



KANTELU

Oikeuskanslerinvirastoon on 9.-10.1.2023 saapunut kanteluita, joissa arvostellaan sisäministeriötä 5.1.2023 asetetun esiselvityshankkeen ”Kanavointikykyinen rahapelijärjestelmä – vaihtoehtojen tarkastelu” selvityshenkilöiden eturistiriidoista. Kanteluiden mukaan hankkeen selvityshenkilöillä on sidonnaisuuksia rahapelitoiminnan tuottoja saaviin tahoihin ja hankkeeseen on nimetty edustajia eniten pelihäviöistä hyötyvistä organisaatioista. Kanteluissa katsotaan, että selvityshankkeen kokoonpano nakertaa sen kykyä tehdä objektiivista arviota.

SELVITYS

Oikeuskansleri pyysi sisäministeriötä toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen.

Sisäministeriön poliisiosaston 17.3.2023 päivätyn selvityksen mukaan esiselvityshankkeen asettamiseen liittyvä virkamiesvalmistelu käynnistyi poliisiosastolla joulukuussa 2022 ministeriön poliittisen johdon toimeksiannosta ja sen ohjauksessa. Poliisiosasto ei osallistunut selvityshenkilöiden valintaa koskevaan menettelyyn, vaan selvityshenkilöiden valinnasta keskusteltiin rahapeliasioita seuraavien ministereiden kesken 22.12.2022 pidetyssä kokouksessa, johon osallistuivat myös poliittiset valtiosihteerit. Selvityshenkilöiden valinta hyväksyttiin tämän jälkeen hallituspuolueilla.

Poliisiosaston käsityksen mukaan ennen selvityshankkeen asettamista valtioneuvoston kanslia koordinoi selvityshenkilöiden valintaa ja kävi keskusteluja selvityshenkilöiden kanssa heidän kutumisestaan hankkeen selvityshenkilöiksi ja toimeksiannon sisällöstä. Oikeuskanslerin sel-

vityspyyntöön vastaamiseksi poliisiosasto pyysi valtioneuvoston kanslialta kuvauksen selvityshenkilöiden valintaan johtaneesta menettelystä sekä tiedon oikeuskanslerin selvityspyyntönsään yksilöimistä kysymyksistä. Poliisiosasto pyysi valtioneuvoston kanslialta tiedot myös muista mahdollisista seikoista, jotka voisivat olla merkityksellisiä selvityksen antamiselle oikeuskanslerille.

Poliittisen tahtotilan toimeenpanemiseksi sisäministeriön poliisiosastolla valmisteltiin poliittisen ohjauksen mukaisesti esiselvityshankkeen asettamispäätös sekä valmisteltiin selvityshenkilöiden kanssa tehtävä toimeksiantosopimus hankkeen asettamispäätöksessä todetun tehtävän suorittamiseksi.

Sisäministeriön poliisiosasto on esiselvityshanketta asetettaessa ja selvityshenkilöiden tehtävää koskevaa toimeksiantosopimusta tehtäessä arvioinut hallintolain (434/2003) ja sen esteellisyyssäännösten soveltumista selvityshenkilöiden toimintaan erityisesti perustuslain 118 §:ssä säädetyn esittelijänvastuun arvioinnin näkökulmasta. Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että sille ei kuulu esiselvityshankkeen selvityshenkilöiden valintaan liittyvän poliittisen harkinnan tarkoituksenmukaisuuden arviointi mukaan lukien objektiivisuus, koska politiikkatoimet konkretisoituvat varsinaisia virkatoimia koskevan virkavastuun sijaan niin sanottuna parlamentaarisena vastuuna.

Sisäministeriön poliisiosaston mukaan mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. Hallintoasioita ovat hallintolain esitöiden ([HE 72/2002 vp](#)) mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. Hallintoasiassa noudatettavalla menettelyllä tarkoitetaan esitöiden mukaan ensisijaisesti hallintopäätöksenä konkretisoituvaa viranomaisen ratkaisutoimintaa ja siihen välittömästi liittyviä toimia.

Sisäministeriö toteaa myös muun muassa, että sen asettamassa hankkeessa oli kyse rahapeliin toimeenpanoa koskevaa yksinoikeusjärjestelmää arvioivasta ja vaihtoehtoisia rahapelijärjestelmiä kartoittavasta esiselvityshankkeesta, ei varsinaisesta laajemmasta selvityshankkeesta tai säädösvalmisteluhankkeesta. Asettamispäätöksen mukaan hankkeen tavoitteena ja tehtävänä oli arvioida yksinoikeusjärjestelmän nykytila suhteessa arpajaislaissa säädettyihin tavoitteisiin, tarkastella esiselvityksen kannalta relevanteissa maissa käytössä olevia rahapelijärjestelmiä ja arvioida erilaisten rahapelijärjestelmien yhteiskunnallisia hyötyjä ja haittoja. Lisäksi tavoitteena oli luoda tilannekuva ja laatia kartoitus erilaisista rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista malleista poliittisen päätöksenteon tueksi.

Sisäministeriön poliisiosasto toteaa myös, että selvityshenkilöt eivät tehneet hallintopäätöksiä, vaan heidän tehtävänään oli laatia raportti asettamispäätöksen mukaisen hankkeen toimeksianton toteuttamiseksi. Hankkeen ja siten selvityshenkilöiden toimeksiantoon ei sisällynyt esimerkiksi kehittämis ehdotusten tai -suositusten taikka lainsäädäntömuutosehdotusten laatimista.

Johtopäätöksinään sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että esiselvityshankkeessa ei ollut kyse hallintoasian käsittelystä, tai siitä, että selvityshenkilöt osallistuisivat jonkin hallintoasian käsittelyyn, vaan kyseessä oli raportin muodossa annettavan selvityksen tekeminen. Kyse ei ollut viranomaisen ratkaisutoiminnasta eikä hallintoasian ratkaisuun tähtäävästä selvityksestä. Selvitystä oli asettamispäätöksen mukaisesti tarkoitus käyttää poliittisen päätöksenteon tukena ja selvityshenkilöiden valinnassa oli kyse poliittisesta tarkoituksen mukaisuusharkinnasta. Varsinaiset hallintolain esteellisyys säännökset eivät tule poliisiosaston näkemyksen mukaan sovellettaviksi selvityshenkilöiden selvitystoimintaan.

Oikeuskansleri pyysi myös valtioneuvoston kansliaa toimittamaan selvityksen valtioneuvoston kanslian roolista kyseisessä esiselvityshankkeessa ja sen valmistelussa. Valtioneuvoston kanslian 7.6.2023 päivätyn selvityksen mukaan esiselvityshankkeessa selvityshenkilöiksi kutsuttavien henkilöiden kartoittaminen, valinta ja yhteensovittaminen tapahtuivat esiselvityshankkeen ohjausryhmäksi muodoutuneen ryhmän poliittisten valtiosihteerien kesken. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ei osallistunut selvityshenkilöiden valintaan, eikä hankkeen kokoonpanoon liittyvän asiantuntemuksen selvittämiseen tai arviointiin. Valtioneuvoston kanslia osallistui kuitenkin esiselvityshankkeeseen asettamalla hankkeen ohjausryhmään edustajakseen tiettyjä virkamiehiä.

RATKAISU

Hallintolaissa säädetään perusteista, joiden nojalla henkilö voi olla esteellinen hoitamaan tehtäväänsä. Esteellisyys voi perustua laissa erikseen säädettyyn seikkaan tai esteellisyyttä koskevaan yleislausekkeeseen. Erityinen esteellisyysperusta on hallintolain 28 §:n mukaan se, että henkilö avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Yleislausekkeen mukaan henkilö on esteellinen, jos hänen puolueettomuutensa muusta kuin laissa säädetystä erityisestä syystä vaarantuu. Hallintolain yleislausekkeen soveltaminen edellyttää lain esitöiden mukaan, että puolueettomuutta vaarantavan syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja että sen vaikutuksen tulee olla saman asteinen kuin erikseen säädettyissä esteellisyysperusteissa ([HE 72/2002 vp, s. 82](#), ks. myös esim. [KHO:2020:80](#)).

Hallintolaissa säädetyt esteellisyysäännöt ovat osa hyvän hallinnon periaatteita. Ne tulevat sovellettaviksi myös muussa hallintotoiminnassa kuin muodollisten hallintopäätösten tekemisessä. Lain esitöiden mukaan hyvän hallinnon periaatteet tulevat sovellettaviksi viranomaisen toiminnassa yleisesti ([HE 72/2002 vp](#), s. 49, ks. myös [KHO:2021:141](#)).

Virkamiehen esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan esitöiden mukaan käsittelyyn osallistuvaan henkilöön. Näin virkamiehen käsite ulottuu julkista valtaa käyttävään henkilöön. Viranomainen voi myös pyytää lausuntoja ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Lausunnonantajan esteellisyyttä arvioidaan käytännössä sen perusteella, mikä merkitys asianomaisella lausunnolla on asian ratkaisemisen kannalta ([HE 72/2002 vp](#), s. 86-87).

