

19.5.2017

EOAK/1181/2016

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

ASIAKIRJAPYYNTÖÖN VASTAAMINEN

1

KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan maistraatin ja asiamies- ja neuvontapalveluyksikön yleisen edunvalvojan menettelyn asiakirjapyyntönsä käsittelyssä.

Kantelija oli kertomansa mukaan pyytänyt maistraattia 12.3.2015 ja yleistä edunvalvojaa 19.3.2015 toimittamaan kopiot läheisensä vuositileistä kolmelta vuodelta. Maistraatti oli vastannut pyyntöön 16.3.2015 toimittamatta asiakirjoja. Sen sijaan kantelija oli ohjattu kääntymään yleisen edunvalvojan puoleen. Tämä taas ei ollut vastannut asiakirjapyyntöön lainkaan.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Maistraatin menettely

3.1.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, ja tiedon asiakirjan sisällöstä antaa saman pykälän 2 momentin mukaan se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 3 momentin mukaan: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että tiedon pyytäjälle on annettava julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjaus ja pyydettyä valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että pyydettyä tietoa asiakirjasta ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole (esim. OA dnro 1989/4/04).

Julkisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Saman pykälän 3 momentin mukaan, jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, johon 25 §:n mukaisesti on tullut tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä ja jonka muu

viranomainen on laatinut, viranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi.

Edellä selostetun 1 momentin perusteluiden mukaan siirtäminen voi olla tarpeen erityisesti silloin, kun pyydetyn asiakirjan salassapito on riippuvainen tietojen antamisesta johtuvista vaikutuksista. Salassapidon ulottuvuuden määrittely saattaa tällöin edellyttää sellaista erityisasiantuntemusta, joka on asian käsittelystä kokonaisuudessaan vastaavalla viranomaisella (HE 30/1998 vp, s. 72).

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelystä noudatettavista menettelytavoista, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

3.1.2

Kannanotto

Lähtökohta on, että kukin viranomainen arvioi hallussaan olevien asiakirjojen julkisuuden ja antamisen itsenäisesti. Sinänsä samat asiakirjat voivat olla jäljenteinä useamman viranomaisen hallussa. Kantelussa tarkoitettu asiakirjapyyntö oli koskenut vuositilejä, jotka edunvalvoja laatii maistraatin tilintarkastusta varten. Siten nämä asiakirjat ovat ainakin lähtökohtaisesti voineet olla sekä edunvalvojan että maistraatin hallussa sikäli kuin maistraatti on arkistoinut niistä itselleen jäljennökset tilintarkastuksen tultua suoritetuksi. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella en kuitenkaan voi ottaa kantaa siihen, olivatko kantelijan pyytämät asiakirjat nyt olleet maistraatin hallussa jäljenteinä. Tällä seikalla ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa sitä menettelyä, jota asiassa tulee noudattaa.

Asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä henkilö, jolle asian käsittely viranomaisessa määritellyllä tavalla kuuluu, kieltäytyy antamasta pyydettyjä asiakirjoja tai tietoja kokonaan tai osittain, hänen tulee ilmoittaa ratkaisunsa oikeudellinen peruste ja ne seikat, joiden vuoksi tietoja ei voida antaa. Tämän jälkeen pyytäjällä on oikeus saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjojen tai tietojen pyytäjää, jonka pyyntö on evätty, tulee informoida tästä mahdollisuudesta. Asian kirjallisesti vireille saattaneelta on myös tiedusteltava, haluaako hän asiansa siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen on myös informoitava asiakasta mahdollisista käsittelymaksuista. Asiakirjapyyntöä käsittelevän toisessa vaiheessa viranomaisen tulee antaa perusteltu valituskelpoinen päätös asiassa, mikäli asiakirjojen pyytäjä sellaisen haluaa. Näitä menettelysääntöksiä tulee noudattaa myös silloin, kun pyydettyä tietoa asiakirjasta ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole.

Vaihtoehtona edellä kuvatulle menettelylle on asiakirjapyyntöä siirto sikäli kuin sille katsotaan olevan olemassa perusteet.

Nyt kantelijalle oli annettu ohjaus kääntyä yleisen edunvalvojan puoleen ja ilmoitettu tämän yhteystiedot. Maistraatti ei ole selvityksessään enemmälti ottanut kantaa asiakirjapyyntöä käsittelevän maistraatissa.

Maistraatin olisi julkisuuslain näkökulmasta tullut menetellä jollakin seuraavista tavoista:

- 1) jos asiakirjat olivat olleet maistraatin hallussa eikä maistraatti olisi nähnyt estettä niiden luovuttamiselle, kantelijalle olisi tullut antaa asiakirjat lähtökohtaisesti hänen pyytämällään tavalla eli lähettämällä hänelle niistä kopiot;
- 2) jos asiakirjat olivat olleet maistraatin hallussa mutta niitä ei salassapitosyistä olisi katsottu voitavan antaa, kantelijalle olisi tullut antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus;
- 3) jos asiakirjat eivät olleet maistraatin hallussa, kantelijalle olisi tullut antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus; tai
- 4) maistraatti olisi voinut julkisuuslain 15 §:n 1 momentin nojalla siirtää asiakirjapyyntönnön kunnan organisaation osana toimivalle asiamies- ja neuvontapalveluyksikölle, mikäli maistraatti olisi arvioinut esimerkiksi, että pyydetyn asiakirjan salassapito olisi ollut riippuvainen tietojen antamisesta johtuvista vaikutuksista tai asiakirjapyyntönnön siirto olisi edistänyt pyyntönnön käsittelyä.

Kun maistraatti ei ollut toiminut millään edellä kuvatuista tavoista, se oli menetellyt kantelijan asiakirjapyyntönnön käsittelyssä julkisuuslain vastaisesti. En kuitenkaan katso aiheelliseksi moittia yksittäistä virkamiestä, joka oli nähtävästikin pyrkinyt antamaan asiassa hyvän hallinnon mukaista ohjausta.

Sen sijaan saatan käsitykseni julkisuuslain vastaisesta menettelystä maistraatin tietoon ja kiinnitän sen huomiota velvollisuuteensa huolehtia siitä, että maistraatin palveluksessa olevilla henkilöillä on tarvittava tieto muun muassa tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista julkisuuslain mukaisista menettelyistä.

3.2

Yleisen edunvalvonnan palveluita tuottavan tahon menettely

3.2.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Julkisuuslain menettelysäännösten soveltaminen yleisen edunvalvojan asiakirjoihin

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan viranomaisten asiakirjoina ei pidetä asiakirjoja, jotka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi.

Holhoustoimilain salassapitosäännösten muuttamisen yhteydessä – kun yleisestä edunvalvonnasta huolehtiminen kuului vielä kunnille eikä valtiolle kuten nyt – on lakiehdotusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todettu muun muassa, että vaikka kunnallisiin viranomaisiin lähtökohtaisesti sovelletaankin julkisuuslakia, kunnan palveluksessa olevien yleisten edunvalvojien erityinen salassapitosäännös on holhoustoimilain tarpeellinen, koska julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 4 kohdan johdosta julkisuuslakia ei sovelleta yleiselle edunvalvojalle yksittäisen edunvalvontatehtävän hoitamista varten annettuihin asiakirjoihin tai sen suorittamiseksi laadittuihin asiakirjoihin (HE 52/2006 vp, s. 56).

Jo tätä ennen oli oikeuskirjallisuudessa lähdetty siitä, että yleiselle edunvalvojalle tulleet edunvalvontaan liittyvät asiakirjat eivät olleet sen viranomaisen asiakirjoja, jossa edunvalvoja työskentelee (ks. Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, 2000, s. 61–62).

Korkein hallinto-oikeus on 21.8.2009 antamassaan päätöksessä (taltio 1989) todennut edellä jo kuvatun tulkintalinjan mukaisesti, että se, että yleinen edunvalvoja oli kunnallisen viranomaisen palveluksessa oleva virkamies, ei tehnyt hänen hallussaan edunvalvontatehtävän vuoksi olevia asiakirjoja viranomaisen asiakirjoiksi.

Olen päätöksessäni dnro 4208/4/08 todennut, että yleisen edunvalvojan hallussa olevat edunvalvonta-asiakirjat jäävät lähtökohtaisesti julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle siten, että niihin eivät lähtökohtaisesti tule sovellettaviksi julkisuuslain menettelysäännökset, jotka koskevat esimerkiksi asiakirjan pyytämistä (13 §), asiakirjapyyntöä käsitteleville asetettuja määräaikoja (14 §) ja asiakirjan antamistapaa (16 §).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on yleisellä tasolla pidetty perusteltuna, että myös kysymys asiakirjan luonteesta eli sen kuulumisesta julkisuuslain piiriin olisi aiheellista voida saattaa muutoksenhaussa tutkittavaksi eli ettei asiakirjan luonne jäisi vain viranomaisen oman arvion varaan (esim. AOA dnro 1387/4/02). Näin on katsottu olevan etenkin silloin, jos asiakirjan oikeudellinen luonne eli sen jääminen julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle ei ole yksiselitteisesti todennettavissa esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjoista tai oikeuskäytännöstä (esim. AOA dnro 1210/4/16). Edellä mainitussa päätöksessäni dnro 4208/4/08 olen todennut, että kun ei ollut tulkinnanvaraista se, että yleisen edunvalvojan hallussa olevat edunvalvonta-asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalaan, myöskään julkisuuslain menettelysäännösten soveltamiselle ei ollut nimenomaan muutoksenhakuoikeuteen liittyvää perustetta.

Hallintolain soveltaminen yleiseen edunvalvontaan

Edunvalvojana on nyt toiminut asiamies- ja neuvontapalveluyksikön palveluksessa oleva yleinen edunvalvoja. Kyseinen yksikkö on osa kunnan organisaatiota.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi käsitellessään hallituksen esitystä laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (HE 26/2016 vp), että yleisessä edunvalvonnassa on kyse viranomaisen järjestämistä olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jota voidaan luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta viittasi myös siihen, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois.

Laissa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ei ole edellä mainittua rajausta, jolla yleinen edunvalvonta olisi rajattu hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaista rajausta ei ollut myöskään aiemmassa holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Säännöksen perusteluiden mukaan käytännössä vastaamisvelvoite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Sen sijaan säännös ei velvoita vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin. Vastauksen tulee olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytyksiä.

3.2.2

Kannanotto

Kantelijan asiamies- ja neuvontapalveluyksikön 4. yleiselle edunvalvojalle osoittama asiakirjapyyntö oli päivätty 19.3.2015. Kantelija ei kertomansa mukaan ollut saanut siihen vastausta kantelunsa tekohetkeen 19.4.2016 mennessä.

Asiamies- ja neuvontapalveluyksikön selvityksessä ei ole otettu kantaa siihen, miksi kantelijan asiakirjapyyntöön ei ollut lainkaan reagoitu, lukuun ottamatta mainintaa siitä, että yleinen edunvalvoja, jolle asiakirjapyyntö oli alun perin osoitettu, oli jäänyt määräaikaisesti pois töistä 14.3.2016 lukien. Selvityksestä ei ilmene sekään, oliko asiakirjapyyntöön vastattu vielä siinäkin vaiheessa, kun asiamies- ja neuvontapalveluyksikkö on antanut minulle selvitystään tässä kanteluasiassa. Sen sijaan selvityksessä on arvioitu pyydettyjen asiakirjojen julkisuutta ja katsottu niiden olevan salassa pidettäviä.

Kuten edellä kohdasta 3.2.1 ilmenee, julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaiset menettelytavat eivät tule sovellettaviksi yleisen edunvalvojan hallussa oleviin edunvalvonta-asiakirjoihin. Sen sijaan asiaa voidaan arvioida hallintolain mukaisten hyvän hallinnon perusteiden näkökulmasta.

Asiamies- ja neuvontapalveluyksikön olisi siten tullut vastata kantelijan asiakirjapyyntöön ilman aiheetonta viivytystä ja kertoa oikeudellinen peruste sille, miksi pyydettyjä asiakirjoja ei katsota voitavan antaa. Koska näin ei käytettävissäni olleen aineiston mukaan ollut tehty, menettely on ollut hallintolain vastainen.

Saatan käsitykseni asiamies- ja neuvontapalveluyksikön tietoon.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsityksen maistraatin ja edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen asiamies- ja neuvontapalveluyksikön tietoon lähettämällä niille jäljennökset tästä päätöksestäni.