

3.11.2017

EOAK/4188/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

JULKISUUSLAIN VASTAINEN MENETTELY AUTOVEROTUSTA KOSKEVISSA ASIAKIRJOISSA

1 KANTELU

Kantelija arvostelee Tullin ja silloisen Tullin autoverotusjohtaja A:n menettelyä oikeusasiamiehelle annettavien selvitysten ja lausuntojen merkitsemisessä salassa pidettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, jäljempänä julkisuuslain, 24 §:n 1 momentin 6 kohdan ja autoverolain 86 §:n nojalla. Kantelija viittaa päätöksiini dnro:t 298/4/15 ja 1921/4/15 (tarkoitettaneen asioissa 1646/4/15, 3532/4/15 ja 3885/4/15 annettua yhteistä päätöstä). Ensiksi mainittua asiaa koskeva 17.9.2015 päivätty selvitys koski valtiovarainministeriön ja Tullin menettelyä vuokra- ja leasingautojen autoverotuksessa ja Tullin menettelyä autoverovalvonnassa yleisellä tasolla. Toinen ratkaisu ja siihen 26.5.2015 annettu Tullin selvitys koskee autoverotuksessa sovellettavien veroprosenttien syrjimättömyyden varmistamista EU-tuomioistuimen eräiden ratkaisujen jälkeen. Selvityksissä ei käsitellä yksittäisiä autoverotus asioita.

Kantelijan mielestä menettely selvitysten, jotka on allekirjoittanut silloinen Tullin autoverotusjohtaja A, salaisiksi merkitseminen on vastoin hallinnon julkisuusperiaatetta. Kummassakaan vastauksessa ei ole mitään salassa pidettävää. Kantelija pyytää selvittämään onko Tulli rikkonut ylileimaamisella julkisuus-, hallinto- tai virkamieslakia.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Kantelussa tarkoitettujen asiakirjojen julkisuudesta

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle kuuluva perusoikeus on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta tai tallenteesta, ellei sen julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen on tulkittava sovellettavaa lakia perustuslain mukaisesti ja perusoikeusmyönteisesti (PeVM 25/1994 vp). Julkisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää huolehtimista siitä, että viranomaisen tieto- ja asiakirjahallinto järjestetään julkisuuden toteuttamisen mahdollistavalla ja tuota periaatetta tukevalla tavalla.

Julkisuuslain 1 §:ssä on ilmaistu julkisuusperiaate toteamalla, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetään kanteluasiakirjojen salassapidosta. Sen mukaan kanteluasiakirjat ovat salassa pidettäviä ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Hallintovaliokunta totesi julkisuuslakia koskevassa mietinnössään (HaVM 31/1998 vp) tältä osin että ”ilman painavaa syytä” viitataan sekä kantelun ilmeiseen perusteettomuuteen, tarpeeseen käsitellä yhteiskunnallisesti merkittäviä kysymyksiä sekä siihen, että erisuuntaisia etuja on punnittava keskenään. Siten voidaan ottaa

huomioon myös se, millaisesta tilanteesta on kysymys ja esimerkiksi se, koskeeko asia merkittävää julkisen vallan käyttäjää. Ilmaisulla asiaan osallinen hallintovaliokunta ehdotti muutettavaksi hallituksen esitystä jotta määräaikaista salassapitoa harkittaessa voitaisiin ottaa huomioon myös esimerkiksi kantelun tekijälle mahdollisesti aiheutuvat haitalliset seuraukset.

Julkisuutta koskevan yleislain, julkisuuslain, lisäksi autoverotusasiakirjojen julkisuudesta säädetään autoverolain 86 §:ssä. Sen mukaan autoverotusta varten annetut tai esitetyt tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa siten kuin lainkohdassa tarkemmin säädetään.

Tullin 26.5.2015 ja 17.9.2015 päivätyt selvitykset eivät sisällä yksittäistä autoverotusta koskevia tietoja eivätkä ne muutenkaan sisällä mulla perusteella salassa pidettävää tietoa.

Totean, ettei näiden asiakirjojen antamiselle olisi myöskään ollut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua vahinkoedellytyslausekkeen mukaista tutkintaa vaarantavaa tai asianosaisille vahinkoa tai kärsimystä aiheuttavaa perustetta, koska asia koski autoverotusta tai verovalvontaa yleisellä tasolla.

3.2 Salassapitomerkinän tekeminen asiakirjalle

Selvityksen mukaan Tullin autoverotus katsoi, että lausuntoihin viranomaisen tulee laittaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan salassapito merkintä. Siten esimerkiksi Tulli ei autoverotuksen käsityksen mukaan ratkaise asiaan liittyvää salassapitoa tai luovuta asiakirjoja, vaan arviointi siitä, sisältävätkö kantelun käsittelyssä syntyvät asiakirjat sellaista tietoa, jonka julkistaminen vaikeuttaisi asian selvittämistä tai aiheuttaisi vahinkoa ja kärsimystä asian osalliselle, kuuluu kanteluviranomaiselle. Tullin selvityksessä korostetaan, että merkinnällä ei siis pyritä ottamaan kantaa itse asian salassa pidettävyyteen vaan ohjaamaan tietopyynnöt ja asian julkisuus kanteluviranomaisten ratkaistavaksi.

Mitä tulee asiakirjan leimaamiseen autoverolain 86 §:ään perustuvalla salassapitomerkinällä selvityksestä ilmenee, että lainkohta on ollut ”kanteluissa myös vakiomuotoisesti ohjaamassa tarkistamaan asiakirjan luovutuspyyntötapauksessa onko asiakirjassa autoverolain mukaisia salassa pidettäviä tietoja”.

Julkisuuslain 25 §:n mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti.

Merkintä voidaan 2 momentin mukaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee 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. Hallituksen esityksessä julkisuuslaiksi (HE 30/1998 vp) todetaan perusteluissa 25 §:n osalta muun muassa seuraavaa:

Vaikka salassapitomerkinällä ei olekaan salassapitoa luovaa merkitystä, se voi olla tarpeellinen osoittamaan sen viranomaisen kannanoton salassapitoon, jonka toimintaa varten asiakirja on laadittu. Koska ehdotuksessa on muutoinkin pyritty salassapitoperusteiden yleispätevyyteen ja kanavointiperiaatteen mukaisesti korostamaan sen viranomaisen toimivaltaa, jonka asiakirjasta on kysymys, salassapitomerkinää voidaan pitää tarpeellisena silloin, kun asiakirja siirretään arkistoviranomaiselle sen työn helpottamiseksi. Salassapitomerkinä on

suositeltavaa silloinkin, kun asiakirja annetaan sellaiselle toiselle viranomaiselle, kuten tuomioistuimelle, jonka kanssa viranomaisen tietojenvaihto ei ole säännönmukaista.

Näin ollen julkisuuslain mukainen salassapitomerkinä ei julkisuuslain 25 §:n nojalla ole pakollinen, mutta sitä hallituksen esityksen mukaisesti voidaan pitää suositeltavana tapauksissa, joissa kysymys on salassa pidettävästä asiakirjasta.

Näin ollen katson, että Tullin merkinnällä oikeusasiamiehen kansliaan aikanaan annetussa selvityksessä on ohjeellinen tarkoitus julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan osalta. Kuten Tulli on selvityksessään todennut, on arvion tekeminen vahinkoedellytyslausekkeen soveltamisesta ensi sijaisesti kanteluviranomaisella eli tässä tapauksessa oikeusasiamiehellä.

Sen sijaan autovarolain 86 §:n merkitseminen selvitysasiakirjoihin on selvästi ollut perusteetonta, kuten olen edellä todennut. Vaikka asiakirjatilauksen yhteydessä viranomaisen tulee harkita asiakirjan julkisuus sitovasti, voi merkinnällä olla tarpeettoman ohjaava vaikutus tähän arviointiin. Näin ollen "varmuuden vuoksi" tehtyjä salassapito merkintöjä ei viranomaisen asiakirjoihin tule merkitä. Tarpeettomat salassapitomerkinäät ovat julkisuuslain 18 §:ssä säädettyä hyvän tiedonhallintatavan vastaisia ja myös ongelmallisia julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta.

Todettakoon että oikeusasiamiehen kansliassa on kanteluasiakirjojen julkisuus ratkaistu julkisuuslain perusteella eikä näillä merkinnöillä ole ollut vaikutusta asian arviointiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan Tullin ja entisen Tullin autoverojohdajan A:n tietoon käsitykseni menettelyn virheellisyydestä ja korostan että salassapitomerkinäöjen tulee perustua asiakirjan sisällön perusteella tehtyyn arviointiin siitä sisältääkö asiakirja salassa pidettäviä tietoja.