



KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
2.3.2011
Taltionumero
527
Diaarinumero
3176/1/09

1 (8)

Asia Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus
Valittaja Suomen Rautatiematkustajat ry, Kemijärvi
Päätös, jota valitus koskee

Liikenne- ja viestintäministeriö 14.9.2009 nro 1223/08/2009

Asian käsittely liikenne- ja viestintäministeriössä

Kalevi Kämäräinen on Suomen Rautatiematkustajat ry:n puheenjohtajana sähköpostiviestissään 12.8.2009 liikenne- ja viestintäministeriölle pyytänyt saada jäljennökset sisämaan yöjunayhteyksiä koskevista ennen syyskuuta 2006 tehdyistä ministeriön ja VR Osakeyhtiön yhteisistä selvityksistä, joihin on viitattu liikenneministeri Anu Vehviläisen vastauksessa kansanedustaja Merja Kyllösen kirjalliseen kysymykseen (KK 175/2009 vp).

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjaamon ilmoitettua sähköpostitse 14.8.2009, että selvityksiä voi tiedustella Eduskunnasta, Kämäräinen on samana päivänä uudistanut jäljennöspyyntön ministeriölle lähettämässään sähköpostiviestissä.

Liikenne- ja viestintäministeriön ylitarkastaja on sähköpostiviestissään Kämäräiselle 17.8.2009 todennut, että tälle on aiemmin toimitettu tietoja makuuvaunuliikenteen selvityksistä siltä osin kuin ne ovat ministeriön tiedossa ja annettavissa. Liikenneministerin vastauksen viittaus selvittämiseen tarkoittaa oletettavasti aiempia vastauksia, VR Osakeyhtiöstä saatuja tietoja ja erilaisia selvityksiä, jotka ovat sivunneet tai koskeneet

makuuvaunuliikennettä. Ylitarkastaja ilmoittaa viestiin liitetyn makuuvaunuliikennettä koskevan osion Strafrican vuonna 2005 tekemästä selvityksestä. Viestissä on lisäksi todettu, että yksityiskohtaisia kustannustietoja koskevat kyselyt tulee kohdistaa suoraan VR Osakeyhtiöön tai toisijaisesti Valtioneuvoston kanslian omistajaohjaukseen, jonka alaisuudessa VR Yhtymä ja sen tytäryhtiö VR Osakeyhtiö toimivat.

Kämäräinen on sähköpostiviestissään 17.8.2009 ministeriön ylitarkastajalle viitannut ministeriön ja VR Osakeyhtiön välisen ostoliikennesopimuksen 1.1.2005–31.8.2006 7 §:ään, jonka mukaan VR Osakeyhtiö raportoi ministeriölle kolme kertaa vuodessa ostoliikenteen tuloskehitysnäkymistä myynnin raportoinnin sekä tiedossa olevien kustannustekijöiden muutosten perusteella. Yhtiö raportoi myös koko henkilöliikenteen kehittämisestä. Rautatielain 40 §:n mukaisesti VR Osakeyhtiö toimittaa seuraavan vuoden maaliskuuhun mennessä tiedot ostoliikenteen tuloista ja kustannuksista. *Kämäräinen* on tiedustellut, onko ylitarkastajan vastaus ymmärrettävä niin, että ministeriön hallussa ei ole mainitussa sopimuspykälässä tarkoitettuja raportteja ja tietoja.

Liikenne- ja viestintäministeriön ylitarkastajan lähetettyä *Kämäräisen* kysymyksen johdosta sähköpostiviestin *Kämäräiselle*, *Kämäräinen* on sähköpostiviestissään, jonka lähettämisaikakohta ei ilmene asiakirjoista, pyytänyt saada ministeriöltä asiakirjat, jotka sillä on hallussaan edellä mainitun ostoliikennesopimuksen 7 §:n nojalla sekä asiakirjat, joiden perusteella ministerin vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 175/2009 vp on annettu.

Kämäräinen on sähköpostiviestissään 2.9.2009 liikenne- ja viestintäministeriölle uudistanut alun perin 12.8.2009 tekemänsä asiakirjapyyntönsä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on valituksenalaisessa päätöksessään 14.9.2009 nro 1223/08/2009, jossa viitteenä on mainittu *Kämäräisen* sähköpostiviesti 17.8.2009, todennut toimittavansa ohessa *Kämäräisen* pyytämän aineiston. Ministeriö on lausunut, että aineisto ei sisällä rataosakohtaisia eikä vuorokohtaisia kannattavuuslaskelmia, joiden ministeriö katsoo olevan salassa pidettävää aineistoa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan. Ministeriön päätöksen liiteluettelon perusteella *Kämäräiselle* on toimitettu muistio 11.4.2005 sisämaan yöjunaliikenteestä, muistio 26.5.2005 sisämaan yöjunien matkustajamääristä, muistio 12.4.2006, joka koskee ehdotusta Lapin yöjunan ajamisesta Kajaanin kautta, muistio 2.5.2005 henkilöjunaliikenteen ostamisen yhteiskuntataloudellisesta kannattavuudesta, muistio LVM-sopimuksen ostosopimuksesta vuodelta 2005 sekä asiakirja LVM-clearing VR Henkilöliikenne vuosi 2006 (luonnos 5.2.2007).

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Suomen Rautatiematkustajat ry on valituksessaan vaatinut, että ministeriön päätös kumotaan ja ministeriö veloitetaan luovuttamaan kaikkien niin sanottujen ostojunien rataosakohtaiset ja vuorokohtaiset kannattavuuslaskelmat. Vaatimuksen perusteluina on lausuttu muun ohella seuraavaa:

Ministeriön päätös on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 3 §:n ja 24 §:n 1 momentin 20 kohdan vastainen. Vaikka VR onkin osakeyhtiö, se on täysin valtion omistama. Kysymys ei olekaan yksityisistä liike- tai ammattisalaisuuksista. Kysymys ei liioin ole tiedoista, joiden antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, muun muassa siksi, että VR Osakeyhtiö ei enää harjoita yöjunaliikennettä reiteillä, joita koskevia tietoja salauspäätös koskee.

Jos viimeksi mainitun lainkohdan katsottaisiin vastoin sen selkeää sanamuotoa soveltuvan VR osakeyhtiöön, on huomattava, että salassapito väistyy, kun kysymys on toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista. Tällaisista tiedoista on juuri kysymys. Yöjunayhteyksiä on toivottu monin adresein ja muin kampanjoin junien vielä kulkiessa ja niiden kulun lakkaamisen jälkeen. Myös viranomaiset ja tiedotusvälineet ovat kaivanneet näitä junia koskevia taloustietoja ja yhteyksien kehittämistä lakkauttamisen sijasta.

Koska ministeriön ja VR Osakeyhtiön välisen sopimuksen 7 §:ssä viitataan rautatielain 40 §:n mukaisiin velvollisuuksiin, tiedot ovat elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevia eikä niitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan perusteella saa salata. Rautatieliikenne on ympäristöystävällistä, joten salaamispäätöstä voidaan pitää mainitun lainkohdan vastaisena myös siksi, että salaaminen ei ole sallittua kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi.

VR Osakeyhtiöllä ei voimassa olevan lain mukaan voi henkilöjunaliikenteessä olla kilpailijaa, jonka suhteen liikesalaisuutta voitaisiin perustella. Salaamisella on siten merkitystä vain sopijapuolten välillä. Ministeriö ja VR Osakeyhtiö ovat kuitenkin sopineet tietojen luovuttamisesta ja siten vahvistaneet, että kysymys ei ole liikesalaisuuksista. Ministeriön toiminta asiassa viittaa myös siihen, että liikenneyhteyksiä arvioidaan suppeasta osakeomistuksen näkökulmasta eikä kansalaisten liikkumistarpeiden kannalta. Tästäkin syystä kansalaisilla pitää olla mahdollisuus saada tietoja omistamastaan yhtiöstä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on esittänyt, että valitus hylätään. Ministeriö on lausunut muun ohella seuraavaa:

VR Osakeyhtiö ei ole julkisyhteisö, vaan osakeyhtiö, jonka tulee toiminnassaan noudattaa osakeyhtiölakia. Mainitun lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä.

VR Osakeyhtiö kilpailee henkilöliikenteen kuljetusmarkkinoilla aivan samalla tavalla kuin linja-autoliikenteen harjoittajat. Linjaliikennetyypistä linja-autoliikennettä säännellään lailla luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä, jonka 18 §:n 1 momentin mukaan liikenteenharjoittajan tulee pyynnöstä antaa liikenneministeriölle liikennesuunnittelua, tilastointia ja tutkimusta varten tarpeelliset tiedot taloudestaan ja harjoittamastaan liikenteestä. Ministeriöllä on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus luovuttaa näitä tietoja liikennesuunnittelua ja tutkimusta varten lääninhallituksille.

Mitä tulee valituksessa esitettyyn siitä, että kysymys on toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista, ministeriö pitää kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tärkeinä, mutta se ei ole esimerkiksi yöjunayhteyksiä koskevassa päätöksenteossaan sidottu saamiinsa kansalaisaloitteisiin. Ministeriö tekee esimerkiksi ostoliikennettä koskevat päätöksensä valtion talousarviossa varattujen määrärahojen puitteissa.

Suomen Rautatiematkustajat ry on vastaselityksessään esittänyt muun ohella seuraavaa:

Ministeriöllä pitäisi olla ostoliikennetietoa rautatielain 40 §:n nojalla, kuten korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitetusta sopimuksesta ilmenee. Vuoden 2003 rautatielain 40 §:n mukaan rautatieyrityksen on kirjainpidossaan noudatettava asiaa koskevia Euroopan yhteisössä ja Suomessa voimassa olevia säännöksiä. Lisäksi rautatieyrityksen on tehtävä tavaraliikenteen kannattavuutta koskeva laskelma sekä sen tuotantovälineiden määrää, arvoa ja niihin liittyviä taloudellisia vastuita koskeva vuotuinen yhteenveto, joka on julkaistava. Julkisina palveluina ostettavasta henkilöliikenteestä saatavat tulot on kirjattava erikseen, eikä niitä saa käyttää muun liiketoiminnan kulujen kattamiseen.

Säännöksen sisältö on pysynyt samana vuoden 2006 rautatielain 63 §:ssä. Toisin kuin luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain 18 §:ssä, säännöksessä edellytetään selvästi jopa tavaraliikennettä

koskevien tietojen julkistamista ja luonnehditaan ostoliikennejunien olevan julkista palvelua. Eryityslain syrjäyttäessä yleislain ministeriön argumentit VR Osakeyhtiön kilpailusta henkilöliikennemarkkinoilla ovat irrelevantteja ja harhaanjohtavia.

Koska kysymys on yhteiskunnan ostamista junavuoroista, ministeriön käsitys suojattavista taloudellisista intresseistä on ylipäättään omituinen. Miten tuettujen junien taloustietojen julkaiseminen voisi aiheuttaa elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, kun kysymys on julkisesta eikä yksityisestä tuesta elinkeinonharjoittajalle? Vaikka osakeyhtiön ehkä pitääkin tuottaa voittoa, elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevia tietoja ei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisesti saa salata.

Salaus päätös tekee merkityksettömäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 3 §:n. Lisäksi päätös on Suomen perustuslain 2 §:n 2 momentin vastainen.

Ministeriön lausunnossa sekoitetaan kansalaisten tiedonsaantioikeus ja kansalaisvaikuttaminen. Salausperusteena käytetty lainkohta sallii yksityisenkin salaisuuden paljastamisen, kun kysymys on toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista. Koska ministeriö suhtautuu kevytmielisesti kansalaisten matkustustarpeisiin, kansalaisilla itsellään pitää olla mahdollisuus tarkistaa, miten asioita heidän puolestaan hoidetaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

Liikenne- ja viestintäministeriön päätös kumotaan ja asia palautetaan ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustelut

Liikenne- ja viestintäministeriö on katsonut valituksenalaisessa päätöksessään, että niin sanottua ostoliikennettä koskevia rataosakohtaisia ja vuorokohtaisia kannattavuuslaskelmia ei voida antaa, koska ne on pidettävä salassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, 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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentissa säädetään muun ohella, että jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallintovaliokunnalle koskien hallituksen esitystä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 43/1998 vp - HE 30/1998 vp) todetaan muun ohella, että perustelemisselvollisuus kohdistuu myös viranomaisen ratkaisuihin. Valiokunta on tähdentänyt sen merkitystä, että kieltäytymisratkaisut todella perustellaan asianmukaisesti mainitsemalla salassapidon lakiperusta ja ilmaisemalla ne tosiasialliset seikat, jotka ovat vaikuttaneet salassapitosäännöksen, esimerkiksi sen sisältämän vahinkoedellytyslausekkeen soveltamiseen vastoin perustuslain mukaan pääsääntönä olevaa julkisuusperiaatetta. Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 31/1998 vp) sisältää samansisältöisen lausuman viranomaisen ratkaisujen perustelemisselvollisuudesta.


Liikenne- ja viestintäministeriön päätös on perusteltu pelkästään ilmoittamalla sen perusteena oleva säännös. Päätöksessä ei mainita, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Päätöksen perusteella ei siten ole arvioitavissa, ovatko ministeriön salassa pidettäviksi katsomat tiedot VR Osakeyhtiön liikesalaisuuksia tai sellaisia muita vastaavia yhtiön elinkeinotoimintaa koskevia seikkoja, jotka ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla.

Liikenne- ja viestintäministeriön päätöstä ei näin ollen ole perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Perustelujen puutteellisuus merkitsee, että edellytykset asian oikeudelliseen arviointiin puuttuvat. Päätös on lainvastainen. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon myös

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:n 1 momentin ja hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin säännökset liikenne- ja viestintäministeriön päätös on kumottava ja asia palautettava ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Vahvistetaan korkeimman hallinto-oikeuden sinetillä ja esittelijän allekirjoituksella.

Asian esittelijä, 
esittelijäneuvos Mikko Rautamaa

Asian ovat ratkaisseet hallintoneuvokset Pekka Vihervuori, Anne E. Niemi, Hannu Ranta, Eija Siitari-Vanne ja Heikki Harjula.

Jakelu

Päätös
Jäljennös
Asiakirjat

✓ Suomen Rautatiematkustajat ry, maksutta
Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö

Kalevi Kämäräinen

Porokylänkatu 18
75530 Nurmes