



02.10.2014

Dnro OKV/1664/1/2014,

OKV/1665/1/2014,

OKV/1667/1/2014,

OKV/1668/1/2014,

OKV/1671/1/2014

1/6

## KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut 29.-30.9.2014 välisenä aikana useita kanteluita, joissa arvostellaan elinkeinoministeri Jan Vapaavuoren menettelyä. Kanteluissa keskeistä on julkisuudessa esillä olleisiin tietoihin viitaten esitetty epäily, että elinkeinoministeri Vapaavuori olisi ollut esteellinen esittelemään Fennovoima Oy:tä koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen täydennyksen valtioneuvoston yleisistunnossa 18.9.2014 sillä perusteella, että elinkeinoministeri oli 25.2.2014 allekirjoittanut Suomen ja Venäjän välisen yhteistyötä ydinenergian rauhanomaisessa käytössä koskevan sopimuksen, jonka Venäjän puolesta oli allekirjoittanut Rosatom.

## SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriöltä on saatu asian arvioimiseksi selvitystä 30.9.2014. Käytössä on ollut työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 27.9.2014, luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle yhteistyöstä ydinenergian rauhanomaisen käytön alalla Venäjän federaation kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta, työ- ja elinkeinoministeriön 7.8.2014 päivätty lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta, työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston muistio, jonka ovat laatineet neuvotteleva virkamies Pia Nordberg ja hallitusneuvos Anja Liukko sekä muistion liitteenä toimitetut käännös Venäjän ulkoministeriön 10.7.2008 päivätyistä nootista 6287/2ED valtion korporaatio Rosatomin perustamisesta sekä Fennovoima Oy:n tiedotteet 25.2.2013 ja 5.4.2013.

Lisäksi käytössä on ollut valtioneuvoston yleisistuntojen 14.6.2012, 19.12.2013 ja 18.9.2014 ja tasavallan presidentin esittelyn 20.12.2013 päätöksentekoaineisto.

## RATKAISU

### Päätöksenteko valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyssä

Valtioneuvoston yleisistunto asetti 14.6.2012 valtuuskunnan Venäjän federaation kanssa yhteistyöstä ydinenergia-alalla käytäviin sopimusneuvotteluihin. Suomen neuvotteluvaltuuskunnassa oli virkamiestason edustajat työ- ja elinkeinoministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä ja Säteilyturvakeskuksesta. Päätös tehtiin silloisen elinkeinoministeri Jyri Häkämiehen esittelystä.

Valtioneuvosto yleisistunto päätti 19.12.2013 esittää, että tasavallan presidentti valtuuttaa elinkeinoministeri Jan Vapaavuoren tai hänen estyneensä ollessaan valtiosihteeriksi Marja Rislakin allekirjoittamaan sopimuksen yhteistyöstä ydinenergian rauhanomaisen käytön alalla Venäjän federaation hallituksen ja Suomen tasavallan hallituksen välillä. Päätös tehtiin työministeri Lauri Ihalaisen esittelystä.

Tasavallan presidentti valtuutti presidentin esittelyssä 20.12.2013 elinkeinoministeri Vapaavuoren tai hänen estyneenä ollessaan valtiosihteeriksi Rislakin allekirjoittamaan mainitun sopimuksen. Esittelevänä ministerinä toimi sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko.

Valtioneuvoston yleisistunto teki elinkeinoministeri Jan Vapaavuoren esittelystä 18.9.2014 periaatepäätöksen siitä, että Fennovoima Oy:n suunnitteleman uuden ydinvoimalaitoksen rakentaminen sekä voimalaitoksen toimintaan samalla laitospaikalla tarvittavien ydinlaitoksien rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Periaatepäätös täydentää valtioneuvoston aiempaa 6.5.2010 tehtyä periaatepäätöstä ydinvoimalaitoksen rakentamisesta.

### Sovellettava lainsäädäntö

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella.

