

**ASIA****Ministerin siirtyminen pankin hallituksen jäseneksi****1 KANTELUKSET**

Oikeuskanslerinvirastoon saapui 20.-22.2.2019 useita kanteluita, joissa arvosteltiin liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin ehdokkuutta Skandinaviska Enskilda Banken AB:n (SEB) hallituksen jäseneksi ja vaadittiin hänen eroamistaan ministerin tehtävistä. Kanteluissa epäiltiin Bernerin toimivan SEB:n eduksi puolustusvoimien hävittäjä- ja alushankintojen valmistelussa sekä osakeyhtiöiden perustamisessa rautatiealalle. Lisäksi kanteluissa epäiltiin, että Berner ja pääministeri Juha Sipilä eivät olisi antaneet eduskunnalle oikeita tietoja Bernerin ehdokkuudesta.

2 SELVITYS

Oikeuskansleri pyysi kantelujen johdosta ministeri Berneriltä selvitystä erityisesti seuraavista kysymyksistä:

1. Oletteko antanut eduskunnalle oikeat ja riittävät tiedot ehdokkuudestanne SEB:n hallitukseen?
2. Oletteko ministerin tehtävissänne osallistunut Suomen puolustusvoimien hävittäjähankintojen valmisteluun? Jos olette, mikä on ollut roolinne valmistelussa?
3. Onko hallituksen jäsenyyttä koskevissa keskusteluissanne SEB:n kanssa ollut esillä em. hävittäjähankinnat? Jos on, millainen rooli Teillä on asiassa SEB:n hallituksessa?
4. Onko Pohjolan Rautatiet Oy:n ja sen tytäryhtiöiden perustamisen ja toiminnan valmistelussa ollut esillä yksityisten rahoituslaitosten rahoitus yhtiöille tai niiden omistajille? Jos on, mikä on ollut Teidän roolinne rahoitusta koskevissa suunnitelmissa tai keskusteluissa? Onko SEB tai sen määrävallalla oleva yritys ollut esillä mahdollisena rahoittajatahona?

5. Onko hallituksen jäsenyyttä koskevissa keskusteluissanne SEB:n kanssa ollut esillä em. rautatiealan yritysten tai niiden omistajien rahoitus? Jos on, millainen rooli Teillä on asiassa SEB:n hallituksessa?

Ministeri Berner antoi selvityksen 10.5.2019.

Oikeuskansleri varasi pääministeri Sipilälle tilaisuuden esittää näkemyksensä häntä koskevista kantelijoiden epäilyistä. Sipilä antoi lausunnon 10.5.2019.

3 TAPAHTUMATIETOJA

Tammikuu 2019	Ministeri Berner keskusteli oikeuskanslerin kanssa menettelytavoista siirtäessä ministerin tehtävistä muihin tehtäviin.
Helmikuu 2019	Ministeri Berner keskusteli oikeuskanslerin kanssa mahdollisesta nimityksestä ruotsalaisen pörssiyhtiön hallituksen jäseneksi.
19.2.2019	SEB julkaisi yhtiökokouksessaan 26.3.2019 käsiteltävät asiakirjat, joiden mukaan yhtiön nimityksiä valmisteleva valiokunta esitti Bernerin valintaa yhtiön hallitukseen yhtiökokouksesta alkaen.
20.2.2019	Oikeuskansleri julkaisi puheenvuoron, jossa hän vahvisti käyneensä ministeri Bernerin kanssa keskustelua hänen mahdollisesta valinnastaan SEB:n hallitukseen ja valinnan vaikutuksista valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoitamiseen. Oikeuskanslerin mukaan Berner oli ilmoittanut jatkossa pidättäytyvänsä rahoitusmarkkinoita koskevien asioiden käsittelystä.
21.2.2019	Ministeri Berner ja pääministeri Sipilä vastasivat eduskunnan suullisella kyselytunnilla kansanedustajien kysymyksiin Bernerin ehdokkuudesta ja sen vaikutuksista hänen asemaansa ministerinä.
22.2.2019	SEB tiedotti nimitystä koskevan esityksen muuttuneen siten, että ministeri Berner nimitettäisiin vasta 1.6.2019 alkaen. Samalla SEB ilmoitti Bernerin jättävän ministerin tehtävänsä viimeistään 31.5.2019.
26.3.2019	SEB:n yhtiökokous päätti valita ministeri Bernerin yhtiön hallituksen jäseneksi 1.6.2019 alkaen.
28.3.2019	Valtioneuvosto päätti antaa eduskunnalle ministeri Bernerin sidonnaisuusilmoituksen joka koski hänen valintaansa SEB:n hallitukseen.
29.5.2019	Tasavallan presidentti vapautti ministeri Bernerin hänen pyynnöstään valtioneuvoston jäsenyydestä ja ministerin tehtävistä.

