



ASIA Työ- ja elinkeinoministeriön menettely selvityksen tilaamisessa asianajotoimistolta

KANTELU

Kantelija arvostelee 16.1.2019 päivätyssä kantelussaan hallitusta kaivoslakia koskevan selvityksen tilaamisesta kaivosyhtiötä avustaneelta Asianajotoimisto Oy:ltä. Kantelija kirjoittaa, että selvityksen riippumattomuus on kyseenalaistettu ja sitä on arvosteltu suppeaksi ja riittämättömäksi.

SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriö on 7.5.2019 antanut pyytämäni selvityksen.

RATKAISU

Tapahtumat

Hallitus antoi 26.10.2017 eduskunnalle esityksen Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 149/2017 vp) (jäljempänä CETA-sopimus). Asiaa käsiteltiin useissa erityisvaliokunnissa, muun muassa ympäristövaliokunnassa. Ulkoasiainvaliokunta antoi asiasta mietinnön.

Kyseisen sopimuksen investointisuojaan liittyvään riitojenratkaisumenettelyyn kohdistui kriittisiä arvioita sekä sopimusneuvottelujen aikana että sopimukseen sisällytettyjen, menettelyn puutteita korjaavien muutosten jälkeen. Ulkoasiainvaliokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä kriittisiä huomioita esitettiin erityisesti siitä näkökulmasta, että järjestelmä vahvistaisi ulkomaisen sijoittajan neuvotteluvoimaa suhteessa EU:hun, sen jäsenvaltioihin ja kotimaisiin toimijoihin. Tämä kysymys liittyy sekä esitettyyn riitojenratkaisujärjestelmään että osapuolten mahdollisuuteen kehittää lainsäädäntöään. Samanlaisia huolia nousi esiin myös erikoisvaliokuntien käsitellessä CETA-sopimusta. LaVL 1/2018 vp - HE 149/2017 vp ; StVL 1/2018 vp - HE 149/2017 vp; TyVL 1/2018 vp - HE 149/2017 vp; YmVL 2/2018 vp - HE 149/2017 vp.

CETA-sopimuksen käsittelyn yhteydessä erityisenä huolenaiheena nousi esiin kanadalaisten kaivosyhtiöiden aktiivisuus sijoittajansuojajärjestelmän käyttämisessä (YmVL 2/2018 vp – HE 149/2017 vp). Ulkoasiainvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että Kanada on kotimaa useille maailman suurimmista kaivosalan yhtiöistä, joilla on myös mielenkiintoa toimia Suomessa ja että kaivostoimintaa säätelevän lainsäädännön muutokset ovat potentiaalisesti sellaisia, jotka useiden asiantuntijoiden mielestä saattaisivat käynnistää CETA-sopimuksen investointisuoja koskevien määräysten mukaisen korvauskanneprosessin. Kun CETA-sopimuksen ratifiointiprosessin arvioitiin kestävän vielä ainakin kyseisen vaalikauden loppuun asti, valiokunta piti tärkeänä, että Suomessa varaudutaan ennakoivasti tällaisen mahdollisuuteen tekemällä tarpeellisiksi arvioidut lainsäädäntömuutokset niin, että ne voidaan hyväksyä tuolla vaalikaudella. Samalla valiokunta korosti, että Suomella on sopimuksen hyväksymisen jälkeenkin oikeus muuttaa lainsäädäntöään tarpeellisten politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vastauksessaan hallituksen esitykseen eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi 16.5.2018 (EV 41/2018 vp – HE 149/2017 vp) eduskunta hyväksyi seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää välittömästi kaivoslain uudistamisen arvioinnin ja tuo tarvittavat muutosesitykset eduskunnan hyväksyttäväksi niin, että muutokset voidaan saattaa voimaan tällä vaalikaudella.”

Työ- ja elinkeinoministeriö päätti hankkia eduskunnan lausuman johdosta selvityksen CETA-sopimuksen aiheuttamista mahdollisista lainsäädännön kehittämistarpeista EU:n ja Kanadan välisen CETA-sopimuksen astuessa voimaan suorahankintana Asianajotoimisto Oy:ltä. Selvitystä pyydettiin siitä, onko kaivoslaissa selkeitä muutostarpeita CETA-sopimuksen investointisuojan seurauksena, mahdollisuudesta varautua investointisuojaan liittyvien kanteiden käsittelemiseen yksittäisen substanssilain muutoksilla ja CETA-sopimukseen sisältyvistä mahdollisista suorista tai epäsuorista vaikutusmekanismeista, joilla voi olla rajoittava vaikutus kaivoslain kehittämiseen tulevaisuudessa.

Selvityksen hankkimista kyseiseltä asianajotoimistolta ministeriö on perustellut oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä eduskunnan lausuman sisältämän aikajänteen haasteellisuudella mahdollisten tarvittavien lainmuutosten kannalta. Ministeriö tilasi selvityksen suorahankintana, jotta selvityksen mahdollisesti esiintuomien muutostarpeiden mukainen hallituksen esitys ehtisi lausuman mukaisesti eduskunnan käsittelyyn ja laki voimaan ennen seuraavia vaaleja. Suorahankinta tehtiin ministeriön mukaan kyseiseltä asianajotoimistolta siksi, että se on ministeriön mukaan merkittävä ympäristö- ja luonnonvaraoikeuden asiantuntijaorganisaatio, jolla on kokemusta vastaavatyypisten selvitysten laatimisesta. Lisäksi ministeriön tuo selvityksessään esille, että selvitystoimeksianto asianajotoimistossa hoitaneilla kahdella asianajajalla on kokemusta ympäristö- ja luonnonvaraoikeudesta tai kaivoslain soveltamisesta käytännössä.

Julkisissa lähteissä olevien tietojen mukaan Asianajotoimisto Oy avustaa tai on avustanut ainakin kahta Suomessa toimivaa kanadalaista kaivosyhtiötä. Asianajotoimisto Oy:n verkkosivujen mukaan se on myös avustanut kaivannaisteollisuudessa toimivien yritysten vaikuttamis- ja yhteistyöjärjestöä Kaivosteollisuus ry:tä lobbauksessa kaivos-, jäte- ja jäteverolakien uudistamiseen liittyen ja neuvotteluissa ministeriöiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan ministeriö on ollut suorahankintaa tehdessään tietoinen siitä, että Asianajotoimisto Oy:n asiakkaina on kanadalaisia kaivosyhtiöitä.

Asianajotoimisto Oy:n kahden asianajajan laatima selvitys CETA-sopimuksen aiheuttamista mahdollisista muutostarpeista kaivoslakiin valmistui 28.8.2018. Työ- ja elinkeinoministeriö

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

toimitti sen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 23.10.2018. Lisäksi ministeriö on saadun selvityksen mukaan toimittanut sen asianomaisille valiokunnille. Ulkoasiainvaliokunta on järjestänyt asiasta kuulemistilaisuuksia. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on arvosteltu selvityksen tilaamista Asianajotoimisto Oy:ltä sekä selvityksen kattavuutta. Asiasta on myös esitetty eduskunnassa useita kirjallisia kysymyksiä (mm. KK 359/2018 vp).

Arviointi

Säännökset

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta.

Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot.

Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.

Eduskunnan oikeudesta saada tietoja kansainvälisissä asioissa on lisäksi voimassa, mitä siitä muualla perustuslaissa säädetään.

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. 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.

Arviointia

Hallintolain 6 §:n toisessa virkkeessä säädetään, että viranomaisten ”toimien on oltava puolueettomia”. Tämä säännös pitää sisällään hallinto-oikeudellisen objektiviteettiperiaatteen. Samaa tarkoittaen puhutaan myös neutraalisuudesta ja asiallisuudesta. Periaatteen taustalla on ajatus taata yleisön luottamus virkakoneiston toimintaan. (Niemivuo - Keravuori-Rusanen - Kuusikko: Hallintolaki, 2010, s. 129-130)

Hallintolain perusteluissa korostetaan sitä, että viranomaisen ”päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa” (HE 72/2002 vp, s. 55/I). Viranomaisen on kaikessa toiminnassaan noudatettava hyvän hallinnon periaatteita. Viranomaisella on siten muussakin toiminnassa kuin hallintoasian käsittelyssä velvollisuus objektiiviseen toimintaan.

Eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä seuraa, että eduskunnan on saatava valtioneuvostolta kaikki asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tieto. Tästä on nimenomainen säännös perustuslain 47 §:ssä. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu

eduskunnan toimitus saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Valiokunnalla on myös oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta.

Oikeuskirjallisuudessa eduskunnan tietojensaantioikeutta on tarkasteltu parlamentaarisen järjestelmän toiminnan kannalta: siihen kuuluu välttämättömänä elementtinä tiedonkulku ja keskusteluyhteys eduskunnan ja hallituksen välillä. Hallituksen on tiedotettava eduskunnalle kaikista hallituksen toimintaa koskevista asioista. Monelta osin tämä eduskunnan informointi on erikseen säädeltyä ja pakollista, kuten eduskunnalle annettavat kertomukset, tai säädeltyä ja valinnaista, kuten valtioneuvoston tiedonannot ja selonteot tai pääministerin ilmoitukset. Hallituksesta liikkeelle lähtevän informoinnin rinnalla on järjestelyjä, joissa aloite tulee eduskunnasta, kuten välikysymykset, kysymykset tai eduskunnassa järjestetyt keskustelut. (Mikael Hidén: Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 3. painos, s. 237)

Erikseen järjestettyjen tiedontoimittamismuotojen lisäksi parlamentaarisen järjestelmän toimintaan kuuluu muutoinkin vaatimus siitä, että eduskunta saa päätöksentekoonsa kaiken tarvittavan tiedon, olipa kysymys esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluista taikka ministeriön edustajien kuulemisesta valiokuntavalmistelussa. Yleisenä toteamuksena voidaan sanoa, että parlamentaarisessa järjestelmässä eduskunnan kuuluu saada kaikki se tieto, mitä sen päätöksenteko vaatii. Tiedolta voidaan samalla edellyttää, että se on asiaan kuuluvaa ja luotettavaa. Valiokuntien yleisestä tiedonsaantioikeudesta on todettu myös, ettei valiokuntien asema tiedonsaantioikeuden suhteen riipu esimerkiksi asianomaisen ministeriön tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. (PeVM 7/1990 vp) (Hidén, s. 237-238)

Toisaalta tiedonsaantioikeus koskee vain tietoja, joita valiokunta tai muu toimitus valtiosäännön mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsee. Kysymykseen tulevien tietojen piiriä rajoittaa myös se, että oikeus koskee vain viranomaisen hallussa olevia tietoja ja asiakirjoja. Tämän säännöskohdan perusteella ei siten voida edellyttää, että viranomainen esimerkiksi hankkisi joitakin asiakirjoja tai laatisi selvityksiä. (Hidén, s. 239)

Edellä mainitusta seuraa, että ministeriöllä on lähtökohtaisesti harkintavaltaa sen suhteen, mitä tietoja tai selvityksiä se ryhtyy hankkimaan. Kun ministeriö kuitenkin ryhtyy tietoja tai selvityksiä hankkimaan, sen eduskunnalle toimittaman tiedon on oltava asiaan kuuluvaa ja luotettavaa. Tämä koskee paitsi tietojen puolueettomuutta, myös niiden riittävää monipuolisuutta eduskunnan tiedon tarpeeseen nähden.

Työ- ja elinkeinoministeriö on hankkinut selvityksen CETA-sopimuksen aiheuttamista mahdollisista muutostarpeista yksityiseltä asianajotoimistolta. Asianajotoimistojen palveluiden käyttämisestä ministeriöissä ei ole olemassa säännöksiä eikä ohjeistusta. Lainsäädännön perusteella ei siten ole estettä sille, että ministeriö hankkii oikeudellisia asiantuntijaneuvoja tai -palveluita asianajotoimistoilta. On selvää, että kaivoslainsäädännön perusteellinen tunteminen ja alan erityisasiantuntemus kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön kyseisestä substanssialasta vastaavien virkamiesten virkavelvollisuuksiin. Yleisellä tasolla voidaan arvioida, että asianajopalvelujen käyttäminen voi oikeudenkäyntiprosessien lisäksi olla perusteltua lähinnä oikeudellista erityisasiantuntemusta vaativissa kysymyksissä silloin, kun ministeriössä ei ole tällaista asiantuntemusta. Erityisasiantuntemusta vaativissa asioissa asianajopalveluiden käyttäminen voi siten tulla kyseeseen.

Oikeuskanslerin selvityspyynnössä esitettyyn kysymykseen siitä, arvioitiinko ministeriössä sen seikan vaikutusta hankittavan selvityksen puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen, että Asianajotoimisto Oy:n asiakkaina on tai on ollut kanadalaisia kaivosyhtiöitä ja kotimainen kaivos-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

teollisuuden intressijärjestö, ministeriö on vastannut selvityksen tekijöiden kuuluvan Suomen Asianajajaliittoon ja noudattavan hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita, jotka sisältävät muun muassa riippumattomuus- ja esteettömyysnäkökulmat. Ministeriön mukaan sillä ei ole syytä olettaa, etteikö toimeksiantoa olisi otettu vastaan ja toteutettu näiden periaatteiden mukaisesti.

Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunta on oikeuskanslerin asianajajalain 6 §:n 3 momentin perusteella tekemän ilmoituksen johdosta arvioinut asianajajien menettelyn kyseisessä asiassa hyvän asianajajataavan noudattamisen ja asianajajan lojaliteettivelvollisuuden, riippumattomuuden ja esteellisyyden kannalta. Valvontalautakunta totesi ratkaisussaan 26.9.2019, että työ- ja elinkeinoministeriö oli tilatessaan selvitystä asianajotoimistosta ollut tietoinen kyseisen asianajotoimiston aiemmista ja olemassa olevista toimeksiannoista sidonnaisuuksineen kaivosalaan sekä kaivosyhtiöihin. Muun muassa tästä syystä valvontalautakunta katsoi, että asianajajien toiminta ei ollut ristiriidassa hyvän asianajajataavan kanssa. (julkinen ratkaisuseloste valvonta-asiassa dnro 23319)

Valvonta-asiaa koskevassa ratkaisussa asianajajien menettelyn arvioinnissa merkitystä annettiin siten sille, että ministeriö on tietoisena Asianajotoimisto Oy:n menneistä ja nykyisistä toimeksiannoista kanadalaisten kaivosyhtiöiden kanssa tilannut selvityksen nimenomaan kyseisestä asianajotoimistolta. Näkemykseni mukaan hyvän hallinnon periaatteita noudattava ministeriö ei voi perusteluna omalle menettelylleen vedota ulkopuolisen, tässä tapauksessa asianajajan, velvollisuuteen ottaa huomioon esteettömyys- ja puolueettomuusnäkökohdat. Kun ministeriön tulee toiminnassaan noudattaa objektiviteettiperiaatetta, ministeriön on näkemykseni mukaan omassa toiminnassaan huolehdittava siitä, että toiminta on paitsi asianmukaista ja puolueetonta, myös näyttää sellaiselta ulospäin. Katson, että nyt esillä olevassa tapauksessa ministeriön olisi tullut selvityksen tilaajana arvioida myös sitä, voiko ulkopuolisille syntyä ministeriön menettelyn vuoksi perustellusti epäilyksiä virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan.

Ministeriön menettelyä arvioitaessa merkitystä on annettava myös sille, että ministeriö on saadun selvityksen mukaan toimittanut eduskunnan hallitukselle osoittaman lausuman johdosta valiokunnille vastauksen, joka on sisältänyt vain asianajotoimiston laatiman selvityksen. Vaikka moitittavana ei voida pitää sitä, että ministeriö hankkii selvitystä myös ulkopuoliselta asiantuntevalta taholta, olisi eduskunnalle toimitettavaa vastausta ollut näkemykseni mukaan perusteltua eduskunnalle annettavan tiedon riittävän monipuolisuuden näkökulmasta täydentää myös muilta tahoilta, esimerkiksi tutkijoilta, hankitulla selvityksellä tai ministeriön virkavastuulla tekemällä, vähintäänkin asianajotoimiston selvitystä koskevalla arviolla. Tämä korostuu erityisesti nyt esillä olevassa tilanteessa, jossa selvityksen laatijana ollut asianajotoimisto on tuonut selvityksen tilaajana olleelle ministeriölle esille sidonnaisuutensa kaivosalan yhtiöihin.

Ministeriö on perustellut selvityksen hankkimista asianajotoimistolta eduskunnan lausuman asettaman aikajänteen haasteellisuudella. Asianajotoimisto Oy:n laatima laadittu selvitys CETA-sopimuksen aiheuttamista mahdollisista muutostarpeista kaivoslakiin valmistui 28.8.2018. Työ- ja elinkeinoministeriö toimitti sen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 23.10.2018, lähes kaksi kuukautta selvityksen valmistumisen jälkeen. Näin ollen aikataulu olisi mahdollistanut asian laajemmankin selvittämisen ja myös ministeriöiden välisen yhteistyön. Vaikka ympäristölainsäädäntö ja sen kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä toteamalla tavalla ympäristöministeriön hallinnonalaan ja työ- ja elinkeinoministeriö kertoo selvittäneensä eduskunnan lausuman mukaisesti vain omaan hallinnonalaansa liittyvän kaivoslainsäädännön muutostarpeet, perustuslain 20 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön korostaa nähdäkseni ministeriöiden välistä yhteistyötä asiassa, jonka käsittelyn yhteydessä on nostettu esiin ympäristönäkökohtiin liittyviä huolia.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Pidän työ- ja elinkeinoministeriön menettelyä eduskunnan hallitukselta pyytämän, kaivoslain-säädännön muutostarpeita koskevan arvion hankkimisessa kaivosyhtiöitä edustaneelta asian-ajotoimistolta ongelmallisena eduskunnan riittävän monipuolisen ja myös ulkopuoliselle yleisölle puolueettomalta näyttävän tiedonsaannin kannalta. Katson, että ministeriön menettely on ollut omiaan synnyttämään ulkopuolisissa epäilyksiä virkatoiminnan puolueettomuutta koh-taan.

Saatan tämän käsitykseni työ- ja elinkeinoministeriön tietoon lähettämällä ministeriölle tämän päätökseni.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
