

1.6.2022

EOAK/1518/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

ASIAKIRJAPYYNTÖÖN VASTAAMINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön menettelyä. Kyse oli viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain noudattamisesta. Kantelijan mukaan keskushallintoyksikön lakimies ei antanut hänen pyytämäänsä ja hänen käsittääkseen julkista asiakirjaa, hallussapitotyöryhmän loppuraporttia. Hän ei ollut saanut pyyntöönsä myöskään kielteistä päätöstä, jonka olisi voinut saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Osana kantelua kantelija toimitti itsensä ja lakimiehen välisen sähköpostiviestiketjun asiasta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin kantelun kohteena olevan lakimiehen selvitys ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunto.

3 RATKAISU

Katson lakimiehen menetelleen kantelijan asiakirjapyyntöön suhteen lainvastaisesti, kun hän vasta 31.3.2021 postitti kantelijan pyytämän työryhmän loppuraportin kantelijalle, mutta ei toisaalta ryhtynyt myöskään toimiin, joita viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki edellyttää siinä tapauksessa, että pyydettyä asiakirjaa ei katsota voitavan antaa.

Asiassa on tapahtunut seuraavaa.

Kantelija lähetti 2.1.2021 lakimiehelle sähköpostiviestin, jossa hän ilmoitti pyytävänsä hallussapitotyöryhmän raporttia julkisuuslain mukaisena asiakirjapyyntönä. Hän totesi myös, että jos raportti halutaan salata, hän pyytää tekemään julkisuuslain mukaisen hallintopäätöksen. Kantelija oli jo ennen tätä sähköpostitse tiedustellut hallussapitotyöryhmän ”aikaansaannosta”, ja todennut, että jos raportti on valmistunut, hän pyytää saada siitä kopion.

Lakimies oli 29.12.2020 vastannut kantelijan ensimmäiseen viestiin, että raportista tehdään ohje, joka on työn alla ja valmistuu kevään aikana. Kantelijan 2.1.2021 uudistamaan asiakirjapyyntöön hän vastasi, että hänen tarkoituksensa oli sanoa, että työryhmän työskentelystä tehdään ohje, joka on julkinen. Hän totesi vastauksessaan, että kaikki muu on ohjeen valmistelua ja tulevan ohjeen taustaa.

Lakimies antoi kanteluun seuraavan selvityksen.

Olen kertonut hänelle [kantelijalle] missä ohjeen laatimisessa mennään. Oletin hänen olleen tyytyväinen saamiinsa nopeasti toimitettuihin sähköpostivastauksiin. Selitin hänelle, että työryhmän työskentelystä tehdään ohje, joka on julkinen. Kaikki muu on ohjeen valmistelua ja tulevan ohjeen taustaa. Nyt toimitettu työryhmän raportti ei varmaankaan tule olemaan sama asia kuin ohje, mutta toimitettu raportti voi pahimmillaan aiheuttaa melkoista sekaannusta, jos tähän hän tai joku muu vanki vetoaa jonkun kantelun perusteena.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö lausui muun muassa seuraavaa.

Asiassa ei ole toimittu julkisuuslain mukaisesti. Kantelijan asiakirjapyyntö on ollut riittävän yksilöity pyynnön toteuttamiseksi. Kantelijalle olisi tullut viivytyksettä toimittaa hänen pyytämänsä asiakirja tai joka tapauksessa antaa perusteltu päätös siitä, jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä asiakirjaa. Selvyiden vuoksi kuitenkin todettakoon, että hallussapitotyöryhmän raportti on julkinen asiakirja, johon voidaan viitata esimerkiksi vankeja koskevissa hallussapitopäätöksissä tai oikaisuvaatimusasioissa.

Keskushallintoyksikön laillisuusvalvonta on kantelusta tiedon saatuaan saattanut lakimiehen tietoon, että työryhmien loppuraportit ovat lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja, ellei niitä ole julkisuuslain perusteella joltain osin erikseen määritelty salassa pidettäväksi. Lisäksi lakimiestä on muistutettu siitä, että julkisuuslain mukaisesti asiakirjapyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saapumisesta.

Asiassa jää epäselväksi, miksi asiakirjapyyntöön käsittely on kestänyt liian pitkään. Lakimies on korjannut virheensä vasta noin kolme viikkoa kantelun tiedoksisaannin jälkeen, jolloin kantelijan alkuperäisestä asiakirjapyyntöstä on kulunut jo lähes kolme kuukautta. Pyydetty asiakirja tulee antaa mahdollisimman pian ja viimeistään laissa erikseen asetetussa määräajassa. Lakimiehen huomiota kiinnitetään lainmukaiseen menettelyyn asiakirjapyyntöjen käsittelyssä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkL, julkisuuslaki) säädettiin tapahtuma-aikana muun muassa seuraavaa.

5 §

Viranomaisen asiakirja

Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Viranomaisen asiakirjana ei pidetä 5 momentissa säädetyin poikkeuksin:

- 1) viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa;
- 2) viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten;
- 3) viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja;
- 4) asiakirjaa, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi;
- 5) viranomaiselle löytötavarana jäänyttä tai toimitettua asiakirjaa.

Lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Mitä asiakirjan salassapidosta tämän lain 24 §:ssä tai muussa laissa säädetään, sovelletaan myös 3 momentin 2 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

14 §

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa 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:

- 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.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Kuten jo totesin, lakimies on menetellyt lainvastaisesti.

Selvityksen ja lausunnon perusteella hän vaikuttaa olleen pyydetyn asiakirjan suhteen JulkL:n 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö, joka olisi voinut ja jonka olisi tullut antaa pyydetty asiakirja kantelijalle.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunnon mukaan, toisin kuin lakimies ilmeisesti oli ajatellut, kyseessä on ollut julkinen asiakirja, joka olisi tullut viivytyksettä toimittaa kantelijalle. Omankin näkemykseni mukaan on varsin selvää, että kyseinen työryhmän raportti on viranomaisen julkinen asiakirja, joka olisi tullut toimittaa kantelijalle heti hänen pyydettyään sitä ensimmäisen kerran.

Kun lakimies ilmeisesti kuitenkin oli arvioinut, ettei työryhmän raporttia ollut pidettävä viranomaisen asiakirjana tai että se oli jollakin perusteella salassa pidettävä, eikä hän siten mielestään voinut antaa sitä, hänen olisi tullut ryhtyä 14 §:n 3 momentissa mainittuihin toimenpiteisiin. Lisäksi varsin pian, jo 2.1.2021 kantelija ilmoitti tiedustelemattakin, oma aloitteisesti, haluavansa asiakirjapyyntönsä kirjallisen muutoksenhakukelpoisen päätöksen.

Keskushallintoyksikön lausunnosta jää tulkinnan varaiseksi, kenen tehtäviin Rikosseuraamuslaitoksessa olisi kuulunut laatia ja antaa kantelijalle tämän pyytämä perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös asiasta. Yleensä tämän kaltaiset päätökset tehdään viranomaisessa esittelystä. Lausunnon perusteella jää epäselväksi, olisiko asian esitleminen tai mahdollisesti viranomaispäätöksen tekeminen kuulunut lakimiehen tehtäviin. Joka tapauksessa hänen olisi välittömästi asiakirjan antamisesta kieltäytyttyään tullut huolehtia ainakin siitä, että toimivaltainen taho saa tiedon kantelijan nimenomaisesta pyynnöstä saada asiakirja tai päätös asiassa. Ymmärtääkseni näin ei ole tapahtunut.

Kiinnitän lakimiehen huomiota myös siihen, että häneltä kesti vielä noin kolme viikkoa kantelun tiedoksi saannin jälkeen lähettää pyydetty raportti kantelijalle. Viimeistään tässä vaiheessa hänen olisi tullut ymmärtää virheensä ja ryhtyä viivytyksettä toimiin asiassa.

Kiinnitän myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön huomiota siihen, onko yksikössä selvää, kuinka virkamiehen tulee toimia, jos hän katsoo, ettei hän voi antaa pyydettyä asiakirjaa sekä keiden toimivaltaan kuuluu tehdä viranomaisen ratkaisu ja mahdollinen kielteinen päätös asiakirjapyyntöön.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan lakimiehelle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni hänelle.

Lähetän päätökseni tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle.