



ASIA Valtiovarainministeriön menettely (KHO:n päätöksen noudattaminen; asianajopalveluiden käyttö Kreikka-vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa)

KANTELUT

Oikeuskanslerille 27.5.2013 lukien saapuneissa kanteluissa arvostellaan valtiovarainministeriötä ensinnäkin siitä, että valtiovarainministeriö ”ei ole julkistanut kaikkia Kreikka-vakuuksiin liittyviä asiakirjoja” korkeimman hallinto-oikeuden annettua 14.5.2013 päätökset, joiden mukaan Kreikka-vakuuksiin liittyvät asiakirjat ovat pankkien tunnistetietoja lukuun ottamatta julkisia. Toiseksi kanteluissa kysytään, onko valtiovarainministeriö vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa tilannut ulkopuolisilta asianajotoimistoilta palveluita, jotka sen lain mukaan olisi pitänyt pystyä hoitamaan omien virkamiesten asiantuntemuksella.

SELVITYS

Olen pyytänyt valtiovarainministeriötä toimittamaan kanteluiden johdosta tarpeellisen selvityksen.

Valtiovarainministeriö on antanut 19.8.2013 päivätyn selvityksen, jossa se toteaa Kreikan vakuusjärjestelyä koskevien asiakirjojen antamista ja julkistamista koskevasta prosessista seuraavaa:

Valtiovarainministeriö teki 7.-8.3.2012 yhteensä 15 päätöstä Kreikan vakuusjärjestelyä koskeviin asiakirjapyyntöihin. Asiakirjojen pyytäjistä 5 valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valtiovarainministeriö poisti 27.4.2012 antamallaan päätöksillä 7.-8.3.2012 antamansa päätökset, käsitteli asiat uudelleen ja antoi uudet päätökset valitusosoituksineen. Näistä päätöksistä 7 asiakirjan pyytäjää valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valtiovarainministeriön päätöksissä 27.4.2012 asiakirjapyyntöillä on katsottava tarkoitetun:

- 1) valtiovarainministereiden Evangelos Venizelos ja Jutta Urpilainen 13.2.2012 päivätyä ja 20.2.2012 allekirjoittamaa asiakirjaa,
- 2) seuraavia 23.2.2012 päivätyjä asiakirjoja:
 - a. ISDA Master Agreement,
 - b. ISDA Schedule to the Master Agreement,
 - c. Credit Support Annex to the Schedule to the ISDA Master Agreement,
 - d. Total Return Swap Confirmation ja
 - e. Escrow and Custody Agreement.

Lisäksi yksi asiakirjan pyytäjistä pyysi Kreikan ja euromaiden 8.5.2010 päivätyä lainasopimusta ja toinen diaarimerkintöjä vakuusjärjestelyistä.

Vakuusjärjestely Suomen valtion, kansainvälisen investointipankin ja neljän kreikkalaisen pankin kanssa muodostuu edellä 2 kohdassa mainituista erillisistä sopimuskokonaisuuksista a-e. Eri pankkien kanssa tehdyt sopimuskokonaisuudet ovat keskenään identtisiä lukuun ottamatta pankkien tunnistetietoja sekä kunkin pankin osallistumisprosenttia, joka määräytyy pankin koon mukaan. Valtiovarainministeriö toimitti asiakirjojen pyytäjille 27.4.2012 antamiensa päätösten liitteinä kopiot yhdestä vakuussopimuskokonaisuudesta ministeriön julkisiksi katsomiltaan osilta. Lisäksi diaarimerkintöjen pyytäjälle on toimitettu diaariote vakuusjärjestelystä.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksillään 14.5.2013 (taltionumerot 1660-1671) kumonnut valtiovarainministeriön päätökset siltä osin kuin asiakirjapyyntö on hylätty Kreikan ja Suomen valtiovarainministereiden 20.2.2012 allekirjoittaman asiakirjan osalta. Asiat on palautettu tältä osin ministeriölle asiakirjan antamiseksi valittajille.

Korkein hallinto-oikeus on lisäksi kumonnut valtiovarainministeriön päätökset siltä osin kuin asiakirjapyyntö on hylätty Suomen valtion ja pankkien välisten sopimusasiakirjojen sisällön osalta. Asiat on palautettu tältä osin ministeriölle sopimusasiakirjojen antamiseksi valittajille siten, että niistä ei ilmene valtion sopimuskumppaneina olevien pankkien nimiä ja muita niitä koskevia tai niihin liittyviä yksilöintitietoja.

Valitukset on hylätty siltä osin kuin sopimusasiakirjoihin sisältyy tietoja valtion sopimuskumppaneina olevien pankkien nimistä sekä sellaisista muista niitä koskevistä tai niihin liittyvistä yksilöintitiedoista, joista pankin nimi voidaan saada selville.