4 SÄÄNNÖKSET

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla (perustuslaki 18 ja 80 §).

Valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Ministerin on nimitetyksi tultuaan viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä (perustuslaki 63 §).

Ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn tai olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Ministeri on esteellinen muun muassa ollessaan hallituksen jäsenenä yrityksessä, joka on asianosaisena käsiteltävässä asiassa tai jolle on asiasta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Laissa erikseen mainittujen esteellisyysperusteiden lisäksi ministeri on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (laki valtioneuvostosta 17 a §, hallintolaki 28 §).

Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Kansanedustajalla on oikeus tehdä ministerin vastattavaksi kysymyksiä tämän toimialaan kuuluvista asioista (perustuslaki 45 ja 47 §).

Valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tasavallan presidentti myöntää ministerille eron tehtävistään hänen pyynnöstään tai pääministerin aloitteesta. Presidentin on ilman pyyntöäkin myönnettävä ero ministerille, joka ei enää nauti eduskunnan luottamusta (perustuslaki 3 ja 64 §).

Ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Eduskunta voi päättää nostaa syytteen ministeriä vastaan, jos ministeri on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muuten virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti (perustuslaki 60 ja 114-116 §).

Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päätynyt. Salassa pidettäviä tietoja ei saa käyttää omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastaminen ja käyttö on rangaistavaa (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 23 §, rikoslaki 40 luku 5 §).

Sisäpiirintiedon oikeudeton välittäminen, luovuttaminen tai ilmaiseminen toiselle on rangaistavaa. Sisäpiirintiedolla tarkoitetaan EU:n markkinoiden väärinkäyttöasetuksessa määriteltyä tietoa (rikoslaki 51 luku 2 a §). Asetuksen mukaan sisäpiirintieto on luonteeltaan täsmällistä ja julkistamatonta tietoa, joka liittyy suoraan tai välillisesti yhteen tai useampaan liikkeeseen asiakirjaan taikka yhteen tai useampaan rahoitusvälineeseen ja jolla, jos se julkistettaisiin, todennäköisesti olisi huomattava vaikutus kyseisten rahoitusvälineiden hintoihin tai niihin liittyvien

rahoitusjohdannaisten hintaan. Tiedolla, jolla todennäköisesti olisi huomattava vaikutus näihin hintoihin, tarkoitetaan tietoa, jota järkevästi toimiva sijoittaja todennäköisesti käyttäisi yhtenä sijoituspäätöksensä perusteena (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 596/2014 markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta, 7 artikla).

5 RATKAISU

5.1 Arviointi

5.1.1 Ministeri Bernerin toiminta ministerinä ennen uudessa tehtävässä aloittamista

Kanteluissa katsottiin, että ministeri Bernerin olisi tullut erota ministerin tehtävistä saatuaan tietää, että häntä ehdotetaan SEB:n hallituksen jäseneksi. Kantelijoiden mukaan SEB:n hallituksen puheenjohtaja on hallituksen puheenjohtajana myös yrityksessä, joka osallistuu puolustusvoimien hävittäjä- ja alushankintojen tarjouskilpailuun. Lisäksi SEB on yksi mahdollisista rahoittajista rautatiealan yhtiöissä, joita valtio omistaa tai on aikeissa perustaa. Kantelijoiden mielestä Berner oli esteellinen toimimaan ministerinä ja hänen puolueettomuutensa oli kyseenalainen, koska hänellä oli mahdollisuus vaikuttaa puolustusvoimien hävittäjä- ja alushankintojen sekä rautatiealan yhtiöiden valmisteluun SEB:n ja tarjouskilpailuun osallistuvalla yrityksen eduksi ja antaa hallituksen sisäisiä tietoja valmistelusta.

Ministeri Berner on antamassaan selvityksessä katsonut, että Suomen valtion vireillä olevilla hankinnoilla tai rautatiealan yhtiöhankeilla ei ole ollut vaikutusta hänen valintaansa SEB:n hallitukseen. Valintaa valmistelleen SEB:n nimitysvaliokunnan esityksessä näitä ei mainittu, vaan tuotiin esiin hänen kokemuksensa liikenteen ja viestinnän digitalisaatiokehityksestä sekä työskentelystä yritysten hallituksissa. Nimitysvaliokunnan esitystä edeltäneissä keskusteluissa Bernerin kanssa Suomen valtion hankinnat tai hankkeet eivät olleet mitenkään esillä. Rautatiealan yhtiöiden rahoituksesta ei myöskään keskusteltu tässä yhteydessä. Berner on lisäksi vakuuttanut, että hän ei toimiessaan ministerinä ole mitenkään osallistunut tai pyrkinyt vaikuttamaan puolustusministeriön toimiin tai hallituksen piirissä tehtyihin linjauksiin hävittäjä- tai alushankinnoissa. Rautatiealan yhtiöiden osalta Berner on osallistunut toimivaltaisena ministerinä päätöksentekoon Pohjolan Rautatiet Oy:n perustamisesta ja valtion omistamien osakkeiden luovuttamisesta yhtiön pääomittamista varten. Yhtiön ja sen suunniteltujen tytäryhtiöiden rahoituksen hankinta yksityisiltä rahalaitoksilta on Bernerin mukaan yhtiölle itselleen kuuluva asia. Hän ei ole osallistunut mihinkään näiden yhtiöiden tai niiden mahdollisten omistajien yksityisen rahoituksen valmisteluun, eikä hänen tiedossaan ole mitään keskustelua tai konkreettisia toimia yksityisen rahoituksen hankkimiseksi tähän tarkoitukseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön 3.4.2019 julkaiseman tiedotteen mukaan hankeyhtiöistä oli siihen mennessä käyty neuvotteluja Tampereen, Turun, Helsingin, Vantaan ja Espoon kaupunkien sekä Finavian kanssa. Yksityisiä rahoittajia ei ollut mukana neuvotteluissa. Tämän jälkeen 14.5.2019 järjestettiin eduskuntavaalit, ja valmisteluvastuu asiassa siirtyi seuraavalle hallitukselle.

Perustuslain mukaan ministeri ei saa toimikautensa aikana hoitaa sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa ministerinä. Perustuslain esitöiden mukaan tällaisena muuna tehtävänä pidetään muun muassa hallituksen jäsenyyttä rahoituslaitoksissa ja muissa yhteiskunnallisesti merkittävässä yksityisissä

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

yrityksissä. (HE 284/1994 vp s. 10 ja 13). Kielto toimia tällaisissa muissa tehtävissä koskee perustuslain sanamuodon mukaan vain sitä aikaa, jonka henkilö toimii ministerinä. Perustuslain esitöissä todetaan, että ministerillä ei katsota olevan velvollisuutta luopua ministeriksi tullessaan pysyvästi muista tehtävistään, vaan riittävänä pidetään, että hän pidättäytyy hoitamasta perustuslaissa tarkoitettua tehtävää ministerin toimikaudella (HE 284/1994 vp s. 12). Perustuslaki ei siten lähtökohtaisesti aseta estettä sille, että ministeri toimikautensa päätyttyä siirtyy takaisin aikaisempiin tehtäviinsä. Ellei muita asiaan vaikuttavia näkökohtia ilmene, ministeri voi toimia tällä tavoin silloinkin, kun hänen toimikautensa jälkeen alkava uusi tehtävä on tiedossa tai varmistuu toimikauden aikana. Tästä näkökulmasta ei siten ole ollut estettä sille, että ministeri Berner oli ministerinä toimiessaan ehdokkaana SEB:n hallitukseen ja että hänen valinnastaan päätettiin ministerin toimikaudella.

Perustuslain esitöiden mukaan ministerin tehtäviä haittaavina tehtävinä pidetään kaikkia sellaisia tehtäviä, jotka tekevät ministerin esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään (HE 284/1994 vp s. 10 ja 12). Hallintolain mukaan yhtiön hallituksen jäsenyys aiheuttaa esteellisyyden yhtiötä suoraan koskevien asioiden käsittelyssä sekä asioissa, joissa yhtiölle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Oikeuskirjallisuuden mukaan hallintolakia sovellettaessa yhtiön hallituksen jäsenyys vaikuttaa henkilön esteellisyyteen jäsenyyden voimassa ollessa ja joissakin tapauksissa myös jonkin aikaa jäsenyyden päätyttyä (Kuusikko, Esteellisyys hallinnossa s. 468-475; 2018). Tässä tapauksessa voidaan katsoa ministeri Bernerin tuleen esteelliseksi SEB:tä koskevissa tai siihen suoraan liittyvissä asioissa ainakin siitä alkaen, kun SEB tiedotti hänen ehdokkuudestaan SEB hallitukseen.

Ministeri Bernerin toimialaan hallituksessa ovat kuuluneet liikenne- ja viestintäministeriössä käsiteltävät asiat, Ahvenanmaan itsehallinto ja pohjoismainen yhteistyö. Bernerin toimialaan ei ole kuulunut SEB:tä tai sen kaltaisia yrityksiä koskevia yksittäisiä asioita eikä rahoitusmarkkinoita yleisesti koskevia asioita. Tilanteita, joissa Bernerillä olisi ollut mahdollisuus osallistua tällaisten asioiden käsittelyyn, olivat päätöksenteko valtioneuvoston yleisistunnossa tai neuvottelu hallituksen piirissä jonkun muun ministerin toimialaan kuuluvista asioista. Näiden tilanteiden varalta Berner ilmoitti oikeuskanslerille pidättäytyvänsä kaikkien rahoitusmarkkinoita koskevien asioiden käsittelystä ministerin tehtävissään.

Hallintolain mukaan ministeri on esteellinen edellä selostetun lisäksi myös silloin, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta kuin sellaisesta erityisestä syystä, jota ei ole laissa erikseen mainittu. Tästä niin sanotusta yleislausekkeesta lain esitöissä todetaan, että esteellisyyden perusteena olevan erityisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja että sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen säädettyissä esteellisyysperusteissa (HE 72/2002 vp s. 88-89). Oikeuskirjallisuuden mukaan yleislausekkeella pyritään korostamaan yleistä luottamusta asian käsittelyn puolueettomuuteen. Yleislausekkeen soveltamisala on kuitenkin käytännössä ymmärretty suppeaksi. Siinä tarkoitettua esteellisyyden katsotaan edellyttävän kiinteää sidonnaisuutta asianosaiseen tai käsiteltävään asiaan (Kuusikko, Esteellisyys hallinnossa s. 355-475; 2018). Yleislauseke edellyttää, että esteellisyyden on konkreettinen syy. Esimerkiksi pelkästään ulkopuolisen epäluottamus henkilöä kohtaan ei ole peruste yleislausekkeessa tarkoitettulle esteellisyydelle (Mäenpää, Hallinto-oikeus s. 393-394; 2018). Hallintolain yleislausekkeessa tarkoitettu esteellisyys on arvioitava jokaisessa tilanteessa erikseen. Yleislausekkeen perusteella ei siten voida todeta henkilön olevan yleisesti esteellinen tehtävissään, ellei merkittävä osa tehtävistä ole sellaisia, joissa on osoitettavissa konkreettinen peruste esteellisyydelle.

