



Ulkoministeriö

Ulkoministeriön virkamiesten menettely selvityksen antamisessa apulaisoikeuskanslerille

1 ALOITE

Apulaisoikeuskansleri antoi 29.6.2023 päätöksen kanteluasiassa OKV/1734/10/2021, joka koski asiakirjapyyntöjen käsittelyä, hallintouran virkamiesten nimityspäätösten perustelemista ja konsulttiyhtiön käyttöä ulkoministeriössä.

Päätöksen antamisen jälkeen apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi ulkoministeriön menettelyn Suomen perustuslain 111 §:ssä säädetyn oikeuskanslerin tietojensaantioikeuden noudattamisessa kyseistä kanteluasiaa selvitettäessä. Ulkoministeriö oli muun muassa toistuvasti jättänyt toimittamatta apulaisoikeuskanslerille tämän pyytämiä, kanteluasian tutkimiseksi välttämättömiä asiakirjoja ja väittänyt toimittaneensa asiakirjoja, joita se ei ollut toimittanut. Yksi ministeriön lisäselvityksistä oli toimitettu myöhässä ja vasta sen jälkeen, kun oikeuskanslerinviraston esittelijä oli tiedustellut lisäselvitystä ministeriöltä. Ministeriö oli myös ensin ilmoittanut salassa pidettäväksi kokonaisia asiakirjoja, mutta salassapidon perustetta tarkemmin kysyttäessä kuitenkin ilmoittanut, etteivät asiakirjat olleetkaan kaikilta osin salassa pidettäviä.

Oman aloitteen tutkimiseksi apulaisoikeuskansleri pyysi 9.8.2023 ulkoministeriötä toimittamaan tarpeellisen selvityksen. Selvitykseen tuli muun ohella sisällyttää ministeriön hallintojohtajan, henkilöstöjohtajan, henkilöstöpäällikön ja lakimiehen sekä muiden kyseistä kanteluasiaa

koskeneiden apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöjen käsittelyyn ja niihin vastaamiseen osallistuneiden virkamiesten henkilökohtaisesti antamat selvitykset.

2 SELVITYS

Ulkoministeriö on 6.11.2023 toimittanut apulaisoikeuskanslerin pyytämän selvityksen (VN/31454/2023-UM-1) oman aloitteen tutkimiseksi. Selvitykseen on liitetty asiakirja, joka on otsikoitu ”Apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöjen käsittelyyn ja niihin vastaamiseen osallistuneiden virkamiesten henkilökohtaiset selvitykset”. Asiakirjaa ei ole allekirjoitettu. Kyseisessä asiakirjassa on muun muassa ministeriön silloisen hallintojohtajan A:n, silloisen henkilöstöjohtajan B:n, silloisen henkilöstöpäällikön C:n sekä silloisen lakimiehen D:n selvityksiksi nimetyt jaksot. Heistä A, B ja C ovat myöhemmin vahvistaneet oikeuskanslerinvirastoon sähköpostitse, että kyseinen allekirjoittamaton asiakirja sisältää heidän henkilökohtaisen selvityksensä asiassa. D:ltä ei ole erikseen pyydetty tällaista vahvistusta, sillä ministeriön selvitys liitteineen on toimitettu oikeuskanslerinvirastoon hänen sähköpostistaan.

Selvityksessään ulkoministeriö on pahoitellut sitä, että apulaisoikeuskanslerin kanteluasiassa ulkoministeriöön lähettämien selvityspyyntöjen sisältöä ei ollut aina ymmärretty ministeriössä apulaisoikeuskanslerin tarkoittamalla tavalla. Ministeriö on kertonut kuitenkin suhtautuneensa ja suhtautuvansa hyvin vakavasti oikeuskanslerinviraston esittämiin selvityspyyntöihin. Ministeriö oli näkemyksensä mukaan antanut kattavia ja yksityiskohtaisia selvityksiä selvitettävänä olleesta asiasta sekä toimittanut kaiken hallussaan olleen ja haltuunsa saamansa materiaalin apulaisoikeuskanslerin arvioitavaksi. Mielestään ministeriö ei ollut jättänyt toimittamatta asian laillisuusvalvontaan liittyneitä tai siihen vaikuttaneita asiakirjoja. Ulkoministeriön mukaan jälkikäteisen arvioinnin perusteella osa ministeriön oikeuskanslerinvirastoon toimittamista asiakirjoista oli ollut puutteellisia, minkä vuoksi apulaisoikeuskansleri oli joutunut pyytämään ulkoministeriöltä lisäselvitystä. Ulkoministeriö on kertonut tältäkin osin pyrkineensä aina selvittämään asiaa sekä toimittamaan kaiken pyydetyn materiaalin oikeuskanslerinvirastoon. Ministeriö on kertonut kiinnittävänsä jatkossa parempaa huomiota sopimuskokonaisuuksien ja niiden liitteiden hallintaan.

Apulaisoikeuskanslerin oman aloitteen tutkimiseksi annettuja ulkoministeriön ja ulkoministeriön virkamiesten selvityksiä kuvataan tarkemmin jäljempänä.

3 RATKAISU

3.1 Oikeuskanslerin tietojensaantioikeudesta

Suomen perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 9 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat maksutta. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä [HE 175/1999 vp](#) todetaan, että tietoja voidaan hankkia paitsi kirjallisesti, myös suullisesti (s. 17/I).

Tietojensaantioikeutta koskeva sääntely kattaa kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat laillisuusvalvontaa varten tarvittavat tiedot.

3.2 Arviointi

3.2.1 Alkuperäinen selvityspyyntö ja ulkoministeriön vastaus siihen

Apulaisoikeuskansleri oli 26.7.2021 pyytänyt ulkoministeriöltä kanteluasiassa selvitystä. Selvityksensä liitteenä ministeriön oli tullut toimittaa muun muassa ulkoministeriön ja kantelussa mainitun F:n sekä ulkoministeriön ja kantelussa mainitun G:n väliset sopimukset.¹

Ulkoministeriö oli 15.9.2021 toimittanut selvityksensä (PC0UC1LT-304). Selvityksen liitteenä oli muun muassa ulkoministeriön ja G Oy:n välille 3.2.2021 tehty sopimus (jäljempänä ”G-sopimus”) sekä ulkoministeriön ja H Oy Ltd:n välille 8.3.2019 tehty sopimus (jäljempänä ”H-sopimus”). Sen sijaan ministeriö ei ollut toimittanut G-sopimukseen tai H-sopimukseen kuuluneita liitteitä, joihin olivat lukeutuneet muun muassa G Oy:n ja H Oy Ltd:n Hansel Oy:n kanssa tekemät puitesopimukset T/4426/07062019/KMI ja T/2498/01032015/JSA sekä puitesopimusten eräät liitteet.

Ulkoministeriö on myöntänyt oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä, että se ei ollut toimittanut G-sopimuksen ja H-sopimuksen liitteitä. Tämä oli ministeriön mukaan johtunut siitä, että apulaisoikeuskansleri ei ollut erikseen maininnut, että pyyntö toimittaa sanotut sopimukset oli koskenut myös sopimusten liitteitä. Ulkoministeriö oli arvioinut, että G- ja H-sopimusten toimittaminen ilman sopimusten liitteitä oli ollut riittävää apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kannalta.

G- ja H-sopimukset ovat asiakaskohtaisia palvelunhankintasopimuksia, joiden mukaan niiden lisäksi sopijapuolten välisessä suhteessa sovelletaan kulloisenkin palveluntoimittajan ja Hansel Oy:n välillä tehtyä, asiakaskohtaisessa sopimuksessa sopimusnumerolla yksilöityä palveluja koskevaa puitesopimusta (G-sopimuksen 2 kohta ja H-sopimuksen 1 kohta). Asianomainen puitesopimus on asiakaskohtaisen sopimuksen liitteenä ja kuuluu sopimuksen määräyksen mukaan sopimukseen (G-sopimuksen 12 kohta ja H-sopimuksen 13 kohta). Asiakaskohtaisista G-

¹ Myöhemmin ilmeni, että kantelussa tarkoitettiin H Oy Ltd:tä ja G Oy:tä.

ja H-sopimuksista ilmenee lisäksi, että sopimusten kohteina olevat palvelut kuvataan tarkemmin asianomaisessa puitesopimuksessa.

Näistä syistä ja kun apulaisoikeuskansleri oli selvityspyynnössään kysynyt ulkoministeriöltä nimenomaisesti muun muassa siitä, mikä oli ollut palveluntuottajien rooli kantelun kohteena olleissa nimityspäätöksiin johtaneissa ministeriön hakumenettelyissä, ulkoministeriön on täytynyt ymmärtää, että riittävää ei ole ollut toimittaa vain G- ja H-sopimukset vaan apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntö ja tiedontarpeet ovat kohdistuneet myös sopimuksiin niiden määräysten mukaan kuuluneisiin liitteisiin, joissa ulkoministeriön palveluntuottajilta ostamat palvelut oli tarkemmin kuvattu.

Lisäksi ulkoministeriö on myöntänyt, että se oli vasta 5.12.2022 toimittamansa lisäselvityksen liitteenä toimittanut apulaisoikeuskanslerille ulkoministeriön ja H Oy Ltd:n välille 28.8.2019 tehdyn sopimuksen, joka oli sen omienkin sanojen mukaan ollut voimassa kantelun kohteena olleella ajanjaksolla. Näin ollen ministeriön olisi tullut toimittaa kyseinen sopimus apulaisoikeuskanslerille jo 15.9.2021 toimittamansa selvityksen (PC0UC1LT-304) liitteenä.

Ulkoministeriön 15.9.2021 toimittama selvitys (PC0UC1LT-304) on siten ollut puutteellinen. Se ei ole sisältänyt G- ja H-sopimusten liitteitä eikä ulkoministeriön H Oy Ltd:n kanssa 28.8.2019 tekemää sopimusta.

3.2.2 Henkilöstöpäällikön ja hallintojohtajan vastuu selvityksestä

Ulkoministeriön selvityksen on esittelijänä allekirjoittanut ministeriön silloinen henkilöstöpäällikkö C ja päätöksentekijänä ministeriön silloinen hallintojohtaja A.

C on apulaisoikeuskanslerin oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä kertonut osallistuneensa apulaisoikeuskanslerin tutkittavana olleen kanteluasian selvittämiseen ”henkilöstöpäällikön esihenkilöroolissaan”. Hänen mukaansa apulaisoikeuskanslerille annettu selvitys PC0UC1LT-304 oli laadittu yhteistyössä hänen johtamassaan henkilöstöyksikössä, ja selvityksen laatimiseen oli osallistunut hänen lisäksi kaksi muuta virkamiestä. C oli kertomansa mukaan tutustunut apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöihin, ja niihin annettuihin ulkoministeriön selvityksiin ja kommentoinut niitä henkilöstöpäällikön näkökulmasta. Hän oli saanut asiassa saadun ja laaditun materiaalin tiedoksi. Hän ei kertomansa mukaan ollut kuitenkaan ollut tietoinen eikä hänellä näkemyksensä mukaan ollut ollut perustetta epäillä, että laadituissa selvityksissä tai apulaisoikeuskanslerille toimitetussa materiaalissa olisi ollut moitittavaa tai puutteita. Hän on mielestään toiminut asiassa moitteettomasti.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty,

jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti.

Kun C ei ollut jättänyt eriävää mielipidettä esittelemäänsä selvitykseen PC0UC1LT-304, hän on vastuussa selvityksestä. Selvitys oli laadittu C:n johtamassa yksikössä, hän oli tutustunut selvitykseen ja kommentoinut sitä. Koska selvitys oli ollut puutteellinen, C on osaltaan laiminlyönyt velvollisuutensa toimittaa apulaisoikeuskanslerille tämän laillisuusvalvontaa varten tarvitsemia asiakirjoja.

A on apulaisoikeuskanslerin oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä kertonut, että henkilöstöyksikkö kuului hänen johtamiinsa ulkoministeriön hallintopalveluihin ja että ulkoministeriön työjärjestyksen mukaan hallintojohtaja oli osastopäällikkönä vastannut lausunnoista, nooteista, toimintaohjeista ja muista virallisista kannanotoista osaston tehtäviin kuuluneissa merkittävässä asioissa. A oli kertomansa mukaan tutustunut apulaisoikeuskanslerin ensimmäiseen selvityspyyntöön ja ministeriön henkilöstöhallinnon selvitykseen. Hän oli toiminut kaikkien ulkoministeriön selvityksiä laatineiden ylimpänä esihenkilönä. Kertomansa mukaan hän ei ollut kuitenkaan ollut tietoinen eikä hänellä näkemyksensä mukaan ollut ollut perustetta epäillä, että henkilöstöhallinnon laatimissa selvityksissä tai apulaisoikeuskanslerille toimittamassa materiaalissa olisi ollut moitittavaa tai puutteita. Hän on mielestään toiminut asiassa moitteettomasti.

A on päätöksentekijänä allekirjoittanut ulkoministeriön apulaisoikeuskanslerille antaman selvityksen PC0UC1LT-304. Päätöksentekijänä hän on vastannut ulkoministeriön työjärjestyksen nojalla tekemästään päätöksestä toimittaa apulaisoikeuskanslerille mainittu selvitys. Se seikka, että selvityksen oli laatinut esittelijä mahdollisesti yhteistyössä joidenkin muiden virkamiesten kanssa, ei ole poistanut hänen vastuutaan päätöksentekijänä huolehtia siitä, että hänen päättämänsä asia oli valmisteltu asianmukaisesti. Koska selvitys oli ollut puutteellinen, A on osaltaan laiminlyönyt velvollisuutensa toimittaa apulaisoikeuskanslerille tämän laillisuusvalvontaa varten tarvitsemia asiakirjoja.

3.2.3 Ensimmäinen lisäselvityspyyntö ja ulkoministeriön vastaus siihen

Muun muassa koska ulkoministeriön toimittama aineisto oli ollut puutteellista, apulaisoikeuskansleri oli 28.10.2022 pyytänyt ulkoministeriöltä asiassa lisäselvitystä. Lisäselvityksen yhteydessä ministeriön oli tullut toimittaa myös G- ja H-sopimusten liitteet. Lisäselvitykseen oli tullut lisäksi sisällyttää kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten selvitykset lisäselvityspyyntöä erikseen mainituista kysymyksistä.

Asiakaskohtaisten G- ja H-sopimusten liitteinä oli ollut sopimusten kohteena olleita palveluja koskeneet puitesopimukset T/4426/07062019/KMI ja T/2498/01032015/JSA sekä puitesopimusten eräät liitteet.

Ulkoministeriö oli 5.12.2022 toimittanut lisäselvityksensä (VN/31448/2022-UM-1). Lisäselvityksensä liitteinä ministeriö oli toimittanut muun muassa allekirjoittamattoman version edellä mainitusta ulkoministeriön ja H Oy Ltd:n välille 28.8.2019 tehdystä sopimuksesta, jota se ei siis ollut toimittanut alkuperäisen selvityksensä liitteenä, sekä uudestaan G-sopimuksen. Lisäksi ministeriö oli toimittanut muun muassa asiakirjan, joka oli otsikoitu ”Puitesopimus, Hansel Oy Oy Ab, rekrytointipalvelut 2019–2023, Sopimus nro T/numero/07062019/KMI” ja, jonka ensimmäisen sisällysluettelon jälkeisen sivun (sivu 4) mukaan puitesopimuksen sopijapuolia olivat Hansel Oy ja ”X Oy Ltd”. Kyseiselle sivulle oli merkitty sopimusnumeroksi T/numero/07062019/KMI. Asiakirjan lopuille sivuille (sivulta 5 alkaen) oli merkitty sopimusnumeroksi T/4427/07062019/KMI.

Ministeriö ei sen sijaan ollut toimittanut apulaisoikeuskanslerin pyytämiä G- ja H-sopimusten liitteitä eikä kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten selvityksiä.

Ulkoministeriö on kertonut apulaisoikeuskanslerin oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä, että se oli pyytänyt Hansel Oy:ltä muun muassa G-sopimuksen liitteenä ollutta puitesopimusta T/4426/07062019/KMI, saanut Hansel Oy:ltä puitesopimukseksi nimetyn asiakirjan ja toimittanut sen oikeuskanslerinvirastoon.

Ulkoministeriön apulaisoikeuskanslerille toimittamaa puitesopimukseksi nimettyä asiakirjaa tarkastelemalla voidaan havaita, että sen kansilehti ja ensimmäinen varsinainen sivu (sivu 4) ovat mitä ilmeisimmin Hansel Oy:n rekrytointipalvelujen puitesopimusmallista. Puitesopimuksen näille sivuille on muun muassa jätetty tyhjäksi toisen sopijapuolen nimitieto siten, että Hansel Oy:n sopimuskumppaniksi on merkitty joko ”Oy Ab” tai ”X Oy Ltd”. Lisäksi näillä sivuilla sopimuksen yksilöintitunnukseksi on merkitty T/numero/07062019/KMI, mikä viittaa siihen, että kyseessä on sopimusmalli, johon tulee sen mukainen sopimus tehtäessä täydentää sopimuksen numero. Loput sivut (sivulta 5 alkaen) ovat Hansel Oy:n puitesopimuksesta T/4427/07062019/KMI, joka ei ole G-sopimuksen liitteeksi merkitty puitesopimus, sillä sen numero on T/4426/07062019/KMI. Asiakirja ei siis ole voinut olla apulaisoikeuskanslerin pyytämä G-sopimuksen liitteenä ollut puitesopimus. Asiakirjaan viitataan jäljempänä tässä päätöksessä ilmaisulla ”epäjohdonmukaisesti numeroitu asiakirja”.

Sillä, että ulkoministeriöstä myöhemmin oikeuskanslerinvirastoon toimitettu G-sopimuksen liitteenä ollut puitesopimus T/4426/07062019/KMI mahdollisesti oli ollut samansisältöinen kuin edellä mainittu epäjohdonmukaisesti numeroitu asiakirja, ei ole asiassa merkitystä. Kun apulaisoikeuskanslerin käytössä ei ollut ollut G-sopimuksen liitteenä ollutta puitesopimusta, hän ei

ollut voinut tietää sen olleen samansisältöinen kuin oikeuskanslerivirastoon toimitettu epäjohtonmukaisesti numeroitu asiakirja. Ulkoministeriö ei ollut liioin lisäselvityksessään maininnut, että sen toimittama epäjohtonmukaisesti numeroitu asiakirja oli samansisältöinen kuin G-sopimuksen liitteenä ollut puitesopimus T/4426/07062019/KMI.

Ulkoministeriö on lisäksi oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä myöntänyt, ettei se ollut toimittanut lisäselvityksensä liitteinä G-sopimuksen liitteitä eikä ”H-sopimuksen kaikkia liitteitä” ja pahoitellut laiminlyöntiään. Samoin ulkoministeriö on myöntänyt, että se ei ollut toimittanut apulaisoikeuskanslerille tämän pyytämiä kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten selvityksiä.

Näin ollen ulkoministeriön 5.12.2022 toimittama lisäselvitys (VN/31448/2022-UM-1) on ollut puutteellinen. Se ei ole sisältänyt G-sopimuksen liitteitä eikä ulkoministeriön selvityksessä väitetystä poiketen lainkaan H-sopimuksen liitteitä eikä liioin kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten selvityksiä.

3.2.4 Lakimiehen ja henkilöstöjohtajan vastuu lisäselvityksestä

Ulkoministeriön lisäselvityksen on esittelijänä allekirjoittanut ministeriön silloinen lakimies D ja päätöksentekijänä ministeriön silloinen henkilöstöjohtaja B.

D on apulaisoikeuskanslerin oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä kertonut ”stilisoineensa henkilöstösuunnittelijan apulaisoikeuskanslerille laatimia selvityksiä” apulaisoikeuskanslerin 28.10.2022 päivätystä lisäselvityspyynnöstä lukien. Hän on kertonut pyytäneensä selvityspyynnössä esitettyihin kysymyksiin ja niissä esitettyihin asiakirjapyyntöihin liittyviä tietoja ja asiakirjoja Hansel Oy:ltä sekä toimittaneensa siltä saamiaan viestejä ja asiakirjoja apulaisoikeuskanslerille. Hän on kertonut toimittaneensa kaikki laaditut selvitykset tiedoksi esihenkilöilleen C:lle ja B:lle ennen niiden lähettämistä. D oli kertomansa mukaan pyrkinyt toimittamaan oikeuskanslerinvirastoon kaiken saamansa ja apulaisoikeuskanslerin pyytämän materiaalin. Hän oli mielestään toiminut asiassa huolellisesti eikä ollut salannut tietoja. D on mielestään toiminut asiassa moitteettomasti.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti.

D ei ole jättänyt eriävää mielipidettä esittelemäänsä lisäselvitykseen VN/31448/2022-UM-1. Se seikka, että lisäselvityksen oli mahdollisesti tosiasiasa laatinut joku toinen virkamies tai että apulaisoikeuskanslerille toimitetut asiakirjat olivat olleet Hansel Oy:ltä saatuja asiakirjoja, ei ole

poistanut D:n vastuuta esittelijänä huolehtia siitä, että hänen esittelemänsä asia oli valmisteltu asianmukaisesti. D:n olisi tullut tarkistaa Hansel Oy:ltä saamansa asiakirjat ja varmistaa, että ne olivat apulaisoikeuskanslerin pyytämiä asiakirjoja. Koska lisäselvitys oli ollut edellä todetuin tavoin puutteellinen, D on osaltaan laiminlyönyt velvollisuutensa toimittaa apulaisoikeuskanslerille tämän laillisuusvalvontaa varten tarvitsemia asiakirjoja.

B on apulaisoikeuskanslerin oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä kertonut osallistuneensa apulaisoikeuskanslerin tutkittavana olleen kanteluasian selvittämiseen henkilöstöjohtajana syksystä 2021 lukien. Hänen mukaansa apulaisoikeuskanslerille laaditut selvitykset oli laadittu yhteistyössä hänen johtamaansa ministeriön henkilöstöhallintoon kuuluneessa henkilöstöyksikössä. B oli kertomansa mukaan tutustunut apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöihin, ja niihin annettuihin ulkoministeriön selvityksiin ja kommentoinut niitä henkilöstöjohtajan näkökulmasta. Hän oli saanut asiassa saadun ja laaditun materiaalin tiedoksi. Hän ei kertomansa mukaan ollut kuitenkaan ollut tietoinen eikä hänellä mielestään ollut ollut perustetta epäillä, että laadituissa lisäselvityksissä tai apulaisoikeuskanslerille toimitetussa materiaalissa olisi ollut moitittavaa tai puutteita. B on mielestään toiminut asiassa moitteettomasti.

B on päätöksentekijänä allekirjoittanut ulkoministeriön apulaisoikeuskanslerille antaman lisäselvityksen VN/31448/2022-UM-1. Päätöksentekijänä hän on vastannut tekemästään päätöksestä toimittaa apulaisoikeuskanslerille mainittu lisäselvitys. Hän oli kertomansa mukaan tutustunut lisäselvitykseen ja kommentoinut sitä. Se seikka, että lisäselvityksen oli laatinut esittelijä tai mahdollisesti joku muu virkamies, ei ole poistanut B:n vastuuta huolehtia siitä, että hänen päättämänsä asia oli valmisteltu asianmukaisesti. Koska lisäselvitys oli ollut edellä todetuin tavoin puutteellinen, B on osaltaan laiminlyönyt velvollisuutensa toimittaa apulaisoikeuskanslerille tämän laillisuusvalvontaa varten tarvitsemia asiakirjoja.

3.2.5 Puhelimitse esitetty pyyntö lakimiehelle ja lakimiehen vastaus siihen

Kun ulkoministeriön lisäselvityksensä liitteenä toimittama asiakirja-aineisto oli ollut puutteellinen, oikeuskanslerinviraston esittelijä oli 7.12.2022 puhelimitse pyytänyt D:tä toimittamaan G- ja H-sopimusten liitteet.

D oli 8.12.2022 toimittanut oikeuskanslerinvirastoon ja kopiona C:lle ja B:lle sähköpostiviestin, jonka liitteenä oli ollut muun muassa H-sopimuksen liitteisiin kuulunut puitesopimus T/2498/01032015/JSA, mutta ei kuitenkaan edelleenkään kyseiseen puitesopimukseen kuuluneita liitteitä, jotka myös olivat olleet H-sopimuksen liitteitä. Viestin liitteenä oli lisäksi ollut 18 muuta asiakirjaa, joiden joukossa oli ollut allekirjoittamattomia sopimuksia, muistio sekä ulkoministeriön jo kertaalleen oikeuskanslerinvirastoon toimittamia asiakirjoja, kuten H-sopimus.

Viestissä ei ollut selvitetty, miten toimitettu aineisto oli ulkoministeriön mukaan ollut vastaus puhelimitse esitettyyn pyyntöön esimerkiksi yhdistämällä toimitetut asiakirjat asianomaisiin G- tai H-sopimuksiin tai niiden liitteisiin. Puitesopimusta T/2498/01032015/JSA, kahta hintaliitettä sekä neljää muuta liitettä lukuun ottamatta mikään toimitetuista asiakirjoista ei toisaalta myöskään vaikuttanut olleen G- tai H-sopimuksen liite.

Oman aloitteen tutkimiseksi antamissaan selvityksissä ulkoministeriö ja D ovat selvittäneet D:n toimittaneen 8.12.2022 oikeuskanslerinvirastoon Hansel Oy:ltä saamiaan asiakirjoja. Ulkoministeriö on lisäksi selvittänyt, että D oli toimittanut muun muassa puitesopimuksen T/4427/07062019/KMI liitteitä. Näitä asiakirjoja ei ollut kuitenkaan pyydetty toimittamaan oikeuskanslerinvirastoon, sillä kyseisellä sopimusnumerolla yksilöity puitesopimus ei ollut ollut G- eikä H-sopimuksen liite. H-sopimuksen liitteenä oli ollut puitesopimus T/2498/01032015/JSA ja G-sopimuksen liitteenä puitesopimus T/4426/07062019/KMI.

D:n 8.12.2022 toimittama asiakirja-aineisto on siten ollut puutteellinen.

3.2.6 Lakimiehen vastuu vastauksestaan

D on vastannut oikeuskanslerinvirastoon tässä yhteydessä toimittamistaan asiakirjoista. Hänen vastuutaan ei poista se seikka, että hän oli saanut asiakirjat Hansel Oy:ltä. D:n olisi tullut tarkistaa Hansel Oy:ltä saamansa asiakirjat ja varmistaa, että ne olivat apulaisoikeuskanslerin pyytämiä asiakirjoja. Kun D:n 8.12.2022 toimittama aineisto oli ollut puutteellista, D on laiminlyönyt velvollisuutensa toimittaa apulaisoikeuskanslerille tämän laillisuusvalvontaa varten tarvitsemia asiakirjoja.

3.2.7 Toinen lisäselvityspyyntö ja ulkoministeriön vastaus siihen

3.2.7.1 Toinen lisäselvityspyyntö

Koska ulkoministeriön apulaisoikeuskanslerille toimittama aineisto oli edelleen ollut puutteellista, apulaisoikeuskansleri oli 15.12.2022 pyytänyt ulkoministeriöltä asiassa toistamiseen lisäselvitystä. Hän oli rajannut toisessa lisäselvityspyynnössään G- ja H-sopimusten liitteitä koskevaa pyyntöään pyytäen tässä vaiheessa, että ministeriö toimittaisi ainoastaan H-sopimuksen liitteenä olleen puitesopimuksen liitteen 1: ”Hankinnan kohteen kuvaus” ja liitteen 5: ”Laatukuvaus” sekä G-sopimuksen liitteenä olleen puitesopimuksen T/4426/07062019/KMI ja sen liitteen 1: ”Hankinnan kohteen kuvaus ja vaatimukset”, koska niitä ei ollut useasta pyynnöstä huolimatta toimitettu oikeuskanslerinvirastoon.

Lisäksi hän oli tuonut esiin, että toisen lisäselvityspyynnön seurauksena annettavaan ulkoministeriön lisäselvitykseen tuli sisällyttää hänen jo kertaalleen pyytämänsä kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten selvitykset.

Lisäselvityksen toimittamisen määräaika oli ollut 31.1.2023.

3.2.7.2 Ulkoministeriön vastauksen viivästyminen

Kun ulkoministeriön lisäselvitys ei ollut määräaikana saapunut oikeuskanslerinvirastoon, oikeuskanslerinviraston esittelijä oli 2.2.2023 tiedustellut sähköpostitse asiaa D:ltä. D oli samana päivänä vastannut esittelijälle sähköpostitse toimittaen vastauksensa kopiona myös C:lle ja B:lle, että lisäselvityspyyntö oli "saapunut Vahvaan 16.12.2022, mutta jäänyt virheellisesti sen syövereihin" eikä ollut tavoittanut ainakaan D:tä. D oli pyytänyt samalla lisäselvityksen toimittamiselle lisääaikaa, jonka apulaisoikeuskansleri oli myöntänyt.

Ulkoministeriö oli toimittanut toisen lisäselvityksensä 20.2.2023 (VN/29048/2022-UM-4). Lisäselvitys oli siten toimitettu lähes kolme viikkoa myöhässä.

Ulkoministeriö on apulaisoikeuskanslerin oman aloitteen tutkimiseksi selvittänyt, ettei toista lisäselvityspyyntöä ollut huomattu ministeriössä. Ministeriön kirjaamoon saapunut lisäselvityspyyntö oli viety valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmään Vahvaan, mutta järjestelmän lokitiedoissa ei ole viitteitä siitä, että lisäselvitykselle olisi lisätty järjestelmässä vastuuhenkilö tai kontakti tai että asiakirjaa olisi välitetty ministeriön virkamiehelle tai yksikölle. Tämän vuoksi lisäselvitykseen vastaamisesta vastuussa olleet virkamiehet eivät olleet saaneet tietoa lisäselvityspyynnöstä. Kirjaamoa oli sittemmin pyydetty kiinnittämään huomiota ongelmaan.

Näin ollen viivästyminen on johtunut ulkoministeriön silloisista puutteellisista kirjaamiskäytännöistä. Siten D tai kukaan muu apulaisoikeuskanslerille annettujen selvitysten laatimiseen osallistunut ministeriön virkamies ei ole ollut henkilökohtaisesti vastuussa ulkoministeriön vastauksen viivästyisestä.

3.2.7.3 Ulkoministeriön vastaus toiseen lisäselvityspyyntöön

Ulkoministeriön toisessa lisäselvityksessä (VN/29048/2022-UM-4) ministeriö oli toimittanut muun muassa uudestaan H-sopimuksen liitteenä olleen puitesopimuksen T/2498/01032015/JSA. Lisäksi ministeriö oli nyt toimittanut apulaisoikeuskanslerin pyytämät kyseisen puitesopimuksen liitteet 1 ja 5. Sen sijaan ministeriö ei ollut toimittanut kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten selvityksiä.

Kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten selvityksistä ulkoministeriö oli toisessa lisäselvityksessään tuonut esiin, että kyseiset virkamiehet olivat olleet mukana ulkoministeriön ”tämän vastauksen ja ulkoministeriön aiempien vastausten laatimisessa. Näitä vastauksia tulee siten käsitellä kyseisten virkamiesten selvityksenä asiassa.”

Ministeriö oli toisessa lisäselvityksessään lisäksi väittänyt toimittaneensa jo aiemmin oikeuskanslerinvirastoon G-sopimuksen liitteenä olleen puitesopimuksen T/4426/07062019/KMI ja sen liitteen 1: ”Hankinnan kohteen kuvaus ja vaatimukset”. Tämä ei ollut paikkaansa pitävää. Kyseisiä asiakirjoja ei ollut aiemmin toimitettu oikeuskanslerinvirastoon, eikä ulkoministeriö ollut toimittanut niitä toisenkaan lisäselvityksensä liitteenä.

Sen sijaan ministeriö oli toimittanut uudestaan epä johdonmukaisesti numeroidun asiakirjan. Ministeriö oli lisäksi toimittanut muun muassa asiakirjan, joka vaikuttaa olevan Hansel Oy:n puitesopimusmallin malliliite, sillä asiakirja on otsikoitu ”Liite 1 Hankinnan kohteen kuvaus ja vaatimukset T/XXXX/07062019/KMI”. Näillä asiakirjoilla ei siten ollut ollut merkitystä kanteluasian tutkimisen kannalta.

Näin ollen ulkoministeriö ei ollut vielä kukaan toimittanut oikeuskanslerinvirastosta apulaisoikeuskanslerin ensimmäisen selvityspyynnön jälkeen kolmesti pyydettyä G-sopimuksen liitteenä olutta puitesopimusta T/4426/07062019/KMI tai sen liitettä 1: ”Hankinnan kohteen kuvaus ja vaatimukset”.

Ulkoministeriö on oman aloitteen tutkimiseksi selvittänyt, että ulkoministeriö oli toista lisäselvitystä laadittaessa ajatellut jo toimittaneensa oikeuskanslerinvirastoon G-sopimuksen liitteenä olleen puitesopimuksen sekä sen liitteen 1 ja että ministeriö ei ollut tietoisesti eikä omasta mielestään huolimattomuuttaan jättänyt asiakirjoja toimittamatta.

Kun eräät virkamiehet olivat lisäksi joko keskeisiltä osin laatineet apulaisoikeuskanslerille lähetetyt ulkoministeriön selvitykset tai avustaneet niiden laatimisessa, ulkoministeriö oli tulkinnut, että ulkoministeriön selvitysten oli katsottava sisältävän näiden virkamiesten henkilökohtaisen selvityksen asiassa.

Tämän vuoksi ulkoministeriö ei ollut sisällyttänyt apulaisoikeuskanslerille toimittamiinsa selvityksiin apulaisoikeuskanslerin pyytämiä virkamiesten henkilökohtaisia selvityksiä.

Se että virkamies on ollut mukana laatimassa jonkun työtoverinsa allekirjoittamaa selvitystä, ei vastoin ulkoministeriön käsitystä tarkoita sitä, että työtoverin allekirjoittamassa selvityksessä olisi kyse virkamiehen itsensä antamasta selvityksestä. Ulkoministeriö ei siten vielä kukaan ollut toimittanut siltä jo kahteen kertaan pyydettyjä kantelussa tarkoitettujen asian käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten selvityksiä.

Toisessa lisäselvityksessään ulkoministeriö oli myös väittänyt toimittaneensa jo aiemmin oikeuskanslerinvirastoon kummankin rekrytointikumppaninsa selvitykset alkuhaastattelujen metodeista. Ulkoministeriö ei kuitenkaan ollut toimittanut tällaisia selvityksiä vaan toisen rekrytointikumppaninsa selvityksen soveltuvuusarviointien sisällöstä.

Nyttemmin oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä ulkoministeriö onkin kertonut toimittaneensa aiemmin oikeuskanslerinvirastoon toisen rekrytointikumppaninsa selvityksen soveltuvuusarviointien sisällöstä. Ministeriö on myös kertonut, että se oli toisessa lisäselvityksessään virheellisesti ilmoittanut toimittaneensa aiemmin myös ensimmäisen rekrytointikumppaninsa tällaisen selvityksen, vaikka näin ei ollut. Näin ollen ulkoministeriö ei ollut vastoin ilmoittamaansa toimittanut oikeuskanslerinvirastoon kummankaan rekrytointikumppaninsa selvitystä alkuhaastattelujen metodeista.

Ulkoministeriön 20.2.2023 toimittama toinen lisäselvitys (VN/29048/2022-UM-4) on siten ollut puutteellinen.

3.2.8 Lakimiehen vastuu toisesta lisäselvitysestä

Ulkoministeriön toisen lisäselvityksen on allekirjoittanut D yksin. D ei ole tuonut oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä esille seikkoja, jotka lieventäisivät hänen vastuutaan allekirjoittamansa ulkoministeriön toisen lisäselvityksen sisällöstä. Se että apulaisoikeuskanslerille toisen lisäselvityksen liitteenä toimitetut asiakirjat olivat olleet Hansel Oy:ltä saatuja asiakirjoja, ei ole poistanut hänen vastuutaan huolehtia allekirjoittamansa selvityksen asianmukaisuudesta. D:n olisi, paitsi muuta, tullut tarkistaa Hansel Oy:ltä saamansa asiakirjat ja varmistua siitä, että ne olivat apulaisoikeuskanslerin pyytämiä asiakirjoja.

Kun ulkoministeriön toinen lisäselvitys oli ollut edellä todetuin tavoin puutteellinen, D on laiminlyönyt velvollisuutensa toimittaa apulaisoikeuskanslerille tämän laillisuusvalvontaa varten tarvitsemia asiakirjoja.

3.2.9 Kolmas lisäselvityspyyntö ja ulkoministeriön vastaus siihen

Apulaisoikeuskansleri oli 21.2.2023 pyytänyt ulkoministeriöltä kolmannen kerran lisäselvitystä. Kolmannessa lisäselvityksessä ministeriön oli tullut nimenomaisesti vahvistaa, oliko ministeriön jo kahdesti oikeuskanslerinvirastoon toimittama edellä mainittu epäjohdonmukaisesti numeroitu asiakirja tosiasiaassa apulaisoikeuskanslerin pyytämä puitesopimus T/4426/07062019/KMI ja oliko ministeriön toisen lisäselvityksensä liitteenä toimittama asiakirja ”Liite 1 Hankinnan kohteen kuvaus ja vaatimukset T/XXXX/07062019/KMI” tosiasiaassa apulaisoikeuskanslerin pyytämä puitesopimuksen T/4426/07062019/KMI liite 1.

Lisäselvityksen yhteydessä apulaisoikeuskansleri oli pyytänyt ministeriötä myös toimittamaan sen edellisessä lisäselvityksessä mainitut rekrytointikumppanien selvitykset alkuhaastattelujen metodeista, mikäli sellaiset oli laadittu.

Ulkoministeriö oli 13.3.2023 toimittanut kolmannen lisäselvityksensä (VN/29048/2022-UM-6). Lisäselvityksensä liitteenä ministeriö oli viimein toimittanut apulaisoikeuskanslerin pyytämän puitesopimuksen T/4426/07062019/KMI ja sen liitteen 1: ”Hankinnan kohteen kuvaus ja vaatimukset”.

Ulkoministeriö ei kuitenkaan ollut toimittanut aiemmassa lisäselvityksessään mainitsemiaan rekrytointikumppanien selvityksiä alkuhaastattelujen metodeista. Sen sijaan ministeriön kolmannesta lisäselvityksestä oli käynyt ilmi, että ensimmäinen rekrytointikumppaneista ei ollut lainkaan laatinut tällaista väitetysti oikeuskanslerinvirastoon aiemmin toimitettua selvitystä alkuhaastattelujen metodeista. Kolmanteen lisäselvitykseen oli lisäksi sisältynyt kursivoitu teksti, joka oli sisältänyt tietoja toisen rekrytointikumppanin alkuhaastattelujen metodeista.

Ulkoministeriö oli pyytänyt lisäselvityksessään huomioimaan, että sen toimittama puitesopimus T/4426/07062019/KMI ja sen liite 1 sisälsivät ”salassa pidettäviä tietoja (julkisuuslaki 621/1999 24 § 2 mom. 20 kohta) ja, että asiakirjat oli ”tarkoitettu vain asianosaisten eli asiakkaan ja Hansel Oy:n käyttöön”. D oli vielä 15.5.2023 esittänyt oikeuskanslerinviraston esittelijälle lähettämässään sähköpostiviestissä, että ulkoministeriön mukaan ”salassa pidettävää on [...] puitesopimus [...] sekä sen liite 1 [...]”. Oikeuskanslerinviraston esittelijän tiedusteltua D:ltä samana päivänä, millä perusteella puitesopimuksen ja sen liitteen 1 eräät kohdat olivat ministeriön mukaan salassa pidettäviä, D olikin vastannut 29.5.2023 sähköpostitse, että kyseiset kohdat eivät ulkoministeriön Hansel Oy:ltä saaman tiedon mukaan olleetkaan salassa pidettäviä.

Ulkoministeriö on apulaisoikeuskanslerin oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä kertonut Hansel Oy:ltä saamansa ilmoituksen perusteella alun perin arvioineensa, että kyseiset asiakirjat olisivat sisältäneet salassa pidettävää tietoa. Selvityksen mukaan Hansel Oy oli ilmoittanut ulkoministeriölle, että ”materiaali saattaa sisältää salassa pidettäviä tietoja ja se on tarkoitettu vain asianosaisten eli asiakkaan, sopimuksen tehneen toimittajan ja Hanselin käyttöön”. Huolimatta siitä, ettei Hansel Oy ollut ilmoituksessaan esittänyt puitesopimuksen ja sen liitteen 1 olevan kokonaan salassa pidettäviä, D oli edellä kerrotuin tavoin 15.5.2023 esittänyt oikeuskanslerinviraston esittelijälle, että ulkoministeriön mukaan puitesopimus ja sen liite 1 ovat salassa pidettäviä.

Ulkoministeriö on oman aloitteen tutkimiseksi lisäksi selvittänyt, ettei se ollut voinut päättää Hansel Oy:n ja puitesopimuksen toisen osapuolen puolesta asiakirjojen salassa pidosta. Tästä huolimatta D oli nimenomaisesti esittänyt oikeuskanslerinviraston esittelijälle Hansel Oy:ltä

saamiensa puitesopimuksen ja sen liitteen 1 olevan salassa pidettäviä. Ulkoministeriön selvityksen mukaan Hansel Oy oli sittemmin ilmoittanut ulkoministeriölle, että oikeuskanslerinviraston esittelijän D:lle 15.5.2023 lähettämässä tiedustelussa mainitut puitesopimuksen ja sen liitteen 1 tietyt kohdat eivät olleet salassa pidettäviä, minkä ulkoministeriö oli ilmoittanut oikeuskanslerinvirastolle. Siten apulaisoikeuskanslerille annetut tiedot asiakirjojen salassa pidosta olivat alun perin olleet virheellisiä.

Ulkoministeriön tai D:n apulaisoikeuskanslerin oman aloitteen tutkimiseksi antamista selvityksistä ei ilmene, mihin oli perustunut se oikeuskanslerinvirastoon alun perin välitetty D:n tulkinta, että puitesopimus ja sen liite 1 olivat kokonaan salassa pidettäviä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Lain 15 §:ssä säädetään asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtämisestä toiselle viranomaiselle. Viranomaisen kuten ulkoministeriön on siten lähtökohtaisesti itse päätettävä sen hallussa olevien asiakirjojen julkisuudesta. Asiakirjan sisältyessä mahdollisesti liikesalaisuuksia viranomainen ei voi pitää yksinomaan yrityksen salassapitotahtoa ratkaisevana kriteerinä. Yrityksen salassapitointressiä on arvioitava objektiivisesti. Pelkkä väite tietojen kuulumisesta liikesalaisuuden piiriin ei riitä, vaan tietojen luovuttamisesta kieltäytyvän viranomaisen on tarkemmin selvitettävä, mihin sellainen käsitys perustuu (ks. [HE 30/1998 vp](#), s 96/I ja KHO 12.11.2001 T 2803). Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia siitä, että asiakirjan sisältämän tiedon salassa pidettävyys arvioidaan riittävän selvityksen perusteella. Tämä voi edellyttää myös sitä, että viranomainen pyytää yritykseltä lisäselvitystä ja kuu-lee sitä. Viranomainen ei kuitenkaan voi vetäytyä arvioimasta asiakirjan julkisuutta, jos yritys ei ota asiaan kantaa, eikä yrityksen jäädessä passiiviseksi tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan koko asiakirja on salassa pidettävä. Se että yritys ei kysyttäessä ota asiakirjan salassapitoon kantaa, voi nähdäkseni pikemminkin viitata siihen, että asiakirja ei sisällä liikesalaisuuksia.

3.2.10 Lakimiehen vastuu kolmannesta lisäselvityksestä

Ulkoministeriön kolmannen lisäselvityksen on allekirjoittanut D yksin. Hän on myös vastannut oikeuskanslerinviraston esittelijän tarkentaviin kysymyksiin asiakirjojen salassa pidosta. Hän ei ole oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä esittänyt, että vastuu asiakirjojen julkisuuden arvioinnista olisi ollut hänen sijaansa tai lisäksi jollain toisella virkamiehellä. Oman aloitteen tutkimiseksi ulkoministeriö on selvittänyt, että ministeriön tietohallintopäällikkö E oli vastannut tässä tehtävässään yleisesti julkisuus- ja salassapitoasioista ja tietopyyntöihin vastaamisesta sekä avustanut ministeriön yksiköitä tietopyyntöihin vastaamisessa. E on kuitenkin oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä kertonut, ettei hänellä ollut ollut oikeutta ministeriön sähköisessä arkistossa Vahvassa nähdä apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöjä tai ministeriön vastauksia niihin. Hänen liityntänsä apulaisoikeuskanslerille annettuihin

selvityksiin oli rajautunut siihen, että hän oli lähettänyt henkilöstöyksikölle sen pyytämän ulkoministeriön ohjeen tietopyyntöihin vastaamisesta.

D on siten vastannut asiakirjojen salassa pitoon liittyneistä oikeuskanslerinvirastoon toimittamistaan tiedoista, jotka olivat myöhemmin osoittautuneet virheellisiksi ja myös harhaanjohtaviksi.

3.2.11 Kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten selvityksistä

Ulkoministeriö ei lopulta toimittanut oikeuskanslerinvirastoon kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten henkilökohtaisia selvityksiä.

Oman aloitteen tutkimiseksi antamassaan selvityksessä ulkoministeriö on esittänyt, että se oli arvioinut apulaisoikeuskanslerin hyväksyneen ministeriön 20.2.2023 toimittaman selvityksen, jonka mukaan ministeriön kanteluasiassa antamia selvityksiä tuli käsitellä ministeriön virkamiesten selvityksinä, koska apulaisoikeuskansleri ei ministeriön 20.2.2023 toimittaman toisen lisäselvityksen jälkeen ollut vielä kolmatta kertaa pyytänyt tällaisia selvityksiä.

Kun apulaisoikeuskanslerin pyytämiä virkamiesten henkilökohtaisia selvityksiä ei ole toimitettu oikeuskanslerinvirastoon, ulkoministeriön ensimmäisen, toisen ja kolmannen lisäselvityksen allekirjoittajina toimineet virkamiehet eli B (ensimmäisen lisäselvityksen osalta) ja D ovat laiminlyöneet velvollisuutensa toimittaa apulaisoikeuskanslerille tämän laillisuusvalvontaa varten tarvitsemia asiakirjoja.

3.3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Ylimmille laillisuusvalvojille perustuslaissa säädetyn tietojensaantioikeuden tehokas toteutuminen on laillisuusvalvonnan yksi perusta.

Tämän oikeuden kunnioittamisella on käytännöllinen ja periaatteellinen ulottuvuus. Selvityspyyntöihin huolimattomasti tai puutteellisesti vastaaminen vaikeuttaa laillisuusvalvontaa. Laadukkaat selvitykset turvaavat valvonnan laatua, joka on koko hallinnon etu. Ne ovat myös valvottavan oikeusturvan kannalta tärkeitä, koska selvitysten perusteella arvioidaan valvottavien toiminnan lainmukaisuutta. Asian yhteiskunnallista merkitystä ja tärkeyttä ilmentää se, että tietojensaantioikeudesta säädetään perustuslaissa.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Vakiintuneesti on katsottu, että laillisuusvalvojien pyytämän selvityksen antaminen on virkatehtävä, jota

yleiset virkavelvollisuudet koskevat. Ylimmän laillisuusvalvojan pyytämän selvityksen antamatta jättäminen tai sen antaminen puutteellisenä tai totuudenvastaisena on vastoin virkamieslaissa tehtävien suorittamisesta säädettyä.

Ulkoministeriö on toimittanut apulaisoikeuskanslerin pyytämät G-sopimuksen liitteet apulaisoikeuskanslerin kolmannen lisäselvityspyynnön jälkeen. Lisäksi osaa H-sopimuksen liitteistä on jouduttu pyytämään ministeriöltä apulaisoikeuskanslerin alkuperäisen selvityspyynnön jälkeen kolme ja osaa kaksi kertaa ennen kuin ministeriö on toimittanut kyseiset asiakirjat. Edelleen ulkoministeriön ja H Oy Ltd välille 28.8.2019 tehty sopimus on toimitettu oikeuskanslerinvirastoon vasta apulaisoikeuskanslerin ensimmäisen lisäselvityspyynnön jälkeen. Kantelussa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten henkilökohtaisia selvityksiä ulkoministeriö ei ole toimittanut oikeuskanslerinvirastoon.

Ulkoministeriön puutteellisten kirjaamiskäytäntöjen vuoksi ministeriön toinen lisäselvitys on lisäksi toimitettu oikeuskanslerinvirastoon lähes kolme viikkoa myöhässä ja vasta sen jälkeen, kun oikeuskanslerinviraston esittelijä oli tiedustellut asiaa ministeriöstä.

Oikeuskanslerinvirastoon on toimitettu ulkoministeriöstä myös virheellistä tietoa asiakirjojen julkisuudesta.

Kokonaisuutena arvostellen toiminta asian yhteydessä on ollut leväperäistä.

D on allekirjoittanut kolme ministeriöltä pyydetyistä neljästä selvityksestä sekä toimittanut oikeuskanslerinvirastoon selvitystä myös sähköpostitse. Hänen roolinsa kanteluasian selvittämisessä on siten ollut korostunut. Hän on kuitenkin kertonut toimittaneensa asiassa laaditut selvitykset tiedoksi esihenkilöilleen C:lle ja B:lle ennen niiden lähettämistä apulaisoikeuskanslerille. C ja B ovat myös kumpikin kertoneet tutustuneensa apulaisoikeuskanslerin selvityspyyntöihin, osallistuneensa kaikkien ulkoministeriön selvitysten laatimiseen ja saaneensa asiassa saadun ja laaditun materiaalin tiedoksi. Ulkoministeriö on selvittänyt lisäksi, että vaikka ulkoministeriön selvitysten laatimiseen oli osallistunut useita virkamiehiä, selvityksistä olivat olleet lopullisesti vastuussa henkilöstöpäällikkö C ja henkilöstöjohtaja B sekä ministeriön hallintojohtaja A. Heistä C ja A ovat allekirjoittaneet ministeriön alkuperäisen selvityksen, ja B yhdessä D:n kanssa ministeriön ensimmäisen lisäselvityksen. A on kuitenkin kertonut, että vaikka hän oli toiminut kaikkien ulkoministeriön selvityksiä laatineiden ylimpänä esihenkilönä, hän ei ollut osallistunut kuin ulkoministeriön alkuperäisen selvityksen laatimiseen. Kertomansa mukaan hän ei ollut ollut tietoinen eikä hänellä näkemyksensä mukaan ollut ollut perustetta epäillä, että henkilöstöhallinnon laatimissa selvityksissä tai apulaisoikeuskanslerille toimittamassa materiaalissa olisi ollut moitittavaa tai puutteita.

Ulkoministeriön työjärjestyksen (550/2008) 63 §:n mukaan osastopäällikkö ratkaisee muun muassa lausunnot, nootit, toimintaohjeet ja muut viralliset kannanotot osaston tehtäviin kuuluvissa merkittävissä asioissa (2 kohta). A on tällä perusteella päätöksentekijänä allekirjoittanut ulkoministeriön alkuperäisen selvityksen. Hän on siten ollut tietoinen apulaisoikeuskanslerin tutkittavana olleen kanteluasian vireillä olostä. Näin ollen, vaikka hän ei olisikaan henkilökohtaisesti osallistunut osastollaan valmisteltujen lisäselvitysten laatimiseen, hänen olisi tullut osastonsa johtajana osaltaan myös aktiivisesti itse huolehtia siitä, että apulaisoikeuskansleri saa pyytämänsä asiakirjat ja, että kyseinen hänen osastonsa tehtäviin kuulunut, ministeriön työjärjestyksessä tarkoitettulla tavalla merkittävä asia selvitetään asianmukaisesti. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Annan ulkoministeriölle ja ulkoministeriön entiselle lakimiehelle D, entiselle henkilöstöpäällikölle C:lle, entiselle henkilöstöjohtajalle B:lle sekä entiselle hallintojohtajalle A:lle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa tarkoitetun huomautuksen vastaisen varalle.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Janne Salminen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen