

**VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI**  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 20 00023 VALTIONEUVOSTO

**PÄÄTÖS**

8.10.2002

Dnro 15/50/02

**VALTIONEUVOSTON OSUUDEN SELVITTÄMINEN**  
**SONERA OYJ:N UMTS-PÄÄTÖKSENTEOSSA**

## Sisällys

1. ASIAN VIREILLETULO .....	3
2. LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN OMATOIMINEN SELVITYS .....	3
3. HANKITTU SELVITYS.....	4
3.1. Kirjalliset vastaukset.....	4
3.2. Kuulemiset.....	6
4. VALTIONEUVOSTON TIEDONANTO .....	6
5. HANKKIMIEN TIETOJEN SISÄLTÖ .....	7
5.1 Ministerit .....	7
5.2 Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet .....	9
5.3 Soneran toimielimet .....	15
6. RATKAISU .....	16
6.1 Oikeuskanslerin toimivalta ja tutkinnan rajaus .....	16
6.2 Näytön arvioinnin perusteista.....	17
6.3 Ministerin poliittinen ja oikeudellinen vastuu .....	17
6.4 Ministerin oikeudellisen vastuun syntyminen.....	18
6.5. Soneran strategia ja UMTS-hankinnat.....	18
6.6 UMTS-päätöksenteko Sonera Oyj:ssä .....	20
6.7 Periaatepäätöksen merkitys .....	21
6.8 Mahdollisuus käsitellä UMTS-huutokauppoja valtioneuvostossa .....	23
6.9 Johtopäätökset .....	24

## 1. ASIAN VIREILLETULO

Euroopan unioni määritteli kolmannen sukupolven matkapuhelinstandardin joulukuussa 1998. Standardi tunnetaan nimellä Universal Mobile Telecommunications System (seuraavassa UMTS). UMTS perustuu laajakaistaiseen nopeaan tiedonsiirtoon, joka mahdollistaa internetin käytön matkapuhelimissa. Sen tiedonsiirtonopeus on 200-kertainen gsm:ään verrattuna. UMTS-verkon kautta voi lähettää mm. liikkuvaa kuvaa. UMTS seuraa nykyisiä toisen sukupolven eurooppalaisia gsm- ja gprs-verkkoja sekä muissa maanosissa käytettäviä muita toisen sukupolven järjestelmiä.

Julkisuudessa oli käsitelty laajasti valtioenemmistöisen osakeyhtiön Sonera Oyj:n tekemien UMTS-päätösten syntyä. Erityisesti oli arvosteltu Soneran Saksan UMTS-toimiluvan vuonna 2000 tapahtunutta hankintahuutokauppaa yhtiön kantokykyyn nähden erittäin suuren ja sittemmin toteutuneen taloudellisen riskin sisältäneenä virheinvestointina. Julkisuu-  
dessa oli mm. eduskunnan ja hallituksen taholta vaadittu, että asia selvitetään. Myös oikeuskansleria oli vaadittu tutkimaan sitä. Asiasta oli lisäksi tehty oikeuskanslerille kanteluita.

Tämän vuoksi ryhdyin toimivaltani puitteissa tutkimaan valtioneuvoston osuutta sanotussa asiassa saadakseni kattavat ja perusteelliset vastaukset esitettyihin vaatimuksiin tapahtumainkulun selvittämisestä hallituksen piirissä tämän asian osalta. Tarkoitukseni oli hankkia tiedot siitä, olivatko valtioneuvoston jäsenet ottaneet kantaa Soneran UMTS-hankintoihin tai tukeneet niitä.

## 2. LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN OMATOIMINEN SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriö oli 4.8.2002 omasta aloitteestaan tehnyt samasta asiasta selvityksen ”Valtio, Sonera ja UMTS-päätökset”. Siinä on tarkasteltu Sonera-asioiden käsittelyä eduskunnassa, valtioneuvostossa vuosina 1999 - 2001, liikenne- ja viestintäministeriössä sekä Soneran hallituksessa ja hallintoneuvostossa. Yhteenvetona selvityksistään ministeriö on todennut seuraavaa.

”Talouspoliittinen ministerivaliokunta on käsitellyt Soneran yhtiökokouksiin tulevia asioita ja tehdyt linjaukset ovat olleet yhtiön hallituksen tiedossa. Lisäksi talouspoliittinen ministerivaliokunta sekä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta ja yleisistunto ovat käsitelleet Soneran osakkeiden myynnit sekä myyntivaltuus- ja omistajastrategia-asiat.

Tiedot, joita edellä on esitetty osoittavat, että valtioneuvosto (yleisistunto, raha-asiainvaliokunta, talouspoliittinen ministerivaliokunta tai liikenne- ja viestintäministeriö) ei ole käsitellyt Soneran ulkomaisiin UMTS-lisensseihin liittyviä asioita, antanut niihin liittyviä ohjeita yhtiön toimivalle johdolle tai hallitukselle, käynyt niihin liittyviä

neuvotteluita tai muutenkaan puuttunut yhtiön hallituksen toimivaltaan yhtiön operatiivista liiketoimintaa koskevissa asioissa.”

### 3. HANKITTU SELVITYS

Tapatumainkulun selvittämiseksi valtioneuvoston piirissä olen hankkinut kirjalliset lausunnot niiltä henkilöiltä, jotka ovat saattaneet olla tekemisissä UMTS-hankintojen tai niiden valmistelujen kanssa. Näistä kolmea olen lisäksi kuullut henkilökohtaisesti. Kirjallisiin vastauksiin on eräissä tapauksissa liitetty muuta asiakirja-aineistoa (mm. muistioita, tiedotteita ja kopioita lehtiartikkeleista). Tämän ohella olen hankkinut talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyssä olleet muistiot Soneran strategiasta sekä osakemyynneistä loppukesällä 1999 ja alkukevällä 2000. Nämä muistiot on merkitty salaisiksi. Niin ikään olen hankkinut eduskunta-asiakirjat hallituksen esityksestä 47/2000 vp suostumuksen antamiseksi Sonera Oyj:n osakkeista luopumiseksi (esityksen lisäksi valiokunta-asiakirjat liitteineen).

#### 3.1. Kirjalliset vastaukset

Olen 6. - 12.8.2002 välisenä aikana päivätyillä kirjeilläni pyytänyt asian tutkimista varten 9.9.2002 mennessä tietoja 25:ltä nykyiseltä ja entiseltä ministeriltä, kahdeksalta liikenne- ja viestintäministeriön virkamieheltä sekä varannut 12:lle Soneran edustajalle tilaisuuden lausua mielipiteensä asiasta seuraavasti.

#### Ministerit

- 1) Pääministeri Paavo Lipponen
- 2) Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- 3) Oikeusministeri Johannes Koskinen
- 4) Sisäasiainministeri (ent.) Kari Häkämies
- 5) Sisäasiainministeri Ville Itälä
- 6) Alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen
- 7) Puolustusministeri Jan-Erik Enestam
- 8) Valtiovarainministeri Sauli Niinistö
- 9) Ministeri Suvi-Anne Siimes
- 10) Opetusministeri Maija Rask
- 11) Kulttuuriministeri (ent.) Suvi Lindén
- 12) Maa- ja metsätalousministeri (ent.) Kalevi Hemilä
- 13) Liikenne- ja viestintäministeri (ent.) Olli-Pekka Heinonen
- 14) Kauppa- ja teollisuusministeri Sinikka Mönkäre
- 15) Sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho
- 16) Peruspalveluministeri Eva Biaudet
- 17) Peruspalveluministeri (ent.) Osmo Soininvaara
- 18) Työministeri Tarja Filatov
- 19) Ympäristöministeri (ent.) Satu Hassi
- 20) Ulkomaankauppaministeri Jari Vilén
- 21) Maa- ja metsätalousministeri (ent.) Raimo Tammilehto

- 22) Liikenne- ja viestintäministeri Kimmo Sasi
- 23) Kulttuuriministeri Kaarina Dromberg
- 24) Maa- ja metsätalousministeri Jari Koskinen
- 25) Ympäristöministeri Jouni Backman

#### Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet

- 1) Kansliapäällikkö Juhani Korpela
- 2) Osastopäällikkö, ylijohdaja Samuli Haapasalo
- 3) Finanssineuvos Kalevi Alestalo
- 4) Osastopäällikkö (ent.) Vesa Palonen
- 5) Osastopäällikkö Harri Pursiainen
- 6) Hallitusneuvos Pekka Hurtola
- 7) Neuvotteleva virkamies Leena Kostander
- 8) Neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen

#### Soneran toimielimet

- 1) Sonera Oyj:n hallituneuvoston entinen puheenjohtaja Pauli Saapunki
- 2) Sonera Oyj:n hallituneuvoston entinen varapuheenjohtaja Pirjo- Riitta Antvuori
- 3) Sonera Oyj:n hallituksen puheenjohtaja Tapio Hintikka
- 4) Sonera Oyj:n hallituksen entinen puheenjohtaja Markku Talonen
- 5) Sonera Oyj:n hallituksen entinen jäsen Liisa Joronen
- 6) Sonera Oyj:n hallituksen jäsen Jussi Länsiö
- 7) Sonera Oyj:n hallituksen entinen jäsen Reijo Sulonen
- 8) Sonera Oyj:n hallituksen entinen jäsen Tapio Vaahtokivi
- 9) Sonera Oyj:n hallituksen entinen jäsen Kari Vilkmán
- 10) Sonera Oyj:n entinen toimitusjohtaja Aulis Salin
- 11) Sonera Oyj:n entinen toimitusjohtaja Kaj-Erik Relander
- 12) Sonera Oyj:n johtaja Pirjo Kekäläinen-Torvinen

Ministereitä olin pyytänyt kirjallisesti ilmoittamaan, olivatko he olleet hallituksen piirissä läsnä jossain tilaisuudessa/tilaisuuksissa, jossa/joissa oli käsitelty Soneran UMTS-asioita tai muulla tavoin otettu niihin kantaa, tai olivatko he muuten tällaisista tilaisuuksista valtioneuvoston jäsenten osalta tietoisia. Heidän tuli ilmoittaa, millaisesta tilaisuudesta tai muusta yhteydenpidosta (tapaaminen, puhelinkeskustelu, kirjeysteys, sähköposti, tekstiviesti tai muu tapa) oli ollut kysymys, milloin ja missä tapaaminen tai yhteydenpito oli ollut, keiden välillä se oli tapahtunut ja mitä siinä oli Soneran UMTS-asioiden osalta päätetty, sovittu tai edellytetty tapahtuvaksi. Myös ne yhteydenpidot, jotka mahdollisesti olivat tapahtuneet Soneran edustajien ja ao. ministereiden tai jonkun muun valtioneuvoston jäsenen välillä UMTS-asioissa, oli ilmoitettava.

Virkamiesten oli ministereiltä tiedusteltujen seikkojen lisäksi ilmoitettava, miten, milloin ja millä tavoin ja kuinka perusteellisesti he olivat saattaneet Soneran UMTS-toimilupiin liittyviä asioita liikenne- ja viestintäministerin ja mahdollisesti muidenkin ministereiden tietoon.

Soneran edustajille osoittamassani tiedustelussa olin varannut heille tilaisuuden esittää kirjallisesti näkemyksensä tapahtumista. Kysymys oli siitä, olivatko he olleet Soneran UMTS-asioissa yhteydessä valtioneuvoston jäsenten tai liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesten kanssa ja millaista tietoa nämä olivat heiltä saaneet, taikka oliko heidän tietoonsa tullut, että Soneran taholta olisi muutoin annettu ministereille tai liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehille tällaista tietoa.

Olen saanut kaikilta edellä mainituilta henkilöiltä kirjalliset vastaukset. Niiden laajuus vaihtelee muutamasta rivistä useamman liuskan, enimmillään 26 liuskan pituuteen. Vastauksia selostetaan jäljempänä jaksossa 5.

### 3.2. Kuulemiset

Olen 16.9.2000 kuullut suullisesti entistä liikenne- ja viestintäministeri Olli-Pekka Heinosta, osastopäällikkö Samuli Haapasaloa ja finanssineuvos Kalevi Alestalaa. Näistä kuulemisista on laadittu muistiinpanot. Kuulemisessa esille tulleita seikkoja on sisällytetty jakson 5 asianomaisiin kohtiin.

## 4. VALTIONEUVOSTON TIEDONANTO

Valtioneuvosto on 3.9.2002 antanut Suomen perustuslain 44 §:n nojalla eduskunnalle tiedonannon valtion omistajapolitiikasta ja Sonerasta.

Tiedonannossa on todettu, ettei hallitusohjelman tavoite valtion omistusjärjestelyjä koskevien yhtenäisten periaatteiden luomisesta ollut toteutunut ja ilmeistä oli, että sen saavuttaminen edellyttää valtion omistajahallinnon järjestämistä uudelleen. Erityisenä ongelmana ovat tiedonannon mukaan pörssiyhtiöt, joiden osalta saman omistajan eri edustajien erisuuntaiset kannanotot aiheuttavat epätietoisuutta.

Soneran osalta tiedonannossa on kuvattu mm. UMTS-päätöksentekoa. Tältä osin on todettu seuraavaa (tiedonannon kohta 4.4).

”UMTS-päätöksenteossa on erotettava kaksi tasoa: yhtiön päätöksenteko ja omistajien päätöksenteko. Yhtiön näkökulmasta sillä oli valtio-omistajan hyväksyntä kansainvälistymisstrategian toteuttamiselle, sillä strategia oli hyväksytty valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Tässä strategiassa pääsyyllä kolmannen sukupolven matkaviestinmarkkinoille oli olennainen osa.

Yhtiön hallitus teki asiaan liittyvät liiketoiminnalliset päätökset itsenäisesti ja valtio-omistajan lupaa kysymättä, sillä yhtiössä ymmärrettiin valtioneuvoston ja eduskunnan hyväksymän strategian sisältävän hyväksynnän tähän. Tämän on julkisuudessaakin vahvistanut yhtiön hallituksen puheenjohtaja Markku Talonen.

-----

Valtio oli johdonmukaisesti korostanut pörssiyhtiöön soveltuviin corporate governance- periaatteiden noudattamista Soneraa koskevassa sijoittajaviestinnässä, valtioneuvosto ja eduskunta olivat hyväksyneet yhtiön kansainvälistymisstrategian ja ministeriön täytyi varmistautua sisäpiiritilanteiden välttämiseksi valmisteilla olleiden myynti- ja toimialajärjestelyjen yhteydessä. Nämä seikat olivat perusteina sille, että ministeriö ei katsonut UMTS-investoinnin enää edellyttävän valtioneuvoston periaatepäätöksen kohdan 2.6. mukaista käsittelyä, vaan että periaatepäätöksen mukainen pääomistajan hyväksyminen oli saatu, kun valtioneuvosto ja eduskunta hyväksyivät yhtiön kansainvälistymisstrategian. Pörssiyhtiön kohdalla valtioneuvoston periaatepäätöksen vaatimus pääomistajan hyväksymisestä sekä osakeyhtiö- ja arvopaperimarkkinalainsäädännön asettamat rajoitukset tulee yhteen sovittaa siten, että pääomistajan hyväksyntä kohdistuu laajempiin strategisiin linjauksiin ja yhtiön hallitus puolestaan vastaa operatiivisista päätöksistä.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä eduskunnalle 23.10.2001 todettiin, että UMTS-huutokauppoihin osallistuminen ja tarjousten tekeminen on ollut yhtiön operatiivinen, yhtiön kaikkia osakkeenomistajia edustavan hallituksen päätöksentekotoimivaltaan kuuluva asia, johon yhdellä osakkeenomistajalla ei ole oikeutta puuttua. Asiaa ei ole käsitelty liikenne- ja viestintäministeriössä, ei talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa eikä muussakaan valtion elimessä. Valtion on toimittava lainsäädännön ja valtioneuvoston omistajapolitiittisen periaatepäätöksen mukaisesti yhtiön operatiiviseen päätöksentekoon yhtenä omistajana puuttumatta.”

## 5. HANKKIMIEN TIETOJEN SISÄLTÖ

### 5.1 Ministerit

Kaikki tiedustelujeni kohteena olleet nykyiset ja entiset ministerit, mukaan luettuina entinen liikenne- ja viestintäministeri Olli-Pekka Heinonen ja pääministeri Paavo Lipponen, ovat kirjallisesti lausuneet, etteivät he ole tienneet heille osoittamassani pyynnössä tiedustelemistani seikoista. He ovat ilmoittaneet, etteivät he ole olleet hallituksen piirissä läsnä missään tilaisuudessa, jossa olisi käsitelty Soneran UMTS-asioita tai muulla tavalla otettu niihin kantaa. He ovat ilmoittaneet, etteivät he ole tienneet myöskään muiden valtioneuvoston jäsenten osalta tällaisista tilaisuuksista. He eivät ilmoituksensa mukaan ole hallituksen piirissä myöskään muulla tavoin käsitelleet näitä asioita. He eivät liioin ole ilmoituksensa mukaan olleet yhteydessä Soneran edustajiin eikä muihin valtioneuvoston jäseniin.

Entinen liikenne- ja viestintäministeri Olli-Pekka Heinonen on esittänyt lähtökohtana Soneraa koskevassa valtion omistajapolitiikassa olleen, että

Soneran ollessa pörssiyhtiö valtio vaikkakin isona osakkeenomistajana toimii niiden säädösten mukaisesti, jotka pörssiyhtiöitä koskevat. Nämä pelisäännöt oli tehty selviksi myös ulospäin ja ilmaistu juridisesti sitovasti Soneran tarjousesitteessä 24.9.1999 sijoittajille. Osakeyhtiölaki, arvopaperimarkkinalaki ja niiden mukaisina annettujen sitoumusten noudattaminen antavat rungon omistajapolitiikan noudattamiselle. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön hallitus vastaa osakeyhtiön operatiivisesta liiketoiminnasta. Hallituksen jäsen ei edusta yhtä osakkeenomistajaa, vaan kaikkia, vaikka hänet olisikin valittu jonkin omistajan lähipiiristä. Hän vastaa toimistaan kaikille osakkeenomistajille samalla tavalla. Yksikään osakkeenomistaja, suurikaan, ei voi osakeyhtiölain säännösten vastaisesti puuttua yhtiön hallituksen tai operatiivisen johdon päätösvallassa olevaan osakeyhtiön liiketoimintaan kuuluvan asian käsittelyyn tai ottaa asiaa omassa organisaatiossaan käsittelyyn.

UMTS-prosessiin liittyen valtion päätöksenteossa merkittävin asia oli ollut valtion Soneraan liittyvän omistajastrategian ja siihen liittyvän yhtiön strategian hyväksyminen. Talouspoliittinen ministerivaliokunta oli käsitellyt tätä asiaa kolmasti ja antanut tukensa kansainväliselle strategialle. Tuki strategialle oli viestitetty myös yhtiön hallitukselle. Eduskunnalle oli avattu yhtiön strategia hallituksen esityksessä (HE 47/2000 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle eduskunnan suostumuksen antamisesta Sonera Oyj:n osakkeista luopumiseksi, 12.5.2000), ja eduskunta oli käynyt siitä keskustelun ja antanut tukensa strategialle. Tämän strategian pohjalta yhtiön hallitus oli toiminut osakeyhtiölain säännösten mukaisesti. Osallistuminen UMTS-huutokaappoihin oli ollut osa strategian toteuttamista, ja yksittäinen liikeloudellinen yhtiön hallitukselle kuuluva päätös, johon omistajan ei tule puuttua. Sellaisena se oli myös liikenne- ja viestintäministeriön ja Heinosen taholta nähty, eikä kukaan muukaan valtioneuvoston jäsen, tai yleensä kukaan muukaan julkisessa keskustelussa ollut toisenlaista arviota esittänyt. Aktiivisena omistajana liikenne- ja viestintäministeriö oli seurannut tiiviisti huutokauppojen edistymistä, mutta selkeiden omistajapolitiittisten periaatteiden pohjalta päätöksentekoon puuttuminen ei tullut kyseeseen. Kukaan yhtiön puolelta ei ollut sellaista Heinoselta kysynyt, eikä hän ollut viestinyt kenellekään yhtiön edustajalle asiasta mitään ohjetta, siunausta, lupaa tai muutakaan ao. päätökseen liittyvää. Sama päti Iso-Britannian huutokauppaprosessissa, josta yhtiö oli vetäytynyt. Myöskään tuossa tapauksessa Heinonen ei ollut ”keskustellut saati ohjeistanut yhtiön hallituksen jäseniä tai toimivaa johtoa millään tavalla”.

Sinä aikana, kun UMTS-päätöksenteko tapahtui, valtio oli ollut aktiivinen toimija markkinoilla ja suorittanut kaksi osakkeiden myyntiä. Valtuuspäätös osoitti, että valtio oli valmis luopumaan omistuksestaan kokonaan. Kyetäkseen toteuttamaan osakkeiden myyntejä valtio ei voinut saattaa itseään ”sisäpiiriläiseksi”, tietoisesti yhtiön sisäisestä liikeloudellisesta päätöksenteosta: ”Silloin olisimme paitsi menettäneet markkinoiden luottamuksen myös tehneet valtion alttiiksi korvauskanteille muiden sijoittajien taholta.” Heinonen kirjoittaa edelleen, että valtio-omistajalla tuntui kansainvälisesti olevan erityinen todistustaakka vakuuttaa siitä, että se toimii pörssiyhtiön omistajana sitoumustensa mukaisesti ja siten saa sen luottamuksen, joka on välttämätön yhtiön arvostuksen kannalta: ”Molempia ei ole mahdollista



saavuttaa saman aikaisesti, toisaalta valtiovaltaan ja sen omistajavallan käyttämiseen kohdistuvaa vahvaa luottamusta julkisilla osakemarkkinoilla ja toisaalta olemista sisällä yhtiön operatiivisessa päätöksenteossa.”

Henkilökohtaisessa kuulemistilaisuudessa Heinonen on kertonut, että hän oli ollut LVM:n viestintähallinto-osaston päällikön Harri Pursiaisen kanssa koko huutokauppanenettelyä vastaan. Koska eräät keskeiset Euroopan maat olivat kuitenkin huutokaupan päättäneet pitää, oli päätöksen kanssa elettävä. Soneran oli voitava toimia myös niillä markkinoilla. Ison Britannian UMTS-huutokauppojen hintatasosta ei ministeriössä ollut käyty keskusteluja. Hintojen kehittymistä oli seurattu tarkoin julkisista tietolähteistä, mutta Soneran päätöksentekoon ei ollut puututtu. Ministeriössä oli keskitytty konsolidaatiomahdollisuuksien arviointiin, ei UMTS-huutokauppoihin.

Heinonen on ilmoittanut, ettei hän ollut ollut koskaan läsnä hallituksen piirissä tilaisuudessa, jossa olisi käsitelty saati otettu kantaa Soneran UMTS-asioihin. Hän ei myöskään ollut tietoinen tällaisista tilaisuuksista muiden valtioneuvoston jäsenten osalta. Samoin hänen ja Soneran edustajien välillä ei ollut käyty keskusteluja UMTS-päätöksistä, eikä Heinonen ollut antanut mitään ohjeita, lupia, siunauksia tai muuta viestiä kenellekään Soneran edustajalle suoraan tai virkamiehen kautta välitettäväksi UMTS-asioissa.

## 5.2 Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet

Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet, ent. osastopäällikkö Vesa Palonen, osastopäällikkö Harri Pursiainen, neuvotteleva virkamies Leena Kostander ja neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen ovat ilmoittaneet, etteivät he tiedä heiltä tiedustelemistani asioista.

Kansliapäällikkö Juhani Korpelan, osastopäällikkö Samuli Haapasalon, hallitusneuvos Pekka Hurtolan ja finanssineuvos Kalevi Alestalon selvityksiä selostetaan seuraavassa erikseen.

Kansliapäällikkö Juhani Korpela on kertonut Soneran UMTS-päätöksenteon yleisistä puitteista liikenne- ja viestintäministeriön osalta, että omistajaohjauksymykset oli, viitaten liikesalaisuuteen, pörssilainsäädäntöön sekä markkinaoperaatioiden hyvin sensitiiviseen valmisteluun, pidetty tiukasti erillään ministeriön muista asioista. Ministeriön eri roolit olivat kohdanneet ylimmän johdon ja Soneran osalta yleensä vasta ministerin tasolla.

Omistajaohjausta varten ministeriöön oli vuonna 1999 perustettu erityinen liiketoiminta- ja omistajaohjausyksikkö. Se kuuluu ministeriön yleisen osaston päällikön, ylijohdaja Samuli Haapasalon alaisuuteen. Haapasalo ja hänen alaisensa omistajaohjausyksikkö ovat itsenäisesti, suoraan ministerin kanssa hoitaneet Soneraa koskevia omistajaohjauksymyksiä. Liikenne- ja viestintäministeriön vastuualueeseen kuuluvissa yhtiökokouksissa ministeriötä ovat edustaneet ministeri, ylijohdaja Haapasalo ja omistajaohjausyksikkö, pienemmissä yhtiöissä pelkästään virkamiehet. Haapasalo on myös osallistunut asioiden käsittelyyn talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa yhdessä omistajaohjausyksikön virkamiesten kanssa. Ministeri Olli-Pekka

Heinosen aikana Soneran omistajaohjaus oli ollut hyvin tiukasti hänen, ylijohdaja Haapasalon ja omistajaohjausyksikön käsissä.

Osastopäällikkö, ylijohdaja Samuli Haapasalo on kertonut, että liikenne- ja viestintäministeriön selvitys 4.8.2002 sisälsi tarkan luettelomaisen faktaa-aineiston valtioneuvoston päätöksenteosta. Ministeri Olli-Pekka Heinonen ja Soneran hallituksen puheenjohtaja Markku Talonen eivät olleet tavanneet UMTS- huutokauppoihin liittyvänä ajanjaksona ministeriössä.

Strategia- ja omistaja-asioissa Haapasalon yhteydenpito yhtiöön oli tapahtunut corporate governance -periaatteita, lainsäädäntöä ja sitoumuksia seuraten hallituksen puheenjohtajan Markku Talosen, nyttemmin Tapio Hintikan kanssa sekä toimitusjohtaja Aulis Salinin ja toimitusjohtaja Kaj-Erik Relanderin, nyttemmin toimitusjohtaja Harri Koposen kanssa. Yhteydet olivat tapahtuneet sillä tasolla, jolla kommunikaatiota oli pörssitiedottamisen ja julkisen tiedon perusteella yhden omistajan kanssa voitu käydä. UMTS-asioita oli seurattu ministeriössä osana toimialan yleistä seurantaa, ei operatiiviseen päätöksentekoon tähtäävästi. Soneran kansainväliset UMTS-asiat eivät olleet olleet erityisen kommunikaation kohteena ministeriössä tai valtioneuvostossa strategiakäsittelyjen jälkeen. Haapasalon tiedossa ei ollut pyrkimystä, ohjetta tai päätöstä puuttua Soneran hallituksen operatiiviseen päätöksentekoon kenenkään valtioneuvoston jäsenen osalta.

Jos valtio olisi saanut yhtiöstä sellaista tietoa, että se olisi joutunut sisäpiiriläiseksi, valtio ei olisi voinut myydä osakkeita. Kuitenkin niin eduskunnan kuin hallituksen antamana tavoitteena oli ollut edetä ripeästi osakkeiden myynnissä. Haapasalo lausuu myös, että siinäkin teoreettisessa tapauksessa, että vastoin puuttumattomuusperiaatetta osakeyhtiölaki sallisi puuttumisen enemmistöomistajalle, tämän tulisi kyetä arvioimaan yksityiskohtaisesti liiketoiminnan mahdollisuudet, tehdä riskianalyysit ja laatia liiketoimintasuunnitelmat. Nämä ovat kaikki sellaista työtä, joka edellyttää yhtiössä vähintään kymmeniä perehtyneitä avainhenkilöitä eri rooleissaan liiketoiminnan pitkäaikaiseen analysoimiseen. ”Tämä merkitsisi efektiivisesti toisen Soneran rakentamista ministeriön osaston sisälle”, Haapasalo kirjoittaa.

Haapasalo esittää myös vertailun UMTS-investoinnin suhteellisesta taloudellisesta merkityksestä. Soneran kansainväliset omistukset olivat olleet arvoltaan n. 12-13 miljardia euroa eli kolminkertaiset UMTS-investoinnin 4,3 miljardiin euroon nähden. Lupainvestointi oli ollut 11 % Soneran markkina-arvosta. Tätä taustaa vasten rahoitus oli ollut kunnossa. UMTS-lupien hinnoista oli ollut julkista tietoa ja LVM:ssa oli arvioitu, että Soneran arvoon verrattuna hinnat olivat hallittavissa. Soneran maksukykyä oli arvioitu koko ajan. Ministeriön viestintämarkkinaosaston huutokauppojen järjestämistä vastustava kanta oli ollut tiedossa. Koska huutokauppoja Euroopassa kuitenkin järjestettiin, niiden kanssa oli elettävä. Haapasalo oli huutokaupoista samaa mieltä kuin viestintämarkkinaosaston Pursiainen.

Soneran strategiatyö vuonna 1999 oli valmisteltu huolellisesti, vaikka huutokaupoista ei vielä tiedetty. Huutokauppoihin osallistuminen oli osa kansainvälistymistä. Strategiaa oli yleinen kansainvälistyminen, yksittäinen

isokin operaatio - UMTS-huutokauppa - oli aina vain operaatio. Operaatioista Haapasalo ja Heinonen olivat pysyneet erossa myös epävirallisella tasolla. LVM ei ollut ottanut huutokauppoihin julkisesti mitään kantaa. Haapasalo ei ollut koskaan esittänyt Heinoselle puuttumista Soneran operatiivisiin asioihin. Ison Britannian UMTS-huutokaupasta luopuminen oli ollut puhtaasti Soneran oma päätös, eivätkä Haapasalo tai Heinonen olleet olleet siinä mukana. Mikään valtiotoimija ei ollut puuttunut Ison Britannian huutokauppaan. Haapasalo on kertonut jälkeensä, että vetäytymispäätöksen oli tehnyt yhtiön toimiva johto. Soneran hallitus oli antanut johdolle raamit, joissa se saattoi esittää tarjouksia.

Mahdollisista ohjeista Alestalolle, kun tämä valittiin Soneran hallitukseen, Haapasalo lausui kuultaessa, että Alestalon aloittaessa oli käyty selkeä keskustelu siitä, että hän edustaa kaikkia osakkeenomistajia. Tärkeänä oli tuotu esiin juuri se, ettei hallituksen toimiin valtion taholta puututa. Ministeriössä Alestaloa ei ollut pidetty erityisesti valtion edustajana Sonerassa. Alestalo ei ollut ministeriön ohjauksessa ja hän oli tiennyt sen. Vain talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotoista Alestalolle oli annettu tarkempaa tietoa.

Kuulemistilaisuudessa Haapasalo on kertonut lisäksi valtioneuvoston periaatepäätöksen vaatimasta yhteensovittamisesta osakeyhtiölain kanssa. Koska muut menettelyt eivät olisi olleet yhteensopivia osakeyhtiölain kanssa, strategiaa oli käsitelty erittäin tarkoin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja tällä oli haettu periaatepäätöksen kohdan 2.6 mukaista hyväksyntää toimille.

Virkamiehenä Haapasalo ei ollut puuttunut eikä esitellyt liikenne- ja viestintäministerille tai maan hallitukselle tai talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle tai muille ministereille puuttumista pörssiyhtiön hallituksen yksittäisiin UMTS- tai muihin operatiivisiin päätöksiin. Osallistuminen huutokauppoihin oli operatiivinen asia. Se oli puuttumattomuusperiaatteen mukaisesti yksiselitteisesti osakeyhtiön hallituksen päätösvaltaan kuuluva kansainvälisen strategian mukainen kaikkia osakkeenomistajia koskeva päätös. Hallituksen ja myös eduskunnan piirissä aikaisemmin tapahtunut omistajastrateginen ja Soneran strategiaan kytketty käsittely oli valtion hyväksyntä sille liiketoiminnalle, johon UMTS-liiketoiminta olennaisena osana sisältyi. Ministeri Heinosen ja Haapasalon välisessä yhteydenpidossa oli pidetty selkeästi kiinni siitä, että yhtiön operatiiviseen liiketoimintaan ei ollut valtiovallan puolelta puututtu. Mitään operatiivista ohjetta, neuvoa, kehotusta, päätöstä, lupaa tai muutakaan ei toisaalta ollut Soneran taholta myöskään kysytty.

Hallitusneuvos Pekka Hurtola on kirjoittanut vastauksessaan, että UMTS-huutokaupat eivät olleet edeltävästä toimialan lähihistoriasta irrallinen tapahtuma ja ne myös perustuivat eri tahojen julkisesti toteamaan varsin yhdenmukaiseen tulevaisuudenkäsitykseen toimialan, lähinnä kolmannen sukupolven teknologian ja operaattoreiden yhdentymis- eli konsolidaatiokehityksen etenemisestä ja välttämättömyydestä. Sonera oli alan osaamis-pioneeri, jota seurattiin tarkkaan ja johon markkinat uskoivat voimakkaasti.

Etumatkan muihin voitiin arvioida kapeutuvan ja yhtiölle oli tullut tärkeäksi päästä laajan asiakaskunnan palvelijaksi ja tulla houkuttelevaksi partneriksi konsolidaatiokehitystä silmällä pitäen.

Soneran strategiaa oli käsitelty eduskunnassa samaan aikaan Ison Britannian huutokaupan kanssa ja ennen Saksan huutokauppaa. Strategian saatua tuen käytännön toteutukseen oli kuulunut päästä mukaan kolmannen sukupolven markkinoille sekä osallistua konsolidaatioon.

Töiden organisoinnista LVM:n omistajaohjaustiimissä Sonera-asioissa Hurtola on lausunut, että UMTS-huutokauppojen tilannetta oli seurattu tarkasti, mutta huutokaupat olivat olleet investointiasiana yksiselitteisesti yhtiön hallituksen asia: ”Tästä ei ollut mitään epäselvyyttä ei yhtiössä eikä meillä. Emme hellineet kuvitelmia pörssi-yhtiön liiketaloudelliseen, vaatimaan analyysiin tarvittavan operatiivisen päätöksenteon rakentamisesta ministeriön päätöksenteko-organisaation sisälle.”

Hurtolan vastaukseen on liitetty kaksi Asianajotoimisto White & Casen asianajaja Petri Haussilan lausuntoa (20.10.2001 ja 29.8.2002). Hurtola toteaa Haussilan olleen valtion eniten käyttämä asianajaja valtion osakemyynneissä, vastaten myyntien listalleottoesitteiden juridiikasta. Haussila kirjoittaa ensimmäisessä lausunnossaan, että osakeyhtiölain 9 luvun 1 pykälässä säädetään, että osakkeenomistajat käyttävät päättämisvaltaansa yhtiön asioissa yhtiökokouksessa. Tämä merkitsee, etteivät osakkeenomistajat muutoin ole oikeutettuja osakkeenomistajina puuttumaan yhtiön asioiden hoitoon esimerkiksi antamalla suoria ohjeita tai määräyksiä toimivalle johdolle: ”Mikäli valtio olisi pyrkinyt vaikuttamaan Soneran toimivaan johtoon UMTS-investoinneissa antamalla yhtiön hallitukselle ja toimitusjohtajalle suoria ohjeita tai määräyksiä, olisi valtio ylittänyt osakeyhtiölain asettamat rajat.”

Haussila esittää em. lausunnossaan valtioneuvoston periaatepäätöksestä: ”Periaatepäätös näyttäisi edellyttävän tietyissä erityistapauksissa (kohdat 2.2, 2.5 ja 2.6) suoranaista osakeyhtiölain säännösten ulkopuolella tapahtuvaa valtiovallan osallistumista päätöksentekoon. Nämä periaatepäätöksen säännökset eivät kuitenkaan ole mielestämme yhteensovitettavissa osakeyhtiölain tai itse periaatepäätöksen sisältämien muiden yleisperiaatteiden kanssa.”

Finanssineuvos Kalevi Alestalo on esittänyt, että hän oli asiassa mukana ennen kaikkea Soneran hallituksen jäsenen roolissa. Tultuaan nimitetyksi Soneran hallitukseen keväällä 1998 hän ei enää ollut voinut esteellisenä tehdä Soneraa koskevia virkatoimia ministeriössä.

Alestalo ei ollut tuonut Soneran hallituksen operatiivista UMTS-päätöstä ministeriön ja sitä kautta valtioneuvoston käsiteltäväksi, koska hän oli yhtiön hallituksen jäsenenä paitsi omaksunut niin myös kaikissa vaiheissa noudattanut osakeyhtiölain periaatetta siitä, että hän oli edustanut hallituksessa kaikkia osakkeenomistajia. Arvopaperimarkkinalainsäädännön mukaisesti yhtiö ei ollut voinut antaa yhdelle omistajalle parempaa tietoa

kuin muille osakkaille ja tehdä tästä omistajasta sisäpiiriläistä. Valtio-omistajalle oli ollut tärkeää olla tulematta sisäpiiriläiseksi etenkin vuonna 2000, jolloin mm. eduskunnassa oli puhuttu paljon Soneran myymisestä. Mikäli valtio olisi Alestalon ja ministeriön toimien johdosta tänä aikana ollut sisäpiiriläinen, niin valtion toimintamahdollisuuksia olisi kohtuuttomasti rajoitettu sen vahingoksi.

Soneran myyntiesitteessä 24.9.1999 ja vastaavasti listalleottoesitteessä USA:n Nasdaq National Markettiin todettiin luvussa ”Omistusrakenne ja suhde Suomen valtioon” (suomenkielinen myyntiesite, Alestalon vastauksen liite 1 s.155).

*”Valtio ei ole perinteisesti puuttunut Soneran päivittäiseen johtamiseen. Sonera on harjoittanut ja harjoittaa edelleen liiketoimintaansa vastaavalla tavalla kuin sellaiset suomalaiset yhtiöt, joiden osakkeita valtio ei omista. Yhtiön johto uskoo valtion jatkavan tähän asti noudattamaansa käytäntöä.”*

Alestalo oli ollut ja oli edelleen siinä käsityksessä, että valtio osakkeiden myyjänä ja hän yhtenä Soneran hallitukseen kuuluneena olivat tässä antaneet sijoittajille juridisesti tietynlaisen sitoumuksen. Alestalo ei ollut tuonut Soneran operatiivista Saksan UMTS-päätöstä liiketoiminnallisine suunnitelmineen ministeriöön käsiteltäväksi, koska se oli ollut liikesalaisuuden piirissä eikä yksi omistaja ollut oikeutettu ainakaan häneltä saamaan asiasta parempaa tietoa kuin muut omistajat.

Toisaalta UMTS-huutokaupat ja niihin osallistuminen olivat olleet muutenkin erittäin hyvin omistajien tiedossa. UMTS-huutokaupat olivat sinänsä harvinaisen julkinen prosessi. Sonera oli antanut asiasta lähes kaksikymmentä pörssitiedotetta vuoden 2000 aikana. Ne kaikki olivat tulleet ministeriöön sekä liiketoiminta- ja omistajaohjausyksikköön kuten muillekin markkinaosapuolille. Lisäksi huutokaupanpitäjillä (ainakin Saksan ja Britannian) oli ollut omat nettisivunsa, joilta kuka tahansa oli saattanut miltei reaaliaikaisesti seurata itse huutokauppojen etenemistä.

Viimeistään Britannian huutokauppojen päätyttyä huhtikuun lopussa 2000 myös lupien hintataso oli ollut selvillä ja se oli kymmenkertainen siihen nähden, mitä järjestäjät olivat alun perin kaavailleet.

Alestalo lausuu: ”Lisenssiä ei lainkaan suunniteltu rahoitettavan säännöllisen liiketoiminnan tulorahoituksella, vaan nimenomaan omaisuutta myymällä. Tällöin oikea vertailukohta ei ole yhtiön suomalainen liikevaihto, vaan sen omaisuuden arvo. Lisenssihintaa oli noin 11 % Soneran silloisesta markkina-arvosta, joka tuolloin ei tuntunut kohtuuttomalta ja vastasi keskitasoa vertailussa eurooppalaisiin Saksan lisenssin saaneisiin operaattoreihin”. Alestalo lausuu edelleen: ”Eduskunnan hyväksyttyä hallituksen esityksen valtuudesta luopua Soneran osakkeista kokonaan ja käydyn keskustelun perusteella, pääsin siihen käsitykseen, ettei omistajan puolelta ollut esteitä edetä strategian ja markkinoiden mukaisesti kolmannen sukupolven matkapuhelin markkinoilla, joille pääsy oli strategian olennainen osa.”

Operatiivisena asiana Alestalo ei ollut keskustellut kaupoista ministeriössä, mutta yleisellä tasolla hän oli saattanut vaihtaa asiasta ajatuksia Samuli Haapasalon kanssa. Tarvittaessa Haapasalo oli informoinut ministeriä, jos jotain merkittävää oli ilmennyt.

Kuulemistilaisuudessa Alestalo on kertonut Soneran hallituksessa käydyistä keskusteluista valtion hyväksynnästä UMTS-operaatioille, ettei hän muistanut sanoneensa mitään, mikä olisi voinut viitata valtion hyväksymiseen. Talonen oli antanut ymmärtää, että toimiin oli ollut valtion ”hiljainen hyväksyntä”. Alestalokin oli ymmärtänyt Talosen tavoin, että tietty hiljainen hyväksyntä oli sisältynyt valtion määrittelemään omistajastrategiaan: ”yhtiö valmistautuu strategiaan sijoituksiin”. Hyväksymisestä ei ollut käyty hallituksessa mitään ”suurta keskustelua”. Soneran hallitus oli kokoontunut usein ja kokoukset olivat kestäneet tunteja. Asiakirjoja kokoukseen oli ollut paljon ja aikaa niihin tutustumiseen viikonloppu. Alestalo oli ollut asian osalta hiljaa, koska ei ollut voinut edes tietää, keitten kanssa ja missä Talonen oli mahdollisesti asiasta puhunut.

Alestalo on kertonut kuultaessa, ettei hän tuntenut Ison Britannian huutokaupasta luopumisen tapahtumaa. Hänen käsityksensä mukaan johto olisi voinut jatkaa tarjoamista, mutta ”tiimi” kuitenkin katkaisi kun hinta nousi. Hallitus oli toimivan johdon esittelystä asettanut ylärajan annettavalle tarjoukselle. Huutokaupasta luopuminen oli vain todettu hallituksessa tapahtuneen jälkeen. Alestalo ei ollut käynyt Haapasalon kanssa keskusteluja siitä, mihin UMTS-lupien hinnat voisivat huutokaupoissa nousta, eivätkä hänen tietääkseen muutkaan osakkeenomistajat olleet olleet missään yhteydessä UMTS-hankintojen osalta.

Ajattelu siitä, että omistaja voi puuttua strategioihin, mutta ei operaatioihin perustui LVM:n käyttämältä asianajajalta (joksi Alestalo nimesi Petri Haussilan) saatuihin ohjeisiin ja muodostuneeseen käytäntöön. Alestalo selvitti kuulemistilaisuudessa ja myöhemmin oikeuskanslerille, että jo listautumisesta lähtien oli ollut tulkinta puuttumattomuusperiaatteesta. Hän muisteli, että ministeri Heinoselle muiden uusien ministereiden tapaan oli järjestetty koulutustilaisuus asiasta.

Erikseen Alestalo halusi vielä tähdentää, että ministeriön varominen sisäpiiriläiseksi tulemisesta oli relevantti näkökulma vuoden 2000 tilannetta ajatellen.

Liikenne- ja viestintäministeriön viestintämarkkinaosaston ylijohtaja Harri Pursiainen ilmoittaa vastauksessaan, ettei hänen tehtäviinsä ollut missään vaiheessa kuulunut Sonera Oyj:tä koskevan päätöksenteon valmistelu. Hänen osastonsa tehtävät koskivat viestintä- ja tietoyhteiskuntapalvelujen tarjontaa yleisesti eivätkä erityisesti Soneraa tai muutakaan viestintäyritystä. Ministeriön toimintatapa oli jo vuosia perustunut viestintäpolitiikan ja omistajatoiminnan virkamiesvalmistelun tarkkaan eriyttämiseen.

Suomen kannanmuodostuksesta huutokauppoihin Pursiainen on lausunut, että kansainvälisissä yhteyksissä Suomi oli aktiivisesti vastustanut huutokauppoja viestintämarkkinoille ja teleyrityksille vahingollisena järjestelyinä. Pursiainen oli keskustellut 2000-2001 ministeri Heinosen kanssa usein huutokauppojen vaikutuksista. Esille oli tullut silloin tällöin Soneran kansainvälinen UMTS-liiketoiminta ja yhtiön mahdollisuudet menestyä mm. Saksassa, ”mutta tässä tai muussakaan yhteydessä ei ymmärtääkseni mitenkään valmisteltu tai käsitelty ministeriön omistajavallan käyttöä Sonerassa eikä ministeri siihen mitenkään edes viitannut. Keskustelumme eivät tietääkseni johtaneet mihinkään Soneraa koskeviin päätöksiin, kannottoihin tai jatkotoimiin.”

Pursiainen on oheistanut vastaukseensa valtiovarainvaliokunnan verojaoston kokousta 13.6.2000 varten laaditun muistion huutokauppojen huonoista vaikutuksista viestintämarkkinoille ja viestintäyrityksille. Hänen mukaansa kysymys oli ollut lyhyesti myös esillä viestintäpoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 13.6.2000; Sonera tai sen osallistuminen huutokauppoihin ei ollut ollut esillä eikä huutokauppa-asiassa muutoinkaan ollut tehty päätöksiä.

### 5.3 Soneran toimielimet

Sonera Oyj:n edustajilla ei ole ollut ilmoitustensa mukaan tietoa valtiovallan osuudesta Soneran UMTS-asioihin. Useat Soneran silloisen hallituksen jäsenet (Liisa Joronen, Reijo Sulonen, Tapio Vaahtokivi ja Kari Vilkman) sekä myös hallintoneuvoston entinen puheenjohtaja Pauli Saapunki ovat ilmoittaneet, että valtiovallan hyväksyntä Saksan UMTS-huutokauppaan oli heidän saamansa käsityksen mukaan ollut olemassa. Asiassa ei ole kuitenkaan tullut täysin yksiselitteisesti ilmi, keneltä, milloin, miten ja missä muodossa tällainen hyväksyntä mahdollisesti olisi saatu.

Käsitys näyttäisi kuitenkin ainakin pääasiallisesti perustuneen heidän silloiselta hallituksen puheenjohtajalta Markku Taloselta saamiinsa tietoihin. Talonen on tältä osin selvityksessään (20.8.2002) esittänyt, että yhtiön strategia, johon kuuluivat olennaisena osana UMTS-toimiluvat, oli käsitelty suurimman osakkeenomistajan eli Suomen valtion taholla liikenne- ja viestintäministeriössä, valtioneuvostossa ja eduskunnassa ja että sen toteuttamiselle ei ollut esteitä. Tämän hän oli todennut myös Soneran hallituksen jäsenille kesällä 2000 ennen Saksan UMTS-päätöksentekoa. Soneran hallitus ei ollut käsitellyt yhdenkään osakkeenomistajan, ei myöskään Suomen valtion nimenomaista lupaa tai kieltoa koskien ko. investointihanketta. Talonen ei myöskään ollut Soneran hallituksen puolesta kysynyt eikä niin muodin saanut lupaa, kieltoa tai muuta menettelytapaohjetta yhdeltäkään osakkeenomistajalta Saksan UMTS-hankkeesta. Tuo investointipäätös oli kuulunut yksiselitteisesti Soneran hallitukselle. Hallitus oli tehnyt päätöksen osana yleisesti hyväksytyyn strategiaan toteuttamista. Hallitus oli ollut tietoinen päätöksentekovallastaan ja vastuustaan ja oli tehnyt päätöksensä yksimielisesti.

## 6. RATKAISU

Totean asiassa seuraavaa.

### 6.1 Oikeuskanslerin toimivalta ja tutkinnan rajaus

Suomen perustuslain 108 §:n 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. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Selvitykseni on tehty ensisijaisesti yleisen edun vuoksi. Se kohdistuu valtiovallan oletetun osallistumisen kartoittamiseen Soneran UMTS-asiassa eli tapahtumien selvittämiseen valtioneuvoston piirissä. Koska asia on taloudelliselta merkitykseltään poikkeuksellisen suuri ja kysymys oli valtioneuvalmistöisestä osakeyhtiöstä, julkisuudessa on arveltu, ettei päätöksenteko ole voinut tapahtua ilman hallituksen, sen keskeisten ministereiden tai ainakin liikenne- ja viestintäministerin myötävaikutusta. Selvitykseni koskee toimivaltani rajoissa ainoastaan viranomaismenettelyn ja julkisten tehtävien hoidon laillisuutta. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole ollut lähtökohtaisesti perusteita epäillä kenenkään oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan (ministerit ja virkamiehet) menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä. Tähän viittaavia kannanottoja on sittemmin julkisuudessa esiintynyt. Selvitystä suorittaessani olen tutkinut myös laillisuuden noudattamista asiassa.

Koska oikeuskansleri valvoo vain lain ja virkavelvollisuuksien noudattamista, selvitykseni ei voi koskea Soneraan liittyvän valtion toiminnan taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Totean, että liikenne- ja viestintäministeriö on laajasti tuonut esiin tähän liittyviä näkökohtia. Koska oikeuskansleri on viranomaisten ja virkamiesten sekä julkisia tehtäviä hoitavien toiminnan laillisuuden valvoja, toimivaltani ei myöskään ulotu Soneran toimielinten ja yksityisten henkilöiden asioihin, esim. mahdollisesti epäiltyihin toimivallan ylityksiin tai väärinkäyttöihin näiltä osin. Soneran edustajille osoittamieni tiedustelujen tarkoituksena on ollut ainoastaan saada lisätietoa siltä osin kuin kysymys on valtioneuvoston piirissä tapahtuneen toiminnan selvittämisestä.

Edellä sanottu koskee myös liikenne- ja viestintäministeriön virkamiestä Kalevi Alestaloa hänen toiminnassaan Soneran hallituksen jäsenenä. Alestalo on toiminut tältä osin samalla yksityisoikeudellisella vastuulla kuin muutkin hallituksen jäsenet ensisijaisena tehtävänänsä valvoa kaikkien osakkeenomistajien etuja.



## 6.2 Näytön arvioinnin perusteista

Asiassa on saatu vastaukset esitettyihin kysymyksiin 45 henkilöltä. Heistä muut kuin Soneran edustajat ovat niitä antaessaan toimineet virkavastuulla. Lähtökohtaisesti tämä tarkoittaa velvollisuutta vastata tyhjentävästi ja totuudenmukaisesti. Vastauksista ilmenevää kuvaa tapahtumainkulusta täydentävät ja sen luotettavuutta lisäävät Soneran edustajien vapaaehtoisesti antamat kirjalliset lausunnot sekä eräiden vastausvelvollisten suulliset kuulemiset. Tapahtumainkulkua selvittävät myös vastausten liitteinä olevat sekä muulla tavoin saadut asiakirjat. Erityisesti talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistiot sekä Soneran osakkeista luopumiskäytännön eduskunta-asiakirjat antavat lisäksi käsityksen siitä, miksi meneteltiin siten kuin asiassa saadun selvityksen mukainen tapahtumainkulku osoittaa.

Selvityksen perusteella muodostunut käsitys tapahtumainkulusta rakentuu useasta eri lähteestä saaduista tiedoista, joista talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistiot sekä eduskunta-asiakirjat ovat huutokauppoja edeltävältä tai niiden tapahtuma-ajalta. Sama koskee yhtiön pörssitiedotteita sekä tiedotusvälineissä julkaistuja uutisia ja arvioita. Selvitys antaa käsitykseni mukaan perusteet oikeudellisten johtopäätösten tekemiselle tapahtuneesta sekä sen syistä.

## 6.3 Ministerin poliittinen ja oikeudellinen vastuu

Valtioneuvoston jäsen eli ministeri on toimistaan sekä poliittisessa että oikeudellisessa vastuussa. Koska valtioneuvoston ja sen ministerien tekemiin päätöksiin ja muuhun toimintaan tai tekemättä jättämiseen liittyy keskeisesti poliittisluonteista harkintaa, on poliittinen vastuu ensisijaista. Oikeudellinen vastuu tulee kysymykseen niissä syytekyynykseltään verrattain korkeissa tapauksissa, joita tarkoitetaan Suomen perustuslain 116 §:ssä.

Ministerin poliittinen vastuu liittyy parlamentarismien periaatteeseen. Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Perustuslaissa on säännöksiä (esim. 44 §) niistä keinoista, joilla eduskunta voi osoittaa luottamuksensa tai sen puutteen valtioneuvoston toimintaan kokonaisuudessaan tai yksittäisen ministerin menettelyyn. Poliittisen ministerivastuun toteuttaminen tapahtuu eduskunnan enemmistöpäätöksellä.

Myös ministerin oikeudellisen vastuun osalta valtioneuvoston jäsenet ovat eduskunnalle vastuunalaiset. Sen edellytyksistä ja toteuttamismenettelystä säädetään perustuslaissa (114 - 116 §:t). Valtioneuvoston jäsen voidaan panna syytteeseen ainoastaan virkatoimintaan liittyvästä lainvastaisesta menettelystä. Tämä edellyttää perustuslain 116 §:n mukaan, että valtioneuvoston jäsen on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

## 6.4 Ministerin oikeudellisen vastuun syntyminen

Valtioneuvostossa päätökset tehdään joko yleisistunnossa taikka yksittäisissä ministeriöissä. Ministerit toimivat ministeriöidensä päällikköinä ja johtavat hallinnonalojensa toimintaa. Valtioneuvoston ohjesäännön 23 §:n 13 kohdan nojalla valtion omistajapolitiikka osakeyhtiöissä sekä niiden omistajaohjaus ja -valvonta kuuluvat kauppa- ja teollisuusministeriölle, siltä osin kuin asia ei kuulu muun ministeriön toimialaan. Ohjesäännössä on muiden ministeriöiden osalta lueteltu ne yhtiöt, joiden omistajaohjaus kuuluu kyseiselle ministeriölle. Liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön 22 §:n 17 kohdan mukaan mm. Sonera Oyj:tä koskevat asiat. Ministerit osallistuvat asioiden valmisteluun mm. valtioneuvoston valiokunnissa, esim. raha-asiainvaliokunnassa tai talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, josta säädetään valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsitellään mm. (2 momentin 4 kohta) ”muita talouspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää”. Tässä kuvatut toiminnot liittyvät valtioneuvoston viralliseen päätöksentekoon eri muodoissaan ja ne perustuvat ministereille oikeudellisen vastuun.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminta edellyttää myös epävirallista osallistumista asioiden hoitoon ja eri mielipidesuuntien välisiä neuvotteluja ja sovittelua. Niiden tosiasiallinen merkitys on suuri viralliseen päätöksentekomenettelyyn tulevien asioiden lopputuloksen kannalta. Sovitut asiat määräävät myös muissa tapauksissa valtioneuvoston suhtautumisen niihin. Koska ratkaisut tehdään oikeudellisesti sitovasti vasta säädösten puitteissa tapahtuvassa päätöksentekomenettelyssä, tällaiseen epäviralliseen ja luonteeltaan valmistelevaan toimintaan ei liity samanlaista oikeudellista vastuuta kuin viralliseen päätöksentekoon. Yleinen virkavastuu, niin ministereiden kuin virkamiestenkin, kattaa kuitenkin periaatteessa kaikenlaisen toiminnan riippumatta esimerkiksi siitä, käytetäänkö siinä kirjallisia muotoja vai onko kyseessä niin sanottu tosiasiallinen hallintotoiminta.

## 6.5. Soneran strategia ja UMTS-hankinnat

Valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokoukselle 31.8.1999 esitetyssä liikenneministeriön muistiossa todettiin ministerivaliokunnan linjanneen jo alkukesästä ministeriön valtion omistajastrategiassa Sonerassa etusijalle asettamaa aktiivista roolia kasvussa ja konsolidoitumiskehityksessä. Muistiossa esitellyn investointipankki Goldman Sachs:n raportin mukaan ”nykyisen kaltainen” Sonera voi joutua kehityksessä eristyksiin eikä kykene hyödyntämään niitä ominaisuuksia, jotka mahdollistaisivat pitkän aikavälin osakkeen arvon kasvun: ”Kehityksen seuraava vaihe edellyttää sekä kasvua että kehittymistä uusilla alueilla (ns. kolmannen polven matkapuhelin ja siihen pohjautuvat uudet palvelut)”. Tavoitteeksi tulisi asettaa valtion omistusosuuden laskeminen aina nolnaan.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokoukselle 7.3.2000 esitetyssä ministeriön muistiossa viitattiin Vodafone/Mannesmann suurfuusioon, joka on ”kouriintuntuvasti tuonut esiin sen, että yhtiöiden/liittoutumien pelikenttä muodostuu viimeistään kuluvan vuoden aikana”. Muistiossa lausuttiin

edelleen: ”Osallistuminen konsolidaatiokehitykseen aktiivisena toimijana valittiin Soneran strategiaksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsitellessä asiaa”.

Hallituksen 12.5.2000 eduskunnalle antamassa esityksessä valtuudesta luopua Soneran omistuksesta kokonaan lausuttiin Soneran tulevaisuuden haasteista: ”Sonera on suunnannut tulevaisuuden kehitystään voimakkaasti langattoman viestinnän palveluliiketoimintoihin hakeakseen operaattoriasemaansa sitoutumatonta kasvua. Samalla yhtiön tavoitteena on nousta arvoketjussa ylöspäin. Tavoitteet ovat globaalit. Maailmanlaajuisen markkina-aseman saavuttaminen edellyttää kuitenkin myös palvelutoiminnassa osakepohjaisia yritysostoja ja -järjestelyjä. Näillä yritysjärjestelyillä haetaan joko osaamista tai toisaalta asiakaspohjaa. Osakepohjaiset järjestelyt ovat luontevin ja suurten arvojen vuoksi usein ainoa mahdollinen tapa näiden järjestelyiden toteuttamiseen.”

Valtion omistajastrategian kehittämisessä Sonerassa oli siten sekä hallituksen piirissä että eduskunnassa ensi sijassa kyse valmiudesta käyttää Soneran osakkeita vastikkeena sijoituksissa. Yrityskokojen kasvua kuvattiin hallituksen esityksessä sanalla konsolidaatio. Esityksessä todettiin tämän kehityksen koko ajan kiihtyneen, ja valtion tulisi siten olla nopeaan päätöksentekoon pystyvä omistaja. Esityksessä toisaalta nostettiin esiin myös vaaratekijät: ”Soneran kehitys korkealle arvotetuksi yhtiöksi merkitsee samalla ensimmäisen valtiolla olevan suuren riskin yhtiön muodostumisesta. Nopealiikkeinen toimintaympäristö edellyttää myös nopeaa päätöksentekorakennetta, riskinoton jakamista sekä kykyä hyväksyä riskejä ja torjua niiden vaikutusta.”

Kolmannen sukupolven matkaviestimet tulivat esiin talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle esitetyssä muistiossa elokuun lopussa 1999 sekä Goldman Sachs'n analyysissä 6.8.1999 valittavaan strategiaan liittyen. Näissä ei ollut kuitenkaan mitään arviota mahdollisten hinta- tai investointikustannusten suuruusluokasta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle nimenomaista viittausta kolmannen sukupolven matkaviestimiin tai UMTS:iin ei ole. Asia ei näytä nousseen esiin myöskään valiokuntakäsittelyssä muuten kuin Pursiaisen mainitseman huutokauppojen kustannuksista varoittavan muistion muodossa valtiovarainvaliokunnan verojaostolle. Olennaista oli valtion omistuksen arvonnousun turvaaminen.

Ison Britannian UMTS-huutokauppa oli käyty juuri ennen hallituksen esityksen antamista. Julkisuudessa olivat olleet tiedot Soneran osallistumisesta tuohon huutokauppaan ja siitä luopumisesta sekä myytyjen lisenssien hinnan noususta kymmenkertaiseksi ennakoidusta. Huhtikuun alun lehtitiedon (HS 5.4.2000) mukaan Sonera oli vetäytynyt kilpailusta kolmannen sukupolven matkapuhelinverkkojen toimiluvista, koska hinta oli noussut liian korkeaksi. Lehtiartikkelissa kirjoitettiin, että Soneran osuus hinnasta olisi ollut 14 miljardia markkaa. Samassa artikkelissa varatoimitusjohtaja Relander oli kertonut, että Sonera aikoi olla aggressiivisesti mukana myös tulevaisissa 3G toimilupahakemuksissa.

Soneran kansainvälisessä tarjousesitteessä 24.9.1999 oli lausuttu, että Sonera on harjoittanut ja harjoittaa edelleen liiketoimintaansa vastaavalla tavalla kuin sellaiset suomalaiset yhtiöt, joiden osakkeita valtio ei omista. Ministeri Heinonen sekä liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet ovat korostaneet osakeyhtiölain mukaista periaatetta, että omistaja ei voi puuttua yhtiön hallintoelimille kuuluvaan päätöksentekoon muuten kuin yhtiökokouksen kautta. Tätä käsitystä tukee asianajaja Haussilan muistiossaan esittämä. Hänen edellä jaksossa 5.2 selostettua tulkintaansa osakeyhtiölaista minulla ei ole perusteita asettaa kyseenalaiseksi. Yhtiökokousvaihtoehto ei ollut saadun selvityksen mukaan ministeriön puolella esillä huutokauppojen aikana. Myöhemminkään ei ylimääräiseen yhtiökokoukseen ollut nähty aihetta, koska sitä oli pidetty vaarallisena Soneran kurssikehitykselle. Huutokauppojen korkea hintataso oli ollut yleisesti tiedossa jo ennen Saksan huutokauppaa ja ministeriössä oli tiedostettu sen riskit alan yrityksille yleisestikin. Tämä oli saatettu myös tiedoksi hallituksen piirissä ja eduskunnan valiokunnan jaostolle esitetyssä muistiossa ennen Saksan huutokaupan alkamista. Ministeriössä oli katsottu, että Soneran tulevaisuudelle asetetut kehitystavoitteet olivat puoltaneet huutokauppoihin osallistumista riskeistä huolimatta. Yhtiön ratkaisuihin ei ollut haluttu puuttua senkään takia, että valtion tavoitteena oli ollut käyttää Soneran osakkeita yritysjärjestelyihin tai investointien rahoitukseen. Tämän vuoksi valtio-omistajalla tuli olla kaiken aikaa valmius myydä tai vaihtaa Soneran osakkeita, ja sisäpiirisyytösten mahdollisuuden välttäminen oli tämän vuoksi ollut olennaisen tärkeää.

## 6.6 UMTS-päätöksenteko Sonera Oyj:ssä

Päätökset Sonera Oyj:n UMTS-huutokaupoista oli tehty Soneran hallituksessa huhti- elokuussa 2000. Valtioneuvoston osuuden selvittämisen kannalta on havainnollista vertailumielessä kohdistaa tarkastelua siihen ajanjaksoon, jolloin asian valmistelu ja päätöksenteko yhtiössä olivat ajankohtaisia, ja nimenomaan lähiaikaan ennen huutokaupan tapahtumista. Jälkikäteisillä seikoilla on merkitystä vain välillisesti, sikäli kuin niistä voidaan päätellä aikaisempia tapahtumia. Tässä tarkoituksessa selostetaan seuraavassa lyhyesti keskeiset ajankohdat ja piirteet Soneran hallituksen UMTS-päätöksenteosta.

Ison Britannian huutokauppaan osallistuminen ja siitä vetäytyminen korkean hinnan johdosta olivat saadun selvityksen mukaan olleet Soneran johdon ratkaisu. Vetäytymisestä ei edes yhtiön hallitus ollut päättänyt. Vetäytymisen Isosta Britannia ei ollut ilmoitettu merkitsevän pidättäytymistä vastaisista muista huutokaupoista.

Soneran hallitus oli päättänyt 26.4.2000, että Sonera Oyj voi osallistua konsortioon, jonka tarkoituksena oli osallistua Saksan UMTS-lisenssien huutokauppaan. Konsortion muodostivat Orange, Telefonica ja Sonera, omistusosuuksilla 30/40/30. Kokouksessa 18.5.2000 hallitukselle oli annettu tilannekatsaus UMTS-lisenssikilpailuihin. France Telecomin ostettua toukokuun 2000 lopussa Orangen, Orange oli joutunut konsortion ulkopuolelle. Kokouksessa 20.6.2000 hallitukselle oli annettu tiedoksi Saksan

UMTS-tilanne Orangen kaupan jälkeen. Hallitus oli päättänyt 24.7.2000, että Sonera voi osallistua Saksan UMTS-huutokauppaan. Saksan huutokauppa oli alkanut heinäkuun lopussa 2000. Huutokaupassa oli monimutkaiset säännöt, joiden puitteissa hakijat kilpailivat radiotaajuusnipuista. Kokouksessa 10.8.2000 Saksan UMTS-lisenssin rahoittamiseksi oli päätetty perustaa Telefonican kanssa holding-yhtiö, jonka omistukseen siirretään kaikki Saksan UMTS-lisenssihuutokauppaan osallistuvan Group 3G GmbH:n osakkeet, joista Sonera omistaisi 42,8 % ja Telefonica 57,2 %. Saksan UMTS-huutokauppa oli päättynyt 17.8.2000. Kokouksessa 24.8.2000 Soneran hallitukselle oli annettu tiedoksi Saksan UMTS-lisenssien saajat ja hinnat.

## 6.7 Periaatepäätöksen merkitys

Valtioneuvosto on 16.9.1999 tehnyt valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen. Sen 2.6 kohdassa todetaan kansainvälisestä toiminnasta seuraavaa.

”Valtionyhtiöt voivat laajentaa toimintaansa liiketaloudellisten näkökohtien mukaisesti ulkomaille erityisesti silloin, kun riittävän suuren markkina-alueen hankkiminen, teknologian saanti, raaka-aineiden saannin turvaaminen tai muu niihin rinnastettava syy edellyttää toimintaa ulkomailla. Tässäkään suhteessa ei valtionyhtiöitä tule asettaa muista yhtiöistä poikkeavaan asemaan. Yhtiön toiminnan tai kansantalouden kannalta erittäin merkittävät sijoitukset ulkomaille edellyttävät pääomistajan hyväksynnän, ennen kuin sijoituksesta lopullisesti päätetään.”

Esillä olevassa asiassa on esitetty erisuuntaisia käsityksiä siitä, olisiko valtioneuvosto voinut tai olisiko sen pitänyt po. kohdan johdosta ottaa kantaa Soneran Saksan UMTS-ratkaisuun, ja mitkä olisivat voineet olla puuttumisen oikeudelliset seuraukset. Periaatepäätös näyttäisi edellyttävän sanamuotonsa mukaan kohdassa 2.6 osakeyhtiölain säännösten ulkopuolella tapahtuvaa valtiovallan vaikuttamista päätöksentekoon. Säädöshierarkkisesti periaatepäätös ei luonnollisestikaan voi syrjäyttää eduskuntalakia. Periaatepäätöksen 2.1 kohdassa lausutaan: ”Silloin, kun valtio harjoittaa likeyms. toimintaa osakeyhtiömuodossa, on toiminnan tapahduttava osakeyhtiölain ja muun yleisen lainsäädännön puitteissa”. Ongelmallista onkin juuri, millä tavoin periaatepäätöstä kohdan 2.6 osalta oli ollut sovellettava Soneraan pörssiyhtiönä UMTS-hankinnoissa ja miten valitut käytännön sovellutukset suhtautuvat osakeyhtiölaissa oleviin itsenäisen osakeyhtiön toimivaltaa koskeviin säännöksiin sekä pörssisäädöksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä periaatepäätöksen 2.6 kohdan yksioikoinen käsitys ei ole yhteensovitettavissa osakeyhtiölain tai itse periaatepäätöksen sisältämien muiden yleisperiaatteiden kanssa. Osakeyhtiömuodossa toimivan ja pörssiin listatun valtionyhtiön kohdalla valtiovallalla ei ole liikenne- ja viestintäministeriön mukaan mahdollisuutta edellyttää yhtiön toimivalta johdolta ja/tai hallitukselta yhteydenpitoa valtiovallan edustajiin ja näiden näkemysten huomioonottamista sellaisella tavalla, joka varmistaisi periaatepäätöksen kyseisen kohdan kirjaimel-

lisen toteuttamisen. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan periaatepäätöstä on yhtiökohtaisesti voitava soveltaa eri tavoin eri tilanteissa. Erityisesti listattujen valtionyhtiöiden kohdalla osakeyhtiölain noudattamisen vaatimus on ensisijainen verrattuna muihin periaatepäätöksen lausumiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisten yhtiöiden osalta valtio pyrkii siihen, että sillä on omistustaan vastaava edustus yhtiön hallituksessa. Valtion edustajat informoivat ja konsultoivat ministeriötä ja tarvittaessa ministeriä isoimmista ja kauaskantoisimmista investoinneista ja strategiaratkaisuista. Valtio edellyttää edustajiltaan saavansa tietoa yhtiöstä, mutta se ei voi käskä heitä toimimaan haluamallaan tavalla. Ministeri puolestaan vie harkintansa mukaan tärkeimmät asiat myös talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan. Kaikkia valmistelussa mukana olevia koskevat tiukat sisäpiirisäädökset. Edellä sanottu ei tarkoita, että yhtiöitä johdettaisiin ministeriöstä tai että muut osakkeenomistajat olisivat valtiota heikommassa asemassa. Valtion ehdotuksesta valituilla yhtiöiden hallitusten jäsenillä on osakeyhtiölain mukaan vastuu päätöksestä.

On esitetty käsityksiä, että em. periaatepäätöksen noudattamatta jättäminen Soneran UMTS-lupien osalta saattaisi merkitä virkavelvollisuuden vastaista menettelyä. Tämän arvioimiseksi on tarkasteltava periaatepäätösten oikeudellista merkitystä ja sisältöä. Periaatepäätökset voivat olla erityyppisiä. Perusolemukseltaan valtioneuvoston periaatepäätökset ovat hallituksen poliittisia kannanottoja. Ne ovat luonteeltaan valmistelevia ratkaisuja, joiden jälkeen toimivaltaisten valtioneuvoston tehtävänä on arvioida asia ja tehdä siinä harkintansa mukaan toimenpidepäätökset laillisessa järjestyksessä. Periaatepäätöksellä, nimityksestään huolimatta, ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia kansalaisiin eikä se sido valtioneuvostoa itseäänkään oikeudellisesti. Nyt po. tapauksessa periaatepäätöksessä ilmaistujen toimintatapojen keskeinen merkitys on hallinnollinen siten, että vastuuministeriön tulee järjestää toimintansa ja omistajaohjauksensa lakien ja muiden sitovien säännösten ja määräysten puitteissa niitä vastaavaksi. Periaatepäätös on virkamiehiin kohdistuva toimiohje, mikä tuotiin esiin jo tarjousesitteessä 24.9.1999. Hallinnon sisällä esimiehet voivat puuttua alaistensa virkamiesten toimintaan silloin, jos periaatepäätöksessä ilmaistua kantaa ei ole otettu asioiden virkamiesvalmistelussa huomioon, mutta tällöinkin on varmistettava, ettei puuttuminen loukkaa jotain tiettyä menettelyä, tässä tapauksessa pörssi-yhtiön päätöksentekojärjestystä koskevaa oikeussääntöä.

Selvityksistä ilmenee, että valtiovallan taholta ainoastaan Soneran hallituksessa toimineella virkamiesjäsenellä finanssineuvos Kalevi Alestalolla olisi ollut mahdollisuus saada haltuunsa yhtiön johdolta riittävän monipuoliset ja yksilöidyt tiedot Soneran osallistumisesta Saksan UMTS-huutokauppaan, erityisesti hyväksyttävän hinnan arvioimiseksi. Yleisemmissä puitteissa hintatason arviointiin on ollut mahdollisuuksia mm. osastopäällikkö Samuli Haapasalolla ja liikenne- ja viestintäministeri Olli-Pekka Heinosella. Alestalo, Haapasalo ja Heinonen ovat edellä selvityksissään perustelleet kukin osaltaan sitä, miksi he eivät olleet ottaneet asiaa valtioneuvoston piirissä esille. He ovat tukeutuneet Soneralle hyväksytyyn strategiaan ja sille alisteisten operaatioiden suhteeseen ja soveltaneet periaatepäätöstä yhteensovittamalla sen osakeyhtiölainsäädännön kanssa. He ovat esittäneet

perusteluiksi oikeudelliset näkökohdat ja syyt, jotka tukeutuvat myös yhtiöoikeudelliseen erityisasiantuntemukseen. Tämän vuoksi ja huomioon ottaen edellä periaatepäätöksen oikeudellisesta luonteesta esitetyn sekä kun säädöksiin perustunutta oikeudellista velvollisuutta saattaa UMTS-huutokaupat hallituksessa viralliseen käsittelyyn ei ole ollut, he eivät ole toimineet asiassa lainvastaisesti.

Totean näin ollen, ettei liikenne- ja viestintäministerin ja ministeriön virkamiesten toiminta näiltä osin oikeudellisesti arvioituna ole ollut säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden vastaista (Perustuslain 116 §, Rikoslain 40 luvun 10 § ja 11 §). Edellä kuvattu Suomen perustuslain 116 § asettaa oikeudellisen ministerivastuun täyttymiselle ankarat vaatimukset. Virkamiehen rangaistusvastuu taas edellyttää säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkomista.

## 6.8 Mahdollisuus käsitellä UMTS-huutokauppoja valtioneuvostossa

Edellä on todettu, ettei hallituksella ole ollut säädöksiin perustuvaa oikeudellista velvollisuutta käsitellä UMTS-huutokauppoja. Sen johdosta, mitä liikenne- ja viestintäministeriö on esittänyt, on otettava kantaa myös siihen, olisiko käsittelyyn lain mukaan ollut oikeus.

Säädökset eivät muodosta oikeudellista estettä sille, että valtiovalta omaaloitteisesti hallituksen piirissä julkisesti saatavissa olleen tiedon perusteella olisi käsitellyt UMTS-asiaa, ottanut siihen kantaa ja saattanut käsityksensä suhtautumisestaan siihen ja hyväksyttävästä hintatasosta yhtiön tietoon, mutta kuitenkin puuttumatta suoraan ohjein tai määräyksiin yhtiön päätöksentekoon. Keskustelu yhtiön osakkaan ja johdon välillä eri asioista - myös operatiivisista - on mahdollista siinä laajuudessa kuin yhtiön johto on keskusteluun valmis ja sitä pidetään asianmukaisena. Pidän oikeana sitä minulle annetuissa vastauksissa korostettua näkökantaa, että jos ministeriö omistajan edustajana haluaa tehdä yhtiön hallintoelinten kannasta poikkeavia ratkaisuja, nämä päätökset tehdään yhtiökokouksessa.

Ongelmallisempaa on arvioida sitä, olisiko Kalevi Alestalo - huomioon ottaen toisaalta hänen virkamiesominaisuutensa ja toisaalta asemansa pörssi-yhtiönä toimineen Soneran hallituksessa ensisijaisesti kaikkia osakkeenomistajia edustavana tahona - voinut saattaa hänellä mahdollisesti UMTS-huutokaupoista olleita operatiivisia tietoja liikenne- ja viestintäministeriössä muiden tietoon. Tähän vaihtoehtoon on liikenne- ja viestintäministeriön esittämistä syistä ollut perusteita suhtautua pidättyvästi.

Alestalon ensisijainen velvollisuus on ollut vallinneessa tilanteessa toimia osakeyhtiölain, pörssisäädösten ja kansainvälisestikin annettujen sitoumusten edellyttämällä tavalla. Arvopaperimarkkinalain ja rikoslain sisäpiirisäännökset eivät tosin sinänsä estä sisäpiiritiedon luovuttamista omistajalle, tässä tapauksessa valtiovallan edustajille. Tämä kuitenkin samalla rajoittaa mahdollisuuksia käydä kauppaa osakkeilla, ellei suorastaan estä sitä kokonaan. Kaupankäyntimahdollisuuden täysimääräiseen hyväksikäyttöön valtio oli Sonerassa saadun selvityksen mukaan pyrkinyt. Tämä tekee ymmärrettäväksi, että oli kartettu tilanteita, joista valtioon olisi voinut

langeta epäilyksiä sisäpiiritietoa omaavana omistajana. Selvityksistä ei myöskään ilmene, että Alestalolta olisi hänen esimiestensä taholta edellytetty tiedonantovelvollisuutta valtioon nähden yleisesti tai erityisesti tässä tapauksessa yhtiön operatiivisesta toiminnasta. Merkitystä lienee myös sillä, että Sonera Oyj:llä ei ole ollut toteutettavanaan valtion erityistehtäviä, vaan valtiolla on ollut yhtiössä pääasiallisesti vain sijoittajaintressi.

Soneralle hallituksen piirissä sekä eduskunnassa hyväksytty strategia on perustunut yhtiön osakkeiden käyttämiseen kansainvälistymiseen ja laajenemiseen. UMTS-hankinnat eivät ole olleet esillä strategian valmistelussa ja hyväksymisessä muutoin kuin ohimennen, eikä siinä yhteydessä ole tarkasteltu hankintahintojen suuruutta. Hintataso oli kuitenkin ollut esillä julkisuudessa jo Ison Britannian huutokauppojen aikana. Soneran osakkeista luopumismahdollisuuden pitäminen avoinna oli edellyttänyt ankaraa pidättäytymistä sisäpiiriläiseksi joutumisesta. Samoin osakkeen arvon pysyttämisen kiinnostavana sijoituskohteena oli edellyttänyt valtio-omistajankin noudattavan jo tarjousesitteessä ilmoitettua puuttumattomuutta.

Virkamiehen asema ja velvollisuudet valtioneemmistöisen osakeyhtiön hallituksessa ovat kuitenkin ongelmalliset, koska suhde yhtiöön ja esimiesvirastoon voi muodostua ristiriitaiseksi. Tämän vuoksi valtion omistajahallintoa uudelleen järjestettäessä tulisi selvittää myös virkamiehen asemaa ja velvollisuuksia, siltä osin kuin virkamiesten toimiminen erityisesti pörsseyhtiöiden hallituksissa katsotaan tarpeelliseksi.

## 6.9 Johtopäätökset

Tapahtumainkulussa valtioneuvoston piirissä on keskeistä sen selvittäminen, ovatko ja jos, niin millä tavoin, valtioneuvosto tai sen yksittäiset jäsenet ottaneet kantaa Soneran UMTS-hankintoihin tai tukeneet niitä. Asia koskee, edeten yleisiltä tasoilta yksityiskohtiin, Soneran toiminnan omistajapoliittisia linjauksia ja strategioita, Soneran osallistumista UMTS-huutokauppoihin (erityisesti Saksa) sekä huutokauppahintaa. Kysymys on mm. siitä, katsotaanko strategian hyväksymisen sallivan myös poikkeuksellisen suuret, mutta strategiaan sopivat liiketoimet.

Hallitus on käsitellyt virallisen päätöksenteon puitteissa Soneran osalta yleisiä linjauksia ja toimintastrategioita. Tämän voidaan tulkita merkitsevän ainakin hallituksen taholta myönteistä suhtautumista sinänsä kolmannen sukupolven matkapuhelinpalveluiden hankintaan. UMTS-huutokauppaa Britanniassa oli käyty juuri ennen Soneran myyntivaltuuden eduskuntakäsittelyä. Tämä ei kuitenkaan vielä voi merkitä kannanottoa yksittäisiin huutokauppatapahtumiin.

Mitä hallituksen viralliseen päätöksentekoon varsinaisesti UMTS-huutokauppojen osalta tulee, niin saamani tiedot osoittavat yksiselitteisesti, ettei tämä asia ole ollut valtioneuvoston virallisen päätöksenteon alaisena.

Saamistani selvityksistä ei myöskään ilmene viitteitä siitä, että Soneran Saksan UMTS-huutokauppaa ja erityisesti huutokauppahintaa olisi ennen huutokaupan tapahtumista käsitelty epävirallisestikaan hallituksen piirissä



tai hallituksen ja yhtiön edustajien välillä. Liikenne- ja viestintäministeriössä oli kylläkin seurattu huutokaupan edistymistä. Asiassa kertynyt selvitys osoittaa, että kysymyksessä oli katsottu olleen puhtaasti Soneran hallitukselle kuulunut operatiivinen päätöksenteko, joten huutokaupan kulkuun ei ollut liikenne- ja viestintäministeriöstä puututtu.

Saamieni tietojen perusteella oikeudellisena johtopäätöksenäni katson, ettei asiassa ole käynyt ilmi ministeri Heinosen tai kenenkään muunkaan valtioneuvoston jäsenen taikka liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehen rikkoneen virkavelvollisuuksiaan ja menetelleen muutoinkaan lainvastaisesti.

Ministereiden osalta kysymys on myös heidän poliittisen vastuunsa arvioimisesta. Totean, että hallitus on 3.9.2002 antanut eduskunnalle Suomen perustuslain 44 §:ssä tarkoitetun tiedonannon valtion omistajapolitiikasta ja Sonerasta.

Siltä osin kuin asiassa on kysymys Soneraan liittyvän valtiovallan toiminnan taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta UMTS-huutokauppoihin suhtautumisen osalta tai Soneran toimielinten ja yksityisten henkilöiden asioista, niiden tutkiminen ei kuulu toimivaltaani.

Tähän asiaan liittyvät ministereiden, virkamiesten ja Soneran edustajien minulle antamat tiedot ja kuulemisista laaditut muistiinpanot ovat julkiset.

Oikeuskansleri PAAVO NIKULA  
Paavo Nikula

( leima )

Osastopäällikkö HARRI LIUSVAARA  
Esittelijäneuvos Harri Liusvaara