

31.8.2010

Dnro 3584/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY OIKEUSMINISTERIÖSSÄ KESTI LIIAN KAUAN

1 KANTELU

Kantelija pyysi 1.11.2008 päivätyssä kirjeessään tutkimaan oikeusministeriön menettelyä vankipuhelujen hinnoittelusta oikeusministeriön ja Elisa Oyj:n välillä tehtyä sopimustakoskevaan asiakirjapyyntöön vastaamisessa. Kantelijan mukaan oikeusministeriö ei ollut vastannut pyyntöön, joka oli kantelun tekemishetkellä ollut sen käsiteltävänä lähes kaksi kuukautta, vaikka lain mukaan pyyntöön olisi tullut vastata kuukauden kuluessa.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki tai JulkL) 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä seuraavaa:

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 suorittaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu. (23.6.2005/495)

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 viranomaisen 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 viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20) kohta kuuluu seuraavasti:

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

- - -

20) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista;

Julkisuuslain 26 §:ssä säädetään salassa pidettävän tiedon antamisesta seuraavaa:

Viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos:

1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; tai

2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Viranomaisen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettusta henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen:

1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka

2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi.

Viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

Hallintolain 21 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle.

3.2

Tapauksia

Rikosseuraamusvirasto siirsi 4.9.2008 päivätyllä kirjeellä hallintolain 21 §:ään viitaten oikeusministeriön käsiteltäväksi, sen toimivaltaan kuuluvina, kantelijan 24.6., 1.7. ja 6.8.2008 päiväämät asiakirjapyyntö, joissa kaikissa oli kyse oikeusministeriön ja Elisa Oyj:n välisestä vankiloiden puhelinpalvelu- ja koskevasta sopimuksesta ja sen muutoksista. Pyyntö saapui oikeusministeriön kirjaamoon 5.9.2008, jossa asian vastuuhenkilöksi kirjattiin tietohallintojohtaja ja josta se toimitettiin ministeriön tietohallintoyksikköön.

Rikosseuraamusviraston menettelyä asiakirjapyyntöjen käsittelyssä koskevaan kanteluun on vastattu erikseen.

Oikeusministeriön selvityksen mukaan pyydetyt asiakirjat oli merkitty luottamuksellisiksi ja ne sisältävät julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuja tietoja yksityisestä liike- tai ammatillisaisuudesta. Selvityksen mukaan tietojen luovuttamiseen tarvitaan julkisuuslain 26 §:n mukaisesti kyseisen yrityksen suostumus, minkä vuoksi tietohallintoyksiköstä on kantelijan asiakirjapyyntö johdosta otettu yhteyttä Elisa Oyj:öön, josta suostumus asiakirjojen luovuttamiseen on saatu joulukuussa 2008. Asiakirjat on lähetetty Riihimäen vankilaan 3.2.2009 päivätyllä oikeusministeriön tietohallintoyksikön saatekirjeellä, jonka on allekirjoittanut erityisasiantuntija. Jäljennös tästä saatekirjeestä ja sen ohella lähetetyt asiakirjat ovat selvityksen liitteenä. Saatekirjeen mukaan asiakirjat on lähetetty "luottamuksellisina pidettävien tietojen osalta yliviivattuina".

Oikeusministeriö ei ole toimittanut tietohallintojohtajan eikä erityisasiantuntijan tai muidenkaan asiaa mahdollisesti hoitaneiden tai siitä vastanneiden virkamiesten selvityksiä. Asiassa ei muutoinkaan ole tarkemmin selvitetty, kenen tai keiden vastuulle asiakirjapyyntöä käsittely on kuulunut ja ketkä sitä tosiasiallisesti ovat käsitelleet. Epäselväksi jää myös, millaisia käsittelyvaiheita asiassa tarkemmin ottaen on ollut.

Oikeusministeriön hallintoyksikkö on selvityksen mukaan kantelun johdosta muistuttanut tietohallintoyksikköä siitä, että asiakirjapyyntöjen käsittelyssä tulee noudattaa julkisuuslain 14 §:n mukaisia määräaikoja.

3.3

Kannanotto

Oikeusministeriö on menetellyt lain vastaisesti, kun kantelijan asiakirjapyyntöön on vastattu vasta noin viisi kuukautta asiakirjapyyntöä ministeriöön saapumisen jälkeen.

Elisa Oyj:n kuulemisen vaikutus lainmukaiseen käsittelyaikaan

Sen, että asiakirjapyyntöä käsittely oikeusministeriön tietohallintoyksikössä ei tapahtunut julkisuuslain 14 §:n edellyttämässä ajassa, on selitetty johtuneen osittain siitä, että tietojen luovuttamiseen on tarvittu Elisa Oyj:n suostumus, joka on saatu vasta joulukuussa 2008.

Nähdäkseni tämä ei ole lainmukainen peruste julkisuuslain asettamien määräaikojen ylittämiseksi. Määräaikoja säädettäessä on otettu huomioon se, että asian käsittely ja ratkaiseminen voi vaatia erityistoimenpiteitä. Näissäkin tilanteissa asia on ratkaistava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 31/1998, s. 11–12) todennut asiasta seuraava: "Kuukauden määräaika koskisi sellaisia tilanteita, joissa pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai joissa jokin muu edellisiin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely tai ratkaisu vaatii erityis-

menpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän. Tavanomaista suuremman työmäärän vaativista tilanteista voidaan lisäksi mainita esimerkiksi se, että tiedon antaminen edellyttää ulkomaisen viranomaisen tai kansainvälisen järjestön lupaa (esimerkiksi Europol-yleissopimuksen tarkoittamat asiakirjat)."

Kuten oikeusministeriön tietohallintoyksikkökin katson Elisa Oyj:n kuulemisen olleen tarpeen sen selvittämiseksi, miltä osin Elisa Oyj katsoo sopimuksen sisältävän liikesalaisuuksia. Kun kyseessä kuitenkin on viranomaisen asiakirja, viranomaisen ratkaisee lain nojalla salassapitokysymyksen. Vaikka viranomaisella on velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä velvollisuus kuulla asianosaisia ennen asian ratkaisemista, viranomaisen ei ole sidottu liikeyrityksen käsitykseen siitä, miltä osin kyseessä on ehdottomasti salassa pidettävä liikesalaisuus. Liikeyrityksen suostumus on merkityksellinen niiden asiakirjojen tai asiakirjan osien osalta, joiden viranomaisenkin katsoo sisältävän salassa pidettäviä liikesalaisuuksia. Julkisuuslain 14 §:n menettelysäännökset eivät kuitenkaan tällöinkään mahdollista sitä, että ratkaisu asiakirjan julkisuudesta tehdään lain asettamat ehdottomat määräajat sivuuttaen vasta sen jälkeen, kun suostumus on saatu.

Asiakirjapyynnön kokonaiskäsittelyajan huomioon ottaminen

Asiakirjapyyntö oli alunperin toimitettu Rikosseuraamusvirastoon, ilmeisesti ensimmäisen kerran jo 24.6.2008 ja sittemmin uudestaan 1.7. ja 6.8.2008. Kuten edellä on todettu, oikeusministeriöön nämä pyynnot saapuivat hallintolain 21 §:n mukaisena siirtona 5.9.2008. Julkisuuslain menettelysäännökset edellyttävät jo itsessään, että asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto annettava mahdollisimman pian. Nähdäkseni asian käsittelyyn muussa viranomaisessa jo kulunut aika vielä entisestään korostaa viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta asiakirjapyynnön siirron jälkeen. Hyvän hallinnon mukaista on mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon myös siirtoa edeltänyt ajan kuluminen.

Valituskelpoisen päätöksen antaminen

Lähetekirjeestä ja siihen liitetyistä asiakirjoista käy ilmi, että kantelijalle ei ole toimitettu sopimusasiakirjoja kokonaisuudessaan, vaan asiakirjoista on peitetty salassa pidettäviksi katsottuja tietoja. Joitakin osia sopimusasiakirjoista on ilmeisesti jätetty toimittamatta myös siksi, että kantelijan pyynnön ei ole katsottu koskeneen niitä.

Selvityksestä tai asiakirjoista ei käy ilmi, annettiinko kantelijalle julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesti tieto siitä, että hän voi saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi ja tuolloin, ratkaisun ollessa edelleen kielteinen, saada asiasta valituskelpoisen päätöksen, sekä tiedusteltiinko häneltä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi ja annettiinko hänelle tieto käsittelyn johdosta tällöin perittävistä maksuista. Lähetekirjeen perusteella vaikuttaa siltä, että näin ei ole menetelty. Nämä lain asettamat velvoitteet on kuitenkin voitu hoitaa muutoinkin kuin lähetekirjeen yhteydessä. Siten on epäselvää, onko lakia tältä osin noudatettu vai ei. Kun kantelu ei ole koskenut tätä menettelyä, en ole ryhtynyt selvittämään asiaa.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan oikeusministeriölle huomautuksen edellä todetusta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän oikeusministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.