

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA Valitus

VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS

Liikenne- ja viestintäministeriön päätös 6.6.2011 LVM464/08/2011 asiakirjojen salaamisesta

VALITTAJA Suomen Rautatiematkustajat ry
Rekisteröity yhdistys
Kemijärvi

OSOITE c/ o Kalevi Kämäräinen
Asematie 1 B 14, 75530 NURMES
P. 041 – 710 6213
kalevi.kamarainen@gmail.com

VALITUS Vaadimme, että ministeriö

1. luovuttaa salaamansa kaikkien niin sanottujen ostojunien rataosa- ja vuorokohtaiset matkustajamäärätiedot ja liikevaihdon sekä muut sellaiset liikenteen taloudelliset tilastotiedot, joiden salailulle ei ole laillisia perusteita,
2. korvaa oikeudenkäyntikulumme, jotka ovat tällä hetkellä 300 euroa ja
3. maksaa oikeudenkäyntikuluillemme laillista viivästyskorkoa kuukauden kuluttua ratkaisun antamispäivästä.

PERUSTELUT Päätös on lainvastainen, koska se on tehty hitaammin kuin laki vaatii eikä salausperusteena käytetty julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20-kohta sovellu tapaukseen. Mikäli lainkohta soveltuisikin, sen edellyttämä kokonaisharkinta on jätetty tekemättä. Kokonaisharkinnan perusteella asiakirjat olisi pitänyt julkistaa.

Lainvastaisen hidas viranomaistoiminta

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentti edellyttää nähdäksemme sitä, että salauspäätös olisi pitänyt tehdä viimeistään kuukauden kuluttua siitä, kun ministeriö sai Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä tiedon. Mielestämme hallintolain 23 §:n epämääräisempi muotoilu käsittelyn viivytyksettömyydestä ei sovellu tähän (kts. myös hallintolain 5 §). Nyt aikaa on

kulunut suunnilleen kolme kuukautta.

Lainkohdan soveltumattomuus

Asiaa kannattaa pohtia vertaamalla julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtien 17 ja 20 mukaisia salausperusteita:

17) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin;

20) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista;

Teksteissä on selkeä ero julkisyhteisöjen ja yksityisten liike- tai ammattisalaisuuden välillä. Mikäli 20-kohdan olisi tarkoitettu suojaavan myös valtionyhtiöiden salaisuuksia, se olisi onnistunut jättämällä tekstistä pois yksityisyyteen viittaavat kaksi sanaa. Vaikka lain esityöt eivät nähdäksemme kerro, onko tämä tarkoituksellinen ratkaisu vai ei, sanamuoto kuitenkin selkeästi rajaa valtion sataprosenttisesti omistaman yhtiön tämän kohdan soveltamispiiristä.

Ministeriön päätöksen perusteluissa viitataan julkisuuslain esitöissä mainittuun rikoslain yrityssalaisuuden käsitteeseen. Rikoslain 30 luvun 11 §:n mukainen määritelmä kuuluu:

Yrityssalaisuudella tarkoitetaan tässä luvussa liike- tai ammattisalaisuutta taikka muuta vastaavaa elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa, jonka elinkeinonharjoittaja pitää salassa ja jonka ilmaiseminen olisi omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa joko hänelle tai toiselle elinkeinonharjoittajalle, joka on uskonut tiedon hänelle.

Teksti ei todellakaan tee eroa yksityisen ja julkisyhteisön liike- tai ammattisalaisuuden välillä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20-kohdan esityöt kuitenkin sulkevat pois rikoslain mukaisen lavean käsitteen:

Säännöksessä ei ole omaksuttu rikoslaisissa käytettyä yrityssalaisuuden käsitettä sen vuoksi, että salassapito edellyttäisi rikoslaisissa omaksutun määritelmän mukaan yrittäjän salassapitotahdon selvittämistä. Momentin 18 kohta kokonaisuutena vastaa näine varauksineen yrityssalaisuuden käsitteen alaa.¹

Ministeriön välittämä VR:n viestikin tukee tulkintaamme:

Liikenne- ja viestintäministeriö on tiedustellut VR-Yhtymä Oy:n näkemystä pyydettyjen asiakirjojen luovuttamisesta. Yhtiö on vastustanut tietojen antamista ja katsonut että tiedot ovat tosiasiallisesti salassa pidettäviä.

Tämä on nähdäksemme de lege ferenda –käsitys: tietojen pitäisi olla salaisia, mutta ne eivät tällä hetkellä lain mukaan ole.

¹<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+30/1998+Yksityiskohtaiset+perustelut+2/3&base=erhe&palvelin=www.edusku.uta.fi&f=WP>

Valtionrautateiden muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun lain esitöiden mukaan:

Valtio voi ostaa osakeyhtiöltä liiketaloudellisesti kannattamattomia, mutta yhteiskuntapoliittisesti tarpeellisia palveluja samoin kuin liikelaitokselta. Ehdotettu rataverkkolaki säilyttää eduskunnan päätösvallan rataverkon rahoitusta koskevissa asioissa. Valtionrautateiden hallintoon vaikuttavat suoraan nykyisestä poiketen hallintoneuvoston kautta erilaiset yhteiskunnalliset näkemykset.

Organisaatiomuodon muutos ei vaikuta suoranaisesti kuluttajien tai rautatiepalvelujen käyttäjien asemaan. Pitkällä aikavälillä tehostuva toiminta antaa kuitenkin mahdollisuuden rautatieliikenteen kehittämiseen ja palvelujen parantamiseen. Ratamaksun avulla valtion on mahdollista kohdentaa rautatieliikenteestä johtuvat ulkoiset kustannukset käyttäjien maksettavaksi. Tällöin on tärkeää, ettei rautatieliikenteen käyttäjiä rasiteta suuremmalla maksulla kuin mitä peritään kilpailevien kuljetusmuotojen käyttäjiltä.²

Esityöt tuovat ilmi lainsäätäjän tahdon: kansalaisten asemaa esimerkiksi tiedonsaannin suhteen ei heikennetä. Myöskään varsinainen lakiteksti ei sisällä mitään, jonka perusteella pitäisi tehdä toisenlainen johtopäätös.³

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain⁴ esityöt taas kertovat:

Valtion omistajaohjauksella puolestaan tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimia, jotka perustuvat osakkeiden tuottaman äänivallan käyttämiseen. Valtio käyttää äänivaltaansa virallisesti ja muodollisesti vain yhtiökokouksissa, mutta käytännössä yhtiön hallitus ja toimiva johto selvittävät ennalta suurimpien omistajien suhtautumisen yhtiön kannalta merkittäviin investointeihin ja muihin vastaaviin hankkeisiin. Näihin tilanteisiin liittyvä epävirallinen yhteydenpito ja omistukseen perustuvan vaikutusvallan käyttäminen ovat merkittävä osa omistajaohjausta ja aktiivista omistajuutta.

Jako yhtiöomistusta koskeviin päätöksiin ja omistajaohjaukseen ei luokittele päätöksiä vain jompaankumpaan luokkaan kuuluviksi, sillä osa yhtiöomistusta koskevista merkittävistä päätöksistä tehdään myötävaikuttamalla omistajaohjauksen kautta yhtiön päätöksentekoon. Lain 4 ja 5 §:ssä on määritelty näihin päätöksiin liittyvä toimivallanjako, jonka lähtökohtana on, että kaikki suoraan omistukseen kohdistuvat päätökset sekä merkittävät omistus- ja äänivaltaosuuteen vaikuttavat päätökset kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnolle. Omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön toimivalta rajoittuu sellaisten omistus- ja äänivaltaosuuteen vaikuttaviin päätöksiin, jotka ovat merkitykseltään vähäisiä.⁵

Nämäkin siteeraukset osoittavat, ettei kyse ole mistään yksityisestä yrityksestä ja sen liike- tai ammattisalaisuudesta. Arkijärkikin sanoo, että valtio voi ainakin sataprosenttisesti omistetussa yhtiössä tehdä asioita toisin kuin osakeyhtiölaki ja yhtiöjärjestys kenties edellyttävät tai yhtiön hallitus haluaa. Elävä esimerkki sattumoisin koskee yöjunia: äskettäin poliittisesti edesmennyt liikenneministeri Vehviläinen tilautti VR:llä uusia kaksikerrosmakuuvaunuja, mikä johti yhtiön toimitusjohtajan ja eräiden hallituksen jäsenten eroon. Voiko joku vakavissaan väittää, että Vehviläinen käytti päätösvaltaa yksityisessä yrityksessä yksityishenkilönä?

Puuttuva kokonaisharkinta

Sikäli kuin julkisuuslain 24 pykälän 1 momentin 20-kohta soveltuisi, esitöiden perusteella

Lakiehdotuksen mukaan toiminnan harjoittajan salassapitotahto ei ole yksistään ratkaiseva, vaan

² <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+224/1994&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP>

³ <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19950020>

⁴ <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20071368>

⁵ <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+80/2007&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD>

viranomaisen on arvioitava asiaan liittyvät salassapitointressit kokonaisuutena. Viranomaisen on kuitenkin asianmukaista erityisesti epäselvissä tapauksissa kuulla yrittäjää sekä ottaa arvioinnissa huomioon yrittäjän salassapitotahto sekä yrittäjän tiedon antamisen vaikutuksista esittämät selvitykset.⁶

Päätöksen perustelut on tehty kokonaan VR:n näkökulmasta, joten mahdollisuus salaisuuden murtamiseen on jäänyt kokonaan punnitsematta. Koska ostoliikennesopimuksessa viitataan rautatielain mukaisiin velvollisuuksiin, kysymyksessä ovat elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevat tiedot, joita ei 20-kohdan mukaisesti saa salata. Rautatieliikenne on ympäristöystävällistä, joten salauspäätöstä voi pitää 20-kohdan vastaisena myös siksi, ettei salaaminen ole sallittua kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyden suojaamiseksi.

Tuettujen junien (vuoden 2006 ja sitä aikaisempien) talous- ja matkustajamäärätietojen julkaiseminen ei voi myöskään aiheuttaa elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, koska julkaisu ei mitenkään vaikuta yhtiön asemaan: tukea saa vain VR eikä kukaan muu. Tällaiset tiedot ovat lähinnä historiallisia mahdollisille kilpailijoille, JOS tilanne ehkä muuttuu vuonna 2017 tai 2019. Joka tapauksessa jollakin tasolla julkisella tuella kulkevien junien lukuja on voitava julkistaa, koska liikeriskilläkin ajetuista yhteyksistä annetaan tietoja. Esimerkiksi ministeri Vehviläinen on antanut tietoja Helsinki – Pietari Allegro-yhteyksistä kahden kansanedustajan tekemän kysymyksen perusteella.⁷

Julkisuuslain 3 §:n mukaan 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. Myös perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Julkisuus on siis oikeusjärjestyksen mukaan kaiken lähtökohta. Julkisuuslain esitöidenkin mukaan salausperusteita on epäselvissä tapauksissa tulkittava julkisuutta suosivasti eikä sitä rajoittavasti. Kun ministeriöllä ei tunnu olevan kiinnostusta kansalaisten liikkumistarpeiden tyydyttämiseen, kansalaisilla itsellään pitää olla mahdollisuus saada tietoja omistamastaan yhtiöstä junien kulkemattomuudesta johtuvan haitan kärsijöinäkin.

Oikeudenkäyntikuluista

Vaikka häviäisimme tämän jutun, erityiset perusteet korvata oikeudenkäyntikulomme ovat olemassa. Jos ministeriö olisi edellisellä kerralla toiminut kuten laki edellyttää, tämä

⁶<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+30/1998+Yksityiskohtaiset+perustelut+2/3&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WP>

⁷http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_1162_2010_p.shtml

valituskierron olisi tarpeeton. Vaatimus perustuu tähän mennessä kolmen tunnin työhön, jonka arvotamme sadaksi euroksi tunnilta.

KIIREHTIMISPYYNTÖ

Joidenkin lehtitietojen mukaan tuore liikenneministeri haluaa palauttaa sisämaan yöjunayhteydet. Ostojunien talouslukujen julkistaminen edesauttaisi tätä pyrkimystä. Asiaa on muutoinkin ”veivattu” jo kohta pari vuotta, joten olisi kyllä jo korkea aika saada selvyys salassapidon asiallisuuteen.

ASIAKIRJAN ESITTÄMISVAATIMUS

Edellisen valituskierroksen ministeriön vastineeseen sisältyy kappale:

Liikenne- ja viestintäministeriö palauttaa viitekohdassa tarkoitetut KHO:n asiakirjat sekä oheistaa valituksen kohteena olevan päätöksen perusteena olevat asiakirjan salaamisasiaa koskevat asiakirjat. Lausunto toimitetaan myös sähköpostitse.

Lausumasta ei ole yksiselitteisesti pääteltävissä, että salatut asiakirjat olisi toimitettu tuomioistuimelle kuten oikeuskäytäntö edellyttää.⁸ Ensimmäisen salauspäätöksen tekijä on aiemmin väittänyt, ettei ministeriön hallussa edes olisi tietoja, joita nyt toistamiseen salataan. Siksi varmuuden vuoksi vaadimme, että salatut asiakirjat toimitetaan tuomioistuimen nähtäväksi.

PÄÄTÖKSEN TIEDOKSISAANTI

Päätös on vastaanotettu 15.6.2011 (kirjekuoren valojäljennös ohessa).

PAIKKA JA AIKA

Kemijärvellä heinäkuun 7.päivänä 2011

Suomen Rautatiematkustajat ry

Kemijärvi



Kalevi Kämäräinen

Puheenjohtaja



Mauri Monto

Taloudenhoitaja

LIITE Päätös, jota valitus koskee

⁸ <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/1999/199900590>