Ydinenergialain (990/1987) 11 §:n 1 momentin mukaan yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentaminen edellyttää valtioneuvoston periaatepäätöstä siitä, että ydinlaitoksen rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista.

Ydinenergialain 15 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston 11 §:n nojalla tekemä periaatepäätös, jossa ydinlaitoksen rakentamisen on katsottu olevan yhteiskunnan kokonaisedun mukaista, on valtioneuvoston viipymättä annettava eduskunnan tarkastettavaksi. Eduskunta voi kumota periaatepäätöksen sellaisenaan tai päättää, että se jää sellaisenaan voimaan.

Ministerin esteellisyydestä säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 17 a §:ssä (88/2012). Pykälän 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 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.

Hallintolain (434/2003) 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen muun muassa, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (7 kohta).

### Sopimus Venäjän federaation hallituksen ja Suomen tasavallan hallituksen välillä koskien yhteistyötä ydinenergian rauhanomaisessa käytössä

Suomen ja Venäjän hallitusten välillä on 25.2.2014 allekirjoitettu sopimus yhteistyöstä ydinenergian rauhanomaisessa käytössä. Suomen tasavallan hallituksen puolesta sopimuksen allekirjoitti ministeri Vapaavuori ja Venäjän federaation hallituksen puolesta Rosatomin pääjohtaja Sergei Kirijenko.

Sopimuksen Venäjän hallituksen puolesta allekirjoittanut valtion ydinenergiakorporaatio Rosatom on perustettu 1.12.2007 annetulla federaation lailla. Venäjän federaation ydinenergiavirasto lakkautettiin seuraavana vuonna. Rosatomin tehtävänä on muun muassa huolehtia Venäjän federaation ydinenergia- ja ydinaseiteollisuuden kehittämisestä ja turvallisesta toiminnasta, vastata ydin- ja säteilyturvallisuudesta sekä siitä, ettei ydinmateriaaleja ja -teknologiaa välitetä edelleen, ydinalan tutkimuksen, tekniikan ja ammattikoulutuksen kehittämisestä sekä kansainvälisen yhteistyön toteuttamisesta tällä alalla. (Venäjän ulkoministeriön 10.7.2008 päivätty nootti valtion korporaatio Rosatomin perustamisesta). Rosatom myös edustaa Venäjää kansainvälisissä järjestöissä kuten kansainvälisessä atomienergiajärjestössä IAEA:ssa ja OECD:n ydinenergiajärjestö NEA:ssa.

Sopimuksen voimaantulo edellyttää eduskunnan hyväksymistä. Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys kyseisen sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta. Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausunnolla 7.-28.8.2014 välisenä aikana. Sopimus tulee Suomea sitovaksi kun tasavallan presidentti on sen hyväksynyt.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan sopimuksella luodaan oikeudelliset puitteet suomalaisten ja venäläisten toimijoiden väliselle yhteistyölle rauhanomaisen ydinenergian käytön alalla. Sopimuksen odotetaan helpottavan ydinenergia-alan yhteistyöhön liittyviä viranomaismenettelyjä Suomen ja Venäjän välillä. Sopimuksen sisältämät velvoitteet ovat yhdenmukaisia niiden velvoitteiden kanssa, joihin sekä Suomi että Venäjä ovat jo sitoutuneet kansainvälisten yleissopimusten kautta.