Ministerin asemaa koskevien säännösten perusteella ministeri Berner ei ole menettelyt lainvas-
taisesti jatkaessaan ministerinä sen jälkeen, kun häntä esitettiin SEB:n hallituksen jäseneksi,

eikä myöskään sen jälkeen, kun hänen valintansa tehtävään varmistui. Bernerin antamissa selvityksissä ei ole tullut ilmi mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin katsoa hänen menettelynsä vaarantaneen luottamusta hänen toimintaansa ministerinä. Bernerin antamien selvitysten paikkansa pitävyyttä ei voida epäillä oikeudellisilla perusteilla.

Oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluu arvioida ministerin oikeudellisia edellytyksiä jatkaa tehtävässään silloin, kun hän aikoo siirtyä toisiin tehtäviin. Ministerin poliittisia edellytyksiä jatkaa tehtävässään tässä tilanteessa voivat arvioida eduskunta ja pääministeri. Jos eduskunta päättää, että ministeri ei enää nauti sen luottamusta, tasavallan presidentin on vapautettava hänet tehtävästään. Pääministeri voi esittää presidentille ministerin vapauttamista tehtävistään, vaikka ministeri ei olisikaan menettänyt eduskunnan luottamusta.

5.1.2 Ministeri Bernerin siirtyminen uuteen tehtävään ministerikauden jälkeen

Kantelijoiden mielestä ministeri Berner ei olisi voinut siirtyä SEB:n hallitukseen välittömästi ministerin tehtävien jälkeen, vaan välissä olisi pitänyt olla karenssiaika. Karenssiajan katsottiin estävän ajankohtaisen ja tärkeän esimerkiksi Suomen hävittäjähankintoja koskevan tiedon siirtymistä SEB:n kautta tarjouskilpailussa mukana olevalle ruotsalaiselle yhtiölle.

Pääministeri Sipilän hallituksen ministerit päättivät 1.7.2015 pidetyssä neuvottelussaan sitoutua vapaaehtoisesti ilmoittamaan hyvissä ajoin aikeensa mahdollisesta siirtymisestään muihin tehtäviin kesken ministerikauden tai tietyn ajan kuluttua ministerin tehtävän päättymisen jälkeen. Sitoumuksen mukaan ilmoitus tehtäisiin tarvittaessa pääministerille ja valtion virkamieseettiselle neuvottelukunnalle. Neuvottelukunta antaisi ilmoituksesta neuvoa antavan lausunnon. Neuvottelukunta voisi lausunnossaan suositaa ministerille enintään kuuden kuukauden karenssiaikaa ennen tehtävän vastaanottamista. Ministerien sitoumus ei ole ollut oikeudellisesti velvoittava.

Edellä kohdassa 5.1.1 on todettu, että perustuslain mukaan ministerin ei tarvitse pysyvästi luopua tehtävistä, joita hän ei saa ministerinä ollessaan hoitaa, vaan hän voi toimikautensa jälkeen palata näihin tehtäviin. Samoin on perustuslain valossa arvioitava tilannetta, jossa ministeri toimikautensa jälkeen aloittaa tehtävässä, jota hän ei olisi voinut ministerinä hoitaa. Ministeri Berner siten ole menetellyt lainvastaisesti aloittaessaan SEB:n hallituksen jäsenen tehtävässä välittömästi ministerikautensa päätyttyä.

5.1.3 Ministerin muita tehtäviä koskeva lainsäädäntö

Valtiovarainministeriön asettama valtion virkamieseettinen neuvottelukunta antoi 22.9.2014 suosituksen toimenpiteiksi ministerin siirtyessä toisiin tehtäviin. Neuvottelukunta esitti, että hallituksen järjestäytymisen yhteydessä ministerit sitoutuvat ilmoittamaan aikomuksestaan siirtyä ministerin tehtävästä toisiin tehtäviin. Edellä kohdassa 5.1.2 on kerrottu, millaiseen menettelyyn pääministeri Sipilän hallitus tämän jälkeen sitoutui. Neuvottelukunta esitti myös, että ministerien sitoutumisesta saatujen kokemusten perusteella arvioitaisiin, tulisiko säätää lailla ministerin toisiin tehtäviin siirtymistä koskevista velvoitteista. Velvoitteet voisivat koskea ilmoittamista uudesta tehtävästä ennen siihen sitoutumista ja mahdollista karenssiaikaa ennen kuin ministeri ottaa vastaan uuden tehtävän, joka voi aiheuttaa eturistiriitaa ministerin tehtävien kanssa.

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO totesi viimeisimmässä Suomea koskevassa arviointiraportissaan vuonna 2018, että Suomesta puuttuvat ministerin tehtävien päättymisen jälkeisiä tehtäviä koskevat pakolliset rajoitukset. GRECO piti tätä ongelmallisena

ja suositteli, että Suomi käsittelee kysymystä eturistiriidoista, joita voi syntyä tulevan yksityisen toiminnan vuoksi, kun ministeri tahtoo neuvotella ministerikauden jälkeisistä tehtävistä. Lisäksi GRECO suositteli, että Suomi laatii menettelytavat, joita ministerien on noudatettava toiminnassaan ministerikauden päätyttyä (GrecoEval5Rep(2017)3).

Valtion virkamieslaissa säädetään viranomaisen ja virkamiehen välisestä karensisopimuksesta. Sopimuksella voidaan rajoittaa määrääjäksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamista tai muuta vastaavaa toimintaa. Sopimuksen tekeminen edellyttää, että virkamiehellä on pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai muuten julkisuudelta suojattuun tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Valtion virkamieslain säännöksiä ei sovelleta ministereihin. Virkamiesten karensisopimuksia koskevia säännöksiä käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että valtioneuvoston olisi syytä selvittää sääntelyn ulottamista ministereihin ottaen kuitenkin sääntelyn sisällössä huomioon nimitysmenettelyn ja valtiosääntöisen aseman erityispiirteet (PeVL 35/2016 vp s. 2).

Edellä on kohdissa 5.1.1 ja 5.1.2 todettu, että perustuslaissa rajoitetaan ministerin toimintaa muissa tehtävissä vain sinä aikana, jona hän on ministerinä. Viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevien säännösten mukaan ministeri ei saa paljastaa tehtävässään saamiaan salassa pidettäviä tietoja tai käyttää niitä hyödykseen taikka jonkun muun hyödyksi tai vahingoksi. Vaitiolovelvollisuus ja käyttökielto jatkuvat ministerikauden jälkeenkin. Ne koskevat kuitenkin ainoastaan salassa pidettäviä tietoja. Ministerille voidaan olettaa kertyvän paljon muutakin tietoa, jonka käyttö ja välittäminen ulkopuolisille välittömästi ministerikauden päätyttyä saattaa johtaa intressien ristiriitaan uuden tehtävän ja ministerin tehtävien välillä.

Ministeriin sovelletaan hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan ministerin toimintaan ministerikauden aikana ja myös silloin, jos hän ministerikaudellaan valmistautuu siirtymään muihin tehtäviin. Joissakin tapauksissa ministerin esteellisyyden arvioinnissa otetaan huomioon ennen hänen toimikauttaan syntyneet sidonnaisuudet, mutta suurin osa niistä jää säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Ulkopuolelle jäävät myös kaikki ministerikauden jälkeen syntyvät sidonnaisuudet. Lisäksi esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan vain julkisiin tehtäviin. Säännöksiä ei siten sovelleta ministerinä toimineeseen henkilöön ministerikauden jälkeen, jos hän siirtyy yksityisen työnantajan palvelukseen.

Salassa pidettäviä tietoja koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta voimassa oleva lainsäädäntö ei ulotu ministerin toimintaan hänen ministerikautensa jälkeen. Lainsäädäntö ei myöskään ole sovellettavissa sen arvioimiseen, onko ministerin siirtyminen toisiin tehtäviin ministerikauden jälkeen ministerin asemaan ja tehtäviin nähden asianmukaista. Perustuslaissa säädetyn ylimmän hallitusvallan käytön vaikuttavuuden kannalta olisi kuitenkin tarpeen varmistua siitä, että valtion intressit turvataan ylimmän hallitusvallan käyttöön osallistuvan henkilön siirtyessä muihin tehtäviin. Sidonnaisuuksien ja niiden vaikutusten läpinäkyvyys sekä avoimpi selvitäminen näissä tilanteissa voisivat ehkäistä ennalta epäasiallisten vaikuttimien ja korruption mahdollisuutta ylimmän hallitusvallan käytössä. Ylimmän hallitusvallan käytön uskottavuus myös edellyttää, että kansalaiset voivat perustellusti luottaa päätöksentekojärjestelmään ja että järjestelmän rakenne ei johda epäilyksiin epäasiallisesta menettelystä julkisen vallan käytössä.

Perustuslaissa säädetään työn sekä ammatin- ja elinkeinonharjoittamisen vapaudesta. Näitä vapauksia voidaan oikeudellisesti perustellusta syystä rajoittaa, mutta rajoituksista on säädettävä lailla. Jos ministerien oikeutta siirtyä toisiin tehtäviin halutaan rajoittaa tai velvoittaa heidät noudattamaan valtion intressejä turvaavia menettelytapoja, asiasta on säädettävä lailla.

Valtioneuvoston hankeikkunasta saatavien tietojen mukaan valtioneuvoston kanslian oli tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2018 ministerin karenssia koskeva hallituksen esitys. Esityksen sisältönä olisi ollut menettelytapojen sääntely tilanteessa, jossa ministeri olisi siirtymässä ministerin tehtävästä toiseen tehtävään. Esitystä ei kuitenkaan annettu (VNK014:00/2018). Hallitus ilmoitti 19.9.2019 eduskunnalle hallituksen esitykset, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2019 ja kevätistuntokaudella 2020. Hallituksen ilmoituksessa ei ollut mainittua hallituksen esitystä.

Edellä selostettujen näkökohtien valossa olisi tarpeen valmistella säännökset valtion intressien turvaamisesta ja turvaamisessa noudatettavista menettelytavoista ministerien siirtyessä toisiin tehtäviin. Tämän vuoksi olisi perusteltua jatkaa ministerin karenssia koskevan hallituksen esityksen valmistelua.

5.1.4 Ministeri Bernerin menettely tietojen antamisessa eduskunnalle

Kanteluissa epäiltiin, että ministeri Berner ei olisi antanut eduskunnalle oikeita tietoja ehdokkuudestaan SEB:n hallituksen jäseneksi ja tämän asian vaikutuksesta hänen asemaansa ministerinä.

Berner kertoi eduskunnan kyselytunnilla 21.2.2019, että hän keskusteli oikeuskanslerin kanssa tammikuussa 2019 oikeista menettelytavoista siirryttäessä ministerin tehtävistä muihin tehtäviin. Berner sai itse tietää ehdokkuudestaan SEB:n hallitukseen vasta vähän ennen kuin SEB julkisti asian, eikä hän kertonut siitä etukäteen edes perheelleen. Bernerin mukaan hänellä ei koskaan ollut sellaista suunnitelmaa, että hän ministerinä toimiessaan ottaisi vastaan hallituksen jäsenen tehtävät (SKT 267/2018 vp, PTK 163/2018 vp).

Rahoitusmarkkinoita koskevassa lainsäädännössä velvoitetaan muun muassa pörssiyritykset julkaisemaan tiedot, joilla voi olla vaikutusta rahoitusvälineiden hintoihin. Tällaiset tiedot ovat sisäpiirintietoa ennen kuin ne on julkaistu. Lainsäädännön mukaan sisäpiirintiedon julkaisemisesta päättää yritys itse ja tiedon oikeudettomasta paljastamisesta voidaan tuomita rangaistus. Ministeri Berner olisi siis menetellyt lainvastaisesti, jos hän olisi kertonut sivullisille ehdokkuudestaan SEB:n hallitukseen ennen kuin SEB tiedotti asiasta.

