



Työ- ja elinkeinoministeriö

1/9

ASIA

Työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikön esteellisyys

ASIAN VIREILLETULO

Olen 5.5.2010 ottanut selvitettäväksi työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikön Taisto Turusen mahdollista esteellisyyttä koskevan asian. Kysymys on Turusen menettelystä valtioneuvoston ratkaistavaksi esitellyn asian valmistelussa, joka koskee Fennovoima Oy:n suunnittelemaa uuden ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevaa periaatepäätöstä.

I Pyysin työ- ja elinkeinoministeriötä hankkimaan osastopäällikkö Taisto Turuselta **selvityksen:**

- 1) osuudestaan Outokumpu Oy:n hallituksen päätöksentekoon ennen Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevan periaatepäätöshakemuksen tekemistä ja
- 2) osuudestaan ministeriölle sittemmin jätetyn Fennovoima Oy:n suunnitteleman uuden ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätösasian valmistelussa.

II Samalla pyysin työ- ja elinkeinoministeriötä antamaan **lausunnon** siitä, oliko sen tiedossa I-kohtaan liittyviä oikeudellisia näkökohtia, jotka tässä tilanteessa vaikuttaisivat siihen, voiko em. uuden ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevan periaatepäätösasian ja samanaikaisesti käsiteltävien muiden vireillä olevien periaatepäätösasioiden käsittely valtioneuvostossa edetä?

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖKSET

Vastauksena II kohdassa mainittuun lausuntopyyntöön työ- ja elinkeinoministeriö 5.5.2010 ilmoitti, että sen tiedossa ei ollut oikeudellisia näkökohtia, jotka olisivat vaikuttaneet siihen, voiko Fennovoima Oy:n hakemukseen perustuvan ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevan periaatepäätösasian ja samanaikaisesti käsiteltävien muiden vireillä olleiden periaatepäätösasioiden käsittely valtioneuvostossa edetä.

Valtioneuvosto teki 6.5.2010 työ- ja elinkeinoministeriön yli-insinööri Jorma Aurelan esittelystä ydinenergialain 11 §:n mukaisen periaatepäätöksen siitä, että Fennovoima Oy:n suunnitteleman uuden ydinvoimalaitoksen ja vähä- ja keskiaktiivisen voimalaitosjätteen loppusijoituslaitoksen rakentaminen sekä voimalaitoksen toimintaan samalla laitospaikalla tarvittavien ydinlaitosten rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista (TEM/Aurela esittelylista III). Samassa esittelyssä valtioneuvosto teki vastaavan Teollisuuden Voima Oyj:n Olkiluoto 4:n ydinvoimalaitoksen rakentamista ja Posiva Oy:n Eurajoen Olkiluotoon suunnitteleman käyte-

työn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentamista laajennettuna (Olkiluoto 4:n toiminnassa syntyvä käytetty ydinpolttoaine) koskevan periaatepäätöksen (TEM/Aurela esittelylistat I ja II).

Valtioneuvosto päätti myös, että Fortum Power and Heat Oy:n suunnitteleman uuden ydinvoimalaitosyksikön Loviisa 3:n rakentaminen ja yksikön toimintaan samalla laitospaikalla tarvittavien ydinlaitoksien laajentaminen tai rakentaminen sekä Posiva Oy:n käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentaminen laajennettuna (Fortum Power and Heat Oy:n hakemuksen mukaisen ydinvoimalaitosyksikön toiminnassa syntyvä käytetty ydinpolttoaine) ei ole yhteiskunnan kokonaisedun mukaista (TEM/Aurela esittelylistat IV ja V).

SELVITYKSET JA MINISTERIÖN LAUSUNTO

Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikkö on 18.5.2010 antanut I kohdassa mainittuun ja sähköpostitse täydennettyyn selvityspyyntöön liittyvän selvityksensä. Lisäksi kyseisten ydinvoimalaitosten periaatepäätösasioiden valmistelussa keskeisesti mukana olleet energiaosaston virkamiehet ovat antaneet omat selvityksensä hakemusten valmistelussa noudatetusta menettelystä.

Yllä mainittujen selvitysten jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 21.5.2010 päivätyn lausuntonsa. Lausunnosta tarkemmin ilmenevin perustein ministeriö katsoo, että Turunen ei ollut jäävi käsittelemään Fennovoima Oy:tä tai muita hakijoita koskevia periaatepäätöshakemuksia.

Lisäksi olen hankkinut asian esittelijänä ja em. asioiden valmistelussa keskeisesti mukana olleelta yli-insinööri Jorma Aurelalta ja em. asioiden valmistelussa keskeisesti mukana olleelta neuvottelevalta virkamieheltä Jaana Avolahdelta suullisesti lisätietoja kuulemalla kumpaakin erikseen oikeuskanslerinvirastossa. Aurelan kuuleminen oli 26.5.2010 ja Avolahden 27.5.2010.

RATKAISU

Taisto Turunen oli Outokumpu Oyj:n hallituksen jäsenenä 30.3.2006 – 27.3.2008. Työ- ja elinkeinoministeriön (aik. kauppa- ja teollisuusministeriön) energiaosaston osastopäällikkönä ja ylijohantajana Turunen on ollut vuodesta 1984. Fennovoima Oy:n uuden ydinvoimalaitoksen rakentamista koskenut hakemus, jolla yhtiö haki ydinenergialain 11 §:ssä tarkoitettua periaatepäätöstä tuli vireille 14.1.2009.

Nimeäminen Outokumpu Oyj:n hallitukseen

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n mukaan asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille, niin kuin valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (*toimivaltainen ministeriö*). Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä todetaan, että ministeriö käsittelee toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat ja toimialansa yhtiöitä koskevat asiat. Valtio-omistajan päätös, jonka perusteella silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston osastopäällikkö on Outokumpu Oyj:n yhtiökokouksen päätöksellä tullut nimitetyksi Outokumpu Oy:n hallituksen jäseneksi on tehty ennen 1 päivää toukokuuta 2007. Tuolloin tuli voimaan valtioneuvoston asetus valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta (325/2007), jolla valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka siirrettiin valtioneuvoston kanslian toimialaan. Samanaikaisesti uusittiin valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta (393/2007). Sen 1 §:n 25 kohdassa valtion yleisen omistajapolitiikan suunnittelu ja täytäntöönpano ja ministeriön

alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus säädettiin valtioneuvoston kanslian tehtäväksi. Asetuksen 2 §:ssä on luettelo valtioneuvoston kanslian alaisista valtio-omisteisista yhtiöistä, johon asetuksen antamisvaiheessa kuului mm. Outokumpu Oyj. Valtion omistajapolitiikan ja ministeriön alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaustehtäviä varten valtioneuvoston kansliaan perustettiin omistajaohjausosasto.

Ennen 1.5.2007 toteutettua valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleisen omistajaohjauksen siirtämistä ja ministeriöiden alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksen keskittämistä valtionyhtiöiden yleisen omistajapolitiikan valmistelu ja täytäntöönpano kuului kauppa- ja teollisuusministeriölle ja Outokumpu Oyj kuului kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan ministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (467/2003) 1 ja 2 §:n mukaisesti.

Kyseisenä ajankohtana valtio-omistajan yleistä omistajapolitiikkaa määritteli 19.2.2004 annettu valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös. Se oli tarkoitettu ohjaamaan valtion omistajaohjausta ja siihen liittynyttä päätöksentekoa kaikissa valtionyhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä. Valtion päätöksenteolta periaatepäätöksessä edellytettiin, että aina kun yhtiö toimi osaksikin kilpailullisessa toimintaympäristössä, sen omistajaohjaus oli pidettävä erillään sääntelystä ja viranomaistehtävistä, jotta yhtiöiden talous ja toiminta olisi läpinäkyvää, eikä omistaja aiheuttanut markkinahäiriöitä yhtiöiden toimintaympäristössä. Omistajapolitiikan ”ensimmäinen ja keskeisin yleisperiaate” oli ”sääntelyn ja omistajaohjauksen tehokas eriyttäminen” siten, että markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta valtion omistajuustoimintoa hoidettiin itsenäisesti ja selkeästi erillään sääntelytehtävistä.

Osastopäällikkö Turunen nimitettiin Outokumpu Oyj:n hallitukseen yhtiökokouksen päätöksellä 30.6.2006. Ehdotuksen hallituksen kokoonpanoksi yhtiökokoukselle teki osakkeenomistajien nimitysvaliokunta, joka koostui yhtiön neljästä suurimmasta osakkeenomistajasta ja siten osakkeenomistajana (31 %) mm. Suomen valtion edustajasta. Yleisenä valtion omistajaohjauksessa noudatettuna periaatteena oli, että valtion omistajaohjauksesta vastanneella ministeriöllä oli suora virkamiesedustus hallituksessa. Periaatteena oli myös, että hallituksen jäseneksi nimitettävä henkilö ei ministeriössä virkatehtävissään käsitellyt asianomaista yhtiötä koskevia asioita. Outokumpu Oyj:n toimialana yhtiöjärjestyksensä mukaan on harjoittaa kaivos- ja kaivannaistoimintaa, metallien sekä metallituotteiden valmistusta, kone- ja elektroniikkateollisuutta, kemianteollisuutta sekä näillä aloilla hankittuun tietämykseen perustuvaa tai niihin liittyvää taikka niiden yhteyteen soveltuvaa liiketoimintaa. Silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosaston toimialaan kuuluivat ministeriön 27.1.2006 annetun työjärjestyksen mukaan mm. yleisen energiapolitiikan, energiatalouden, energiemarkkinoiden sekä energian tuotannon ja käytön kysymykset.

Voidaan todeta, että Outokumpu Oyj:n yhtiöjärjestykseen kirjattu toimiala ja toisaalta kauppa- ja teollisuusministeriön työjärjestykseen kirjattu ministeriön energiaosaston toimiala eivät ole yleisten toimialoja koskevien määrittelyjen tasolla eivätkä tarkemminkin tarkasteltuina miltei osin yhteneväiset. Turunen ei ole ministeriön energiaosaston osastopäällikkönä käsitellyt eikä hänen johtamallaan energiaosastolla ole käsitelty Outokumpu Oyj:ä koskevia asioita. Valtion edustajan nimeäminen Outokumpu Oyj:n hallitukseen on perustunut valtion merkittävään asemaan yhtiön omistajana ja Turusen esittämisessä yhtiön hallituksen jäseneksi on menetelty valtion omistajapolitiikkaa koskeneen valtioneuvoston periaatepäätöksen linjausten mukaisesti. Kun rakenteellista kaksoisroolia tai ristiriitaa osastopäällikkö Turusen säädettyjen virkatehtävien tai laajemmin hänen johtamansa energiaosastonkaan toimialan ja tehtävien ja toisaalta Outokumpu Oyj:n toimialan välillä ei ole ollut, ja nimitysvaliokunnassa tai myöhemmissä nimitysprosessin vaiheissa ei noussut esille, että Turusen virkatehtävien ja Outokumpu Oyj:n hallitusjäsenyyden välillä voisi olla ristiriitaa, kauppa- ja teollisuusministeriö on voinut esittää hän-

tä Outokumpu Oyj:n hallituksen jäseneksi. Kauppa- ja teollisuusministeriön omistajapolitiikan yksikön, jolle ministeriön hallinnonalalla toimivien valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistajaohjaus ja -valvonta tuolloin kuului, on siten voinut harkintansa mukaan päätyä siihen, että Turusella oli sellaista valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä tarkoitettua kokemusta, asiantuntemusta, yhteistyökykyä ja monipuolista osaamista, että valtio-omistajan puolelta oli perusteita esittää häntä Outokumpu Oyj:n hallituksen jäseneksi. Hallitusjäsenyyttä koskeneen päätöksen valtio-omistajan puolesta teki kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen.

Ydinvoimalaitoshankkeiden YVA-menettely ja periaatepäätösasioiden valmistelu

Taisto Turusen toimikausi Outokumpu Oyj:n hallituksen jäsenenä päättyi 27.3.2008. Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikkönä hän 31.1.2008 allekirjoitti Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeen **ympäristövaikutusten arviointiohjelmaa koskevan lausuntopyyntön**. Toisena allekirjoittajana lausuntopyyntöä oli asian valmistelijana ja esittelijänä toiminut yli-insinööri Jorma Aurela. Lausuntopyyntönsä työ- ja elinkeinoministeriö varasi lausuntopyyntönsä jakelulistassa luetelluille viranomaisille, hankkeen sijaintipaikan vaikutusalueen kunnille ja muille yhteisöille tilaisuuden antaa lausuntonsa ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta. Kyseessä oli ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 6a §:ssä (458/2006) säädettyä yhteysviranomaisena toimineen ministeriön lausuntopyyntö, jolla käynnistettiin mainitun lain 8a §:n mukainen kuulemismenettely.

Sisällöltään edellä mainittuun lainkohtaan perustunut työ- ja elinkeinoministeriön 31.1.2008 päivätty lausuntopyyntö oli pelkistetty. Siinä kerrottiin, minkä yrityksen ja mitä paikkakuntia koskevasta sekä millaisia mahdollisia reaktorityyppejä koskevasta ydinvoimalaitoshankkeesta ja käytetyn ydinpolttoaineen välivarastointi- sekä vähä- ja keskiaktiivisen voimalaitosjätteen käsittely- ja loppusijoitushankkeesta oli kysymys. Lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 7.4.2008.

Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä keskeisimpänä valmistelijana ja asian esittelijänä toimineen yli-insinööri Jorma Aurelan oikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan osastopäällikkö Turunen ei millään tavalla osallistunut Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointityöhön. Samoin totesi oikeuskanslerinvirastossa henkilökohtaisesti kuultu neuvotteleva virkamies Jaana Avolahti hänen valmisteltavana olleen toisen ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn osalta. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevat asiat olivat osaston mainittujen asiantuntijavirkamiesten valmisteltavana. Asioiden valmistelijoiden mukaan Turusen suhtautuminen kahden hakijayhtiön aikaisemmin vireille tulleisiin ja Fennovoima Oy:n myöhemmin vireille tulleeseen ydinvoimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten arviointityöhön oli samanlainen.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan lain 9 §:n mukaisen 7.5.2008 päivätyn yhteysviranomaisen lausunnon ovat allekirjoittaneet elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen ja yli-insinööri Jorma Aurela.

Ydinvoimalaitosten rakentamista koskevien **periaatepäätösasioiden valmistelussa** on ollut selkeästi kaksi vaihetta ja näkökulmaa. Hakijakohtaista periaatepäätösasioiden valmistelua edelsi työ- ja elinkeinoministeriössä vv. 2008 – 2009 valmisteltu ja 10.11.2009 julkaistu valtakunnallinen energian kysyntää koskeva selvitys, jossa arvioitiin sähkön ja energian kulutusta vuoteen 2020 saakka. Selvitystyötä teki ministeriön energiaosaston energiemarkkinayksikön työryhmä. Saatujen selvitysten mukaan osastopäällikkö Turusen asiantuntemusta käytettiin täs-

sä työssä hyväksi, koska hän on maan johtavia energiatalousasiantuntijoita. Tämän virkamiesselvityksen tulosten perusteella oli tehtävissä johtopäätös, jonka mukaan energiakysynnän perusteella 2020-luvun alkuun saakka tarvetta olisi lähinnä yhdelle uudelle ydinvoimalaitokselle. Turunen on omassa oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä lisäydinvoiman lisätarpeen osalta viitannut em. virkamiestyönä valmisteltuun energian kysyntäselvitykseen. Myös oikeuskanslerinvirastossa kuullut työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet ovat yhtäpitävästi todenneet, että osastopäällikkö Turunen päätyi virkamiesselvityksen perusteella yhteen uuteen ydinvoimalaitokseen.

Valtakunnallista energian kysyntää ja uuden lisätuotantokapasiteetin tarvetta koskeva selvitys oli hakijayhtiökohtaisen ydinvoimalaitoksen rakentamista koskeneen periaatepäätösasian valmistelun lähtökohtana. Periaatepäätösasiassa tehtävänä oli selvittää, mitkä hakemuksista täyttivät ydinenergialaissa säädetyt myönteisen periaatepäätöksen saamisen vaatimukset. Yli-insinööri Aurelan kuulemisen mukaan yhden lisälaitosvaihtoehdon vaiheessa osastopäällikkö Turunen oli Teollisuuden Voima Oyj:n vaihtoehdon kannalla. Fennovoima Oy:n hakemuksessa Turunen kiinnitti huomiota siihen, että käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituskysymys oli jäänyt avoimeksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikkö Taisto Turunen on selvityksessään todennut, että hän katsoi itsensä mainituissa asioissa esteettömäksi.

Kahden uuden ydinvoimalaitoksen vaihtoehtoon päädyttiin maaliskuussa 2010. Saadun selvityksen mukaan päätös tehtiin poliittisella tasolla kun asiaa oli käsitelty mm. energiapolitiisessa ministeriryhmässä. Tuossa yhteydessä oli saatu lisäselvitystä muun muassa merkittävänä sähkönkäyttäjänä olevien teollisuudenalojen sähkötarpeen kehityksestä.

Mahdollisista esteellisyysperusteista

Tässä päätöksessä tarkoitettuna esteellisyyskysymyksen arvioinnissa on kysymys työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikön Taisto Turusen toimimisesta Outokumpu Oyj:n hallituksen jäsenenä ja toisaalta hänen asemastaan, tehtävistään ja toiminnastaan työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikkönä valtioneuvoston 6.5.2010 tekemien ydinvoimalaitosten rakentamista koskevien periaatepäätösten ja niistä erityisesti Fennovoima Oy:ä koskevan periaatepäätöksen valmistelussa ja sitä edeltäneessä yhtiön ydinvoimalaitoshanketta koskeneessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.

Käsillä olevan esteellisyyskysymyksen arvioinnissa sovellettaviksi voisivat tulla lähinnä hallintolain (434/2003) 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja 7 kohdassa säädetyt esteellisyysperusteet. Ensiksi mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen mm. silloin, jos hän on hallituksen jäsenenä sellaisessa yhteisössä, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohta on laissa mainittuja erityisiä esteellisyysperusteita täydentävä yleislauseke, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukainen esteellisyys

Ydinvoimalaitoksen rakentamista koskevaa valtioneuvoston periaatepäätöstä hakivat valtioneuvoston 6.5.2010 tekemistä päätöksistä ilmenevät energiantuotantoyhtiöt, muun muassa Fennovoima Oy. Outokumpu Oyj ei ollut periaatepäätöksen hakijana eikä se siten ollut asianosaisena ydinvoimalaitoksen rakentamista koskeneessa periaatepäätösasiassa. Suurten teollisuusyritysten tavoin Outokumpu Oyj on erityisesti sen toimialaan kuuluvan ruostumattomien

terästuotteiden valmistuksen johdosta merkittävä sähkön käyttäjä, ja sen vuoksi myös sillä on yleinen intressi kohtuuhintaisen sähkön saatavuuteen. Fennovoima Oy ei ole Outokumpu Oy:n tytäryhtiö eikä Outokumpu Oy:llä ole määräysvaltaa Fennovoima Oy:ssä. Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeen etenemismahdollisuudella ei siten ole ollut suoraa ja välitöntä vaikutusta edellä mainitun kaikkia vastaavanlaisessa asemassa olevien yritysten kannalta merkittävän taloudellisen intressin toteutumiseen, vaan se on edellyttänyt tai edellyttää muissa kuin Outokumpu Oyj:ssa tehtäviä päätöksiä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetyn yhteisöjäävin täyttymistä arvioidaan yleensä muodollisin perustein eli asemakohtaisesti. Esteellisyyden syntyminen ei edellytä, että esimerkiksi osakeyhtiön hallituksen jäsen on aikaisemmin tosiasiallisesti osallistunut tietyn asian käsittelyyn toimielimessä. Merkitystä kuitenkin on sillä, onko esteellisyydestä aiheutuneen synnyttäneen asian laadultaan ylipäätään sellainen, että yhteisön asianomaisen toimielimen, tässä tapauksessa pörssiyhtiön hallituksen, tehtäviin on kuulunut päätöksenteko kyseisessä asiassa. Arvioidessa sitä, onko osastopäällikkö Turusen hallitusjäsenyys Outokumpu Oyj:ssä ja toisaalta hänen asemansa, tehtävänsä ja toimintansa työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston päällikkönä muodostaneet hallintolaissa tarkoitetun esteellisyytilanteen, oikeudellisesti merkittävää on se, onko Turunen kyseisen pörssiyhtiön hallituksen jäsenenä osallistunut yhtiön johtamiseen sellaisella tavalla, että hänellä on ollut hallituksen jäsenenä mahdollisuus vaikuttaa välittömästi (HE hallintomenettelylaki; 88/1981 vp. ja OM:n lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979; Ehdotus hallintomenettelylaki) Outokumpu Oyj:n kantaan siinä, millä keinoin yhtiö pyrki mahdollisuutensa edullisen sähköenergian saantiin turvaamaan ja myöhemmässä vaiheessa vielä yksityiskohtaisemmin siihen, että vaihtoehtoista valittava keino olisi yhtiön hakeutuminen ydinenergiatuotantoon suuntautuvan yhtiön ja nimenomaan Fennovoima Oy:n osakkaaksi.

Saadun selvityksen mukaan Outokumpu Oyj:n toimitusjohtaja on pitänyt yhtiön hallituksen tietoisena Fennovoima Oyj:n perustamiseen liittyvistä asioista. Turusen hallitusjäsenyyden aikana asiaa on käsitelty kahdesti yhtiön hallituksessa. Kummallakaan kerralla kysymys ei ole ollut asiasta, johon olisi tarvittu yhtiön hallituksen päätös.

Edellä olevaan viitaten katson, että työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikön Taisto Turusen mahdollisessa esteellisyydessä ei, lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevä säännöksen tarkoitus huomioon ottaen, ole ollut kysymys hallintomenettelylain 28 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetystä niin sanotun yhteisöjäävin muodostavasta esteellisyydestä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukainen esteellisyys

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen mukainen esteellisyys tulee sovellettavaksi silloin, kun esteellisyytilanne on käsillä, mutta mitkään hallintolaissa säädettyistä erityisistä esteellisyyasperusteista eivät sellaisenaan sovellu. Sen ottamista hallintolakiin ja sitä aikaisempaan hallintomenettelylakiin perusteltiin sillä, että on mahdotonta määrittellä yleispätevästi kaikkia tilanteita, joissa virkamiehen suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu.

Eräänä esimerkkinä yleislausekkeen mukaisesta mahdollisesta esteellisyytilanteesta lainvalmisteluasiakirjoissa mainitaan se, että asianomainen on ollut käsittelemässä samaa asiaa aikaisemmin alemmassa viranomaisessa tai ollut antamassa asiasta lausuntoa. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen soveltuvusedellytysten arvioimisessa on tältä osin kysymys siitä, onko tällainen asian aikaisempi käsittely sisältänyt sellaista, mikä voi perustellusti ja objektiivisesti arvioiden horjuttaa virkamiehen tasapuolisuutta ja vaarantaa luottamuksen hänen puolueettomuuteensa. Esteellisyyksikysymyksen ratkaisemiseksi samalla arvioidaan ja

punnitaan sitä, millä tavoin asianomainen on virkamiehenä osallistunut asian käsittelyyn tai siinä tehtyihin päätöksiin. Kysymys yleislausekkeen mukaisesta esteellisyydestä ratkaistaan kokonaisarvioinnin perusteella.

Hallintolain 27 § sisältää virkamiehen esteellisyyttä koskevan yleisen periaatteen, jonka mukaan esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn. Hänen on ensisijassa itse arvioitava esteellisyytensä. Virkamiehen esteellisyyttä koskevassa perussäännöksessä oleva ilmaus ”käsittelyyn” osallistumisesta on hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan sisällöltään laaja. Sillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Hallintolain 27 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esteellinen virkamies ei saisi osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, ”jotka vaikuttavat asian ratkaisuun.” Tällaisia ovat lainkohdan erityisperustelujen mukaan esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen.

Osastopäällikkö Turusen 31.1.2008 allekirjoittamassa ympäristövaikutusten arviointiohjelmaa koskeneessa lausuntopyynnössä ja 15.4.2009 allekirjoittamassa Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeen periaatepäätöshakemusta koskeneessa lausuntopyynnössä kysymys on ollut ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa ja ydinenergialaissa säädetyn viranomaisten ja muiden tahojen kuulemismenettelyn käynnistämisestä ilman lausuntopyyntöjen kohteisiin tai sisältöihin kohdistunutta harkintavaltaa. Ympäristövaikutusten arviointiohjelmaa koskeneessa lausuntopyynnössä työ- ja elinkeinoministeriö on ollut laissa säädetty yhteysviranomainen ja ydinvoimalaitoshankkeiden periaatepäätöksiä koskevissa lausuntopyynnöissä ydinenergialaissa säädetty toimivaltainen viranomainen. Lausuntopyynnot ovat koskeneet kummankin monivaiheisen hallinnollisen selvittämisen prosessin käynnistämistä. Lausuntopyynnot eivät ole olleet luonteeltaan sellaisia, että niiden allekirjoittaminen olisi ollut tarpeen saattaa ministeriön päällikkönä olevalle ministerille, mutta lausuntopyyntöjen kohteina olleiden asioiden merkittävyys ja laajakantoisuus huomioon ottaen niiden lähettämistä yksinomaan asian esittelijän allekirjoittamilla kirjeillä ei olisi voitu pitää asianmukaisena.

On myös todettava, että osastopäällikkö Turusen Outokumpu Oyj:n hallitusjäsenyyden loppuvaiheessa allekirjoittamat ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käynnistämisen lausuntopyynnot koskivat Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshanketta, jossa mainittu yhtiö oli hakijana. Outokumpu Oyj:n hallitus tai yhtiö muutoinkaan ei ole antanut lausuntoa Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshankkeesta eikä sellaista ole siltä pyydettykään.

Osastopäällikkö Turusen osuus on kumpaakin asiaryhmää koskevissa lausuntopyynnöissä siinänsä ollut, hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perustelut huomioon ottaen, hallintolain 27 §:ssä tarkoitettua osallistumista asian käsittelyyn, mutta osuus on ollut puhtaasti muodollista laatua. Lain edellyttämällä lausuntopyynnöillä ei ole voinut olla mitään vaikutusta niiden kohteina olleiden asioiden valmisteluun ja esittelyyn. Saatujen lausuntojen käsittely ja niiden vaikutusten arviointi ja huomioon ottaminen sekä valmistelun päätyttyä perustellun ratkaisuehdotuksen tekeminen on ollut asioiden valmistelusta huolehtineen esittelijän tehtävä.

Valtakunnallisen energian kysyntää koskeneen selvityksen valmistelussa työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikön Taisto Turusen osuus on ollut edellä todetuin tavoin keskeinen. Kysymys on kuitenkin ollut energiaosaston toimi- ja tehtäväalaaan keskeisesti kuuluvasta yleisestä energian tarvetta ja kysyntää koskevasta selvityksestä, jossa ei tarkemmin käsitellä tai oteta kantaa siihen, millä energiamuodolla sähkön mahdollinen lisätarve voitaisiin tyydyttää. Selvityksessä ei oteta kantaa ministeriössä tuolloin vireillä olleisiin kolmeen periaatepäätöshakemukseen. Niitä ei edes mainita ministeriön energiakysyntäselvityksessä.

Osastopäällikkö Turunen on asemansa perusteella johtanut periaatepäätösten valmistelua ministeriössä. Hankituista selvityksistä käy ilmi, että hän on edellä mainitun energiakysyntäselvityksen valmistuttua ilmaissut kantansa uuden ydinvoimalaitoksen lukumäärään ja myönteisen periaatepäätöksen saajatahoon. Turunen on lisäksi yleisellä tasolla ottanut kantaa ydinenergia-laissa säädettyjen vaatimusten täyttymistä koskeviin Fennovoima Oy:n hakemuksen puutteellisuuksiin. Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshakemusta koskevan periaatepäätösasian valtioneuvostossa esitteli yli-insinööri Jorma Aurela ja muut samassa yhteydessä päätetyt ydinvoimalaitosperiaatepäätösasiat asioiden valmistelusta vastannut energiaosaston toinen esittelijä.

Esteellisyyskysymyksen arviointia

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen soveltamiselta on lainkohdan erityisperustelujen mukaan voitava edellyttää, että virkamiehen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa. Mahdollisen esteellisuuden syntyminen todetaan etukäteen ja etukäteen ryhdytään toimiin, joilla mahdollinen esteellisyys voidaan väistää. Erityisesti tulisi huolehtia siitä, että virkamies ei tule muutoin kuin satunnaisesti tai ennalta arvaamatta esteelliseksi johtamansa osaston tai muun yksikön toimialan asioihin taikka muutenkaan virkaansa kuuluviin tehtäviin. Tältä kannalta nyt kyseessä olevan esteellisyysasian tarkastelussa keskeiseksi nousee ydinvoimalaitosten rakentamista koskeneiden periaatepäätösasioiden vireilletuloa edeltänyt jäsenyys Outokumpu Oyj:n hallituksessa. Kuten edellä on todettu, valtio-omistajan menettely Turusen jäsenhokkaaksi asettamisessa valtioneuroministeriön Outokumpu Oyj:n hallitukseen on ollut tuolloin voimassa olleiden säännösten ja valtioneuvoston periaatepäätöksessään vahvistamien linjausten mukaista. Myöhemmin, Outokumpu Oyj:n hallitusjäsenyyden loppupuolella, on käynyt selväksi, että kyseinen pörssi-yhtiön hallituksen jäsenyys on lähinnä yhtiön keskeisessä toiminnassaan tarvitseman sähköenergian kohtuullista hintaa koskevan huomattavan taloudellisen intressin kautta sivunnut Turusen johtaman energiaosaston toimialaa. Outokumpu Oyj:n sähköenergian hintaa koskeva asia on konkretisoitunut, kun erääksi keinoksi tärkeimpiin kilpailijoihin nähden yhtä edullisen sähköenergian saantiin on noussut kysymys Outokumpu Oyj:n mahdollisuudesta hakeutua em. järjestelyin Fennovoima Oy:n tuottaman sähköenergian ostajaksi. Tässä on kuitenkin ollut kysymys asianomaisten yhtiöiden välisistä mahdollisista sopimuksista yhtiöiden keskenään sopimien ehdoin. Tällainen perustoiminnassaan huomattavasti sähköä käyttävän yhtiön ja merkittävän sähköenergian tuottajan välinen sopimusjärjestely voi toteutuessaan olla yhtiölle taloudellisesti merkityksellinen.

Ydinvoimalaitoksen ja siihen liittyvien muiden ydinlaitosten perustaminen edellyttää valtioneuvoston myöntämää ja eduskunnan hyväksymää periaatepäätöstä ja valtioneuvoston erikseen myöntämää rakentamis- ja käyttö lupaa. Luvan myöntäneellä viranomaisella on myös laissa säädetty toimivalta luvan peruuttamiseen. Valtioneuvoston ratkaistaviksi esiteltävät em. asiat valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolla. Laissa työ- ja elinkeinoministeriölle ja valtioneuvostolle säädetyt ydinvoiman käyttöä ja ydinjätehuoltoa koskevat lupaviranomaistehtävät ja muut viranomaistehtävät huomioon ottaen selvää on, että ministeriön energiaosaston virkamiestä ei olisi voitu esittää energiayhtiöiden hallitukseen.

Kun otetaan huomioon Outokumpu Oyj:n edullisen sähköenergian saantiin liittyvä huomattava taloudellinen intressi ja sen intressin toteutumisen kytkytyminen lainsäädännöllä vahvasti säännellyllä ydinvoimatoimialalla toimivan Fennovoima Oy:n perustamiseen sekä yhtiöiden välisiin toimiin edullisen sähköenergian saannin turvaamiseksi, asetelma, jossa edullisen sähköenergian saannin turvaamiseen pyrkivän merkittävän yhtiön hallitukseen on kuulunut maan energian tuotannosta ja tässä tapauksessa erityisesti luvanvaraisesta ja tarkoin valvotusta ydin-

energiatuotannosta ministeriötasolla vastaava virkamies, on asiaa erityisesti jälkikäteen tarkasteltuna altis arvostelulle. Esteellisyyсарvioinnissa olennaisinta eivät ole olleet työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston päällikön yksittäiset asioiden valmistelun käynnistämiseen liittyneet virkatoimet tai hänen osuutensa osaston toimialaan kuuluvassa energiatarveselvityksessä, vaan kokonaisuudessaan edellä todettu tietynlaiseksi kaksoisrooliksi muodostunut asetelma, kun energiaosaston päällikkö on kuulunut suurena sähkönkäyttäjänä olevan ja edullisen sähköenergian saantiin pyrkivän teollisuusyrityksen hallitukseen ja yhtiö on pyrkinyt energiakysymyksensä ratkaisuun mm. siten, että sillä olisi mahdollisuuksia saada edullista sähköenergiaa sellaiselta sähköntuottajayhtiöltä, jonka ydinvoimalaitoksen perustamista koskeva lupa-asia on tullut kerrotulla tavalla ministeriössä vireille. Näin on syntynyt tilanne, joka on käsitykseni mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla vaarantanut luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen.

Yleisemmältä kannalta totean, että kysymyksessä on yksi jossain määrin epätyypillinen esimerkki tilanteista, joita aikaisempi valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaustehtävien järjestäminen ministeriöittäin niin sanotusti hallinnonalakohtaisesti aiheutti. Kun valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjausta koskevia säännöksiä on ko. hallitusjäsenyyden jälkeen olennaisesti muutettu siten, että valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus on myös organisaatiotasolla eriytetty viranomaistehtävistä, tässä asiassa esille tullut esteellisyysasetelma ei ole enää mahdollinen.

Toimenpiteet

Saatan tässä päätöksessä ministeriön virkamiehen esteellisyydestä lausumani oikeudelliset näkökohdat työ- ja elinkeinoministeriön tietoon lähettämällä päätökseni sille. Vaikka olen edellä kerrotulla tavalla katsonut, että periaatepäätöksen valmistelua on rasittanut puolueettomuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta vaarantava asetelma, ei tämän kuitenkaan voida todeta vaikuttaneen päätökseen, joten oikeuskanslerilla ei ole oikeudellisia perusteita ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Jäljennöksen päätöksestä pyydän toimittamaan edelleen ministeriön energiaosaston osastopäällikölle ja asiassa kuulluille ministeriön virkamiehille tiedoksi.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Risto Hiekkataipale

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
