

**ASIA****Yhteisymmärryspöytäkirjan julkaiseminen sopimussarjassa ja kääntäminen suomeksi ja ruotsiksi****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerinvirastoon 13.3.2015 saapuneessa kantelussa pyytänyt tutkimaan Suomen ja Naton välillä 4.9.2014 allekirjoitetun isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan (jäljempänä yhteisymmärryspöytäkirja) hyväksymismenettelyn perustuslainmukaisuuden. Kantelija on erityisesti arvostellut sitä, ettei asiakirjaa ole saatettu eduskunnan käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi perustuslain 94 §:n mukaisesti. Kantelija on korjannut kantelua 18.3.2015 saapuneella kirjoituksella, jossa hän on lisäksi pyytänyt tutkimaan, miksi asiakirjaa ei ole käännetty suomeksi ja ruotsiksi.

SELVITYS

Puolustusministeriö on antanut oikeuskanslerinviraston pyynnöstä selvityksen 8.5.2015. Selvitystä on pyydetty ainoastaan yhteisymmärryspöytäkirjan kääntämisestä ja julkaisemisesta suomeksi ja ruotsiksi. Jäljennös puolustusministeriön antamasta selvityksestä lähetetään kantelijalle tämän päätöksen ohessa.

Asiassa on ollut käytössä kirjallinen kysymys 1033/2014 vp ja siihen annettu vastaus (Suomen ja Naton isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan kääntäminen suomeksi ja ruotsiksi).

RATKAISU

Yhteisymmärryspöytäkirjan hyväksymismenettely

Oikeuskanslerinvirastoon on 22.4.2014 lukien saapunut useita kantelukirjoituksia, jotka ovat koskeneet Suomen ja Naton välillä allekirjoitettua yhteisymmärryspöytäkirjaa. Kanteluissa on muun muassa pyydetty tutkimaan, onko yhteisymmärryspöytäkirjan valmistelussa noudatettu oikeaa menettelyä, erityisesti sen suhteen, olisiko eduskunnan tullut hyväksyä kyseinen asiakirja perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti. Olen 29.9.2014 antanut kanteluihin ratkaisun (dnro OKV/839/1/2014 ym.). Kantelijan kantelu koskee tältä osin samaa asiaa eikä siitä käy ilmi sellaisia seikkoja, joiden vuoksi asiaa olisi syytä käsitellä uudelleen. Kantelijan kantelu ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiin. Jäljennös aiemmasta ratkaisustani toimitetaan kantelijalle tämän päätöksen ohessa.

Yhteisymmärryspöytäkirjan julkaiseminen sopimussarjassa ja kääntäminen suomeksi ja ruotsiksi

Sovellettavia säännöksiä

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n (536/2011) 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain 79 §:n 4 momentin mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Perustuslain 80 §:n 3 momentin mukaan yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla. Perustuslain 95 §:n 3 momentin mukaan yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla.

Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000, jäljempänä säädöskokoelmalaki) 1 §:n 2 momentin mukaan säädöskokoelmassa on erillinen osa (*sopimussarja*) valtiosopimusten ja Suomen kansainvälisiä velvoitteita sisältävien muiden vastaavien asiakirjojen julkaisemista varten. Pykälän 2 momentin mukaan säädöskokoelmassa ja sopimussarjassa julkaistaan myös määräyksiä, päätöksiä ja tiedonantoja sen mukaan kuin kyseisessä laissa säädetään.

Säädöskokoelmalain 8 §:n mukaan sopimussarjassa julkaistaan: 1) Suomen valtiosopimukset sekä Suomen niihin tekemät varaumat, selitykset ja ilmoitukset, jollei kyseisessä laissa toisin säädetä; ja 2) valtiosopimuksen irtisanomista samoin kuin sopimuksen soveltamisen tai täytäntönnäpönan keskeyttämistä koskevat päätökset. Valtiosopimusten yhteydessä sopimussarjassa julkaistaan myös niiden säädöskokoelmassa julkaistut voimaansaattamislait ja -asetukset. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan mitä kyseisessä laissa säädetään valtiosopimuksesta, koskee myös Suomen kansainvälisiä velvoitteita sisältäviä muita vastaavia asiakirjoja.