Asiassa oli kyse selvityksestä, jota oli tarkoitus käyttää lainsäädännön muutosten tukena. Lainvalmistelun objektiivisuus ja puolueettomuus liittyvät oleellisesti hyvän hallinnon periaatteisiin. Hallintolain esitöiden mukaan ”lainsäädäntötoimet ja yleisten oikeussääntöjen antaminen jäisivät voimassa olevan hallintomenettelylain tapaan hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle” ([HE 72/2002](#), s. 50). Silti hallinto-oikeudellisten yleisten oikeusperiaatteiden on katsottu soveltuvan viranomaisten toimintaan sen sisällöstä riippumatta. Velvoittavaa merkitystä on soveltuvien osin ainakin säännöksillä, jotka määrittelevät esteellisyyttä, asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä, kuulemista ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista sekä perusteluvelvollisuutta. Hallintolain 6 §:n toisessa virkkeessä säädetään, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Lain perusteluissa korostetaan sitä, että viranomaisen ”pääöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa” ([HE 72/2002 vp](#), s. 55). Viranomaisella on siten muussakin toiminnassa kuin hallintoasian käsittelyssä velvollisuus puolueetomaan ja objektiiviseen toimintaan.

Olen ulkopuolisen selvityksen tilaamista asianajotoimistolta koskevassa ratkaisussani ([OKV/536/1/2019](#)) todennut, että ministeriön on omassa toiminnassaan huolehdittava siitä, että toiminta on paitsi asianmukaista ja puolueetonta, myös näyttää sellaiselta ulospäin. Näkemykseni mukaan eduskunnalle tulee hallituksen esitysten ja eduskunnalle annettavien selvitysten yhteydessä antaa riittävän monipuolisesti tietoa. Ratkaisussani totesin, että tietojen ja näkökulmien monipuolisuuden ja selvityksen myös näyttämisen ulkopuolisen objektiivisen tarkastelijan silmissä puolueettomalta kannalta olisi perusteltua, että ministeriö täydentää selvitystä, jonka laatijoilla on sidonnaisuuksia sääntelyn kohteena oleviin toimijoihin esimerkiksi tutkijoilta hankitulla selvityksellä tai ministeriön virkavastuulla tekemällä arviolla.

Kysymys on myös lainvalmistelun laadusta. Hallituksen esitys on laadittavaa hyvää ja objektiivista tietopohjaa käyttäen. Esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. esim. [PeVL 16/2024 vp](#), kohta 9, ks. myös [Oikeuskanslerin toimenpidekynns lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa](#)).

Arviointi

Vaikka sisäministeriö toteaa, että selvityshenkilöiden valinta on tapahtunut poliittisessa ohjauksessa, on sisäministeriö kuitenkin virkatyönä tehnyt esiselvityshankkeen asettamispäätöksen 5.1.2023. Nähdäkseni mahdollisten esteellisyyksien selvittäminen on siten kuulunut sisäministeriön vastuulle.

Sisäministeriön selvityksestä käy ilmi, että sisäministeriö on arvioinut selvityshenkilöiden esteellisyyttä ja päätenyt siihen, että he eivät tehtävänsä takia ole sellaisessa asemassa, että esteellisyyssäännöt tulevat sovellettaviksi. Nähdäkseni tämä oikeudellinen arvio on kyseenalaistettava. Pelkästään se seikka, ettei henkilön toiminta ole muodollisesti hallintopäätökseen johtavaa, ei ole peruste jättää hallintolain 28 §:n vaatimuksia noudattamatta. Hallintolain esitöiden perusteella on ilmeistä, että esteellisyyssääntöjä on arvioitava myös ulkopuolisia asiantuntijoita, kuten selvityshenkilöitä valittaessa.

Esiselvityshankkeen tarkoitus on ollut tuottaa tietoa lainsäädännön tueksi, mikä merkitsee varsin suoraa ja merkittävää vaikuttamista yhteiskuntaan. Asettamispäätöksen mukaisesti hankkeen tehtävänä on ollut muun muassa arvioida erilaisten rahapelijärjestelmien yhteiskunnallisia hyötyjä ja haittoja. Lisäksi tarkoituksena on ollut kartoittaa lainsäädännön muutostarpeita. Nähdäkseni tämänkaltaisen tehtävän puolueeton toteuttaminen edellyttää, että kokoavan arvion tekevillä henkilöillä ei ole sidonnaisuuksia tahoihin, joille koituu etua tai haittaa siitä, että lainsäädäntöä kehitetään.

