

22.12.2017

EOAK/3973/2016

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen**

## **TIETOPYYNNÖN KÄSITTELY**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Elintarviketurvallisuusviraston (jäljempänä Evira) menettelyä tietopyynnön käsittelyssä. Kantelija kertoi, että hän oli pyytänyt elokuussa 2015 Eviralta elintarvikeyritysten sille lähettämät takaisin vetoilmoitukset tietyltä ajalta. Kantelija ei ollut saanut asiakirjoja eikä pyytämäänsä valituskelpoista päätöstä asiakirjoja koskevan pyyntönsä johdosta. Kirjoituksen mukaan Evira oli ilmoittanut selvittävänsä EU-asetuksen tulkintaa.

- - -

### **3 RATKAISU**

- - -

#### **3.3**

Kannanotto

##### **3.3.1**

Kantelun tutkinnan rajaus

Evira antoi kantelijan tietopyynnön johdosta päätöksensä 7.9.2016, dnro - - -. Päätöksessä todettiin, että Evira luovuttaa vuonna 2015 tehtyjen takaisin vetoilmoitusten tiedot lukuun ottamatta takaisin vedettyjen tuotteiden valmistajien, valmistuttajien, maahantuojien ja markkinoijien (takaisinvedon tehneiden yritysten kauppakumppaneiden) nimiä ja yhteystietoja. Päätöksen mukaan näiden osalta kielteinen päätös perustui valvonta-asetuksen 7 artiklaan.

Päätöksessä on ilmoitettu, että siihen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen päätöksen liitteenä olevasta valitusosoituksesta ilmenevällä tavalla. Kantelijalla on siten ollut käytettävissään säännönmukainen muutoksenhaku eli mahdollisuus saada asiassa hallinto-oikeuden ratkaisu, mistä hänelle on kerrottu myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjeessä 22.9.2016. Helsingin hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan kantelija ei ole käyttänyt tätä mahdollisuutta.

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole toimia vaihtoehtona muutoksenhauille. Kysymys tietojen julkisuudesta ja salassapidosta kuuluu tuomioistuimen ja viimekädessä unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Siten on mahdollista, että tässä asiassa esillä oleva oikeudellinen kysymys asiakirjojen julkisuudesta voi myöhemmin tulla jossain toisessa yhteydessä hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi sekä kysymys unionin oikeuden oikeasta tulkinnasta ennakkoratkaisukysymyksenä unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Näin ollen arvioin asiaa ainoastaan seuraavilta osin.

### 3.3.2

#### Tietopyynnön käsittely

Kantelija pyysi 14.8.2015 sähköpostitse Elintarviketurvallisuusvirastolta elintarviketoimijoiden Eviralle tekemät takaisin vetoilmoitukset vuosilta 2012, 2013 ja 2014 sekä vuodelta 2015 elokuun 14. päivään asti sähköisessä muodossa. Evira otti 4.9.2015 yhteyttä EU:n komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston asiantuntijoihin ja kysyi komission kantaa EU:n valvonta-asetuksen 7 artiklan tulkinnasta.

Kantelukirjoitukseen liitetystä sähköpostikirjeenvaihdosta ilmenee muun muassa, että Eviran lakimies ilmoitti vastauksissaan kantelijalle 28.8.2015 ja 9.9.2015 tietopyynnön käsittelyn keskenäisyydestä ja Eviran tarpeesta arvioida uudelleen EU:n elintarvikelainsäädännössä olevien julkisuus- ja salassapitoartikloiden suhdetta julkisuuslain säännöksiin. Kantelija pyysi 15.9.2015 lähettämässään sähköpostissa Eviralta päätöstä tietopyyntönsä johdosta.

Kantelija rajasi 9.12.2015 tietopyyntönsä koskemaan elintarvikealan toimijoiden tekemiä takaisin vetoilmoituksia vuodelta 2015. Samana päivänä Evira tiedusteli komissiolta asian edistymistä. Eviran saaman vastauksen mukaan terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston RASFF-tiimi oli siirtänyt kysymyksen vastaamisen pääosaston oikeudelliselle yksikölle. Evira pyrki selvittämään myös Ruotsin ja Tanskan tulkintakäytäntöjä ja linjauksia EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön yhteensovittamisessa lähettämällä näiden maiden viranomaisille tiedustelut 16.12.2015. Evira tiedusteli 17.12.2015 komissiolta vastausta kysymykseen ja sai vastauksen, että asiaa valmistellaan edelleen pääosaston oikeudellisessa yksikössä. Eviran lakimies ilmoitti kantelijalle 22.12.2015 tiedusteluista ja siitä, ettei asiaa saada ratkaistuksi viikolla 52 ja että Evira odotti ainakin komission vastausta.

Kantelija kertoi 5.1. ja 21.1.2016 muun muassa Eviran pääjohtajalle lähettämässään sähköpostissa, että hän ei ollut saanut pyytimiään asiakirjoja tai valituskelpoista päätöstä, vaikka pääosa tiedoista oli julkistettu Eviran verkkosivuilla. Eviran lakimies pahoitteli kantelijalle 22.1.2016 lähettämässään sähköpostissa sitä, ettei asiaa ollut vielä ratkaistu, ja toisti aiemmin kerrotun syyn menettelyyn. Sähköpostiin oli liitetty Eviran komissiolle sekä Ruotsin ja Tanskan viranomaisille lähettämät tiedustelut.

Evira lähestyi asiassa uudelleen komissiota 3.2.2016. Komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston RASFF-yksikön päällikkö vastasi 9.2.2016 Eviran esittämään kysymykseen takaisinvetotietojen julkisuudesta.

Evira antoi tietopyynnön johdosta päätöksensä vasta 7.9.2016 sen jälkeen, kun olin pyytänyt Eviralta selvitystä tietopyynnön käsittelyn viivästymisestä. Eviran päätökseen liittyi esittelijän eriävä mielipide.

Totean Eviran menettelyn osalta seuraavan.

Julkisuuslain mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisen velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisen toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä. Tätä julkisuusperiaatetta ilmentää myös lain 9 §:n yleistä tiedonsaantioikeutta koskeva säännös. Oikeus saada tietoja asiakirjan julkisesta osasta toteuttaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvattua asiakirja- ja tallennejulkisuutta. Sen mukaan tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä lailla erikseen säädettyinä. Julkisuusperiaatetta korostaa myös julkisuuslain 10 §, jossa säädetään, että tieto asiakirjan julkisesta osasta on annettava, jos se käy päinsä ilman asiakirjan salassa pidettävien tietojen paljastumista.

Julkisuuslain mukaan pyyntö saada tieto asiakirjasta on käsiteltävä viivytyksettä. Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 30/1998 vp) on todettu määräaikojen asettamisen taustoista, että tiedon saaminen asiakirjasta saattaa eräissä tilanteissa menettää merkityksensä, jos päätös viipyy.

Hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) todetaan edelleen, että tietojen antaminen asiakirjasta välittömästi ei aina ole mahdollista. Pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjan salassa pidettävien osien selvittäminen tai muu niihin rinnastettava syy oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännöstä. Esimerkkeinä muusta rinnastettavasta syystä mainitaan tilanteet, joissa viranomaisen ratkaisuun voi vaikuttaa toisen viranomaisen tai kansainvälisen toimielimen kannanotto. Asian käsittelyä ei edellä tarkoitetuissakaan tapauksissa saisi rajattomasti viivyttää.

Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esityksessä alun perin olleita lyhyempää eli kuukauden ja pidempää eli kahden kuukauden määräaika lyhennettiin kahden viikon ja kuukauden pituisiksi. Eduskunnan lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta katsoivat hallintovaliokunnalle antamissaan lausunnoissa, että pääsäännön tulee olla se, että tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian ja viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta (LaVL 14/1998 vp, PeVL 43/1998 vp). Hallintovaliokunta on mietinnössään todennut, että laajoissa ja tulkinnanvaraisissa tapauksissa enimmäisaika voisi olla tavanomaista pidempi eli kuukausi (HaVM 31/1998 vp).

Kuukauden enimmäismääräaika on lainsäätäjän asettama ehdoton määräaika. Sen aikana asia on ratkaistava ja annettava tieto julkisesta asiakirjasta sekä annettava päätös asiaan, jos tiedon antamisesta on kieltäydytty ja tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. Päätös on samoin annettava, jos asiakirjaa ei voida antaa pyydettyssä muodossa.

Evira ei ole noudattanut asiassa julkisuuslaissa säädettyjä määräaikoja. Asian käsittely viivästytti edelleen lähes seitsemän kuukautta sen jälkeen, kun Evira oli saanut esittämänsä kysymykseen vastauksen komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston RASFF-yksikön päälliköltä 9.2.2016. Kantelija sai 14.8.2015 tekemäänsä ja 9.12.2015 tarkentamaansa tietopyyntöön ratkaisun vasta 7.9.2016.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen ottanut huomioon sen, että Evira oli arvioinut välttämättömäksi selvittää, miten sen tuli tähän tietopyyntöön soveltaa EU:n valvonta-asetuksen ja avoimuusasetuksen julkisuutta ja salassapitoa koskevia säännöksiä yhdessä Suomen kansallisen asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön kanssa. Vakiintuneen tulkintakäytännön puuttuessa Evira toivoi saavansa komissiolta tai toisilta jäsenvaltioilta tukea unionin lainsäädännön soveltamisessa. Pidän tätä menettelyä ymmärrettävänä ottaen huomioon, että kysymyksessä oli yritysten taloudellisten etujen suojan ja ylivoimaisen yleisen edun välisestä punninnasta. Suomessa tähän punnintaan vaikuttaa myös se, että julkisuusperiaate on perusoikeutena turvattu.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen lisäksi ottanut huomioon sen, että asiassa on ollut kysymys laajasta, Eviran päätöksen mukaan 111 takaisin vetoilmoitusta käsittäneestä tietopyynnöstä.

- - -

## 5 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Elintarviketurvallisuusvirastolle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Elintarviketurvallisuusvirastolle.