



Kansanedustaja
Timo Harakka

1/8

Timo.Harakka@eduskunta.fi

KANTELU

Pyydätte 16.7.2015 oikeuskanslerille saapuneessa kirjoituksessanne, että oikeuskansleri selvittää, onko valtioneuvosto toiminut lainmukaisesti ja asianmukaisesti ylläpitäessään vaiteliaisuuspyyntöä eduskunnan 11.7.2015 ja 12.7.2015 hyväksymistä Suomen toimintalinjoista vielä neuvottelujen päättymisen 12.7.2015 jälkeen ja vielä sen jälkeen, kun 16.7.2015 oli hyväksytty uuden tilanteen toimintalinjat. Katsotte, että vaiteliaisuuspyynnön perustelu ”Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamisesta” on rauennut päätösten jälkeen. Kirjoitatte, että valiokunnan jäsenten vaatimuksista ja sihteeristön tiedusteluista huolimatta vaiteliaisuuspyyntöä ei poistettu, vaikka voimassa oli jo myöhemmin määritetty ja julkinen kanta.

Kantelussa on kyse valtioneuvoston kanslian eurohuippukokousta varten laatimasta perusmuistioista VNEUS2015-00505 ja valtiovarainministeriön perusmuistiosta VM2015-00433, joka muodostaa jatkokirjeen EJ 14/2015 vp ja valtiovarainministeriön jatkokirjeestä EJ 15/2015 vp, jolla suurelle valiokunnalle toimitettiin troikkainstituutioiden alustava arvio Kreikan uudistus-
sitoumuksista ja Euroopan komission arvio Kreikan tilanteen aiheuttamasta uhasta euroalueen rahoitusvakaudelle, Kreikan velkakestävydestä ja Kreikan rahoitustarpeesta. Jatkokirjeet liittyvät asiaan E 137/2014 vp.

SELVITYS

Valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö ovat 7.9.2015 antaneet niiltä pyytämäni selvitykset. Selvitykset ovat tämän ratkaisun liitteenä.

RATKAISU

Tapahtumatietoja

Valtiovarainministeriö valmisteli 11.7.2015 EU-ministerivaliokuntaa varten perusmuistion VM2015-00433, jonka otsikkona oli ”Kreikan tilanne – mahdollinen rahoitustukiohjelma Euroopan vakausmekanismista”. Kyseinen perusmuistio muodostaa jatkokirjeen EJ 14/2015 vp sisällön.

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että valtioneuvoston kansliassa laaditun EU-ministerivaliokunnan menettelyohjeen mukaan ministerivaliokuntaan toimitettavan asiakirjan laatijan vastuulla on harkita, sisältääkö asiakirja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti salassa pidettävää tietoa. Valtiovarainministeriö arvioi, että muistio oli salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 11 kohdan nojalla, koska muistio ensinnäkin sisälsi ehdotuksen Suomen toimintalinjaksi Kreikan mahdollista rahoitustukiohjelmaa koskeviin neuvotteluihin, erityisesti 11.7.2015 pidettävää euroryhmän kokousta varten ja toiseksi muistio sisälsi ei-julkisia tietoja, erityisesti alustavia arvioita Kreikan velkakestävydestä ja rahoitustarpeesta.

EU-ministerivaliokunta ei keskustellut perusmuistiota VM2015-00433 koskevasta vaiteliaisuuspyynnöstä tai tehnyt asiasta päätöstä, vaan menettelytapaohjeen ja vakiintuneen käytännön mukaisesti vaiteliaisuuspyyntö sisällytettiin ja muotoiltiin valtiovarainministeriössä ministerivaliokunnan hyväksytyä muistion. Asiallisesti kyse on samasta perusteesta, jolla EU-ministerivaliokunnalle toimitettu muistio on luokiteltu salassa pidettäväksi.

Valtiovarainministeriö täydensi jatkokirjettä EJ 14/2015 samana päivänä jatkokirjeellä EJ 15/2015 vp. Sillä valtiovarainministeriö toimitti eduskunnan suurelle valiokunnalle kaksi englanninkielistä asiakirjaa: troikka-instituutioiden laatiman alustavan arvion Kreikan viranomaisten 9.7.2015 euromaille toimittamista uudistussitoumuksista sekä Euroopan komission tekemän Euroopan vakauskonklausuurin (EVM) perustamisesta tehdyn valtiosopimuksen 13 artiklan edellyttämän arvion Kreikan tilanteen aiheuttamasta uhasta euroalueen rahoitusvakaudelle, Kreikan velkakestävydestä ja Kreikan rahoitustarpeista. Valtiovarainministeriö esitti eduskunnalle kaikkia mainittuja asiakirjoja koskevan vaiteliaisuuspyynnön Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi ja julkaisemattomien tietojen perusteella. Jatkokirje EJ 15/2015 vp lähetettiin suurelle valiokunnalle sen 11.7.2015 kokouksessa esitettyjen huomioiden takia. Tätä jatkokirjettä, joka sisälsi instituutioiden laatimat kaksi ei-julkista asiakirjaa, ei käsitelty EU-ministerivaliokunnassa.

Perusmuistio VNEUS2015-00505 on laadittu valtioneuvoston kansliassa ja se koskee 12.7.2015 pidettyä eurohuippukokousta. Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan kyseistä perusmuistiota käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa kahdesti sunnuntain 12.7.2015 aikana. Varsinaisessa EU-ministerivaliokunnan kokouksessa (klo 10.30-10.45) muistio jaettiin ministerille turvaluokitusmerkinnällä ”käyttö rajoitettu”. Muistion kantaosan muotoilu oli sama kuin EU-ministerivaliokunnassa 11.7.2015 käsitellyssä muistiossa VM2015-00433, joka oli valtiovaraministeriön toimesta luokiteltu edellisenä päivänä salassa pidettäväksi ja johon oli edelleen liitetty eduskunnalle osoitettu vaiteliaisuuspyyntö, jonka suuri valiokunta oli myös edellisenä päivänä hyväksynyt.

Perusmuistiota VNEUS2015-00505 käsiteltiin uudelleen EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 12.7.2015 (klo 16.22-16.32). Kirjallisessa menettelyssä muistioon lisättiin kokonaan uusi 2. viimeinen kappale:

”Suomi ei voi hyväksyä neuvotteluiden aloittamista uudesta EVM-ohjelmasta. Suomi ei kuitenkaan yksinään estä neuvottelujen alkamista.”

Täydennetty perusmuistio toimitettiin eduskunnan suurelle valiokunnalle välittömästi EU-ministerivaliokunnan kirjallisen menettelyn jälkeen. Suuri valiokunta hyväksyi kokouksissaan 12.7.2015 (klo 11.30-13.00 ja klo 16.25-17.50) sille esitetyt vaiteliaisuuspyynnöt sekä muistion VNEUS2015-00505 alkuperäisen että täydennetyt version osalta Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi.

Suuri valiokunta käsitteli valtiovarainministeriössä laaditun muistion (VM2015-00445; EJ 16/2015 vp, asia E 137/2014 vp) perusteella Kreikan rahoitustukiohjelmaa 16.7.2015 kokouksessaan (klo 11.00–13.45), jolloin se hyväksyi Suomen toimintalinjan euroryhmän 16.7.2015 puhelinkokousta ja EVM:n hallintoneuvoston 17.7.2015 puhelinkokousta varten. Myös muistio VM2015-00445 toimitettiin suurelle valiokunnalle vaiteliaisuuspyynnöin. Samanaikaisesti suuren valiokunnan kokouksen kanssa alkoi muistiossa tarkoitettu euroryhmän puhelinkokous, joka kesti klo 12.00 asti. Suuren valiokunnan hyväksyessä esitetyn Suomen toimintalinjan, tämä merkitsi sitä, että euroryhmässä saavutettiin poliittinen yksimielisyys ohjelmaneuvotteluiden aloittamisesta Kreikan kanssa. Näin ollen perusteita pyytää vaiteliaisuutta muistiossa esitetyn Suomen toimintalinjan osalta ei enää ollut. Tämän takia valiokunnan kokouksessa valtiovarainministeriön edustaja ulotti vaiteliaisuuspyynnön koskemaan vain muistion sisältöä, ei Suomen toimintalinjaa. Näin toimintalinjasta tuli välittömästi julkinen. Muilta osin vaiteliaisuuspyyntö pysyi voimassa ja poistui vasta 17.7.2015 klo 17.00 EVM:n hallintoneuvoston puhelinkokouksen jälkeen.

Suuren valiokunnan hyväksyttyä 16.7.2015 muistiossa VM2015-00445 esitetyn toimintalinjan valtiovarainministeriön edustaja totesi suullisesti suuren valiokunnan kyseisessä kokouksessa, että kaikki valtiovarainministeriön muistioihin (valtioneuvoston jatkokirjeet 16.6.2015, 22.6.2015, 24.6.2015, 29.6.2015, 7.7.2015 ja 11.7.2015 asiassa E 137/2014 vp) sisältyviä Suomen kantoja koskevat vaiteliaisuuspyynnöt voidaan poistaa välittömästi, koska neuvottelut ovat päättyneet. Muistioiden muiden osien osalta vaiteliaisuuspyyntö voidaan poistaa, kun niiden sisältö on käyty läpi ja viimeistään 17.7.2015 klo 17.00, jolloin pidetään EVM:n hallintoneuvoston puhelinkokous. Tämä ministeriön kanta vahvistettiin suurelle valiokunnalle sähköpostitse 17.7.2015.

Suuren valiokunnan valiokuntaneuvos tiedusteli puhelimitse valtioneuvoston kanslian näkemystä vaiteliaisuusmääräyksen ylläpitämisen tarpeellisuudesta valiokunnan 16.7.2015 klo 13.45 päättyneen kokouksen jälkeen. Kansliasta ilmoitettiin, että vaiteliaisuusmääräys voidaan kanslian näkemyksen mukaan poistaa 17.7.2015 klo 17.00 EVM:n hallintoneuvoston puhelinkokouksen jälkeen.

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.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 1 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Lain 24 §:n 1 momentissa säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja raha- ja valuuttapoliittisista päätöksistä tai toimenpiteistä taikka niiden valmistelusta tai tietoja finanssi- ja tulopolitiikan valmistelusta taikka finanssi-, tulo-, raha- tai valuuttapoliittisten päätösten tai toimenpiteiden tarpeiden selvittämisestä, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin valtion etua neuvotteluosapuolena taikka vaarantaisi päätösten tai toimenpiteiden tarkoituksen toteutumisen tai muutoin merkittävästi vaikeutaisi finanssi-, tulo-, raha- tai valuuttapolitiikan hoitamista (24 § 1 momentin 11 kohta).

Eduskunnan toiminnan julkisuudesta säädetään perustuslain 50 §:ssä. Eduskunnassa käsiteltävien EU-asioiden julkisuudesta ja poikkeuksista julkisuuteen on säädetty perustuslain 50 §:n 3 momentissa ja sen nojalla annetuissa eduskunnan työjärjestyksen 43 §:n 3 momentissa ja suuren valiokunnan työjärjestyksen 6 §:ssä.

Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömäksi syystä asian erityisesti vaativan. Käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on kuitenkin noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan.

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 3 momentin mukaan salassa pidettäviä ovat sellaiset asiakirjat, jotka kuuluvat valiokunnan perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättämien vaiteliaisuuden piiriin. Valtioneuvoston vaiteliaisuuspyyntöä valiokunnan käsiteltävänä olevassa Suomen kansainvälisiä suhteita koskevassa tai Euroopan unionin asiassa noudatetaan, kunnes asianomainen valiokunta on tehnyt päätöksen pyynnön johdosta.

Suuren valiokunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin mukaan valiokunnan käsittelyasiakirjat julkistetaan eduskunnan tietoverkossa. Euroopan unionin asian käsittelyasiakirjat tulevat julkiseksi välittömästi sen jälkeen, kun ne on valiokunnan kansliassa merkitty saapuneeksi, jollei 2 ja 3 momentista muuta johdu. Valiokunnan muiden asiakirjojen julkisuudesta on voimassa, mitä eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan jos valiokunta on perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättänyt, että sen jäsenten on eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentissa mainittujen perusteiden vuoksi noudatettava vaiteliaisuutta Euroopan unionin asiassa, asian käsittelyasiakirjat ovat vastaavasti salassa pidettäviä (*vaiteliaisuusmääräys*). Käsittelyasiakirjat ovat myös salassa pidettäviä, jos valtioneuvosto on pyytänyt vaitiolon noudattamista asiassa, kunnes valiokunta on siitä päättänyt.

Pykälän 3 momentin mukaan vaiteliaisuusmääräys on välittömästi kumottava, kun sen peruste ei enää ole voimassa. Valtioneuvoston pyynnöstä annettu vaiteliaisuusmääräys katsotaan rauenneeksi, jos valtioneuvosto peruuttaa pyynnön.

Arviointi

Valtioneuvoston asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki). Eduskunnan toimintaan ja asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen ja EU-asioissa myös eduskunnan suuren valiokunnan työjärjestyksen säännöksiä.

Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan. Kyseistä momenttia koskevien esitöiden mukaan kyseinen säännös on johdettu valiokuntakäsittelyn ei-julkisesta luonteesta. Valiokunta päättää asiasta itse valtioneuvostoa kuultuaan. (HE 1/1998 vp).

Valtioneuvoston vaiteliaisuuspyyntöä valiokunnan käsiteltävänä olevassa Euroopan unionin asiassa noudatetaan, kunnes asianomainen valiokunta on tehnyt päätöksen pyynnön johdosta. Jos suuri valiokunta on perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla päättänyt, että sen jäsenten on

eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentissa mainittujen perusteiden vuoksi noudatettava vaiteliaisuutta Euroopan unionin asiassa, asian käsittelyasiakirjat ovat vastaavasti salassa pidettäviä (*vaiteliaisuusmääräys*). Käsittelyasiakirjat ovat myös salassa pidettäviä, jos valtioneuvosto on pyytänyt vaitiolon noudattamista asiassa, kunnes valiokunta on siitä päättänyt.

Laissa ei ole säännöksiä valtioneuvoston vaiteliaisuuspyynnön esittämisestä ja perustelemisesta. EU-ministerivaliokunnan menettelyohjeen mukaan ministerivaliokuntaan toimitettavan asiakirjan laatijan vastuulla on harkita, sisältääkö asiakirja julkisuuslain mukaisesti salassa pidettävää tietoa. Oikeusministeriön ohjeessa, joka koskee eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa, todetaan, että eduskunnan EU-asioiden käsittelyyn osallistumista koskevien perustuslain säännösten tarkoituksena on varmistaa eduskunnalle keskeinen rooli EU-asioiden valmistelussa ja niitä koskevassa kansallisessa päätöksenteossa. Tämän vuoksi valtioneuvosto ei voi esimerkiksi unionin salassapitosäännöksiin vedoten kieltäytyä antamasta eduskunnalle sen asian käsittelyssä tarvitsemia tietoja. Valtioneuvosto voi tarvittaessa esittää vaiteliaisuuspyynnön, jossa on yksilöitävä, mitkä asiakirjan sisältämät tiedot edellyttävät vaiteliaisuuden noudattamista, ja rajattava vaiteliaisuuspyyntö koskemaan ainoastaan näitä tietoja. Vaiteliaisuuspyyntö on lyhyesti perusteltava (Oikeusministeriön ohje 57/2011).

Valtiovarainministeriö huomauttaa selvityksessään, että Suomen eduskunnan asema rahoitustukiohjelmista neuvotellessa ja päätettäessä on ainutlaatuinen euroalueella. Vain muutamassa euroalueen valtiossa kansallisella parlamentilla on lailla turvattu rooli päätettäessä rahoitustuen myöntämisestä EVM:stä. Suomen eduskunta on ainoa parlamentti, jolla on perustuslaissa turvattu asema neuvottelukantojen muodostamisessa. Suuri valiokunta hyväksyy Suomen neuvottelukunnan ennen päätöksentekoa, eikä vain jälkikäteen hyväksy tai hylkää ministerien poliittisesti sopimaa kantaa tai yhteisymmärrystä, kuten parlamentit tekevät muissa euroalueen valtioissa. Valtioneuvoston on välttämätöntä tämän eduskunnan aseman takia toimittaa eduskunnalle luottamuksellista tietoa ja salassa pidettäviä asiakirjoja.

Vaiteliaisuuspyynnön hyväksyminen on suuren valiokunnan päätösvallassa. Eduskunnan suuren valiokunnan käytännön mukaan vaiteliaisuuspyyntö hyväksytään, mikäli tiedon julkituksesta seuraa todellinen haitta Suomen eduille esimerkiksi neuvottelutavoitteiden saavuttamisen tai Suomen ja EU:n kansainvälisten suhteiden vaarantumisen vuoksi (SuVL 2/2008 vp). Julkisuuden rajoittamisen yleisimpiä perusteita on estää Suomen neuvotteluvaran paljastuminen.

Kantelussa tarkoitetuista asiakirjoista ilmenee, että niitä koskevat vaiteliaisuuspyynnöt on esitetty ”Suomen neuvotteluaseman turvaamiseksi ja julkaisemattomien tietojen perusteella”. Suuri valiokunta on kokouksissaan 11.-12.7.2015 päättänyt, että valiokunnan jäsenten on noudatettava vaiteliaisuutta EJ 14/2015 vp -jatkokirjelmän sisällöstä, valtioneuvoston kannasta ja valiokunnassa käydystä keskustelusta sekä jatkokirjelmänä EJ 15/2015 vp toimitetuista tiedoista, eurohuippukokousta koskevasta valmistelumistiosta, siinä olevista Suomen kannoista ja valiokunnassa käydystä keskustelusta Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi.

Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamisen osalta erityisen merkittävä oli 12.7.2015 EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä perusmuistioon VNEUS 2015-00505 lisätty julkaisematon, täysin uusi ja Suomen neuvotteluposition kannalta keskeinen kanta, jonka mukaan ”Suomi ei voi hyväksyä neuvotteluiden aloittamista uudesta EVM-ohjelmasta. Suomi ei kuitenkaan yksinään estä neuvottelujen alkamista.” Valtioneuvoston kanslia katsoo, että kyseisen uuden neuvotteluvaran sisältävän kannan suojaaminen julkisuudelta oli välttämätöntä Suomen etujen ja neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi. Neuvottelutilanne oli poikkeuksellisen vaikea ja Suomen toimintalinja erittäin tiukka, Krei-

kan kanssa käytäviin uusiin EVM-ohjelmaneuvotteluihin suhtauduttiin kielteisesti ja kestäväna vaihtoehtona nähtiin Kreikan väliaikainen ero rahaliitosta. Tämä toimintalinja ja koko Suomen neuvottelupositio olisi menettänyt merkityksensä, jos julkisuuteen olisi tullut tietoa siitä, että viime kädessä Suomi ei kuitenkaan yksin estä yksimielisyyttä edellyttävän kompromissin syntymistä. Neuvottelujen poikkeuksellisesta luonteesta johtuen vaiteliaisuuspyynnön kesto ei 12.7.2015 voitu valtioneuvoston kanslian mukaan etukäteen rajata tiettyyn ajankohtaan, eikä suuri valiokuntakaan ottanut tähän kantaa hyväksyessään sille esitetyn pyynnön.

Perustuslaissa tai muussa lainsäädännössä ei ole säännöksiä vaiteliaisuusmääräyksen kestosta tai sen voimassaolon päättymisestä. Asiaa ei ole myöskään käsitelty perustuslain esitöissä. Suuren valiokunnan työjärjestyksen 6 §:n 3 momentin mukaan vaiteliaisuusmääräys on välittömästi kumottava, kun sen peruste ei enää ole voimassa. Saman momentin mukaan valtioneuvoston pyynnöstä annettu vaiteliaisuusmääräys katsotaan rauenneeksi, jos valtioneuvosto peruuttaa pyynnön. Lisäksi eduskunnan suuren valiokunnan sihteeristö on Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyviä käytännön kysymyksiä käsittelevässä muistiossaan (17.12.2014) ohjeistanut, että asianomaisen ministeriön tulee omasta aloitteestaan ilmoittaa valiokunnalle, kun syyt vaiteliaisuusmääräyksen pyytämiseksi eivät enää ole voimassa.

Valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia eivät yhdy selvityksissään kantelussa esitettyyn tulkintaan, jonka mukaan sunnuntai-iltana 12.7.2015 alkaneen eurohuippukokouksen päätyttyä maanantaiaamuna 13.7.2015 ja sen julkaistua julkilausuman neuvottelut päättyivät eikä Suomen neuvottelutavoitteita koskevalla vaiteliaisuuspyynnöllä enää ollut perusteita. Valtiovarainministeriö on selvityksessään katsonut, että valtiovarainministeriön muistioihin ja jatkokirjeisiin asiassa E 137/2014 vp sisältyviä Suomen kantoja koskevat vaiteliaisuuspyynnöt voitiin poistaa vasta suuren valiokunnan hyväksytyä 16.7.2015 muistiossa VM2015-00445 esitetyn toimintalinjan, koska neuvottelut olivat tuolloin päättyneet. Muistioiden muiden osien osalta vaiteliaisuuspyyntö voitiin poistaa viimeistään 17.7.2015 klo 17.00, jolloin pidettiin EVM:n hallintoneuvoston puhelinkokous. Valtioneuvoston kanslia on selvityksessään katsonut, että vaiteliaisuuspyynnön ylläpitäminen oli perusteltua EVM:n hallintoneuvoston 17.7.2015 pidettyyn kokoukseen asti, sillä vasta hallintoneuvoston sitova päätös mahdollisesti EVM-ohjelmaneuvottelujen aloittamisen Kreikan kanssa.

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että rahoitustukiohjelmaa koskevat neuvottelut ovat prosessi, joka kestää ajallisesti viikkoja, usein jopa kuukausia. Kreikan rahoitustuki-neuvottelut, varsinkin toisen sopeutusohjelman väliarviot ja kesän 2015 neuvotteluprosessi kansanäänestyksineen, ovat kuvaava esimerkki tilanteesta. Neuvottelut saattavat keskeytyä useamman kerran tai jopa katketa joksikin aikaa, kunnes ne aloitetaan uudestaan. Tästä syystä esitetyt vaiteliaisuuspyynnöt joudutaan pitämään voimassa pitkiäkin aikoja. Usein euroryhmässä sovitusta määräaajoista poiketaan tai tukea pyytänyt valtio toteuttaa puutteellisesti siltä edellytetyt toimet. Neuvotteluissa onkin varauduttava siihen, että jo ratkaistuilta vaikuttaneet asiat palaavat uudestaan neuvoteltaviksi. Tämän kaltaisessa prosessissa on valtiovarainministeriön mukaan ensiarvoisen tärkeää, että Suomen neuvottelutavoitteet eivät paljastu ennaikaisesti. Valtiovarainministeriö toteaa, että rahoitustukineuvotteluissa on kyse taloudellisesti erittäin suurista summista. Neuvottelutavoitteiden ennaikainen paljastuminen, varsinkin tieto siitä, missä Suomi on valmis joustamaan, voi johtaa Suomen valtion taloudellisten vastuiden kasvamiseen sadoilla miljoonilla euroilla, joissain tapauksissa jopa miljardeilla euroilla.

Valtiovarainministeriö katsoo, että Kreikan rahoitustukiohjelmaa koskevat neuvottelut eivät päättyneet eurohuippukokouksen julkilausumaan 13.7.2015 eikä neuvottelujen kohteena 13.7.2015 lukien ollut julkilausuman täytäntöönpano vaan edelleen, aivan kuten 11.7.2015 euroryhmässä ja 12.7.2015 eurohuippukokouksessa, mahdollisten varsinaisten rahoitustukineu-

vottelujen aloittaminen. Jos Kreikka ei olisi toteuttanut eurohuippukokouksen edellyttämiä toimia, olisi neuvottelutilanne palautunut viikonlopun 11.–12.7.2015 mukaiseksi, jolloin myös tuolloin määritellyt Suomen toimintalinjat olisivat tulleet uudestaan ajankohtaisiksi. Se, että Kreikka toteutti siltä vaaditut toimet, varmistui vasta 16.7.2015.

Myös valtioneuvoston kanslia katsoo, että Kreikan rahoitustukea koskevat neuvottelut eivät päättyneet eurohuippukokouksen julkilausumaan ja vaiteliaisuuspyynnön ylläpitäminen 13.7.2015 noin klo 9.30 päättyneen eurohuippukokouksen jälkeen oli perusteltua. Valtioneuvoston kanslia perustelee tätä ensinnäkin sillä, että talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen 12 artiklan mukaisesti eurohuippukokous on epävirallinen poliittista ohjausta ja strategisia linjauksia antava elin, joka ei tee sitovia päätöksiä. Toiseksi julkilausumassa viitattiin ainoastaan ”mahdolliseen tulevaan sopimukseen EVM-ohjelmasta” ja kolmanneksi siinä edellytettiin vielä Kreikan täydellistä sitoutumista sille asetettuihin tiukkoihin ennakkoehtoihin. Euroryhmä käsitteli asiaa eurohuippukokouksen kehotuksesta vielä 13.7.2015 ja ECOFIN-neuvosto 14.7.2015. Tämän jälkeen Kreikan parlamentti hyväksyi 16.7.2015 puolenyön jälkeen eurohuippukokouksen asettamat ennakkoehdot. Valtioneuvoston kanslia viittaa kantelun kohteena oleviin muistioihin, joissa on todettu, että luottamus Kreikkaan ja sen poliittiseen tahtoon oli ennen tätä äänestystä olematon ja katsoo, että näissä olosuhteissa ja neuvottelujen tässä vaiheessa Suomen neuvotteluposition julkiseksi tekeminen olisi edelleen aiheuttanut todellista haittaa Suomen edulle.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että euroryhmän saavutettua 16.7.2015 poliittisen yhteisymmärryksen periaatepäätöksestä rahoitustuen myöntämiseksi, asia oli vielä käsiteltävä EVM-sopimuksen mukaisesti. EVM-sopimuksen 13 artiklan 2 kohdan mukainen päätös rahoitustuen myöntämisestä Kreikalle sekä sopimuksen 13 artiklan 3 kohdan mukainen päätös instituutioiden valtuuttamisesta neuvottelemaan ohjelman ehdollisuudesta tehtiin EVM:n hallintoneuvoston 17.7.2015 klo 17.00 pidetyssä puhelinkokouksessa. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että vaiteliaisuuspyynnön ylläpitäminen oli perusteltua tähän kokoukseen asti, sillä vasta tässä vaiheessa voitiin todeta jäsenvaltioiden välisten neuvottelujen lopullisesti päättyneen niin, ettei prosessia voitu enää uudelleen avata ja vasta tämä yksimielisyyttä edellyttänyt hallintoneuvoston sitova päätös mahdollisti EVM-ohjelmaneuvottelujen aloittamisen Kreikan kanssa. Kreikan tilanteeseen liittyvät neuvottelut päättyivät virallisesti ja lopullisesti vasta EVM:n hallintoneuvoston 17.7.2015 tekemään periaatepäätökseen rahoitustuen myöntämisestä Kreikalle.

Johtopäätökset

Perustuslaissa on säädetty julkisuusperiaatteesta viranomaistoiminnan lähtökohtana. Viranomaisen asiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia ja julkisuuden rajoittaminen on poikkeus tähän pääperiaatteeseen. Julkisuuslaki kuitenkin mahdollistaa asiakirjoihin sisältyvien Suomen kantojen salassapidon silloin, kun se on Suomen neuvotteluaseman vuoksi perusteltua. Tällainen tilanne on kyseessä esimerkiksi silloin, kun Suomen kantaa ei ole mahdollista ilmaista ilmaisematta samalla salassa pidettäväksi säädettyä tietoa. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse tällaisesta tilanteesta. Eduskunnan suuri valiokunta on valtiovarainministeriötä ja valtioneuvoston kansliaa kuultuaan päättänyt nyt kantelussa tarkoitettuja asiakirjoja koskevista vaiteliaisuusmääräyksistä.

Tässä kanteluasiassa on kyse siitä, onko valtioneuvosto ylläpitänyt vaiteliaisuuspyyntöään tarpeettoman pitkään ja jättänyt peruuttamatta vaiteliaisuuspyyntönsä sen jälkeen, kun perusteita vaiteliaisuuspyynnölle ei ole enää ollut. Valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia ovat selvityksissään katsoneet, että peruste vaiteliaisuuden noudattamiselle on ollut olemassa siihen saakka, kunnes neuvotteluprosessi Kreikan uudesta rahoitustukiohjelmasta sopimiseksi päättyi.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Poliittisella tasolla neuvottelut päättyivät euroryhmässä 16.7.2015 saavutettuun yhteisymmärrykseen, jonka myötä valtiovarainministeriön muistioihin sisältyvät Suomen kannat tulivat julkisiksi. Oikeudellisesti sitova päätös rahoitustuen myöntämisestä Kreikalle tehtiin EVM:n hallintoneuvostossa 17.7.2015, jonka jälkeen vaiteliaisuuspyyntö voitiin poistaa muiltakin osin. Viittaan tässä yhteydessä valtiovarainministeriön selvitykseen, jonka mukaan rahoitustukineuvotteluissa oli varauduttava siihen, että jo ratkaistuilta vaikuttaneet asiat palaavat uudestaan neuvoteltaviksi. Jos Kreikka ei olisi toteuttanut eurohuippukokouksen edellyttämiä toimia, olisi neuvottelutilanne valtiovarainministeriön mukaan palautunut viikonlopun 11.–12.7.2015 mukaiseksi, jolloin myös tuolloin määritelty Suomen toimintalinja - Suomi ei voi hyväksyä neuvotteluiden aloittamista uudesta EVM-ohjelmasta, muttei kuitenkaan yksin estä neuvottelujen alkamista - olisi tullut uudestaan ajankohtaiseksi. Tästä syystä oli tärkeää, etteivät Suomen neuvottelutavoitteet paljastu ennaikaisesti.

Perustuslaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole säännöksiä vaiteliaisuusmääräyksen kestosta. Julkisuusperiaatteen noudattaminen valtioneuvoston toiminnassa kuitenkin edellyttää, että valtioneuvosto suuren valiokunnan työjärjestyksen mukaisesti ilmoittaa valiokunnalle välittömästi, kun vaiteliaisuuspyynnölle ei ole enää perusteita. Päätöksenteko vaiteliaisuusmääräyksen kumoamisesta tai vaiteliaisuusmääräyksen raukeamisen toteaminen kuuluu eduskunnan suurelle valiokunnalle.

Oikeuskansleri voi toimivaltansa puitteissa arvioida ainoastaan valtioneuvoston menettelyä. Tältä osin totean, että valtioneuvoston harkintavaltaan kuuluu arvioida, aiheuttaisiko Suomen neuvottelukannan julkisuus ja neuvotteluviran paljastuminen muiden neuvotteluosapuolten tietoon sellaista tosiasiallista vaaraa Suomen neuvottelutavoitteiden saavuttamiselle, että valtioneuvoston on perusteltua pyytää suurta valiokuntaa noudattamaan asian käsittelyssä vaiteliaisuutta. Tähän harkintavaltaan kuuluu myös arvioida, missä vaiheessa perusteita vaiteliaisuuspyynnölle ei neuvottelujen edettyä tai päättyttyä enää ole olemassa.

Totean, että Kreikan rahoitustukea koskevien neuvottelujen kulusta ja neuvottelujen poikkeuksellisesta luonteesta saamani selvityksen perusteella ei ole ilmennyt aiheutta epällä, että valtioneuvosto olisi ylittänyt asiassa sille kuuluvan harkintavaltansa katsoessaan, että kantelussa tarkoitettuja asiakirjoja koskeva vaiteliaisuuspyyntö on ollut Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi perusteltu 12.7.2015 järjestetyn eurohuippukokouksen jälkeenkin tilanteessa, jossa Kreikan rahoitustukineuvottelut ovat tosiasiallisesti olleet kesken ja päättyneet euromaita oikeudellisesti sitovalla tavalla vasta EVM:n hallintoneuvoston 17.7.2015 tekemään päätökseen.

Edellä todetun perusteella kantelu ei ole aiheuttanut toimenpiteitäni.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