Sopimuksen 3 artiklan mukaan aloja, joilla osapuolet tekevät yhteistyötä ovat perus- ja soveltava tutkimus; ydinreaktorit ja niiden käyttö energiantuotannossa; ydinaineen ja polttoaineen toimitukset reaktoreihin; ydinpolttoainekierto; ydinturvallisuus, säteilysuojelu ja ympäristönsuojelu; ydinenergian käyttö lääketieteessä, teollisuudessa ja maataloudessa; uuden tekniikan, teknologioiden, laitteiden ja materiaalien tutkiminen ja kehittäminen ja laitteiden, ydinaineen ja palveluiden toimittaminen. Sopimuksen 4 artiklan mukaan yhteistyötä sopimuksen tarkoittamilla aloilla toteutetaan seuraavin tavoin: yhteiset tutkimukset sovittujen ohjelmien puitteissa; konkreettista kehitystyötä ja tieteellisiä tutkimuksia toteuttavien yhteisten työryhmien perustaminen; eri yhteistyöalojen teknisten asiantuntijoiden tapaamiset ja vaihto; seminaarit ja symposiumit; yhteiset konsultaatiot; tieteellis-teknisen informaation vaihto; yhteistyö laitteiden, ydinaineiden ja teknologioiden vientivalvontakysymyksissä ja muut yhteistyömuodot, joista osapuolet voivat diplomaattiteitse kirjallisesti sopia.

Sopimuksen 5 artiklan mukaan sopimuksen täytäntöönpanoa varten toimivaltaiset viranomaiset ovat Suomen tasavallan puolelta työ- ja elinkeinoministeriö ja Venäjän federaation puolelta valtion ydinenergiakonserni Rosatom.

Yhteistyö tapahtuisi laatimalla ja toteuttamalla ohjelmia ja hankkeita (6 artikla). Sopimus sisältäisi myös määräykset yhteistyössä vaihdettavasta luottamuksellisesta tiedosta (7 artikla), kiellosta käyttää maiden välillä siirrettäviä ydinaineita, laitteita tai tietoaineistoja ydinaseiden tai muiden ydinräjähteiden kehittämiseen tai valmistamiseen tai sotilaalliseen tarkoitukseen (9 artikla) ja vahingonkorvausvastuusta hankkeista mahdollisesti aiheutuvista ydinvahingoista (10 artikla).

Sopimuksen 15 artiklan mukaan osapuolet ilmoittavat toisilleen kirjallisesti, kun sopimuksen voimaantulon edellyttämät kansalliset toimenpiteet on toteutettu. Sopimus tulee voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua jälkimmäisen ilmoituksen päivästä.

## Asian arviointi ja johtopäätökset

Valtioneuvostolain 17 a §:n mukaan ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn esteellisenä. Ministeri ei saa esteellisenä osallistua asian valmisteluun, esittelyyn, päätöksentekoon tai muuhun käsittelyyn ministeriössä, ministerivaliokunnissa eikä valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministerin esteellisyys ratkaistaan hallintolain 28 §:ssä lueteltujen esteellisyysperusteiden mukaisesti.

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella pidän selvänä, että nyt esillä olevassa asiassa hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohdissa säädetyt esteellisyysperusteet eivät voi tulla kyseeseen. Arvioin asiaa vielä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen valossa. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa. Kynnyksen es-

teellisyyden muodostumiselle esteellisyyden yleislausekkeen perusteella on ministerin kohdalla katsottu asettuvan melko korkealle. (HE 137/2011 vp, s. 19)

Tasavallan presidentti on valtioneuvoston esityksestä 20.12.2013 valtuuttanut elinkeinoministeri Jan Vapaavuoren tai hänen sijaisensa allekirjoittamaan nyt kyseessä olevan valtiosopimuksen. Todettakoon, että sopimuksen allekirjoituksen merkitys on Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (SopS 32-33/1980) 18 artiklan mukaan se, että valtio sitoutuu allekirjoituksellaan pidättäytymään toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän. Sopimus saa kuitenkin täyden sitovuuden vasta voimaan tultuaan. Tämä edellyttää ensinnäkin, että eduskunta hyväksyy kyseisen valtiosopimuksen perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti. Mikäli se ei sitä tee, asia raukeaa. (ks. esim. Kari Hakapää, Uusi kansainvälinen oikeus, 2003, s. 27). Sopimuksen voimaantulo ja Suomen sitoutuminen siihen edellyttävät vielä paitsi eduskunnan hyväksymistä myös tasavallan presidentin päätöstä sopimuksen hyväksymisestä.

Eduskunnan hyväksyntä tarvitaan myös valtioneuvoston 18.9.2014 tekemälle Fennovoima Oy:tä koskevalle periaatepäätökselle. Valtioneuvosto on antanut periaatepäätöksen ydinenergiain 15 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan tarkastettavaksi.

Nyt kyseessä oleva sopimus on tietyn sektorin yhteistyösopimus, jossa sovitaan yhteistyön aloista ja muodoista valtioiden välillä. Se, miten ydinenergiaan liittyvät tehtävät on Venäjällä järjestetty ja mikä taho sopimuksen on Venäjän hallituksen puolesta allekirjoittanut, ei muuta sitä seikkaa, että nyt esillä olevassa sopimuksessa on oikeudellisesti kyse Suomen ja Venäjän välisestä valtiosopimuksesta. Jo neuvotteluvaltuuskuntaa 14.6.2012 asetettaessa valtioneuvoston käytössä on ollut sopimusluonnos, josta ilmenee se, että sopimuksen täytäntöönpanoa varten toimivaltainen viranomaisena Venäjällä on Rosatom. Ennen allekirjoitusvaltuuksista päättämistä työ- ja elinkeinoministeriö pyysi sopimusluonnoksesta lausuntoja viranomaistahoilta ja muun muassa Teollisuuden Voima Oy:ltä, Fortum Power and Heat Oy:ltä, Fennovoima Oy:ltä ja Posiva Oy:ltä. Esittelymuistion mukaan sekä viranomaisten että toimijoiden antamissa lausunnoissa puollettiin kautta linjan sopimuksen allekirjoittamista.

Kyseisen valtiosopimuksen kansallisessa käsittelyssä ei ole poikettu siitä menettelystä, jota perustuslain mukaan valtiosopimusten käsittelyssä noudatetaan. Selvyyden vuoksi totean vielä, että käytettävissä olevan aineiston perusteella ei myöskään ole viitteitä siitä, että sopimuksen allekirjoittamisella olisi ollut tarkoitus vaikuttaa valtioneuvoston Fennovoima Oy:n hakemusta koskevaan päätöksentekoon.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 21 §:n nojalla energiapolitiikka kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Valtioneuvostosta annetun lain 15 §:n 1 momentin mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Allekirjoittaessaan tasavallan presidentin valtuuttamana Suomen ja Venäjän välisen yhteistyösopimuksen ja esittäessään valtioneuvostolle, että se tekee aiempaa periaatepäätöstään täydentävän periaatepäätöksen Fennovoima Oy:n suunnitteleman uuden ydinvoimalaitoksen rakentamisesta sekä voimalaitoksen toimintaan samalla laitospaikalla tarvittavien ydinlaitoksien rakentamisesta elinkeinoministeri Jan Vapaavuori on hoitanut hänelle hallituksen työnjaon mukaisesti kuuluvia työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvia virkatehtäviään. Jotta ministeri voisi esteellisyyden perusteella vetäytyä virkatoimiinsa kuuluvien asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta, tulee esteellisyydelle olla riittävät perusteet (HE 137/2011 vp, s. 21).

Edellä esitetyn perusteella totean, että nyt kyseessä olevan ydinenergia-alan yhteistyötä koskevan valtiosopimuksen allekirjoittaminen asianmukaisesti annetun valtuuden nojalla ei muodosta sellaista hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettua erityistä syytä, jonka vuoksi luottamuksen ministeri Vapaavuoren puolueettomuuteen voitaisiin arvioida vaarantuneen siten, että hän olisi ollut esteellinen esittelemään yllä mainitun valtioneuvoston periaatepäätöksen täydentämistä koskevan asian sekä osallistumaan asiaa koskevaan päätöksentekoon valtioneuvoston yleisistunnossa. Tiedossani ei ole muutakaan sellaista, joka antaisi aiheita epäillä ministeri Vapaavuoren olleen asian käsittelyssä esteellinen.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi