



ASIA

Rikosilmoituksen tekemistä tai tekemättä jättämistä koskeva valtion omistajaohjaus

KANTELU

Oikeuskanslerinvirastoon saapui useita kanteluita, joissa arvostellaan entisen kehitysministerin Heidi Hautalan ja/tai entisen valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäällikön Pekka Timosen menettelyä liittyen rikosilmoituksen tekemiseen tai tekemättä jättämiseen ympäristöjärjestö Greenpeacen Arctia Shipping Oy:n jäänmurtajiin 16.3.2012 kohdistamasta kampanjauskusta (OKV/1601/1/2013, OKV/1603/1/2013, OKV/1605-1612/1/2013, OKV/1624/1/2013, OKV/1630/1/2013, OKV/1632/1/2013, OKV/1643/1/2013, OKV/1726/1/2013, OKV/1749/1/2013 ja OKV/1933/1/2013). Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies siirsi oikeuskanslerin käsiteltäviksi kaksi samaa asiaa koskevaa oikeusasiamiehelle osoitettua kantelua (OKV/1665/1/2013 ja OKV/1668/1/2013).

TAPAHTUMATIEDOT

Arctia Offshore Oy:n (Arctia Shipping Oy:n tytäryhtiö) Helsingin poliisilaitokselle osoittaman 20.3.2012 päivätyn rikosilmoituksen mukaan Greenpeacea edustavat henkilöt kiipesivät Arctech Oy:n Helsingin telakan suljetun ja vartioidun telakka-alueen porttien yli 16.3.2012 ja siirtyivät Arctia Offshore Oy:n omistamille aluksille MSV Nordicalle ja MSV Fennicalle alusten ollessa laiturissa. Osa tunkeutujista lähestyi aluksia mereltä veneellä. Henkilöt kiipesivät alusten nostureihin ja laidoille ja kiinnittivät alukseen ja sen rakenteisiin banderolleja. He häiritsivät toimillaan alusten normaalia toimintaa ja käyttivät aluksia luvatta omaan toimintaansa. Henkilöt syyllistyivät asianomistajan käsityksen mukaan rikoslain 24 luvun 3 §:n mukaiseen julkisrauhan rikkomiseen sekä rikoslain 28 luvun 11 §:n mukaiseen hallinnan loukkaukseen. Henkilöiden aiheuttamia vahinkoja ei voitu vielä tuossa vaiheessa yksilöidä. Asianomistaja pyysi, että asiassa tehdään perusteellinen rikostutkinta. Asianomistaja vaati, että vastuulliset henkilöt asetetaan rikosvastuuseen sekä pidätti oikeuden esittää mahdollinen vahingonkorvausvaatimus myöhemmin ja vaatia oikeudenkäyntikulujen korvaamista.

Hautalan julkistaman tapahtumien aikajanan ja Arctia Shipping Oy:ltä saamieni tietojen perusteella tapahtumainkulku oli seuraava:

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

- Virkamiessihteeri Sallamaari Muhonen (nykyisin Repo) soitti 19.3.2012 Arctia Shipping Oy:n toimitusjohtaja Tero Vaurasteelle ja sai tilannekatsauksen Arctia Shippingin yhtiön ja laivojen tilanteesta. Katsaus sisälsi muun muassa uuden tiedon yhtiön aikomuksesta tehdä rikosilmoitus Greenpeacen toimista.
- Muhonen välitti 20.3.2012 Vaurasteelle tekstiviestillä ministerin terveisinä suosituksen ja toiveen, että Arctia Shipping Oy:ssä luovuttaisiin toistaiseksi rikosilmoituksen tekemisestä Greenpeacen laivaannoususta. Muhonen totesi, että näin vältettäisiin lisäkohut.
- Timonen lähetti 20.3.2012 Vaurasteelle kaksi tekstiviestiä, joissa pyysi tältä ”vähän pelisilmää” sekä ilmoitti, että tarvittaessa he käyttävät osakkeenomistajan oikeutta ottaa asia käsiteltäväkseen ja yhtiökokous päättää, että rikosilmoitusta ei tehdä. Timonen viittasi siihen, että Hautala yrittää saada suhteet näihin järjestöihin kuntoon.
- Timonen lähetti 20.3.2012 Arctia Shipping Oy:n hallituksen puheenjohtajalle Matti Virtaalle sähköpostiviestin, jossa kertoi joutuneensa ilmoittamaan Vaurasteelle tekstiviestillä, että omistaja ottaa rikosilmoituksen tekemisen tarvittaessa yhtiökokouksen päätettäväksi, jos yhtiön hallitus haluaa sitä esittää. Timosen mukaan ei ollut mahdollista, että ministeri yrittää rakentaa suhteita ympäristöjärjestöihin ja ministerin ohjauksessa oleva yhtiö tekee rikosilmoituksen ympäristöjärjestöstä tällaisessa tilanteessa. Timonen totesi, että tämä ei ollut ennakkollinen kanta sellaisiin, toivottavasti ei ilmeneviin, tilanteisiin, joissa tosiaan toimittaisiin aidosti moitittavalla tai vahinkoa aiheuttavalla tavalla.
- Virtaala soitti 20.3.2012 Vaurasteelle kertoen saaneensa Timoselta tekstiviestin, jossa Timonen ilmoitti vielä, että rikosilmoituksen poisvetämisestä päätetään tarvittaessa yhtiökokouksessa ja samalla yhtiön hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja vaihdetaan.
- Arctia Shipping Oy veti 21.3.2012 rikosilmoituksen pois poliisin käsittelystä ja Vauraste ilmoitti asiasta valtioneuvoston kanslian omistajaohjaukseen finanssineuvos Jarmo Kilpelälle.

SELVITYS

Pyysin 23.10.2013 Hautalaa toimittamaan kanteluiden käsittelemiseksi tarpeellisen selvityksen, valtioneuvoston kansliaa hankkimaan kanteluiden käsittelemiseksi tarpeellisen selvityksen Timoselta ja antamaan oman lausuntonsa asiasta sekä Arctia Shipping Oy:tä kuvaamaan tapahtumainkulun yhtiön osalta.

Hautala toimitti 22.11.2013 päivätyn selvityksensä.

Hautalan selvityksen mukaan ministeri on omistajaohjauksessa ensisijaisesti strateginen toimija ja varsinainen toiminnallinen ohjaus hoidetaan virkamiesten toimesta. On kuitenkin asioita, jotka tunnustetaan tai jotka muodostuvat poliittisesti herkiksi, ja niissä usein ministerin esikunta (poliittinen erityisavustaja, mahdolliset ministerin avustajatehtäviin osoitetut virkamiehet) pitävät yhteyttä erityisesti valtion kokonaan omistamien yhtiöiden toimivaan johtoon ja viestintävastaaviin. On myös tilanteita, joissa ministerin on aiheellista keskustella suoraan yhtiön hallituksen puheenjohtajan ja/tai toimitusjohtajan kanssa.

Kuvatun mukaisesti on toimittu myös Arctia Shipping Oy:ssä. Hautala oli itse vierailnut yhtiön jäänmurtajalla helmikuun 2012 lopulla tutustuen yhtiön omaan liiketoimintastrategiaan. Sen lisäksi hänen esikuntaansa kuuluneet erityisavustaja ja lehdistöavustaja pitivät yhteyttä yhtiöön etenkin arktisilla alueilla toimimiseen sekä sen riskeihin ja herkkyyksiin liittyvissä asioissa. Omistajaohjausosaston päällikkö on pidetty tietoisena siitä, että asia on ministerin mielestä merkittävä ja edellyttää yksityiskohtaisia selvityksiä sekä arktisilla alueilla toimimisen riskeistä että Suomen poliittisista linjauksista ja niiden merkityksestä omistajastrategialle. Hautala piti välttämättömänä saada aikaan vuoropuhelu asiassa aktiivisesti esiintyneen Greenpeacen ja yh-

tiön johdon välillä. Hän oli myös ilmoittanut olevansa valmis itse osallistumaan tällaiseen tapaamiseen vuoropuhelun edistämiseksi. Tämä omistajan näkemys oli yhtiön johdon tiedossa, kun kanteluissa tarkoitettu rikosilmoitus tehtiin. Hautalan poliittiset avustajat ovat sen pohjalta kysyneet hänen kantaansa, ja hän on heille todennut että rikosilmoitus tulisi perua. Omistajaohjausosaston päälliköllä on tuolloin ollut tiedossa se, että ministeri haluaa järjestää Arctia Shipping Oy:n johdon ja Greenpeacen tapaamisen ja hän on toiminut sen pohjalta hoitaessaan asiaa omalta osaltaan.

Omistajaohjauksesta vastaavan ministerin ja hänen alaisensa virkamiesorganisaation toimivalta yhtiökohtaisissa asioissa on varsin laaja. Hautala on pitänyt selvänä, että tämänkaltaisen operatiivisen kysymyksen arvioiminen kuuluu omistajaohjausministerille ja virkamiehille, eikä edellytä esimerkiksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyä. Omistajan puhevallan käyttö yhtiökohtaisesti perustuu hallinnollisen toimivallan lisäksi siihen, että valtio nimeää vuodeksi kerrallaan yhtiökokouspuhevallan käyttäjän. Tähän valtuutetaan ensisijaisesti ministeri ja hänen sijaisinaan kolme nimettyä virkamiestä, joista ministerin ensimmäisenä sijaisena on omistajaohjausosaston päällikkö, ellei muuhun ole esteellisyyden tai jonkin erityisen syyn vuoksi aihetta.

Hautala tapasi kyseiseen aikaan useiden tahojen (ulkoasiainministeriö, ympäristöministeriö, kansainvälinen luonnonsuojeluliitto IUCN) edustajia selvittääkseen, minkälaiseen toimintaympäristöön Arctia Shipping Oy tuli turvatessaan Shellin arktista öljynporausta, joka oli aiheuttanut huomattavia korkean tason poliittisia kiistoja muun muassa Yhdysvalloissa. Kävi ilmi, että erityisen haavoittuvien luontoarvojen suojelu arktisella alueella on vielä varsin puutteellista ja että kansainvälisiä sopimuksia tulisi kiirehtiä ennen kuin paine arktisten luonnonvarojen hyödyntämiseen vie niiltä pohjan. Arctia Shipping Oy pyrki vaikuttamaan poliittisiin päätöksentekijöihin offshore-toimintaan soveltuvan monitoimimurtajan hankkimiseksi perinteisen jäänmurtajan sijaan siten, että Arctia Shipping Oy olisi uuden aluksen omistaja, rakennuttaja ja operaattori. Omistajaohjauksen ja asiassa myös toimivaltaisen liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tällainen ratkaisu ei olisi palvellut valtion kokonaisuutta, sillä valtion strateginen intressi perustuu ennen muuta kustannustehokkaan perinteisen jäänmurron varmistamiseen Itämerellä. Hautalan näkemykset selviävät julkisesta vastauksesta, jonka hän lähetti 28.3.2012 Greenpeacen 28.2.2012 hänelle ja ulkoasiainministeri Tuomiojalle osoittamaan avoimeen kirjeeseen. Hautala mainitsi vastauksessa kiinnittäneensä pääministerin huomiota siihen, että eri valtionhallinnon toimijoiden arktisia pyrkimyksiä pitäisi kiireellisesti tarkastella yhdessä. Hautalan käsityksen mukaan tämä vaikutti osaltaan siihen, että hallitus ottikin asiakokonaisuuden iltakoulutarkasteluun ja käynnisti arktisen strategian laadinnan, joka hyväksyttiin kesällä 2013 ja jossa nimenomaan todetaan tarve ottaa ympäristönäkökohdat vakavasti huomioon arktisia luonnonvaroja hyödynnettäessä. Hautala piti Arctia Shipping Oy:n maineelle – ja Suomen valtiolle sen ainoana omistajana – riskinä sitä, että yhtiö oli joutumassa kielteisen kansainvälisen huomion kohteeksi. Valtioneuvoston omistajaohjausta koskeva periaatepäätös korostaa vastuullisuutta ja yhteiskunnan eri tahojen huomioimista. Hautala on kaikessa omistajaohjauksessaan kannustanut eri yhtiöitä avaamaan suoran keskusteluyhteyden useimmiten kriittisesti niiden toimintaan suhtautuvien järjestöjen kanssa. Tämä antaa yhtiön johdolle arvokasta tietoa maineriskien hallintaan maailmassa, jossa yritysten koko tuotanto- ja alihankintaketju läpivalaistetaan sosiaalisessa mediassa reaaliajassa. Vastakkainasettelun välttäminen on näin myös yhtiön pitkäjänteisen taloudellisen edun mukaista.

Greenpeace ei Arctia Shipping Oy:n alukselle 16.3.2012 noustessaan ja lakanaa kiinnittäessään heidän tietojensa mukaan ollut saanut aikaan mitään aineellista vahinkoa, vaan kyse oli järjestölle tyypillisestä julkisuustempusta. Hautala kuuli, että aktivistit oli lopuksi kutsuttu kahville – dialogille oli siis edellytykset. Toisaalta konfliktin kärjistymisen, pitkittynyt julkinen huomio

rikosilmoituksen ja sitä mahdollisesti seuraavan oikeuskäsittelyn ajan ei olisi palvellut yhtiön eikä valtion etua. Myös Helsingin poliisi päätyi näkemykseen, että esitutinnan aloittamiseen ei ollut syytä. Kun Greenpeace myöhemmin toukokuussa nousi Arctia Shipping Oy:n alukselle aiheuttaen sille aineellista vahinkoa, yhtiö teki rikosilmoituksen, eikä omistajaohjauksella puuttu siihen millään tavalla. Kysymys ei lainkaan ole asian merkityksestä ja sen arvioimisesta vaan omistajan luottamuksesta yhtiön johtoon. Yhtiön hallituksen puheenjohtajalle oli ilmoitettu, että omistaja ottaa asian tarvittaessa yhtiökokouksen päätettäväksi, jos hallitus sitä esittää. Seuraavassa vaiheessa on ilmoitettu, että jos omistaja joutuu ottamaan asian yhtiökokouksen päätettäväksi vastoin hallituksen kantaa, asiasta tulee myös luottamuskysymys ja se aiheuttaa johdon vaihtumisen. Tämä vastaa osakeyhtiölain toimivaltasäännöksiä, joiden mukaan yhtiön hallitus voi alistaa asian yhtiökokoukselle tai omistaja voi ottaa sen päätettäväkseen. Jos hallitus ei ole valmis hyväksymään sitä, että omistaja haluaa asian päättää, luottamussuhteen edellytykset on menetetty.

Valtioneuvoston kanslian ylijohtaja, osastopäällikkö Eero Heliövaara ja finanssineuvos Jarmo Kilpelä toimittivat 9.12.2013 päivätyin lausuntonsa, jonka liitteenä oli Timosen 8.12.2013 päiväty selvitys.

Timosen selvityksen mukaan hän on saanut selvitys- ja lausuntopyynnössä tarkoitettua asiasta tiedon ministerin lehdistöavustajana toimineelta alaiseltaan Sallamaari Revolta ja ministerin erityisavustaja Lauri Korkeaajalta. Kummallekin hän on todennut, että kysymys on operatiivisesta omistajaohjauksesta, joka kuuluu hänen hoidettavakseen. Asian luonteen vuoksi hän ei ole delegoinut sitä alaspäin organisaatioissa vaan hoitanut itse yhtiön hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan suuntaan. Ministerin ja hänen avustajiensa toimintaa hän ei tämän asian tiedoksisaantitilanteen ulkopuolelta pysty kuvaamaan tai kommentoimaan. Hänen omistajaohjaustoimivaltansa on perustunut suoraan hänen virka-asemaansa ja omistajaohjausosaston tehtäviin.

Kyseessä oli valtion kokonaan omistama yhtiö, jonka omistajaohjaus oli vuoden 2012 alusta siirretty liikenne- ja viestintäministeriöstä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle. Omistajaohjauksen hoitaminen on omistajaohjauslain esitöissä varsin yksityiskohtaisesti kuvattu tavoitteen toteutettu siten, että julkisoikeudelliseen normistoon perustuva viranomaistoimivalta ja osakeyhtiölainsäädännön mukainen omistajapuhevalta toimivat ristiriidattomasti. Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, jonka toimielimillä on osakeyhtiölain mukainen toimivalta ja myös vastuu. Siitä johtuen valtio ei edes kokonaan omistamissaan osakeyhtiöissä toimi hallinnollisen määräysvallan tai johtamisen nojalla vaan käyttää osakeyhtiölain mukaista päätös- ja toimivaltaa. Osakeyhtiölain mukaan yhtiön yksimielisillä omistajilla on oikeus ottaa päätettäväkseen mikä tahansa sellainen asia, jota ei ole osakeyhtiölaissa nimenomaan osoitettu yhtiön tietyn toimielimen tehtäviin kuuluvaksi. Tämän säännöksen mukaisesti valtio voi kokonaan omistamissaan yhtiöissä siirtää tai pyytää siirrettäväksi itselleen huomattavan suuren osan erilaisista operatiivisista päätöksistä.

Selvitys- ja lausuntopyynnön kohteena olevan tilanteen taustana oli alkuvuoden 2012 vireillä ollut keskustelu Arctia Shipping Oy:n liiketoiminnasta ja strategiasta. Varsin pian yhtiön siirryttyä omistajaohjausosaston vastuulle tuli ilmeiseksi, että ympäristöjärjestöt ja erityisesti Greenpeace pyrkivät kohdistamaan omistajaohjausministeriin sellaisia odotuksia ja vaatimuksia, jotka poikkesivat varsin voimakkaasti Arctia Shipping Oy:lle edellisellä vaalikaudella liikenne- ja viestintäministeriössä määritellystä strategiasta. Tästä johtuen omistajaohjauksesta vastannut ministeri Hautala oli edellyttänyt avoimen vuoropuhelun aikaansaamista yhtiön johdon ja ympäristöjärjestöjen kesken sekä ilmoittanut olevansa itse halukas sellaisen keskustelun järjestämään. Rikosilmoituksen tekeminen oli tässä tilanteessa selkeästi vastoin omistajan en-

nalta ja tuosta yksittäisestä tilanteesta riippumatta esille tuomia tavoitteita. Kyseessä oli asianomistajarikos, joten rikosilmoituksen tekemistä koskeva harkinta oli yhtiön ja sen omistajan asia. Kun mielenilmaisuun ei liittynyt väkivaltaa tai vahingontekoa, yrityksen johdolla ei ollut perusteita eikä oikeutusta toimia omistajan odotusten ja tahdon vastaisesti. Timonen ei ole tehnyt tilanteesta selvitys- ja lausuntopyyntönsä tarkoitettua erillistä tarvearviointia vaan toiminut siltä pohjalta, että omistajaohjauksesta vastaavan ministerin tavoitteena oli vuoropuhelu Greece-peaceen kanssa eikä suhteiden kärjistäminen. Tuo ministerin tahtotila oli selkeä ja sekä virkamiesorganisaation että yhtiön johdon tiedossa. Sen edistämiseksi rikosilmoituksesta oli välttämätöntä luopua kun ensin oli varmistettu, että kyseessä todellakin oli ollut rauhanomainen ja vahinkoa aiheuttamaton mielenilmaisu.

Arctia Shipping Oy:n johdon mahdollisen vaihtamisen osalta kysymys ei lainkaan ole asian merkityksestä vaan luottamussuhteen edellytyksistä. Timonen oli ensin huomauttanut toimitusjohtajalle epämuodollisesti, että hänen toimintansa ei tässä tilanteessa ollut omistajan näkökulmasta perusteltua. Kun tällä ei ollut vaikutusta, hän oli ilmoittanut toimitusjohtajalle ja hallituksen puheenjohtajalle, että omistaja on valmis ottamaan asiasta vastuun ja tekemään päätöksen rikosilmoitusta koskevassa asiassa ja pyytännyt, että hallitus alistaisi asian omistajan päätettäväksi. Tuossa yhteydessä hän toi myös selvästi esille selvityksessä kuvaamansa ja kummankin vastaanottajan tiedossa jo entuudestaan olleen taustan tälle kannalleen. Osakeyhtiölain päätöksentekojärjestelmän kannalta siis ensin pyydettiin, että hallitus käyttäisi sillä olevaa mahdollisuutta alistaa asia yhtiökokoukselle ja ainoan omistajan päätettäväksi. Tämän jälkeen Timonen ilmoitti hallituksen puheenjohtajalle, että jos hallitus ei toteuta tätä omistajan tahtoa, omistaja käyttää sille kuuluvaa oikeutta ottaa asia käsiteltäväkseen vastoin hallituksen kantaa. Jos hallitus ei kunnioita omistajan osakeyhtiölain mukaista oikeutta ottaa asia päätettäväkseen, on selvää että asiasta tulee samalla myös luottamuskysymys. Tilanne huomioon ottaen on selvää, että omistaja olisi samassa tilanteessa todennut menettäneensä luottamuksensa myös toimitusjohtajaan ja joko uusi hallitus tai toimitusjohtaja itse olisivat tehneet tästä aiheutuvat johdopäätökset ja uudelleenjärjestelyt. Kun toimitusjohtaja oli tehnyt rikosilmoituksen selvityksessä kuvatun keskustelun jo käynnistettyä ja ehdottomasti tietoisena omistajan ilmoituksesta asian alistamisesta omistajan päätettäväksi, yhtiön hallituksen puheenjohtajan ainoa mahdollisuus jatkaa tehtävässään ja mahdollistaa toimitusjohtajan jatkaminen on ollut, että hän sai toimitusjohtajan perumaan rikosilmoituksen.

Valtioneuvoston kanslian lausunnon mukaan Timosen selvityksessä kuvatulla tavalla asian käsitteilyyn ei hänen lisäksi omistajaohjausosastolla osallistunut kukaan muu.

Arctia Shipping Oy antoi tietopyyntööni 21.11.2013 päivätyn vastauksensa.

Arctia Shipping Oy:n vastauksen mukaan yhtiötä velvoittaa indispositiivinen lainsäädäntö, jolla alusten turvallisuus varmistetaan. EU:n parlamentin ja neuvoston turvatoimiasetus on Suomessa pantu täytäntöön lailla eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta. Yhtiöllä on ehdoton velvollisuus noudattaa tätä lainsäädäntöä, eikä lainsäädäntö salli millään perusteella poiketa näistä säännöistä. Eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain 15 §:ssä aluksen päällikölle on säädetty velvollisuus viipymättä ilmoittaa poliisille sellaisista seikoista, joilla voi olla vaikutusta merenkulun turvallisuudelle. Yhtiö viitaa selostukseensa heitä velvoittavasta lainsäädännöstä ja niistä riskeistä, joita ulkopuoliset laittomat tunkeutajat aiheuttavat. Yhtiön arvioiden mukaan rikosilmoituksen tekeminen oli perusteltua ja tarpeellista. Yhtiöllä on velvollisuus huolehtia meriturvallisuuden toteutumisesta aluksillaan. Yhtiöllä on oikeus ja velvollisuus suojella omaisuuttaan. Yhtiö ei voi hyväksyä sitä, että sen aluksille tunkeudutaan aiheuttaen vaaraa aluksille, ihmisille ja ympäristölle. Yhtiö ei missään olosuhteissa neuvottele tai josta alustur-

vallisuuteen liittyvistä asioista. On myös huomattavaa ja merkillepantavaa, että kuvatus tapah-
tuman jälkeen toukokuussa 2012 aluksiin kohdistui useita uusia hyökkäyksiä. Näistä uusista
hyökkäyksistä seurasi tuomion langettaneita oikeustoimia niin Suomessa kuin Ruotsissa. Näiltä
hyökkäyksiltä olisi mahdollisesti välttytty, mikäli tästä ensimmäisestä tapahtumasta olisi synty-
nyt oikeudellisia seuraamuksia.

RATKAISU

Valtion omistajaohjausta oikeudellisesti tarkasteltaessa yhtyvät yksityisoikeudellinen ja julkis-
oikeudellinen näkökulma.

Omistajan ja yhtiön välinen toimivallanjako

Omistajan ja yhtiön välinen toimivallanjako määräytyy yhtiöoikeudellisten säännösten perus-
teella.

Osakeyhtiölain 6 luvun 17 §:n 1 momentin mukaan toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa
hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (yleistoimivalta). Lain 6 lu-
vun 2 §:n 1 momentin mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmu-
kaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta). Lain 5 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan yhtiökokous
päättää sille osakeyhtiölain nojalla kuuluvista asioista. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä,
että yhtiökokous päättää toimitusjohtajan ja hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvasta asiasta.

Edellä mainittujen säännösten pohjalta voidaan toimivallanjakoa luonnehtia niin, että lähtökoh-
taisesti yhtiön omistajan tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu yhtiön omistajapolitiittinen ja suurstra-
teginen ohjaaminen, yhtiön hallituksen tehtäviin ja toimivaltaan yhtiön liiketoiminnan strategi-
nen johtaminen sekä yhtiön toimitusjohtajan tehtäviin ja toimivaltaan yhtiön liiketoiminnan
operatiivinen johtaminen.

Osakeyhtiölain 6 luvun 7 §:n mukaan hallitus voi yksittäistapauksessa tai yhtiöjärjestyksen
määräyksen nojalla tehdä päätöksen toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa sil-
loinkin, kun yhtiöllä on toimitusjohtaja. Hallitus voi saattaa hallituksen tai toimitusjohtajan
yleistoimivaltaan kuuluvan asian yhtiökokouksen päätettäväksi. Lain 5 luvun 2 §:n 2 momen-
tin mukaan osakkeenomistajat voivat yksimielisinä muutenkin tehdä yksittäistapauksessa pää-
töksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa.

Valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä ei valtio-omistajan ja yhtiön väliseen yhteydenpitoon
liity samanlaisia osakeyhtiölainsäädännössä edellytetystä osakkeenomistajien yhdenvertaisesta
kohtelusta tai arvopaperimarkkinalainsäädännössä edellytetystä riittävien tietojen tasapuolisesta
sijoittajien saatavilla pitämisestä johtuvia rajoitteita kuin yhtiöissä, joissa valtio on enemmistö-
tai vähemmistöomistaja,

Valtio-omistajan sisäinen toimivallanjako

Valtio-omistajan sisäinen toimivallanjako omistajaohjausasioissa määräytyy julkisoikeudellisten
säännösten perusteella.

Perustuslain 92 §:n 1 momentin mukaan lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettä-
essä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Valtion yhtiöomistuksesta
ja omistajaohjauksesta annetun lain 4 §:n 6 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsit-
telee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevia

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

yleisiä periaatteita ja toimiohjeita. Lain 5 §:n 1-3 kohdan mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista heille, valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämisestä sekä yhtiöiden muuta omistajaohjausta. Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 5 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka. Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 25 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviä ovat 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. Asetuksen 2 §:n mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu muun muassa Arctia Shipping Oy. Asetuksen 3 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan valtioneuvoston kansliassa on omistajaohjausosasto. Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksen 4 §:n mukaan omistusohjausosaston 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.

Perustuslain 68 §:n 2 momentin mukaan ministeriön päällikkönä on ministeri. Valtioneuvostosta annetun lain 15 §:n mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Ministeriössä päätettäviä, muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita voidaan antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi. Lain 16 §:n mukaan ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi. Jos virkamies katsoo, että hänen päätettäväkseen kuuluva asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, on asia ennen sen ratkaisemista saatettava ministerin tietoon. Valtioneuvoston ohjesäännön 36 §:n 2 momentin mukaan ministeriöiden esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi voidaan antaa asiat, jotka eivät ole yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä ja jotka koskevat määrärahojen jakoa, lupien myöntämistä, tukien antamista ja muuta niihin rinnastettavaa päätöksentekoa, tulostavoitteiden asettamista, ministeriön toimintaan käytettäviä määrärahoja, henkilöstöhallintoa sekä muuta sisäistä hallintoa ja järjestystä, ministeriön lausunnon antamista sekä hallinnonalan määräyksiä ja ohjeita. Ohjesäännön 37 §:n mukaan pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä ja kansliapäällikkö sekä alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö voivat pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka heidän alaisensa muutoin saisi ratkaista.

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 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. Pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri, alivaltiosihteeri, osastopäällikkö tai yksikön päällikkönä toimiva virkamies voi pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka hänen alaisensa virkamies muutoin saisi ratkaista. Pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri ja alivaltiosihteeri eivät voi omistajaohjausosaston toimialan sisällöllisissä asioissa pidättää itselleen päätösvaltaa tai määrätä valmistelusta taikka ottaa itselleen valmisteltavaksi tai esiteltäväksi tällaista asiaa. Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksen 11 §:n 1 momentin mukaan kukin osaston päällikkö johtaa osaston toimintaa ja vastaa siitä, että tehtävät hoidetaan tuloksellisesti. Yksikköjen päälliköt johtavat yksikkönsä toimintaa ja vastaavat oman toimialueensa tehtävien hoitamisesta. Työjärjestyksen 15 §:n 2 momentin mukaan ennen kuin omistajaohjausasioita koskeva asia esitellään ministerin päätettäväksi, taikka asiaa koskeva esityslista jaetaan, esittelijän on toimitettava asiakirjat tai selostettava suullisesti asia ministerin toimikaudeksi nimitetylle valtiosihtee-

rille ja omistajaohjausosaston päällikölle. Työjärjestyksen 18 §:n 3 momentin mukaan muun kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävän asian osalta kanslian lausunnon antaa asiasta riippuen pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri, alivaltiosihteeri tai omistajaohjausosaston osastopäällikkö. Työjärjestyksen 26 §:n 1 momentin mukaan osaston päällikkö ja yksikön päällikkö ratkaisevat osastonsa ja yksikkönsä toimintaa koskevat asiat. Ministerien työnjaon mukaan kehitysministeri Hautala käsitteli valtioneuvoston kansliassa omistajaohjausosastolle kuuluneet asiat.

Rikosilmoituksen tekemistä tai tekemättä jättämistä koskevan päätöksenteon luonne

Rikosasiaan ja rikokseen puuttuminen

Valtiovallan kolmijako-opin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen johdosta hallitus- ja muuta toimeenpanovaltaa käyttävän ministerin tai virkamiehen ei tule puuttua varsinkaan yksittäistapauksissa tuomioistuinten tai rikosasian tuomioistuinkäsittelyvaihetta edeltäneistä vaiheesta vastaavien muiden lainkäyttöviranomaisten (esitutkinta- ja syyttäväviranomaiset) toimintaan. Samoilla perusteilla ministerin ja virkamiehen on syytä olla sananvapaudestaan huolimatta varovainen myös lainkäyttöviranomaisten toimintaa koskevissa yleisemmissä yhteiskunnallisissa kannanotoissaan varsinkin silloin, kun on kysymys ministerin tai virkamiehen omaan hallinnonalaan liittyvistä lainkäyttöasioista.

Rikosilmoituksen tekemisen aiheellisuuden punninta ja muu asianomistajapuhevallan käyttäminen valtion virastoon tai valtionyhtiöön kohdistunutta rikosta koskevassa asiassa ei sen sijaan ole lainkäyttöviranomaisten toimintaan kielletyllä tavalla puuttumista, vaan normaalia virkatehtävien hoitamista.

Asianomistajarikoksissa esitutkintaviranomainen saa toimittaa esitutkinnan ja syyttäjä nostaa syytteen ainoastaan asianomistajan vaatimuksesta. Asianomistaja voi myös peruuttaa vaatimuksensa. Virallisen syytteen alaisissa rikoksissa esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta ja syyttäjän on nostettava syyte viran puolesta. Virallisen syytteen alainenkin rikos voi tosin jäädä esitutkintaviranomaisen tietoon tulematta, jos asianomistaja ei siitä esitutkintaviranomaiselle ilmoita. Vahingonkorvausvaatimukset esitetään asianomistajapuhevallaa käyttämällä sekä asianomistajarikoksissa että virallisen syytteen alaisissa rikoksissa. Arctia Offshore Oy:n tekemässä rikosilmoituksessa mainitut julkisrauhan rikkominen ja hallinnan loukkaus ovat lähtökohtaisesti asianomistajarikoksia, mutta syyttäjä saa nostaa niistä syytteen, jos erittäin tärkeä yleinen etu sitä vaatii.

Valtion kohdistuneisiin rikoksiin puuttumisesta on säädetty nimenomaisesti vain valtion viraston toiminnassa tehtyjen, sen hoitamiin tai vastattavina oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneiden rikosten (viraston sisäiset taloudelliset väärinkäytökset) osalta. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan viraston on tehtävä rikosilmoitus tällaisesta rikoksesta. Rikosilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä.

Muiden valtion virastoon kohdistuneiden rikosten osalta ei ole erityisiä säännöksiä rikosilmoituksen tekemisestä. Virastolle jää harkintavaltaa ja harkinnassa tulee ottaa huomioon muun muassa viraston tehtävien ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat. Se, onko kysymyksessä virallisen syytteen alainen rikos vai asianomistajarikos, ei ratkaise sinällään viraston velvollisuutta puuttua rikokseen. Virallisen syytteen alaisiin rikoksiin liittyy kuitenkin usein sellaisia yleisiä etua koskevia näkökohtia, jotka on otettava huomioon rikokseen puuttumista harkittaessa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Valtionyhtiöihin kohdistuneisiin rikoksiin puuttumiseen sovelletaan lähtökohtaisesti samoja periaatteita kuin muissakin yhtiöissä: ratkaisevaa on yhtiön ja sen kaikkien osakkeenomistajien (tässä tapauksessa valtio-omistajan) etu. Valtionyhtiöiden osalta on huomioitava myös edellä tarkoitetut virallisen syytteen alaisiin rikoksiin liittyvät yleistä etua koskevat näkökohdat. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (3.11.2011) mukaan valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijainen tavoite on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tuleminen. Tavoitteena on myös yhtiöiden toiminnan vastuullisuuden edistäminen ja varmistaminen.

Omistajan ja yhtiön välinen toimivallanjako

Rikosilmoituksen tekeminen tai tekemättä jättäminen yksittäisestä yhtiöön kohdistuneesta rikoksesta on yhtiön näkökulmasta lähtökohtaisesti yhtiön toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvaa yhtiön liiketoiminnan operatiivista johtamista. Kysymys on yhtiön, usein taloudellisesta, edusta, esimerkiksi yhtiölle rikoksella aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta. Yksittäiseen rikokseen suhtautuminen voi kuitenkin kuvastaa myös yhtiön yleisempiä liiketoimintastrategisia tavoitteita ja arvoja, joiden määrittäminen on yhtiön hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvaa yhtiön liiketoiminnan strategista johtamista. Liiketoimintastrategista merkitystä voi olla esimerkiksi kilpailijayritysten yritykseen kohdistamiin rikoksiin puuttumisella. Yritykseen kohdistuneisiin rikoksiin puuttuminen tai puuttumattomuus voi aiheuttaa myös yhtiön etua vaarantavan maineriskin. Rikoksiin suhtautuminen voi liittyä myös omistajan yhtiöön kohdistamaan omistajapoliittiseen ja suurstrategiseen ohjaukseen. Tällöin kysymys voi olla yhtiön tai valtio-omistajan edun lisäksi yleisemmistä yhteiskuntavastuunäkökohdista.

Kuten edellä on todettu, yhtiön hallitus voi sinällään ottaa lähtökohtaisesti toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan asian ja omistaja lähtökohtaisesti hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan asian päätettäväkseen. Tällainen asia on esimerkiksi rikosilmoituksen tekeminen tai tekemättä jättäminen yksittäisestä yhtiöön kohdistuneesta rikoksesta. Tavanomaisesta toimivallanjaosta poikkeaminen on kuitenkin omiaan hämärtämään vastuuta yhtiön tuloksesta.

Valtio-omistajan sisäinen toimivallanjako

Jos valtio-omistaja ottaa päätettäväkseen rikosilmoituksen tekemisen tai tekemättä jättämisen yksittäisestä valtionyhtiöön kohdistuneesta rikoksesta, asiaa on pidettävä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välisen työnjaon kannalta lähtökohtaisesti valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain 5 §:n 3 kohdassa tarkoitettuna ministeriön toimivaltaan kuuluvana muuna omistajaohjauksena. Rikosilmoituksen tekeminen tai tekemättä jättäminen yksittäisestä valtionyhtiöön kohdistuneesta rikoksesta ei ole yleensä myöskään sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, että se olisi siirrettävä valtioneuvostosta annetun lain 14 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi.

Ministeriön sisällä asiaa on pidettävä lähtökohtaisesti sellaisena muuna kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä asiana, joka voidaan antaa virkamiesten ratkaistavaksi.

Todettakoon, että selvityksissä esitetyt perustelut ministerin ja ministeriön rikosilmoituksen tekemiseen tai tekemättä jättämiseen puuttumiselle viittaavat tosin osin siihen, että asialla koettiin olevan tässä tapauksessa laajakantoisempaa yhteiskunnallista merkitystä.

Omistajaohjauksen vaikuttimet

Omistajaohjauksen tavoitteita arvioitaessa tulevat sovellettaviksi sekä yhtiöoikeudelliset että julkisoikeudelliset säännökset. Omistajaohjauksen harjoittaminen on sinällään virkatoimi, jossa virkavelvollisuuksien sisältö määrittyy kuitenkin sekä julkisoikeudellisesti että yksityisoikeudellisesti.

Osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukaan yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Lain 1 luvun 8 §:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua.

Valtion talousarviosta annetun lain 22 §:n mukaan valtion omaisuutta on sen käyttötarkoitus huomioon ottaen käytettävä tuottavalla tavalla.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Kaikissa tilanteissa omistajapolitiittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille. Valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä omistajan ja yrityksen yhteydenpito tulee toteuttaa siten, että omistajaohjauksesta vastaava ministeriö on ennalta tietoinen merkittävistä toimialaan ja strategiaan vaikuttavista päätöksistä. Valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijainen tavoite on yhtiöiden kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen. Tavoitteena on myös yhtiöiden toiminnan vastuullisuuden edistäminen ja varmistaminen. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa omistajaohjauksen linjausten valmistelusta ja omistajaohjauksen käytäntöjen johdonmukaisuudesta. Yhtiön tuloksesta ovat vastuussa sen toimiva johto ja hallintoelimet, jotka tekevät toimintaa koskevat päätökset osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen asettamissa puitteissa. Yhtiöiden hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä yleinen tavoite on hyvien hallintokäytäntöjen kehittäminen ja ylläpitäminen. Yhtiöiden odotetaan tuntevan sekä kotimaiset että kansainväliset corporate governance –suositukset ja toteuttavan niiden mukaisia parhaita käytäntöjä. Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodia käytetään soveltuvin osin mallina myös listaamattomien valtio-omisteisten yhtiöiden hallinnossa ja raportoinnissa.

Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen arktisesta strategiasta 2013 (23.8.2013) sisältää yhtenä toimenä toimintaan alueella liittyvien riskien sekä toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien oikeudellisten ja muiden seurausten ja vastuiden arvioinnin, myös yritysten yhteiskuntavastuun näkökulmasta. Arvion pohjalta linjataan, mikä on hyväksyttävissä oleva riskitaso mukanaololle alueella.

Hallintolain 6 §:n 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. Säännöksen perustelujen mukaan pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituspäitä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin (HE 72/2002 vp).

Myös omistajaohjauksessa on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita, muun muassa puolueettomuutta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Yhtiön edun (yhtiön tulos), valtio-omistajan edun (yhtiön kehittäminen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen) ja yleisen edun (yhtiön toiminnan vastuullisuuden edistäminen ja

varmistaminen) välinen painotus omistajaohjauksessa vaihtelee yhtiön luonteesta riippuen. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan erityistehtävyyhtiöissä korostuvat yhteiskunnalliset tavoitteet ja kaupallisesti toimivissa yhtiöissä kilpailuneutraliteettitavoite. Osaan kaupallisesti toimivia yhtiöitä liittyy kuitenkin myös valtio-omistajan strategisia intressejä. Strategisia intressejä ovat esimerkiksi perus- ja yleispalvelutehtävät, infrastruktuuriin liittyvät toiminnot taikka maanpuolustuksen tai huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset tehtävät. Valtion ei-strategista sijoitusomistusta on kanavoitu valtion kokonaan omistaman erityistehtävyyhtiön Solidium Oy:n kautta.

Arctia Shipping Oy on valtiolle strategisesti tärkeäksi katsottu kaupallisesti toimiva yhtiö, jonka omistajaohjaus siirrettiin 21.11.2011 lukien liikenne- ja viestintäministeriöltä valtioneuvoston kanslialle. Yhtiön harjoittaman kotimaisen jäänmurron ja offshore-toiminnan keskinäistä painotusta voidaan pitää sekä yhtiön kehittämiseen ja omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukemiseen että yleisempään infrastruktuurin turvaamiseen liittyvänä valtio-omistajan intressissä olevana suurstrategisena valintana. Arktisen alueen offshore-toimintaan liittyvien ympäristöriskien arvioinnissa taas on kyse paitsi yhtiön tulokseen vaikuttavasta riskienhallinnasta, myös yleisemmästä yhtiön toiminnan vastuullisuuden edistämisestä ja varmistamisesta.

Valtion kokonaan tai osaksi omistamiin yhtiöihin vaikuttavassa päätöksenteossa on erotettava toisaalta omistajaohjaus sekä toisaalta sääntely-, lupa-, avustus- ynnä muut sellaiset päätökset. Valtion on kohdeltava sääntely-, lupa-, avustus- ynnä muissa sellaisissa päätöksissään muita yhtiöitä yhdenvertaisesti itse kokonaan tai osaksi omistamiensa yhtiöiden kanssa. Tämän vuoksi omistajaohjaus on perusteltua eriyttää lähtökohtaisesti muusta yhtiöihin vaikuttavasta päätöksenteosta.

Omistajaohjauksella ja muulla yhtiöihin vaikuttavalla päätöksenteolla voi kuitenkin olla saamansuuntaisia yleisiä etua koskevia tavoitteita. Tämä koskee esimerkiksi aluepoliittisten ja ympäristönsuojelullisten näkökohtien huomioon ottamista. Omistajaohjaus ja muu yhtiöihin vaikuttava päätöksenteko voivat myös yhtyä ylimpien toimijoiden tasolla, valtioneuvoston yleisistunnossa ja talouspoliittisia toimenpiteitä valmistavasti käsittelevässä valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Valtioneuvoston yleisistunnossa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa voidaan käsitellä myös yksittäisiä yhtiöitä koskevia omistajaohjaus- tai muita asioita, jos asiat ovat yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä.

Omistajaohjaukseen eivät saa luonnollisestikaan vaikuttaa päätöksenteolle vieraat vaikuttimet, esimerkiksi omistajaohjausta harjoittavan ministerin tai virkamiehen oma tai hänen lähipiirinsä etu.

Menettelytavat omistajaohjauksessa

Osakeyhtiölain 6 luvun 13 §:n 1 momentin mukaan hallituksen jäsenen voi ennen toimikauden päättymistä erottaa se, joka on hänet valinnut. Lain 20 §:n 3 momentin mukaan hallitus voi erottaa toimitusjohtajan tehtävästään. Erottaminen tulee voimaan välittömästi, jollei hallitus päättä myöhemmästä ajankohdasta. Säännöksen perustelujen mukaan toimitusjohtajan erottamiselle ei tarvitse antaa mitään erityistä syytä. Yleinen luottamuspuola riittää aina yhtiöoikeudelliseksi perusteeksi erottaa toimitusjohtaja (HE 109/2005 vp).

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Arvioitaessa omistajan yhtiön hallituksen jäsentä tai toimitusjohtajaa kohtaan tunteman yleisen luottamuspuolan aiheuttaneen seikan ja yhtiön hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan painostamisen erottamisella uhkaamalla välistä hallintolaissa tarkoitettua oikeasuhtaisuutta, ovat arviointiperusteet lähinnä yhtiöoikeudelliseen käytäntöön perustuvia.

Valtion virkamieslaissa säädettyä asianmukaisen käyttäytymisen vaatimusta on noudatettava myös virkamiehen harjoittamassa omistajaohjauksessa. Omistajaohjauksen harjoittamisen yhteydessä käytävän keskustelun sävyn ja sanavalintojen arviointi ei kuulu sen sijaan sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Minulla ei ole kantelukirjoitusten ja selvitysten perusteella syytä epäillä, että Hautala tai Timonen olisi menetellyt virkatoimessaan lainvastaisesti. Kantelut eivät anna sen vuoksi aihetta toimenpiteisiini.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Kansliapäällikkö

Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