Säädöskokoelmalain 9 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto tai asianomainen ministeriö voi erityisestä syystä päättää, että muuta kuin eduskunnan hyväksymää tai eduskunnan hyväksymistä edellyttävää valtiosopimusta ei julkaista sopimussarjassa, jos: 1) sopimuksen määräykset ovat yleiseltä merkitykseltään vähäisiä; tai 2) sopimusmääräysten voimaan saattamiseksi Suomessa ei ole tarpeen antaa erillistä säädöstä. Pykälän 2 momentin (1197/2010) mukaan ministeriön on 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa pidettävä valtiosopimus yleisessä tietoverkossa yleisön saatavilla. Sopimussarjassa julkaistaan tällöin valtioneuvoston tai ministeriön ilmoitus valtiosopimuksen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja viranomaisesta, jolta on saatavissa jäljennös valtiosopimuksesta ja joka antaa sopimuksesta tietoja suomeksi ja ruotsiksi.

Säädöskokoelmalain 10 §:n 1 momentin mukaan sopimussarjassa julkaistaan 8 ja 9 §:ssä tarkoitettujen valtiosopimusten, päätösten ja ilmoitusten lisäksi sopimussarjassa julkaistaviksi erikseen säädetyt Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat ilmoitukset. Pykälän 2 momentin (1197/2010) mukaan valtioneuvosto tai ministeriö voi myös erikseen päättää Suomen kansainvälisiä suhteita koskevan merkitykseltään yleisen ilmoituksen tai yleisön kannalta merkittävän viranomaisten välisen kansainvälisen sopimuksen julkaisemisesta sopimussarjassa.

Säädöskokoelmalain 11 §:n 1 momentin mukaan säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä, jollei kyseisessä laissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan jos suomi tai ruotsi ei ole valtiosopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimus julkaistaan lisäksi ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä.

Valtiosopimusoppaan ohjeita

Ulkoasiainministeriö on julkaissut valtiosopimusoppaan (Valtiosopimusopas 2012). Siinä todetaan yhteisymmärryspöytäkirjoja koskevasta menettelystä muun muassa seuraavaa:

Yhteisymmärryspöytäkirjaa ei pääsääntöisesti saateta voimaan eikä julkaista säädöskokoelman sopimussarjassa. Valtioneuvosto tai ministeriö voi kuitenkin erikseen päättää yleisön kannalta merkittävän yhteisymmärryspöytäkirjan julkaisemisesta sopimussarjassa (ks. tarkemmin jakso 9). Ministeriö voi tarvittaessa julkaista tiedon yhteisymmärryspöytäkirjan voimaantulosta määräyskokoelmassaan tai julkaista sen sähköisenä versiona verkkosivuillaan. Jos kyse on poikkeuksellisesti hallitusten välillä tehdystä yhteisymmärryspöytäkirjasta, jonka katsotaan olevan myös muutoin merkityksellinen, suositellaan, että sen voimaantulosta julkaistaisiin ministeriön ilmoitus Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa säädöskokoelmalain 9 §:n perusteella. Asiakirjaa ei rekisteröidä YK:ssa YK:n peruskirjan 102 artiklan mukaisesti. Yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoitettu alkuperäiskappale on talletettava ministeriön arkistoon. (s. 29 – 30)

Säädöskokoelmalain 10 §:n mukaan sopimussarjassa voidaan myös julkaista muita Suomen kansainvälisiä suhteita koskevia merkitykseltään yleisiä ilmoituksia. Valtioneuvosto tai ministeriö voi myös erikseen päättää julkaista tiedon yleisön kannalta

merkittävän viranomaisten välisen kansainvälisen sopimuksen (ns. kansainvälinen hallintosopimus) voimaantulosta sopimussarjassa. Ilmoitukseen sisällytetään kansainvälisen hallintosopimuksen nimi ja osapuolet sekä sopimuksen tekoaika ja -paikka. Kaikkein vähämerkityksisimmistä kansainvälisistä hallintosopimuksista ei edelleenkään julkaistaisi ilmoitusta sopimussarjassa. Vastaavaa menettelyä sovellettaisiin merkittäviin yhteisymmärryspöytäkirjoihin, jotka koskevat viranomaisten välistä poliittista yhteistyötä. Tässä yhteydessä on mahdollista julkaista myös sopimusteksti ilmoituksen liitteenä. Merkittävänä ei pidetä sopimusta, joka sisältää vain tietoja asianomaisten viranomaisten väliseen tavanomaiseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisistä kysymyksistä. (s. 112)

Puolustusministeriön selvitys

Puolustusministeriö on todennut 8.5.2015 antamassaan selvityksessä, että isäntämaatukea koskeva yhteisymmärryspöytäkirja ei ole valtiosopimus eikä se sisällä uusia velvoitteita suhteessa Suomen aiemmin hyväksymiin valtiosopimuksiin. Puolustusministeriö toteaa, että yhteisymmärryspöytäkirjojen, samoin kuin viranomaisten välisten sopimusten (kansainväliset hallintosopimukset) julkaisemiseen sovelletaan säädöskokoelmalain 10 §:ää.

Puolustusministeriö viittaa selvityksessä säädöskokoelmalain 10 §:n 2 momentin hallituksen esityksessä (hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen säädöskokoelmasta annetun lain muuttamisesta, HE 219/2010 vp) oleviin yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa todetaan, että mahdollisuutta julkaista ilmoitus kansainvälisen hallintosopimuksen voimaantulosta ei ollut siihen mennessä käytetty, ja että säännöksellä pyrittiin toisaalta edistämään ilmoitusten julkaisemista ja toisaalta mahdollistamaan tarvittaessa myös merkittävän kansainvälisen hallintosopimuksen tekstin julkaiseminen sopimussarjassa. Hallituksen esityksen mukaan teksti julkaistaisiin tällöin kansainvälisen hallintosopimuksen voimaantuloa koskevan ilmoituksen liitteenä. Koska kansainvälisiä hallintosopimuksia on paljon ja vain osa niistä on yleisesti merkittäviä, tarkoitus olisi perustelujen mukaan rajata julkaiseminen sopimussarjassa vain yleisön tiedonsaannin kannalta merkittäviin sopimuksiin. Yleisesti merkittävänä ei pidettäisi sopimusta, joka sisältää vain tietoja asianomaisten viranomaisten väliseen tavanomaiseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisistä kysymyksistä. Jos sopimus ei ole yleisesti merkittävä, asianomainen ministeriö voisi edelleen tarvittaessa päättää, että sopimussarjassa julkaistaan 2 momentin perusteella vain siinä tarkoitettu Suomen kansainvälisiä suhteita koskeva ilmoitus, josta käyvät ilmi kansainvälisen hallintosopimuksen nimi ja sopimuspuolet sekä sopimuksen tekoaika ja -paikka. Hallituksen esityksen mukaan vastaavaa menettelyä sovellettaisiin merkittäviin yhteisymmärryspöytäkirjoihin, jotka koskevat viranomaisten välistä poliittista yhteistyötä.

Puolustusministeriö toteaa selvityksessä edelleen, että säädöskokoelmalain 10 § ei velvoita yhteisymmärryspöytäkirjojen osalta niiden voimaantuloa koskevan ilmoituksen taikka ilmoituksen liitteenä yhteisymmärryspöytäkirjan tekstin julkaisemiseen, mutta mahdollistaa sen yleisön kannalta merkittävässä tapauksissa. Puolustusministeriö tuo esiin, että se arvioi yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa, että yhteisymmärryspöytäkirja oli sellainen lain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettu yleisön kannalta merkittävä yhteisymmärryspöytäkirja, että sen voimaantuloa koskeva ilmoitus ja ilmoituksen liitteenä yhteisymmärryspöytäkirjan teksti päätettiin julkaista sopimussarjassa. Puolustusministeriö toteaa, että sen tietojen mukaan yhteisymmärryspöytäkirjojen tekstejä ei ole koskaan aiemmin julkaistu sopimussarjassa.

Puolustusministeriö toteaa selvityksessä, että yhteisymmärryspöytäkirja tuli voimaan sen allekirjoitushetkellä 4.9.2014 ja siihen kohdistuneen suuren yleisen mielenkiinnon vuoksi pidettiin tärkeänä saattaa se yleisön saataville mahdollisimman pian allekirjoituksen jälkeen. Yhteisymmärryspöytäkirja julkaistiin allekirjoituspäivän iltana puolustusministeriön verkkosivuilla ja samalla ilmoitettiin, että asiakirja tullaan julkaisemaan seuraavan viikon alussa säädöskokoelman sopimussarjassa. Puolustusministeriön 8.9.2014 päivätty ilmoitus yhteisymmärryspöytäkirjan voimaantulosta julkaistiin Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa 10.9.2014 (SopS 82/2014) suomeksi ja ruotsiksi. Ilmoituksen liitteenä julkaistiin yhteisymmärryspöytäkirjan teksti allekirjoituskielellään englanniksi. Puolustusministeriö tuo esiin, että yhteisymmärryspöytäkirjat tehdään vakiintuneesti vain englanniksi, eikä niitä käännetä suomeksi ja ruotsiksi, ellei kyse ole poikkeuksellisesti perustuslain 8 luvun mukaisesti valtiosopimuksena käsiteltävästä ja voimaansaattavasta yhteisymmärryspöytäkirjasta. Puolustusministeriö toteaa, että ulkoasiainministeriön julkaisemassa valtiosopimusoppaassa on ohjeistettu ainoastaan valtiosopimusten julkaisemiskielestä, eikä aiempia esimerkkejä yhteisymmärryspöytäkirjan tekstin julkaisemisesta ilmoituksen liitteenä sopimussarjassa ollut. Puolustusministeriö keskusteli asiasta ulkoasiainministeriön kanssa, ja ministeriöiden näkemys tuolloin oli, ettei liitteenä julkaistavaa yhteisymmärryspöytäkirjan alkuperäistä tekstiä tarvinnut kääntää.

Puolustusministeriö tuo esiin selvityksessä, että asiaan kohdistuneen yleisen kiinnostuksen vuoksi ulkoasiainministeriö on tehnyt kuitenkin yhteisymmärryspöytäkirjasta epäviralliset käännökset suomeksi ja ruotsiksi, jotka on toimitettu eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 9.3.2015 ja 23.4.2015. Selvityksen mukaan ulkoasiainvaliokunta on julkaissut saamansa käännökset eduskunnan verkkosivuilla.

Arviointi

Olen arvioinut yhteisymmärryspöytäkirjan oikeudellista luonnetta 29.9.2014 antamassani ratkaisussa. Olen tuolloin käytettävissä olevan aineiston perusteella katsonut, ettei kysymyksessä ole valtiosopimus. Sädöskokoelmalain 1 §:n 2 momentin mukaan sopimussarja on valtiosopimusten ja Suomen kansainvälisiä velvoitteita sisältävien muiden vastaavien asiakirjojen julkaisemista varten. Pykälän 3 momentin mukaan sopimussarjassa julkaistaan myös määräyksiä, päätöksiä ja tiedonantoja sen mukaan kuin kyseisessä laissa säädetään. Sopimussarjassa julkaistavista valtiosopimuksista, säädöksistä ja ilmoituksista säädetään säädöskokoelmalain 3 luvussa. Luvun 8 ja 9 § koskevat valtiosopimuksia ja 10 § ilmoituksia. Yhdyn puolustusministeriön näkemykseen siitä, että asiassa tulee soveltaa säädöskokoelmalain 10 §:n 2 momenttia, koska kyse ei ole valtiosopimuksen julkaisemisesta.

Sädöskokoelmalain 10 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto tai ministeriö voi myös erikseen päättää Suomen kansainvälisiä suhteita koskevan merkitykseltään yleisen ilmoituksen tai yleisön kannalta merkittävän viranomaisten välisen kansainvälisen sopimuksen julkaisemisesta sopimussarjassa. Momenttia on muutettu lailla 1197/2010. Puolustusministeriön selvityksessä on tuotu esiin hallituksen esityksen (HE 219/2010 vp) yksityiskohtaisia perusteluja. Niiden mukaan momentissa selvyuden vuoksi mainittaisiin mahdollisuus julkaista yleisön kannalta merkittävän viranomaisten välisen kansainvälisen sopimuksen, niin sanotun kansainvälisen hallintosopimuksen, teksti sopimussarjassa. Perustelujen mukaan vastaavaa menettelyä sovellettaisiin myös merkittäviin yhteisymmärryspöytäkirjoihin, jotka koskevat viranomaisten välistä poliittista yhteistyötä. Perusteluissa on tuotu esiin, että ilmoitus kansainvälisen hallintosopimuksen voimaantulosta on voitu julkaista tuolloin voimassa olevan säännöksen nojalla, mutta mahdollisuutta ei ole käytetty. Ehdotetulla muutoksella on pyritty edistämään ilmoitusten julkaisemista ja mahdollistamaan tarvittaessa myös merkittävän kansainvälisen hallintosopimuksen tekstin julkaiseminen sopimussarjassa. Perusteluissa todetaan tekstin julkaisemisesta ai-

noastaan, että se julkaistaisiin tällöin kansainvälisen hallintosopimuksen voimaantuloa koskevan ilmoituksen liitteenä.

Säädöskokoelmalin 11 §:n 1 momentin mukaan sopimussarjaa julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä, jollei kyseisessä laissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan jos suomi tai ruotsi ei ole valtiosopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimus julkaistaan lisäksi ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä. Hallituksen esityksessä (hallituksen esitys Eduskunnalle säädösten ja valtiosopimusten julkaisemisesta koskevaksi lainsäädännöksi, HE 174/1999 vp) 11 §:n pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän 1 momentti sisältää julkaisemiskieliiä koskevan pääsäännön, jonka mukaan säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa julkaistaan suomen ja ruotsin kielillä. Perustelujen mukaan kaikki säädöskokoelmassa ja sopimussarjassa julkaistavat asiakirjat olisi siten julkaistava molemmilla kansalliskielillä. Perusteluissa todetaan edelleen, että pykälän 2 ja 3 momentin mukaan asiakirjoja julkaistaan suomen ja ruotsin kielten lisäksi muillakin kielillä. Kun 10 §:n 2 momenttia muutettiin lailla 1197/2010, julkaisemiskieliiä koskevan 11 §:n 1 ja 2 momenttia ei muutettu.

Hallituksen esityksien (HE 174/1999 vp tai HE 219/2010 vp) perusteluissa ei ole 10 §:n kohdalla pohdittu erityisesti ilmoituksen julkaisemiskieltä. Sen sijaan hallituksen esityksen HE 174/1999 vp 9 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esiin, että ilmoituksen julkaisemistilanteessa, jolloin asianomaisen viranomaisen tehtävänä olisi huolehtia sopimuksen pitämisestä yleisön saatavilla, sopimuksen julkaisemiseen ei sovellettaisi ehdotetun lain 4 luvun säännöksiä eikä näin ollen myöskään julkaisemiskieltä koskevaa 11 §:ää. Vieraalla kielellä tehtyä sopimusta ei siten näissä tapauksissa olisi välttämätöntä kääntää suomeksi ja ruotsiksi. Kyseisen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan edelleen, että näiltä osin ehdotus ei merkitsisi muutosta nykytilaan, sillä kansainvälisiä sopimuksia, joita ei julkaisemislain (laki kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta 360/1982) mukaan julkaista sopimussarjassa, ei nykyisinkään käännetä erikseen suomeksi ja ruotsiksi.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksen (HE 174/1999 vp) käsittelyn yhteydessä arvioinut julkaisukieltä 9 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtiosopimusten julkaiseminen muuten kuin sopimussarjassa on lakiehdotuksen 9 §:ssä rajattavalla, joka ei anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin. Valiokunta kuitenkin korostaa, että valtiosopimuksen yleisen merkityksen vähäisyyttä on 9 §:ää tulkittaessa arvioitava tiukasti sekä sopimuksen sisältämien velvoitteiden laadun ja sopimuksen luonteen teknisyyden kannalta ja että sopimussarjassa julkaisematta jättäminen on siten poikkeustilanne (PeVM 1/2000).

Hallituksen esityksen (HE 174/1999 vp) 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on lisäksi todettu, että lakiin ei ehdoteta otettavaksi tuolloin voimassa olleen julkaisemislain 5 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan valtioneuvosto voi erityisestä syystä määrätä, että muu kuin eduskunnan hyväksymistä edellyttävä kansainvälinen sopimus julkaistaan ilman suomen- ja ruotsinkielisiä käännöksiä. Käytännössä näin ei ole perustelujen mukaan koskaan menetelty. Säännös on perustelujen mukaan ollut tarpeeton osin myös sen vuoksi, että sopimus on julkaisemislain 2 §:ssä ja 3 §:n 1 momentissa säädetyin edellytyksin voitu jättää kokonaan julkaisematta sopimussarjassa. Näiltä osin vastaava sääntely on ehdotettu toteutettavaksi lakiehdotuksen 9 §:n säännöksillä valtiosopimuksen julkaisemisesta muuten kuin sopimussarjassa.

Yhdyn siihen puolustusministeriön näkemykseen, että säädöskokoelmalin 10 §:n 2 momentti ei velvoita kantelun kohteena olevan yhteisymmärryspöytäkirjan voimaantuloa koskevan ilmoituksen tai tekstin julkaisemiseen. Käsillä olevassa tilanteessa on kyse siitä, että kun säädöskokoelmalin 10 §:n 2 momentin nojalla on päädytty julkaisemaan yhteisymmärryspöytä-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

kirjan teksti ilmoituksen liitteenä, olisiko teksti tullut julkaista sopimussarjassa suomeksi ja ruotsiksi. Perustuslaissa ei säädetä valtiosopimusten tai muiden kansainvälisten asiakirjojen julkaisemiskielestä. Kuten edellä on todettu säädöskokoelmalain 11 §:n mukaan sopimussarjaa julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä, jollei kyseisessä laissa toisin säädetä. Perustelujen mukaan kaikki sopimussarjassa julkaistavat asiakirjat olisi julkaistava suomeksi ja ruotsiksi. Ottaen huomioon, että julkaisemiskieltä koskevaa säännöstä ei ole tältä osin muutettu samassa yhteydessä kun 10 §:n 2 momenttiin lisättiin mahdollisuus julkaista yleisön kannalta merkittävä viranomaisen välinen kansainvälinen sopimus, katson, ettei ole perusteita olla soveltamatta julkaisemiskieliä koskevaa 11 §:ää myös ilmoituksen liitteenä julkaistavaan sopimustekstiin. Kun kyse on sopimustekstistä, jota ei ole laadittu kuin englanniksi, analogisesti säädöskokoelmalain 11 §:n 2 momentin mukaisesti teksti olisi nähdäkseni mahdollista julkaista suomen ja ruotsin lisäksi myös muulla kielellä.

Säädöskokoelmalain 10 §:n 2 momentti mahdollistaa myös pelkän merkitykseltään yleisen ilmoituksen julkaisemisen sopimussarjassa. Se, että ilmoituksen lisäksi julkaistaan sopimusteksti ainoastaan vieraalla kielellä, ei tosiasiaa eroa paljoakaan tilanteesta, että julkaistaan pelkkä ilmoitus. Sopimustekstin julkaisemista koskevassa päätösharkinnassa on annettava painoarvoa nimenomaan sille, onko tekstin julkaiseminen yleisön kannalta merkittävää. Sinänsä kyseisessä tapauksessa, mielestäni perustellusti, on päädytty tekstin julkaisemiseen.

Edellä olevalle tulkinnalle sopimustekstin julkaisemisesta sopimussarjassa suomeksi ja ruotsiksi on saatavissa perustuslaillista tukea. Säädöskokoelmalain 10 §:n 2 momentin mukaan voidaan sopimussarjassa julkaista yleisön kannalta merkittävä viranomaisten välinen kansainvälinen sopimus. Tarkoitus on ollut rajata julkaiseminen sopimussarjassa nimenomaan yleisön tiedonsaannin kannalta merkittäviin sopimuksiin. Tällä on mielestäni liittymäkohta perustuslain 12 §:ssä säädettyyn sananvapauteen sekä julkisuusperiaatteeseen. Viranomaisen velvollisuutena on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 luvun perusteella edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Tämä velvollisuus osaltaan tukee perustuslaissa säädettyä sananvapautta. Hallituksen esityksen Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1992 vp) mukaan sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Tavoitetta julkaista yleisön tiedonsaannin kannalta merkittävä teksti sopimussarjassa ei voida perustuslailliset näkökohdat huomioon ottaen parhaalla mahdollisella tavalla saavuttaa, jollei sopimustekstiä julkaista suomeksi ja ruotsiksi. Perustuslain 22 §:ssä on säädetty lisäksi julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Säädöskokoelmalain 10 §:n 2 momentti ei velvoita kantelun kohteena olevan yhteisymmärryspöytäkirjan voimaantuloa koskevan ilmoituksen tai tekstin julkaisemiseen sopimussarjassa. Jos kuitenkin päädytään julkaisemaan yleisön kannalta merkittävän yhteisymmärryspöytäkirjan teksti sopimussarjassa, pidän edellä esittämilläni syillä perusteltuna, että teksti julkaistaan säädöskokoelmalain 11 §:n mukaan suomeksi ja ruotsiksi. Tekstin julkaiseminen suomeksi ja ruotsiksi edistää perustuslain sananvapauden tarkoituksen toteuttamista ja tukee viranomaisen velvollisuutta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa sekä julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Puolustusministeriö on sinänsä kyseisessä tapauksessa pyrkinyt edistämään yhteisymmärryspöytäkirjan julkaisemista ja saatavuutta. Yhteisymmärryspöytäkirjan teksti englanniksi on julkaistu puolustusministeriön verkkosivuilla heti sen allekirjoituspäivänä sekä myöhemmin sopimussarjassa. Ulkoasiainministeriö on tehnyt sittemmin yleisen kiinnostuksen vuoksi yhteisymmärryspöytäkirjasta käännöksen suomeksi ja ruotsiksi, käännökset on selvityksen mukaan julkaistu eduskunnan verkkosivuilla.

Katson, ettei asiassa ole syytä ryhtyä muihin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esitetyt käsittekseni puolustusministeriön tietoon. Lähetän lisäksi tämän päätöksen ulkoasiainministeriön tietoon.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Hanna-Mari Pekuri

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