



Valtion omistajaohjausta koskevat menettelyt

KANTELUT

Eduskunnan oikeusasiamies on 23.5.2023 siirtänyt oikeuskanslerin käsiteltäviksi kaksi kantelua, joissa arvostellaan valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäällikön menettelyä Fortumin hallituksen jäsenenä Fortumin johdon palkkioita koskevassa asiassa keväällä 2023. Kanteluissa tiedustellaan muun ohella, onko toiminta kaksoisroolissa toisaalta valtion virkamiehenä ja toisaalta Fortumilta palkkioita ja muita etuja samanaikaisesti saavana Fortumin hallituksen jäsenenä puolueetonta ja luottamusta herättävää. Toisessa kantelussa tiedustellaan lisäksi, onko toimintaan kaksoisroolissa tarkoitus puuttua ohjeistuksella.

SELVITYS

Valtioneuvoston kanslia on 14.9.2023 antanut asiassa lausunnon (VN/20823/2023) ja selvitykset (25275/2023).

RATKAISU

1. Lausunto ja selvitykset

Valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteerin lausunto

Lausunnossa pyydettiin ottamaan kantaa siihen, miten esteellisyysäännösten noudattaminen ja toiminnan objektiivisuus on varmistettu ja luottamus viranomaistoiminnan puolueettomuuteen

turvattu asetelmassa, jossa omistajaohjausosaston osastopäällikkö toimii merkittävän pörssiyhtiön hallituksen jäsenenä ja hänen alaisensa vastaavat yhtiön omistajaohjauksesta.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että nykyinen toimintamalli täyttää sinänsä laissa säädettyt esteettömyysvaatimukset ja ottaa huomioon erityisesti hallintolain hallitusjäsenyyttä koskevan esteellisyysperusteen (28 §:n 1 momentin 5 kohta). Voidaan kuitenkin pitää aiheellisena tarkastella, turvaako omistajaohjausosaston osastopäällikön toiminta valtion omistajaohjaukseen kuuluvan yhtiön hallituksen jäsenenä parhaalla mahdollisella tavalla toiminnan objektiivista puolueettomuutta hallintolain esteellisyysäännöksiä koskevan yleislausekkeen (28 §:n 1 momentin 7 kohta) perusteella. Vaikka osastopäällikkö ei nykymenttelyn mukaisesti osallistu sellaista yhtiötä koskevien asioiden valmisteluun, esittelyyn ja päätöksentekoon, jonka hallituksen jäsenenä hän on, on hän kuitenkin osaston päällikkönä vastuussa osaston toiminnasta kokonaisuudessaan. Osaston päällikön hallitusjäsenyyden yhteydessä tulee tarkasteltavaksi lisäksi ns. esimiesjävi.

Normaalisti osakeyhtiöiden hallitusjäsenyydet ovat virkamiehelle sivutoimia, joista virkamiehen tulee tehdä sivutoimi-ilmoitus ja hakea tarvittaessa sivutoimilupaa (virkamieslain 18 §). Omistajaohjausosaston virkamiesten hallitusjäsenyydet eivät kuitenkaan perustu sivutoimilupiin, vaan hallitusjäsen ehdokkuuksista päätetään ja nimitykset tehdään valtioneuvoston kansliassa. Virkamiesten hallitusjäsenyyksien katsotaan olevan valtioneuvoston kanslian virkamiehen määräämistä valtion omistajavallan käyttöön ja muuhun ohjaukseen liittyvään edustajantehtävän hoitamiseen (virkamieslain 18 b §). Kyseisen säännöksen perusteella viranomaisella on velvollisuus arvioida virkamiehiään toimielinedustuksiin määrätessään etukäteen myös mahdollisesti syntyvät esteellisyystilanteet. Osastopäällikön hallitusjäsenyyksiä tulee tarkastella myös tämän säännöksen suhteen.

Edellä mainitut säännökset huomioiden nykytilaan liittyy jossain määrin perusteltua epäilyä objektiivisen puolueettomuuden toteutumisesta, kun osaston toiminnan järjestämisestä välittyvää puolueettomuutta arvioidaan objektiivisin perustein ulkopuolisen näkökulmasta. Tähän epäkohtaan on tarkoitus kiinnittää huomiota valmisteilla olevassa valtioneuvoston kanslian sisäisessä määräyksessä. Määräysluonnoksen mukaan tarkoitus olisi jatkossa siirtyä malliin, jossa omistajaohjausosaston osastopäällikkö ei voisi toimia valtio-omisteisen yhtiön hallitusjäsenenä. Muutos ottaisi nykyistä paremmin huomioon myös mahdolliset esimiesjävitilanteet osaston muiden virkamiesten osalta.

Lausunnossa pyydettiin ottamaan kantaa myös siihen, miten toisaalta yhtiön edun edistäminen ja toisaalta yleisen edun ja erityisesti valtio-omistajan edun huolehtiminen pystytään pitämään erillään toisistaan ja toteuttamaan mahdollisimman hyvin.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan on sinänsä perusteltua mahdollistaa omistajaohjausosaston virkamiesten hallitusjäsenyydet valtio-omisteisten yhtiöiden hallituksissa. Virkamiesjäsenyys hallituksissa voi määrätyissä tilanteissa tukea valtion omistajuutta. Varsinainen valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluva tehtävä yhtiöiden hallitusjäsenenä toimiminen ei ole. Hallitusjäsenyys ei siten voi kuulua virkamiehen virkatehtäviin, eikä virkamiestä voida määrätä toimimaan yhtiön hallituksen jäsenenä.

Hallitusjäsenyys muodostaa aina esteellisyyden osallistua virkamiehenä kyseistä yhtiötä koskevien asioiden käsittelyyn, valmisteluun ja päätöksentekoon valtioneuvostossa ja valtioneuvoston kansliassa. Valmisteilla olevassa sisäisessä määräyksessä on muun muassa tarkoitus rajoittaa yksittäisen virkamiehen hallitusjäsenyyksien lukumäärää ja vahvistaa hallitusjäsenyyden vaikutusten arviointia virkatehtävien suorittamiseen sekä siirtyä menettelyyn, jossa ohjaus- ja koordinaatiotehtävistä vastaava virkamies voisi toimia vain erityistehtäväyhtiön hallituksen jäsenenä tai poikkeuksellisesti erityisestä syystä enintään yhden muun yhtiön hallituksen jäsenenä. Kerrallaan virkamies voisi toimia enintään kahden valtio-omisteisen yhtiön hallituksen jäsenenä.

Edelleen lausunnossa pyydettiin selvittämään, miten valtion omistajaedun puolueeton toteuttaminen ja toiminnan uskottavuus varmistetaan tilanteessa, jossa virkamiehet osallistuvat hallitustyöskentelyyn ja saavat merkittävässä määrin yhtiöiden omasta päätöksenteosta riippuvia palkkioita.

Valtioneuvoston kanslian mukaan virkamiesten hallitusjäsenyyksistä ja niistä maksettavista palkkioista olisi mahdollista säätää erikseen tai ohjata palkkioiden maksamista valtioneuvoston periaatepäätöksellä, kuten on tehty esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa. Erillissäätelyllä tai ohjauksella voitaisiin ottaa huomioon erityispiirteet, jotka liittyvät virkamiesten hallitusjäsenyyksiin valtio-omisteisissa yhtiöissä.

Palkan lisäksi maksettavat hallitusjäsenyyspalkkiot voivat muodostua euromääräisesti merkittäviksi, jolloin ne potentiaalisesti voivat ohjata pyrkimään yhä useamman yhtiön hallitusjäseniksi ansaintamielessä. Lisäksi hallitusjäsenyys ja siihen liittyvät tehtävät voivat vaatia virkamieheltä huomattavaa ajankäyttöä. Onkin perusteltua kiinnittää huomiota hallitusjäsenyyksien määrään ja laatuun, jotta hallitusjäsenyydet eivät vaaranna virkatehtävien asianmukaista hoitamista ja siihen tarvittavaa aikaa.

Nykyisin käytäntönä ei ole ollut hallitusjäsenyyksien vaatiman ajankäytön huomioiminen virkamiesten työajassa. Yhtenä vaihtoehtona voisi kuitenkin olla malli, jossa virkamiehen työaikaa vähennettäisiin hallitusjäsenyyden vaatimaa ajankäyttöä vastaavasti. Virkamies siirtyisi tällaisessa mallissa osa-aikaiseen työaikaan.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston selvitys

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa omistajaohjauksen linjausten valmistelusta, käytäntöjen johdonmukaisuudesta ja päätösten toteuttamisesta sekä vastuullaan olevien valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksesta. Muiden ministeriöiden omistajaohjauksessa olevien yhtiöiden osalta omistajaohjausosastolla on omistajaohjauksesta koordinaatiovastuu, hallitusvalinnat mukaan lukien.

Omistajaohjausosaston vastuulla on tällä hetkellä omistajaohjaus kolmessakymmenessä (yhteensä noin 70) valtion suoraan omistamassa yhtiössä. Valtion omistamilla yhtiöillä on merkittävä vaikutus toimialoillaan, suomalaisen elinkeinorakenteen kehittämisessä ja ylläpitämisessä sekä valtiontalouden kannalta. Ohjaavat ministeriöt ottavat huomioon laaja-alaisempia ja osin muitakin näkökohtia kuin vain kyseisen yhtiön omia intressejä. Suuren intressin vuoksi valtion on omistajana varmistettava hallitusten kokoonpanon kautta paitsi monipuoliset ja riittävät osaamiskompetenssit, myös oma vaikutusvaltansa yhtiöiden toimintaan.

Omistaja käyttää omistajavaltaa yhtiöissään osakeyhtiölain mukaan. Omistaja toimii yhtiökokouksessa, jossa keskeinen omistajan päätös on hallituksen valinta. Varmistaakseen suoran kytkennän hallitukseen valtio-omistaja on nimennyt hallituksiin valtion tavoitteet ja periaatteet tuntevia omia henkilöitään eli virkamiehiä samoin kuin muut omistajat nimeävät suoraan intressipiirissään olevia henkilöitä. Virkamiesjäseniä on nimetty valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolla toimivista omistamisen ja hallitustyöskentelyn asiantuntijoista ja myös eri ministeriöistä yhtiöiden erityistehtäväluonteeseen ja toimialan mukaan.

Monipuoliset osaamiskompetenssit varmistetaan riippumattomia ulkopuolisia jäseniä käyttäen. Virkamiesjäsenyys ja yhtiön omistajaohjausvastuut on omistajaohjausosastolla eriytetty toisistaan eli sama henkilö ei voi toimia tietyn yhtiön osalta molemmissa rooleissa. Saman virkamiehen osallistuminen valtionyhtiön johtoelimen työskentelyyn ja myöhemmin yhtiötä koskevan asian käsittelyyn ministeriössä ei ole mahdollista esteellisyyden sisältävän eturistiriidan vuoksi.

Käytännössä omistajaohjausosaston työn kannalta keskeisiä asioita esitellään omistajaohjausasioista vastaavalle ministerille ja osastopäällikölle ratkaistavaksi esteellisyydet huomioiden. Osaston virkamiehet esittelevät myös päätösasioita valtioneuvoston yleisistunnolle ja valtioneuvoston talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Hallintolain esteellisyyssäännökset on otettu kaikissa asioiden valmistelu-, päätöksenteko- ja täytäntöönpanotilanteissa tarkasti huomioon. Esteellinen virkamies ei voi olla asian esittelijä, ratkaisija eikä täytäntöönpanija eikä hän saa myöskään olla läsnä asiaa käsiteltäessä. Esteellistä virkamiestä voidaan tarvittaessa

kuulla asiantuntijana yksittäisestä asiasta, jos kuulemisella katsotaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen tai taustatietojen antamisen kannalta.

Esteellisyys ei ole este tiedonvaihtoon esteellisen ja viranomaisen välillä, jos tiedonvaihto ei liity varsinaiseen päätöksentekotilanteeseen, sen valmisteluun tai täytäntöönpanoon. Näin esimerkiksi yhtiökatsausten läpikäynti tai keskustelut esteellisen hallituksen jäsenen kanssa yhtiön asioista ovat mahdollisia, jos ne eivät liity em. tilanteisiin. Tällöinkin tulee huomioida se, onko yksittäisellä hallituksen jäsenellä oikeus kertoa yhtiökohtaisia tietoja ottaen huomioon osakeyhtiölain edellyttämät yhtiön edun huomioiminen sekä huolellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet samoin kuin liikesalaisuudet ja pörssiyhtiöiden osalta sisäpiiritiedot.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäällikön selvitys

Omistajaohjausosaston osastopäällikön ollessa esteellinen käsittelemään sen yhtiön asioita, jonka hallituksessa hän on jäsen, on järjestetty osastolla asianmukaisilla sijaisjärjestelyillä.

Kullakin yhtiöllä on omistajastrategiasta vastaava virkamies, jonka valmisteluvastuulla on omien vastuuyhtiöiden asiat. Osastopäällikkö ei ohjaa esteellisyyystapauksissa virkamiesten toimintaa, vaan osastopäällikön sijaiset hoitavat ohjauksen, valmistelun ja päätösesitykset.

Valtio-omistajan ja yhtiön väliset keskustelut käydään yhtiön hallituksen puheenjohtajan, toimivan johdon ja omistajastrategiasta vastaavan virkamiehen kanssa. Yhtiön hallituksessa oleva virkamies ei osallistu näihin keskusteluihin eikä raportoi yhtiön hallituksen toiminnasta valtio-omistajalle.

Hallituspalkkiot hyväksytään osakkeenomistajien yhtiökokouksessa osakkeenomistajien nimitystoimikunnan ehdotuksen pohjalta. Yhtiön hallinto ei esitä eikä päätä hallituspalkkioista. Hallituspalkkio on korvaus tehdystä työstä sekä vastuusta, joka kullakin hallituksen jäsenellä on henkilökohtainen.

Omistajaohjauksen toiminta on laadittu huomioimaan niin osakeyhtiölain kuin virkamieslain säädökset. Omistajaohjauksessa on käytänteet, joissa hallituksessa olevalle virkamiehelle muodostuu esteellisyys osallistua asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon valtioneuvostossa. Omistajaohjauksen virkamiehet yhtiöiden hallituksissa tuntevat omistajapolitiittisen periaatepäätöksen ja heillä on vahvaa hallitustyökokemusta.

Osastopäällikkö toteaa olleensa Fortum Oy:n hallituksessa jäsenenä osana hallituskollegiota huomioiden kaikkien osakkeenomistajien etua. Osastopäällikkö ei ole osallistunut Solidium Oy:n kanssa tehdyn rahoitusjärjestelyn päätöksentekoon, ohjannut Fortum Oy:stä vastaavien

virkamiesten työtä tai osallistunut yhtiötä koskevien päätösten valmisteluun, esittelyyn tai toimeenpanoon valtioneuvostossa.

2. Säännökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee pykälän 2 momentin mukaan myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Hallintolain 28 § sisältää säännökset esteellisyyssperusteista. Virkamies on pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä¹ on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi

¹ Virkamiehen puoliso ja virkamiehen lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhempi, isovanhempi ja virkamiehelle muuten erityisen läheinen henkilö samoin kuin tällaisen henkilön puoliso.

ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Valtion virkamieslain (750/1994, jäljempänä virkamieslaki) 18 §:n (685/2016) 1 momentin mukaan virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomainen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Sivutoimilupa voidaan antaa myös määrääjäksi ja rajoitettuna. Sivutoimilupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä. Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on pykälän 2 momentin mukaan otettava huomioon, että virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

Virkamieslain 18 b §:n (566/2015) mukaan, harkittaessa virkamiehen määräämistä valtion omistajavallan käyttöön tai muuhun ohjaukseen ja valvontaan liittyvään edustajantehtävään on otettava huomioon, että virkamies ei saa tulla edustajantehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään.

Perustuslain 92 §:n 1 momentin mukaan lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007, jäljempänä omistajaohjauslaki) 2 §:n 2 momentin mukaan valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Pykälän 3 momentin mukaan valtioenemmistöisellä yhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä valtiolla on enemmistö. Pykälän 4 momentin mukaan valtion osakkuusyhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta valtiolla on vähintään kymmenen prosenttia ja enintään viisikymmentä prosenttia. Pykälän 5 momentin (1315/2016) mukaan valtion kehitysyhtiöllä tarkoitetaan valtioenemmistöistä yhtiötä, joka perustaa, omistaa, hallinnoi ja kehittää toisia osakeyhtiöitä sekä luovuttaa tai hankkii niiden osakkeita.

Omistajaohjauslain 5 §:n mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee muun muassa asiat, jotka koskevat valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja

toimiohjeiden antamista heille (1 kohta) ja valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä (2 kohta).

Osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvussa säädetään osakeyhtiön toiminnan keskeisistä periaatteista ja lain soveltamisesta. Luvun 7 §:n (yhdenvertaisuus) mukaan yhtiökokous, hallitus, toimitusjohtaja tai hallintoneuvosto ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan osakkeenomistajalle tai muulle epäoikeutettua etua yhtiön tai toisen osakkeenomistajan kustannuksella. Luvun 8 §:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua.

Osakeyhtiölain 5 luku sisältää säännökset yhtiökokouksesta. Luvun 1 §:n 1 momentin mukaan osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Luvun 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan varsinaisessa yhtiökokouksessa on päätettävä hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenten palkitsemisesta ja valinnasta sekä tilintarkastajan valinnasta, jollei tässä laissa säädetä tai yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin näiden toimikaudesta, valinnasta tai palkitsemisesta.

Osakeyhtiölain 6 luvussa säädetään osakeyhtiön johdosta ja edustamisesta. Luvun 4 §:n mukaan hallituksen jäsen ei saa osallistua hänen ja yhtiön välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn. Hän ei myöskään saa osallistua yhtiön ja kolmannen välistä sopimusta koskevan asian käsittelyyn, jos hänellä on odotettavissa siitä olennaista etua, joka saattaa olla ristiriidassa yhtiön edun kanssa. Mitä tässä pykälässä säädetään sopimuksesta, sovelletaan vastaavasti muuhun oikeustoimeen sekä oikeudenkäyntiin ja muuhun puhevallan käyttämiseen. Luvun 9 §:n mukaan yhtiökokous valitsee hallituksen jäsenet, jollei yhtiöjärjestyksessä muuta määrätä. Luvun 14 a §:n (512/2019) 1 momentin mukaan pörssiyhtiössä päätöksen hallituksen jäsenten palkitsemisesta on perustuttava yhtiökokoukselle esitettyyn palkitsemispolitiikkaan.

Osakeyhtiölain 22 § luvussa säädetään vahingonkorvauksesta. Luvun 1 §:n 1 momentin mukaan hallituksen jäsenen, hallintoneuvoston jäsenen ja toimitusjohtajan on korvattava vahinko, jonka hän on tehtävässään 1 luvun 8 §:ssä säädetyn huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n mukaan valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka kuuluu valtioneuvoston kanslian toimialaan (5 kohta).

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:n (1117/2023) mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviä ovat muun muassa valtion yleisen omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen valmistelu ja täytäntöönpano, ministeriön alaisten valtio-omisteisten

yhtiöiden omistajaohjaus sekä eri ministeriöiden omistajaohjauksen käytäntöjen yhteensovittaminen ja ministeriöiden välisen yhteistyön koordinointi (24 kohta).

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä (1088/2021) säädetään valtioneuvoston kanslian alaisista valtio-omisteisista yhtiöistä².

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n (243/2012) 3 momentissa luetellaan valtioneuvoston kanslian osastot, joista yksi on omistajaohjausosasto (2 kohta). Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston asetuksen (162/2015) 3 §:n mukaan omistajaohjausosaston tehtävänä on valtion yleisen omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen valmistelu ja täytäntöönpano, ministeriön alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus sekä eri ministeriöiden omistajaohjauksen käytäntöjen yhteensovittaminen ja ministeriöiden välisen yhteistyön koordinointi.

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan kansliassa päätettävät asiat ratkaisee pääministeri tai valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri toimialansa osalta. Kanslian virkamiehet ratkaisevat kuitenkin valtioneuvoston ohjesäännön 36 §:ssä säädettyjä muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita sen mukaan kuin kanslian työjärjestyksessä säädetään.

3. Arviointi

3.1. Virkatoiminnan puolueettomuus ja objektiivisuus

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Hallintolain 6 §:n toisessa virkkeessä säädetään, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Lainkohdan perusteluissa korostetaan sitä, että viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa (HE 72/2002 vp, s. 55). Myös oikeuskirjallisuuden mukaan säännös pitää sisällään hallinto-oikeudellisen objektiviteettiperiaatteen. Samaa tarkoittaen puhutaan myös neutraalisuudesta ja

² Arctia Oy, Boreal Kasvinjalostus Oy, Finavia Oy, Finnair Oy, Finnair Pilotage Oy, Fortum Oy, Gasonia Oy, Gasum Oy, Governia Oy, Kemijoki Oy, Kuntarahoitus Oy, Leijona Catering Oy, Motiva Oy, Neova Oy, Neste Oy, Nordic Morning Group Oy, Patria Oy, Posti Group Oy, Solidium Oy, Suomen Erillisverkot Oy, Suomen Ilmailuopisto Oy, Suomen Lauttaliikenne Oy, Suomen Malmijalostus Oy, Suomen Rahapaja Oy, Suomen Siemenperunakeskus Oy, SSAB AB, Suomen Viljava Oy, Tapio Oy, Veikkaus Oy sekä VR-Yhtymä Oy.

asiallisuudesta. Periaatteen taustalla on ajatus taata yleisön luottamus virkakoneiston toimintaan. (esim. Niemivuo-Keravuori-Rusanen-Kuusikko: Hallintolaki, 2010, s. 129-130)

Viranomaisen, tässä tapauksessa valtioneuvoston kanslian ja muidenkin omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden, on omistajaohjaustehtävissä toimittava hyvän hallinnon keskeisten periaatteiden mukaisesti ja huolehdittava siitä, että yleisön luottamus viranomais- ja virkatoiminnan puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen säilyy. Puolueettomuusperiaate linkittyy viranomaistoiminnan legitimitettiin turvaamiseen ja pitää sisällään viranomaistahon riippumattomuuden toiminnan intressitahoista.

Koska puolueettomuusperiaate on suhteellisen yleinen, hallintolain 28 §:ssä säädettyjä esteellisyyssperusteita voidaan ottaa sen tulkinnassa huomioon. Virkamies on pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan esteellinen muun muassa silloin, jos hän on hallituksen jäsenenä sellaisessa valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tämän niin sanotun yhteisöjääviyden säättämisen taustalla oli se, että yleisön luottamuksen puolueettomuuteen oli voitu havaita järkkävän erityisesti silloin, kun virkamiehen käsittelemässä asiassa on asianosaisena tai merkittävän tosiasiallisen edun haltijana sellainen oikeushenkilö, jonka johtamiseen virkamies itse osallistuu (HE 88/1981 vp, s. 22).

Vaikka kyse on verrattain vanhasta hallituksen esityksestä, katson siinä esitettyjen näkökohtien olevan edelleen ajankohtaisia. Lainkohdan perusteluissa todetaan edelleen, että jos virkamies osallistuu tällä tavoin oikeushenkilön johtamiseen, hän on sille toiminnastaan myös vastuussa. Selvänä on pidettävä, että virkamiehen virkavastuu, joka sisältää myös velvollisuuden noudattaa objektiviteettiperiaatetta, voi tuolloin joutua ristiriitaan sen vastuun ja niiden velvollisuuksien kanssa, joita hänellä on oikeushenkilöä kohtaan.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohtaan sisältyvän yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen myös, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Säännöksen perusteluista ilmenee, että tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa (HE 88/1981 vp, s. 23, HE 72/2002 vp, s. 88). Vaikka säännöksessä puhutaankin ”muusta erityisestä syystä”, käytännössä kysymys on tavallisesti useista esteellisyyden kannalta olennaisista seikoista muodostuvasta kokonaisuudesta, ja näiden tekijöiden yhteisvaikutusta arvioidaan yleisen luottamuksen kannalta (esim. EOAK/5971/2016).

Niin sanottua esimiesjääviä ei ole hallintolaissa nimenomaisesti säädetty esteellisyyssperusteeksi, vaan sitä arvioidaan yllä viitatus yleislausekkeen perusteella. Oikeuskirjallisuudessa esimiesjääviyden on katsottu tarkoittavan tilannetta, jossa erityisestä

syystä virkamiehen esteellisyys aiheuttaa tämän välittömän esihenkilön esteellisyys asiassa, koska esihenkilöllä on työnohjaus- ja valvontavalta alaiseensa. Esimiesjävi tulee kysymykseen vain poikkeustilanteessa (Kuusikko: Esteellisyys hallinnossa, 2018, Alma Talent (verkkokirjahylly), s. 348). Myös oikeuskäytännön mukaan pelkkä esimies-alaissuhde ei yleensä muodosta asiaa käsittelevälle viranhaltijalle esteellisyyttä, vaan yleislausekkeeseen perustuvaa esteellisyyttä on arvioitava tapauskohtaisesti (KHO 15.10.2020/H445).

Virkamieslain 18 b §:n mukaan harkittaessa virkamiehen määräämistä valtion omistajavallan käyttöön tai muuhun ohjaukseen ja valvontaan liittyvään edustajantehtävään on otettava huomioon, että virkamies ei saa tulla edustajantehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään. Säännöksen perusteella viranomaisella on siten velvollisuus arvioida virkamiehiä toimiinedustuksiin määrätessään etukäteen myös mahdollisesti syntyvät esteellisyystilanteet.

Virkamieslain esitöiden (HE 26/1997 vp, s. 5) mukaan mainittu säännös ei merkitse sitä, etteikö virkamiestä voitaisi määrätä myös sellaiseen tehtävään, josta voi jossain tilanteessa seurata esteellisyys varsinaisessa viranhoidossa. Esitöissä todetaan olennaista olevan, että esteellisyyttä keskeisissä virkatehtävissä voidaan pitää jokseenkin epätodennäköisenä tai vain harvoin esiintyvänä ja silloinkin enintään lyhytkestoisena. Pidän virkamieslain 18 b §:n mukaista menettelyä lähtökohtaisesti asianmukaisena, mutta totean kuitenkin, että sivutoimilupaa koskevassa säännöksessä (virkamieslain 18 §) edellytetään lisäksi, ettei sivutoimi saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista.

Virkamiesten puolueettomuus ja luottamuksen säilyminen tähän puolueettomuuteen ovat keskeisiä esteellisyyssääntelyn tausta-ajatuksia. Viime kädessä kyse on perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyvästä asian asianmukaisen käsittelyn vaatimuksesta. Esteellisyys huomioon ottaminen on keskeinen kaikessa virkatoiminnassa noudatettava yleinen periaate. Kielto käsitellä asiaa esteellisenä estää osallistumasta hallintoasian käsittelyyn kuuluviin menettelytoimiin. Näitä ovat päätöksenteon ohella sellaiset toimet, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista ja jotka voivat vaikuttaa päätöksen sisältöön, kuten asian valmistelutoimet ja esittely (HE 72/2002 vp, s. 80).

Saamissani selvityksissä on kuvattu menettelyitä, joiden kautta hallintolain mukaiset esteellisyyssäännökset otetaan valtioneuvoston kansliassa huomioon hallitusjäsenyysehdotusten valmistelussa ja päätöksenteossa sekä hallitusjäsenenä toimivien omistajaohjausosaston virkamiesten tehtävissä. Selvitysten perusteella esteellinen virkamies ei voi olla asian esittelijä, ratkaisija eikä täytäntöönpanija eikä hän saa myöskään olla läsnä asiaa käsiteltäessä. Saamieni tietojen mukaan valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolla on myös käytössä sijaisjärjestelyt tilanteessa, jossa osastopäällikkö on esteellinen yhtiön

hallituksen jäsenyyden vuoksi. Näissä tapauksissa osastopäällikön sijaiset hoitavat ohjauksen, valmistelun ja päätösesitykset.

Kokonaisuutena arvioiden katson, että valtioneuvoston kanslia tai omistajaohjausosaston osastopäällikkö eivät ole menetelleet edellä selostettujen säännösten vastaisesti. Käsitykseni mukaan nykytilaan liittyy kuitenkin perusteltua epäilyä puolueettomuuden toteutumisesta, kun omistajaohjausosaston toiminnan järjestämisestä välittyvää puolueettomuutta arvioidaan objektiivisin perustein ulkopuolisen näkökulmasta. Nähdäkseni ulkopuolisille on saattanut syntyä epäily virkatoiminnan täyttää puolueettomuutta ja objektiivisuutta kohtaan, kun omistajaohjausasioissa toimitaan kaksoisroolissa toisaalta valtion virkamiehenä ja toisaalta palkkioita ja muita etuja samanaikaisesti saavana valtionyhtiön hallituksen jäsenenä.

Arvioin asiaa seuraavaksi tarkemmin valtion omistajaohjauksen tavoitteiden näkökulmasta ja esitän sen jälkeen käsitykseni puolueettoman ja objektiivisen omistajaohjauksen rakenteellisista takeista.

3.2. Valtion omistajaohjauksen tavoitteet

Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan omistajaohjauslain 2 §:n 2 momentin mukaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.

Valtion omistajaohjauksella on erilaisia tavoitteita. Omistuksen perusteena on strateginen intressi, finanssi-intressi tai jonkin erityistehtävän hoitaminen yhtiömuodossa. Omistajaohjauslakia sovelletaan valtioneemmistöiseen yhtiöön (valtion omistusosuus vähintään 50,1 prosenttia), valtion osakkuusyhtiöön (10–50,1 prosentin äänivalta), valtion kehitysyhtiön suoraan omistamaan yhtiöön sekä valtion liikelaitosten hallinnassa olevaan vastaavaan osakeyhtiöön. Omistajaohjauksen kohteena voi myös olla erityistehtäväyhtiöitä (valtion omistusosuus 100 prosenttia), joista säädetään erillislaeissa.

Valtion tulee omistajaohjauksessa noudattaa myös osakeyhtiölakia ja kansallisesti velvoittavaa Euroopan unionin lainsäädäntöä. Julkisesti noteerattuja yhtiöitä velvoittavat lisäksi arvopaperimarkkinalaki.

Omistajaohjauksen kannalta olennaisimmat osakeyhtiölain säännökset liittyvät osakkeenomistajien päätöksentekoon ja yhtiön johdon tehtäviin. Lain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa ja 3 §:n 2 momentin mukaan yhtiökokouksessa on päätettävä muun muassa hallituksen jäsenten valinnasta. Osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:ssä puolestaan määritellään yhtiön johdon yleinen tehtävä, joka sisältää ensiksi velvollisuuden toimia huolellisesti ja toiseksi velvollisuuden toimia yhtiön edun

mukaisesti. Säännöksen esitöiden (HE 109/2005 vp, s. 40-41) mukaan toimiminen yhtiön edun mukaisesti merkitsee yhtiön johdolle asetettua lojaliteettivelvollisuutta yhtiötä ja viimekädessä kaikkia osakkeenomistajia kohtaan. Yhtiön edun mukaan toimiminen sisältää luonnollisesti toimimisen yhtiön tarkoituksen mukaisesti. Toimiminen pelkästään tietyn omistajan tai omistajaryhmän välittömien etujen mukaisesti ei siten ole sallittua.

Lainsäädännön lisäksi valtion omistajaohjauksessa noudatetaan hyvää hallintotapaa, jolla tarkoitetaan OECD:n Principles of Corporate Governance -ohjeisiin perustuvaa hyvää ja toimivaa päätösvaltaa ja valvonnan kokonaisuutta, minkä ohella omistajapolitiittisia tavoitteita toteutetaan hallituskausittain uusittavan periaatepäätöksen avulla.

Valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevan nykyisen (8.4.2020) periaatepäätöksen mukaan ”Valtio hoitaa yhtiöomistuksiaan sovittaen yhteen omistajastrategiset tavoitteensa, lainsäädännön vaatimukset sekä muiden omistajien oikeudet. Valtio on osittain omistamissaan yhtiössä osakkeenomistaja muiden osakkeenomistajien joukossa toimien omistusosuutensa mukaisella painoarvolla. Yhtiöt kantavat osakeyhtiölain mukaisen taloudellisen ja muun vastuun omistajilleen”. [...] ”Valtio hoitaa aktiivisena omistajana yhtiövarallisuuttaan myös asettamalla valtion tavoitteet tuntevia edustajiaan yhtiöiden hallitusten jäseniksi. Tämä on olennainen osa valtion yhtiökohtaisen omistajastrategian toteuttamista ja tukee valtion tavoitteiden tehokasta saavuttamista. Nimitettäessä valtion omistajaohjauksesta vastuussa olevia virkamiehiä valtio-omisteisten yhtiöiden hallitusten jäseniksi, on varmistettava, että virkamies ei tule esteelliseksi valmistellessaan valtion yhtiöomistusta koskevia päätöksiä tai käyttäessään muuta omistajavaltaa. Virkamiesten edustusta yhtiöiden hallituksessa tarkastellaan tarvittaessa erikseen.”

Totean, että nykyisessä periaatepäätöksessä esitetään tärkeä omistajaohjauksen yleinen periaate samoin kuin lainsäädännön ja esteellisyyssäännösten noudattamista korostava periaate. Omistajaohjauksen tulee tapahtua perustuslain 118 §:ssä säädettyä virkavastuuta toteuttaen, mikä kattaa velvollisuuden noudattaa tarkoin lakia ja siihen perustuvia hyvän hallintotavan vaatimuksia sekä yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Toisin sanoen omistajaohjaus toteuttaa perustuslain 118 §:n mukaisella virkavastuulla ja lakia noudattaen valtion etua omistajana yhtiössä ja yhtiöomistuksessa yleensä. Lojaliteettivelvollisuus ei tällöin kohdistu ensisijaisesti yhtiön etuun vaan valtion etuun ja sen turvaamisessa Suomessa voimassa olevan oikeusjärjestyksen noudattamiseen, sovellettavaksi tuleva Euroopan unionin lainsäädäntö mukaan lukien.

Valtioneuvoston kanslialta saamissani selvityksissä on kuvattu virkamiesten hallitusjäsenyyksien merkitystä valtion omistajaohjaukselle ja liityntää omistajaohjausosaston tehtäviin. Lisäksi selvityksissä on muun ohella selostettu valtio-omistajan edun ja

hallitusjäsenyyksien suhdetta sekä hallitusjäsenenä toimivan virkamiehen hallitusjäsenyyteen liittyviä yhtiöoikeudellisia velvoitteita ja osaamiskompetenssia.

On selvää, että osakeyhtiölaki sisältää olettan omistajan intressistä osallistua yhtiön toiminnan johtamiseen ja valvontaan yhtiön hallituksesta käsin. Valtion omistajuuden tukemiseksi onkin sinänsä tarkoituksenmukaista pitää virkamiesten hallitusjäsenyydet keinovalikoimassa jatkossakin. Yhtiöiden hallitusjäsenenä toimiminen ei kuitenkaan ole virkamiesten varsinainen virkatehtävä ja, kuten edeltä käy ilmi, nykytilaan liittyy jossain määrin perusteltua epäilyä virkatoiminnan puolueettomuuden toteutumisesta. Puolueettomuuden toteutuminen tarkoittaa, että virkatoiminnasta ei saa syntyä perusteltua epäilyä siitä, että hallitusjäsenyydellä ajettaisiin pelkästään yhtiön etua tai, että virkamiesjäsenillä olisi esimerkiksi erilaiset osaamisvaatimukset kuin mitä yhtiön muilta jäseniltä hyvän hallintotavan mukaisesti edellytetään.

Edellä (s. 12) kuvatulla yhtiökategorialla ja omistusosuuden suuruudella on vaikutusta tapaan, jolla valtion omistajaperiaatteita sovelletaan, ja siksi myös omistajaohjauksen tavoitteet ovat eri yhtiöissä erilaisia. Käsitykseni mukaan omistajaohjaukseen liittyvät tehtävät ja roolit olisi perusteltua määritellä yhtiökategorian mukaan ja eriyttää toisistaan nykyistä selkeämmin.

Omistajaohjaukseen liittyvät tehtävät ja roolit olisi perusteltua määritellä nykyistä selkeämmin toisistaan erityisesti, kun kyse on pörssiyhtiöstä tai muusta valtionyhtiöstä, jossa on Suomen valtion lisäksi muita omistajia. Esimerkiksi pörssiyhtiön hallitusjäsenyys muodostaa tyypillisesti laajemman esteellisyyden virkamiehen muiden tehtävien hoitamiseen kuin erikseen määriteltäviä yhteiskunnallisia tehtäviä hoitavan erityistehtäväyhtiön hallituksen jäsenyys, minkä lisäksi pörssiyhtiöissä sisäpiirisääntely määrittää puitteet yritysjohdon ja omistajien yhteydenpidolle. Valtion kokonaan omistamissa erityistehtäväyhtiöissä ei tule toisten osakkeenomistajien etuja huomioitavaksi tulkittaessa käytännössä sitä, mitä yhtiön etu ja osakkeenomistajien yhdenvertaisuus keskeisinä osakeyhtiöoikeudellisinä periaatteina tarkoittavat. Markkinoilla toimivassa yhtiössä on kuitenkin aina tarpeen ottaa huomioon kilpailuoikeudelliset kilpailuneutraaliteetin vaatimukset.

3.3. Rakenteelliset takeet puolueettomalle ja objektiiviselle omistajaohjaukselle

Valtion yhtiöomistusten hoitaminen tulee järjestää ammattimaisesti, vastuullisesti ja valtion etua toteuttaen sekä perustuslain mukaisella virkavastuulla. Valtion tulee omistajaohjauksessa noudattaa lakia ja toimia mahdollisimman läpinäkyvästi. Omistajaohjausjärjestelyille on myös oltava riittävät rakenteelliset takeet puolueettomuuden, objektiivisuuden ja ulkoisen luotettavuuden turvaamiseksi.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan valtion omistajapolitiikasta seuraavaa: "Valtion omistajapolitiikan lähtökohtana on valtion yhtiöomistusten hallinnointi vastuullisesti, ammattimaisesti, omistustressin kannalta tarkoituksenmukaisesti ja omistajarvoa pitkäjänteisesti kasvattavasti. Valtion omistajapolitiikkaa ohjaava uusi periaatepäätös valmistellaan vuoden 2023 aikana. [...] Palkitsemisessa valtio edellyttää kohtuullisuutta ja edistää hyvää hallintotapaa. Osana periaatepäätöksen päivytystä tarkistetaan valtion edustajien osallistumisen periaatteet yhtiöiden hallitukseen sekä omistajaohjauksen käytänteet." (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 16)

Uutta periaatepäätöstä valtion omistajapolitiikasta ei ole vielä toistaiseksi annettu. Valtioneuvoston kansliassa oli sen lausunnon antamisajankohtana (syyskuu 2023) valmisteilla sisäinen määräys omistajaohjausasioiden käsittelystä omistajaohjausosastolla. Määräyksen tarkoituksena olisi ohjeistaa esteellisyyteen liittyvissä menettelyissä omistajaohjausosaston tehtävien hoitamisessa. Määräys perustuisi osin nykyisin noudatettavien menettelyiden kirjaamiseen määräyksen muotoon, mutta siinä linjattaisiin myös nykyistä tarkemmin omistajaohjausosaston virkamiesten hallitusjäsenyyksistä.

Valtioneuvoston kanslian lausunnon mukaan tarkoituksena olisi jatkossa siirtyä malliin, jossa omistajaohjausosaston osastopäällikkö ei voisi toimia valtio-omisteisen yhtiön hallitusjäsenenä. Lisäksi tarkoitus olisi rajoittaa yksittäisen virkamiehen hallitusjäsenyyksien lukumäärää ja vahvistaa hallitusjäsenyyden vaikutusten arviointia virkatehtävien suorittamiseen sekä siirtyä menettelyyn, jossa ohjaus- ja koordinaatiotehtävistä vastaava virkamies voisi toimia vain erityistehtävayhtiön hallituksen jäsenenä tai poikkeuksellisesti erityisestä syystä enintään yhden muun yhtiön hallituksen jäsenenä. Lausunnon mukaan tarkoituksena olisi arvioida myös erillissäätelyä tai ohjeistusta hallitusjäsenyyksistä maksettavista palkkioista ja kiinnittää huomiota hallitusjäsenyyksien vaatimaan ajankäyttöön virkamiesten työajassa.

Pidän valtioneuvoston kanslian lausunnossa suunniteltuja toimenpiteitä oikeasuuntaisina ja oikeudellisesti perusteltuina. Käsitykseni mukaan valtioneuvoston kanslian olisi sisäisen määräyksen valmistelun yhteydessä perusteltua arvioida myös valtionyhtiöiden hallustointiin osallistuvien virkamiesten ja omistajaohjaustehtävien erottamista toisistaan siten, että valtionyhtiöiden hallitusten jäsenyyksiä voisivat hoitaa muutkin kuin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle sijoitetut virkamiehet. Nähdäkseni tämä parantaisi osaltaan ulkopuolisten luottamusta toiminnan puolueettomuutta ja objektiivisuutta kohtaan.

4. Johtopäätökset

Valtion yhtiöomistusten hoitaminen tulee järjestää ammattimaisesti, vastuullisesti ja valtion etua toteuttaen sekä perustuslain mukaisella virkavastuulla. Valtion tulee omistajaohjauksessa noudattaa lakia ja toimia mahdollisimman läpinäkyvästi. Omistajaohjausjärjestelyille on myös

oltava riittävät rakenteelliset takeet puolueettomuuden, objektiivisuuden ja ulkoisen luotettavuuden turvaamiseksi.

Kokonaisuutena arvioiden valtioneuvoston kanslia tai omistajaohjausosaston osastopäällikkö eivät ole menetelleet kanteluissa tarkoitettussa asiassa lainvastaisesti. Nykytilaan liittyy kuitenkin perusteltua epäilyä puolueettomuuden toteutumisesta, kun omistajaohjausosaston toiminnan järjestämisestä välittyvää puolueettomuutta arvioidaan objektiivisin perustein ulkopuolisen näkökulmasta. Nähdäkseni ulkopuolisille on saattanut syntyä perusteltu epäily virkatoiminnan täyttää puolueettomuutta ja objektiivisuutta kohtaan, kun omistajaohjausasioissa toimitaan kaksoisroolissa toisaalta valtion virkamiehenä ja toisaalta palkkioita ja muita etuja samanaikaisesti saavana valtionyhtiön hallituksen jäsenenä.

Käsitykseni mukaan valtion omistajaohjaukseen liittyvät tehtävät ja roolit olisi perusteltua määritellä yhtiökategorian mukaan ja eriyttää toisistaan nykyistä selkeämmin. Pidän valtioneuvoston kanslian lausunnossa suunniteltuja toimenpiteitä oikeasuuntaisina ja oikeudellisesti perusteltuina. Valtioneuvoston kanslian olisi sisäisen määräyksen valmistelun yhteydessä perusteltua arvioida myös laajempia toimenpiteitä edellä jaksossa 3.3. kuvatun mukaisesti.

Saatan tämän käsitykseni valtioneuvoston kanslian tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää