

1.2.2017

EOAK/5971/2016

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

PÄÄMINISTERI EI OLLUT ESTEELLINEN TERRAFAME-ASIASSA

1 KANTELOT

Eduskunnan oikeusasiamiehelle saapui 25.11.2016 alkaen yhteensä 10 kantelua, joissa pyydettiin tutkimaan pääministeri Juha Sipilän epäiltyä esteellisyyttä valtio-omisteisen Terrafame Group Oy:n pääomittamisessa. Valtioneuvoston oikeuskansleri siirsi oikeusasiamiehelle 12 asiasisällöllisesti vastaavaa kantelua.

Olen käsitellyt mainitut kantelut yhdessä. Toimitan jäljennöksen tästä päätöksestäni erikseen kullekin kantelijalle.

2 ASIAN SELVITTÄMINEN

2.1

Selvityspyyntö

Varasin 1.12.2016 pääministeri Juha Sipilälle tilaisuuden lausua siinä vaiheessa 20 kantelun johdosta ja pyysin häntä antamaan selvityksen. Selvityspyyntöni oli seuraavan sisältöinen:

”Asian vireilletulo

Eduskunnan oikeusasiamiehelle on saapunut ja valtioneuvoston oikeuskansleri on siirtänyt oikeusasiamiehelle oheiset 20 kantelua, joissa pyydetään tutkimaan menettelyänne Terrafame Group Oy:n pääomittamisesta päättämässä siitä näkökulmasta, oletteko ollut asiassa esteellinen. Kanteluissa viitataan talouspoliittisen ministerivaliokunnan 11.11.2016 tekemään päätökseen yhtiön pääomittamisesta 100 miljoonalla eurolla ja julkisuudessa esitettyihin tietoihin tai väitteisiin siitä, että sukulaistenne omistama Katera Steel Oy on saanut kil-

pailutuksen kautta noin puolen miljoonan euron suuruisen malminkuljetinta koskevan tilauksen Terrafamen kaivokselle. Kanteluissa on viitattu myös siihen, että sijoitusyhtiö Fortel Invest Oy, jonka omistajia lapsenne ovat, omistaa osuuden Katera Steel Oy:stä.

Eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä HE 249/2016 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2017 talousarvioesityksen (HE 134/2016 vp) täydentämisestä) esitetään 100 000 000 euron myöntämistä Terrafame Group Oy:n oman pääoman korottamiseen. Esityksen (s. 72) mukaan 'Valtio omistaa Terrafame Group Oy:n kautta kaivos- ja metallienjalostustoiminnan, jota Terrafame Oy harjoittaa. Toimintaa varten Terrafame Oy:n pääomittamiseen on myönnetty vuodelle 2016 yhteensä 182 500 000 euroa, jotka riittävät ylläpitämään kaivostoimintaa tammikuun 2017 loppuun saakka. ... Ehdotettavalla 100 000 000 euron määrärahalta arvioidaan katettavan toiminnan kustannukset kesään 2017 saakka ja sen turvin voidaan jatkaa neuvotteluja kaivostoiminnan omistuspohjan laajentamiseksi.'

Valtioneuvoston kansliasta on toimitettu oikeusasiamiehen kansliaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan pöytäkirjat kokouksista 25.5.2016 (12/2016) ja 11.11.2016 (22/2016), joissa on käsitelty Terrafamen kaivoksen tilannetta. Olitte molempien kokousten puheenjohtaja.

Lisäksi oikeusasiamiehen kansliaan on toimitettu Terrafame Group Oy:n tilintarkastajan 29.11.2016 lausunto sekä Terrafame Group Oy:n toimitusjohtaja Matti Hietasen 29.11.2016 lausunto.

Sovellettavista säännöksistä

Asian arvioinnissa ovat keskeisiä ainakin seuraavat säännökset.

Valtioneuvostosta annetun lain 17 a §:n (88/2012; V:1.3.2013) 1 momentin mukaan ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2 momentin mukaan ministeriin sovelletaan hallintolain (434/2003) 28 §:ssä säädettyjä esteellisyyssperusteita. Pykälän 3 momentin mukaan ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja sen perusteista asian käsittelyn yhteydessä. Esteellisen ministerin tilalle tulee tarvittaessa hänen sijaisensa. Ministeri saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä 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;

6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai

7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan läheisellä tarkoitetaan 1 momentissa:

1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;

2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä

3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Hallintolain 28 §:n 3 momentin mukaan läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Selvityspyynnön sisältö

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten varaan Teille tilaisuuden lausua kanteluiden johdosta. Lisäksi pyydän Teitä antamaan selvityksen erityisesti seuraavista seikoista:

1. Mikä on ollut Teidän omistussuhteenne ja asemanne Katera Steel Oy:ssä ja Fortel Invest Oy:ssä, ja milloin se on alkanut ja päättynyt? Minkälainen on Katera Steel Oy:n ja Fortel Invest Oy:n välinen suhde?
2. Kuuluuko hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettuja läheisiänne Katera Steel Oy:n ja Fortel Invest Oy:n omistajiin tai hallintoon? Minkälainen heidän omistuksensa tai asemansa on ja milloin se on alkanut ja mahdollisesti päättynyt Teidän tietojenne mukaan?
3. Mitä urakoita, liiketoimia tai muita yhteyksiä Katera Steel Oy:llä ja Fortel Invest Oy:llä on ollut Terrafame Group Oy:n ja Terrafame Oy:n tai niiden edeltäjien kanssa Teidän tietojenne mukaan
 - a. sinä aikana, kun olette omistanut ensin mainittuja yhtiöitä tai ollut mukana niiden hallinnossa?
 - b. sen jälkeen, kun omistussuhteenne ja asemanne mainituissa yhtiöissä ovat päättyneet?

Milloin Te olette saaneet tiedon Katera Steel Oy:n Terrafame Oy:ltä saamasta malminkuljetinta koskevasta tilauksesta?

4. Onko Teillä tai Teidän tietojenne mukaan jollakin Teidän hallintolain 28 §:ssä tarkoitettulla läheisellänne muuten kuin Katera Steel Oy:n tai Fortel Invest Oy:n kautta sellaista omistusta, asemaa tai muuta sidonnaisuutta, jolla voisi olla merkitystä arvioitaessa Terrafame Group Oy:n pääomittamista koskevaa päätöstä hallintolain 28 §:n kannalta Teidän osaltanne?
5. Oletteko pohtinut tai ottanut esille kysymystä mahdollisesta esteellisyydestänne asiassa? Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetyn niin sanotun yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen (PeVM 10/2010 vp). Miten arvioitte toimintaanne tältä kannalta?

Pyydän lähettämään selvityksen viimeistään 31.12.2016.

Jos selvityksessänne on salassa pidettäviä tietoja, pyydän yksilöimään salassa pidettävät kohdat selvityksessä.”

2.2

Saatu selvitys ja asiakirja-aineisto

Pääministeri Juha Sipilä toimitti 21.12.2016 päivätyn selvityksen. Lisäksi hän toimitti 4.1.2017 sähköpostitse lisäselvityksen. Oikeusasiamiehen kansliasta pyydettiin vielä 10.1.2017 sähköpostitse tarkennusta eräästä selvityksissä mainitusta seikasta. Pääministeri Sipilä vastasi tarkentavaan kysymykseen sähköpostitse 10.1.2017.

Käytettävissäni on ollut myös talouspoliittisen ministerivaliokunnan pöytäkirjat kokouksista 25.5.2016 (12/2016) ja 11.11.2016 (22/2016), joissa on käsitelty Terrafamen kaivoksen tilannetta, Terrafame Oy:n tilintarkastajan lausunto 29.11.2016 sekä Terrafame Group Oy:n toimitusjohtajan Matti Hietasen lausunto 29.11.2016.

Lisäksi käytettävissäni ovat olleet Katera Steel Oy:n (Y-tunnus 2433081-3) ja Fortel Invest Oy:n (Y-tunnus 1014963-4) kaupparekisteriotteet 4.1.2017 rekisterissä ollein tiedoin.

3 SELVITYSTEN SISÄLTÖ

3.1

Pääministerin selvitys Pääministeri Sipilän 21.12.2016 selvityksen sisältö on kokonaisuudessaan seuraava:

”Väitetty esteellisyyteni päätöksenteossa

Minun on väitetty olleen esteellinen päätöksenteossa, joka koski Terrafame Group Oy:n lisäpääomittamista. On vihjattu, että olisin osallistunut asian valmisteluun ja ratkaisuun antaakseni läheisilleni etua Terrafame Group Oy:n pääomitusratkaisussa, koska Terrafame Oy oli

hankkinut sukulaisteni omistamalta Katera Steel Oy:ltä malmin kuljetuksessa tarvittavien kuljetinjärjestelmien teräsrakennearakan. Tämän johdosta haluan lausua seuraavaa:

Valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli Terrafamen kaivoksen tilannetta ja vaihtoehtoja tilanteen ratkaisemiseksi kokouksessaan perjantaina 11.11.2016. Asia oli valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä ja asian esitteli elinkeinoministeri Rehn. Ministerivaliokunta puolsi varautumista Terrafame Group Oy:n lisäpääomittamiseen ehdottamalla vuoden 2017 talousarvioesityksen täydentävään esitykseen Terrafame Group Oy:n lisäpääomittamiseen 100 milj. euroa. Lisäksi puollettiin varautumista siihen, että Terrafame Oy:n kaivostoimintaa koskevassa ympäristöluvassa asetettavat jätteen käsittelytoiminnan vakuudet nousevat enintään 107 milj. euroon, jos vakuutta ei voida järjestää yksityisiltä vakuutus/takausmarkkinoilta.

Valtioneuvoston yleisistunto päätti vuoden 2017 talousarvioesityksen täydentävässä esityksessä perjantaina 18.11.2016 sisällyttää talousarvioesitykseen Terrafame Group Oy:n lisäpääomittamisen. Ennen valtioneuvoston yleisistuntoa asiaa käsiteltiin valmistavasti valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan kokouksessa 18.11.2016.

Valtion talousarvion täydentävässä esityksessä Terrafame Group Oy:n oman pääoman korottamiseen ehdotetaan 100 milj. euron määrärahaa. Toiminta Sotkamossa sijaitsevalla kaivoksella ja metallien jalostuslaitoksessa on edennyt vuoden 2016 aikana hyvin ja ympäristöturvallisuus on saatu varmistettua valtio-omistajan tavoitteen mukaisesti. Määrärahalla arvioidaan katettavan toiminnan kustannukset loppukesään 2017 saakka ja sen turvin voidaan jatkaa neuvotteluja kaivostoiminnan omistuspohjan laajentamiseksi. Edelleen ehdotetaan enintään 107 milj. euron suuruisen valtioneuvoston myöntämistä Terrafame Oy:lle jätteen käsittelytoiminnan osalta asetettavien ympäristövakuuksien vastavakuudeksi.

Osallistuin pääomitusasian käsittelyyn ja valmisteluun valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana ja myöhemmin raha-asiainvaliokunnan puheenjohtajana ja valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana.

Ministerin esteellisyydestä on säädetty valtioneuvostosta annetun lain 17 a §:ssä. Ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Ministeriin sovelletaan hallintolain 28 §:ssä säädettyjä esteellisyysperusteita. Ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja sen perusteista asian käsittelyn yhteydessä. Esteellisen ministerin tilalle tulee tarvittaessa hänen sijaisensa. Ministeri saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

Esteellisyyssäännösten tavoitteena on turvata asioiden käsittelyn puolueettomuutta ja objektiivisuutta viranomaisessa. Hallintolain esteellisyyssäännökset voivat tulla sovellettavaksi ministeriin hänen

osallistuessaan asian käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa, tavallan presidentin esittelyssä ja hänen käyttäessään ratkaisovaltaa ministeriössä sekä asioita valmisteltaessa ministeriössä, ministeriva-liokunnassa tai muussa valtioneuvoston poliittisessa toimielimessä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentti sisältää kuusi erillistä esteellisyysspe-rustetta ja lisäksi niitä täydentävän, esteellisyyttä koskevan yleislau-sekkeen. Ministeri on esteellinen hallintoasian käsittelyssä:

- jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen,
- jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa,
- jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen;
- jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkai-susta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa,
- jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallituneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jol-le asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa,
- jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johto-kuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai val-vontaan, tai
- jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta syystä vaaran-tuu.

Minulla tai hallintolain 28 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainituilla lä-heisilläni ei ole, eikä ole ollut omistuksessa Terrafame Group Oy:n tai sen tytäryhtiöiden Terrafame Oy:n ja Winttal Oy:n osakkeita, eikä Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj:n tai konkurssiin menneen Talvi-vaara Sotkamo Oy:n osakkeita. Minulla tai läheisilläni ei ole muutoin-kaan mitään sellaista asemaa tai suhdetta edellä mainittuihin yhtiöihin tai niiden toimintaan, jonka perusteella voisi epäillä menettelyn objek-tiivisuuden tai riippumattomuuden heikentyneen.

Terrafame Group Oy:n pääomittamista koskevasta ratkaisusta ei ole odotettavissa minulle tai läheisilleni hyötyä. Myöskään Terrafame Oy:n kanssa urakkasopimuksen solminut Katera Steel Oy ei ole saa-nut eikä sille ole odotettavissa erityistä etua Terrafame Oy:n pääomi-tusta koskevasta ratkaisusta. Katera Steel on sopinut normaalissa kilpailutetussa hankinnassa urakkasopimuksen Terrafame Oy:n kanssa. Minulle tai läheisilleni ei ole myöskään voinut syntyä erityistä hyötyä Katera Steel Oy:n ja Terrafame Oy:n välisestä urakkasopi-muksesta.

Pidän tärkeänä kaikissa valmistelun vaiheissa ja päätöksenteossa varmistaa valtioneuvoston toiminnan puolueettomuus ja objektiiv-iuus. Sen vuoksi käyn aina ennen päätöksentekoa mielessäni läpi

omat edellytykseni päätöksentekoon. Olen nimenomaisesti kiinnittänyt myös muiden päätöksentekoon osallistuvien ministereiden huomiota mahdolliseen sidonnaisuuteen asiassa. Tässä asiassa en ole omalta osaltani havainnut missään vaiheessa mitään sellaista omistusta, asemaa tai muuta sidonnaisuutta, jolla voisi olla merkitystä Terrafame Group Oy:n pääomitusta koskevassa asiassa. Missään valmistelun ja päätöksenteon vaiheessa ei tiedossani ollut Terrafame Oy:n kanssa liiketoiminnallisia sopimuksia tehneet tai neuvotelleet yritykset, eikä Katera Steel Oy:n urakkasopimus. Edes jälkikäteen arvioiden en voisi päätyä muuhun ratkaisuun kuin siihen, etten ollut esteellinen osallistumaan Terrafame Group Oy:n pääomitusta koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon.

En ole ollut esteellinen osallistumaan Terrafame Group Oy:n pääomitamista koskevan asian valmisteluun ja ratkaisemiseen, eikä minulle tai läheisilleni ole syntynyt tai odotettavissa mitään hyötyä asian ratkaisemisesta.

Oikeusasiamiehen selvityspyynnössä 1.12.2016 mainittuihin erityisiin selvitettäviin seikkoihin vastaan seuraavasti:

Kysymykset 1 – 2. Mikä on ollut Teidän omistussuhteenne ja asemanne Katera Steel Oy:ssä ja Fortel Invest Oy:ssä, ja milloin se on alkanut ja päättynyt? Minkälainen on Katera Steel Oy:n ja Fortel Invest Oy:n välinen suhde? Kuuluuko hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettuja läheisiänne Katera Steel Oy:n ja Fortel Invest Oy:n omistajiin tai hallintoon? Minkälainen heidän omistuksensa tai asemansa on ja milloin se alkanut ja mahdollisesti päättynyt Teidän tietojenne mukaan?

En omista minkäänlaista osuutta Katera Steel Oy:stä eikä minulla ole mitään asemaa yhtiössä. Vuonna 2011 tuolloin pääosin omistamani pääomasijoitusyhtiö Fortel Invest Oy tuli Katera Group Oy:n (myöhemmin Katera Steel Oy) omistajaksi 28.9.2011 helpottaakseen konepajayhtiön sukupolven vaihdosta. Fortel Oy:n sijoitus oli 30 000 euroa ja se muodosti 5 % Katera Group Oy:n osakkeista. Myöhemmin vuonna 2013 olen luopunut omistuksestani Fortel Invest Oy:ssä. Annoin vuoden 2011 lopussa neuvoja Katera Group Oy:n hallitustyöskentelyyn ja osallistuin muutamaan yhtiön hallituksen kokoukseen vuonna 2011, mutta en ollut yhtiön hallituksen jäsen tai muu toimihenkilö. Sukupolven vaihdoksen yhteydessä yhtiön strategiaa muutettiin kohti sopimusvalmistajan roolia perinteisen konepajayhtiön toiminnan osuuden vähentyessä. Minulla ei ole tämän jälkeen mitään tietoa Katera Steel Oy:n liiketoiminnasta ja sen kehittymisestä.

Katera Steel Oy:stä 28.11.2016 hankkimani tiedon mukaan Katera Steel Oy:n sen hetkinen omistus jakautui seuraavasti:

- [nimi poistettu] 15 % osakkeista (äitini veli),
- [nimi poistettu] 15 % osakkeista (äitini veli),
- [nimi poistettu] 37,5 % osakkeista (äitini veljen poika), toimitusjohtaja

- [nimi poistettu] 27,5 % osakkeista (äitini veljen poika), hallituksen puheenjohtaja
- Fortel Invest Oy 5 % osakkeista.

Perustin pääomasijoitusyhtiö Fortel Invest Oy:n kaksikymmentä vuotta sitten. Olin Fortel Invest Oy:n pääomistaja ja hallituksen puheenjohtaja aina vuoteen 2013. Lapseni [viisi nimeä poistettu] tulivat Fortel Invest Oy:n omistajiksi vuodesta 1996 lukien, vaimoni [nimi poistettu] oli omistaja yhtiön perustamisesta saakka. Fortel Invest Oy siirtyi kokonaan lasteni omistamaksi yhtiöksi 16.12.2013, kun yhtiö lunasti muut osakkaat pois omalla vapaalla pääomallaan. Vuonna 2015 yhtiö lunasti poikani [nimi poistettu] osakkeet hänen kuolinpesältään. Fortel Invest Oy on nykyisin lasteni [neljä nimeä poistettu] yhtäläisin osuuksin omistama pääomasijoitusyhtiö. Luovuin vuonna 2013 kaikkien yritysten (mukaan lukien Fortel Invest Oy) osakkeiden omistuksesta.

Kysymys 3. Mitä urakoita, liiketoimia tai muita yhteyksiä Katera Steel Oy:llä ja Fortel Invest Oy:llä on ollut Terrafame Group Oy:n ja Terrafame Oy:n tai niiden edeltäjien kanssa Teidän tietojenne mukaan

- a) sinä aikana, kun olette omistanut ensin mainittuja yhtiöitä tai ollut mukana niiden hallinnossa?*
- b) sen jälkeen, kun omistussuhteenne ja asemanne mainituissa yhtiöissä ovat päättyneet?*

Milloin Te olette saanut tiedon Katera Steel Oy:n Terrafame Oy:ltä saamasta malminkuljetinta koskevasta tilauksesta?

Valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsitellessä 11.11.2016 Terrafame Group Oy:n pääomitusta koskevaa asiaa tiedossani ei ollut, että Katera Steel Oy:llä olisi mitään urakoita, liiketoimia tai muita yhteyksiä Terrafame Group Oy:n, Terrafame Oy:n tai niiden edeltäjien kanssa.

Fortel Invest Oy:llä ei ole eikä ole ollut omistuksia, urakoita, muita liiketoimia tai muita yhteyksiä Terrafame-yhtymän tai Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oy:n tai Talvivaara Sotkamo Oy:n kanssa.

Sain ensimmäisen kerran tiedon Terrafame Oy:n ja Katera Steel Oy:n mahdollisesta yhteistyöstä, kun Kansan Uutisten toimittaja 17.11.2016 kysyi suhteistani Katera Steel Oy:öön. Selvitin asiaa tämän jälkeen ja Terrafame Oy:ltä 28.11.2016 saamani tiedon mukaan Terrafame Oy:n Katera Steel Oy:ltä hankkima kuljetinjärjestelmien teräsrakennearakka on normaalia kaivosyhtiön investointi- ja kunnossapitotoimintaa. Terrafame Oy hankkii palveluita ja muita tuotannon-tekijöitä kaivos- ja jalostustoiminnan alihankkijoilta ja muilta kaivosyhtiön tarvitsemia tuotannon-tekijöitä valmistavilta tai toimittavilta yhtiöiltä ja muilta elinkeinonharjoittajilta. Myöskään lapseni eivät ole tienneet Katera Steel Oy:n solmimasta urakkasopimuksesta ennen asian esillä oloa julkisuudessa, kun sitä olen heiltä marraskuun lopussa tiedustellut.

Terrafame Oy:stä 28.11.2016 hankkimani tiedon mukaan teräsrakenneurakkasopimuksen valmistelu on hoidettu yhtiön normaalissa hankintamenettelyssä. Urakkasopimuksen kilpailutus on tehty ja sopimukseen on päädytty ennen kuin Terrafame Group Oy:n pääomitusratkaisua käsiteltiin valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 11.11.2016. Hankintamenettelyssä on käytetty rakennuttajakonsulttina Pöyry Finland Oy konsulttitoimistoa. Hankkeesta on toteutettu tarjouskilpailu ja tarjousvertailu seuraavasti:

- Terrafame Oy:n hallitus teki päätöksen uuden bioliuotuksen 3. sekundäärilohkon rakentamisesta helmikuussa 2016
- Purkumalmin kuljettimien kilpailutuksen hoiti Terrafame Oy:n puolesta Pöyry Finland Oy
- Pöyry Finland Oy pyysi tarjouksia urakasta 12.9.2016 yhdeksältä toimijalta ja sai tarjouksia määräaikaan mennessä seitsemältä,
- Katera Steel Oy jätti tarjouksen 16.9.2016,
- Urakkaneuvottelut käytiin Terrafame Oy:n, Pöyry Finland Oy:n ja neljän mahdollisen toimittajan kanssa 29.9.–5.10.2016,
- Terrafame Oy sai Pöyry Oy:ltä 13.10.2016 lopullisen toimittajaveretailun. Katera Steel Oy oli tarjouksen tehneistä toimittajista toiseksi edullisin. Edullisin tarjous oli yli 0,5 milj. euroa ja kallein tarjous hieman yli 1,2 milj. euroa. Edullisimman tarjouksen tehnyt tekijä ilmoitti, ettei se kykene edellytetyn aikataulun mukaiseen toimitukseen ja ilmoitti toimitusajankohdaksi kuukauden pidemmän ajan alkuperäiseen nähden.
- Terrafame Oy:n toimitusjohtaja Kari Lukkaroinen vahvisti projektiorganisaation esityksestä työn toimittajaksi Katera Steel Oy:n (asiaa ei viety Terrafame Oy:n hallitukseen, koska hanke oli osa linjattua investointikokonaisuutta ja liiketoimintasuunnitelman mukaisia investointeja ja hankkeen koko oli pieni),
- Terrafame Oy teki tilauksen 24.10.2016,
- Kilpailutus, hankintapäätös ja hankinnan kohteen hyväksyminen on tehty yhtiön tilintarkastajien 29.11.2016 lausunnon mukaan Terrafame Oy:n voimassaolevan hankintaohjeen mukaisesti.

Terrafame Group Oy:stä saamani tiedon mukaan Terrafame Oy:n ja Katera Steel Oy:n välinen urakkasopimus ei ole ollut yksittäisenä hankintana esillä Terrafame Oy:n hallituksessa, eikä myöskään esillä, päätettävänä tahi tiedossa Terrafame Group Oy:ssä. Urakkasopimuksesta ei ollut tietoa työ- ja elinkeinoministeriössä eikä asiaa talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, raha-asiainvaliokunnassa ja valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäessä, eikä asia muutoinkaan ollut minun tiedossani. Urakkasopimuksesta ei ollut tietoa myöskään lapsillani Fortel Invest Oy:n omistajina.

Kaikkiaan Katera Steel Oy ei ole arvioni mukaan Terrafame Oy:n toiminnan kannalta alihankkija vaan yksittäisen urakan toteuttaja. Katera Steelillä on vain yksi sopimus Terrafame Oy:n kanssa. Katera Steelin kannalta kysymys on yksittäisestä teräsrakenneurakasta, jonka se kilpailun kautta tekee Terrafame Oy:lle. Katera Steelillä on aikaisemmin ilmeisesti ollut pieni tilaus konkurssiin menneeltä Talvivaara Sotkamo Oy:ltä. Julkisuudesta saamani tiedon (Kansan Uutiset

24.11.2016) mukaan Katera Steel Oy:llä on ollut toimitus Talvivaaran kaivokselle (laskutus vuonna 2012 3,4 % liikevaihdosta ja vuonna 2013 0,8 % liikevaihdosta). Urakat/tilaukset eivät ole muodostuneet Terrafame Oy:n sopimusperusteiseksi alihankinnaksi, eikä niille ole ollut merkittävää osuutta Katera Steelin toiminnassa. Katera Steel Oy:n kilpailussa saaman tilauksen ehtona ei ole myöskään ollut missään muodossa se, että valtio pääomittaisi tai muutoin tukisi Terrafame Oy:tä. Näistäkin asioista olen tullut tietoiseksi vasta asiaa selvittäessani 24.11.2016 jälkeen.

Kysymys 4. Onko Teillä tai Teidän tietojenne mukaan jollakin Teidän hallintolain 28 §:ssä tarkoitetulla läheisellänne muuten kuin Katera Steel Oy:n tai Fortel Invest Oy:n kautta sellaista omistusta, asemaa tai muuta sidonnaisuutta, jolla voisi olla merkitystä arvioitaessa Terrafame Group Oy:n pääomittamista koskevaa päätöstä hallintolain 28 §:n kannalta Teidän osaltanne?

Minun tiedossani ei ole tällaista.

Kysymys 5. Oletteko pohtinut tai ottanut esille kysymystä mahdollisesta esteellisyydestänne asiassa? Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetyn niin sanotun yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen (PeVM 10/2010 vp). Miten arvioitte toimintaanne tältä kannalta?

Eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyynnön perustana ovat kantelut, jotka koskevat väitettyä esteellisyyttäni Terrafame Group Oy:n pääomittamisasiaa käsitelleessä valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa perjantaina 11.11.2016. Selvityspyynnön 5 kohdassa minulle esitetty kysymys koskee siten ajallisesti luonnollisesti kyseistä ministerivaliokunnan kokousta ja sitä edeltänyttä aikaa. Vastaukseni hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen esteellisyysperusteeseen liitettyyn kysymykseen on yksiselitteisen kielteinen.

Terrafame Group Oy:n pääomittamista koskevan asian käsittelyssä valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa tai asiaa koskevissa valmistavissa keskusteluissa valiokuntakäsittelyn ulkopuolella en ole missään tilanteessa enkä missään yhteydessä pääministerinä ja valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan jäsenenä 'pohtinut tai ottanut esille kysymystä mahdollisesta' esteellisyydestäni 'asiassa'. Erikseen totean myös, että en ole näin tehnyt myöskään yksityishenkilönä.

Tämän kategorisen ilmoitukseni perustana on, jo selvityspyynnön kysymysten kohdista 1 – 4 ilmenevän mukaisesti se, että Terrafame Group Oy:n pääomittamista koskeneen asian käsittelyn yhteydessä tai sitä ennen minulla ei ole ollut mitään tietoa Katera Steel Oy:n Terrafame Oy:ltä saamasta malminkuljetinta koskevasta tilauksesta eikä

muistakaan mainittujen yhtiöiden välisistä liiketoimista tai sopimusneuvotteluista. Tällaista tietoa minulla ei siis ole ollut eikä ministeriasemani perusteella eikä myöskään sukulaisuuden tai muun läheisaseman perusteella pitänytkään olla. Esimerkiksi kukaan Katera Steel Oy:n tai Fortel Invest Oy:n omistajakuntaan tai yhtiöiden henkilökuntaan kuuluva ei ole minulle kertonut tai vapaamuotoisesti muutenkaan ilmaissut Katera Steel Oy:n tekemästä tarjouspyynnöstä Terrafame Group Oy:lle taikka yhtiöiden välisistä liikeneuvotteluista tai muistakaan yhteyksistä. Tässä yhteydessä välttämättömänä lisäyksenä totean, että tarkoitettua tietoa minulla ei ole ollut miltään muutaakaan taholta saatuna tai edes epämääräisempää vihjettä tai epäilyä mainittujen yhtiöiden välisistä liiketoimista tai sellaisten aikomuksista.

Olen tietoinen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan ns. yleislausekejävi -säännöksessä varsinkin taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittäviä päätöksiä tekeville virkamiehille ja ministereille asetetuista tiukoista riippumattomuusvaatimuksista. Kaiken asiasta tietämistä ja perusteltua epäilyä koskevan lausumani lisäksi on tämän vuoksi tarpeen vielä täsmentää, että Terrafame Group Oy:n pääomittamista koskeneen ministerivaliokunnan päätöksen yhteydessä tai aikaisemminkaan, kun olin saanut tietää kyseisestä pääomittamisesityksestä, minulle ei kansanomaisesti ja avoimesti ilmaistuna tullut mieleenikään 'pohtia' tai 'ottaa esille' taikka muullakaan tavalla kysyä Katera Steel Oy:n ja Fortel Invest Oy:n mahdollisesta, minkälaisesta tahansa, yhteydestä Terrafame Group Oy:een. Tämä viimeksi mainittu täsmennykseni on merkityksellinen, koska jos sellainen objektiivisesti perusteltu tai vihjauksenomaisesti esitetty väite olisi siinä vakavassa päätöksentekotilanteessa tietooni saatettu, minun olisi asemani perusteella pitänyt heti selvityttää väitteen tai vihjauksen todenperäisyys ja sen jälkeen päättää esteellisyydestäni valtioneuvostosta annetun lain ja hallintolain mukaisesti.

Olen tämän eduskunnan oikeusasiamiehelle virkavastuullani antamani selvityksen pääosin rajannut käsillä olevan asian asiakysymyksiin, koska käytännön toiminnan kannalta vaikeasti sovellettavissa olevan yleislausekejävin yksityiskohtaisempaan oikeudelliseen argumentointiin ei ole tarvetta. Sellaiseen voisi olla tarvetta, jos tosiasiat olisivat sellaisia, että hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaisen esteellisyystilanteen voitaisiin arvioida olleen käsillä. Hallintolain 28 §:n esteellisyyssäännöksen yleislausekejävin soveltaminen edellyttää perustelujensa mukaan yksittäistapauksellista harkintaa ja harkintaa on oikeusharkintaa.

Tämän vuoksi asianomaisen ministerin oikeusturva edellyttää, että lainkohdan soveltamista koskevan kysymyksen henkilökohtaiseen arviointiin liittyvät ja asiaan vaikuttavat tosiasiat ovat käytettävissä silloin kun ministeri joutuisi mahdollista esteellisyyttään päätöksentekotilanteessa arvioimaan. Sellainen menettely, että hallintolain esteellisyyssäännöksen yleislausekohdan soveltamismahdollisuutta jälkikäteen arvioitaessa arvioinnin perustaksi otettaisiin joitakin jälkikäteen asianomaisen ministerin tietoon tulleita seikkoja, on oikeusturvan ja

yleisten lain soveltamisperiaatteiden vastaista. Arvoltaan 100 miljoonan euron Terrafame Group Oy:n pääomittamista koskeneen asian käsittelyn objektiivinen puolueettomuus eli yleinen luottamus menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen ei ole valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnassa edellä selvityksessäni toteamillani perusteilla vuokseni vaarantunut.

Lähinnä viranomaisten päätöksentekotilanteita koskevana yleisenä seikkana totean, että mikäli hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekejääviyden soveltamista nyt, aikaisemmasta käytännöstä poikkeavalla tavalla, laajennettaisiin epämääräisempään ja abstraktimpaan suuntaan, kävisi virkavastuulla tehtävä yhteisiä asioitamme koskeva päätöksenteko ylitsepääsemättömän vaikeaksi. Valtioneuvoston – maan hallituksen – toistuvasti päätettäviksi tulevista maan talouselämän ja työllisyyden hoidon merkittävimpiin kuuluvista asioista voin esimerkkinä mainita kansainvälisten risteilijävarustamojen alustilaukset suomalaiselta telakalta, joissa eri päätöksillä myönnettävät valtion takausvastuut ja muut taloudelliset sitoumuksen yltyvät jo yhden alushankinnan kohdalla satoihin miljooniin euroihin. Risteilijätilauksen saaneella telakalla suoraan tai ketjuuntuneena on hankkeen toteutuksessa usein yli sata eri alojen alihankkijayritystä eri puolella Suomea. Valtiontakausasioita joudutaan käsittelemään valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa alushankintaneuvottelujen ollessa vielä kesken ja asia on myös vietävä heti valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi, eikä päätöksentekoa ole mahdollista lykätä. Muitakin yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti huomattavan merkittäviä viivytyksettä päätettäviä asioita hallituksen tehtäviin kuuluu. On edellytettävä, että hallituksen lakisääteisen ministerivaliokunnan kaikki jäsenet perehtyvät tällaisiin asioihin etukäteen ja ovat valmiita kantamaan myös niiden nopeaan päätöksentekoon sisältyvän asiallisen ja oikeudellisen vastuun. Olisi vastuutonta, jos kyseisiin toimieliimiin valitut jäsenet näennäisistä syistä ja kevein perustein, esimerkiksi pelkkien vihjeiden tai ulkopuolisten esittämien spekulatioiden vuoksi väistäisivät vastuutaan ja toistuvasti siirtäisivät huomattavaa perehtymistä edellyttävät merkittävät päätösasiat sijaisilleen.

Hallintolain 29 §:n mukaiselle ministerin esteellisyysratkaisulle täytyy aina olla jokin saman lain 28 §:ssä säädetty aito ja asianomaisen itse etukäteen todettavissa oleva esteellisyysperuste. On vielä todettava, että monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää hallintolain 29 §:n mukaan toimielin. Se tekee myös asian varsinaista päättämistä edeltävän esteellisyysratkaisunsa virkavastuulla ja toimielimien esteellisyysratkaisulta on luonnollisesti edellytettävä lainmukaisuutta. Julkisessa päätöksenteossa edellytettävät oikeusturvan takeet puuttuisivat, jos toimielin joutuisi tekemään esteellisyyspäätöksiään vailla objektiivisesti todennettavissa olevaa tietoa, jonka merkitystä se voisi lain edellyttämällä tavalla arvioida.

Erityisesti valtioneuvoston jäsenten huolellisuuteen ja tarkkuuteen liittyvänä seikkana totean, että selvityspyynnön 5 kohdassa mainitussa

perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/2010 käsiteltyjen tapahtumien julkisen käsittelemisen jälkeen (syksyllä 2009) valtioneuvoston jäsenten reagoitukynnys on alentunut ja esteellisyysasioiden selvittäminen etukäteen merkittävästi yleistynyt. Vastaavasti valtioneuvoston päätöksenteko nimenomaan suuremmissa valtioneuvoston asioissa on vaikeutunut. Tiedossani on, että sen jälkeen ministerit ja heidän avustajansa ovat aikaisempaa useammin selvittäneet mahdollisiin esteellisyyksiin liittyviä kysymyksiä ennakollisesti oikeuskanslerinviraston kanssa ja joskus talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksen aikanakin. Selvää on, että jos eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyynnössä tarkoitettuun asiaan liittyvä mahdollinen esteellisyyskysymys, missä muodossa tahansa tai kuinka vihjauksenomaisesti tahansa olisi tullut tietooni ennen talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokousta 11.11.2016, olisin – edellä mainittuun viitaten – ministerinä luonnollisesti kääntynyt ennakollisesti valtioneuvoston päätöksenteon lainmukaisuutta valvovan oikeuskanslerin puoleen.

Selvitykseni lopuksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä 10/2010 vp käsitellyn asian yleisestä sovellettavuudesta nyt eduskunnan oikeusasiamiehellä tutkittavana olevaan asiaan totean, että valiokunnan käsittelemässä asiassa oli kysymys ensinnäkin asioista, joissa syntynyt esteellisyys epäily koski välittömästi asianomaisen ministerin omaa toimintaa. Selvää oli, että asianomainen ministeri tiesi aikaisemmasta jäsenyydestään RAY-avustusta myöhemmin saaneen yhteisön hallitukseen. Henkilökohtaisesti etäisempi saattoi olla hänen tietoisuutensa siihen, että sama yhteisö oli merkittävällä summalla, mutta valitsijayhdistyksen kautta, tukenut hänen presidentinvaalikampanjaansa. Senkin tietoisuuden merkitykseen valiokunta otti kantaa. Myös valtioneuvoston oikeuskanslerin päätöksestä 16.6.2002 (Dnro 12/50/02) ilmenevässä tapauksessa (Ministerin esteellisyys liikuntalain mukaisen valtioneuvoston myöntämisessä) oli kysymys ministerin oman toiminnan muodostamasta esteellisyydestä (omistajuus valtioneuvostusta saaneessa yhtiössä), josta omistajuudesta ministerillä luonnollisesti oli ollut täsmällinen tieto. Tietoisena näistä seikoista ministeri oli kuitenkin ollut valtioneuvoston jäsenenä päättämässä merkittävän RAY-avustuksen myöntämisestä yhteisölle, jonka hallituksen jäsen hän oli ollut, ja jälkimmäisessä asiassa ministeri oli yksin päättänyt liikuntalain mukaisen valtioneuvoston myöntämisestä kyseiselle yhteisölle.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä ja oikeuskanslerin päätöksessä käsitellyissä asioissa ministerillä on siten ensinnäkin ollut selvä, riidaton ja objektiivisesti havaittavissa ollut tietoisuus ministerin merkittävästä suhteesta asianomaiseen yhteisöön ja he olivat kuitenkin olleet myöntämässä/myöntäneet avustuksen julkisista varoista samoille yhteisöille. Nyt oikeusasiamiehen tutkittavana oleva asia on kummankin tosiasiasenkin osalta kokonaan erilainen. Ensiksi tietoisuuttani päätöksentekohetkellä 11.11.2016 ja sitä ennen Terrafame Group Oy:n ja mainittujen kahden yhtiön välillä on edellä laajasti käsitelty ja sitä ei siis missään muodossa ole ollut. Toiseksi tutkittavana olevassa asiassa ei ole millään tavoin kysymys minun vastaavanlaisesta menettelystäni taloudellisesti merkittävässä päätöksenteossa, koska en ole

talouspoliittisen ministerivaliokunnan jäsenenä ollut myöntämässä Katera Steel Oy:lle eikä Fortel Invest Oy:lle mitään.

Perustuslakivaliokunnan mietinnöstä on toki saatavissa arvokasta tietoa hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekeesteellisyyden vaikeisiin soveltamistilanteisiin. Koska valiokunnan mietinnössä ja oikeuskanslerin päätöksessä käsitellyt tapaukset kuitenkin tosiasia-aineistoltaan poikkeavat täysin nyt tutkittavana olevasta tapauksesta, oikeudellisesti relevanttia konkreettista tukea niillä ei tässä yhteydessä ole.”

3.2

Lisäselvitys

Pääministeri toimitti oma-aloitteisesti 4.1.2017 lisäselvityksen. Siinä Juha Sipilä totesi, ettei hänellä ollut tietoa Terrafame Oy:n ja Katera Steel Oy:n välisestä malminkuljetustilauksesta myöskään raha-asiain valiokunnan ja valtioneuvoston yleisistunnossa 18.11.2016.

3.3

Täydennyspyyntö selvityksiin

Pyysin pääministeri Sipilältä vielä 10.1.2017 sähköpostitse täsmennyistä siitä, saiko hän Kansan Uutisten toimittajan 17.11.2016 tiedustelun tietoonsa samana päivänä tai 18.11.2016. Pääministeri Sipilä vastasi tiedusteluun 10.1.2017 sähköpostitse. Pääministeri kertoi lukeneensa sähköpostin 17.11.2016 illalla ja ohjeistaneensa avustajiansa vastauksen sisällöistä kysytyihin omistusosuuksiin. Kyselystä ei selvinnyt, eikä Sipilä osannut epäillä, että kysymyksessä olisi Terrafamen tilaus Katera Steel Oy:ltä. Myöskään Kansan Uutisten toimittaja ei omien sanojensa mukaan tiennyt Terrafamen ja Katera Steelin välisestä tilauksesta tai toimittajasuhteesta silloin, kun hän esitti kysymyksensä.

Sipilä kertoi saaneensa ensimmäisen kerran tietoa Katera Steel Oy:n ja Terrafamen välisestä tilauksesta 21.11.2016 illalla Terrafame Group Oy:n toimitusjohtajalta Matti Hietaselta hänen ottaessaan yhteyttä Sipilän erityisavustaja Riina Nevamäkeen. Hietanen kertoi, että Terrafame oli hankkinut Katera Steel Oy:ltä jotakin, mutta hänellä ei tuolloin ollut tarkkaa tietoa mitä on ostettu, milloin ja millä summalla. Hietanen lupasi Nevamäelle selvittää ja palata asiaan. Hietanen palasi asiaan 22.11.2016, jolloin Sipilä sai ensimmäisen kerran alustavan tiedon malminkuljettimen tilauksesta. Terrafamelta saatiin täydellinen selvitys kokonaisuudesta ja tilausprosessista 28.11.2016.

3.4

Ennen selvityspyyntöä toimitettu aineisto

Terrafame Group Oy:n toimitusjohtaja Matti Hietanen on oikeusasiamiehen kansliaan 29.11.2016 toimitetussa lausunnossaan kuvannut Terrafame Oy:n purkumalmin kuljettimia koskevan tilauksen syntyä. Yhtiön hankintaprosessi alkaa tarjouskyselyllä ja saatujen tarjousten

vertailulla. Urakkaneuvottelut käydään 3–4 parhaiten tarjouskyselyä vastaavien tarjousten pohjalta. Neuvotteluiden jälkeen tehdään lopullinen tarjousvertailu ja hankintapäätös. Terrafame Oy:n toimitusjohtajalla on toimivalta päättää enintään 5 miljoonan euron suuruisista hankinnoista yhtiön hallituksen hyväksymän investointibudjetin puitteissa.

Terrafame Oy:n hallitus päätti helmikuussa 2016 uuden bioliuotuksen kolmannen sekundäärilohkon rakentamisesta. Investointi sisältää kokonaisuudessaan lohkon pohjarakenteet, liuospumppaamon ja siihen liittyvät muoviputkistot, puhallinrakennuksen ja siihen liittyvät ilmaputket sekä purkumalmin kuljettimet. Investoinnin kokonaisarvo vuoden 2016 töiden osalta on 26 miljoonaa euroa.

Purkumalmin kilpailutuksen hoiti Terrafame Oy:n puolesta Pöyry Finland Oy. Se pyysi tarjoukset yhdeksältä toimittajalta ja sai seitsemän tarjousta. Urakkaneuvottelut käytiin Terrafame Oy:n, Pöyry Finland Oy:n ja neljän mahdollisen toimittajan kesken 29.9.–5.10.2016. Terrafame Oy sai lopullisen toimittajavertailun Pöyry Finland Oy:ltä 13.10.2016. Sen pohjalta projektiorganisaatio (kolme Terrafame Oy:n työntekijää) ehdotti toimittajaksi Katera Steel Oy:tä. Sen tarjous oli toiseksi edullisin. Edullisimman tarjouksen tekijä kuitenkin ilmoitti, että se se kykene edellytetyn aikataulun mukaiseen toimitukseen, vaan jäisi siitä noin kuukauden. Hankinnan aikataulussa pysyminen oli äärimmäisen tärkeää, koska bioliuotuksen 3. sekundäärilohkon tulee olla käytössä maaliskuussa 2017. Myös bioliuotuksen primäärialueelta 3. sekundäärilohkolle malmia siirtävien kuljettimien tulee olla tällöin käytössä.

Terrafame Oy:n toimitusjohtaja Joni Lukkaroinen vahvisti työn toimittajaksi Katera Steel Oy:n projektiorganisaation esittelystä. Tilaus jätettiin Katera Steel Oy:lle 24.10.2016.

Terrafame Group Oy:n toimitusjohtaja Hietanen totesi, että toimittajan valintaa ei ole käsitelty, eikä sitä ole tarvinnut käsitellä, Terrafame Oy:n hallituksessa. Asiasta ei ole informoitu emoyhtiö Terrafame Group Oy:tä. Terrafame Oy:n toimitusjohtajan hankintapäätökseen ei ole vaikuttanut yksikään yhtiön ulkopuolinen taho. Lausunnon mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ei ole voinut olla tietoinen kyseisestä yksittäisestä hankinnasta.

Vielä Terrafame Group Oy:n toimitusjohtaja totesi, että myös siinä tilanteessa, jossa kaivoksen sulkeminen ja alasajo päätettäisiin käynnistää 1.1.2017, tulisi primäärialueen bioliuotuskasat purkaa ja siirtää sekundäärilohkolle. Eli kyseiset purkumalmin kuljettimet olisi tullut tilata myös tällöin. Valtion päätöksillä kaivoksen operatiivisen toiminnan jatkamisesta ei siten ole ollut vaikutusta kyseiseen hankintaan. Valtio olisi sulkemisprosessin viimesijaisena vastuullisena tahona ollut tällöinkin rahoittamassa kyseisten kuljetinten hankintaa.

Terrafame Oy:n tilintarkastajan lausunnon 29.11.2016 mukaan purkumalmin kuljetinhankinta lokakuussa 2016 on tehty kilpailutuksen, hankintapäätöksen ja hankinnan hyväksynnän osalta Terrafame Oy:n voimassa olevan hankintaohjeen mukaisesti.

4 RATKAISU

4.1 Oikeusohjeet

Valtioneuvoston päätöksenteko

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten.

Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Pykälän 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset. Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee niin sanottuina yleisinä asioina muun muassa eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot, kertomukset ja kirjelmät.

Valtioneuvoston ohjesäännön 27 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto määrää asiat, jotka niiden taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi on ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 28 §:n 1 momentin mukaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä muina jäseninä valtiovarainministeri, valtioneuvoston määräämä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, elinkeinoministeri, työministeri ja enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä.

Pykälän 2 momentin mukaan talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa on valmistavasti käsiteltävä asiat, jotka koskevat:

- 1) kokonaistaloudellista kehitystä sekä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä;
- 2) julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja;
- 3) muita talouspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää.

Virkamiehen esteellisyys

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä 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;
- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan läheisellä tarkoitetaan 1 momentissa:

- 1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;
- 2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä
- 3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Hallintolain 28 §:n 3 momentin mukaan läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Hallintolain 29 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Pykälän 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen 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 ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.

Ministerin esteellisyys

Valtioneuvostosta annetun lain 17 a §:n 1 momentin (88/2012; V:1.3.2013) mukaan ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Pykälän 2 momentin mukaan ministeriin sovelletaan hallintolain (434/2003) 28 §:ssä säädettyjä esteellisyysperusteita.

Pykälän 3 momentin mukaan ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja sen perusteista asian käsittelyn yhteydessä. Esteellisen ministerin tilalle tulee tarvittaessa hänen sijaisensa. Ministeri saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

4.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Esteellisyyssäännösten tavoitteena on turvata asioiden valmistelun ja päätöksenteon puolueettomuutta ja objektiivisuutta viranomaistoiminnassa. Esteellisyyttä koskevilla säännöksillä vähennetään henkilön myötävaikutusmahdollisuuksia asian käsittelyyn sellaisissa tapauksissa, joissa epäasialliset henkilökohtaiset sivuvaikuttimet saattaisivat ohjata virkamiehen tai ministerin toimintaa (subjektiivinen puolueettomuus). Toisaalta säännöksillä pyritään ylläpitämään ja vahvistamaan yleistä luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta kohtaan (objektiivinen puolueettomuus).

Hallintolain ja jo sitä edeltäneen hallintomenettelylain esteellisyyssäännöksiä sovelletaan siis myös ministereihin. Valtioneuvostosta annetun lain ministerin esteellisyyttä koskevan 17 a §:n soveltamisala on tarkoitettu laajaksi. Esteellinen ministeri ei saa osallistua asian valmisteluun, esittelyyn, päätöksentekoon tai muuhun käsittelyyn ministeriössä, ministerivaliokunnissa, valtioneuvoston yleisistunnossa eikä tasavallan presidentin esittelyssä. Ministeri ei myöskään voi esteellisenä osallistua valmisteluun ministerityöryhmissä eikä muissa poliittisissa valtioneuvoston toimielimissä tai edes epävirallisissa valmisteluelimissä. Sääntelyllä turvataan asian käsittelyn puolueettomuutta (ks. HE 137/2011 vp s. 19 ja 21).

Ministerin esteellisyyden toteamisessa noudatettava menettely poikkeaa virkamiehiä koskevasta hallintolaissa säädetyistä monijäsenistä toimielintä koskevasta menettelystä. Hallintolain mukaan monijäsenen toimielimen jäsenen esteellisyydestä päättää asianomainen toimielin, kun taas valtioneuvostosta annetun lain mukaan vastuu esteellisyyssarviointista kuuluu valtioneuvoston jäsenelle itselleen ja hän arvioi ja ratkaisee suoraan itse kysymyksen esteellisyydestään. Valtioneuvosto tai muu sen toimielin ei siis kollegiona tee päätöstä jäsenensä esteellisyydestä (ks. HE 137/2011 vp s. 10, 12 ja 20–21).

Velvollisuus itse huolehtia esteellisyyssäännösten huomioon ottamisesta ei toisaalta merkitse sitä, että henkilön käsitys esteellisyydestä tai tietoisuus esteellisyydestä olisi esteellisyyden syntymiselle tai olemassaololle ratkaisevaa. Esteellisyys tietyissä tilanteissa määräytyy objektiivisin laissa osoitetuin perustein.

Tässä asiassa on kysymys siitä, onko pääministeri Juha Sipilä ollut esteellinen osallistumaan Terrafame Group Oy:n pääomittamista koskevaan päätöksentekoon sen vuoksi, että hänen sukulaistensa omistamalla Katera Steel Oy:llä on ollut urakkasopimus Terrafame Oy:n kanssa. Terrafame Oy:n toiminnan jatkuminen on puolestaan ollut riippuvainen pääomittamisesta.

Pääministeri Sipilä on osallistunut pääomitusasian käsittelyyn ja valmisteluun valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana ja myöhemmin raha-asiainvaliokunnan puheenjohtajana ja valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana. Hallituksen esityksessä HE 249/2016 vp eduskunnalle vuoden 2017 talousarvioesityksen täydentämisestä esitettiin 100 000 000 euron myöntämistä Terrafame Group Oy:n oman pääoman korottamiseen. Esityksen (s. 72) mukaan valtio omistaa Terrafame Group Oy:n kautta kaivos- ja metallienjalostustoiminnan, jota Terrafame Oy harjoittaa. Toimintaa varten Terrafame Oy:n pääomittamiseen on myönnetty vuodelle 2016 yhteensä 182 500 000 euroa, jotka riittävät ylläpitämään kaivostoimintaa tammikuun 2017 loppuun saakka. Ehdotetulla 100 000 000 euron määrärahalla arvioitiin katettavan toiminnan kustannukset kesään 2017 saakka ja sen turvin voidaan jatkaa neuvotteluja kaivostoiminnan omistuspohjan laajentamiseksi.

Eduskunta hyväksyi budjettiesityksen 21.12.2016 (EK 28/2016 vp).

Juha Sipilä on ilmoittanut, että hänellä tai kenelläkään hänen hallintolaissa tarkoitettulla läheisellään ei ole muuten kuin Katera Steel Oy:n ja Fortel Invest Oy:n kautta sellaista asemaa, omistusta tai muuta sidonnaisuutta, jolla olisi merkitystä pääomittamisasian esteellisyyssarviointissa (selvityspyyntöni kysymys 4).

Selvyiden vuoksi totean, että asiassa ei ole tehty mitään sellaista päätöstä, jossa Katera Steel Oy tai Fortel Invest Oy olisivat suoraan hyödynsaajina. Asiassa ei myöskään ole mitään osin kysymys siitä, että Juha Sipilä olisi itse mahdollisena hyödynsaajana. Tällä on kuitenkin vain rajallista oikeudellista merkitystä, sillä hallintolain 28 §:n

esteellisyyssäännöksissä lasten (ja muiden 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen kaikkein läheisimpien sukulaisten) etu on pääosin rinnastettu virkamiehen omaan etuun.

Asiaa on nähdäkseni arvioitava oikeudellisesti erityisesti kahden hallintolain esteellisyysperusteen kannalta: ensinnä hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan niin sanotun intressijäävin kannalta (jakso 4.3) ja toiseksi saman momentin 7 kohdan niin sanotun yleislausekejäävin kannalta (jakso 4.4). Yleislausekejäävin yhteydessä kiinnitän huomiota myös 5 kohdan niin sanottuun yhteisjääviin.

Esteellisyyden arvioinnissa ei sovelleta aste-eroja, vaan virkamies tai ministeri joko on tai ei ole esteellinen.

4.3

Intressijäävi – odotettavissa oleva erityinen hyöty

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan niin sanotun intressijäävin mukaan virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen.

Säännöksessä erityistä hyötyä mahdollisesti saavien läheisten piiri on rajattu vain kaikkein lähimpään luokkaan eli 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun perhepiiriin, johon kuuluvat muun muassa virkamiehen lapset. Intressijäävi ei sitä vastoin ulotu esimerkiksi virkamiehen enoihin, jotka mainitaan 2 momentin 2 kohdassa ja johon intressijääviä koskevassa säännöksessä ei viitata. Serkut puolestaan eivät kuulu lainkaan 2 momentin 1–3 kohdissa määriteltyyn läheisten piiriin.

On tosin huomattava, että intressijääviä koskevan 1-kohdan perhepiirin määrittelyssä mainitaan myös ”virkamiehelle muuten erityisen läheinen henkilö”. Hallintolain esitöiden mukaan ”erityisen läheisellä henkilöllä tulee yleensä olla virkamiehen elämässä vastaavanlainen sija kuin perheenjäsenellä tai muilla tässä kohdassa luetelluilla henkilöillä.” (HE 72/2002 vp s. 83). Tässä tapauksessa tiedossani ei ole, että Sipilän ja puheena olevien enojen ja serkkujen välinen suhde olisi esitöissä tarkoitettuna kaltainen.

Katera Steel Oy on 95 %:sti pääministeri Juha Sipilän enojen (30 %) ja serkkujen (65 %) omistama yhtiö. Sen 4.1.2017 päivätyn kaupparekisteriotteen mukaan mainitut enot ja serkut ovat muodostaneet yhtiön hallituksen 18.10.2011 lukien. Yhtiön toimitusjohtaja on yhtiön hallituksessa oleva Sipilän serkku. Loput 5 % Katera Steel Oy:n omistuksesta kuuluu Sipilän lasten kokonaan omistamalle pääomasijoitusyhtiö Fortel Invest Oy:lle. Sen hallituksen jäsenet ovat yhtiön 4.1.2017 päivätyn kaupparekisteriotteen mukaan Sipilän lapsia (rekisteröity 24.01.2014). Juha Sipilä oli Fortel Invest Oy:n pääomistaja vuoteen 2013 asti, jolloin hän luopui omistuksestaan lastensa hyväksi.

Intressijäävin tarkoittaman erityisen hyödyn mahdollisuuden arviointi on tässä tapauksessa rajattava Sipilän lapsiin Fortel Invest Oy:n Katera Steel Oy:n 5 %:n omistuksensa kautta. Kysymys odotettavissa olevasta erityisestä hyödystä ei hallintolain intressijääviä koskevan säännöksen mukaan ulotu Sipilän enoihin ja serkkuihin. Viimeksi mainitut otetaan kuitenkin huomioon myöhemmin käsiteltävässä yleislausekkeen mukaisessa esteellisyysarvioinnissa.

Intressijäävin kannalta kyse on siis siitä, onko Terrafame Group Oy:n pääomittamisesta ollut odotettavissa erityistä hyötyä pääministeri Sipilän lapsille. Asiaa voidaan arvioida ylipäätään syy-yhteyskysymyksenä eli siltä kannalta, onko pääomittamisella ollut tai voinut olla Sipilän lapsia (pääomasijoitusyhtiönsä kautta) hyödyttävää vaikutusta. Jos tällainen vaikutus on, seuraavaksi on kysyttävä, kuinka todennäköistä edun syntyminen on ollut ja kuinka merkittävästä edusta on kyse.

Näitä kysymyksiä voidaan tarkastella lähemmin a) urakkasopimuksen syntymisen, b) urakkasopimuksen täyttämisen ja c) Katera Steel Oy:n tulevan liiketoiminnan kannalta.

a. Urakkasopimuksen syntyminen

Tilanteessa, jossa asian ratkaisulla ja siihen liittyvällä ministerin menettelyllä ei ylipäätään ole mitään syy-yhteyttä hänen läheiselleen odotettavissa olevaan erityiseen etuun, eli jos tietty etu läheiselle olisi syntynyt tai jäänyt syntymättä joka tapauksessa ja riippumatta ministerin toimista, ei intressijääviä lähtökohtaisesti synny.

Tässä tapauksessa erityisen hyödyn syy-yhteyskysymyksen kannalta merkittävää on se, että malminkuljetinta koskeva teräsrakenneurakka oli valmisteltu ja kilpailutettu ja sopimus oli tehty Terrafame Oy:n normaalissa hankintamenettelyssä ajalla helmikuu–lokakuu 2016. Kilpailutuksen oli hoitanut Terrafame Oy:n toimeksiannosta Pöyry Finland Oy konsulttitoimisto. Hankintasopimus tehtiin 24.10.2016. Hankinta kaikkine vaiheineen on siis tapahtunut kokonaisuudessaan ennen kuin kysymystä Terrafame Group Oy:n pääomittamisesta käsiteltiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 11.11.2016 tai 18.11.2016 raha-asiain valiokunnassa ja valtioneuvoston yleisistunnossa. Asian valmistelu oli tapahtunut työ- ja elinkeinoministeriössä.

Edelleen merkittävä on se Terrafame Group Oy:n toimitusjohtajan antama tieto, että urakkasopimus olisi tehty myös siinä tapauksessa, että kaivoksen toiminta olisi päätetty lopettaa ja ajaa alas. Urakkasopimuksen tekeminen tai sen tarve ei ole riippunut Terrafame Group Oy:n pääomittamisesta, koska kaivoksen primäärialueen bioliuotuskasat olisi tullut purkaa ja siirtää sekundäärilohkolle myös kaivoksen lopettamistilanteessa. Kyseiset purkumalmin kuljettimet olisi tullut tilata myös tällöin. Valtion päätöksillä kaivoksen operatiivisen toiminnan jatkamisesta ei siten ole ollut vaikutusta kyseiseen hankintaan. Valtio

olisi sulkemisprosessin viimesijaisena vastuullisena tahona ollut tällöinkin rahoittamassa kyseisten kuljetinten hankintaa. Minulla ei ole perusteita epäillä näiden tietojen oikeellisuutta.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella Terrafame Group Oy:n pääomittamisella ei siis ole mitään yhteyttä Terrafame Oy:n ja Katera Steel Oy:n välisen urakkasopimuksen syntymiseen. Näin ollen pääomittamisesta ei ole urakkasopimuksen syntymisen kautta voinut koitua erityistä hyötyä Sipilän lapsille.

b. Urakkasopimuksen täyttäminen

Pääomittamisen merkitystä voidaan edelleen arvioida urakkasopimuksen täytäntöönpanon kannalta. Pääomittamisesta voidaan nimittäin periaatteessa nähdä koituvan Katera Steel Oy:lle hyötyä siinä suhteessa, että Terrafame Oy tulee pääomittamisen kautta taloudellisesti turvatummaksi siten, että riski siitä, että Katera Steel Oy ei saisi urakkasopimukseen perustuvia suorituksia Terrafame Oy:ltä, pienenesi.

Intressijäävin arvioinnissa on kuitenkin huomioitava ensinnäkin se, että mikä tahansa hyöty ei laukaise esteellisyyttä, vaan hyödyn tulee olla ”erityistä”. Hyödyn (tai vahingon) tulisi olla esimerkiksi taloudellisesti tuntuva tai muuten merkityksellistä. Toiseksi, jos hyöty (tai haitta) on hyvin epävarma tai epätodennäköinen, se ei välttämättä ole lainkohdassa tarkoitettu tavoin ”odotettavissa oleva”.

Nähdäkseni pääomittamisesta seuraava Katera Steel Oy:n sopimussaatavia potentiaalisesti turvaava vaikutus ei täytä kumpaakaan edellä mainittua edellytystä, eikä intressijääviä tätäkään kautta synny. Johtopäätöstä vahvistaa Sipilän lasten osalta heidän pieni (5 %) omistusosuutensa Katera Steel Oy:stä ja se, että malminkuljettimet olisi jouduttu tilaamaan myös kaivostoiminnan lopettamistilanteessa, jolloin valtiovalta olisi viime kädessä joka tapauksessa vastannut urakkasopimuksen ja alasajoprosessin kustannuksista.

c. Katera Steel Oy:n tuleva liiketoiminta

Pääomittamisen merkitystä voidaan arvioida vielä siltä kannalta, että pääomittamisen mahdollistaessa Terrafame Oy:n toiminnan jatkumisen, se samalla tarjoaisi Katera Steel Oy:lle mahdollisuuden saada Terrafame Oy:ltä urakoita myös tulevaisuudessa. Pidän kuitenkin selvänä, että pelkästään tämä mahdollisuus ei täytä intressijäävin edellyttämää pääministeri Sipilän lapsille odotettavissa olevan erityisen hyödyn vaatimusta tässä tapauksessa.

Tässä arvioinnissa olen ottanut huomioon Sipilän lasten pienen (5 %) omistusosuuden Katera Steel Oy:stä ja sen pääministeri Sipilän selviytyksestä ilmenevän tiedon, että Katera Steel Oy:llä on nyt esillä olevan teräsrakennurakan lisäksi ollut aikaisemmin (vuosina 2012–2013) vain yksi pieni tilaus konkurssiin menneeltä Talvivaara Sotkamo Oy:ltä. Katera Steel Oy:n liiketoiminnallinen menestys ei siis ole

ollut Talvivaaran kaivoksen ja Terrafame Oy:n toiminnan jatkumisen varassa.

Käsittelen pääministerille läheisen yhtiön tulevien liiketoimintaodotusten merkitystä vielä lähemmin jäljempänä esteellisyyden yleislausekkeen yhteydessä (jakso 4.4.2).

Johtopäätös

Edellä esitetyn perusteella johtopäätökseni on, että Terrafame Group Oy:n pääomittamisesta ei ole ollut odotettavissa erityistä hyötyä pääministeri Sipilän lapsille heidän Fortel Invest Oy:n Katera Steel Oy:stä olevan 5 %:n omistuksensa kautta. Näin ollen pääministeri Juha Sipilä ei ole ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan intressijäävin tarkoittamalla tavalla esteellinen osallistumaan Terrafame Group Oy:n pääomittamiseen liittyvään päätöksentekoon ja sen valmisteluun.

Kun intressijäävin mukaista esteellisyyttä ei tässä tapauksessa ole selvästikään syntynyt, en käsittele pääministeri Sipilän tietoisuutta jääviysepäilyn perusteena olevista seikoista tässä yhteydessä, vaan vain jäljempänä yleislausekejäävin arvioinnin yhteydessä.

4.4

Esteellisyyden yleislauseke – luottamus puolueettomuuteen vaarantuu muusta erityisestä syystä

4.4.1

Yleisiä soveltamisnäkökohtia

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Toisin kuin hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohtien erityiset esteellisyysperusteet, jotka ovat luonteeltaan muodollisiin kriteereihin perustuvia ja siten tulkinnaltaan selvempiä, 7 kohdan yleislausekkeen mukainen puolueettomuuden vaarantumis-jäävi on muotoilultaan väljempi, joustavampi ja arvostuksenvaraisempi. Tämän esteellisyysperusteen kuten muidenkin esteellisyysperusteiden tulkinta on oikeusharkintaa.

Yleislauseke sisältyi samasanaisena aiemmin voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 1 momentin 6 kohtaan. Sen ottamista hallintomenettelylakiin perusteltiin sillä, että on mahdotonta määrittellä yleispätevästi kaikkia tilanteita, joissa virkamiehen suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi (HE 88/1981 vp) lausuttiin yleislausekkeen osalta näin:

"Kun tämän perusteen mukainen esteellisyys syntyisi vain, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu erityisen syyn vuoksi, olisi säännösehdotuksessa tarkoitettun tällaisen syyn oltava yleensä

myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen oltava suunnilleen samanasteinen kuin erityisesti määriteltyissä esteellisyyssperusteissa. Näin ollen yleislauseketta sovellettaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyyden noudattamiseen siten, että kansalaisten luottamus virkamiesten puolueettomuuteen vahvistuisi ja etteivät virkamiehet toisaalta voisi jäädä itseään sellaisien syiden nojalla, jotka ovat esteellisyyden kannalta epäolennaisia."

Puolueettomuuden vaarantuminen on arvioitava objektiivisesti tapauksen ominaispiirteiden mukaan. Ajallisesti arviointi on tehtävä sen ajankohdan tilanteessa, jolloin asian valmistelu tai päätöksenteko tapahtuu.

Tarkastelun näkökulmana on se, miten menettely näyttäytyy ulkopuoliselle henkilölle tai taholle (objektiivisuus). Luottamus jonkun puolueettomuuteen on aina arvioitsijasta riippuvainen asia, mutta esteellisyyttä ei luonnollisesti voida ratkaista yksittäisten mielipiteiden pohjalta. On tehtävä tosiasioihin perustuva objektiivinen arvio siitä, onko tiettyjen seikkojen perusteltua katsoa vaarantavan puolueettomuutta.

Koska yleislausekkeen mukaisen esteellisyyden suojeleobjektina on luottamus virkatoiminnan objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen, ei ratkaisevaa merkitystä ole sillä, vaikuttaako mahdollinen esteellisyyteen viittaava seikka, yhteys tai sidonnaisuus todellisuudessa virkamiehen tai ministerin toimintaan. Virkamies tai ministeri voi siis olla yleislausekkeen tarkoittamalla tavalla esteellinen, vaikka ei ilmene sellaista, joka osoittaisi hänen tosiasiallisesti menetelleen puolueellisesti (ks. PeVM 10/2010 vp s. 6).

Virkamies tai ministeri voi luonnollisesti itse tehdä velvollisuutenaan olevan esteellisyysarvion ainoastaan niiden tietojen perusteella, jotka hänellä on silloin kun hän osallistuu asian käsittelyyn. Silloin, jos virkamies tai ministeri on tietämättään esteellinen, ei menettely ole välttämättä moitittavaa. Esteellisyysarvioissa voidaanakin joutua erottamaan toisistaan kysymykset siitä, onko virkamies tai ministeri ollut esteellinen, ja kysymys siitä, voidaanko häntä moittia osallistumisesta asian käsittelyyn esteellisenä.

Yleislausekkeen mukaisen esteellisyyden perustavan erityisen syyn on yleensä oltava myös ulkopuolisen havaittavissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ulkopuolisen edellytettäisiin havainneen sen. Vaikka säännöksessä puhutaan "muusta erityisestä syystä", käytännössä kysymys on tavallisesti useista esteellisyyden kannalta relevanteista seikoista muodostuvasta kokonaisuudesta, joiden yhteisvaikutusta arvioidaan yleisen luottamuksen kannalta.

Tyhjentävästi on mahdotonta määritellä kaikkia sellaisia erityisiä syitä, jotka vaarantavat luottamuksen puolueettomuuteen. Tällainen erityinen peruste tai syy voi olla se, että virkamies saattaa olla sitoutunut käsittelyn kohteena olevaan asiaan tai asianosaiseen siten, että tällaisen sitoumuksen voidaan olettaa vaarantavan edellytyksiä puolueettomaan asian käsittelyyn. Peruste voi olla esimerkiksi virkamiehelle erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiista-

suhde asianosaiseen tai muunlainen vahva sidonnaisuus tai keskinäinen lojaalisuus, joka voi aiheutua muun muassa yhteisistä taloudellisista intresseistä.

Yleisesti ottaen esteellisyyden muodostumiseen vaikuttavat asian laatu (useamman asianosaisen asia synnyttää esteellisyyden helpommin kuin asia, jossa on vain yksi asianosainen), intressin suuruus (esteellisyysperusteen avoimuudesta seuraa, ettei ole täsmällisesti määriteltävissä, kuinka suurista taloudellisista eduista tulee olla kyse, jotta virkamiehen voitaisiin katsoa olevan esteellinen), päätöksenteossa oleva harkintavalta (harkinnanvaraisessa päätöksenteossa on enemmän sija subjektivisten arvostusten vaikutukselle kuin mekaanisessa lain soveltamisessa) ja hallinnon tehokkuusvaatimus (kuten hallintolain 30 §:n tarkoittamat kiiretoimet esteellisenä ja perusteettomien jäävämisien ehkäiseminen).

Valtioneuvostosta annetun lain ministerin esteellisyyttä koskevan 17 a §:n säännöksen yleisperusteluissa (HE 137/2011 vp s. 5–6) on todettu muun ohella seuraavasti:

Erityisenä syynä puolueettomuuden vaarantumiselle on pidetty muun muassa sitä, että ministerillä on taloudellisia sidonnaisuuksia käsiteltävään asiaan tai että asia muutoin erityisesti koskee ministeriä tai hänen läheistään. Yleisesti kuitenkin edellytetään, että erityisen syyn tulee olla ulkopuolisen havaittavissa ja puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin muissa määritellyissä esteellisyysperusteissa. Käytännössä esteellisyyden yleislausekkeen tulkinnassa on annettu merkitystä sille, että ministerin on tehtäviensä hoidon vuoksi pystyttävä täysipainoisesti osallistumaan valtioneuvostossa käsiteltävistä asioista käytävään yhteiskunnalliseen keskusteluun. Ministerin tehtäviin kuuluu poliittisten päämäärien edistäminen sekä yleisemmin yhteiskuntapoliittiseen julkiseen keskusteluun osallistuminen. Oikeuskäytännössä ministerin ei ole katsottu tulleen esteelliseksi sillä perusteella, että hän on etukäteen julkisesti osallistunut valtioneuvoston päätettävänä olevasta asiasta käytyyn keskusteluun (KHO 2008:1).

Perusteluissa on myös todettu, että kynnyksen esteellisyyden muodostumiselle esteellisyyden yleislausekkeen perusteella on katsottu asetettavan ministerin kohdalla melko korkealle. Sanotussa yhteydessä on kuitenkin viitattu vain siihen, että ministerin ei lähtökohtaisesti pitäisi tulla esteelliseksi poliittisten kannanottojen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumisen perusteella (ks. HE 137/2011 vp s. 19).

Yleislausekkeen tavoitteen turvata luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen voitaisiin katsoa puoltavan säännöksen sellaista tulkintaa, jossa esteellisyys syntyy helposti. Toisaalta on huomattava, että esteellisyyssäännösten tulkinta ei saa johtaa siihen, että virkamiehet voisivat jäädä itsensä sellaisten syiden nojalla, jotka ovat esteellisyyden kannalta epäolennaisia (esim. HE 88/1981 vp s. 23). Tämä on todettu myös ministereiden osalta seuraavasti (HE 137/2011 vp s. 21):

Ministeri on velvollinen itse huolehtimaan siitä, ettei hän osallistu asian käsittelyyn esteellisenä. Ministeri kykenee itse parhaiten tekemään selkoa esteellisyyden perusteena olevista olosuhteista. Esteellisyydelle tulisi kuitenkin olla riittävä perusteet, jotta ministeri voisi esteellisyyden perusteella vetäytyä asian käsittelystä ja ratkaisemisesta. Menettelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi ministerin olisi asian käsittelyn yhteydessä esitettävä myös perustelut esteellisyydelle. Perusteiden ilmoittamisella varmistettaisiin esteellisyyteen vetoamisen asianmukaisuus. Tarvittaessa valtioneuvoston oikeuskansleri voisi kiinnittää huomiota perusteluiden hyväksyttävyyteen.

Käsitykseni mukaan täsmälleen samat oikeudellisesti merkitykselliset seikat, jotka eivät täytä hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohtien esteellisyysperusteita, eivät voi yksinään aiheuttaa esteellisyyttä myöskään 7 kohdan yleislausekkeen nojalla. Esimerkiksi, jos tietty läheiselle odotettavissa oleva etu ei yllä 3 kohdan intressijäävin tarkoittamalla tavalla erityisen hyödyn tasolle, pelkästään tämä sama etu samalle läheiselle ei voi täyttää myöskään 7 kohdan yleislausekkeen mukaista esteellisyyttä. Tämä johtuu säännöksen sisäisen johdonmukaisuuden vaatimuksesta ja siitä, että yleislausekkeen mukaisen erityisen syyn puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin muissa 1–6 kohdissa määritellyissä esteellisyydsperusteissa.

Jotta yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys voisi tulla kyseeseen tilanteessa, jota on säännelty jossakin erityisessä esteellisyysperusteessa, on siis edellytettävä joitakin uusia yleislausekkeen kannalta oikeudellisesti relevantteja ja hyväksyttäviä perusteita. Nämä perusteet kytkeytyvät kuhunkin yksittäistapaukseen.

Yleislausekejäävin tulkinnassa voidaan käsitykseni mukaan ottaa huomioon erityisesti se, että siinä korostuu yleisen luottamuksen merkitys enemmän kuin hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohtien esteellisyysperusteissa, vaikka niilläkin juuri pyritään turvaamaan yleistä luottamusta. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä entisen pääministerin esteellisyyttä koskevassa asiassa on todettu seuraavasti (PeVM 10/2010 vp s. 6):

Yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Hallintomenettelylakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 88/1981 vp, s. 23) yleislausekejäävi voi tulla kyseeseen myös silloin, kun asian luonne on sellainen, että henkilön puolueettomuutta saatettaisiin ryhtyä epäilemään yleisön keskuudessa.

Laillisuusvalvontakäytännössä ministerin on katsottu olleen esteellinen yleislausekkeen perusteella esimerkiksi Vuotoksen tekoallasta koskeneessa tapauksessa. Ministeri oli osallistunut valtioneuvostossa päätöksentekoon, jolla Kemijoki Oy:lle annettiin valtuudet aluehankintoihin. Kyseinen ministeri oli vuosia aikaisemmin hankkinut allasalueelta määräalan. Myöhemmin tila siirrettiin osakeyhtiölle, jonka perustajiin ja hallitukseen ministeri kuului ja josta hän omisti neljänneksen.

Oikeusasiamies katsoi, ettei valtioneuvoston päätöksentekoon osallistuminen ollut tuonut osakeyhtiölle suoranaista hyötyä, eikä ministeri ollut esteellinen intressijäävin perusteella. Ministerillä oli kuitenkin ollut ennen asiaan osallistumistaan epäilyjä esteellisyydestään. Ministeri silti osallistui valtioneuvoston päätöksentekoon. Esteellisyyden perusti se, että menettely oli omiaan herättämään epäilyjä mainitun yhtiön muita maanomistajia paremmasta kohtelusta. Tämä vaaransi luottamuksen menettelyn puolueettomuuteen, ja ministerin olisi tullut pidättäytyä allasaluetta koskevasta päätöksenteosta (oikeusasiamiehen päätös 31.8.1995, Dnro 1034/4/94).

Yleisen luottamuksen merkitys yleislausekejäävissä ja sen suhde intressijääviin on ollut esillä myös asiassa, jossa oli kysymys ministerin esteellisyydestä liikuntalain mukaisen valtioneuvoston myöntämisessä Oulun Golf Oy:lle. Oikeuskanslerin mukaan tapauksessa saatu taloudellinen hyöty ei ollut intressijäävin edellyttämällä tavalla erityinen, mutta hän katsoi, että luottamus ministerin puolueettomuuteen oli yleislausekkeen tarkoittamalla tavalla vaarantunut: ”Tässä tapauksessa oikeutettuna pidettävä epäluulo on voinut syntyä jo sillä perusteella, että ministeri oli myöntänyt valtioneuvostusta yhtiölle, jonka osakkaana hän ja neljä hänen lähiomaistaan olivat ja valtioneuvosto oli myönnetty ministeriä ja mainittuja lähiomaisia lähellä olevaan tarkoitukseen. Epäluottamus päätöksentekoa kohtaan on voimistunut, kun on tullut ilmi, että golfkentän laajentamishankkeeseen myönnetty valtioneuvosto on osaltaan tukenut vapaa-ajan harrastustoimintaa, johon muilla kuin golfyhtiön osakkailla on ollut vain hyvin rajoitetut mahdollisuudet.” (Oikeuskanslerin päätös 12.6.2002, Dnro 12/50/02).

Yleislausekejäävin mukaisessa arvioinnissa painopiste on erityisesti siinä, vaarantuuko luottamus ministerin puolueettomuuteen. Ne ”muut erityiset syyt”, jotka tässä arvioinnissa otetaan huomioon, kytkeytyvät kuitenkin usein siihen, onko jollekulle ministerille läheiselle taholle odotettavissa asian ratkaisusta jonkinlaista hyötyä (tai vahinkoa). Näin on ollut edellä mainituissa tapauksissa ja niin on myös tässä tapauksessa.

Kun arvioidaan luottamusta ministerin puolueettomuuteen, yksi huomioon otettava seikka on se, onko ministeri ollut tietoinen luottamusta vaarantavista seikoista. Yleislausekejäävissä ministerin tietoisuudella on nähdäkseni jonkin verran erilainen merkitys kuin muissa esteellisyyssperusteissa. Jos ministeri ei ole ollut tietoinen luottamusta vaarantavista seikoista, menettelyn moitittavuus on vähäisempi ja niin ollen myös sen yleistä luottamusta vaarantava vaikutus on pienempi.

4.4.2

Oikeudellinen arviointi tässä tapauksessa

Arvioinnissa huomioon otettavat uudet seikat

Kun tässä asiassa intressijäävin osalta johtopäätökseni (edellä kohta 4.3) on, että Terrafame Group Oy:n pääomittamisesta pääministeri Sipilän lapsille heidän Fortel Invest Oy:n Katera Steel Oy:stä olevan omistuksensa kautta mahdollisesti koituva hyöty ei ole ollut ”odotettavissa olevaa” eikä ”erityistä”, samat seikat (eli sama mahdollinen hyöty, samoille lapsille, samaa kautta) eivät sinällään voi täyttää myöskään yleislausekkeen mukaista esteellisyyttä. Nähdäkseni tässä asiassa on kuitenkin osoitettavissa eräitä uusia, yleislausekkeen mukaisessa arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja.

Kun intressijäävin mukaisessa arvioinnissa voidaan lain mukaan ottaa huomioon vain Sipilän lapset, yleislausekkeen osalta läheisten henkilöpiiri on avoin. Käsitykseni mukaan yleislausekkeen mukaisessa arvioinnissa oikeudellisesti relevantteja ovat kaikki sellaiset sukulaisuus- ja muut läheissuhteet, jotka ylipäätään saattavat vaarantaa luottamusta puolueettomuuteen. Näin ollen huomioon voidaan ottaa paitsi kaikki hallintolain 28 §:n 2 momentin 1–3 kohdissa mainitut läheiset, myös niiden ulkopuolelle jäävät sukulaiset, kuten serkut. Luonnollisesti sukulaissuhteen painoarvo esteellisyysarvioinnissa on lähtökohtaisesti sitä pienempi, mitä etäisemmästä sukulaisesta on kysymys.

Näin ollen tässä tapauksessa voidaan Sipilän lasten Katera Steel Oy:stä olevan 5 %:n omistuksen lisäksi ottaa huomioon se, että Sipilän enot ovat omistaneet yhtiöstä 30 % ja serkut 65 %. Kysymys on siis Sipilän sukulaisten 100 %:sti omistamasta yhtiöstä.

Edelleen huomioon voidaan ottaa se, että Katera Steel Oy:n kaikki hallituksen jäsenet ovat Sipilän enoja ja serkkuja, ja yhtiön toimitusjohtaja on Sipilän serkku. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan niin sanotun yhteisöjäävin mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen jäsenenä taikka toimitusjohtajana sellaisessa yhteisössä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tämäkin esteellisyyssäännös on siis rajattu 1 kohdan kaikkein läheisimpään henkilöpiiriin (kuten intressijäävi), mutta käsitykseni mukaan yleislausekkeen mukaisessa arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös etäisemmät yhtiön hallinnossa olevat sukulaiset.

Edelleen Sipilällä on erityinen suhde Katera Steel Oy:öön myös sitä kautta, että hän on itse omistanut 5 % yhtiöstä Fortel Invest Oy:n kautta vuosina 2011–2013. Sipilä on mennyt yhtiöön mukaan ”helpottaakseen konepajayhtiön sukupolven vaihdosta” ja hän on antanut neuvoja sen hallitustyöskentelyyn vuonna 2011. Esteellisyyden arvioinnin kannalta kyse on kaiken kaikkiaan Sipilälle niin taustansa, omistus pohjansa kuin hallintonsa puolesta läheisestä yhtiöstä.

Uusien seikkojen merkitys

Olen edellä intressijäävin arvioinnin yhteydessä pyrkinyt erittelemään, minkälaisilla tavoilla Terrafame Group Oy:n pääomittamisesta olisi voinut koitua hyötyä Katera Steel Oy:lle ja sen kautta Sipilän lapsille. Arvioin pääomittamisen merkitystä (a) Katera Steel Oy:n Terrafame Oy:ltä saaman malminkuljetinta koskevan urakkasopimuksen syntyminen kannalta, (b) urakkasopimuksen täyttämisen kannalta ja (c) Katera Steel Oy:n tulevan liiketoiminnan kannalta.

Arvioissani totesin, että (a) käytettävissäni olevan selvityksen perusteella Terrafame Group Oy:n pääomittamisella ei ole mitään yhteyttä Terrafame Oy:n ja Katera Steel Oy:n välisen urakkasopimuksen syntymiseen. Näin ollen pääomittamisesta ei ole urakkasopimuksen syntymisen kautta voinut koitua erityistä hyötyä Sipilän lapsille. Vaikka yleislausekkeen mukaisessa arvioinnissa voidaan ottaa huomioon ylipäänsä Katera Steel Oy:lle (eikä vain Sipilän lapsille) mahdollisesti koituva hyöty, sellaista ei ainakaan urakkasopimuksen syntymisen kautta ole voinut koitua, koska urakkasopimuksen syntymisellä ja pääomittamisella ei ole keskinäistä yhteyttä.

Urakkasopimuksen täyttämisen kannalta (b) totesin, että nähdäkseni pääomittamisesta seuraava Katera Steel Oy:n sopimussaattavia potentiaalisesti turvaava vaikutus ei täytä "odotettavissa olevan" eikä "erityisen" hyödyn vaatimusta, eikä intressijääviä tätäkään kautta synny. Johtopäätöstä vahvisti Sipilän lasten pieni (5 %) omistusosuus Katera Steel Oy:stä ja se, että malminkuljettimet olisi jouduttu tilaamaan myös kaivostoiminnan lopettamistilanteessa, jolloin valtiolta olisi viime kädessä joka tapauksessa vastannut urakkasopimuksen ja alasajoprosessin kustannuksista. Tästä viimeksi mainitusta syystä Katera Steel Oy:n sopimussaattava on joka tapauksessa ollut turvattu, jolloin ylipäänsä Katera Steel Oy:lle (eikä vain Sipilän lapsille) ei ole nyt puheena olevasta pääomittamisesta tosiasiaassa koitunut hyötyä tässä suhteessa.

Katera Steel Oy:n tulevan liiketoiminnan kannalta (c) totesin, että pääomittamisen mahdollistaessa Terrafame Oy:n toiminnan jatkumisen, se samalla tarjoaisi Katera Steel Oy:lle mahdollisuuden saada Terrafame Oy:ltä urakoita myös tulevaisuudessa. Pidän kuitenkin selvänä, että pelkästään tämä mahdollisuus ei täytä intressijäävin edellyttämää pääministeri Sipilän lapsille odotettavissa olevan erityisen hyödyn vaatimusta tässä tapauksessa ottaen huomioon heidän pienen (5 %) omistusosuuden Katera Steel Oy:stä ja sen, että Katera Steel Oy:n liiketoiminnallinen menestys ei ole ollut Talvivaaran kaivoksen ja Terrafame Oy:n toiminnan jatkumisen varassa.

Tältä osin totean, että jos Katera Steel Oy:n liiketoiminta olisi kokonaan tai hyvin merkittävässä määrin riippuvainen Terrafame Oy:stä, sen toiminnan jatkumisesta valtion pääomittamisen ansiosta voitaisiin katsoa seuraavan sellaista hyötyä Katera Steel Oy:lle, että se voisi muodostaa yleislausekejäävissä tarkoitettun muun erityisen syyn, jon-

ka johdosta luottamus pääministerin puolueettomuuteen voisi vaarantua.

Tilanne ei kuitenkaan ole tällainen, sillä Katera Steel Oy:llä on nyt esillä olevan teräsrakenneurakan lisäksi ollut aikaisemmin (vuosina 2012–2013) vain yksi tilaus konkurssiin menneeltä Talvivaara Sotkamo Oy:ltä. Kyseinen tilaus ei ole edustanut merkittävää osuutta Katera Steel Oy:n liikevaihdosta. Tilaus muodosti 3,4 % Katera Steel Oy:n liikevaihdosta vuonna 2012 ja 0,8 % vuonna 2013. Teräsrakenneurakka puolestaan on ilmeisesti noin 10 %:n luokkaa yhtiön liikevaihdosta.

Katera Steel Oy:n toiminnan jatkuminen tai edes sen liiketoiminnallinen menestys ei siis ole ollut Terrafame Oy:n toiminnan jatkumisen varassa. Pelkästään se mahdollisuus, että Katera Steel Oy voisi Terrafame Oy:n toiminnan jatkuessa tulevaisuudessa onnistua saamaan siltä jonkun uuden urakan, ei riitä perustelevaan yleislausekejäävin mukaista muuhun erityiseen syyhyn perustuvaa esteellisyyttä. Kysymys olisi pikemmin normaalista liiketoiminnasta kuin esteellisyyden aiheuttavasta mahdollisuudesta. Muilla samalla toimialalla toimivilla yrityksillä olisi samanlainen mahdollisuus uusiin urakoihin, eikä pääomitus tätäkään kautta suosisi juuri Katera Steel Oy:tä.

Pääministerin tietoisuus

Pääministeri Sipilä on ilmoittanut, että osallistuessaan pääomittamista koskevaan päätöksentekoon hän ei ole tiennyt Katera Steel Oy:n vuonna 2016 Terrafame Oy:ltä saamasta malminkuljetinta koskevasta urakasta eikä myöskään yhtiön aikaisemmasta vuonna 2012 Talvivaara Sotkamo Oy:ltä saamasta tilauksesta. Minulla ei ole perusteita epäillä tämän ilmoituksen oikeellisuutta.

Kiinnitän huomiota siihen, että silloin kun Sipilä vuonna 2011 toimi Katera Group Oy:n (myöhemmin Katera Steel Oy) hallituksen neuvonantajana ja jolloin hänellä on täytynyt olla tietoa yhtiön liiketoiminnasta, yhtiöllä ei nyt käytettävissäni olevien tietojen mukaan ollut ollut vielä mitään liiketoimintaa Talvivaaran kaivosyhtiön (silloinen Talvivaara Sotkamo Oy) kanssa. Tämän jälkeen pääministeri Sipilällä ei ilmoituksensa mukaan ole ollut mitään tietoa Katera Steel Oy:n liiketoiminnasta tai sen kehittymisestä.

Näin ollen Sipilällä ei voida objektiivisesti arvioiden katsoa olleen myöskään aihetta epäillä Katera Steel Oy:n mahdollista kytkentää Terrafame Oy:n toimintoihin siinä vaiheessa, kun kysymys lisäpääomittamisesta loppuvuonna 2016 on tullut ajankohtaiseksi. Luonnollisesti, jos Sipilällä olisi ollut tiedossaan seikkoja, joiden valossa olisi ollut syytä epäillä Katera Steel Oy:n voimassaolevia tai tulevia liikeyhteyksiä Terrafame Oy:öön, olisi Sipilän velvollisuutena ollut selvittää mahdollinen esteellisyytensä ennen pääomittamisasiaan osallistumistaan tai välittömästi syytä siihen ilmetessä. Selvityksensä mukaan pääministeri Sipilä näin olisi tehnytkin. Nyt esille ei siis ole kuitenkaan tullut tällaisen selonottovelvollisuuden laukaisevia seikkoja.

Asiassa on kiinnitetty huomiota siihen, että pääministeri Sipilä oli talouspoliittisen ministerivaliokunnan 11.11.2016 kokouksen jälkeen mutta ennen 18.11.2016 raha-asiain valiokunnan valmistelemaa kokousta ja tämän jälkeen seurannutta valtioneuvoston yleisistuntoa saanut 17.11.2016 sanomalehden toimittajan tiedustelun Sipilän ja hänen sukulaistensa omistusosuudesta Katera Steel Oy:stä ja mahdollisista muista yhtiöistä, joilla on liike- tai yhteistyösuhde Terrafame-konserniin.

Pääministeri Sipilä on todennut, että 17.11.2016 kyselystä ei selvinnyt eikä siitä herännyt epäilystä siitä, että kysymyksessä olisi Terrafamen tilaus Katera Steel Oy:ltä. Ensimmäisen kerran Sipilä sai tietoa Katera Steel Oy:n ja Terrafamen välisestä tilauksesta 21.11.2016, joskin vielä tuolloinkin vain ylimalkaisella tasolla. Tarkemman tiedon malminkuljettimen tilauksesta Sipilä sai 22.11.2016 ja täydellisen selvityksen 28.11.2016. Selvitysten mukaan Sipilä ei tiennyt malminkuljetustilauksesta raha-asiain valiokunnan ja valtioneuvoston yleisistunnossa 18.11.2016.

Merkille voidaan panna, että toimittajan 17.11.2016 tiedustelussa on kysytty Katera Steel Oy:n mahdollisista yhteyksistä Terrafame Group Oy:n toimintoihin, mutta ei ole puhuttu malminkuljettimia koskevasta urakkasopimuksesta tai mistään muustakaan konkreettisesta seikasta, jonka valossa pääministeri olisi käsitykseni mukaan voinut päätellä tai epäillä, että Terrafame Group Oy:n pääomittamisella voisi mahdollisesti olla pääministerin sukulaisia hyödyttävä vaikutus. Näkemykseni mukaan tämä päivää ennen budjettiesityksen tekemistä tapahtunut toimittajan yhteydenotto ei muuta asian arvostelua. Asiassa ei ole ilmennyt perusteita sellaisen epäilyn tueksi, että pääministeri Sipilä olisi suhtautunut välinpitämättömästi hänen puolueettomuutensa mahdollisesti vaarantavien seikkojen selvittämiseen.

Kokonaisarviointi yleisen luottamuksen näkökulmasta

Tämän asian perusasetelma voi sinänsä herättää tiettyä epäluuloa, mikä johtuu seuraavien seikkojen yhteisvaikutuksesta:

1. Kaivostoimintaa harjoittavan Terrafame Oy:n toiminnan jatkuminen on valtion pääomituksen varassa
2. Pääministerin sukulaisten kokonaan omistama ja hallinnoima Katera Steel Oy on saanut malminkuljetinta koskevan urakan Terrafame Oy:ltä
3. Pääministeri osallistuu Terrafame Oy:n lisäpääomittamista koskevaan päätöksentekoon.

Asian lähemmässä tarkastelussa on kuitenkin ilmennyt muun muassa, että

- pääomittamisella ja urakkasopimuksen syntymisellä ei ole mitään keskinäistä yhteyttä,

- malminkuljetin olisi tilattu myös siinä tapauksessa, että kaivoksen toiminta olisi päätetty ajaa alas, ja valtio olisi myös siinä tilanteessa ollut viime kädessä vastuussa urakkasopimuksen kustannuksista osana alasajoprosessia, ja
- Katera Steel Oy:llä on aikaisemmin ollut vain yksi pieni tilaus Talvivaaran kaivokselta, eikä yhtiön liiketoiminnallinen menestys ole Terrafame Oy:n ja sen toiminnan jatkumisen varassa.

Kuten aiemmin on todettu, yleislausekejävi voi tulla kyseeseen myös silloin, kun asian luonne on sellainen, että henkilön puolueettomuutta saatettaisiin ryhtyä epäilemään yleisön keskuudessa. Kuitenkaan pelkästään se, että pääministerin mahdollisesta esteellisyydestä syntyy julkinen keskustelu ja kohu, kuten tässä tapauksessa, ei sinällään voi olla esteellisyyden perusteena. Esteellisyys on oikeudellinen kysymys ja esteellisyys voi syntyä vain hallintolain esteellisyyssäännösten kannalta relevanteilla oikeudellisilla perusteilla. Luottamuksen vaarantumiselle on aina löydyttävä konkreettinen peruste.

Olen edellä pyrkinyt erittelemään yleislausekejävin kannalta relevantteja oikeudellisia perusteita. Nähdäkseni tässä asiassa on osoitettavissa eräitä sellaisia uusia seikkoja, joita ei ole voitu ottaa huomioon intressijäävin mukaisessa arvioinnissa. Käsittekseni mukaan nämä yleislausekkeen mukaisessa esteellisyyden arvioinnissa huomioon otettavat uudet seikatkaan eivät muuta ratkaisevalla tavalla asian arvioinnin lopputulosta intressijäävin mukaisesta arviosta. Vaikka yleislausekkeen mukaisessa arvioinnissa voidaan ottaa huomioon koko Katera Steel Oy:lle pääomittamisesta tavalla tai toisella ehkä koitua hyöty, luottamusta vaarantavaa hyötyä ei ole syntynyt tai ole odotettavissa.

Asiassa ei ole ilmennyt minkäänlaista aihetta epäillä, että pääministeri Sipilä olisi pyrkinyt toimimaan pääomitusasiassa jollakin tavalla puolueellisesti Katera Steel Oy:n eduksi. Sipilä ei ole ollut edes tietoinen niistä perusteista, joiden nojalla hänen puolueettomuutensa on epäilty vaarantuneen. Hänellä ei myöskään ole ollut aihetta epäillä Katera Steel Oy:n mahdollista kytkentää Terrafame Oy:n toimintoihin.

Kiinnitän huomiota vielä siihen, että yleislausekejäävissä erityisten syiden puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin muissa esteellisyysperusteissa. Vaikutuksen tulee siis olla suunnilleen samanasteinen kuin esimerkiksi intressijäävissä itselle tai lapselle odotettavissa olevan erityisen hyödyn vaikutuksen.

Esteellisyyden yleislausekkeen mukainen kokonaisarvioni on, että asiassa ei ole ilmennyt sellaisia konkreettisia oikeudellisia perusteita, joiden nojalla luottamuksen Sipilän menettelyn puolueettomuuteen voitaisiin objektiivisesti arvioituna katsoa vaarantuneen. Pääministeri Juha Sipilä ei siten ole ollut esteellinen myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen perusteella.

5 LOPPUTULOS

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella pääministeri Juha Sipilä ei ole ollut Terrafame Group Oy:n pääomittamista koskevan asian käsittelyssä hallintolain mukaan esteellinen.

Koska asiassa ei ole tullut ilmi muutakaan lainvastaista tai virheellistä menettelyä, kantelut eivät anna puoleltani aihetta muuhun kuin että lähetän tämän päätökseni pääministeri Juha Sipilälle tiedoksi.