



OKV/1544/10/2021
OKV/1548/10/2021
OKV/1553/10/2021
OKV/1596/10/2021
OKV/1612/10/2021
OKV/1613/10/2021
OKV/1614/10/2021
OKV/1615/10/2021
OKV/1617/10/2021
OKV/1618/10/2021
OKV/1635/10/2021
OKV/1648/10/2021
OKV/1665/10/2021
OKV/1666/10/2021
OKV/1822/10/2021 ja
OKV/2795/10/2021

Valtioneuvoston kanslian pääministerille virka-asuntoon sisältyvinä tarjoamat ateriapalvelut

KANTELUKUT

Oikeuskanslerinvirastoon on 25.5.-12.10.2021 saapunut useita kanteluita, joissa arvostellaan pääministeri Sanna Marinia ja/tai valtioneuvoston kansliaa siitä, että Marinille on tarjottu ja että hän on yhdessä perheensä kanssa nauttinut pääministerin virka-asunnossa Kesärannassa valtion varoista kustannettuja aamiaisia ja muita elintarvikkeita. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies on 1.6.-15.6.2021 siirtänyt oikeuskanslerin käsiteltäväksi samaa asiaa koskevia kanteluita. Kantelijoiden näkemyksen mukaan pääministerin ja tämän perheen yksityiskäyttöön tarjotuille ateriapalveluille ei ole ollut laillista perustetta.

Osassa kanteluita arvostellaan valtioneuvoston kansliaa lisäksi siitä, että se on tulkinnut eräiden pääministerin ateriapalveluihin liittyvien ostokuittien sisältävän salassa pidettäviä tietoja eikä siksi ole antanut kyseisiä tietoja ostokuitteja pyytäneille. Osassa kanteluita myös tiedustellaan,

onko Marin tehnyt saamistaan ateriapalveluista asianmukaiset ilmoitukset verottajalle. Lisäksi vaaditaan selvittämään, ovatko edelliset pääministerit perheineen nauttineet Kesärannassa valtion varoista kustannettuja aamiaisia ja muita elintarvikkeita.

Osassa kanteluita tiedustellaan lisäksi vielä, onko Marinin ja hänen puolisonsa häät kustannettu valtion varoista.

SELVITYKSET

Valtioneuvoston kanslia on pyynnöstäni antanut asiassa 2.12.2021 päivätyn selvityksen (VN/25600/2021), joka sisältää alivaltiosihteerin A:n, talousyksikön päällikkönä tammikuuhun 2021 toimineen B:n ja edustustilaryhmän päällikkö C:n selvitykset.

Pääministeri Sanna Marin on pyynnöstäni antanut asiassa 9.12.2021 päivätyn selvityksen.

Helsingin poliisilaitos oli kesällä 2021 esiselvittänyt asiaa ja arvioinut esitutkinnan toimittamisen edellytyksiä valtioneuvoston kanslian virkamiesten menettelyn osalta. Poliisilaitokselta on hankittu nähtäväksi tutkinnanjohtajana asiassa toimineen rikostarkastajan 24.6.2021 tekemä esitutkintapäätös (5500/S/12540/21). Rikostarkastaja on päätöksessään arvioinut, ettei asiassa ollut syytä epäillä rikosta, minkä vuoksi asiassa ei toimitettu esitutkintaa.

Lisäksi käytettävissäni on ollut valtioneuvoston kanslian 17.8.2010 pääministerin virka-asunnosta ja siihen liittyvistä palveluista antama ohje (VNK/1100/02/2010), asiaa koskeva 18.6.2019 päivätty valtioneuvoston kanslian ohjeluonnos, valtioneuvoston kanslian 31.5.2021 Verohallinnolle osoittama lausuntopyyntö pääministerin virka-asunnon palveluiden veronalaisuudesta (VN/14907/2021) sekä Verohallinnon sille 4.6.2021 antama lausunto ”Pääministerin virka-asuntoon liittyvien ravitsemuspalveluiden veronalaisuus” (VH/2872/00.04.05/2021).

RATKAISU

1 Keskeiset säännökset ja tapahtumat

Pääministerin virka-asunnosta ja siihen liittyvistä palveluista säädetään laissa valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista (1096/2006, jäljempänä ministeripalkkiolaki). Sen 6 §:n mukaan pääministerillä on asunto valtion talossa, jonka kunnossapito, lämmitys ja valaistus sekä sisustus kustannetaan ja tarpeellinen henkilökunta maksetaan valtion varoista.

Tuloverolain (1535/1992) 70 §:n 3 momentin (1097/2006) mukaan pääministerin tehtävään liittyvä asuntoetu siihen kuuluvine palveluineen ei ole veronalaista tuloa.

Mainitut säännökset ovat tulleet voimaan 1.1.2007.

Käytettävissäni olevasta aineistosta ilmenee tapahtumista seuraavaa:

Valtioneuvoston kansliassa on vuodesta 2007 noudatettu käytäntöä, jonka mukaan virka-asunnossa asumiseen liittyvinä palveluina pääministerille on tarjottu myös ateriapalveluita.

Valtioneuvoston kanslia on 17.8.2010 antanut pääministerin virka-asuntoa ja siihen liittyviä palveluita koskevan ohjeen (VNK/1100/02/2010), jossa viitataan ministeripalkkiolain ja tuloverolain edellä mainittuihin säännöksiin. Ohjeen mukaan pääministerin virka-asuntona toimii Senaatti-kiinteistöjen hallinnoima Kesäranta, jossa valtioneuvoston kanslia on vuokralaisena. Valtioneuvoston kanslia maksaa valtion varoista virka-asuntoon liittyvät palvelut. Virka-asuntoon liittyviä palveluita ovat ohjeen mukaan virka-asunnon ylläpitoa ja turvallisuutta koskevat palvelut. Lisäksi palveluihin kuuluu ohjeen mukaan pääministerin asumiseen liittyviä palveluita. Tällaisia palveluita ovat muun ohella ruokailuun liittyvät palvelut, joista huolehtii valtioneuvoston edustustilojen Kesärantaan sijoitettu emäntä. Valtion varoista maksettavien palveluiden käyttäjiä ovat ohjeen mukaan pääministeri ja hänen kanssaan samaan talouteen kuuluvat perheenjäsenet.

Pääministerin virka-asunnon palveluita koskevaa valtioneuvoston kanslian ohjeistusta on täsmennetty 18.6.2019 päivätyssä ohjeluonnoksessa ”Pääministerin virka-asunto ja Kesärannan edustustilat ja niihin liittyvät palvelut”. Ohjeluonnoksen mukaan pääministerin asuessa virka-asunnossa, sisältäen myös lyhyet yöpymiset, voi edustustilojen myyntipalvelusta tai suoraan palvelukoordinaattorilta tilata etukäteen kylmiöön aamiaistarvikkeita sekä kylmänä toimitettavia aterioita, jotka on mahdollista lämmittää itse Kesärannassa. Edellä mainittuihin liittyvät kohtuulliset kulut maksetaan valtion varoista ja laskutetaan valtioneuvoston kanslialta pääministerille osoitetuista määrärahoista (ohjeluonnoksen kohta 4.1). Ohjeluonnoksen mukaan pääministerin käyttäessä virka-asuntoa asumiseen, mukaan lukien mainitut lyhyet yöpymiset, palvelujen käyttäjiä ovat pääministeri ja hänen kanssaan samaan talouteen kuuluvat perheenjäsenet (kohta 3).

Mainittu vuoden 2019 ohjeluonnos liittyy pääministeri Antti Rinteen perehdyttämiseen. Valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeri A oli tuolloin sihteerinsä välityksellä pyytänyt edustustilaryhmän päällikkö C:tä toimittamaan pääministerin perehdyttämistä varten ”lyhyet ranskalaiset viivat pääministerin virka-asunnon käytöstä”. C oli sähköpostitse ilmoittanut A:lle ne palvelut, joita oli tarjottu jo aiemmille pääministereille. Lisäksi hän oli kanslian mahdollisia myöhempiä keskusteluja varten laatinut oma-aloitteisesti vuoden 2010 ohjeesta päivitetyn luonnosversion (vuoden 2019 ohjeluonnos), johon hän oli kirjannut noudatetun käytännön. Saadun selvityksen mukaan valtioneuvoston kansliassa oli sittemmin toimittu luonnosversioon kirjattujen täsmennysten mu-

kaisesti, vaikka vuoden 2010 ohje oli edelleen muodollisesti voimassa. Pääministerille tarjottujen ateriapalveluiden kulut oli hyväksynyt valtion varoista kustannettaviksi valtioneuvoston kanslian talousyksikön päällikkönä toiminut B.

Pääministeri Marinin aloitettua tehtävässään A ja C olivat tammikuussa 2020 suullisesti perehdyttäneet pääministerin tämän virka-asunnon palveluihin vuoden 2010 ohjeeseen ja vuoden 2019 ohjeluonnokseen kirjatun käytännön pohjalta.

Marin on perheineen käyttänyt mainittuja ateriapalveluita tammikuusta 2020 toukokuuhun 2021. Kokonaiskustannukset tältä ajalta ovat olleet yhteensä 14 363,20 euroa. Hän on sittemmin lopettanut ateriapalveluiden käytön ja maksanut niiden arvon takaisin valtioneuvoston kanslialle.

Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan ennen Marinia pääministerin virka-asunnossa ovat ministeripalkkiolain voimassaollessa asuneet ainoastaan pääministeri Mari Kiviniemi perheineen (2010-2011) ja pääministeri Jyrki Katainen perheineen (2013). Kiviniemen osalta luotettavaa toteumatietoa virka-asuntoon liittyvien ateriapalveluiden käytöstä ei valtioneuvoston kanslian ilmoittaman mukaan ole enää jäljellä. Katainen perheineen on valtioneuvoston kanslian mukaan käyttänyt palveluita yhteensä 2 464,80 eurolla. Muut pääministerit eivät virka-asunnossa ole ministeripalkkiolain voimassaoloaikana asuneet ja he ovat yöpyneetkin siellä vain satunnaisesti. He eivät joko ole käyttäneet virka-asuntoon liittyviä ateriapalveluita lainkaan tai ovat käyttäneet niitä ainoastaan hyvin vähäisessä määrin.

2 Tutkinnan ajallinen ja asiallinen rajaaminen

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2003) 4 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Pääministeri Marin on perheineen käyttänyt virka-asuntoon liittyviä ateriapalveluita tammikuusta 2020 lukien. Edellä selostetun säännöksen perusteella en ole ryhtynyt tutkimaan kanteluita siltä osin, kun niissä on kyse aiemmille pääministereille ja heidän perheilleen kustannetuista virka-asuntoon liittyvistä ateriapalveluista.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että ministerin menettely voi tulla laillisuusvalvonnallisesti arvioitavaksi lähinnä silloin, kun kyse on ministerin virkatoimista.

Jotta laillisuusvalvonta voisi ulottua myös ministerin varsinaisten virkatoimien ulkopuoliseen menettelyyn, tulee menettelyllä olla oikeudellisesti merkityksellinen yhteys ministerin virkatoimiin. Tällöin menettelyn kuulumista laillisuusvalvonnan piiriin on arvioitava tapauskohtaisesti. (Ks. oikeuskanslerin tuore Marinin menettelyä vapaa-ajalla koskenut ratkaisu 2.11.2022 dnrot [OKV/2082/10/2022_ym.](#)).

Osassa kanteluita tiedustellaan, onko Marin tehnyt saamistaan ateriapalveluista asianmukaiset ilmoitukset verottajalle.

Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 7 §:n 1 momentin (15/2018) mukaan verovelvollisen on verotusta varten ilmoitettava Verohallinnolle veronalaiset tulonsa, niistä tehtävät vähennykset, tiedot varoistaan ja veloistaan sekä muut verotukseen vaikuttavat tiedot. Säännös koskee pääministeriä verovelvollisena eli yksityishenkilönä. Hänen toimintansa mainitussa asemassaan ei kuulu oikeuskanslerin valvontavaltaan. Näin ollen jätän kantelut tältä osin tutkimatta.

Siltä osin, kun kanteluissa on kyse siitä, onko Marinin ja hänen puolisonsa häät kustannettu valtion varoista, on valtioneuvoston kanslia selvityksessään ilmoittanut, että Marin ja hänen puolisonsa ovat vastanneet kaikista hääkuluistaan itse. Minulla ei ole aihetta epäillä valtioneuvoston kanslian asiasta ilmoittamaa. Asia ei näin ollen myöskään näiltä osin anna aihetta enempiin toimenpiteisiini.

Tässä ratkaisussani tutkin Marinille ja hänen perheelleen valtion varoista kustannettuja virka-asuntoon liittyviä ateriapalveluita koskevan asiakokonaisuuden yhtäältä Marinin menettelyn ja toisaalta valtioneuvoston kanslian virkamiesten menettelyn osalta. Kyse on ollut Marinille hänen asemaansa pääministerinä liittyvinä tarjotuista palveluista, joiden vastaanottamisen arviointi näkemykseni mukaan kuuluu oikeuskanslerin valvontavaltaan.

3 Pääministeri Marinille tarjotut ateriapalvelut

3.1 Tarjottujen ateriapalveluiden oikeudellisesta perusteesta

Marinille ja hänen perheelleen valtion varoista kustannettujen aamiaistarvikkeiden ja kylminä toimitettujen aterioiden tarjoaminen on perustunut edellä selostetuin tavoin valtioneuvoston kansliassa vuodesta 2007 noudatettuun käytäntöön, joka on kirjattu edellä mainittuihin valtioneuvoston kanslian vuoden 2010 ohjeeseen ja vuoden 2019 ohjeluonnokseen.

Edellä jo todetulla tavalla valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista säädetään ministeripalkkiolaissa, jonka 6 §:n mukaan pääministerillä on asunto valtion talossa, jonka kunnossapito, lämmitys ja valaistus sekä sisustus kustannetaan ja tarpeellinen henkilökunta maksetaan valtion varoista. Ministeripalkkiolain 7 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenelle

korvataan tehtävien hoitamisesta aiheutuneet ylimääräiset kohtuulliset kustannukset valtioneuvoston kanslian päätöksellä. Tuloverolain 70 §:n 3 momentin mukaan pääministerin tehtävään liittyvä asuntoetu siihen kuuluvine palveluineen ei ole veronalaista tuloa. Mainitut säännökset on eduskunnassa hyväksytty hallituksen esityksen [HE 93/2006 vp](#) pohjalta ja ne ovat tulleet voimaan 1.1.2007. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä sen eduskuntakäsittelyn aikana mietinnön [PeVM 8/2006 vp](#).

Asiassa on kyse siitä, voiko valtioneuvoston kanslian vuoden 2010 ohjeessa ja vuoden 2019 ohjeluonnoksessa tarkoitettujen pääministerin virka-asuntoon liittyvien ateriapalveluiden tulkita sisältyvän ministeripalkkiolain 6 §:ssä säädettyyn pääministerin asuntoetuun tai, voiko mainituista palveluista aiheutuneiden kustannusten vaihtoehtoisesti tulkita sisältyvän ministeripalkkiolain 7 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenelle valtioneuvoston kanslian päätöksellä korvattaviin tehtävien hoitamisesta aiheutuneisiin ylimääräisiin kohtuullisiin kustannuksiin.

Valtioneuvoston kanslia toteaa selvityksessään näkemyksensä, että ministeripalkkiolaki on monelta osin tulkinnanvarainen ja jättää soveltajalle harkintavaltaa. Kanslian mukaan pääministerille perheineen vuodesta 2007 tarjottu ateriapalvelu on ollut osa pääministerille asuntoetuna kuuluvaa palvelua, jonka tarkempi yksilöinti jää varsin avoimeksi tuloverolain 70 §:n 3 momentissa.

Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan se on arvioissaan ottanut myös huomioon erityisesti pääministeriä koskevat turvallisuusnäkökohdat. Asian arvioinnissa valtioneuvoston kanslia on edelleen ilmoittanut pitäneensä tärkeänä sitä, että valtioneuvoston jäsenyys on oikeudellisesti luonteeltaan luottamustehtävä, eikä kyseessä ole palvelussuhde. Tällaista luottamukseen perustuvaa suhdetta ei valtioneuvoston kanslian mukaan voi yleensä suoraan rinnastaa virkaksi tai työsuhteeseen, vaikka eräissä tilanteissa, kuten eläke-etuuksien ja virkamatkojen osalta, valtioneuvoston jäseniin on sovellettu virkamiehiin soveltuvaa sääntelyä.

Valtioneuvoston kanslia toteaa selvityksessään lisäksi, että mainittua palvelua on tarjottu jo toistakymmentä vuotta, eikä sen tekemää tulkintaa ole tänä aikana kyseenalaistettu. Aamiaistarvikkeiden sekä kylmänä toimitettavien aterioiden taloudellista arvoa on valtioneuvoston kansliassa lisäksi katsottu voitavan pitää osana pääministerille ministeripalkkiolaissa säädettyä asuntoetua siihen kuuluvine palveluineen.

Verohallinto on 4.6.2021 antanut valtioneuvoston kanslian pyynnöstä lausunnon pääministerin virka-asuntoon liittyvien ravitsemuspalveluiden veronalaisuudesta. Lausunnossaan Verohallinto arvioi, kuuluvatko tuloverolain 70 §:n 3 momentissa tarkoitettuun pääministerin tehtävään liittyvään verovapaaseen asuntoetuun myös valtioneuvoston kanslian vuoden 2010 ohjeessa ja vuoden 2019 ohjeluonnoksessa tarkoitettut ateriapalvelut, ja päättyy johtopäätökseen, jonka mukaan kyseiset palvelut eivät ole tuloverolain 70 §:n 3 momentin nojalla verovapaata tuloa.

Verohallinto toteaa lausunnossaan, että tuloverolaissa ei ole määritelty tarkemmin, mitkä palvelut kuuluvat lain 70 §:n 3 momentissa tarkoitettuun asuntoetuun, minkä vuoksi palveluiden kuuluminen asuntoetuun jättää sijaa tulkinnalle. Koska mainittu säännös merkitsee poikkeusta tuloverotuksen perustana olevaan laajaan tulon veronalaisuuteen, on sitä Verohallinnon näemyksen mukaan tulkittava suppeasti. Säännöksen tulkinnasta ei ole julkaistua eikä Verohallinnon tiedossa olevaa oikeuskäytäntöä eikä Verohallinto ole antanut asiasta ohjetta. Ministeripalkkiolain ja tuloverolain 70 §:n 3 momentin säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä HE 93/2006 vp ja siitä annetusta perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 8/2006 vp ei löydy tukea sille, että tuloverolain 70 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin pääministerin asuntoetuun kuuluviin palveluihin sisältyisi muita kuin ministeripalkkiolain 6 §:ssä säädettyjä palveluita tai muita välittömästi asumiseen liittyviä palveluita. Ministeripalkkiolain 6 §:ssä on Verohallinnon mukaan puolestaan lueteltu tyhjentävästi pääministerin asuntoetuun liittyvät edut, joita ovat asunnon sijaintitalon kunnossapitoa, lämmitystä, valaistusta, sisustusta sekä talon henkilökuntaa koskevat edut. Hallituksen esitykseen kirjatuista säännöksen perusteluista ei ilmene, että asuntoetuun olisi tarkoitettu kuuluvan muita etuja.

Yhdyn Verohallinnon käsitykseen, jonka mukaan arvioitavanani olevan kaltainen ateriapalvelu ei kuulu ministeripalkkiolain 6 §:ssä säädettyyn pääministerin asuntoetuun. Korostan tässä yhteydessä sitä, ettei ministeripalkkiolaissa, sitä koskevassa hallituksen esityksessä HE 93/2006 vp taikka hallituksen esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 8/2006 vp ole minkäänlaisia mainintoja pääministerille ja tämän perheelle tarkoitetuista ateriapalveluista, sekä sitä, että lain perusteluissa nimenomaisesti todetaan hallituksen esityksessä olleen tarkoitus säätää aiemmasta poiketen palkkion lisäksi laintasoisesti mahdollisimman kattavasti valtioneuvoston jäsenille maksettavista korvauksista ja etuuksista (HE 93/2006 vp, s. 11).

Ministeripalkkiolain 7 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenelle korvataan tehtävien hoitamisesta aiheutuneet ylimääräiset kohtuulliset kustannukset valtioneuvoston kanslian päätöksellä. Säännöksen perustelujen mukaan kysymykseen voisi tulla esimerkiksi tehtävän hoitamisesta aiheutuvia tietoliikennekustannuksia taikka turvallisuuteen ja liikkumiseen liittyviä, lähinnä vähäiseksi katsottavia kuluja (HE 93/2006 vp, s.13). Perusteluista ei löydy viitteitä siitä, että säännöksessä tarkoitetuilla ylimääräisillä kustannuksilla tarkoitettaisiin pääministerille ja tämän perheenjäsenille tarjottavia virka-asuntoon liittyviä ateriapalveluita. Tällaiseen tulkintaan ei myöskään valtioneuvoston kanslia ole selvityksessään vedonnut.

Edellä kerrotun pohjalta totean, ettei valtioneuvoston kanslian vuoden 2010 ohjeeseen ja vuoden 2019 ohjeluonnokseen kirjatulle ja kansliassa noudatetulle käytännölle kustantaa valtion varoista pääministerille ja tämän perheelle virka-asuntoon liittyviä ateriapalveluita löydy perustaa lainsäädännöstä. Valtioneuvoston kanslian pitkäaikainen käytäntö ja ohjeistus ovat siten tältä osin lainvastaisia.

3.2 Pääministeri Marinin menettelyn arviointi

Käytettävissäni olevan aineiston mukaan alivaltiosihteeri A ja edustustilaryhmän päällikkö C ovat tammikuussa 2020 antaneet Marinille valtioneuvoston kanslian vuoden 2010 ohjeen ja vuoden 2019 ohjeluonnoksen pohjalta suullisesti perehdytyksen virka-asunnon käyttöön ja sen palveluihin.

Marinin selvityksen mukaan hänellä itsellään tai hänen esikuntaansa kuuluvilla henkilöillä ei ole ollut tietoa pääministerin ja tämän perheen yksityiskäyttöön tarkoitettujen ateriapalvelujen kustantamiseen valtion varoista mahdollisesti liittyvästä oikeudellisesta epäselvyydestä ennen kuin asia on keväällä 2021 noussut esiin julkisuudessa. Valtioneuvoston kanslian virkamiehet ovat selvityksen mukaan tehneet kaikki ratkaisut niistä palveluista, joiden on katsottu kuuluvan pääministerille asuntoetuun sisältyvinä, eikä Marin ole osallistunut asuntoetua ja siihen kuuluvia palveluita koskevaan päätöksentekoon tai niitä koskevaan ohjeistamiseen.

Minulla ei ole aihetta epäillä Marinin asiasta selvityksessään kertomaa, jota muu asiasta saamani selvitys tukee. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella Marin ei ole millään tavoin itse vaikuttanut palvelujen ja ohjeistuksen sisällön määrittelyyn. Marinin menettelyn arvioinnin kannalta on nähdäkseni näin ollen olennaista se, millainen selonottovelvollisuus hänellä on katsottava olleen hänelle tarjottujen palvelujen lainmukaisuudesta.

Näkemykseni mukaan pääministerillä on ollut oikeus luottaa hänen valtioneuvoston kanslian virkamiehiltä saamansa virka-asunnon käyttöä ja sen palveluita koskevan perehdytyksen lainmukaisuuteen. Asiassa ei ole tullut esille mitään sellaisia seikkoja, joiden perusteella Marinin olisi arvioni mukaan tullut kyseenalaistaa saamansa perehdytyksen ja virkamiesten laatiman ohjeistuksen lainmukaisuus.

Marinin menettely asiassa ei anna aihetta toimenpiteisiini.

3.3 Valtioneuvoston kanslian menettelyn arviointi

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään oikeusvaltioperiaatteesta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 107 §:n mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Soveltamiskiellon kohteena olevina muina lakia alemmanasteisina

säädöksinä on pidetty muun muassa ministeriöiden antamia oikeusnormeja ja muita viranomaisten antamia soveltamismääräyksiä ja -ohjeita (ks. oikeuskanslerin päätös 22.11.2022 dnro [OKV/1225/10/2021](#)). Niitä ei siten saa soveltaa, jos ne ovat ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Kuten olen jo edellä päätökseni kohdassa 3.1 todennut, ei valtioneuvoston kanslian vuoden 2010 ohjeeseen ja vuoden 2019 ohjeluonnokseen kirjatulle ja kansliassa noudatetulle käytännölle kustantaa valtion varoista pääministerille ja tämän perheelle virka-asuntoon liittyviä ateriapalveluita löydy perustaa lainsäädännöstä.

Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan ministeripalkkiolain 6 §:ä on säännöksen voimaantulosta asti harkintavallan rajoissa ja perustellusti voinut tulkita tavalla, joka on vasta keväällä 2021 asetettu kyseenalaiseksi.

Alivaltiosihteeri A on selvityksessään kertonut menettelyn perustuvan mainitun säännöksen ohella kansliassa vuodesta 2007 noudatettuun hallintokäytäntöön.

Talousyksikön päällikkönä toiminut B on kertonut tarkistaneensa menotositteet ja niiden asianmukaisuuden ja kohtuullisuuden kanslian työjärjestyksen, taloussäännön ja Kesärannan virka-asuntoa koskeneen ohjeen pohjalta. Hän oli ilmoittamansa mukaan toiminut maksuja hyväksyessään sen mukaisesti, että Kesärannan ravitsemuspalvelumenot olisi järjestetty näiden ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti. Hän kertoi olettaneensa, samoin kuin muiden valtioneuvoston kansliassa tehtyjen päätösten ja ohjeiden osalta, että Kesärannan virka-asunnosta tehty ohje oli laadittu asianmukaisesti voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti ja että siihen liittyvät mahdolliset lainsäädännölliset kysymykset oli selvitetty ja ratkaistu ennen ohjeen hyväksymistä, jos niitä olisi ilmennyt.

Tulkinta, jonka mukaan kysymyksessä olevat palvelut olisi voitu myöntää ministeripalkkiolain 6 §:n nojalla ei edellä päätökseni kohdassa 3.1 toteamallani tavalla saa tukea säännöksen sanamuodosta, lainvalmistelutöistä tai muistakaan oikeuslähteistä. Näkemykseni mukaan tulkinta ei kuulu säännöksen oikeudellisesti mahdollisiin merkityssisältöihin. Perustuslain 107 §:n soveltamiskielto huomioon ottaen edun myöntämistä ei ole mahdollista perustaa myöskään valtioneuvoston kanslian ohjeisiin kirjattuun vakiintuneeseen käytäntöön, olkoonkin, että se voidaan ottaa huomioon kanslian yksittäisten virkamiesten menettelyn moitittavuutta arvioitaessa.

Virkamiesten suhtautumisesta viranomaisen vakiintuneisiin hallintokäytäntöihin totean yleisesti seuraavan. Arvioitavana olevassa tapauksessa kysymyksessä olevan kaltaisissa verraten rajatun virkamiesjoukon käsiteltävinä olevissa asioissa, joissa viranomaisen menettely ei lähtökohteisesti juurikaan altistu julkiselle kontrollille ja joihin ei liity myöskään varteenotettavaa asianosaiskontrollia, olisi asiaa hoitavien virkamiesten nähdäkseni erityisen perusteltua aika ajoin

kiinnittää oma-aloitteisesti huomiota toiminnan oikeudellisiin perusteisiin. Näin menetellen vältytään esimerkiksi sellaisilta tilanteilta, joissa viranomaisen hallintokäytäntö jatkuu muuttumattomana, vaikka sitä koskevaa sääntelyä on jollakin siihen vaikuttavalla tavalla muutettu tai toiminnan säädösperusta on jopa vuosien varrella kokonaan kadonnut.

Kysymyksessä olevassa asiassa totean, että kustantaessaan Marinille ja tämän perheelle virka-asuntoon liittyviä ateriapalveluita valtion varoista ilman, että menettelylle on ollut lainmukainen peruste, valtioneuvoston kanslia on, vastoin sen omaa käsitystä, ylittänyt harkintavaltansa ja menetellyt näin ollen lainvastaisesti.

4 Valtioneuvoston kanslian menettely asiakirjapyyntöjen käsittelyssä

Muutamassa kantelussa on lisäksi vielä pyydetty tutkimaan, oliko valtioneuvoston kanslia menetellyt lainvastaisesti salatessaan ateriapalveluita koskeviin ostokuitteihin sisältyviä tietoja. Kantelut perustuvat julkisuudessa olleisiin tietoihin ja ovat siten luonteeltaan yleisluonteisia.

Jokaisella on perustuslain 12 §:n 2 momentin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 9 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen julkisuuslaissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on julkisuuslaissa säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen tulee julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan muun muassa ilmoittaa ratkaisunsa oikeudellinen peruste ja ne seikat, joiden vuoksi tietoja ei voida antaa. Tämän jälkeen pyytäjällä on oikeus saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen asiakirjapyyntöön antamaan ratkaisuun on mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan sen kanteluissa tarkoitettuihin asiakirjapyyntöihin antamissa niin sanotuissa virkamiesvastauksissa on todettu, että ”aamiaistarvikkeiden hankinnasta tehtyyn keskitettyyn toimittajasopimukseen liittyen toimittajan ja elintarvikkeiden ostokuittien toimittajatieto on salassa pidettävä tieto julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella”. Kyse on valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan pääministerin turvajärjestelyjä

ja niiden toteuttamista koskevista tiedoista, joiden luovuttaminen paljastaisi sellaisia turvajärjestelyihin liittyviä yksityiskohtia, jotka vaarantaisivat pääministerin turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumisen. Lisäksi asiakirjapyyntöihin annetuissa vastauksissa on selvityksen mukaan todettu, että elintarvikkeita koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan, koska ne sisältävät tietoa pääministerin elintavoista ja perhe-elämästä.

Valtioneuvoston kanslia kertoo selvityksessään luovuttaneensa asiakirjapyyntöjen esittäjille asiakirjat siltä osin, kun ne eivät ole sisältäneet julkisuuslain perusteella salassa pidettävää tietoa. Selvityksen mukaan muutama asiakirjapyyntö esittäjä on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta valituskelpoista päätöstä. Valtioneuvoston kanslialla ei ilmoittamansa mukaan ole tietoa, onko näistä päätöksistä valitettu hallinto-oikeuteen.

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeuskansleri ei pääsääntöisesti puutu asioihin, joissa käytävissä on vielä valitusoikeus tai muu säännönmukainen oikeusturvakeino. En kerrottuun nähden pidä lähtökohtaisesti perusteltuna ryhtyä laillisuusvalvojana ottamaan kantaa yksittäisten ostokuittien julkisuuteen, kun ostokuitteja pyytäneillä henkilöillä on viime kädessä mahdollisuus saattaa salassapidon lainmukaisuus hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Valtioneuvoston kanslian kyseisten asiakirjapyyntöjen käsittelyssä noudattamien menettelytapojen osalta minulla ei kerrotuin tavoin verraten yleisluonteisista kanteluista ja valtioneuvoston kanslian antamasta selvityksestä ilmenevien tietojen pohjalta ole perusteita todeta valtioneuvoston kanslian lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

5 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtioneuvoston kanslia on tammikuusta 2020 toukokuuhun 2021 kustantanut pääministeri Marinille ja tämän perheelle valtion varoista virka-asuntoon liittyvinä palveluina aamiaistarvikkeita ja kylmänä toimitettuja aterioita. Menettelylle ei edellä asiasta esittämäni käsityksen mukaan ole ollut lainmukaista perustetta. Valtioneuvoston kanslia on siten arvioni mukaan ylittänyt ministeripalkkiolakia soveltaessaan harkintavaltansa ja menetellyt näin ollen lainvastaisesti.

Valtioneuvoston kanslian Marinille ja tämän perheelle valtion varoista kustantamien ateriapalvelujen rahallinen arvo on ollut verraten merkittävä. Kun Marin on maksanut palvelujen arvon takaisin valtioneuvoston kanslialle, ei valtiolle käsitykseni mukaan ole kuitenkaan aiheutunut asiassa taloudellista vahinkoa. Valtioneuvoston kanslian menettely on kuitenkin ollut omiaan aiheuttamaan taloudellisen vahingon aiheutumisen vaaran. Arvioni mukaan se on lisäksi ollut omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan ja valtion varojen käytön asianmukaisuuteen.

Vaikka olen tutkinut menettelyn vain siltä osin, kun ateriapalveluja on kustannettu Marinille ja tämän perheelle, käy asiasta saamastani selvityksestä ilmi, että menettelyn taustalla on vuosikausia jatkunut ja valtioneuvoston kanslian ohjeeseen jo yli kymmenen vuotta sitten kirjattu käytäntö. Kerrotun perusteella olen päättänyt kohdentamaan toimenpiteeni asiassa valtioneuvoston kansliaan, enkä sen yksittäisiin asiaa viime vaiheissaan käsitelleisiin virkamiehiin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Annan valtioneuvoston kanslialle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun huomautuksen sen edellä todetuin tavoin lainvastaisesta menettelystä.

Pääministeri Sanna Marin on vastaanottanut valtioneuvoston kanslian hänelle edellä todetuin tavoin valtion varoista lakiin perustumattomasti kustantamat ateriapalvelut. Näkemykseni mukaan hänellä on kuitenkin ollut oikeus luottaa valtioneuvoston kanslian virkamiesten hänelle asiasta antamaan perehdytykseen ja arvioon tarjottujen ateriapalvelujen lainmukaisuudesta.

Pääministeri Marinin menettely ei anna aihetta toimenpiteisiini. Lähetän kuitenkin hänelle tiedoksi tämän päätökseni, joka sisältää edellä kohdassa 3.1 esittämäni pääministerin virka-asuntoa ja siihen liittyviä palveluita sääntelevää ministeripalkkiolain 6 §:ä koskevan oikeudellisen arviointini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen