

31.7.2008

Dnro 3393/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **PÄÄTÖS KANTELUUN ASIAKIRJAJULKISUUTTA KOSKEVASSA ASIASSA**

### 1 KANTELU

Kantelija pyysi asiamiehensä 16.10.2006 laatimassa kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Rahoitustarkastuksen menettelyä asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa. Kantelusta ilmeni muun muassa seuraavaa.

Kantelija oli pyytänyt kahdella selvityspyynnöllään Rahoitustarkastusta tutkimaan erään pankin menettelyn hyvän arvopaperimarkkinatavan mukaisuuden. Kirjoitusten johdosta Rahoitustarkastus oli lähettänyt kantelijalle kaksi vastausta, joihin oli tehty salassapitomerkinnät. Salassapidon perusteena oli käytetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 15 kohtaa. Kantelijan tiedustelun johdosta Rahoitustarkastus oli perustellut salassapitomerkintää sillä, että kantelijaa oli haluttu suojella tarpeettomalta julkisuudelta.

Kantelija oli aiemmin samana vuonna saattanut edellä tarkoitetun pankin menettelyn välimiesoikeuden ratkaistavaksi. Oikeudenkäynnin aikana kyseinen vastapuolena ollut pankki oli saanut haltuunsa jäljennökset Rahoitustarkastuksen vastauksista kantelijalle ja toimittanut ne välimiesoikeudelle kirjelmänsä liitteenä. Kyseisissä jäljennöksissä ei ollut ollut salassapitomerkintää eikä muutakaan mainintaa asiakirjojen julkisuuden rajoittamisesta.

Edellä todetun johdosta kantelija oli lähettänyt Rahoitustarkastukselle kirjallisen kuusikohtaisen tiedustelun, johon Rahoitustarkastus oli vastannut. Kantelu kohdistuu nyt tähän vastaukseen muun muassa siltä osin kuin Rahoitustarkastus oli soveltanut ja tulkinnut asiassa julkisuuslain 11, 12 ja 23 §:ää. Lisäksi kantelija oudoksui Rahoitustarkastuksen menettelyä siksi, että hänelle ei ollut ilmoitettu siitä, että vastausten jäljennökset oli annettu pankille tiedoksi. Tämä jäi kantelijan mukaan outoon valoon sen vuoksi, että hänelle oli aiemmin ilmoitettu, että asian julkisuuden rajoittamisen tarkoituksena oli ollut hänen yksityisyytensä suojeleminen.

- - -

### 2.1 Rahoitustarkastuksen selvitys

Perusteena salassapitomerkinnälle oli ollut se, että asiakirjat olivat sisältäneet valvontatoimeen liittyvää tietoa, josta tiedon antaminen ilman painavaa syytä olisi saattanut olla omiaan aiheuttamaan kantelijalle vahinkoa. Asiakirjat oli luovutettu ensin pankille asianosaisjulkisuuden perusteella. Kirjallista päätöstä luovuttamisesta ei ollut tehty. Tämän jälkeen asiakirjat oli luovutettu myös pankin asiamie-

helle, joka oli tiedustellut mahdollisuutta jäljennösten käyttöön vireillä olleessa välimiesoikeudenkäynnissä. Kyseisissä jäljennöksissä ei ollut arkistokappaleille tehtyjä salassapitomerkitöjä.

Rahoitustarkastus myönsi, että julkisuuslain 12 § ei sopinut perusteeksi asiakirjojen luovuttamiselle pankille. Toisaalta se kuitenkin korosti sitä, että kyseessä oli ollut säännöstä koskenut erehdys, jolla ei ollut merkitystä arvioitaessa oikeutta jäljennösten luovuttamiseen. Rahoitustarkastus pahoitteli erehdystä senkin vuoksi, että se oli johtanut kantelijan aiheettomasti tutkimaan asiaan kuulumattoman säännöksen perusteluja ja vetoamaan niihin.

Rahoitustarkastus katsoi jääneen epäselväksi, miltä osin ja millä perusteilla kantelija piti menettelyä epäasianmukaisena. Se kuitenkin vetosi julkisuuslain 11 §:ään, joka oikeutti pankin selvityspyynnön kohteena eli asianosaisen ominaisuudessa saamaan jäljennökset kyseisistä asiakirjoista. Sillä seikalla, että kyseinen pankki oli Rahoitustarkastuksen valvottava, ei ollut kantelijan esittämällä tavalla asian arvioinnissa merkitystä. Vastauksiin ei myöskään ollut sisältynyt mitään sellaista kantelijaa koskenutta tietoa, joka olisi ollut salassa pidettävää.

Rahoitustarkastus katsoi kantelijan olleen oikeassa kuitenkin siinä, että asianosainenkin olisi ollut syytä saattaa tietoiseksi asiakirjan salaisesta luonteesta ja siitä, että myös asianosaisen oikeus jäljennösten käyttämiseen oli rajoitettu. Rahoitustarkastuksen mukaan pankilla oli asianomistajana siinänsä ollut oikeus käyttää saamiaan jäljennöksiä siten kuin se oli tehnyt. Tältä osin Rahoitustarkastus viittasi julkisuuslain 23 §:n 3 momentin viimeiseen virkkeeseen.

Vielä Rahoitustarkastus myönsi, että kantelijan asian diariointi oli tapahtunut alun perin virheellisesti, kun kantelijan selvityspyynnöt oli merkitty salaisiksi. Tieto siitä, että juuri kantelija oli puheena olevassa asiassa kääntynyt Rahoitustarkastuksen puoleen, olisi tullut olla kaikkien saatavissa heti diaari-merkinnän tekemisen jälkeen.

## 2.2

### Kantelijan vastine

Kantelija vetosi ensinnäkin salassapitoaikaan koskevaan julkisuuslain 31 §:ään. Rahoitustarkastuksen vastauksia kantelijan selvityspyyntöihin ei ollut yksittäisillä salassapitomääräyksillä määrätty salassa pidettäväksi, joten laissa tarkoitettu salassapitomääräysten peruuttaminen ei ollut mahdollista. Mikään ei osoittanut, että vastauksille olisi säädetty tai lain nojalla olisi määrätty jokin muu salassapitoaika kuin 25 vuotta. Rahoitustarkastuksen kantelijalle antamien vastausten salassapito ei siten ollut lakanut, joten ne olivat edelleen salassa pidettäviä.

Edelleen kantelija toi esiin myös sen, että häntä ei ollut kuultu siinä yhteydessä, kun asiakirjoja oli luovutettu. Tästä ja siitä, ettei asiassa ollut tehty kirjallisia päätöksiä, oli seurannut, että kantelijalla ei ollut käytettävissään minkäänlaisia oikeusturvakeinoja Rahoitustarkastuksen ratkaisun saattamiseksi muutoksenhaussa tutkittavaksi. Kantelijan mukaan Rahoitustarkastuksen menettely oli hyvän hallinnon näkökulmasta moitittavaa.

Kantelija katsoi myös olevan kyseenalaista, olisiko pankilla ollut asianosaisena oikeutta saada asiakirjoja julkisuuslain 11 §:n nojalla, koska kyseiset Rahoitustarkastuksen vastaukset eivät olleet voineet vaikuttaa julkisuuslain tarkoittamalla tavalla valvonta-asian käsittelyyn. Vastaukset olivat olleet Rahoitustarkastuksen käsitys selvityspyynnössä tarkoitetuista asioista. Lisäksi kantelija vetosi sanotun pykälän 2 momentin 1 kohtaan, jonka perusteella asianosaisen tiedonsaantioikeus voitiin evätä, jos tiedon antaminen oli vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua. Tällä säännöksellä oli merkitystä, koska Rahoitustarkastuksen valvonta puheena olevassa asiassa oli kohdistunut erääseen

suurimpaan Suomen arvopaperimarkkinoilla kautta aikojen tapahtuneeseen transaktioon, johon liittyy nyt piensijoittajien intressi oli ollut taloudellisesti hyvin suuri jopa osakaskohtaisestikin.

Lisäksi kantelija katsoi olleen kyseenalaista, olisiko asiakirjoja saanut luovuttaa pankin asiamiehelle välimiesoikeudenkäyntiä varten. Rahoitustarkastuksen olisi kantelijan mukaan tullut arvioida asiaa julkisuuslain 23 §:n 3 momentissa säädetyn salassa pidettäviä tietoja sisältävän asiakirjan hyväksikäyttökiellon näkökulmasta.

Vielä kantelija korosti sitä, että Rahoitustarkastuksella olisi ollut julkisuuslain 25 §:n mukainen velvollisuus tehdä salassapitomerkintä pankin asiamiehelle annettuihin asiakirjajäljennöksiin.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

#### Kysymyksenasettelu

Puheena olevassa asiassa on ennen muuta kyse asianosaisen tiedonsaantioikeudesta ja sen toteuttamisessa noudatettavista menettelytavoista eli asiaan osallisen kuulemisesta ja siitä, tuleeko asiakirjojen antamisesta tehdä kirjallinen päätös, sekä salassapitomerkintöjen asianmukaisuudesta.

### 3.2

#### Asianosaisen tiedonsaantioikeus

#### 3.2.1

##### Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Saman pykälän 2 momentista seuraa, että asianosaisen edustajalla ja avustajalla on samanlainen oikeus asiakirjan saamiseen kuin asianosaisellakin. Säännöksen perustelujen mukaan asianosainen voi olla sekä luonnollinen henkilö että oikeushenkilö (HE 30/1998 vp, s. 66).

Julkisuuslain 11 §:n tarkoittamana asianosaisena pidetään sellaista henkilöä ja tahoa, jolla on jonkinlainen asiaan perustuva yhteys kyseisissä asiakirjoissa oleviin tietoihin ja asiakirjoissa olevat tiedot liittyvät tai koskevat hänen henkilökohtaisia tai hänen edustettavanaan olevan etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia (ks. Ahvenainen–Räty: Julkisuuslainsäädäntö, s. 76).

Julkisuuslain 11 § ei ole yksiselitteinen siltä osin, mitä tietoja asianosaisen tiedonsaantioikeus sisältää. Säännöksen perustelujen (HE 30/1998 vp, s. 65) mukaan asiakirjalla, joka voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, tarkoitetaan asiakirjaa, joka kysymyksessä olevassa asiassa on viranomaiselle esitetty tai jonka viranomaisen asiaa käsitellessään on itse hankkinut tai laatinut. Lisäedellytys on, että asiakirja tosiasiallisesti voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Asiakirjan ei välttämättä tarvitse olla vaikuttanut viranomaisen ratkaisun sisältöön.

Edelleen hallituksen esityksessä on todettu, että asianosaisella on julkisuuslain mukaan oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella ei siten voi saada esimerkiksi toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa viranomaiselta sillä perusteella, että tietoja pyytävä tarvitsee tietoa käytettäväksi toi-

sessä viranomaisessa vireillä olevassa muussa asiassa (HE 30/1998 vp, s. 66; ks. myös KHO 10.5.2001, taltio 1030; asianosaisen tiedoksisaantioikeudesta ks. KHO:2007:61).

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaiselle tai tämän edustajalle tai avustajalle voidaan jättää antamatta tieto asiakirjasta, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Säännöksen perusteluissa (s. 67) on todettu, että erittäin tärkeä yksityinen etu voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Säännöksen perusteella voidaan jättää antamatta tieto terveydentilasta tai muu salassa pidettävä tieto, joka koskee muuta kuin asianosaista itseään. Erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua myös tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta. Poikkeuksellisesti voidaan jättää antamatta myös asianosaista itseään koskevia tietoja.

Asianosaisella ei julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan ole tiedonsaantioikeutta myöskään viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän salassa pidettäviin yhteystietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia.

Julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitetun asianosaisjulkisuuden tavoitteena on palvella asianosaisen oikeusturvatarpeita asian käsittelyssä viranomaisessa. Koska tällaisten tietojen antaminen vapaasti ulkopuolisille kuitenkin heikentäisi salassapitojärjestelmää laajemmalti kuin asianosaisten oikeusturvan kannalta on tarpeen, julkisuuslain 23 §:n 2 momentissa on säädetty asianosaiselle salassapitovelvollisuus (Wallin-Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, s. 254).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Vahinkoedellytys merkitsee, että kyseessä on julkisuuslain 17 §:n 2 momentin tarkoittama julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös.

Säännöksen perusteluiden mukaan sen tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamismahdollisuuksia että mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien onnistuminen. Valvonnan yleisiä toteuttamismahdollisuuksia lisää esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen. Muun muassa tietosuojan tai työsuojelun alueilla voisi halukkuus saattaa vireille tarkastuksia lakien noudattamisen valvomiseksi vaarantua, jollei tieto vireille panijasta jäisi luottamukselliseksi (HE 30/1998 vp, s. 94). Hallintovaliokunta puolestaan totesi, että säännöksen perusteella voitaisiin suojata myös henkilöä, joka tekee valvontaviranomaiselle ilmoitus- tai selvityspyynnön epäilemästään epäkohdasta (HaVM 31/1998 vp, s. 17).

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kyseessä on ennen muuta yleistä intressiä suojaava salassapitoperuste (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2000, s. 202). Kyseisen salassapitosäännöksen soveltamisalan ulottuvuutta voidaan vielä havainnollistaa seuraavilla korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla.

Korkein hallinto-oikeus on 12.4.2006 antamassaan päätöksessä (taltio 883) ottanut kantaa asianosaisjulkisuuteen vireillä olleen kartellitutkintaa koskeneen valvontatoimen yhteydessä. Kyseisessä tapauksessa kartellista ilmoittanut elinkeinonharjoittaja A oli antanut Kilpailuvirastolle kilpailunrajoitusta koskevia tietoja ja asiakirjoja. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiakirjat olivat kartellitutkinnan ollessa vireillä kaikilta osin salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla, koska tietojen antaminen osastakin asiakirjoja olisi vaarantanut valvonnan tarkoituksen toteutumisen.

Kartellista epäilty elinkeinonharjoittaja B oli asianosainen kartellitutkintaa koskevassa asiassa. Tietojen antaminen B:lle ennen kartellitutkinnan päättymistä oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kuitenkin vastoin erittäin tärkeää yleistä etua.

Toisaalta korkein hallinto-oikeus on 24.5.2002 antamassaan päätöksessä (taltio 1229) arvioinut samaa asiaa laajemmin kuin yksittäisen vireillä olleen valvontatoimen näkökulmasta. Puheena olevassa tapauksessa A oli pyytänyt valtiovarainministeriöltä ja Valtion vakuusrahastolta eräitä pankkifuusioihin liittyneitä erityistarkastusmuistioita vuosilta 1993 ja 1994 sekä asianajotoimistojen niiden pohjalta laatimia oikeudellisia lausuntoja vuodelta 1993. Valtiovarainministeriö kytki tietojen antamisen epäämisen siihen, että tiedon antaminen voisi vaarantaa erityistarkastusten perusteella vielä vireillä olleita esitutkintoja ja pankkioikeudenkäyntejä, jolloin suoritetun tarkastuksen tehokkuus olisi voinut kärsiä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että viranomaisten suorittama rahoitusmarkkinoiden valvonta ja tarkastus edellyttävät sitä, että rahoitustarkastuksen valvomat luottolaitokset ja muut yritykset ylläpitävät luotettavaa dokumentaatiota hallinnostaan mukaan luettuna sisäinen ja ulkoinen tarkastustoimi sekä asiakassuhteistaan. Tähän nähden tiedon antaminen pyydettyihin erityistarkastuskertomuksiin sisältyneistä pankkien alkuperäisasiakirjoista – vaikka niistä olikin tullut viranomaisen asiakirjoja – vaikeuttaisi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan rahoitustarkastusta yhteiskunnallisesti tärkeänä järjestelmänä siten, että tämä pysyvä valvonta vaarantuisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

### 3.2.2

#### Kannanotto

Mitä tulee ensinnäkin siihen, että Rahoitustarkastuksen kantelijalle lähettämässä kirjallisessa vastauksessa pankin tiedonsaantioikeutta oli alun perin perusteltu julkisuuslain 12 §:llä 11 §:n sijaan, totean, että koska kyseisellä seikalla ei ole ollut tosiasiallista vaikutusta asian oikeudelliseen arviointiin, tydyn enempiin toimenpiteisiin ryhtymättä kiinnittämään Rahoitustarkastuksen huomiota huolellisuu-teen kirjallisia vastauksia annettaessa. Varsinaisen asiakysymyksen osalta totean seuraavan.

Rahoitustarkastus oli merkinnyt vastauksensa salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla. Kantelijan mukaan merkintää oli perusteltu hänelle suullisesti hänen suojaamisellaan julkisuudelta. Toisaalta kantelijan selvityspyyntöön oli tehty valvontatoimen tehokkuuteen viittaava merkintä. Lainkohdan sanamuodon nojalla kumpikin perustelu on sinänsä ollut mahdollinen.

Puheena olevan lainkohdan tarkoittamat asiakirjat ovat perusoletukseltaan olleet julkisia, joten asiaa on käsitykseni mukaan tullut arvioida ensin siitä näkökulmasta, oliko julkisuusolettamasta huolimatta olemassa jokin lainkohdassa tarkoitettu syy asiakirjojen salaamiselle eli sille, että asiakirjoja ei voida pitää yleisöjulkisina. Mikäli tällainen peruste on olemassa, asiaa on vasta tämän jälkeen ollut tarpeen arvioida asianosaisjulkisuuden näkökulmasta.

Rahoitustarkastus ei ole selvityksessään ottanut kyseisen salassapitoperusteen tulkintaan enemmälti kantaa. Säännöksen sanamuodon ja sen perustelujen samoin kuin oikeuskäytännönkin nojalla tämän salassapitoperusteen soveltamisalan ulottuvuus jää mielestäni jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Kyse on siitä, koskeeko se yksittäisen valvontatoimen vaarantumista valvonta-asian vireillä ollessa vai voiko kyseisen säännöksen perusteella salata valvontatoimeen liittyviä asiakirjoja myös konkreettisen valvontatoimen toteuttamisen jälkeenkin sillä perustella, että valvonta voisi yleisesti vaarantua, jos tällaisia valvontatoimeen liittyviä asiakirjoja annettaisiin.

Koska puheena olevan lainkohdan tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamismahdollisuuksia että mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien toteutuminen, minulla ei ole sinänsä oi-

keudellisia perusteita kyseenalaistaa Rahoitustarkastuksen käyttämän salassapito perusteen asianmukaisuutta, tarkasteltiinpa asiaa sitten yksittäisen valvontatoimen tai valvonnan yleisen tehokkuuden näkökulmasta. Korostan myös sitä, että koska nyt oli arvioitavana asianosaisen tiedonsaantioikeus, joka kattaa niin julkiset kuin – tietyin rajoituksin – salassa pidettävätkin asiakirjat, en ole pitänyt aiheellisena arvioida enemmälti puheena olevan aineiston salassapitoa tai yleisöjulkisuutta sinänsä. Näin on siksi, että yleisöjulkisuuden näkökulmasta kenellä tahansa on niin halutessaan mahdollisuus pyytää asiakirjoja ja saada tarvittaessa valituskelpoinen ratkaisu kyseisten asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta.

Seuraavaksi asiaa oli siten tullut arvioida asianosaisjulkisuuden näkökulmasta, kuten Rahoitustarkastus olikin tehnyt. Sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Tässä arvioinnissa on pyrittävä sovittamaan yhteen muun muassa yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toisaalta toisen henkilön tärkeä etu sekä keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen.

Puheena olevassa asiassa pankki, joka oli pyytänyt asiakirjoja, oli ollut asianosaisen asemassa. Näin on siksi, että selvityspyynnössä oli pyydetty tutkimaan sen menettelyä. Rahoitustarkastuksen valvontatoiminnan tarkoitus on osaltaan ohjata valvottavien toimintaa. Tähän nähden pankin julkisuuslain 11 §:n mukaisen asianosaisaseman kyseenalaistaminen kantelijan tarkoittamalla tavalla jäisi jossain määrin outoon valoon. Valvontatoiminnan perusajatuksen nähden olisi nimittäin mielestäni ristiriitaista, jos valvottavalla ei olisi oikeutta saada tietää, mihin lopputulokseen – ja millä perusteilla – valvova viranomainen on sen menettelyn suhteen päätenyt ottaen huomioon vielä sen, että tiedonsaantioikeus itseä koskevista salassa pidettäviin asiakirjoihin sisältyvistä tiedoista julkisuuslain 12 §:n nojalla koskee säännöksen perusteluiden mukaan vain luonnollisia henkilöitä.

Kieltäytyminen tietojen antamisesta julkisuuslain 11 §:n 2 momentin perusteella edellyttää nähdäkseni konkreettisia perusteita sille, että asiakirjojen antaminen vaarantaa yleistä etua tai asianomaisen turvallisuutta. Toinen kysymys on se, missä laajuudessa viranomaisen tulee selvittää asiaa ennen asiakirjojen antamista. Nähdäkseni tämäkin on tapauskohtaisesti arvioitava asia. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Asianmukainen selvittäminen voidellättää esimerkiksi yhteydenottoa niihin henkilöihin, joiden turvallisuutta asiakirjojen antamisen epäillään vaarantavan. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella asiassa ei kuitenkaan ilmennyt minkäänlaisia viitteitä siitä, että kantelijan turvallisuus olisi voinut vaarantua sen johdosta, että asiakirjat luovutetaan pankille. Asiassa ei siten ole ilmennyt Rahoitustarkastuksen menetelleen virheellisesti, kun se ei ollut selvittänyt asiaa enemmälti.

Sikäli kuin kantelija pyysi vastineessaan tutkimaan vielä sitä, oliko Rahoitustarkastus luovuttanut vastauksista jäljennöksiä vielä muillekin tahoille kuin kantelussa tarkoitettulle pankille, totean seuraavan. Kantelijan epäily perustui siihen, että välimiesoikeudenkäynnissä todistajana kuultu eläkevakuutusyhtiön toimitusjohtaja oli kertonut tienneensä, että kantelija oli saanut Rahoitustarkastukselta vastaukset selvityspyyntöihinsä ja että Rahoitustarkastuksella ei ollut kyseisen eläkevakuutusyhtiön osalta ollut huomautettavaa asiassa. Kantelijan selvityspyynnöistä ja Rahoitustarkastuksen vastauksista ilmeni, että kyseinen eläkevakuutusyhtiö oli ollut osapuolena kantelijan selvityspyynnön johdosta selvittävänä olleessa oikeustoimessa. Asian arviointiin pätee siten edellä pankin asianosaisuuteen perustuvasta tietojensaantioikeudesta toteamani. Tämän vuoksi en ole katsonut perustelluksi ryhtyä kantelijan toivomalla tavalla enemmälti selvittämään, mille tahoille puheena olevat asiakirjat mahdollisesti oli annettu ottaen huomioon myös sen, että poissuljettua ei ole sekään, että eläkevakuutusyhtiö oli voinut saada tiedon myös suoraan pankilta itseltään.

Sikäli kuin kantelija katsoi, että Rahoitustarkastuksen olisi tullut arvioida asiaa julkisuuslain 23 §:n 3 momentissa säädetyn hyväksikäyttökiellon näkökulmasta, totean säännöksen lähtevän siitä, että pykälän 1 ja 2 momentissa lähemmin määritellyt tahot eivät saa käyttää omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi salassa pidettäviä tietoja. Sitä vastoin mainitun säännöksen perusteella viranomaisen ei – vaikka sen tiedossa olisikin se, mihin asianosainen aikoo tietoja käyttää – käsitykseni mukaan voi evätä asianosaiselta oikeutta saada tietoja, koska tästä on erikseen säädetty julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa. Kyse on pikemminkin salassapitomerkin­nän tekemisvelvollisuudesta, jota käsittelen erikseen kohdassa 3.3.

Siinä, että Rahoitustarkastus oli antanut pankille asiakirjat asianosaisuuden perusteella, ei ole kyseessä lainkohdan tarkoittama hyväksikäyttökiellon vastainen menettely sikäli kuin asiaa arvioidaan Rahoitustarkastuksen virkamiesten osalta. Säännös on mielestäni ymmärrettävä niin, että kiello koskee tietojen käyttämistä nimenomaan säännöksessä tarkoitettun henkilön oman edun tavoittelemiseksi. Asiassa ei ole ilmennyt, että Rahoitustarkastuksen virkamiehet olisivat tässä tarkoituksessa käyttäneet mainittuja asiakirjoja hyväkseen. Siihen taas, miten pankki oli käyttänyt asianosaisasemansa perusteella saamiaan itseään koskeneita asiakirjoja välimiesoikeudenkäynnissä, en voi ottaa enemmälti kantaa. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamies ei ole toimivaltainen tutkimaan pankkien kaltaisten yksityisoikeudellisten organisaatioiden menettelyä.

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, että Rahoitustarkastus ei menetellyt virheellisesti luovuttaessaan puheena olevat asiakirjat pankille ja sen asiamiehelle. Asian näin päättyessä en katsonut aiheelliseksi enemmälti selvittämään sitä, kuka yksittäinen virkamies oli missäkin vaiheessa osallistunut julkisuuskysymyksen käsittelyyn. Totean myös, että se, että pankille oli annettu asiakirjat asianosaisuuden perusteella, ei mielestäni merkitse sitä, että Rahoitustarkastus olisi kantelijan esittämällä tavalla muuttanut alun perin tekemäänsä salassapitoratkaisua.

### 3.3

#### Salassapitomerkin­nän tekeminen

##### 3.3.1

##### Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 25 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomaisen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä salassa pidosta. Merkintä voidaan 2 momentin mukaan tehdä muihinkin kuin edellä tarkoitettuihin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee mainitun lainkohdan mukaan käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu.

Viranomaisen tekemällä salassapitomerkin­nällä ei sinänsä ole salassapitoa luovaa merkitystä (HE 30/1998 vp, s. 101) eli se ei ole lopullinen kannanotto salassapidosta, vaan kenellä tahansa on oikeus pyytää salassa pidettäväksi merkittyjä asiakirjoja ja saada niiden salassapidosta valituskel­poinen päätös.

Hallintovaliokunta totesi julkisuuslakia koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnös­sä, että jos salassapito perustuu asianosaisen suojan tarpeeseen, merkintää ei olisi pakko tehdä. Näin menetellen välttyttäisiin valiokunnan mukaan tarpeettomilta merkinnöiltä, koska asianosaisella

on itsellään oikeus päättää, antaako hän itseään koskevia tietoja sivullisille (HaVM 31/1998 vp, s. 20).

### 3.3.2

#### Kannanotto

Salassapitomerkinntän tekeminen korostuu etenkin silloin, kun asiakirja sisältää muita tahoja kuin asianosaista itseään koskevia salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjan antaja on tietoinen siitä, mihin asiakirjaa mahdollisesti tullaan käyttämään – joskaan viranomaisen ei nähdäkseni voi evätä tietopyyntöä ainakaan viimeksi todetun johdosta. Sen sijaan salassapitomerkinntän tarkoitus on saattaa asianosaisuuden perusteella salassa pidettäviä tietoja saanut taho tietoiseksi siitä, että niiden käyttöön liittyy salassapidosta johtuvia rajoituksia.

Puheena olevassa asiassa riidatonta on nähdäkseni se, että Rahoitustarkastus oli tietoinen siitä, että asiakirjoja tulnaisiin käyttämään välimiesoikeudenkäynnissä. Koska nyt oli ollut kyse asiakirjoista, jotka olivat koskeneet ennen muuta asiakirjan pyytäneitä pankkia itseään, salassapitomerkinntän tekemiseen ei eduskunnan hallintovaliokunnan asiasta esittämän tulkinnan perusteella olisi käsitykseni mukaan ollut julkisuuslaista johtuvaa velvoitetta. Näin on siksi, että asianosaisella on lähtökohtaisesti itsellään oikeus päättää, antaako se itseään koskevia salassa pidettäviä tietoja sivullisille.

Toisaalta asian arvioinnissa tulee ottaa kuitenkin huomioon myös se, olivatko Rahoitustarkastuksen vastaukset sisältäneet muita tahoja kuin pankkia koskeneita salassa pidettäviä tietoja. Käytettävissäni olleesta aineistosta ilmeni, että asian luonteesta johtuen asiakokonaisuuteen oli kytkeytynyt myös muita yhtiöitä. Tämä puoltaa siten sellaista tulkintaa, että pankille asianosaisena annettuihin asiakirjajäljennöksiin olisi ollut perusteltua tehdä salassapitomerkinntä ainakin siinä tapauksessa, että tutkittavana olleen oikeustoimen muita osapuolia koskevat tiedot olivat Rahoitustarkastuksen valvontatehtävän tehokkaan toteutumisen näkökulmasta tai muusta lakiin perustuvasta syystä olleetsalassa pidettäviä. Joka tapauksessa merkinntän poistamista pankin asiamiehelle annetuista jäljennöksistä oli mielestäni perusteltu jossain määrin epätasaisesti, kun perusteluna oli käytetty sitä, että merkinntällä ei ollut jäljennöksen saajaa velvoittavaa merkitystä. Merkinntän voi jättää tekemättä vain julkisuuslain 25 §:ssä säädetyin edellytyksin. Rahoitustarkastus onkin selvityksessään myöntänyt, että asiakirjan saaja olisi ollut syytä saattaa tietoiseksi asiakirjan salaisesta luonteesta.

Asian kokonaisarvioinnissa olen ottanut huomioon yhtäältä tapauksen tulkinnanvaraisuuden ja toisaalta sen, että Rahoitustarkastuksen pankille asiakirjajäljennösten yhteydessä toimittamasta saatteesta ilmeni joka tapauksessa se, että asiakirjat oli tarkoitettu salaisiksi ja että tiedonsaantioikeus oli perustunut nimenomaan asianosaisuuteen. Näin ollen asiassa ei sinänsä ole aihetta epäillä, etteikö asianosainen olisi tullut tietoiseksi siitä, että sen saamat asiakirjat eivät olleet yleisöjulkisia. Toimenpiteeni ilmenee jäljempänä kohdasta 4.

### 3.4

#### Myönteisen päätöksen tekeminen

#### 3.4.1

##### Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Julkisuuslain 33 §:n mukaan viranomaisen julkisuuslaissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaan.



Julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä ehdotettiin alun perin, että vain sellaiseen viranomaisen päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta pyydetty asiakirja, saisi hakea muutosta valittamalla. Hallituksen esityksessä tätä perusteltiin ennen kaikkea sillä, että valitus siirtäisi tiedon antamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa ja viivästyttäisi tiedon saamista asiakirjasta. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta, lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta kuitenkin totesivat (HaVM 31/1998, LaVL 14/1998 ja PeVL 43/1998), että hallintolainkäyttölain pääperiaatteen mukaan sekä myönteisestä että kielteisestä hallintopäätöksestä saa valittaa ja että oikeussuojan tarvetta voi ilmetä myös silloin, kun viranomaisen tekee myönteisen päätöksen asiakirjan antamisesta. Eduskunta hyväksyi lain tältä osin valiokuntien kannanottojen mukaisena poistaen lakiesityksessä olleen valitusoikeuden rajoittamisen vain kielteiseen päätökseen.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan valituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asiakirjojen pyytjä on se henkilö, johon päätös on kohdistettu. Valitusoikeus voi kuitenkin olla muullakin henkilöllä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun tiedon antamista koskeva päätös välittömästi vaikuttaa, mutta johon päätöstä ei ole välittömästi kohdistettu (KHO:2000:46). Asianosainen voi siten olla myös henkilö, jonka tietoja pyydetään. Edellä todetussa päätöksessään korkein hallinto-oikeus totesi myös, että hallintolainkäytön yleisten periaatteiden soveltaminen asiakirjajulkisuutta koskevissa asioissa merkitsee sen käsityksen torjumista, että asiakirjojen luovuttamista koskevasta myönteisestä päätöksestä ei olisi koskaan muutoksenhakuoikeutta. Toisaalta korkein hallinto-oikeus totesi, että päätöksen valituskelpoisuus ei tarkoita sitä, että julkisuusasiassa olisi aina jollakulla valitusoikeus.

Julkisuuslain eduskuntakäsittelyssä (hallituksen esityksessä ja hallintovaliokunnan mietinnössä) todettiin, että asiakirjojen antaminen on hallintomenettelyä. Julkisuuslain mukaiseen päätöksentekoon sovelletaan siis myös hallintolakia. Julkisuuslain 4 luku (13–16 §:t) sisältää säännökset asiakirjan antamista koskevasta menettelystä sekä asiakirjan antamistavoista. Lain 14 §:ssä on säädetty asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 3 ja 4 momentissa on säädetty siitä, että viranomaisen henkilöstöön kuuluva kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa. Tässä tilanteessa tiedon pyytäjälle on lainkohdan mukaan muun muassa ilmoitettava kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asianosaisella on oikeus saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi asiakirjoja ei anneta.

Julkisuuslaissa ei sen sijaan ole säädetty päätöksentekovelvollisuutta silloin, kun asiakirjapyyntöön suostutaan. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin eräin varauksin suositeltu päätöksen tekemistä. Esimerkiksi professori Olli Mäenpää on todennut (teoksessa Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2004 s. 306–307), että vaikka julkisuuslaissa säädettyyn menettelyyn sovelletaankin hallintolakia, on menettelymuotojen kannalta kuitenkin otettava huomioon se, että asiallisesti kysymys on julkisuusperiaatteen toteuttamisesta viranomaisen toiminnassa. Tämän vuoksi hänen mielestään julkisen asiakirjan antamisesta ei tarvitse tehdä erityistä hallintopäätöstä. Tilanne on hänen mukaansa jossain määrin toinen, kun viranomaisen päättää antaa salassa pidettävän tiedon. Mäenpään mukaan asiasta on aiheellista tehdä kirjallinen päätös hallintolain menettelysäännöksiä noudattaen ainakin silloin, kun asiakirjan tai tiedon saaja on yksityinen taho. Päätökseen voi hänen mukaansa olla tarpeen liittää esimerkiksi määräyksiä siitä, miten tiedon saajan on huolehdittava asiakirjan salassapidon säilymisestä.

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on 31.12.2007 antamassaan päätöksessä dnro 1055/4/05 arvioinut edellä todetun perustella puheena olevaa kysymystä tapauksessa, jossa kantelijan entinen mies ja heidän yhteisten lastensa isä oli pyytänyt ja saanut käräjäoikeudessa vireillä olleeseen lasten huoltoon ja elatusta koskeneeseen asiaan vedoten jäljennökset kaikista sosiaaliviraston hallussa ol-

leista kantelijaa ja heidän lapsiaan koskeneista asiakirjoista. Kantelija oli tyytymätön siihen, että hänelle ei ollut kerrottu asiakirjojen antamisesta.

Paunio totesi muun muassa, että myönteisen päätöksen tekeminen ja lainvoimaisen päätöksen odottaminen johtaisi useissa tapauksissa siihen, että laissa säädetty asianosaisen tiedonsaantioikeus menettäisi merkityksensä. Tietojen antamista vastustava osapuoli voisi hänen mukaansa valituksellaan mitätöidä myös selvät ja oikeutetut asiakirjapyynnöt. Julkisuuslakia säädettäessä painoa annettiin nimenomaan julkisuuden nopealle toteutumiselle.

Toisaalta Paunio otti huomioon sen, että eduskunta oli päätenyt nimenomaisesti hallituksen esityksestä poiketen siihen, että valitusoikeutta ei voi rajoittaa vain niihin päätöksiin, joissa on kieltäytytty antamasta tietoja. Valituskelpoisen viranomaisen päätöksen tekeminen on välttämätön edellytys tämän valitusoikeuden käyttämiselle. Eduskuntakäsittelyssä ei kuitenkaan tässä yhteydessä käsitelty ensi asteen päätöksentekoa viranomaisessa eikä eduskuntakäsittelystä saa tarkemmin johtoa siihen, missä tilanteissa viranomaisen myönteinen päätös tulisi tehdä. Puheena olevassa tapauksessa Paunio katsoi, että kantelijaa koskeneiden tietojen luovuttaminen isälle oli koskenut hänen etuaan ja oikeuttaan hallintolainkäyttölain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tämän johdosta Paunion johtopäätös oli, että asiakirjojen luovuttamisesta olisi ollut perusteltua tehdä kirjallinen päätös valitusosoituksineen ja antaa päätös tiedoksi sille, jota koskevista tiedoista oli ollut kysymys.

### 3.4.2

#### Kannanotto

Mitä tulee kantelijan peräänkuuluttamaan muutoksenhakumahdollisuuden estymiseen sen johdosta, että Rahoitustarkastus ei ollut tehnyt kirjallista päätöstä asiakirjojen antamisesta, totean, että puheena olevien asiakirjojen luovuttaminen pankille, josta kantelija oli tehnyt tutkintapyynnön, eimielestäni koskenut hänen etuaan ja oikeuttaan hallintolainkäyttölain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Pankin pyytämät asiakirjat eivät käsitykseni mukaan sisältäneet kantelijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja samalla tavalla kuin edellisessä kohdassa kerrotussa oikeusasiamies Paunion ratkaisemassa asiassa, jossa tiedot koskivat mitä suurimmassa määrin kantelijan henkilökohtaisia ja suoraan lain nojalla salassa pidettäviä olosuhteita.

Ainoat seikat, jotka olivat liittyneet kantelijaan henkilökohtaisesti, olivat hänen nimensä ja yhteystietonsa. Asiassa ei ilmennyt, että kantelija olisi selvityspyyntöjä Rahoitustarkastukselle tehdessään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan tarkoittamalla tavalla pyytänyt yhteystietojensa salaamista ja hänellä olisi ollut perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Näin ollen asiassa ei ilmennyt, että näidenkään tietojen luovuttaminen asianosaiselle olisi vaarantanut julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla kantelijan turvallisuutta, etuja tai oikeuksia. Tämän vuoksi hänellä ei ollut perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla oikeussuojan tarvetta eli tarvetta saattaa asia muutoksenhaussa tutkittavaksi. Asiassa ei siten ollut menetelty virheellisesti, kun asiakirjojen antamisesta ei ollut tehty kirjallista päätöstä valitusosoituksineen eikä päätöstä ollut annettu kantelijalle tiedoksi.

### 3.5

#### Kuuleminen

#### 3.5.1

##### Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Ne turvataan perusoikeuksina perustuslain 21 §:ssä ja niistä säädetään tarkemmin hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Lain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin 26 §:n – jossa säädetään salassapidettävien asiakirjojen luovuttamisen yleisistä periaatteista – osalta, että viranomaisen asiana oli ratkaista, onko asiakirja julkinen vai salainen ja saako siitä antaa tietoja ulkopuoliselle esimerkiksi asianosaisuuden perusteella. Hallituksen esityksessä todettiin, että se henkilö, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus oli säädetty, voi antaa suostumuksensa tietojensa luovuttamiseen, mutta viranomaiselle ei säädetty velvollisuutta tämän suostumuksen hankkimiseen. Hallituksen esityksessä ei siis edellytetty tässä yhteydessä sen henkilön kuulemista, jonka tietoja luovutetaan.

Hallituksen esityksessä lähdettiin julkisuuslain 14 §:n osalta siitä, että asiakirjat tulisi antaa välittömästi ja että vain pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjojen salassa pidettävien osien selvittäminen tai muu niihin rinnastettava seikka oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännön mukaisesta määräajasta. Hallituksen esityksessä ei tässä yhteydessä mainittu niiden henkilöiden kuulemista, joiden salassa pidettäviä tietoja luovutetaan. Asian selvittäminen voi edellyttää viranomaisen yhteydenottoa asianosaisiin, mutta kysymys ei tällöin ole hallintolaissa tarkoitettusta kuulemisvelvoitteesta.

Oikeusasiamies Paunio on edellä kohdassa 3.4.1 kerrotussa päätöksessään katsonut, että julkisuuslain 14 § näyttäisikin hallituksen esityksen valossa kirjoitetun siihen muotoon, että viranomainen päättää asiakirjojen antamisesta ilman niiden henkilöiden kuulemista, joiden tietoja luovutetaan. Muistettava oli Paunion mukaan kuitenkin se, että hallituksen esityksen mukaan valitusoikeus oli vain sellaisesta viranomaisen päätöksestä, jolla oli kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirjaa, jolloin niiden henkilöiden kuulemisella, joiden tietoja pyydetään, ei ollut samanlaista merkitystä päätöksentekomenetelyssä.

Kun lain eduskuntakäsittelyssä säädettiin valitusmahdollisuus myös myönteisestä päätöksestä, epäselväksi jäi Paunion mukaan muutoksen vaikutus ensiasteen päätöksentekoon ja siten myös kuulemisvelvoitteeseen. Kuulemisvelvollisuudesta edellä mainitussa tilanteessa ei ollut tiedossajulkaistua oikeuskäytäntöä eikä asiaa Paunion mukaan ollut juurikaan pohdittu myöskään oikeuskirjallisuudessa. Esimerkiksi professori Olli Mäenpää on todennut vain lyhyesti käsitellessään myönteisen päätöksen tekemistä asiakirjojen antamisesta (teoksessa Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa, 2007, s. 235), että myös asianosaisten kuuleminen hallintolain 34 §:n mukaisesti voi olla tarpeen ennen päätöksen tekemistä.

Kuulemista puolsi Paunion mukaan se, että oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä turvatuista keskeisistä hallinnon oikeusturvaperiaatteista. Kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Ennen kaikkea kuulemisen laiminlyöminen voi Paunion mukaan johtaa siihen, ettei tietojen antamista vastustava mielipide tule asiasta päättävän viranomaisen tietoon ja valituskelpoinen päätös jää tekemättä. Kuuleminen turvaa omalta osaltaan asianosaisten oikeutta muutoksenhakuun.

Kuulemisveloitteen sivuuttamista voitiin Paunion mukaan puoltaa samoilla näkökohdilla, joilla hallituksen esityksessä perusteltiin valitusoikeuden rajaamista vain kielteisiin päätöksiin eli lähinnä sillä, että kuuleminen viivästyttäisi tiedon saamista asiakirjasta. Paunio päätyi arvioissaan siihen, että niitä asianosaisia, joiden salassa pidettäviä tietoja luovutetaan, tulisi kuulla hallintolain 34 §:ssä edellytetyllä tavalla ennen tietojen luovuttamista.

### 3.5.2

#### Kannanotto

Puheena olevassa asiassa on erotettava toisistaan asianosaisuus yhtäältä Rahoitustarkastuksen tutkimassa valvonta-asiassa ja toisaalta julkisuuslain mukaisessa asiakirjojen antamista koskevassa päätöksentekomenettelyssä. Rahoitustarkastukselle tehty selvityspyyntö voidaan rinnastaa ilmiantoon, jonka voi valvovalle viranomaiselle tehdä kuka tahansa. Tällaisen selvityspyynnön tekijä ei näkemykseni mukaan ole automaattisesti asian varsinainen asianosainen, vaikkakaan poissuljettua ei ole se, että asia voi joissakin tapauksissa saada myös asianosaisasian piirteitä. Esimerkiksi ratkaisussa KHO:1997:20 Rahoitustarkastukselle selvityspyynnön tehneellä oli asianosaisena tietojensaantioikeus sen johdosta, että selvityspyynnön kohteena ollut asia oli vaikuttanut hänen eläketurvansa ja eräisiin saataviinsa.

Myös asiakirjajulkisuutta koskevan asian käsittelyssä ilmiannon tai selvityspyynnön tekijä voi olla asianosaisen asemassa. Tämä riippuu kuitenkin siitä, vaikuttaako asiakirjajulkisuutta koskevan asian ratkaisu eli asiakirjojen antaminen mainitun tahon etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Hallintolain kuulemista koskeva sääntely on kytketty asianosaisuuteen, joka on käsitteenä kuitenkin verraten tulkinnanvarainen. Rahoitustarkastuksen kantelijalle antamista vastauksista ei mielestäni ilmennyt sellaisia häntä koskeneita salassa pidettäviä tietoja eikä hän muutenkaan ollut kantelussaan tai vastineessaan vedonnut sellaisiin seikkoihin, joiden suhteen häntä olisi tullut kuulla asianosaisena ennen ratkaisujen antamista tiedoksi pankille. Saman lopputuloksen mahdollistaisi nähdäkseni myös hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan poikkeusperusteen soveltaminen. Kyseisen lainkohdan mukaan asian voi ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. Näin ollen Rahoitustarkastus ei ollut menetellyt asiassa virheellisesti, kun se ei ollut kuullut kantelijaa ennen asiakirjojen luovuttamista ottaen huomioon myös edellä kohdassa 3.5.1 todettu kuulemista koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus asiakirjajulkisuutta koskevien kysymysten arvioinnissa.

### 3.6

#### Muut asiat

Mitä tulee Rahoitustarkastuksen itsensä esiin nostamiin kantelijan selvityspyyntöjen diaariin merkittävistä koskeneisiin havaintoihin, totean seuraavan. Koska ei ollut aiheita epäillä asiaan liittyneillä epäselvyyksillä olleen vaikutusta nimenomaan nyt tutkittavana olleiden keskeisten kysymysten kannalta ja kun Rahoitustarkastus on jo ilmoittanut kiinnittäneensä asiaan huomiota, katson, ettei asia tässä suhteessa enää anna aiheita enempiin toimenpiteisiini.

## 4

### TOIMENPITEET

Kiinnitän kohdassa 3.2.2 ilmenevällä tavalla Rahoitustarkastuksen huomiota huolellisuuteen kirjallisia vastauksia laadittaessa. Saatan myös edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni käsityksen Rahoitustarkastuksen menettelystä salassapitomerkinän tekemisessä sen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestä Rahoitustarkastukselle. Kirjeen liitteet palautetaan ohessa.