Lainvalmistelun laadun kannalta on oleellista, että lainsäädännön pohjana käytettävä tietomateriaali on objektiivista. Lainvalmisteluun voivat osallistua eri intressitahot ja se on tarkoituksenmukaistakin PL 14 §:ssä turvattujen osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Silti varsinaisten hallituksen esitysten tekemisen tulee pohjautua monipuoliseen ja objektiiviseen tietoon. Nähdäkseni sisäministeriön olisi tullut arvioida selvityksen tekijöiden mahdollisuuksia objektiivisen tiedon tuottamiseen ja sikäli kun intressitahojen edustajat tai niitä niissä toimivat taikka muutoin niitä lähellä olevat henkilöt osallistuvat selvitysten laatimiseen, arvioida dokumentoidusti myös sitä, millä täydentävillä selvityksillä ja arvioinneilla asian tarkastelun kokonaisuuden objektiivuus ja luottamus siihen varmistetaan.

Valtioneuvoston kanslian selvityksestä käy ilmi, että valtioneuvoston kanslia ei ole arvioinut selvityshenkilöiden esteellisyyttä tai selvityksen objektiivisuutta. Nähdäkseni se seikka, että henkilöiden kartoittaminen, valinta ja yhteensovittaminen tapahtuivat esiselvityshankkeen ohjausryhmäksi muotoutuneen ryhmän poliittisten valtiosihteerien kesken viittaa siihen, että valtioneuvoston kanslian vaikutusmahdollisuudet selvityshenkilöiden valintaan ovat olleet verrattain pienet.

Kiinnitän kuitenkin valtioneuvoston kanslian huomiota siihen, että selvityshenkilöiden esteellisyys ja selvitysten objektiivisuus arvioidaan tulevissa hankkeissa huolellisesti.

Näkemykseni on, että asiassa olisi tullut arvioida selvityshenkilöiden esteellisyyttä ja tuloksena laadittavan selvityksen objektiivisuutta ja sitä kohtaan tunnettava luottamusta tarkemmin. Tilanteen erityispiirre on kuitenkin se, että poliittisen ohjauksen ja virkamiesten valmistelun roolijako vaikuttaa olleen epäselvä. Nähdäkseni valtioneuvoston tulee tämän tyyppisten valmisteluelinten asettamisessa jatkossa kiinnittää enemmän huomiota siihen, että esteellisyys- ja objektiivisuusarvio tehdään huolellisesti. Ministeriöiden tulee harkita toimintakäytäntöjään lainsäädännön selvitys- ja esiselvityshankkeiden osalta. Lainvalmistelussa tulee olla selkeä poliittisen johdon ja virkamiesten tekemän valmistelun roolijako ja tätä roolijakoa on tarpeen ylläpitää esimerkiksi laatimalla käytäntösäännöt ja toimimalla niiden mukaisesti (ks. [Oikeuskanslerin puheenvuoro 2019](#)). Poliittiset valtiosihteerit toimivat virkamiehen virkavastuulla. Tästä huolimatta ministeriöiden varsinaisen virkakunnan tehtävänä on huolehtia objektiivisuusarvion tekemisestä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän sisäministeriön poliisiosaston huomiota siihen, että lainsäädännön kehittämiseen liittyvien selvityshankkeiden toteuttajien mahdollisia esteellisyyksiä arvioidaan huolellisesti hallintolain 28 §:n mukaisesti sekä niin, että tilanteissa tarkastellaan myös selvityshenkilöiden mahdollisuuksia tuottaa objektiivista ja monipuolista tietoa lainsäädännön valmistelun ja kehittämistoimenpiteiden tueksi. Lisäksi kiinnitän valtioneuvoston ja sen kanslian huomiota yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan puolueettomuus- ja objektiviteettiperiaatteen noudattamiseen ministeriöiden lainvalmistelussa sekä lainvalmisteluun ja yhteiskunnan järjestelmätason ratkaisuihin liittyvissä esiselvitys-, selvitys- ja kehittämishankkeissa.

Tämä ratkaisu lähetetään kantelijoille, sisäministeriölle ja valtioneuvoston kansliaan sekä tiedoksi lainvalmistelun yleisestä kehittämisestä vastaavaan oikeusministeriöön.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo