

8.2.2006

Dnro 3385/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

VALITUSOIKEUS ASIAKIRJAPYYNTÖÖN ANNETTAVAAN PÄÄTÖKSEEN

1

KANTELU

Kantelija pyysi 9.12.2004 kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Sodankylän oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan (jäljempänä A) menettelyä pyydetyt tiedon antamista koskevassa asiassa. Kantelija oli pyytänyt A:lta tietoa siitä, kuinka monta kertaa B oli ollut Sodankylän oikeusaputoimiston asiakkaana viimeisen kymmenen vuoden aikana, samoin kuin näistä toimenpiteistä maksetuista palkkioista. Kantelija kertoi pyytäneensä ainakin viisi kertaa tulokset kirjallisesti viranomaisten julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaista valitusosoitusta A:n kieltäytyttyä antamasta tietoja. Kantelija arvosteli myös sitä, ettei hän ollut saanut vastausta A:n esimiestä koskevaan tiedusteluunsa.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Kantelija oli pyytänyt luettelon viimeiseltä kymmeneltä vuodelta B:n antamista toimeksiannoista Sodankylän oikeusaputoimistolle ja niistä toimenpiteistä maksetuista palkkioista. A kieltäytyi tietoja antamasta ja ilmoitti kantelijalle 29.9.2004 päivätyssä kirjeessään kieltäytymisen perustuvan asianajotoimintaan liittyviin salassapitosyihin.

Kantelija vaati 4.10.2004 kirjeessään viranomaisten julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukaista valitusosoitusta ja katsoi, että hän ei ollut pyytänyt tietoja asiakassuhteista vaan ainoastaan Sodankylän oikeusaputoimiston hoitamien B:n asioiden lukumäärästä ja niistä perityistä palkkioista. Kirjeessään kantelija toi myös esille, että hän oli esittänyt tiedustelunsa jo yli kaksi kuukautta sitten ja myös sen, että hän oli myös tiedustellut A:n esimiehen nimeä ja osoitetta. A vastasi kantelijan 4.10.2004 kirjeeseen 11.11.2004 kirjeellä, jossa hän toisti aiemmin ilmoitetun siitä, ettei hän anna mitään tietoja Sodankylän oikeusaputoimiston asiakkaista tai perityistä palkkioista. Ainoana

poikkeuksena A ilmoitti tulevan kyseeseen sellaiset toimeksiannot, joissa kantelija olisi itse asianosaisena.

Kantelija vastasi A:lle 15.11.2004 kirjeellä, jossa kantelija totesi, ettei hän ollut vielä kukaan saanut asiallista vastausta pyyntöönsä eikä valitusosoitusta. Oikeusaputoimisto teki 3.12.2004 erillisen päätöksen, jossa kantelijalle kieltäydyttiin antamasta tietoa siitä, onko Sodankylän oikeusaputoimisto ollut asiakassuhteessa B:n kanssa. Päätöksen mukaan:

"Pyyntönne kohteena ei kuitenkaan ole mikään olemassaoleva asiakirja, vaan haluatte yleistä selvitystä siitä, onko tietyllä yksityisellä yhtymällä ollut toimeksiantoja Sodankylän oikeusaputoimistolle ja mitä niistä on veloitettu. Tällaista tietoa ei yksittäisenä asiakirjana edes ole olemassa. Näinollen pyyntönne lienee tulkittava pyynnöksi saada tietoja Sodankylän oikeusaputoimiston toiminnasta. Olen jo aiemmin antanut Teille yleisen tiedon siitä, minkälaista laskutusta Sodankylän oikeusaputoimisto käyttää ns. täyden korvauksen asiakkaiden osalta, mutta yksityiskohtainen tieto siitä, onko joku ollut toimistomme asiakkaana ja jos on ollut, paljonko häneltä on laskutettu, rikkoisi sitä luottamusta, mikä on pohjana kaikelle asianajotoiminnalle ja joka suoranainen salassapitovelvollisuus on säädettyä ainakin asianajajista annetun lain 5 c-pykälässä ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa. Totean tiedoksenne, että normaalisti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisiin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Periaatteellinen oikea valitusinstanssi olisi näin ollen Rovaniemen hallinto-oikeus, jonka osoite on PL 8112, 96101 ROVANIEMI, mutta kuten jäljempänä totean, käsityksen mukaan valitusoikeutta ei ole. ... Tähän päätökseen ei voi hakea valitusteitse muutosta. Hakija on pyytänyt tietoa, jota hänelle ei salassapitosäännöksiin vuoksi voida antaa ja joiden saamiseen hänellä ei muutoinkaan ole oikeutta. Koska hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee ja koska Sodankylän oikeusaputoimiston mahdolliset asiakassuhteet eivät koske kantelijan oikeutta, etua tai velvollisuutta, ei hän ole tässä hallintoasiassa asianosainen."

3.2

Selvitys

Selvityksessään A katsoi, että kantelijalle 29.9.2004 annettu vastaus on ollut kattava ja oikea ja että siinä on annettu kaikki se tieto, mitä on voitu antaa. A katsoi, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 § sisältää oikeusohjeen asiakirjan antamisesta päättämisestä, mutta että käsillä olevassa asiassa kantelija ei ole pyytänyt mitään sellaista asiakirjaa, joka olisi olemassa. Kantelijan pyytämä tieto ei A:n mukaan ole olemassa millään yksittäisellä asiakirjalla, joten lain kyseistä pykälää ei voida soveltaa. Selvityksenantaja katsoi, että asiaa voidaan tarkastella lähinnä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 luvun näkökohdista. Sitä kautta tarkastellen kantelija on A:n mielestä saanut kaiken sen informaation, mikä oikeusaputoimiston asiakassuhteita koskevat salassapitosäännökset huomioon ottaen on ollut mahdollista antaa. A:n mielestä, koska oikeusaputoimisto ei voi antaa sellaista asiakirjaa, jota ei ole olemassakaan ja

koska kaikki kantelijan kysymykseen liittyvät julkiset periaatteet on hänelle ilmoitettu ja koska kyse ei ole mistään sellaisesta konkreettisesta asiasta, jossa kantelijalla olisi asianosaisasemaa, ei kantelijalla ole lakiin perustuvaa oikeutta valittaa asiasta. A totesi, että kantelijalle jää käytettäväksi normaalit kantelutiet.

3.3

Oikeusohjeet

Viranomaisten julkisuudesta annetun lain (621/1999; JulkL) JulkL 5 §:n 2 momentin mukaan 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. Säännöksen 3 momentissa on määriteltä, mitä asiakirjoja ei pidetä viranomaisen asiakirjoina. JulkL:ia koskevan hallituksen esityksen HE 30/1998 vp s. 73 mukaan laissa tarkoitettuna asiakirjana ei pidetä sellaista tietoa, joka voidaan valmistaa viranomaisen hallussa olevien tietojen perusteella esimerkiksi yhdistämällä eri käyttötarkoituksia varten talletettuja tietoja eri atk-tiedostoista.

JulkL 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 10 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta.

JulkL 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. 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. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen HE 30/1998 vp s. 70 mukaan asiakirjapyyntö tulee yksilöidä riittävästi niin, että viranomainen voi vaivatta selvittää, mitä asiakirjoja pyyntö koskee. Viranomaisen tulee tarvittaessa diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustaa tiedon pyytäjää yksilöimään ne asiakirjat, joiden sisällöstä hän haluaa tiedon.

JulkL 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Säännöksen 3 momentin mukaan, jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on muun muassa ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on

annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisella 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 viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

JulkL 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 6 §:n 1 momentin mukaan julkisen oikeusavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskottu tehtävä sekä kaikissa toimeksiannoissaan noudattaa hyvää asianajajatapaa.

Hyvän asianajajatavan sisällöstä säädetään muun muassa asianajajista annetussa laissa (496/1958). Asianajajalain 5c §:n mukaan asianajaja tai hänen apulaisensa ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liike- tai ammattisalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon. Suomen Asianajajaliiton vahvistamien hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 19 §:n mukaan, sen lisäksi, mitä laissa säädetystä vaitiolovelvollisuudesta johtuu, asianajaja on velvollinen pitämään omana tietonaan kaiken, mitä hän asiakassuhteensa nojalla on saanut tietää päämiehestä ja tämän oloista.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 30/1998 vp s. 95 todetaan asianajosalaisuuden osalta (vain) seuraava: *"Liike- ja ammattisalaisuutta koskeva säännös tulee sovellettavaksi myös niissä asianajajan ja tilintarkastajan hyväksymistä ja hyväksymisen peruuttamista koskevissa asioissa, jotka tulevat ehdotuksen mukaan lain soveltamisalan piiriin. Siten Suomen Asianajajaliiton hallussa olevat kurinpitoasiaa koskevat asiakirjat, joista ilmenee asianajajan asiakasta koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä."*

3.4

Kannanotto

Käytettävissä olevan aineiston mukaan kantelijan pyyntö ei ole kohdistunut mihinkään yksilöityyn asiakirjaan tai sellaisesta suoraan ilmenevään tietoon. Pyyntö ei ole ollut kyse asiasta, jossa kantelija olisi itse ollut asianosaisena. Kantelija on tiedustellut tietyn oikeushenkilön mahdollisista aikaisemmista toimeksiannoista sekä niihin liittyvästä laskutuksesta. Nähdäkseni kyse on tiedosta, johon nähden julkinen oikeusavustaja saattaa olla vaitiolovelvollinen asianajosalaisuuden perusteella. Asianajosalaisuus onkin kantelijan kirjeiden ja päätöksen perusteella ollut ensisijainen syy sille, että A ei ole antanut kantelijalle hänen pyytämiään tietoja.

Asianajajasalaisuuden piiriin on ymmärtääkseni vakiintuneesti katsottu kuuluvan myös tieto toimeksiantojen syntymisestä. Pyydettyjen tietojen

antamatta jättämisen osalta asiassa ei ole tullut ilmi A:n virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä tai harkintavallan ylittämistä tahi väärinkäyttöä. Sen sijaan pidän A:n menettelyä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen muutoksenhakusääntelyn vastaisena.

Kiinnitän huomiota A:n 3.12.2004 päätöksessä ja myös minulle antamassa selvityksessä esitettyyn näkemykseen asianosaisaseman vaikutuksesta muutoksenhakuoikeuteen. Mainittuun päätökseen liittyvässä valitusosoituksessa hallintolain 11 §:stä esitetty viittaisi siihen, että valitusoikeutta ei olisi muulla kuin asianosaisella. Kun JulkL 1 §:n pääsääntönä ja lähtökohtana on julkisuus, myös yleisöjulkisuus, ei valitusoikeutta voida nimenomaan julkisuuskysymyksissä sitoa asianosaisasemaan. Valitusoikeus kuuluu lain mukaisessa systematiikassa periaatteessa kaikille tietoa tai asiakirjaa pyytäneille. Hallintolain 5 §:n 1 momentista ilmenee lisäksi hallintolain toissijaisuus siten, että muussa laissa olevia hallintolaista poikkeavia säännöksiä sovelletaan hallintolain sijasta.

Kuten todettu, pääasiallisena perusteena kielteiseen päätökseen on kuitenkin ollut asianajosalaisuus (asianosaisaseman ja valitusoikeuden puuttuminen näyttäisi olevan lähinnä täydentävä argumentti). Tältä osin totean seuraavan. Kantelijan tiedustelu on ollut sinänsä yksilöity. Toisaalta siinä ei ole pyydetty mitään yksittäistä asiakirjaa, vaan kyse on ollut sellaisen tiedon pyytamisestä, jota ei ole ollut olemassa yksittäisenä asiakirjana. Näin ollen kyse on pikemminkin ollut yllä HE 30/1998 vp s. 73 mainitusta tilanteesta eli tilanteesta, jossa tieto olisi haettavissa yhdistelemällä tietoja eri tiedostoista. Tässä mielessä pidän käsillä olevaa tilannetta jossain määrin "rajatapauksena" siinä, onko asiakirja/tietopyyntö ylipäättään kohdistunut JulkL:n soveltamisalaan kuuluvaan asiakirjaan. Sanottu seikka ei silti ole asian menettelyllisessä tarkastelussa eli valitusosoituksen antamisessa ratkaiseva. Silloinkin kun viranomaisen itse katsoo, että kyse ei ole JulkL:n mukaisesta viranomaisen asiakirjasta, tulee asiasta eri mieltä olevalle asianosaiselle varata JulkL 33 §:n mukainen valitusoikeus.

Tilannearvostelu on vastaava yleisemminkin. Näin ollen se, että tiedon antamatta jättämistä on asiallisessa suhteessa perusteltu nimenomaan asianajosalaisuuden intresseillä, ei poista JulkL 14 §:n ja 33 §:n mukaisia menettelyvelvollisuuksia.

Viimeksi mainituin osin A:n 3.12.2004 tekemä päätös on sikäli selvä, että siinä valitusoikeus on nimenomaisesti evätty. Toisaalta päätöksessä on ilmaistu, että normaalitilanteessa asianosaisella olisi oikeus valittaa asiasta hallinto-oikeudelle, ja päätöksessä on vielä ilmoitettu hallinto-oikeuden yhteystiedot. Rovaniemen hallinto-oikeudesta puhelimitse saatujen tietojen mukaan kantelija ei ole tehnyt sinne valitusta asiassa.

Totean, että asiassa esille tuleva asianajosalaisuuteen liittyvä problematiikka on saattanut tehdä käsillä olevassa asiassa tiedon julkisuuskysymyksistä jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Esimerkiksi lain esitöissä ei ole erikseen käsitelty tilannetta, jossa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi saatetaan asianajosalaisuuden ulottuvuuteen liittyviä kysymyksiä. Tiedossani ei myöskään ole tällaista asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä. Totean, että

asianajosalaisuuden piiriä koskeva lainsäädäntömme on yleisesti ottaen väljästi muotoiltua eikä kovin seikkaperäistä (näin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien 27.9.2005 antamassaan *Sallinen ym. v. Suomi* -tuomiossa, jonka kohdassa 91 ihmisoikeustuomioistuin arvosteli pakkokeinolain, oikeudenkäymiskaaren ja asianajajista annetun lain muodostamaa sääntelykokonaisuutta epäselväksi ja katsoi, että sääntely mahdollistaa erilaiset tulkinnat asianajosalaisuuden suojasta. Ihmisoikeustuomioistuin piti Suomen lainsäädäntöä tässä suhteessa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastaisena).

Asianosaisella tulee joka tapauksessa olla perustuslain 21 §:ään ja JulkL 33 §:ään perustuva valitusoikeus hallinto-oikeuteen asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa. Pidän A:n valitusoikeuden epäävää tulkintaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastaisena. Menettely on johtanut siihen, että perustuslaissa turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluva oikeus muutoksenhakuun ei ole toteutunut.

Kantelussa esitetylle väitteelle tiedusteluun liian hitaasta vastaamisesta en ole löytänyt tukea. Asiakirjaselvityksen mukaan A vastasi kantelijan 17.9.2004 kirjeeseen 29.9.2004 eli JulkL 14 §:n 4 momentin mukaisen kahden viikon määräajan sisällä. Kantelija on tosin oheistanut 4.10.2004 kirjeen, jossa hän väittää esittäneensä tiedustelun jo yli kaksi kuukautta sitten. Asiakirja-aineistossa ei kuitenkaan ole tällaista kirjallista tiedustelua. Asia ei muutenkaan täsmenny saamassani selvityksessä (esimerkiksi siten, onko kantelija tehnyt seikasta suullista tiedustelua). Asia ei näiltä osin anna aihetta toimenpiteilleni.

Kantelija kanteli myös siitä, ettei hän ollut saanut vastausta A:n esimiehen tietoja koskevaan tiedusteluunsa. Asiakirjaselvityksen perusteella A ei näyttäisikään antaneen kantelijalle ainakaan kirjallista vastausta tältä osin. A on tosin kirjallisesti ilmoittanut eduskunnan oikeusasiamiehen yhteystiedot kantelijan esille ottaman kantelumahdollisuuden johdosta. Ottaen huomioon tämän ja sen, että johtavalla julkisella oikeusavustajalla ei ole varsinaista esimiestä (valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 4 §:n mukaan kukin hovioikeuspiiri muodostaa samalla oikeusapupiirin, jossa on oikeusapupalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta vastaava oikeusaputoimen johtaja / lain 14 §:n mukaan valtion oikeusaputoiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat oikeusministeriölle), en pidä tarpeellisena erikseen puuttua kantelun tähän puoleen.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen valitusoikeuden epäävän tulkinnan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastaisuudesta johtavan julkisen oikeusavustajan A:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kirjeen liitteet palautetaan kantelijalle ohessa.