Perustuslain mukaan ministerin on ilmoitettava sidonnaisuuksistaan eduskunnalle. SEB:n yhtiökokous päätti 26.3.2019 ministerin Bernerin valinnasta yhtiön hallituksen jäseneksi 1.6.2019 alkaen. Bernerin ilmoitus asiasta toimitettiin 28.3.2019 eduskunnalle. Tasavallan presidentti vapautti Bernerin hänen pyynnöstään 29.5.2019 ministerin tehtävistä.

Ministerin vastuu virkatoimistaan eduskunnalle kattaa sekä oikeudellisen että poliittisen vastuun. Poliittinen vastuu toteutuu eduskunnan osoittaman epäluottamuksen kautta. Oikeuskansleri valvoo kansanedustajana toimivan ministerin toiminnan laillisuutta eduskunnassa silloin, kun ministeri esiintyy eduskunnassa ministerin tehtävässä, kuten eduskunnan kyselytunnilla vastaamassa muiden kansanedustajien kysymyksiin. Oikeuskansleri valvoo myös ministerin sidonnaisuusilmoitusten laillisuutta.

Edellä selostetun perusteella Ministeri Bernerin ei voida katsoa toimineen lainvastaisesti antaessaan eduskunnalle suullisesti tai kirjallisesti tietoja nimityksestään SEB:n hallitukseen taikka sen vaikutuksista ministerin tehtävien hoitoon. Ministerin menettely eduskunnan kyselytunnilla sekä hänen eduskunnalle antamiensa tietojen oikeellisuus ja riittävyys ovat kuitenkin ensisijaisesti eduskunnan toimivaltaan kuuluvia arviointikysymyksiä.

5.1.5 Pääministeri Sipilän menettely tietojen antamisessa eduskunnalle

Kanteluissa epäiltiin, että pääministeri Sipilä ei olisi antanut eduskunnalle oikeita tietoja ajankohdasta, jolloin hän sai tietää ministeri Bernerin ehdokkuudesta SEB:n hallituksen jäseneksi. Eduskunnan kyselytunnilla 21.2.2019 Sipilä kertoi vastauksissaan kansanedustajien kysymyksiin, että hän sai tietää asiasta silloin, kun SEB tiedotti nimitysvaliokunnan esityksistä hallituksen jäseniksi (SKT 265/2018 vp ja SKT 267/2018 vp, PTK 163/2019 vp). Sipilä on lausunnossaan oikeuskanslerille kertonut saaneensa asiasta tiedon 19.2.2019 illalla Suomen Tietotoimiston uutisesta, joka koski SEB:n tiedotetta.

Edellä kohdassa 5.1.4 on selostettu ministerin vastuuta virkatoimistaan eduskunnalle ja oikeuskanslerin toimivaltaa valvoa ministerin menettelyä eduskunnassa.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella pääministeri Sipilä ei ole menetellyt lainvastaisesti vastatessaan eduskunnan kyselytunnilla 21.2.2019 hänelle esitettyyn kysymykseen ajankohdasta, jolloin hän sai tiedon ministeri Bernerin ehdokkuudesta SEB:n hallitukseen.

5.2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Laillisuusvalvonnan keinoin saaduissa selvityksissä ei ole ilmennyt, että ministeri Berner olisi menetellyt lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti siirtyessään ministerin tehtävistä SEB:n hallituksen jäseneksi. Selvitysten mukaan ei myöskään ole oikeudellisia perusteita katsoa, että ministeri Bernerin ja pääministeri Sipilän eduskunnalle asiasta antamat tiedot eivät olisi olleet paikkansa pitäviä.

Olen edellä kohdassa 5.1.3 todennut ministerin muihin tehtäviin siirtymistä koskevan lainsäädännön olevan puutteellista. Pidän sen vuoksi perusteltuna, että jo aikaisemmin vireillä ollutta, ministerin karenssia koskevaa lainvalmisteluhanketta jatkettaisiin. Lähetän tämän vuoksi päätökseni asian valmistelusta vastaavalle valtioneuvoston kanslialle ja pyydän ilmoittamaan viimeistään 28.2.2020, mihin toimenpiteisiin päätökseni johdosta on ryhdytty.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIIRASTO
