

23.8.2019

EOAK/2462/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jari Pirjola

VIRASTON NETTISIVUJEN TIEDOT ASIAKIRJOJEN JULKISUUDESTA

1 KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Maahanmuuttovirasto (jatkossa: Migri) menettänyt asianmukaisesti antaessaan verkkosivuillaan asiakirjojen julkisuudesta tietoa, joka ovat selvästi ristiriidassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain kanssa (jatkossa: julkisuuslaki). Kantelija katsoi, että Migri antaa verkkosivuillaan virheellisesti ymmärtää, että ulkomaalaisrekisteristä annetulla lailla olisi jotain tekemistä hallintopäätösten julkisuuden kanssa, vaikka viraston laintulkinta on jo vuosia sitten osoitettu virheelliseksi KHO:n vuosikirjapäätöksellä (KHO 2013:121).

Siinä todetaan, että ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (ulkomaalaisrekisterilaki) 11 §:n mukaan tietojen ja asiakirjojen salassapito määräytyy salassapito-olettamaan perustuvan vahinkoedellytyslausekkeen mukaisesti. Salassapitosäännöstä oli poikkeussäännöksenä tulkittava suppeasti ja siten sovellettava vain tehtävien hoitamista varten saatuihin tietoihin ja asiakirjoihin. Salassapito ei ulottunut viranomaisen tekemiin hallintopäätöksiin. Niihin oli sovellettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan salassapitosäännökseen sisältyy myös salassapito-olettamaan perustuva vahinkoedellytyslauseke. Vahinkoedellytyslauseketta sovellettaessa on tehtävä asiakirjakohtainen arvio.

Lisäksi kantelija pitää julkisuuslain vastaisena Migrin verkkosivuilla olevaa mainintaa ”Tietoja pyydetessä varaudu kertomaan mihin niitä aiotaan käyttää ja miksi”. Kun tietoja pyydetään Migrin hallintopäätöksistä julkisuuslain perusteella, viranomaisella ei kantelijan mukaan ole oikeutta tiedustella tietojen käyttötarkoitusta.

Kantelussa kiinnitetään huomiota siihen, että julkisuus on perustuslain 12 § 2 momentissa turvattu perusoikeus, jota voidaan rajoittaa vain lailla. Julkisuuden perusoikeusluonteen huomioon ottaen rajoituksia on tulkittava suppeasti. Migrin antama virheellinen kuva tietojen julkisuudesta johtaa kantelijan mielestä siihen, ettei moni ymmärrä kyseenalaistaa saamaansa informaatiota. Nettisivuilla ei esimerkiksi lainkaan mainita, että Migrin kielteisestä julkisuuspäätöksestä on mahdollisuus saada kirjallinen, valituskelpoinen päätös.

Migri on kantelijan mielestä antanut väärää tietoa karkottamispäätöksen julkisuudesta Helsingin Sanomien toimittajalle.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Maahanmuuttoviraston selvitys, johon kantelija antoi vastineen.

3 RATKAISU

3.1 Verkkosivujen tiedot asiakirjojen julkisuudesta ja ulkomaalaisrekisteristä annettu laki

Kantelija arvosteli Migriä siitä, että sen verkkosivulla on väärää ja harhaanjohtavaa tietoa asiakirjojen julkisuudesta. Kantelijan mielestä viranomaisten ratkaisujen salassapito ratkaistaan julkisuuslain nojalla.

Maahanmuuttovirasto myönsi selvityksessään, että sen verkkosivuilla ollut tieto karkottamis- ja käännyttämispäätösten arkaluonteisuudesta on ollut tulkittavissa väärin, ja virheellinen tieto on korjattu. Maahanmuuttovirasto totesi, että päätösasiakirjoihin sovelletaan vain lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Kantelija kiinnitti vastineessaan huomiota siihen, että Migri sivuuttaa selvityksessään kokonaan nettisivuillaan olevan viittauksen ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin.

Pidän hyvänä, että Migri on kertonut korjanneensa verkkosivuilla olevan virheellisen tiedon. Toetan kuitenkin, että Maahanmuuttoviraston verkkosivuilta (kohta: Asiakirja- ja tietopyynnöt) saa edelleen sen käsityksen, että kaikki julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan tarkoittamat asiat ovat salaisia. Verkkosivuilla todetaan, että

”Maahanmuuttoviraston asiakkaita koskevat tiedot ja asiakirjat ovat salassa pidettävät julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 11 §:n perusteella.”

Kiinnitän huomiota siihen, että julkisuuslain edellä mainitun lainkohdan mukaan tiedot ovat salassa pidettäviä vain, ”jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta.”

Mielestäni Migrin tulisi täydentää sen verkkosivuilla olevaa puutteellista tietoa pakolaisen, turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa koskevan tiedon salassa pidosta (24 §:n 1 momentin 24 kohta). Kiinnitän huomiota myös siihen, että viranomaisen hallintopäätösten salassapitoon sovelletaan edellä mainitun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2013:121) mukaisesti julkisuuslakia.

3.2 Tieto oikeudesta saada valituskelvoinen päätös

Kantelussa kiinnitetään huomiota siihen, että Migrin verkkosivuilla ei ole mainintaa siitä, että asiakirjan pyytjä voi saada kirjallisen, valituskelvoisen ratkaisun asiakirjapyyntöön.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että jos siltä pyydetään asiakirjoja, joita ei salassapidon vuoksi voida pyytäjälle luovuttaa, asiakirjan pyytäjältä tiedustellaan julkisuuslain 14 §:n mukaisesti, haluaako hän saattaa asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi eli haluaako hän valituskelvoisen päätöksen asiassa.

Asiakirjojen julkisuudesta annetun lain 14 §:n 3 momentissa todetaan, että jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on annettava tiedon pyytäjälle muun muassa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kysymys on oikeusturvan toteutumiseen liittyvästä ohjauksesta, sillä vasta asian saattaminen viranomaisen ratkaistavaksi johtaa valituskelvoisen päätöksen saamiseen.

Asiassa ei kuitenkaan tältä osin ole ilmennyt virheellistä tai lainvastaista menettelyä. Saadun selvityksen mukaan Migri toimii julkisuuslain 14 §:n edellyttämällä tavalla. Julkisuuslaki ei edellytä, että tietopyyntöjen käsittelystä ja muutoksenhaun mahdollisuudesta olisi annettava tietoa viranomaisen verkkosivuilla. Kun Migrin verkkosivuilla on oma osio asiakirja- ja tietopyynnöistä, sen täydentäminen mainituilla tiedoilla olisi sinänsä suositeltavaa.

3.3 Tietopyynnön perusteleminen

Kun tietoja pyydetään Migrin hallintopäätöksistä julkisuuslain perusteella, viranomaisella ei kantelijan mukaan ole oikeutta tiedustella tietojen käyttötarkoitusta.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että ”verkkosivuilla oleva kehoitus varautua kertomaan tietojen käyttötarkoituksesta liittyy erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan ja muiden ko. pykälän salassapitoperusteiden mukaisten salassa pidettävien asiakirjojen pyytämiseen julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukaisesti. Maahanmuuttoviraston asiakirjoista merkittävä osa on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaisesti kokonaan tai osittain salassa pidettäviä tai niissä on muilla perusteilla salassa pidettäviä tietoja. Salassapito-olettamaan perustuvaa vahinkoedellytyslauseketta sovellettaessa tehdään asiakirjakohtainen luovutusharkinta, ja tietojen käyttötarkoituksella on vaikutusta tässä harkinnassa”.

Vastineessaan kantelija katsoo, että Migrillä näyttää olevan ajatusvirhe liittyen tietojen käyttötarkoituksen tiedustelemiseen. Tiedon käyttötarkoituksella ei ole kantelijan näkemyksen mukaan mitään merkitystä arvioitaessa sitä, ovatko tiedot julkisuuslain 24 § mukaan julkisia vai eivät. Tämä arviointi tehdään puhtaasti kyseisen lainkohdan perusteella. Lain 13 §:n 2 momentin soveltaminen tulee kyseeseen vasta sen jälkeen, kun tietojen on ensin todettu olevan salaisia. Tämän jälkeen viranomaisen voi harkita, voidaanko tiedon pyytäjälle tästä huolimatta luovuttaa salaisia tietoja.

Totean täältä osin seuraavan.

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan pyydettäessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää.

Julkisuuslain 17 §:n 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeen 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-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Julkisuusolettamaan perustuvat vahinkoedellytyslausekkeen sisältävät salassapitosäännökset merkitsevät sitä, että viranomaisen saa olla antamatta tiedon asiakirjasta vain, jos tiedon antaminen *juuri siinä tilanteessa* aiheuttaisi säännöksessä mainitut seuraukset. Salassapito-olettamaan perustuvat vahinkoedellytyslausekkeen sisältävät salassapitosäännökset merkitsevät puolestaan sitä, että tieto voidaan antaa vain, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen *juuri siinä tilanteessa* ei aiheuta säännöksessä tarkoitettuja haitallisia seurauksia. (HaVM 31/1998 vp s. 11-12)

Vahinkoedellytyslausekkeen osoittama salassapitoedellytys ei ole samanlainen erilaisissa tilanteissa, vaan se riippuu siitä, mitä tietoja annetaan ja kenelle. Vahinkoedellytyslausekkeitä on käytetty sen varmistamiseksi, ettei salassapitoa uloteta laajemmalle kuin kulloinenkin tilanne suojattavan edun kannalta välttämättä vaatii. Näissä tilanteissa on kysymys tilanne- ja tapauskohtaisesta harkinnasta. (HaVM 9/2005 vp s. 4)

Julkisuuslain mukaisessa järjestelmässä asiakirjan julkisuutta tai salassa pidettävyyttä ei päätetä etukäteen, vaan tiedon antaminen ratkaistaan erikseen kunkin tietopyynnön kohdalla. Jos asiakirjassa oleviin tietoihin liittyy vahinkoedellytyslausekkeellinen salassapitosäännös, etukäteen ei aina voida kategorisesti sanoa, onko kyseessä julkinen vai salassa pidettävä asiakirja, vaan tiedon antaminen ratkaistaan tilanne- ja tapauskohtaisesti, kun joku esittää asiakirjaa koskevan tietopyynnön.

Migrin asiakirjoihin tulee tyypillisesti sovellettavaksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan säännös. Sen mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta.

Kysymys on salassapito-olettamaan perustuvasta vahinkoedellytyslausekkeen sisältävästä salassapitosäännöksestä, jonka soveltaminen edellyttää tilanne- ja tapauskohtaista harkintaa. Tämän vuoksi en voi pitää moitittavana sitä, että Migrin verkkosivuilla on kehoitettu tiedon pyytäjiä varautumaan kertomaan tietojen käyttötarkoituksesta. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että silloin kun julkisuuslain 13 §:n 1 momentin edellytykset eivät täyty, viranomaisen ei saa vaatia tietoa pyytävän henkilöllisyyden selvittämistä tai pyynnön perustelemista.

Kiinnitän lopuksi yleisesti huomiota myös siihen, että julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen 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.

3.4 Toimittajalle annettu tieto

Kantelun mukaan Migri oli antanut Helsingin Sanomien toimittajalle virheellistä tietoa karkottamispäätöksen julkisuudesta.

Migrin selvityksen mukaan jälkikäteen ei voida varmistua alkuperäisen tiedustelun sisällöstä, sillä toimittaja ei Migrin mielestä tehnyt julkisuuslain 13 §:n mukaista asiakirjapyyntöä, vaan hän kysyi vapaamuotoisesti tietoja Migrin viestinnästä. Tämän vuoksi Maahanmuuttovirastolla ei ole käytössään diariotua asiakirjapyyntöä eikä viestinnän muistiinpanoista voida todentaa toimittajan kanssa käydyn keskustelun tarkkaa sisältöä. Saadun selvityksen mukaan toimittaja oli tiedustellut Migriltä puhelimitse, voiko hän saada ilman valtakirjaa tietoa siitä, onko yksittäinen turvapaikanhakija lähtenyt maasta vapaaehtoisesti vai onko poliisi poistanut hänet maasta. Migri oli ilmoittanut pyytäjälle, että yksittäisistä turvapaikanhakijoista ei voida antaa tietoja. Migri totesi, että turvapaikanhakijaa koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan perusteella.

Migrin selvityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että maastapoistamispäätökset eivät sinällään ole salassa pidettäviä, mutta ne voivat sisältää muilla perusteilla salassa pidettäviä tietoja, jotka estävät päätöksen tai sen osan luovuttamisen julkisina. Turvapaikanhakijan käännättämispäätös on osa kielteistä turvapaikkapäätöstä, eikä tällaista päätöstä voida julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan perusteella luovuttaa. Migri katsoo, ettei se siten ole antanut virheellistä neuvontaa toimittajalle. Se, että Helsingin Sanomissa on tulkittu Migrin todenneen, että nimenomaan maasta karkottamispäätökset eivät ole julkisia, on Migrin näkemyksen mukaan Helsingin Sanomien omaa tulkintaa. Migri ei ole saadun selvityksen mukaan ottanut kantaa karkottamispäätösten salassapitoon yleisesti.

Totean tältä osin, että kantelijalla ja Migrillä on erilaiset käsitykset tapahtumista. Migrin mukaan kyse on ollut yleisellä tasolla liikkuvasta tiedustelusta ja kantelijan mukaan julkisuuslain mukaisesta tietopyynnöstä ja tiedon pyytäjää olisi tullut informoida mahdollisuudesta saattaa asia julkisuuslain 14 §:n nojalla viranomaisen ratkaistavaksi.

Totean, että tietopyynnön voi tehdä myös suullisesti ja viranomaisen on myös silloin noudatettava julkisuuslain 14 §:n mukaisia menettelysääntöjä. Tässä tapauksessa tapahtumien, pyyntöjen ja lausumien tarkkaan sisältöön ei kuitenkaan ole saatu eikä käsitykseni mukaan ole saatavissa riittävää selvitystä. Katson, että minulla ei ole edellytyksiä ottaa kantaa Migrin menettelyyn tältä osin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Maahanmuuttoviraston tietoon ja kiinnitän yleisesti sen huomiota tässä päätöksessä esittämiini näkökohtiin. Tässä tarkoituksessa lähetän Maahanmuuttovirastolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.