

1. Nimenhuuto
2. Täysilukuisuus
3. *Ed. Kankaanniemen ja kymmenen muun edustajan kirjelmä, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta*
 - *Jatkettu I käsittely*
Kuultavana:
- Apulaisprofessori *Pertti Eilavaara*
Seuraava kuuleminen on 4.11.
4. HE 152/1997 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta
 - *Jatkettu I käsittely*
Lausuntoluonnos (24.10.): yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.
5. *HE 174/1997 vp laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 25 §:n 4 momentin kumoamisesta sekä laiksi vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelyjen tasa-arvoistamisesta*
 - *Jatkettu I käsittely*
Lausuntoluonnos (30.10.): yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.
6. Muut mahdolliset asiat.
7. Seuraava kokous on **tiistaina 4.11.1997 klo 9.45 (täysilukuisuus – huom. aika!)**.

Perustuslakivaliokunnalle

Viite Lausuntopyyntö 24.10.1997 apulaisprofessori Pertti Eilavaaralta, Lapin yliopisto

Asia Ministerivastuuasia Alho/Sundqvist

1. Aluksi

Aluksi haluan todeta, ettei allekirjoittaneella ole asiaan tai asianosaisiin nyt tai aiemmalta ajalta mitään sellaista suhdetta tai sidosta, joka sinänsä saattaisi vaikuttaa asian käsittelyyn tai vaarantaa asiantuntijana kuulemisen uskottavuuden tämän vuoksi.

Kirjallisena lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavaa. Lausunnon päähuomio on keskitetty valtion omistajavallan käyttöön toimiohjeiden antamisessa ja siinä yhteydessä ministeri Alhon toimintaan. Oikeudellisesti kiinnostavimmaksi muodostuu tällöin kysymys toimiohjeiden sisällöstä valtion määräysvallassa olevalle yhtiölle, omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal-Silta Oy:lle.

Lausunnossa ei analysoida tehtyä sopimusta ja sen pätevyyttä nimenomaisesti eikä puututa yksityiskohtaisesti myöskään sopimuksen sisältöön liittyviin moraalisiin kysymyksiin.

Lausunto on rakennettu niin, että siinä esitetään alussa eräiden käsitteiden määrittelyn jälkeen ministerivastuuasiaan liittyviä keskeisiä oikeuskysymyksiä ja sitten pyritään vastaamaan niihin.

2. Tapahtumien lyhyt kuvaus

Korkein oikeus on päättänyt pääjohtajana toiminutta Ulf Sundqvistia koskevista vahingonkorvauksista 4.7.1997 tekemillään päätöksillä (taltioid 2361 ja 2362). Ne koskevat kahta eri yritysryhmää koskevia STS-Pankki Oy:n luototuksia (Sandnäs- ja Wayup-yritysryhmät). Niiden tekemiseen oli osallistunut joko virallisesti tai taustalla keskustelemalla ja muutoin vaikuttamalla myös pääjohtaja Sundqvist, osin henkilökohtaista etua saaden tai läheisten saadessa vastaavasti taloudellista etua luototuspäätöksistä, jotka sittemmin olivat johtaneet huomattavien luottotappioiden syntymiseen pankille. Vastuu oli syntynyt luototuksessa noudatettavan huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönnistä päätöksissä tarkemmin eriteltävällä tavalla.

Esillä olevat tuomiot ovat erityisiä, sillä niihin korkein oikeus on myöntänyt valitusluvan muista säästöpankki oikeudenkäynneistä poiketen.

Pääjohtaja Sundqvist tuomittiin sovittelun jälkeen korkeimman oikeuden tuomioilla

yhteensä pääomaltaan 9 miljoonan markan vahingonkorvauksiin, korkoineen yli 15 miljoonan markan korvauksiin ja oikeudenkäyntikulujen maksamiseen.

Ensin suullisen valmistelun ja sitten kirjallisen valmistelun ja sopimusluonnoksen laatimisen jälkeen valtiovarainministeri Arja Alho hyväksyi sovintoratkaisun 18.9.1997 esittelystä. Hyväksyminen on merkitty salaiseksi sitä erikseen perustelematta. Hyväksymispäätöksessä ei ole sovintoratkaisua koskevia tietoja eikä muita salassa pidettäviä tietoja. Hyväksymispäätös on hallintoa.

Sovintoratkaisu allekirjoitettiin 23.9.1997. Sen mukaan koko sopimus on salainen. Sopimuksen mukaan Ulf Sundqvist maksaa kertakaikkisena korvauksena tuomitusta vahingonkorvauksesta, sen koroista ja oikeudenkäyntikuluista 1,2 miljoonaa markkaa. Sopimuksen mukaan Arsenal-Silta Oy peruuttaa pakkotäytäntöönpanotoimet Ulf Sundqvistia vastaan samoin kuin tämän omaisuuden ulosmittauksen.

Arsenal-Silta Oy:n hallitus, joka koostuu pääasiassa Arsenal Oy:n toimihenkilöistä, oli käsitellyt sopimusta edeltävänä päivänä ja hyväksynyt valtiovarainministeriön valtion vakuus rahastolain 14 §:n nojalla antaman toimiohjeen sellaisenaan. Samassa yhteydessä soviteltiin myös eräitä muita saman tuomion asettamaan yhteisvastuulliseen korvausvelvollisuuteen kuuluvia vahingonkorvauksia, joita toimiohje myös koski. Hallituksen pöytäkirjasta ilmenee, että asia kuului valtion vakuusrahaston ratkaistavaksi, koska kyse oli pankin entiseen johtoon kuuluvista henkilöistä. Hallitus oli keskustellut myös valmisteluvaiheessa Ulf Sundqvistin tekemästä tarjouksesta, joka tuli myös lopulliseksi sopimukseksi.

Merkittävää on, ettei omaisuudenhoitoyhtiön johdolla ole poliittista vastuuta. Sillä ei ole muitakaan yhteiskunnallisia intressejä valvottavanaan, ellei valtion vakuusrahasto sitä edellytä tai niitä ole muualla asetettu. Arsenal-Silta Oy:n hallitus on perustellut sovintosopimusta **sen taloudellisella perusteltavuudella** viitaten toimitusjohtajan perustelu muistioon.

Valtiovarainministeriön 8.10.1997 päivätyssä vahingonkorvausten sovintoperiaatteita esittelevässä muistiossa viitataan lisäksi siihen, että korvausmääräksi tuli näin selvästi suurempi summa kuin muilla STS-Pankki Oy:n johtokunnan jäsenillä.

3. Valtion omistajavalta ja sen käyttö

Valtion omistajavallan käytöllä ymmärretään laajasti ottaen kaikkea sitä päätöksentekoa, joka kuuluu valtion omistusten hallinnointiin. Tässä yhteydessä rajataan käsitteen pääasiallinen sisältö valtion määräysvallassa oleviin valtionyhtiöihin; valtiolla pitää olla **välittömään osakeomistukseen** perustuva määräysvalta yhtiössä, jotta se olisi valtionyhtiö. Arsenal-Silta Oy on tällaisen valtionyhtiön Arsenal

Oy:n tytäryhtiö. Arsenal-Silta Oy:n osakkeista 99,9 % on Arsenal Oy:n omistuksessa. **Arsenal-Silta Oy ei ole siten välittömästi valtionyhtiö valtion osakasvaltaa sääntelevän lain tarkoittamassa merkityksessä.**

Valtion omistajavaltaa koskevat yleiset perussäännökset ovat hallitusmuodon 63 ja 74 §. Edellisen mukaan valtion osakasvallan käytöstä säädetään erillisellä lailla. Samoin säädetään, mitkä päätökset vaativat eduskunnan suostumuksen. Nämä voivat koskea joko valtion määräysvallan hankkimista tai siitä luopumista.

Jälkimmäisen säännöksen mukaan valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa eduskunnan suostumuksella tai niin kuin siitä laissa erikseen säädetään. Viimeksi mainittu laki on jossain määrin vanhentunut laki valtion oikeudesta luovuttaa maaomaisuutta ja tuloa tuottavia oikeuksia (687/78). Valtionyhtiötä koskeva päätöksenteko voi kuulua eduskunnalle myös valtionyhtiöiden aiheuttaman valtion menon vuoksi esimerkiksi osakepääoman korottamisessa.

Tavallisesti valtion omistajavaltaa koskevat päätökset tehdään valtion osakasvallan käyttöä koskevan lain mukaan (740/91, laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä). Tämän lain mukaisia yhtiöitä kutsutaan valtionyhtiöiksi. **Osakasvallalla** tarkoitetaan nimenomaan osakeyhtiölain mukaisia osakeomistukseen liittyvää valtaoikeuksien käyttöä.

Valtionyhtiöt ovat nykyisin lähes yksinomaan **liiketaloudellisten periaatteiden** mukaan toimivia. Erityislainsäädännön perusteella valtionyhtiöllä on myös **yhteiskunnallisia tehtäviä**. Sama voi perustua eduskunnan valtionyhtiölle antamiin tehtäviin. Nämä seikat vaikuttavat valtion määräysvallassa olevan yhtiön ohjaukseen.

Valtion omistajavallan käyttö on yleistermi, joka kattaa eduskunnan, valtioneuvoston, ministeriön ja valtionyhtiön toimielinten omistajuuteen liittyvän päätöksenteon. Sen olennaisin rakenteellinen osa on valtionyhtiöiden ohjaus ministeriössä.

Hallintopolitiikaksi kutsutaan sitä osaa valtion omistajavallan käytössä, jossa keskeisiä ovat ne tavoitteet, joita valtionyhtiöille määritetään ja joita niiden on tavoiteltava. Nämä ovat erityisesti tuotto- ja arvonnousu tavoitteita. Todettakoon, ettei käynnissä olevan valtionyhteisöohjauksen eri muistioissa ole käsitelty nyt esillä olevan kaltaista omistajaohjauksen ongelmaa tai tapahtumaa.

Omistajaohjaus on sitä toimintaa, josta on kyse kulloisessakin valtion omistajavaltaan liittyviä päätöksiä tekevässä toimielimessä tai valtioelimestä. Omistajaohjaukseen liittyvät ministeriön tehtävät ovat strategisia tai operatiivisia;

viimeksi mainittuihin luetaan toimiohjeet. Valtionyhtiöt toimivat osakeyhtiölain mukaan. Omistajan on kuitenkin nimettävä edustajansa eri hallintoelimiin, asetettava tavoitteet valtionyhtiölle ja huolehdittava muutenkin niiden rahoitustarpeista osakepääoman korotusten kautta ja nykyisin myös yksityistämiseen liittyvistä toimenpiteistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi tarkastaa valtionyhtiötä ja sen konsernin tytäryhtiöitä valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta säädetyn lain (968/47) nojalla.

Jatkossa valtion ja sen viranomaisten omaisuudenhoitoyhtiöihin kohdistuvaa vallan käyttöä, vaikka se perustuukin erityislakiin, valtion vakuusrahastolakiin, kutsutaan omistajavallan käytöksi ja ohjaukseksi. Omaisuudenhoitoyhtiöt ovat valtion omistuksessa suoraan tai välillisesti ja valtio vastaa niiden ohjauksesta erillislain nojalla.

Arsenal-Silta Oy on omaisuudenhoitoyhtiö valtion vakuusrahastolain 1 §:n tarkoittamalla tavalla. Omistajavallan käytöstä omaisuudenhoitoyhtiössä on siis erityissäännöksiä. Siten se on **vakuusrahaston ja valtiovarainministeriön suoran ja välittömän ohjauksen kohteena** niin kuin osakasvallan käyttöä koskevassa laissa on tarkoitettu, vaikka mainittu laki ei sovellu tähän tapaukseen lain välittömän soveltamisalan suppeuden vuoksi. Arsenal-Silta Oy on osa Arsenal Oy:n muodostamaa konsernia, jossa konserni on omaisuudenhoitoyhtiö. Lain mukaan omaisuudenhoitoyhtiöllä voi olla määräysvalta toisessa vastaavassa yhtiössä.

Arsenal-Silta Oy ei ole omistajavallan käytön kannalta välittömästi valtion ohjauksessa oleva valtionyhtiö. Sitä voidaan ja valtion vakuusrahastolain mukaan tulee käsitellä kuitenkin omistajaohjauksessa kuten valtionyhtiötä. Arsenal-Silta Oy:llä on yhteiskunnallinen tehtävä, joka on tavallaan jo sen olemassaolossa.

Oikeudenkäynnit ja niiden ohjaus on katsottava luonteeltaan tällaiseksi eduskunnan päätöksiin perustuvaksi toiminnaksi. Kyse ei ole varsinaisesta liiketaloudellisesta toiminnasta, kun oikeudenkäyntejä käydään ja vahingonkorvauksia sovitellaan.

Valtion vakuusrahasto vastaa omistajaohjauksesta yhdessä valtionvarainministeriön kanssa. Tämä järjestely on erityispiirteinen ja lakisääteinen; siinä mielessä se eroaa yleisistä valtion omistajaohjauksista koskevista menettelytavoista. Omistajaohjauksen nimenomaiseksi keinoksi on säädetty valtion vakuusrahastolaissa **toimiohjeet**.

4. Ministerivastuun kannalta olennaisia oikeuskysymyksiä

4.1. Valtion määräysvallan olevan omaisuudenhoitoyhtiön toimintaan kuuluvien asioiden kuuluminen ministeriön vastuualueeseen

Ministeri vastaa osaltaan hallinnonalaansa kuuluvista asioista. Siinä mielessä valtion vakuusrahasto kuuluu valtionvarainministeriön alaisuuteen ja on toisen valtiovarainministerin vastuulla 13.4.1995 tehdyn päätöksen mukaisesti.

Toimivalta ja samalla vastuu omaisuudenhoitoyhtiötä ja vakuusrahastoa koskevassa päätöksenteossa on jaettu seuraavalla tavalla. Hallitusmuodon 40 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat muun ohessa asiat, jotka hallitusmuodon tai lain tai asetuksen mukaan kuuluvat valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi, ellei niitä ole uskottu tasavallan presidentin tai alempien viranomaisten ratkaistavaksi.

Valtioneuvostosta annetun lain (78/22) 7 §:n mukaan valtioneuvostolle hallitusmuodon 40 §:n § 1 momentissa säädettyt asiat ratkaistaan asianomaisessa ministeriössä, jollei niitä laissa tai asetuksessa säädetä ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa.

Hallitusmuodon 40 §:n 2 momentissa säädetään edelleen, että yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat ja muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Kansanedustajien tekemässä muistutuksessa viitataan siihen, että esillä ole toimiohjeen antamisasia on ollut tällainen asia. **Mitään periaatteellista estettä asian saattamiseen yleisistunnon käsittelyyn ei ole ollut.** Varsinkin, jos katsotaan, että toimiohjeen antaminen on ollut **periaatteellinen ratkaisu**, näin olisi tullut asian merkityksen, oikeudenmukaisuuden ja käytettävän harkintavallan vuoksi menetellä. Päätöksentekotason määrittäminen on kuitenkin **harkinnanvarainen** asia. Asiaan vaikuttaa myös se, että eduskunta on edellyttänyt näiden oikeudenkäyntien käymistä ja että asian merkitys on luonteeltaan sellainen, että se edellyttää poliittisen ja parlamentaarisen vastuun kantamista.

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/95) 19 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaan **valtiovarainministeriölle** kuuluvat valtion vakuusrahastoa ja omaisuudenhoitoyhtiötä koskevat asiat. Valtiovarainministeriöstä säädetyn asetuksen (196/93) 3 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan rahoitusmarkkinayksikkö valmistelee rahoitusmarkkina-asiat. Saman asetuksen 10 §:n 3 momentin mukaan asiat ratkaistaan esittelystä. Valtiovarainministeriön 25.2.1993 vahvistetun työjärjestyksen 19 §:n mukaan vakuusrahastoa koskevat asiat kuuluvat **rahoitusmarkkinayksikölle**. Ministerien keskinäisen työnjaon mukaan päätöksenteko on kuulunut ministeri Alholle.

Valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n 8 kohdan mukaan laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi säädettyt, valtion vakuusrahastoa koskevat asiat

ratkaistaan yleisistunnossa. Saman ohjesäännön 35 §:ään viitaten kyse ei ole ollut sellaisista muista kuin laajakantoisista tai periaatteellisista asioista, joita voidaan delegoida esittelevien virkamiesten ratkaistavaksi.

Valtion vakuusrahaston työjärjestyksen (hyväksytty 13.6.1996 valtiovarainministeriössä) 3 §:n 2 momentin mukaan **ministeri ratkaisee** aina muun muassa päätökset, jotka koskevat kanteen nostamista tai siitä luopumista, sovintotarjouksen hyväksymistä tai tekemistä tai takavarikon poistamista. Todettakoon kuitenkin, että muodollisen päätöksen vahingonkorvauskanteiden nostamisesta on tehnyt pankin yhtiökokous. Valtion vakuusrahastoa koskevien asioiden valmistelussa noudatetaan, mitä vakuusrahaston työjärjestyksessä on säädetty ja muutoin soveltuvin osin valtiovarainministeriön työjärjestystä ja taloussääntöä.

Edellä mainitut säännökset järjestävät viranomaisten keskinäisen toimivallan käytön, kun valtion vakuusrahasto on siirretty 1996 valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön alaisuuteen. Valtion vakuusrahastoa valvovat edelleen eduskunnan valitsevat valtuutetut.

Ministeriön omaisuudenhoitoyhtiön toimintaa koskevan materiaalsen toimivallan kannalta keskeisin säännös on valtion vakuusrahastolain 14 §, jota käsitellään seuraavassa alaotsikossa.

4.2. Toimiohjeet omistajavallan ohjauksessa

Toimiohjeiden antamista koskevalla valtion vakuusrahastolain 14 §:llä on **monta funktiota**. Se osoittaa, että toimivalta ohjeiden antamisessa kuuluu ministeriölle. Valtion vakuusrahasto on valtiovarainministeriön toimialalla toimiva eduskunnan perustama rahasto. Toimiohjetta koskeva säännös osoittaa edelleen, että omaisuudenhoitoyhtiön ohjaus on vahvasti viranomaistoimintaa. Sääntely tekee pankkitukiasioista ja omaisuudenhoitoyhtiöistä poliittisen vastuun nimenomaisia kohteita.

Valtion vakuusrahastolain 14 § on omistajavallan ohjausta koskeva yleissäännös, koska osakasvallan käyttöä koskevaa lakia ei sovelleta välittömästi Arsenal-Silta Oy:hyn. Se on kuitenkin erityissäännös siinä suhteessa, että valtionyhtiöiden ohjauksessa on tietyt periaatteet, joita yleensä sovelletaan. Toimiohjeiden antaminen yhtiöille ei ole tavanomaista samassa merkityksessä kuin omaisuudenhoitoyhtiöissä on kysymys. Ohjeita annetaan yleensä valtion edustajille valtionyhtiöiden eri hallintoelimissä. Tällainen säännös on myös kuntalain 23 §:n 2 momentissa, joka antaa ohjeiden antovallan kunnissa kunnanhallitukselle. Muutoin tällaisia säännöksiä on niukalti.

Valtion vakuusrahastolain 14 §:llä on edelleen muita funktioita kuin päätösvallan käyttäjän osoittaminen. Päätösvallan järjestelyä ja toimivallanjakoa koskevia säännöksiä on käsitelty edellä; se osoittaa puolestaan, että kyse on viranomaistoiminnasta toimiohjeiden antamisessa. Se osoittaa edelleen, että vakuusrahastolle kuuluvat valvonta- ja tukitehtävät ovat hallintotehtäviä.

Erikseen on sen sijaan yleensä säädetty se, mikä viranomaisen tai valtioelin tekee keskeiset valtionyhtiöitä koskevat päätökset. Näin on osakasvallan käyttöä koskevassa laissa asianlaita. Valtion vakuusrahastolaissa on vastaavia säännöksiä.

Valtion vakuusrahaston ja ministeriön ohjauksessa on omaisuuden hoitamisen lisäksi **erityinen intressi**, eduskunnan edellyttämät oikeudenkäynnit.

Oikeudenkäyntejä koskeva päätöksenteko, toimiohjeiden antaminen, on hallintoa. Suomessa valtionyhtiöitä koskeva päätöksenteko viranomaisissa mukaan lukien valtion liiketoimintaa koskevat päätökset ovat osa hallintoa. Suomessa ei ole eriytynyt hallinto-oikeuden ja yksityisoikeuden välille erillistä valtion liiketoimintaa koskevaa oikeudenalaa. Valtionyhtiöitä koskeva päätöksenteko viranomaisissa on osa viranomaistoimintaa.

Tällöin keskeiseksi kysymykseksi jää, mitä periaatteita ja millaista harkintaa viranomaiset ovat velvolliset noudattamaan valtionyhtiöitä koskevassa päätöksenteossa. Liiketaloudelliset kysymykset pitää ratkaista liiketaloudellisten kriteerien perusteella. Sellaisesta ei ole nyt kyse.

Arsenal-Silta Oy:n sopimuspuolena sopima sopimus Ulf Sundqvistin kanssa on yksityisoikeudellinen sopimus, mutta sitä koskevan hyväksymispäätöksen tekeminen esittelystä valtiovarainministeriössä on hallintotoimintaa. Päätöksenteon muotona on ollut toimiohjeen antaminen. Se tarkoittaa sitä, ettei valtio itse ole sopimuspuolena mutta hyväksyy sopimuksen. Tämä on riittävä vastuun kannalta. **Toimiohjeen antaminen on vastuullista virkatoimintaa.**

Toimiohjeen antamisessa voidaan tehdä lainvastaisuuksia tai virheitä ainakin seuraavilla tavoilla:

- voidaan antaa hallinnon periaatteiden kannalta virheellinen tai lainvastainen toimiohje
- voidaan olla antamatta toimiohjetta, vaikka se olisi tarpeen ja
- voidaan antaa yksityisoikeudellisesti pätemätön toimiohje.

On selvää, ettei lainvastaista toimiohjetta saa antaa. Samalla tavalla on selvää, ettei hallinnollisesti virheellinen toimiohje johda välttämättä sen perusteella laaditun yksityisoikeudellisen sopimuksen pätemättömyyteen. Esillä olevassa tapauksessa voi olla kyse lähinnä kahdesta ensin mainitusta tilanteesta.

Toimiohjeiden sisällölle ei ole laissa asetettu vaatimuksia. Ne on johdettava eduskunnan ja ministeriön päätöksistä ja käytännöstä. Sen *lisäksi* toimiohjeen sisältöä on arvioitava yleisten hallinnollisten periaatteiden ja sovinnon hyväksymistä *edellyttämän* harkintavallan motiivien hyväksyttävyyden kannalta. Käytännössä sovintoratkaisujen hyväksyminen on intressien punnintaa toisaalta yksityisen edun ja toisaalta julkisen edun välillä. Tämän vuoksi toimiohjeen sisällön määrittäminen on jossain määrin **harkinnanvarainen ja tulkinnallinen asia.**

Toimiohjeella voidaan tarkoittaa lain perusteella sekä yleistä ohjetta että tiettyä toimenpidettä varten annettua *ohjetta*. Jos toimiohjetta ei *noudateta*, omaisuudenhoitoyhtiön hallitukseen ja toimitusjohtajaan ei voida soveltaa virkavastuuta koskevia periaatteita. Kyseeseen voi tulla sen sijaan hallituksen osakeyhtiölain mukainen vastuu.

4.3. Sovittelua koskevaa lainsäädäntöä

Ministeri Alhon Ulf Sundqvistin esittämän sovintosopimusluonnoksen hyväksymistä koskeva päätös 18.9.1997 on *pitänyt* perustua hallinnossa hyväksytyihin periaatteisiin. Samoin on ollut asianlaita täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevan suullisen kehotuksen (10.9.1997) kanssa. Arsenal-Silta Oy:n hallitus on tehnyt varsinaisesti päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevista toimista.

Sovellettavia periaatteita ovat vahingonkorvauksen sovittelusta annetut ohjeet tai toimiohjeet ja hallinnossa yleisesti hyväksyttävät periaatteet ja lähtökohdat. Valtiovarainministeriön alaisena toimivassa valtion vakuusrahastossa on valmistunut toukokuussa 1997 muistio (päivätty 2.5.1997) säästöpankkioikeudenkäyntien mahdollisista linjamuutoksista. Sovitteluperiaatteiden linjapäätöstä ei ole hyväksytty. *Siten näyttäisi* siltä, että sovittelu on perustunut käytännössä sovellettuun pääluvun mukaiseen korvausperiaatteeeseen ja *esillä* olevassa tapauksessa *siitä* poikkeamisen perusteluihin. Hallinnollista harkintavaltaa koskevat periaatteet eivät tule esille asiakirja-aineistossa. Seuraavassa tarkastellaan kannanottoja sovittelua koskevista periaatteista.

Valtiovarainvaliokunta on todennut mietinnössään 15/1997 vp. hallituksen kertomuksesta valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1994 ja valtiontilintarkastajien kertomuksesta vuodelta 1994, *että* pankkioikeudenkäynnit eivät tuota sanottavasti veronmaksajille ja *että* vahingonkorvausasiat on yleisen oikeustajun takia tutkittava tarkoin.

Eduskunnalle 12A2A99S annettu kertomus niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1994 ovat antaneet aiheetta, sisältää kannanottoja vahingonkorvausoikeudenkäynteihin. Sen mukaan valtion

vakuusrahaston ja valtiovarainministeriön mahdollisuudet on rajattu **yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi** sellaiseen sovitteluun, jossa voidaan tyytyä pääluvun mukaisiin ratkaisuihin. Niistä poikkeaminen edellyttäisi **eduskunnan** antamia ohjeistuksia ja linjauksia vahingonkorvausoikeudenkäynteihin. Sellaisia ei ole annettu.

Edelleen valtiovarainvaliokunta on lausunnossaan 30/1996 vp. valtioneuvoston pankkitukitiedonannosta todennut, että vahingonkorvausoikeudenkäynneissä tulisi pyrkiä sovintoon. Sovinnon tekeminen tulisi olla mahdollista jo ennen alioikeusprosessien loppuunsaattamista. Sovinto ei saa estää kuitenkaan taloudellisten väärinkäytösten selvittämistä. Säästöpankkien luottamushenkilöjohdon ahdinko on ollut tämän kannanoton takana.

Valtiovarainministeriössä 1997 laaditussa muistiossa on todettu (sivu 9) muun ohessa vielä, että jos kanne on jokseenkin menestynyt tai vastaajat on tuomittu korvausvastuuseen, **ei ole syytä muuttaa linjausta, jonka mukaan korvausta on sovittu pääluvun mukaisen korvauseriaatteen mukaan**. Samassa muistiossa on todettu, että säästöpankkioikeudenkäyntien sopiminen on **viranomaistoimintaa**, minkä vuoksi on noudatettava vastaajiin nähden yhdenvertaisuuseriaatetta. Samassa yhteydessä viitataan hallitusmuodon 5 §:ään.

Käytännössä on siten sovellettu pääluvun mukaista korvauspeli aatetta, josta esillä olevassa tapauksessa on poikettu. Poikkeamiseen edellyttämän harkintavallan perusteita ei ole erikseen kirjattu. Kyse on ollut eräänlaisesta seuraamusharkinnasta. Asiakirjoista ei suoraan tule esille, ovatko Sundqvistin henkilö ja historia vaikuttaneet päätöksen tekemiseen hyväksyä toimiohjeella sovittelua koskeva sopimus.

Oikeudellisesti näyttäisi siten olevan olennaista, onko menettely ollut perusteltu ja ovatko poikkeamisen perusteet olleet asialliset. Kummassakin tapauksessa on kyse tulkinnasta. Sitä pitäisi kuitenkin ohjata vastaajien ja tuomittujen yhdenvertaisuuden toisaalta ja yleisen oikeudenmukaisuuden toisaalta. Säästöpankkioikeudenkäyntien tavoitteita eikä Sundqvistin edun saantia luototuksen ja oikeuden sovittelun kautta ole otettu huomioon toimiohjeen antamisessa. Tehtyä ratkaisua on perusteltu käytännöllisillä syillä. Ne viittaavat enemmänkin asianosaisen aseman ja taloudellisten seikkojen mukaiseen ratkaisuun kuin yleiseen linjanvetoon ja hallinnossa noudatettujen yleisten periaatteiden soveltamiseen.

4.4. Muut menettelykysymykset toimiohjeen antamisessa

Ministeri Alhon esteellisyyttä koskevat väitteet on tutkittava erikseen tämän asian yhteydessä. Ministeri Alho on kuulunut ja kuuluu edelleen samaan puolueeseen kuin edun saaja Sundqvist, joka on aiemmin ollut puolueen puheenjohtaja. Tätä seikkaa

ei voida pitää sellaisenaan hallintomenettelylain 10 §:n mukaisen yhteisöjäätävän ja yleislausekkeen mukaisen esteellisyyden aiheuttavana perusteena. Tiedossa ei ole sellaista seikkaa, joka olisi lisäksi olemassa ja jonka perusteella ministeri Alho olisi voitu katsoa esteelliseksi tekemään esillä olevaa päätöstä. Kun pankkia ei ole enää olemassa, lainoituspäätös tai vastaava taloudellinen side pankkiin ei voi tulla kyseeseen.

Julkista kritiikkiä voidaan esittää siitä, että ministeri Alho on käyttänyt poliittista harkintaa hyväksymispäätöksessä antaessaan toimiohjeen, jolla sovittelua koskeva ratkaisu hyväksyttiin ja luotiin Sundqvistille hänen esittämänsä ja tavoittelemansa taloudellinen tilanne. Sopimus on varsin edullinen Sundqvistille muihin vaihtoehtoihin nähden. Pankkikäytännössä nimen puhdistamisesta on maksettu kertaluonteisesti viime vuosina useita satoja tuhansia markkoja sinänsä.

Ministeri Alhon voidaan sanoa olleen **moraalisesti esteellinen**, kun hän on toiminut olosuhteet ja asianosaisen henkilö huomioon ottaen sellaisissa olosuhteissa, että ulkopuolisessa herää perusteltu epäily, onko sovittelussa julkisuuden henkilön ja samaa puoluetta edustavan henkilön suosimisesta ja puolueen taustayhteisöille palveluksia tehneen henkilön suosimisesta kyse, tosin ilmeisen hyväksyttävissä harkintavallan rajoissa. Ruotsissa tällaista varmuuden vuoksi esteelliseksi toteamista kutsutaan **delikatessijääviksi**.

Hänen sijastaan päätöksen toimiohjeen antamisesta olisi voinut tehdä toinen ministeriön valtiovarainministereistä. Ministeri Alhon tehtäviin kuuluivat omaisuudenhoitoyhtiöitä koskevat asiat. Periaatteessa ministeri Alho olisi voinut siirtää asian toiselle valtiovarainministerille (Niinistöille), ja jos tämä olisi tehnyt samansisältöisen ratkaisun, koko päätöksen voitaisiin katsoa varmuudella syntyneen puolueettomasti. Jos näin ei ole, mitä ei voida autenttisesti selvittää, epäily puolueettomuuden horjumisesta voi jäädä itämään. Tietenkin päätöksissä oleva ero voisi syntyä myös harkintaa koskevista näkökulmaeroista, joita on edellä jo käsitelty.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella **ministeri Alhoa ei voida pitää oikeudellisesti esteellisenä asiassa**. Luottamus hallintoon ei ole horjunut sillä tavoin, että hänen olisi pitänyt jäädä itsensä asiassa. Hänellä ei ole ollut asiaan eikä asianosaisiin sellaista suhdetta, että esteellisyysperuste olisi katsottava olevan olemassa. Samalla on kuitenkin syytä huomauttaa, että hallintomenettelylain mukaisen yleislausekeperusteisen esteellisyyden toteamisessa sovelletaan tulkinnassa **ulkopuolisen havaittavuuden periaatetta**, eli että esteellisyysperusteen toteamiseen vaikuttaa se, miltä päätöksentekotilanne näyttää ulkopuolisen kannalta.

Päätöksen teko-olosuhteista seuraa kuitenkin se, että **ministeri Alhon on pitänyt olla erityisen varovainen ja huolellinen** yhdenvertaisuusperiaatteen huomioon ottamiseksi toimiohjeen antamisessa. Lisäksi toimiohjeen antaminen Sundqvistia koskevassa asiassa näyttäisi edellyttävän hyväksytyjä sovintoperiaatteita, jotka

koskevat kaikkia tapauksia. Tässä suhteessa on syytä huomauttaa tässä myös siitä, että erityinen huolellisuusvelvollisuus on ollut myös asiaa valmistelleilla valtion vakuusrahaston virkamiehillä. Heidän toimensa on tämän vuoksi tutkittava.

5. Pankkikriisin hoitamisen muita pulmia

Pankkikriisin hoitaminen on ollut monin tavoin vaikea prosessi. Kansallisesti omaksuttu pankkituen hallinnointi on ollut pulmallinen prosessi. Pankkioikeudenkäynnit ovat olleet osa pankkikriisin hoitamista ja pankkituen myöntämisen ehtoja. Juuri pankkioikeudenkäynnit ovat olleet eniten huomiota herättänyt osa pankkikriisiä kanteiden kohdistuessa myös säästöpankkien hallinnossa olleisiin tavallisiin ihmisiin ja osan säästöpankeista jäädessä kanteiden ulkopuolelle suurista luottotappioista huolimatta.

Toisaalta oikeudenkäyntien hallinnointi on ollut prosessi, joka on ollut selvimmin valtion vakuusrahaston ja poliittisessa ohjauksessa. Siksi siihen on kohdistettu eniten odotuksia; tämän vuoksi esillä oleva tapaus on osaltaan saanut niin paljon huomiota.

Esille tulleita oikeudellisia ongelmia ovat olleet muun ohessa se, ettei valtion silloin pääasiassa omistaman SSP Oy:n osakkeiden myyntiin hankittu koskaan muodollisesti valtion osakasvallan käytöstä annetun lain edellyttämää lupaa etukäteen; tehdyt kaupat, joiden lopullinen, taloudellinen arvo on määrittämättä, tuotiin eduskunnan päätöksentekoon tiedonannon ja välilyksymyksen kautta jälkikäteen.

Pankkituen käyttöä koskevia arviointeja ei ole tehty yksityiskohtaisesti. Merkittävää on, ettei pankkituen saaneita yrityksiä ole päätetty tai niiden luokitusta ole päätetty toimiohjein varsinaisesti omaisuudenhoitoyhtiötä valvovissa viranomaisissa tai muutoin. Pankkituen saanti on ollut omaisuudenhoitoyhtiön oma, sisäinen asia.

Erityistä kritiikkiä ja koko pankkitukijärjestelmän uskottavuutta on koko ajan jäytännyt se, että pankkikriisin aiheuttaneiden pankkien johtajat miehittivät keskeiset omaisuudenhoitoyhtiöiden tehtävät. Tämä puoli on tullut esiin epäsuorasti myös esillä olevassa asiassa.

Pankkituen elinkeinotuen luonne on jäänyt sivuseikaksi eikä Suomi ole täyttänyt Rooman sopimuksen tällaiselle elinkeinotuella asettamia vaatimuksia muun muassa komission hyväksymisestä. Suomi ei ole saanut poikkeuslupaa eikä siirtymäsäännöksiä tässä suhteessa. Kilpailuoikeudelliset näkökohdat on pitkälti sivuutettu pankkituen hallinnoinnissa.

6. Asiaan liittyviä moraalisia kysymyksiä

Ministerivastuun kannalta moraalinen vastuu on toissijaista; sen ei voitane katsoa aiheuttavan muuta kuin toiminnan moitittavuuden. Se ei voi aiheuttaa sellaisenaan ministerivastuun kohteena olevan toiminnan tai laiminlyönnin oikeudellista moitittavuutta. **Moraalisesti tuomittava menettely ei ole riittävää ministerivastuun synnyttämiseksi.** Silti viranomaistoiminnassa on toimittava moraalisesti hyväksyttävien periaatteiden mukaan. Moraalisten sääntöjen rikkominen voi olla raskauttava seikka oikeudellista analyysiä ministerivastuusta tehtäessä. Tämän vuoksi seuraavassa kiinnitetään huomiota eräisiin moraalisiin näkökohtiin ja periaatteisiin esillä olevassa asiassa.

Valtionyhtiö Arsenal-Silta Oy:n toimintaa sääntelevät osakeyhtiölaki ja muut yhtiöiden toimintaa sääntelevät lait. Olennaista on, etteivät hallintoviranomaisia koskevat säädökset kuten asiakirjain julkisuuslaki tai hallintomenettelylaki sovellu valtionyhtiöihin ilman lain nimenomaista säännöstä. Myöskään maksuvapautuslaki ei sovellu valtionyhtiöön.

Valtion omistajuus eroaa joissakin suhteissa yksityisestä omistajuudesta. Tärkein ero on luonnollisesti siinä toimivallan jaossa, joka sääntelee valtion omistajavallan käyttöä erityyppisistä asioista päätettäessä. Sitä on jo käsitelty edellä.

Valtio asettaa omistamilleen osakkeille tuotto- ja arvonnousutavoitteita samalla tavalla kuin yksityinen omistajakin. Valtiolla on **omistajanvastuu** myös määräysvallassaan olevien yhtiöiden kehittämisestä strategisilla suunnitelmilla. Valtion toimintaa koskevat keskeiset säännökset ovat omistajuudesta luopumista koskevia ja erikseen säänneltyjä.

Valtion omistajuuden katsotaan aiheuttavan vaatimuksia liiketoiminnalle erityisissä suhteissa. Näin on, vaikka valtionyhtiöllä ei ole tiettyä erityistä yhteiskunnallista, lakiin tai budjettipäätöksiin perustuvaa tehtävää (erityistä intressiä). Valtiolla on yleismaailmallisen käsityksen mukaan vastuu valtionyhtiön paikallisuudesta (social responsibility). Valtionyhtiön liiketoiminnan ekologianmukaisuudelle asetetaan monella alalla erityisvaatimuksia ulkoisten kansalaisryhmien ja median asettamien paineiden vuoksi. Nämä esimerkit osoittavat, että valtionyhtiöllä on tai voi olla sen liiketoiminnasta johtuvia erityisiä vaatimuksia.

Valtion on toimittava moraalisesti; ei ole ajateltavissa, että tämä vaatimus muuttuisi sen mukaan, että valtio voisi siirtää tehtävänsä omistamilleen valtionyhtiöille. Tästä seuraa kuitenkin vastuujärjestelmän vastuun muodon muutoksia; oikeudellisen vastuun sijasta painottuu taloudellinen ja poliittinen vastuu. Näin on, vaikka viranomaiset laiminlyövät tavalla tai toisella niille kuuluvaa valtionyhtiön liiketoiminnan valvontaa. - Valtion moraliteetti ilmenee myös oikeusjärjestystä ylläpitävässä tehtävässä

ja sen välttämättömänä edellytyksenä.

Esillä olevassa tapauksessa voidaan moraalisen vastuun havaita tulevan esille ainakin seuraavissa suhteissa. Moraalisen vastuu on sidoksissa toimiohjeisiin vain yhdessä havaittavassa suhteessa. Tässä toimiohjetta arvioidaan yleiseltä - ei niinkään - oikeudelliselta kannalta.

1. Korkeimman oikeuden Ulf Sundqvistia koskevassa tuomiossa (KKO 4.7.1997 T 2361, 23-) on muun ohessa todettu, että pääjohtaja Sundqvist on ollut myötävaikuttamassa tehtyihin lainapäätöksiin ja että hän tai hänen läheisensä ovat niistä hyötäneet. Nämä seikat ovat vaikuttaneet myös siihen, missä määrin korkein oikeus on kohtuullistanut vahingonkorvausta.

Ministeri Alhon salaiseksi merkityllä toimiohjeella hyväksyä tehty sopimus vahingonkorvauksen sovittelusta on moraalisesti kriittinen juuri edellä mainitussa suhteessa. Viranomaisena tämän ministeriön tehtäviin kuuluvan sopimuksen hyväksyminen on ollut ristiriidassa asiassa noudatettavaksi tulleen käytännön kanssa. Olennaisin kritiikki on tässä suhteessa suunnattava siihen, että korkeimman oikeuden mukaan pääjohtaja Sundqvistilla on ollut hyötyä tehdyistä lainapäätöksistä, jotka vahingon ovat aiheuttaneet luottotappioina.

Valtion vakuusrahasto nosti oikeudenkäynnit eduskunnan vaatimuksesta juuri pankkitoiminnassa harjoitetun huolimattomuuden ja muun vastaavan selvittämiseksi. Suurin osa oikeudenkäynneistä on kohdistettu henkilöihin, jotka eivät ole mitenkään hyötäneet pankkien lainapäätöksistä.

Tässä suhteessa ministeri Alhon toimiohje on ollut oikeudenkäynnit huomioon ottaen moraalisesti moitittava.

Ministeri Alhon toimiohje perustuu ajatukseen, että **tulojen saanti välillisesti valtiolle valtionyhtiön kautta keinona hyvittää kaikki ne tavoitteet**, jotka lainvoimaiselle tuomiolle on asetettu ja ylipäänsä oikeudenkäynneille. Keino pyhittää siten tarkoituksen tämän ajattelutavan mukaan. Arsenal-Silta Oy:n toimitusjohtaja Jarmo Matinlassin laatimassa sovintosopimusten perustelumuiotiossa (17.9.1997), joka ministeri Alhon esittelystä hyväksytyssä toimiohjeessa on hyväksytty, viitataan nimenomaan yksityishenkilön huomattavaan, pääoma-arvoltaan 9 miljoonan markan korvausvelvollisuuteen ja siihen, mistä Ulf Sundqvist ilmoituksensa mukaan voi selvitä. Vaihtoehtona esitetään vain joidenkin kymmenien tuhansien saantia pakkotäytäntöönpanossa. Perustelu rakentuu olettamukseen siitä, ettei muuta saada perittyä.

Päätöksenteossa on noudatettu **yhdenlaista moraalialia**; sen ydin on, että valtio saa jotakin ja että Sundqvist vapautuu kertakaikkisesti kaikista muista vastuista. Se näyttäisi

olevan eräällä tavalla ansaitsemisen ja ansaitun moraalia. Se sivuttaa jokseenkin kokonaan koko oikeudenkäynnin taustalla olevan vastuuden selvittämisen ja vastuun jakamisen moraalin. Se ei ota myöskään huomioon yhdenvertaisuuden periaatetta ja sitä kautta yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta.

Kyse ei voi olla viranomaistoiminnan kannalta parhaasta mahdollisesta ratkaisusta, jos siis otetaan huomioon se, että valtio on itse ryhtynyt käymään oikeutta juuri periaatteen ja vastuullisten selvittämiseksi ja että korkein oikeus on kohtuullistuttanut olennaisesti tuomioissaan (taltiot 2361 ja 2362) vahingonkorvausta.

Juuri tämä näyttää olevan eniten ristiriidassa yleisen moraalin asettamien vaatimusten kanssa. Oikeudenkäyntien kalleus huomioon ottaen kyse ei ole enää saatavan vahingonkorvauksen suuruudesta ensi sijassa.

2. Toinen merkittävä moraalinen näkökulma koskee annetun toimiohjeen vaikutusta omaisuudenhoitoyhtiöiden tekemiin sovinto ratkaisuihin yleensä vahingonkorvausten sovitteluksi. Tämän arviointi on vaikeampaa. Periaatteessa omaisuudenhoitoyhtiöllä on itsenäinen valta päättää sovintoratkaisuista. Siihen tuo merkittävän poikkeuksen valtion vakuusrahaston 14 §:n mukainen omaisuudenhoitoyhtiöiden ohjaus. Sitä kautta vahingonkorvausten kohtuullistaminen muuttuu.

Yksittäisten ratkaisujen vertaaminen voi olla huolimattomuuden asteen tai muiden olosuhteita koskevien erojen vuoksi vaikeaa. Sen vuoksi yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen on tapauksissa tulkinnallista ja vaatii erittelyä.

Yhdenvertaisuusperiaatteen sovellettavuus edellyttää nimenomaan, että siihen vedotaan annetuissa toimiohjeissa. Oikeudenkäyntien vireillepanotapa ja muut seikat huomioon ottaen valtion vakuusrahaston tehtävänä on pitänyt olla kohtuullistamista koskevien periaatteiden laatiminen etukäteen. Tämän ei voida katsoa hyvin täyttyneen. Siinä suhteessa poliittisessa vastuussa olleen ministeri Alhon voidaan katsoa kantaneen tästä vastuun.

Keskeiseksi muodostuu siten se, onko tehty ratkaisu linjassa aiemmin ja myöhemmin tehtyjen vastaavien ratkaisujen kanssa ja ovatko tätä koskevat toimiohjeet riittävän argumentoidut sekä yhdenvertaisuuden että muiden näkökohtien kannalta.

3. Annetun toimiohjeen ja sitä kautta hyväksytyksi tulleen sovintosopimuksen suurin moraalinen ongelma näyttää olleen siinä, että tehty ratkaisu sotii kansalaisten yleistä mielipidettä vastaan. Kyse on tässä muusta kuin oikeudellisesta arvioinnista. Tässä suhteessa ministeri Alhon vastuun voidaan katsoa jo toteutuneen.

Tehtyä sovintoratkaisua on pidetty moraalisesti kestävämmänä sen oikeudenmukaisuuden linjattomuuden vuoksi. Sopimusta ei ole pidetty oikeudenmukaisena nimenomaan oikeudenkäynneissä noudatetun yleisen linjan kanssa. Muissa sovintoratkaisuissa on sovellettu nimenomaan pääluvunmukaista sovittelua. Siitä on poikkeuksena vain Sundqvistin kanssa tehty sopimus, jossa pääluvun mukaista 5,7 miljoonan markan vahingonkorvausta ilman korkoja soviteltiin sopimuksessa lopulliseen 1,2 miljoonaan markkaan.

Tähän on liitetty myös se välillinen sidonnaisuus, joka toisaalta on ollut aiemmin Arsenal-Silta Oy:n toimitusjohtajan ja Sundqvistin välillä ja toisaalta ministeri Alhon ja Sundqvistin poliittisen taustan välillä.

Periaatteessa sovintoratkaisua on verrattu siihen, mitä valtio on noudattanut säättämiensä maksukyvyttömyyden varalta laadittujen velkasaneerauslainsäädännön soveltamisessa. Tämä on oikeudellisesti erillinen lainsäädäntö tästä tapauksesta, mutta enemmänkin on verrattu esillä olevan menettelyn ja velkasaneerauslainsäädännön keskinäistä moraalista ja oikeudenmukaisuusperustaa.

7. Sundqvistia koskevan sovintosopimuksen analysointia

Itse sopimuksen pätevyiden arviointi ei ole tässä yhteydessä mahdollista eikä tarpeen. Sopimus voidaan katsoa pätemättömäksi vain oikeustoimilain perusteella. Keskeinen seikka on sopimusolosuhteiden oikeellisuus. Jos niissä todetaan virhe ja sen aiheuttaja on Ulf Sundqvist, tilanne on toinen. Sopimuksen pätemättömyys voi olla tässä tapauksessa periaatteessa kahdenlaista: petollinen viettely, joka on tosiasioiden salailua tai peittelyä, tai sopimusolosuhteisiin kunnianvastainen ja arvoton vetoaminen. Vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen kyse voinee olla lähinnä edellisen kaltaisesta väitteestä. Joka tapauksessa Ulf Sundqvistilla on ollut aktiivinen tiedonantovelvollisuus kaikista sopimuksen tekemiseen vaikuttaneista olosuhteista ja tiedoista. Arsenal-Silta Oy:llä ja sen hallituksella on puolestaan ollut itsenäinen velvollisuus varmistaa annettujen tietojen oikeellisuus ilman toimiohjeitakin. Onko näin tapahtunut, ei ole tiedossa. Tämä puoli selviää eri selvityksissä.

Sovintosopimuksen käsittelyssä valtion vakuusrahastossa on pitänyt selvittää perin pohjin sopimuksen tekemisen olosuhteet. Tässä suhteessa Ulf Sundqvistin tulo- ja omaisuustietojen selvittämättä jättäminen lopullisesti voidaan katsoa valtion virkamiesten moitittavaksi menettelyksi. Heille se olisi kuulunut virantoimitusvelvollisuuden kautta.

Merkittävää on, ettei valtio voi vedota yksiselitteisesti antamansa toimiohjeen mahdolliseen lainvastaisuuteen laaditun sovintosopimuksen pätemättömyyden perustana. Korkein oikeus on tuoreissa ratkaisuissaan suhtautunut viranomaisen

virheeseen toimivallassa ja päätöksenteossa asianosaisten oikeuksia suosivasti.

Korkein oikeus on tuomiossaan 29.1.1996 T 0302 (1996:7) katsonut, ettei osakekauppaa koskevaa sopimusta voitu pitää ehdollisena tulkinnallisessa tapauksessa, vaikka osakekannan kaupan toteuttaminen edellytti erillistä määrärahapäätöstä. Asiaa koskeva aiesopimus oli tehty kunnan budjettikäytäntöä koskevaa, ennen sopimuksen allekirjoittamista tehtyä kunnanjohtajan määrärahaedellytystä käsittelevää kirjettä mainitsematta ja siihen viittaamatta. Kunta ei ollut voinut näyttää sopimuksen olleen ehdollisen.

Korkein oikeus on tuomiossaan 24.6.1996 T 2381 (1996:84) katsonut sitovan sopimuksen syntyneen urakkatarjouksen perusteella, kun tekninen lautakunta oli hyväksynyt varauksitta yhtiön kunnalle tekemän urakan suorittamisen. Lautakunnan esittelijänä toiminut kunnaninsinööri oli ilmoittanut yhtiölle tarjouksen hyväksymisestä. Sittenmin kunnanhallitus oli siirtänyt asiasta päättämisen itselleen. Ilmoituksen yhteydessä oli käynyt ilmi, ettei kunnanhallituksen asian käsittely ollut sopimuksen syntymisen esteenä.

Yleisesti voidaan todeta, että sovintosopimukset ovat tietyllä tavalla valtion kannalta huonosti laadittuja tai yleisestä linjasta vastaavissa asioissa poikkeavia. Valtio ei ole edes vaatinut sopimuskumppanin eli varsin huomattavan taloudellisen ja muun edun saajaa, tässä tapauksessa Ulf Sundqvistia tekemään julkisesti selvitystä omaisuudestaan ja tuloistaan. Tavallisesti velkasaneerauslainsäädännön perusteella tehdään monivuotisia sopimuksia maksuohjelmasta; tällaista ei ole ilmeisesti selvitetty lainkaan. Siinä mielessä sovellettu menettely on ollut yleisestä linjasta poikkeava.

8. Johtopäätöksiä ministerivastuun kannalta

Arja Alho on eronnut omasta aloitteestaan. Hän on kantanut poliittisen vastuun tekemästään päätöksestä. Hallitus ja sen pääministeri ovat kantaneet parlamentaarisen vastuun asiassa ja saaneet 24.10.1997 luottamuslauseen asiassa jätettyyn välikysymykseen. Edellä todetulla tavalla Arja Alhon voidaan katsoa kantaneen moraalisesti tuomittavista asioista poliittisen vastuun erotessaan ulkoisen ja poliittisen paineen vuoksi. Moraalinen vastuu ja sen kantaminen ei ratkaise tai määritä kuitenkaan oikeudellista vastuuta.

Jäljelle jää mahdollisuus Arja Alhon oikeudelliseen vastuuseen. Sen perusta voi olla vain menettelyn lainvastaisuus. Ministerin oikeudellista vastuuta pohdittaessa on otettava huomioon ministerivastuulain 7 §:n säännös lainvastaisena menettelynä pidettävästä.

Sen mukaan **ministerin lainvastaista menettelyä on,**

jos hän (tai oikeuskansleri) virkatoimissaan on ollut avullisena ilmeiseen laittomuuteen tahi sitä edistänyt jos hän on maan ilmeiseksi vahingoksi tahallansa väärinkäyttänyt virka-asemaansa,

mikä menettely on katsottava virkarikokseksi taikka jos hän muuten jossakin virkatoimessa on selvästi lainvastaisesti menetellyt.

Ministerin rikosoikeudellisen vastuun realisoitumisen raja on tavallista virkavastuuta (rikoslain 2 luvun 12 § määrittelee virkavastuulliset) korkeampi. Edellä mainitusta ministerin vastuuta sääntelevän säännöksen kohdista ensin mainittu ei voine tulla vallitsevien tietojen perusteella kyseeseen. Annettujen tietojen ja asiakirjojen perusteella kyse ei ole myöskään virka-aseman väärinkäytöstä siinä merkityksessä kun siitä on säädetty virkarikosluvussa (rikoslain 40 luku).

Kyse voi olla siten nähdäkseni vain viimeisen kohdan mukaisen tunnusmerkistön täyttymisestä. Rikoslain 40 luvun 10 ja 1 §:issä on yleisesti säädetty virkavelvollisuuksien rikkomisesta. Ministerin osalta vastuun rajaksi on asetettu **selvästi lainvastainen menettely**. Jäljempänä on kyse juuri tämän puolen arvioinnista.

Tässä suhteessa olen eri kannalla kuin mitä 11 kansanedustajan tekemässä muistutuksessa katsotaan virkavelvollisuuksien rikkomisen lajiksi. Virka-aseman väärinkäyttö on ankarampi rikos kuin edellä mainittu selvästi lainvastainen, virkavelvollisuuksien vastainen menettely. Virka-aseman väärinkäyttö edellyttää kuitenkin jonkun haitaksi tai vahingoksi toimimista ja sen näyttämistä, mikä ei ole asiakirjojen ja valmistelun perusteella ilmeistä. Myös se, että jokin vahingonkorvaus on tullut sopimuksen mukaan valtion määräysvallassa olevan yhtiön hyväksi, osoittaa, ettei virka-aseman väärinkäyttö voine olla kyseessä.

Esillä olevassa tapauksessa on ensi sijassa kysymys **sovellettavasta normistosta ja sen asettamista vaatimuksista**; tapahtuneiden ministerivastuuseen liittyvien tosiasioiden suhteen ei ole juuri suurta epäselvyyttä. Tässä suhteessa tuorein valtakunnanoikeudessa ollut tapaus ministerisyyte Kauko Juhantaloa vastaan on toisenlainen oikeudelliselta rakenteeltaan; myös sen rikosoikeudellinen luonne on toisenlainen.

Viranomaisessa tapahtuvaa toimiohjeiden antamista valtionyhtiölle on pidettävä hallinto-oikeudellisesti tulkinnallisena ja jossain määrin epäselvänä asiana. Ongelmana on erityisesti se, mitkä säännökset sitovat viranomaisessa päätettäessä toimiohjeista. Tässä tapauksessa toimiohje on koskenut yksittäistapauksia. Yleisiä ohjeita merkittävästä asiasta ei oltu annettu. **Tätä on pidettävä sinänsä ministerivastuun piiriin kuuluvana asiana.**

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että toimiohjeessa ei ole ollut kyse tavanomaisesta valtionyhtiön ohjauksesta, jossa tämäläisyyppisiä toimiohjeita ei anneta. Kyse on ollut omaisuudenhoitoyhtiölle säilytetyn tehtävän eli eduskunnan edellyttämien

oikeudenkäyntien eräästä vaiheesta. Tätä koskeva päätöksenteko on ollut valtion vakuusrahaston sitä kautta valtiovarainministeri Alhon vastuulla.

Valtionyhtiöiden yleisestä sääntelystä poiketen tätä tapausta ajatellen on ollut voimassa valtion vakuusrahastolain 14 §. Tämä asettaa erityisvaatimukset valtion vakuusrahaston ja vastuullisen ministerin toiminnalle. Kyse voi olla sekä virheellisen ja lainvastaisen toimiohjeen antamisesta että toimiohjeiden antamatta jättämisestä.

Ministeri Alhon vastuun kannalta keskeisiä havaintoja ovat:

1. Vahingonkorvauksen sovittelua koskevaa linjapäätöstä ei oltu tehty, ja kuitenkin juuri tässä asiassa poikettiin eräissä muissa asioissa noudatetusta pääluvun mukaisesta (ilman korkoja) vahingonkorvauksen sovitteluperiaatteesta. Tässä suhteessa ministeri Alholla on ollut sekä poliittinen että oikeudellinen valvonnallinen vastuu. Myös moraaliset argumentit puoltavat sovintoperiaatteiden ohjeiden antamista.

Ministeri Alho olisi voinut saattaa tai esittää asian saattamista yleisenä kysymyksenä kansalaisten yhdenvertaisuus huomioon ottaen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi ennen yksittäistapausten ratkaisemista. Tässä suhteessa olisi voitu menetellä toisin, mutta moitittavuus ei ole yksin ministeri Alhon vastuuseen luettava seikka.

2. Ministerin antama toimiohje on koskenut yksittäistapausta. Se on perustunut käytännössä ministerin ja esittelijän suorittamaan harkintaan. Yleisestä, sovelletusta sovintoperiaatteesta on poikettu. Poikkeamista on perusteltu taloudellisilla syillä. Oikeudenkäyntien yleistä luonnetta ja vahingonkorvauksen sovittelussa muutoin noudatettuja periaatteita ei noudatettu. Intressien punninta ei ole ollut loppuun saakka harkittua.

3. Toimiohjeiden antaminen on hallintotehtävä. Toimiohjeiden antamiseen sovelletaan laajasti ottaen hallinnossa sovellettuja periaatteita. Toimiohjeiden toimivallan sääntelyssä on ollut tarkoitus antaa ministeriölle toimivalta vakuusrahastoa ja omaisuudenhoitoyhtiötä koskevissa asioissa. Toimiohjeiden antaminen tai perusteeton antamatta jättäminen kuuluvat sinänsä ministerin oikeudelliseen ja poliittiseen vastuuseen.

Arsenal-Silta Oy:n oikeudenkäynneissä on ollut valtion omistajaohjauksessa erityinen, yhteiskunnallinen intressi. Sen ohjaus on ollut valtion vakuusrahaston vastuulla. Siten ministeriössä otetut kannanotot ovat olleet hallinnollisen harkintavallan sääntelyn alaisia. Päätösvalan ja toimivallan käyttöä koskevat säännökset ovat antaneet tämän hyväksymisvallan ministeriölle, jonka on hallintovaltaansa käyttäessään noudatettava hallinnossa yleisesti hyväksytyjä periaatteita ja perusteluja.

4. Ministeri Alhon voidaan katsoa olleen moraalisesti esteellinen päättämään esillä olevaa asiaa. Hallinnon uskottavuuden ja puolueettomuuden vuoksi hänen olisi voinut siirtää asian valtiovarainministeriössä toimivan *toisen* ministerin tehtäväksi. Hallinnossa asetetaan toimijoille myös ulkoisen havaittavuuden periaatteen mukaisesti puolueettomuusvaatimus. Tässä asian edellyttämä harkinta ja edun saajan henkilöllisyys ja ministerin puoluesidonnaisuus edun saajaan sekä asian periaatteellinen merkitys huomioon ottaen ministeri Alho olisi voinut toimia toisella tavalla nimenomaan moraalisesta näkökulmasta. Hän ei ole ollut hallintomenettelylain tarkoittamassa merkityksessä esteellinen.

5. Ministeri Alho on kantanut poliittisen vastuun eräistä edellä todetuista moraalisen vastuun piiriin kuuluvista asioista eroamalla tehtävästään.

Ministeri Alho on syylistynyt hallinto-oikeudellisesti moitittavaan menettelyyn. Menettelyn moitittavuus on perustunut kuitenkin tulkintoihin jälkikäteen parhaasta menettelystä. Ministeri Alhon käyttämä harkintavalta on ollut huonosti perusteltua ja yleisesti sovelletusta linjasta merkittäväällä tavalla poikkeavaa. Harkintavallan perusteina käytetyt argumentit ovat olleet sinänsä hyväksyttäviä, vaikka ne eivät ole esillä olevaan tapaukseen sellaisenaan erityisen hyvin soveltuvia. Yhdenvertaisuudesta merkittävästi poikennutta ratkaisua ei ole perusteltu hallinnossa edellytettävällä tavalla.

Ministerin on toimittava virkavelvollisuuksissaan selvästi lainvastaisesti. Tämä tarkoittanee ensi sijassa juuri lainvastaisen menettelyn selkeyttä ja tietynasteista painavuutta. Lainvastaisen menettelyn *täytyy* olla jollain tavalla merkittävää; hallinnossa päätöksenteossa tietynasteiset virheet ovat hyväksyttäviä normaalisti, enintään ne aiheuttavat päätöksen kumottavuuden. Lainvastaisuuden selvyys-kriteerissä ei ole asetettu vaatimuksia virkarikoksen tekijän tai laiminlyöjän subjektiiviselle tahdolle siitä poiketen, mitä se on yleensä rikosoikeudellisten periaatteiden mukaan virkavelvollisuuksien rikkomista koskevien rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:ien mukaan. Tätä elementtiä rikoksen tunnusmerkistössä ei arvioida tässä.

Siten Arja Alhon ministerivastuuta on arvioitava hänen syykseen luettavien lainvastaisuuksien ja virheellisten menettelyjen valossa. Virheellisyyksien laatu huomioon ottaen perusteita ministerin selvälle lainvastaisuudelle menettelyssä ei näyttäisi olevan.

31.10.1997

Pertti Eilavaara