

## ASIAN KÄSITTELY ALEMMISSA OIKEUKSISSA

### Asian tausta

Kauhajoen käräjäoikeus on tuomiossaan 14.6.2002 lukenut A:n syyksi neljä varkautta ja kaksi varkauden yritystä sekä määrännyt pantavaksi täytäntöön Pietarsaaren käräjäoikeuden A:lle 3.5.2001 varkaudesta tuomitseman ehdollisen 30 päivän vankeusrangaistuksen ja Vaasan käräjäoikeuden hänelle 9.3.2001 varkaudesta ja lievistä pahoinpitelystä tuomitseman ehdollisen 60 päivän vankeusrangaistuksen. Käräjäoikeus on tuominnut syyksi luetuista rikoksista ja täytäntöön pantavista ehdollisista rangaistuksista yhteisen 7 kuukauden vankeusrangaistuksen. Vaasan hovioikeus, jossa A on vaatinut rangaistuksen alentamista, on tuomiossaan 16.4.2003 nro 540 pysyttänyt käräjäoikeuden ratkaisun.

Mustasaaren käräjäoikeus on tuomiossaan 17.6.2002 lukenut A:n syyksi viisi varkautta sekä määrännyt edellä mainitut Pietarsaaren käräjäoikeuden ja Vaasan käräjäoikeuden tuomitsemat 30 päivän ja 60 päivän ehdolliset vankeusrangaistukset pantavaksi täytäntöön. Käräjäoikeus on tuominnut syyksi luetuista rikoksista ja täytäntöön pantavista ehdollisista rangaistuksista yhteisen 5 kuukauden vankeusrangaistuksen. Vaasan hovioikeus, jossa A on vaatinut rangaistuksen alentamista, on tuomiossaan 16.4.2003 nro 539 ottanut rikoslain 7 luvun 6 §:n nojalla Kauhajoen käräjäoikeuden tuomion 14.6.2002 kohtuuden mukaan huomioon rangaistusta mitattaessa ja alentanut rangaistuksen 3 kuukaudeksi vankeutta.

## MUUTOKSENHAKU KORKEIMMASSA OIKEUDESSA

Rikosseuraamusvirasto on hakemuksessaan lausunut, että Vaasan hovioikeus oli tuomioissaan 16.4.2003 määrännyt kummassakin samat Pietarsaaren käräjäoikeuden ja Vaasan käräjäoikeuden tuomitsemat ehdolliset vankeusrangaistukset täytäntöön pantavaksi, ja pyytänyt hovioikeuden tuomioiden oikaisemista.

Vaasan hovioikeus on antanut siltä pyydetyin selvityksen. Virallisella syyttäjällä ei ole ollut asiassa lausuttavaa.

## KORKEIMMAN OIKEUDEN RATKAISU

### Perustelut

Hovioikeus on samana päivänä samassa kokoonpanossa antamallaan tuomioilla tuominnut A:n kerrotuin tavoin kahteen yhteiseen vankeusrangaistukseen. Kumpaankin yhteiseen vankeusrangaistukseen hovioikeus on sisällyttänyt täytäntöön pantavaksi määrätty Pietarsaaren käräjäoikeuden ja Vaasan käräjäoikeuden tuomitsemat ehdolliset vankeusrangaistukset, jotka siten ovat A:n vahingoksi vaikuttaneet kummassakin tuomiossa ja siten kaksi kertaa yhteisen vankeusrangaistuksen pituuteen.

Tämän A:n vahingoksi tapahtuneen rangaistusten määräämisen voidaan katsoa aiheutuneen siitä, ettei hovioikeus ole rikoslain 7 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti tuominnut A:ta yhteen yhteiseen vankeusrangaistukseen, vaikka se on ratkaissut hänen käräjäoikeuksien tuomioista tekemänsä valitukset yhdessä. Ongelmaa ei voida korjata hovioikeuden tavoin kohtuullistamalla toista yhteisistä rangaistuksista rikoslain 7 luvun 6 §:n nojalla. Hovioikeuden tuomiot yhteisten vankeusrangaistusten määräämisen osalta perustuvat siten ilmeisesti väärään lain soveltamiseen.

Asioiden käsittelyä on rangaistuksen uudelleen määräämistä varten jatkettava hovioikeudessa. A:ta voidaan kuulla hovioikeuden jatkokäsittelyssä, joten hänen kuulemisensa Korkeimmassa oikeudessa on tässä vaiheessa ilmeisen tarpeetonta.

Lainkohdat

Oikeudenkäymiskaari 31 luku 8 § 4 kohta, 14 § 1 momentti Rikoslaki 7 luku 1 § 1 momentti

Päätöslauselma

Vaasan hovioikeuden 16.4.2003 antamat tuomiot nrot 539 ja 540 puretaan A:lle tuomittujen rangaistusten osalta.

Asiat palautetaan hovioikeuteen, jonka tulee omasta aloitteestaan ottaa asiat uudelleen käsiteltäväkseen ja, ottaen huomioon palauttamisen syy, tällöin laillisesti menetellä.

Asian ovat ratkaisseet oikeusneuvokset Anja Tulenheimo-Takki, Lauri Lehtimaja, Kari Kitunen, Mikael Krogerus ja Pauliine Koskelo. Esittelijä Markku Vuorela.

Selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista

Toimittaja on ulkoasiainministeriöön 12.8.2003 sähköpostina tullessa kirjeessään pyytänyt kopioita tai tietoja kolmesta asiakirjasta, jotka olivat olleet esillä Ilta-Sanomissa ja Iltalehdessä 11.3. ja 12.3.2003. Kysymyksessä olevat asiakirjat ovat: 1. Washingtonin suurlähetystön salasanoma WASB-050/10.12.2002: "Pääministeri Lipposen vierailu Washingtonissa 07.-09.12.2002; keskustelut presidentti Bushin ja varapresidentti Cheney'n kanssa." 2. Washingtonin suurlähetystön salasanoma WASB-009/28.2.2003: "Yhdysvallat ja Eurooppa; Apulaispuolustusministerin sijainen Ian Brzezinski'n näkemyksiä." 3. Washingtonin suurlähetystön salasanoma WASB-011/3.3.2002: "Irakin tilanne; State Departmentin briiffaus 28.2.2003."

Ulkoasiainministeriö on päätöksellään hylännyt toimittajan pyynnön ja todennut, että osittaisesta julkistamisesta huolimatta kyseiset asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Asiakirjat liittyvät toisen valtion kanssa käytyihin poliittisiin neuvotteluihin, ja niiden salassapidosta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 24 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Asiakirjat ovat ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvia salakirjoitettuja viestejä, joiden salassapidosta säädetään yllä mainitussa lainkohdassa. Toimittaja ei ole kirjeessään esittänyt mitään perusteita, joiden johdosta ulkoasiainministeriöllä olisi aiheutta harkita toisenlaista ratkaisua.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Toimittaja on ulkoasianministeriön päätöksestä tekemässään valituksessa ensisijaisesti vaatinut, että ministeriön päätös kumotaan ja ministeriö määrätään antamaan kysymyksessä olevat asiakirjat tutustuttavaksi tai antamaan niistä jäljennökset. Toissijaisesti toimittaja on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa ministeriön päätöksen ja palauttaa asian ministeriölle uudelleen ratkaistavaksi. Perusteluinaan toimittaja on todennut seuraavaa.

Asiakirjan julkisuutta voidaan perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen. Välttämättömällä syyllä tarkoitetaan painavaa ja hyväksyttävää erityistä perustetta, jonka mukaan asiakirjan julkisuutta on rajoitettava. Tässä tapauksessa ministeriö on vedonnut julkisuuslain salassapitolistan 1. kohtaan, jolla suojataan ulkopoliittikan ydinalueeseen kuuluvia asiakirjoja. Kyseisen kohdan perusteella ministeriöllä on tällaisessakin salaisuuspäätöksessä tiettyä harkintavaltaa, koska lakiin on kirjattu "jollei ministeriö toisin päättä".

Julkisuuslaki sisältää muun ohella suhteellisuusperiaatteen (17 §). Viranomaisen on huolehdittava siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut salassapitosäännösten suppeaa tulkintaa (PeVL 43/1998 vp). Lienee selvää, että vaikka asiakirjat on suojattu 24

§:n 1 momentin 1 kohdan perusteella, niin kaikki niissä oleva tieto ei voi olla salaista.

Tältä osin ulkoasiainministeriön olisikin pitänyt harkita, voiko kyseiset asiakirjat luovuttaa vähintäänkin osittain mustattuina. Sen sijaan, että koko asiakirja salataan, ministeriön olisi pitänyt tehdä salassapitoharkinta kunkin asiakirjassa esitetyn tiedon osalta erikseen. Tätä periaatetta Euroopan yhteisöjen tuomioistuim on soveltanut Heidi Hautalan niin sanotussa asevientiasiakirjoja koskevassa jutussa. (Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.6.2001 jutussa neuvosto v. Hautala C353/99P).

Erikoisuutena tässä asiassa on se, että kyseiset asiakirjat ovat olleet osittain julkisuudessa esillä Ilta-Sanomissa ja Iltalehdessä 11.3. ja 12.3.2003. Ainakin näiltä esillä olleilta osin salassapitointressi lienee heikentynyt. Tässä asiassa on huomioitava myös esimerkiksi ulkoministeri Erkki Tuomiojan kanta Turun Sanomissa 11.5.2003 sekä myös eräissä muissa lehdissä. Tuomiojan mukaan Irak-kohu eli näiden pyytämieni asiakirjojen sisällön esiintulo ei ole heikentänyt Suomen ja Yhdysvaltain suhteita.

Vakiintuneiden laintulkintaperiaatteiden mukaan perusoikeudesta tehtävää poikkeusta on tulkittava rajoittavasti ja varsinaisen perusoikeuden toteuttamista edistävästi. Salassapitoperustetta on näin ollen tulkittava suppeasti ja perusoikeusmyönteisesti siten, että julkisuus voi rajoituksista huolimatta toteutua mahdollisimman laajasti.

Salassapitoperusteiden soveltaminen on lisäksi suhteutettava julkisuuslain 1 ja 3 §:ssä määritellyyn tarkoitukseen. Huomioon on siten otettava julkisuusperiaate sekä se, että lain tavoitteena on toteuttaa avoimuutta sekä mahdollisuutta valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, mahdollistaa vapaa mielipiteen muodostus ja julkisen vallan käyttöön vaikuttaminen samoin kuin oikeuksien ja etujen valvominen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (IOT) päätöksissä on korostettu median roolia yhteiskunnassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt erityisen tärkeänä sananvapauden turvaamista tiedotusvälineille, joiden keskeisenä tehtävänä on levittää kansalaisille tietoja ja mielipiteitä yleisistä asioista. Tätä tiedotusvälineiden velvollisuutta vastaa kansalaisten oikeus saada informaatiota. Demokraattisen yhteiskunnan on turvattava toimittajille mahdollisuus tehokkaasti hyödyntää sananvapauttaan, jonka rajoittaminen edellyttää erityisen painavia perusteita.

Ulkoasiainministeriön perusteluiden niukkuuden osalta toimittaja on viitannut korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun 17.10.2000 taltionumero 2605. Vaikka edellä mainittu ratkaisu on käsitellyt julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella annettua ministeriön päätöstä, on perusteluvelvollisuus hallintomenettelylain ja julkisuuslain pohjalta voimassa myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohtaan liittyvissä asioissa.

Ulkoasianministeriö on valituksen johdosta antamassaan lausunnossa esittänyt valituksen hylättäväksi.

Ulkoasiainministeriö on päätöksessään perustellut asiakirjojen salassapitoa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdalla, jonka mukaisesti toisen valtion kanssa käytyihin poliittisiin neuvotteluihin liittyvät asiakirjat ovat salassapidettäviä. Pykälän kohtaan ei liity vahinkoedellytyksen arviointia. Lisäksi päätöksessä todetaan asiakirjojen olevan ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvia salakirjoitettuja viestejä, joiden salassapidosta säädetään yllä mainitussa lainkohdassa.

Kysymyksessä olevan lainkohdan mukaan ulkoasiainministeriö voi kuitenkin antaa tiedoksi myös salaisen asiakirjan. Tähän sillä ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa mitään aihetta. Peruste ei voi olla se, että osia kyseisistä asiakirjoista on julkaistu ilman ministeriön suostumusta Ilta-Sanomissa ja Iltalehdessä 11.3. ja 12.3. sekä Ilta-Sanomissa 8.5.2003. Varsinkin ensimmäisen, kahdeksan sivuisen asiakirjan sisällöstä on referoitu vain kahta ensimmäistä sivua ja neljää riviä kolmannelta sivulta.

Toimittaja on väittänyt valituksessaan, että asiakirjojen kaikki tiedot eivät voi olla salaisia. Tässä tapauksessa julkisia osia ei ole lainkaan.

Toimittaja on lausunnon johdosta antamassaan vastaselityksessä uudistanut

valituskirjelmässään esittämänsä ja lisäksi todennut, että kysymyksessä olivat olleet nimenomaan keskustelut, eivätkä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut poliittiset neuvottelut.

Toimittaja on vielä 9.10.2003 toimittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen lisäselvityksen, jossa hän on viitannut silloisen pääministerin Paavo Lipposen kolumniin 3.10.2003 ilmestyneessä Apu-lehdessä. Tällä, vasta nyt ilmi tulleealla asialla on erittäin olennainen merkitys pohdittaessa toimittajan ulkoasiainministeriöstä pyytämien kolmen asiakirjan julkisuutta.

Kolumnissaan silloinen pääministeri toteaa, että presidentti Bushin kanssa käydyissä keskusteluissa ei ollut mitään salattavaa, mutta salainen-leima on lyöty rutiininomaisesti ulkoministeriössä kyseiseen asiakirjaan. Tässä valossa ministeriön salassapitopäätös ja ministeriön korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa esittämät perustelut, että tässä tapauksessa julkisia osia ei ole lainkaan, vaikuttaa entistäkin kestävämmältä.

Lipponen antaa kolumnissaan myös kuvan Valkoisessa talossa käydyistä keskusteluista. Toimittajan käsityksen mukaan silloisen pääministerin kuvaus tukee hänen vastaselityksessään esittämää kantaa siitä, että kysymyksessä olivat nimenomaan keskustelut, eivätkä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut poliittiset neuvottelut. Toimittaja on korostanut sitä, että asiakirjan julkisuutta voidaan perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen. Julkisuuslain suhteellisuusperiaatteen (17 §) mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Tässä tapauksessa ei ole ollut perustuslain edellyttämiä välttämättömiä syitä asiakirjan julkisuuden rajoittamiseen, kun keskusteluissa mukana ollut pääministeri on todennut itse kirjoittamassaan kolumnissa, että "Washingtonin keskusteluissa ei ollut mitään salattavaa". Samalla ministeriö on toimittajan käsityksen mukaan myös jättänyt noudattamatta julkisuuslain suhteellisuusperiaatetta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

#### Lainsäädäntö

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 3 §:n mukaan tässä laissa 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.

Salassapidettäviä viranomaisten asiakirjoja ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan muun muassa ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearvioinnit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit, jollei asianomainen ministeriö toisin päättä.

Julkisuuslain 24 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa ja muussa laissa säädettyjä asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon, mitä lain 17 §:ssä säädetään. Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen 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 17 §:n 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö

julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-oletttamaan perustuva salassapitosäännös).

#### Asian arviointi

Ulkoasiainministeriö on ratkaissut toimittajan tekemän asiakirjapyynnön viittaamalla julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohtaan.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohta on vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös, joka koskee valtion ulkopoliittisiin suhteisiin liittyviä asiakirjoja. Siinä säädetty asiakirjan salassapitovelvollisuus on riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista. Lainkohdan mukaan ulkoasiainministeriö voi kuitenkin päättää salassa pidettävyydestä toisin.

Kysymyksessä olevat asiakirjat ovat kaikilta osiltaan toisen valtion kanssa käytyjä poliittisia neuvotteluja koskevia asiakirjoja, jotka ovat sen vuoksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla salassa pidettäviä. Tähän nähden ei ole merkitystä sillä, että asiakirjoihin sisältyviä tietoja on osaksi esitetty julkisuudessa.

Toimittajalla ei ole ollut oikeutta saada tietoa salassa pidettävistä seikoista myöskään siten, että ulkoasiainministeriön olisi tullut perustella valituksenalainen päätöksensä tällaisia seikkoja ilmaisemalla. Ministeriö ei siksi ole menetellyt asiassa hallintomenettelylain 24 §:n vastaisesti, vaikka sen päätös ei sisällä yksityiskohtaisempaa tosiseikkaperustelua.

Ulkoasiainministeriö on voinut hylätä toimittajan asiakirjan luovuttamista koskevan pyynnön. Ministeriön päätös ei ole lainvastainen. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus hylkää toimittajan valituksen.

Asian ovat ratkaisseet hallintoneuvokset Ahti Rihto, Raimo Anttila, Olli Nykänen, Heikki Kanninen ja Ahti Vapaavuori. Asian esittelijä Hannele Klemettinen.