

18.3.2021

EOAK/5850/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Valtiontalouden tarkastusvirastoa (jäljempänä VTV) koskevaa asiaa, johon oikeusasiamiehen kansliasta on aiemmin vastattu 30.7.2020 (EOAK/5067/2020) ja 4.8.2020 (EOAK/5357/2020).

Asiassa EOAK/5067/2020 kantelija oli viitannut 26.10.2015 tekemänsä asiakirjapyyntöä käsittelyyn ja asiassa EOAK/5357/2020 samaan asiaan liittyneeseen VTV:n vastaukseen 3.8.2020. Asioita ei otettu täällä tutkittaviksi, mutta toisaalta niissä selostettiin kantelijaa ohjaavassa tarkoituksessa yleisellä tasolla julkisuuslain menettelysäännöksiä ja laillisuusvalvojan tulkintakäytäntö uuden asiakirjapyyntöä tekemisestä aiemman viranomaispäätöksen sitä estämättä.

Viimeisimmässä 31.8.2020 vireille tulleessa kantelussaan kantelija edelleen arvosteli VTV:n menettelyä ja ratkaisua asiakirjapyyntöön liittyvässä asiassa. Kantelun mukaan VTV ei edelleenkään ollut toimittanut hänen pyytämiään asiakirjoja eikä antanut valituskelpoista päätöstä. Kantelija katsoi, että hallintopäätös ei saa lainvoimaa, vaan asiakirjan voi pyytää uudelleen ja viranomaisen on se annettava.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin VTV:n selvitys.

3 RATKAISU

3.1 Kantelijan tekemät asiakirjapyyntöt ja VTV:n ratkaisut asiassa

VTV:n mukaan kantelija teki 1.4.2016 ja 29.4.2016 tietopyynnöt, joihin VTV antoi 29.4.2016 hallintopäätöksen ja valitusosoituksen. Tuolloin VTV totesi päätöksessään, että kantelijan tietopyyntöä ei voida toteuttaa, koska VTV:lla ei ollut hallussaan pyydettyä asiakirjaa. VTV:n päätös annettiin kantelijalle tiedoksi hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaisesti postitse kirjeellä saantitodistusta vastaan.

Kantelija lähetti 1.8.2020 VTV:lle uuden asiakirjapyyntöä. VTV:n kirjaamo lähetti 3.8.2020 kantelijalle vastauksen, jossa todettiin, että VTV oli antanut kantelijan tietopyyntöä koskevassa asiassa 29.4.2016 päätöksen ja valitusosoituksen, joka oli annettu kantelijalle tiedoksi

hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaisesti postitse kirjeellä saantitodistusta vastaan. Kantelija lähetti VTV:n kirjaamoon 5.8.2020 uuden asiakirjapyyntön, jossa hän pyysi uutta valituskelpoista päätöstä.

VTV teki 22.9.2020 päätöksen, jossa se viittasi kantelijan 1.8.2020 lähettämään sähköpostiviestiin. Päätöksessään VTV totesi, että se on antanut kantelijalle tässä asiassa 29.4.2016 valitusosoituksen sisältämän päätöksen, joka on annettu kantelijalle tiedoksi hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaisesti postitse kirjeellä saantitodistusta vastaan. Päätökseen ei ollut haettu muutosta valittamalla, joten päätös oli tullut lainvoimaiseksi. Edelleen VTV totesi päätöksessään, että se ei ota kantelijan tietopyyntöä uudelleen käsiteltäväksi, koska asia on ratkaistu lainvoiman saaneella tarkastusviraston päätöksellä eikä asiassa ollut esitetty mitään sellaista, jonka perusteella tarkastusviraston olisi tullut ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi.

3.2 VTV:n selvitys

VTV:n mukaan kantelun keskeinen erimielisyys kohdistuu hallintopäätöksen lainvoimaisuuteen. VTV katsoi, toisin kuin kantelija, että sen 29.4.2016 antama hallintopäätös on saanut lainvoiman, kun kantelija ei ollut hakenut siihen muutosta valittamalla säädetyssä määräajassa.

Lisäksi VTV katsoi, että asiassa ei tullut esille eikä VTV:lla ollut tiedossaan seikkoja, joiden perusteella 29.4.2016 annettua hallintopäätöstä olisi voitu pitää virheellisenä, ja että kantelijan 1.4.2016 ja 29.4.2016 esittämät tietopyynnot tulisi siten hallintolain 50 §:n perusteella ratkaista uudelleen. VTV on antanut kantelijalle 22.9.2020 päätöksen, jolla ei ollut ratkaistu hallintoasiana kantelijan tietopyyntöä tai mitään kantelijalle kuuluvia oikeuksia, velvollisuuksia tai etuja. Näin ollen 22.9.2020 annettuun päätökseen ei voitu hakea valittamalla muutosta.

VTV on myös selostanut pyydetyn asiakirjan käsittelyä virastossa ja tuonut esiin, että asiakirja ei enää ole ollut sen hallussa.

VTV:n käsityksen mukaan kantelija voi vaatia korjaamaan 29.4.2016 annettua päätöstä hallintolain 50 §:ssä säädetyillä perusteilla ja 52 §:ssä säädetyssä viiden vuoden määräajassa päätöksen tekemisestä ja VTV:n on ratkaistava päätöksen korjaamista koskeva pyyntö. Sen sijaan kantelijalla ei ole oikeutta saada VTV:lta lainvoimaiseksi tullessa asiassa uutta päätöstä, johon hän voisi hakea muutosta valittamalla.

VTV katsoo noudattaneensa kantelijan kantelussa esille tuomien seikkojen ja kantelijan VTV:lle asiassa kohdistamien tietopyyntöjen ja muiden vaatimusten käsittelyssä ja ratkaisemisessa voimassa olevia säädöksiä ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteita. VTV on pitänyt kantelua ja siinä esitettyjä vaatimuksia kaikilta osin ja kokonaisuutena perusteettomina.

3.3 Asiaa koskevat säännökset

Julkisuuslain 14 §:ssä on säännökset asiakirjan antamisesta

päättämisestä. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, ja tiedon asiakirjan sisällöstä antaa saman pykälän 2 momentin mukaan 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 3 momentin mukaan: 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.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen 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 on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Muutoksenhausta viranomaisen päätökseen säädetään julkisuuslain 33 §:ssä.

3.4 Asian arviointi

Sikäli kuin kantelija pyysi oikeusasiamiestä myötävaikuttamaan pyytämänsä asiakirjan saamiseen, totean, että oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten ratkaisuja eikä määrätä viranomaista luovuttamaan pyydettyä asiakirjaa. Sen sijaan arvioin asiaa menettelyllisestä näkökulmasta.

VTV on tehnyt 22.9.2020 päätöksen, jonka mukaan se ei ota kantelijan tietopyyntöä uudelleen käsiteltäväksi, koska asia on ratkaistu lainvoiman saaneella tarkastusviraston päätöksellä 29.4.2016 eikä asiassa ole esitetty mitään sellaista, jonka perusteella tarkastusviraston tulisi ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on peräänkuulutettu julkisuuslain 14 §:n mukaista menettelyä ja valituskelpoisen päätöksen tekemistä myös tietyissä erityistilanteissa, joissa ei suoranaisesti ole kyse asiakirjan julkisuudesta tai salassapidosta vaan asiakirjan olemassaolosta, laadusta ja antamistavasta. Kyse on tilanteista, joissa asiakirjapyyntöä ei voida toteuttaa sen vuoksi, että pyydettyä asiakirjaa ei ole, tai kun virkamies katsoo, ettei pyydetty asiakirja kuulu julkisuuslain soveltamisalaan, taikka asiakirjaa ei anneta asiakkaan pyytämällä tavalla (ks. OA Jääskeläisen puheenvuoro oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa vuodelta 2017, s. 21).

VTV:n vuonna 2016 tekemä päätös on ollut edellä todettujen lähtökoh-tien mukainen, kun kantelijalle oli annettu valituskelpoinen päätös siitä, että tietopyyntöä ei voida toteuttaa, koska VTV:lla ei ollut hallussaan pyydettyä asiakirjaa.

VTV on nyt sinänsä oikeassa siinä, että sen vuonna 2016 tekemä pää-tös oli käynyt - sillä erää - lainvoimaiseksi, kun siitä ei ollut valitettu.

Totean kuitenkin, että julkisuuslakia koskevissa asioissa tiedon luonne tai muut tietojen antamista koskevaan arviointiin vaikuttavat tekijät voi-vat muuttua ajan mittaan. Eräissä julkisuuslain salassapitosäännök-sissä tiedon salassa pidettävyys kytkeytyy nimenomaan asian tiettyyn käsittelyvaiheeseen, jonka jälkeen salassa pidolle ei välttämättä enää ole perustetta. Joidenkin salassapitosäännösten osalta oikeustila puo-lestaan voi olla tulkinnanvarainen ja selkiytyä lainmuutosten tai tuomio-istuinkäytännön myötä. Voi myös käydä niin, että asiakirja, jota ei aiem-min pyydettyä ole ollut viranomaisen hallussa, on voinut päätyä sille myöhemmin.

Ylimmässä laillisuusvalvonnassa onkin katsottu, että julkisuuslain mu-kainen viranomaisen päätös ei ole oikeusvoimainen, mikä tarkoittaa, että samoja asiakirjoja tai tietoja koskevan pyynnön voi esittää viran-omaiselle uudelleen ja viranomaisen tulee lähtökohtaisesti käsitellä uu-sikin pyyntö julkisuuslain mukaisesti (ks. esim. apulaisoikeuskanslerin päätös dnro OKV/1877/1/2014).

Myös oikeuskirjallisuudessa todetaan, että virkamiehen tai viranomai-sen kielteinen päätös tietopyyntöön ei estä saman julkisuutta koske-van asian uutta käsittelyä ja mahdollisesti toisenlaista ratkaisua, sillä kielteinen päätös ei muodostu oikeusvoimaiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asiakirjaa tai tietoa voidaan kielteisestä päätöksestä huolimatta pyytää uudelleen. Viranomaisella on velvollisuus käsitellä ja ratkaista uusikin pyyntö julkisuuslain mukaisesti. Uuden tietopyynnön esittämiselle ei ole ajallisia rajoituksia. Edelleen todetaan, että uusi tie-topyyntö johtaa asian uuteen käsittelyyn ja tiedon antamisen perusteiden uuteen arviointiin. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa esimerkiksi olo-suhteiden muutos tai tiedon pyytäjän esittämät aikaisempaa paremmat perustelut voivat mahdollistaa uuden myönteisen päätöksen. Viran-omainen voi myös muuttaa aikaisempaa arviotaan tiedon julkisuudesta tai antaa osan pyydetyistä tiedoista osajulkisuuden edellyttämällä ta-valla (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2020, s. 338).

Edellä todettuun nähden VTV:n aiempi päätös ei siten sinänsä ole es-tänyt uuden samaa asiakirjaa koskeneen asiakirjapyyntöä tekemistä eikä toisaalta ole automaattisesti ollut peruste olla käsittelemättä uutta pyyntöä julkisuuslain mukaisesti. VTV:n olisi siten tullut käsitellä kan-telijan uusikin asiakirjapyyntö julkisuuslain mukaisesti, ja kun näin ei ollut tehty, pidän VTV:n menettelyä virheellisenä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen VTV:n tietoon lähet-tämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.