Valtiovarainministeriö on todennut toimittaneensa korkeimman hallinto-oikeuden päätösten antamispäivänä 14.5.2013 valittajille tiedon Kreikan ja Suomen valtiovarainministereiden 20.2.2012 allekirjoittaman asiakirjan sekä Suomen valtion ja pankkien välisten sopimusasiakirjojen sisällöstä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä edellytetyllä tavalla. Tieto on saatettu valittajille siten, että valtiovarainministeriö on antanut asiakirjat sähköisesti toimittamalla valittajille linkin valtiovarainministeriön ulkoiselle internet-sivulle, jossa on julkaistu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisilta julkisilta osiltaan yhden neljästä sopimuskokonaisuuden englanninkieliset asiakirjat sekä niiden suomenkieliset epäviralliset käännökset. Yhden sopimuskokonaisuuden asiakirjojen sivumäärä nousi yhteensä noin 300 sivuun. Lisäksi lainasopimuksen pyytäjälle on toimitettu hänen pyytämänsä asiakirja.

Valtiovarainministeriö on todennut halunneensa aktiivisesti edistää avoimuutta julkaisemalla heti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen 14.5.2013 valtiovarainministereiden al-lekirjoittaman asiakirjan sekä yhden sopimuskokonaisuuden ministeriön internet-sivulla asian herättämän suuren julkisen mielenkiinnon vuoksi. Vakuussopimus sisältää kaikkiaan 25 asiakirjaa. Asiakirjat sisältävät sopimukset Suomen valtion ja vakuusjärjestelyn vastapuolina olevien neljän kreikkalaisen pankin välillä. Kukin sopimuskokonaisuus sisältää kuusi asiakirjaa, joiden lisäksi kokonaisuuteen kuuluu kaikkia pankkeja koskeva oheiskirje. Taloussanomien kirjoituksen 25.5.2013 johdosta uudelleen heränneen julkisen keskustelun jälkeen ministeriö päätti avoimuutta edistääkseen julkaista kaikkia pankkeja koskevat, käytännössä identtiset sopimuskokonaisuudet sopimusten täytäntöönpanon liitännäiskirjeineen valtiovarainministeriön verkkosivulla.

Johtopäätöksensä valtiovarainministeriö toteaa, että valtiovarainministeriön käsityksen mukaan asiakirjojen toimittaminen sähköisesti vastasi valituksen tehneiden asiakirjan pyytäjien tarpeita ja haluamaa tapaa. Kansanedustaja Markus Mustajärvi on alun perin pyynnössään 7.3.2012 pyytänyt toimittamaan asiakirjan liitteineen postiosoitteeseen, mutta myös hänelle on asiakirjojen suuren määrän vuoksi toimitettu asiakirjat sähköisesti. Asiakirjojen pyytäjät saivat tiedon välittömästi korkeimman hallinto-oikeuden päätösten antamispäivänä samaan aikaan kun ministeriö julkaisi asiakirjat ulkoisilla sivuillaan. Myös julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukainen viranomaisen mahdollisuus poiketa asiakirjan pyytäjän valinnan vapautta korostavasta lähtökohdasta täyttyi asiakirjojen suuren määrän vuoksi.

Valtiovarainministeriö toteaa, että viranomaisen velvollisuutena on asiakirjojen antaminen pyydettyä, ei asiakirjojen julkaiseminen internetissä. Nämä asiat on julkisessa keskustelussa sekoitettu keskenään. Laki ei velvoita julkiseksi luokiteltujen asiakirjojen laittamista viranomaisen verkkosivuille eikä valtiovarainministeriö julkaise kaikkea julkiseksi luokiteltuja asiakirjoja verkkosivuillaan. Asiakirjat ovat olleet saatavissa ministeriön kirjaamosta. Tieto asiakirjojen sisällöstä on toimitettu kaikille asiakirjojen pyytäjille. Valtiovarainministeriö on myöhemmin täsmentänyt toimittaneensa sopimusasiakirjat KHO:n päätösten 14.5.2013 mukaisesti valittajille. Asiakirjoja alun perin pyytäneille muille henkilöille, jotka eivät valittaneet VM:n päätöksestä, ei ole erikseen toimitettu linkkiä ministeriön nettisivuille toukokuussa 2013 viettyihin asiakirjoihin.

Asianajotoimistojen palvelujen käyttöä koskevan prosessin kulusta valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa:

Valtiovarainministeriössä ryhdyttiin virkamiestyönä valmistelemaan 7.-8.3.2012 annettujen päätösten korjaamista julkisuudessa käydyn kriittisen keskustelun perusteella. Ensimmäiset pohjaluonnokset asiakirjapyyntöä koskevan päätöksen korjaamisesta syntyivät virkamiestyönä heti seuraavalla viikolla (viikko 12). Valmisteluun osallistui useita virkamiehiä ministeriön eri osastoilta. Myös oikeusministeriön julkisuuslain asiantuntijaan oltiin heti asian tiimoilta yhteydessä. Seuraavien parin kolmen viikon aikana ministeriössä käytiin läpi asiakirjojen mustaamista ja tarkennettiin päätösluonnoksen asiakirjakohtaisia perusteluja.

Kreikan vakuusjärjestelyyn liittyvien asiakirjojen julkisuuden arviointi oli valtiovarainministeriön mukaan oikeudellisesti erittäin haastavaa. Vastaavanlaisen monimutkaisen poliittista ulottuvuutta omaavan kansainvälisen rahoitusjärjestelyn julkisuuden arvioinnista ei ollut olemassa ennakkotapauksia. Ministeriön arvioinnissa keskeinen lähtökohta oli julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien kansainvälisten suhteiden suojan arviointi liikesalaisuutta koskevien 17 ja 20 kohtien ohella. Ministeriön lähtökohtana oli myös asiakirjojen antaminen osittain julkisuuslain 10 §:n nojalla.

Valtiovarainministeriö toteaa, että edellä mainituista syistä valtiovarainministeriön päätösluonnoksesta pyydettiin 8.4.2012 Hannes Snellmanin asianajotoimistosta juridinen lausunto Suomen lain näkökulmasta. Lisäksi sovittiin vakuusjärjestelyssä valtiovarainministeriön juridisena neuvonantajana toimineen lontoolaisen asianajotoimisto Linklatersin kanssa, että he käyvät sopimusasiakirjoissa olleiden ehtojen mukaiset keskustelut asiakirjojen julkistamisesta kreikkalaisten pankkien ja investointipankin asiamiesten kanssa. Englantilaisista asianajotoimistoista ei käytetty Suomen julkisuuslain soveltamisessa tai tulkinnassa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että koska suomalainen julkisuuskäytäntö poikkeaa valtiovarainministeriön arvion mukaan keski- ja eteläeurooppalaisesta sopimus- ja oikeuskäytännöstä, on asianajotoimistojen mukanaolo ollut asian valmistelussa poikkeuksellisesti tarpeen. Erilaisien julkisuuskäytäntöjen vuoksi päätöstä tehtäessä oli myös arvioitava, mikä vaikutus päätöksellä voisi olla Suomen valtion asemaan kansainvälisten taloudellisten ja poliittisten sopimusten sopimuslupajärjestelmänä.

Asianajotoimisto Hannes Snellmanin muistio valmistui 13.4.2012 ja muistioon pohjautuva kommenttipaperi valtiovarainministeriön päätösluonnokseen 16.4.2012. Asianajotoimisto Hannes Snellmanin muistio ja kommenttipaperi toimitettiin oikeusministeriön julkisuuslain asiantuntijalle kommentoitavaksi. Oikeusministeriön virkamies toimitti oman kommenttipaperinsa 17.4.2012. Valtiovarainministeriössä jatkettiin päätösluonnoksen valmistelua oikeusministeriön asiantuntijan kommenttien ja korjausehdotusten pohjalta. Valtiovarainministeriön päätökset 15:n asiakirjapyyntöä koskevan päätöksen korjaamisesta valmistuivat 27.4.2012.

Johtopäätöksensä valtiovarainministeriö toteaa, että valtiovarainministeriö on koko valmisteluprosessin ajan itse vastannut päätösten valmistelusta, asian selvittämisestä, asiakirjojen salassapidon oikeudellisesta arvioinnista sekä perustelujen kirjoittamisesta. Valtiovarainministeriö on pyytänyt asian selvittämisessä kommentteja suomalaiselta asianajotoimisto Hannes Snellmanilta sekä oikeusministeriöltä Suomen julkisuuslain soveltamisesta kyseisiin sopimusasiakirjoihin. Kuten liitteenä olevien valtiovarainministeriön päätösluonnoksen, asianajotoimisto Hannes Snellmanin ja oikeusministeriön kommenttipapereiden sekä valtiovarainministeriön lopullisen päätöksen sisältöjen vertailusta selkeästi ilmenee, on valtiovarainministeriö itse ja itsenäisesti vastannut toimialaansa kuuluvan asian valmistelusta ja oikeudellisesta arvioinnista.

Valtiovarainministeriö on oman käsityksensä mukaan toiminut voimassa olevan lainsäädännön ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti niin asianajopalveluiden käytössä päätösten valmisteluvaiheessa kuin vakuusasiakirjojen antamisessa ja ”julkistamisessa” korkeimman hallinto-oikeuden annettua asiassa ratkaisun.

Valtiovarainministeriöltä on lisäksi hankittu tarkentavaa selvitystä sähköpostitse ja puhelimitse 4.10.2013.

RATKAISU

Säännökset

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Asiakirjan pyytämistä koskevassa julkisuuslain 13 §:ssä säädetään muun muassa, että pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettaessa toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomaisen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Julkisuuslain 16 §:ssä on säännökset asiakirjan antamistavoista. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskevan 18 §:n mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Julkisuuslain 20 §:ssä on säädetty viranomaisen velvollisuudesta edistää avoimuutta.

Hallintolain (434/2003) 31 §:ssä on säädetty asian selvittämismääräyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Arviointi

Kreikka-vakuusasiakirjojen luovuttaminen asiakirjoja pyytäneille tahoille

Kantelussa on esitetty epäily, että valtiovarainministeriö ei ole – korkeimman hallinto-oikeuden annettua ratkaisunsa Kreikka-vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa – ”julkistanut kaikkia Kreikka-vakuuksiin liittyviä asiakirjoja”.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksissään 14.5.2013 (taltionumerot 1660-1671) katsonut, että ministeriön tulee ensinnäkin antaa valittajille Kreikan ja Suomen valtiovarainministereiden 20.2.2012 allekirjoittama asiakirja kokonaisuudessaan ja toiseksi ministeriön on annettava valittajille päätöksessä yksilöidyt sopimusasiakirjat siten, että niistä ei ilmene valtion sopimus-kumppaneina olevien pankkien nimiä ja muita niitä koskevia tai niihin liittyviä yksilöintitietoja. Lisäksi ministeriön tuli antaa Kreikan ja euromaiden välinen lainasopimus sitä pyytäneelle valittajalle.

Julkisuuslain 16 §:ssä on säännökset asiakirjan antamistavoista. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tietoa suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Tiedon antamistapojen osalta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranomaisen on pyynnöstä esimerkiksi otettava sitä pyytävälle jäljennös asiakirjasta tai sallittava sen jäljentäminen viranomaisen luona. Jos asiakirjasta pyydetään jäljennöstä, sen sisällön suullinen selostaminen ei ole riittävä tiedonantamistapa. Hyvään hallintotapaan voidaan katsoa kuuluvan, että viranomaisen pyydetessä lähettää postitse pyytäjälle asiakirjan jäljennöksen tai tulosteen. Tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta voidaan antaa myös teknisenä tallenteena tai muuten sähköisessä muodossa. Samoin on mahdollinen menettely, jossa julkinen asiakirja lähetetään esimerkiksi sähköpostin liitetiedostona tietoa haluavalle. (*Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, Helsinki 1999, s. 255*)

Valtiovarainministeriö on toimittanut selvityksensä liitteenä valittajien ministeriölle sähköpostitse tai kirjeitse lähettämät asiakirjapyynnöt. Asiakirjapyynnöistä ilmenee, että niissä on eri tavoin muotoiltuna pyydetty valtiovarainministeriöltä joko asiakirjajäljennöksiä tai tilaisuutta asiakirjojen jäljentämiseen valtiovarainministeriössä asiakirjoja pyytäneen itsensä tai tämän avustajan toimesta. Yhdessä asiakirjapyynnössä pyydetään asiakirjajäljennösten toimittamista postitse.

Valtiovarainministeriön selvityksestä ilmenee, että ministeriö on korkeimman hallinto-oikeuden päätösten antamispäivänä toimittanut 14.5.2013 valittajille tiedon Kreikan ja Suomen valtiovarainministereiden 20.2.2012 allekirjoittaman asiakirjan sekä Suomen valtion ja pankkien välisten sopimusasiakirjojen sisällöstä siten, että valtiovarainministeriö on antanut asiakirjat sähköisesti toimittamalla valittajille sähköpostitse linkin valtiovarainministeriön ulkoiselle internet-sivulle, jossa on julkaistu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisilta julkisilta osiltaan yhden neljästä sopimuskokonaisuuden englanninkieliset asiakirjat sekä niiden suo-

menkieliset epäviralliset käännökset. Lisäksi lainasopimuksen pyytäjälle on toimitettu hänen pyytämänsä asiakirja. Valtiovarainministeriö toteaa, että Taloussanomien kirjoituksen 25.5.2013 johdosta uudelleen heränneen julkisen keskustelun jälkeen ministeriö päätti avoimuutta edistääkseen julkaista kaikkia pankkeja koskevat, käytännössä identtiset sopimuskokonaisuudet sopimusten täytäntöönpanon liitännäiskirjeineen valtiovarainministeriön verkkosivulla.

Asiassa on arvioitava ensinnäkin sitä, onko valtiovarainministeriö luovuttanut asiakirjat siinä muodossa kuin niitä on pyydetty ja toiseksi, onko ministeriö antanut julkisilta osiltaan kaikki ne asiakirjat, joita ministeriöltä oli pyydetty siten kuin korkein hallinto-oikeus oli päätöksissään edellyttänyt.

Valtiovarainministeriö on katsonut, että julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukainen viranomaisen mahdollisuus poiketa asiakirjan pyytäjän valinnan vapautta korostavasta lähtökohdasta täyttyi asiakirjojen suuren määrän vuoksi. Vakuussopimus sisältää kaikkiaan 25 asiakirjaa. Asiakirjat sisältävät sopimukset Suomen valtion ja vakuusjärjestelyn vastapuolina olevien neljän kreikkalaisen pankin välillä. Kukin sopimuskokonaisuus sisältää kuusi asiakirjaa, joiden lisäksi kokonaisuuteen kuuluu kaikkia pankkeja koskeva oheiskirje. Ministeriön mukaan yhden sopimuskokonaisuuden asiakirjojen sivumäärä suomenkielisinä käännöksineen nousi yhteensä noin 300 sivuun.

Kuten edellä on todettu, tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on pääsääntöisesti annettava asiakirjapyynnön esittäneen haluamalla tavalla. Poikkeaminen tästä pääsäännöstä on mahdollista, jos pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuttaisi kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Haitan tulee olla todellista ja olennaista (HE 30/1998 vp).

Asiakirjojen suuri sivumäärä huomioon ottaen on nähdäkseni ollut perusteltua, että ministeriö on toimittanut pyydettyt sopimusasiakirjat valittajille sähköisesti. Julkisuuslain esitöissä ei ole otettu kantaa ministeriön kyseisessä tapauksessa noudattaman kaltaiseen tiedon antamistapaan, toisin sanoen linkin lähettämiseen pyydettyjä asiakirjoja sisältäville ministeriön ulkoisille verkkosivuille. Ministeriö on nähdäkseni voinut perustellusti odottaa, että valittajina olleet tahot saavat tiedon asiakirjoista vaivatta heille sähköpostitse lähetetyn linkin kautta ja näin ollen kyseisen tiedonantamistavan käyttäminen on tässä tapauksessa ollut hyväksyttävissä.

Sen sijaan siltä osin kuin saadusta selvityksestä ilmenee, että ministeriö on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen antamispäivänä antanut valittajille sähköpostitse lähetetyn linkin kautta tiedon ainoastaan yhden sopimuskokonaisuuden asiakirjoista, on ministeriön menettely altis arvostelulle. Julkisuuslaki velvoittaa viranomaista antamaan asiakirjoista tiedon niille henkilöille, jotka ovat niitä julkisuuslain mukaisesti ministeriöltä pyytäneet, ellei asiakirjoja ole jonkin julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteen vuoksi pidettävä kokonaan tai osittain salassa. Tämä tiedonsaantioikeus koskee jokaista pyydettyä asiakirjaa niiden mahdollisesta samankaltaisuudesta huolimatta. Lisäksi hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen mukaista olisi ollut toimittaa asiakirjat myös niille tahoille, jotka olivat asiakirjoja ministeriöltä ensi vaiheessa pyytäneet, mutta jättäneet valittamatta asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valtiovarainministeriön menettely on ollut omiaan herättämään sekaannusta ja epäilyjä siitä, pitääkö ministeriö edelleen salassa osan niistä asiakirjoista, joiden korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksissään olevan julkisia pankkien yksilöintitietoja lukuun ottamatta. Ottaen huomioon julkisuusperiaatteeseen liittyvän kontrollitehtävän ja julkisuuslain tarkoituksen antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, on todettava, että

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

ministeriön ilmoitusta muiden sopimusasiakirjojen sisällöstä ei voida pitää riittävänä tilanteessa, jossa ministeriöltä on pyydetty asiakirjajäljennöksiä. Laittamalla ensi vaiheessa neljästä sopimuskokonaisuudesta vain yhden sopimuskokonaisuuden ulkoisille verkkosivuilleen ministeriö ei täyttänyt sille korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti kuuluvaa velvollisuuttaan antaa pyydettyt asiakirjat kullekin niitä pyytäneelle siten kuin korkein hallinto-oikeus on päätöksissään edellyttänyt. Sitten ministeriö korjasi puutteen laittamalla ulkoisille verkkosivuilleen myös kolmeen muuhun sopimuskokonaisuuteen kuuluvat asiakirjat sekä pankkeja koskevan oheiskirjeen.

Ministeriö on selvityksessään todennut halunneensa aktiivisesti edistää avoimuutta julkaisemalla asiakirjoja internetsivuillaan. Hyvään hallintoon kuuluva avoimuus ja hyvä tiedonhallintatapa tapa edellyttävät viranomaisen aktiivisia toimia avoimuuden edistämiseksi. Tätä tavoitetta palvelee muun muassa se, että viranomainen laittaa asiakirjoja verkkosivuilleen yleisön saataville. Erityisesti tällaisen menettelyn merkitys korostuu yhteiskunnallisen keskustelun kannalta merkittävien asiakirjojen osalta. Yksityisen tiedonsaantioikeutta menettely ei kuitenkaan korvaa. Selvyyden vuoksi on myös syytä todeta, että julkisuuslain 9 §:ssä tarkoitettu oikeus tiedonsaantiin viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta, josta tässä asiassa on kyse, ei merkitse sitä, että viranomaisella olisi velvollisuus julkistaa asiakirjapyynnön perusteella luovuttamiaan asiakirjoja yleisölle laajemminkin esimerkiksi ulkoisilla verkkosivuillaan.

Asianajopalveluiden käyttäminen asiakirjapyyntöihin annettavaa päätöstä valmisteltaessa

Kanteluissa pyydetään selvittämään, onko valtiovarainministeriö Kreikka-vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa tilannut ulkopuolisilta asianajotoimistoilta palveluita, jotka sen lain mukaan olisi pitänyt pystyä hoitamaan omien virkamiesten asiantuntemuksella.

Valtiovarainministeriön selvityksestä ilmenee, että valtiovarainministeriö on käyttänyt vakuusjärjestelyä koskevissa asioissa apunaan sekä ulkomaista asianajotoimistoa että suomalaista asianajotoimistoa. Valtiovarainministeriö oli sopinut vakuusjärjestelyssä valtiovarainministeriön juridisena neuvonantajana toimineen lontoolaisen asianajotoimiston kanssa, että se käy sopimusasiakirjoissa olleiden ehtojen mukaiset keskustelut asiakirjojen julkistamisesta kreikkalaisten pankkien ja investointipankin asiamiesten kanssa.

Minulla ei ole aihetta epäillä, että valtiovarainministeriö olisi vastoin ilmoitustaan käyttänyt ulkomaista asianajotoimistoa Suomen julkisuuslain soveltamisessa tai tulkinnessa. Se, että valtiovarainministeriö on vakuusjärjestelyssä ja vakuussopimusten edellyttämässä konsultointiprosessissa pitänyt tarpeellisenä käyttää neuvonantajanaan ulkomaista asianajotoimistoa, on ministeriön tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluva kysymys.

Suomalaisen asianajotoimiston palveluiden käyttäminen on saadun selvityksen perusteella liittynyt nimenomaisesti vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevan kysymyksen arviointiin ministeriölle tulleiden asiakirjapyyntöjen johdosta. Käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenee, että valtiovarainministeriö on 8.4.2012 toimittanut suomalaiselle asianajotoimistolle ministeriössä laaditun päätösluonnoksen Kreikka-asiakirjoja koskeviin asiakirjapyyntöihin. Tämän jälkeen asianajotoimistossa laadittiin sekä 13.4.2012 päivätty muistio otsikolla ”Kreikka-vakuusasiakirjojen julkisuus” että 16.4.2012 päivätty asiakirja, joka sisälsi asianajotoimistossa tehtyjä muutoksia ja lisäyksiä valtiovarainministeriössä laadittuun päätösluonnokseen.

Tämän jälkeen valtiovarainministeriö toimitti selvityksestä ilmenevällä tavalla asianajotoimiston muistion ja valtiovarainministeriön päätösluonnoksen asianajotoimistossa tehtyine muutoksineen kommentoitavaksi oikeusministeriön julkisuuslain asiantuntijalle, joka toimitti kom-

menttinsa valtiovarainministeriöön 17.4.2012. Valtiovarainministeriö toteaa jatkaneensa päätösluonnoksen valmistelua oikeusministeriön asiantuntijan kommenttien ja korjausehdotusten pohjalta. Valtiovarainministeriön päätökset 15:n asiakirjapyyntöä koskevan päätöksen korjauksesta valmistuivat 27.4.2012.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan antamista koskeva päätösvalta kuuluu sille viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on, jollei asiasta toisin säädetä. Asiakirjapyyntöön annettavan päätöksen valmisteleminen ja päätöksen tekeminen on näin ollen ollut ministeriölle kuuluva tehtävä.

Asiakirjapyynnön käsittelyssä on kyse hallintoasian käsittelystä. Viranomaisen huolehtimisvelvollisuuden piiriin kuuluu asiaan vaikuttavien tosiseikkojen selvittämisen ja tosiasioiden arvioinnin lisäksi myös niiden oikeussäännösten tunteminen ja tarpeen vaatiessa selvittäminen, joilla lain mukaan on vaikutusta asian ratkaisuun. Koska viranomaisen on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan noudatettava toiminnassaan tarkoin lakia, sen on itse tunnettava asiaan sovellettava laki tai tarvittaessa hankittava siitä selvitys. Selvittämiskeinoja ei ole hallintolaissa tyhjentävästi määritelty. (*Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*, Helsinki 2008, s. 168 ja 179)

Valtiovarainministeriö on katsonut, että nyt kyseessä olevan sopimusasiakirjakokonaisuuden julkisuuden arvioiminen on ollut oikeudellisesti erittäin haastavaa ja tästä syystä asianajopalveluiden käyttö on ollut poikkeuksellisesti tarpeen. Ministeriö katsoo itse vastanneensa koko valmisteluprosessin ajan päätösten valmistelusta, asian selvittämisestä, asiakirjojen salassapidon oikeudellisesta arvioinnista sekä perustelujen kirjoittamisesta.

Valtiovarainministeriö on selvityksensä liitteenä toimittanut oikeuskanslerinvirastoon valtiovarainministeriön alkuperäisen päätösluonnoksen, asianajotoimistossa laaditun muistion ja muokatun päätösluonnoksen, oikeusministeriön edustajan kommentoiman päätösluonnoksen sekä lopullisen päätöksen. Aineiston perusteella on todettavissa, että lopulliseen päätökseen sisältyy niin valtiovarainministeriössä kuin asianajotoimistossakin laadittua tekstiä. Päätösasiakirjan sivut 1-3 ovat käytettävissäni olleen aineiston perusteella pääosin valtiovarainministeriössä laadittuja ja sisältävät lähinnä julkisuuslain pykälien referointia, sivut 4-7 on pääosin laadittu asianajotoimistossa ja ne sisältävät lähinnä lainauksia oikeuskäytännöstä ja oikeuskirjallisuudesta. Päätöksen sivut 8-11 sisältävät asiakirjakohtaisen oikeudellisen arvioinnin. Oikeudellisen arvioinnin sisältävät sivut ovat käytössäni olleen aineiston perusteella pääosin valtiovarainministeriössä laadittuja, mutta niihin sisältyy joiltakin osin myös asianajotoimistossa laadittua tekstiä.

Aineistosta ilmenee myös, että oikeusministeriön julkisuuslain asiantuntija on kommenteissaan todennut päätösluonnokseen sisältyvien julkisuusarviointien vaikuttavan käytettävissä olevan tiedon ja oikeuskäytännön perusteella johtavan sääntelyä laajempaan salassapitoon. Samoin asiakirja-aineistosta ilmenee, että asiantuntija on muun muassa esittänyt kriittisiä näkemyksiä siitä, voivatko suhteet pankkeihin johtaa 24 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin seurauksiin, jotka ovat salassapidon edellytyksenä, epäillyt julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan sovellettavuutta kyseisessä asiassa sekä kiinnittänyt huomiota siihen, voivatko kaikki asiakirjojen sisältämät tiedot olla julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan tarkoittamia liikesalaisuuksia.

Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomaisen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen muun muassa huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja

laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Viranomaiselle kuuluu harkintavaltaa arvioitaessa esimerkiksi sitä, täyttyykö eräisiin julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädettyihin salassapitoperusteisiin sisältyvä vahinkoedellytyslauseke ja kuuluuko asiakirja siten salassapidon piiriin. Viranomaisen on kuitenkin käytettävä harkintavaltaansa julkisuusmyönteisesti ja tulkittava salassapitoperusteita pikemminkin suppeasti kuin niitä laajentaen. Perusoikeusmyönteistä tulkintaa koskeva periaate velvoittaa viranomaista valitsemaan useista mahdollisista tulkintavaihtoehdoista julkisuusperiaatetta parhaiten ja tehokkaimmin toteuttavan vaihtoehdon (PeVL 6/1988 vp; ks. myös *Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate*, Helsinki 1999, s. 13 ja 223 ja *Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö*, Jyväskylä 2000, s. 106). Asiaa tältä osin arvioitaessa huomio kiinnittyy siihen, että oikeusministeriön julkisuuslain asiantuntijan näkemys päätösluonnoksessa ehdotetun johtamisesta sääntelyä laajempaan salassapitoon, ei näkyisi juurikaan vaikuttaneen valtiovarainministeriön arvioon asiakirjoihin soveltuvista salassapitoperusteista.

Kanteluissa on esitetty epäilyjä siitä, että valtiovarainministeriö olisi ulkoistanut vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevan päätöksenteon, toisin sanoen ministeriölle kuuluvan julkisen tehtävän, asianajotoimiston hoidettavaksi. Ministeriö puolestaan on perustellut tarvetta asianajopalveluiden käyttämiseen kyseisessä asiassa sillä, että vakuusasiakirjojen julkisuuden arviointi oli oikeudellisesti erittäin haastavaa eikä vastaavanlaisen monimutkaisen poliittista ulottuvuutta omaavan kansainvälisen rahoitusjärjestelyn julkisuuden arvioinnista ollut olemassa ennakkotapauksia.

Asianajotoimistojen palveluiden käyttämisestä ministeriöissä ei ole olemassa säännöksiä eikä ohjeistusta. Lainsäädännön perusteella ei siten ole suoranaista estettä sille, että ministeriö hankkii oikeudellisia asiantuntijaneuvoja tai -palveluita asianajotoimistoilta. Näin ollen minulla ei ole perusteita katsoa, että valtiovarainministeriö olisi menetellyt minkään nimenomaisen lainsäädännön vastaisesti kääntyessään asianajotoimistojen puoleen vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa kysymyksessä. Asiakirjajulkisuudesta päättämisessä on kyse viranomaisen ratkaisutoiminnasta ja viranomaisen on itsenäisesti arvioitava, missä määrin ja miltä osin se voi käyttää asianajotoimistoa ja sen arvioita päätöksentekonsa tukena. Joitakin yleistettävissä olevia näkökohtia tässä suhteessa voitaneen esittää. Lähtökohtaisesti on todettava, että julkisuuslain tunteminen ja julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluvat virkamiehen virkavelvollisuuksiin ja ministeriöiden on huolehdittava siitä, että ministeriöissä on riittävää julkisuuslain tuntemusta. Yleisellä tasolla voidaan arvioida, että asianajopalvelujen käyttäminen voi oikeudenkäyntiprosessien lisäksi olla perusteltua lähinnä oikeudellista erityisasiantuntemusta vaativissa kysymyksissä silloin, kun ministeriössä ei ole tällaista asiantuntemusta. Hallinnon perusjuridiikan – jollaiseen julkisuuslaki eittämättä kuuluu – soveltamisessa ei ministeriötasolla pitäisi pääsääntöisesti olla perusteltua tarvetta asianajopalveluiden käyttämiseen.

Kokoavasti totean tältä osin seuraavan:

Käytettävissäni olevan selvitysaineiston perusteella ei voida osoittaa, että ministeriö ei olisi itse tehnyt vakuusasiakirjojen julkisuuden arvioimista koskevaa ratkaisua. Päätöksentekoon johtanut menettely kuitenkin on kritiikille altis, koska selvitysaineiston perusteella syntyy sellainen kuva, että asianajotoimisto ei ole pelkästään antanut ministeriölle juridista konsultaatioapua vaan osallistunut konkreettisesti päätöksen muokkaamiseen ja päätöksen perustelujen kirjoittamiseen. Näyttää siltä, että asianajotoimistossa kirjoitettu teksti on suhteellisen laajoiltakin osin sellaisenaan jätetty lopulliseen päätökseen.

Tämän tapauksen erityispiirteisiin kuuluu, että asiakirjajulkisuuden arvioinnilla on ollut ulottuvuutta kansainväliseen sopimusjuridiikkaan ja siihen liittyvään yksityisen liikesalaisuuden

määrittelyyn. Arvioinnissa on ollut kyse myös kansainvälisen rahoitusjärjestelyn asiakirjojen julkisuuden mahdollisista vaikutuksista Suomen ja Kreikan sekä muiden euroalueen valtioiden suhteisiin. Tällaisten kysymysten oikeudellinen merkitys ja vaikutus kotimaisen julkisuuslain soveltamiseen on päätöksenteossa pitänyt tunnistaa ja kyetä arvioimaan. Merkillepantavaa kuitenkin on, että suomalaisen asianajotoimiston osuus näyttää selvitysaineiston perusteella painottuneen julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ja kotimaisessa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa esitetyn selvittelyyn. Näin ollen herää kysymys, onko ja missä määrin ministeriöllä voinut olla perusteltua aihetta ostaa asianajotoimistolta tämänkaltaisia palveluja.

Toimenpiteet

Kiinnitän edellä tässä päätöksessä esitettyyn viitaten valtiovarainministeriön huomiota siihen, että sen olisi tullut valita julkisuutta paremmin toteuttava toimintatapa ja antaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen jälkeen välittömästi yhden sopimuskokonaisuuden sijasta tieto kaikista siltä pyydettyistä vakuusasiakirjoista korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä edellytetyllä tavalla. Olisi ollut perusteltua, että ministeriö olisi antanut tiedon asiakirjoista valittajatahojen lisäksi myös niille tahoille, jotka olivat asiakirjoja ministeriöltä aiemmassa vaiheessa pyytäneet.

Lisäksi päätöksen valmisteluvaiheista saatu tieto valtiovarainministeriölle esitetystä näkemyksistä, joiden mukaan päätösluonnoksessa ehdotettu vaikuttaisi johtavan sääntelyä laajempaan salassapitoon, antaa ministeriön arvioinnin lopputulos huomioon ottaen aihetta kiinnittää ministeriön huomiota perusoikeusmyönteisen tulkintaperiaatteen merkitykseen julkisuuslain soveltamisessa.

Koska kysymys asianajopalveluiden ostamisesta suomalaiselta asianajotoimistolta edellä kerro-
tuin tavoin liittyy valtion varojen käytön perusteltavuuteen, lähetän päätökseni tarvittavine lii-
teaineistoinen valtionalouden tarkastusvirastolle tiedoksi ja harkittavaksi, antaako asianajo-
toimiston oikeudellisiin palveluihin turvautuminen tämänkaltaisissa tilanteissa tarkastusviras-
tolle aiheen harkita joihinkin toimenpiteisiin ryhtymistä.

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