



ASIA Oikeusministeriön menettely yksityishenkilön velkajärjestelyssä määrätyn selvittäjän palkkiota koskevan asetuksen tarkistamisessa sekä tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöön vastaamisessa

KANTELU

Kantelija arvostelee 17.9.2015 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelussaan oikeusministeriön toimintaa. Hän katsoo oikeusministeriön laiminlyöneen yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn selvittäjän palkkioasetuksen muuttamisen vastaamaan yleisen kustannustason tai ansiotason kehitystä. Kantelija pitää käsittämättömänä sitä, että vuoden 2001 palkkioasetuksen palkkion suuruudet ovat edelleen voimassa. Hänen mukaansa oikeusministeriön olisi pitänyt ymmärtää, että palkkiotason muuttamatta jättäminen ei voi olla hyväksyttävää. Kantelija toteaa kantelussaan, että käytännössä oikeusministeriö määrää selvittäjän palkkioista, koska tuomioistuimet hyvin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta noudattavat asetuksen sisältöä selvittäjien palkkioista päättäessään. Hänen mukaansa tosiasiallisesti myöskään vuonna 2001 selvittäjän palkkiot eivät pysyneet yleisen hintakehityksen mukaisena muun muassa sen vuoksi, että asetuksen 1 §:n 3 momenttiin otettiin 25 %:n palkkion alennus, nk. ”puolisoalennus”. Kantelija tuo esiin, että oikeusministeriö on 24.10.2015 todennut Suomen Asianajajaliitolle, että ehdotus 25 %:n ”puolisoalennuksen” poistamiseksi on perusteltu. Lisäksi hän viittaa oikeusministeriön työryhmän mietintöön velkajärjestelylain tarkistamiseksi (59/2013), missä todetaan, että selvittäjän palkkioiden korottaminen tulisi toteuttaa mahdollisimman pian. Hän tuo esiin myös muun muassa elinkustannusindeksin ja palkansaajien ansiotasoindeksin muutoksia tiettyinä ajanjaksoina. Kantelija pyytää ottamaan kantaa oikeusministeriön menettelyn lainmukaisuuteen ja hyväksyttävyyteen.

Lisäksi kantelija arvostelee oikeusministeriön toimintaa tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöön vastaamisessa. Kantelija toteaa maaliskuussa 2015 lähestyneensä oikeusministeriötä selvittäjän palkkioasiassa. Hän oli saanut vastauksen 26.3.2015, jossa muun muassa todettiin, että ”palk-

kion korottamista on käsitelty ministeriössä useaan otteeseen viimeksi kuluneiden vuosien aikana”. Kantelija on vastauksen perusteella pyytänyt 27.3.2015 asiaan liittyvät asiakirjat, joita hänelle ei ole kuitenkaan toimitettu. Kun hän ei ole saanut asiakirjoja, hän on 22.4.2015 tiedustellut muun muassa, miksi selvittäjien palkkiota ei ole vuosien varrella tarkistettu. Kantelijan mukaan hän ei ole saanut vastausta kysymyksiinsä, vaan 30.4.2015 toimitetussa vastauksessa on todettu, että hänen kysymyksiinsä on vastattu ”niin hyvin kuin mahdollista”. Kantelijan lisätiedusteluun 24.6.2015 ei ole vastattu, vaan kysymys on delegoitu toiselle virkamiehelle, joka on vastannut 23.7.2015. Kantelija on pitänyt tätä vastausta epärelevanttina ja on toistanut 3.8.2015 aiemmat kysymyksensä, joihin ei ole saanut vastausta.

SELVITYS

Oikeusministeriö on antanut oikeuskanslerinviraston pyynnöstä selvityksen 5.11.2015. Kopio selvityksestä lähetetään kantelijalle tämän päätöksen ohessa.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n (536/2011) 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Pykälän 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Palkkioasetuksen muuttaminen

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (1993/57) 64 §:n 1 momentin (1123/2014) mukaan velkajärjestelyssä voidaan lähtökohtaisesti määrätä selvittäjä, jos se on velallisen taloudellisen aseman selvittämiseksi, omaisuuden rahaksimuuton vuoksi tai muuten velkajärjestelyn toteuttamiseksi tarpeen. Lain 64 §:n 2 momentin (113/1995) mukaan tuomioistuin määrää selvittäjän pääsääntöisesti velkajärjestelyn aloittamisesta päätettäessä. Selvittäjän tehtävänä on lain 66 §:n 1 momentin (113/1995) mukaan laatia ehdotus maksuohjelmaksi tuomioistuimen asettamassa määräajassa sekä suorittaa muut tuomioistuimen selvittäjälle määräämät tehtävät. Lain 70 §:n (1123/2014) 1 momentin mukaan selvittäjällä on oikeus saada tehtävästään kohtuullinen palkkio sekä korvaus hänelle aiheutuneista tehtävän kannalta tarpeellisista kustannuksista. Lain 70 §:n 6 momentin mukaan tarkempia säännöksiä selvittäjän palkkiosta ja kustannusten korvauksesta annetaan oikeusministeriön asetuksella.

Oikeusministeriö on antanut asetuksen yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn selvittäjän palkkiosta ja kulukorvauksesta (1212/2001, jäljempänä palkkioasetus). Palkkioasetusta on sen voimassa ollessa muutettu kerran (1380/2014). Palkkioasetuksen 1 §:ssä säädetään selvittäjän palkkiosta, joka on porrastettu muun muassa velkojen määrän mukaan. Lisäksi säädetään, että jos aviopuolisot tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät hakevat velkajärjestelyä ja heille määrätään sama selvittäjä, selvittäjän palkkiota alennetaan 25 prosenttia molempien osalta. Palkkioasetuksen 2 §:ssä säädetään mahdollisuudesta korottaa palkkiota tuomioistuimen harkinnan mukaan, jos asia on erityisen vaikea tai työmäärältään erityisen laaja. Palkkioasetuksen 3 §:ssä säädetään palkkion alentamisesta, jos asia on työmäärältään poikkeuksellisen vähäinen tai jos selvittäjä ei ole asianajaja tai muuten selvittäjän tointa ammattimaisesti harjoittava henkilö. Palkkioasetuksen 6 §:ssä säädetään korvattavista kuluista. Tuomioistuin määrää palkkioasetuksen 9 §:n mukaan selvittäjälle suoritettavan korvauksen määrän ja samalla määrää, mikä osa palkkiosta ja kulukorvauksesta velallisen on suoritettava selvittäjälle ja mikä osa suoritetaan valtion varoista. Palkkioasetuksen 10 §:n mukaan päätöksessä tuomioistuimen on vahvistettava erikseen palkkio ja kulujen korvaukseksi suoritettava määrä sekä selvittäjälle suoritettavan arvonlisäveron määrä.

Oikeusministeriö tuo selvityksessään 5.11.2015 esiin, että mitään säädettyä velvollisuutta selvittäjän palkkioiden indeksitarkistuksiin ei ole. Oikeusministeriö toteaa, että palkkiotarkistus on sidonnainen tarkoitukseen budjetissa myönnettäviin rahoihin. Jos asiaan ei myönnetä budjetissa rahoja, palkkiota ei myöskään tarkisteta. Tarkistukset ja niiden ajankohdat riippuvat selvityksen mukaan kokonaisvaltaisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja valtiontalouden yleisestä tilanteesta. Oikeusministeriön mukaan yksityishenkilön velkajärjestelyasioiden selvittäjän palkkion korotusasia on vuosien mittaan ollut budjettivalmistelun eri vaiheissa useasti esillä oikeusministeriön sisäisissä keskusteluissa ja joissakin sisäisissä muistioissa. Se on kuitenkin edellä mainitussa tarkoituksenmukaisuusharkinnassa jäänyt aiemmin priorisoinnin vuoksi pois oikeusministeriön esityksistä valtiovarainministeriölle seuraavan vuoden talousarvioiksi. Oikeusministeriö toteaa, että oikeusministeriön kesäkuussa 2015 valtiovarainministeriölle toimittama talousarvioehdotus vuodelle 2016 piti sisällään ehdotuksen kyseisten palkkioiden korottamisesta ja että eduskunnalle annettuun talousarvioehdotukseen vuodelle 2016 sisältyy yksityishenkilön velkajärjestelyasioiden selvittäjän palkkion korotus 26 prosentilla 1.1.2016 lukien.

Eduskunta päättää perustuslain 3 §:n mukaan valtiontaloudesta ja 83 §:n mukaan varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Valtion talousarvion eli budjetin valmisteluun liittyy valtiontalouden kehukset (valtion budjettimenojen katto) ja niihin liittyvä menettely sekä julkisen talouden suunnitelman laatiminen. Valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö ovat antaneet muille ministeriöille määräyksiä ja ohjeita talousarvio- ja kehysehdotuksen laadinnasta, talousarvion soveltamisesta ja valtion varallisuuden hoidon yleisistä periaatteista. Valtiontalouden kehuksesta ja valtion talousarviosta ja niihin liittyvästä menettelystä on saatavissa lisätietoa esimerkiksi valtiovarainministeriön internet-sivuilla (www.vm.fi). Kuten oikeusministeriö on selvityksessään tuonut esiin, hallitus on 28.9.2015 antanut esityksen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 (HE 30/2015 vp) ja kyseiseen esitykseen sisältyy ehdotus yksityishenkilön velkajärjestelyasiassa määrätyn selvittäjän palkkioiden korottamisesta (momentti 25.10.50). Eduskunnan internet-sivuilla (www.eduskunta.fi) olevan tiedon mukaan budjetin palautekeskustelu on käyty viikolla 51 ja eduskunta on hyväksynyt 18.12.2015 hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2016 muutettuna.

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annettu laki tai sen nojalla annettu palkkioasetus ei sisällä säännöstä selvittäjän palkkion tai kustannusten korvausten indeksitarkistuksesta tai muustakaan määräajoin tehtävästä tarkistuksesta. Palkkion tai korvausten tarkistamiseen ei siten ole laki-

 OIKEUSKANSLERINVIRASTO

säateistä velvollisuutta. Oikeusministeriö on selvityksessään tuonut ilmi palkkioiden tarkistamisen riippuvuuden valtion budjettikäsittelystä. Valtion talousarvion valmistelu kehysmenetelyineen on monivaiheinen prosessi, jossa sen eri vaiheissa käytävissä neuvotteluissa tehdään kyseessä olevista määrärahoista riippuen valintoja, joihin vaikuttavat, kuten oikeusministeriö toteaa, esimerkiksi valtionalouden tilanne sekä tarkoituksenmukaisuusharkinta. Viime kädessä valtion talousarviosta päättää eduskunta, jossa selvittäjän palkkion korottaminen on parhaillaan talousarvioehdotuksen 2016 käsittelyn yhteydessä päätettävänä. Oikeuskanslerilla ei ole viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana toimivaltaa valvoa sitä, miten eduskunta käyttää lainsäädäntö- tai budjettivaltaansa eikä puuttua eduskuntatyöhön. Lisäksi asiassa on huomioitava, että selvittäjän palkkion määrää viime kädessä tuomioistuin, jolle on annettu palkkioasetuksen rajoissa harkintavaltaa palkkion määräämisessä. Asiassa ei ole aihetta epäillä, että oikeusministeriö olisi menetellyt asiassa tältä osin lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan taikka menetellyt muutoin tavalla, joka antaisi minulle viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin. Korostan vielä, että oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin ei kuulu ottaa kantaa tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin.

Tiedusteluihin vastaaminen

Tapahtumainkulku

Kantelusta ja sen liitteinä olevista sähköpostiviesteistä sekä oikeusministeriön selvityksestä ilmenee, että kantelija on maaliskuussa 2015 tiedustellut oikeusministeriöltä, kenen valmisteluvastuulla on yksityishenkilön velkajärjestelyasioiden selvittäjän palkkiota koskevan asetuksen päivittäminen. Oikeusministeriön oikeusapu- ja ulosottoyksikön päällikkö on vastannut kysymykseen sähköpostiviestillä 26.3.2015. Viestissä on lisäksi todettu muun muassa, että palkkioasetuksella säädettyjen palkkioiden määrät eivät ole indeksisidonnaisia eikä niitä ole palkkioasetuksen voimaantulon 1.1.2002 jälkeen tarkistettu vastamaan yleisessä hintatasossa eikä rahan arvossa tapahtuneita muutoksia. Vastauksessa on tuotu myös esiin, että Suomen Asianajajaliitto on 26.3.2014 lähettänyt ministeriölle kirjeen, jossa esitettiin palkkion korotusta ja että oikeusministeriö on kirjeeseen vastannut. Vastauksessa todetaan, että palkkion korottamista on käsitelty ministeriössä useaan otteeseen viimeksi kuluneiden vuosien aikana ja että asia on jälleen esillä tulevan talousarvionsuunnittelun yhteydessä.

Kantelija on pyytänyt sähköpostiviestillä 27.3.2015 perehdyttäväkseen asiakirjat, jotka liittyvät siihen, että ”palkkioiden korottamista on käsitelty ministeriössä useaan otteeseen”. Lisäksi hän on kysynyt, milloin asia on tarkoitus ottaa seuraavan kerran esille ja millä kokoonpanolla. Kantelija on 20.4.2015 lähettänyt viestin, jossa hän on todennut, ettei ole saanut vastausta viestiinsä ja odottavansa sitä mahdollisimman pian. Oikeusministeriön oikeusapu- ja ulosottoyksikön päällikkö on yrittänyt 21.4.2015 soittaa kantelijalle tavoittamatta tätä, jolloin hän on jättänyt kantelijan vastaajaan viestin. Hän on lisäksi 22.4.2015 lähettänyt viestin, jossa hän on pahoitellut viestin viipymistä ja kertonut soittaneensa vastauksesta ja kertoneensa sen vastaajaan. Lisäksi viestissä on tuotu esiin, että asia on jälleen esillä aloitetussa TAE-käsittelyssä. Kantelija on 22.4.2015 pyytänyt viestissään vastausta kirjallisena sisältäen lakiviittaukset sekä pyytänyt ilmoittamaan ajankohdat, jolloin selvittäjän palkkioasiaa on käsitelty sekä syyt siihen, miksei palkkioita ole tarkistettu. Lisäksi hän on tiedustellut, mikä on TAE-käsittely. Oikeusministeriön oikeusapu- ja ulosottoyksikön päällikkö on vastauksessaan 22.4.2015 kertonut valtion talousarvioehdotuksen käsittelyn pääkohdat ja neuvonut, että talousarvioehdotus on löydettävissä esimerkiksi netistä. Kantelija on viestissään 22.4.2015 toistanut aiemmin esittämänsä kysymykset ja lisäksi tiedustellut, keneen voi olla yhteydessä oikeushallinnon alan virkamiesten palkkataulukoista ja virkaehtosopimuksista. Oikeusministeriön oikeusapu- ja ulosottoyksikön päällikkö on vastannut samana päivänä, keneltä voi tiedustella virkaehtosopimuksia, sekä neu-

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

vonut, mistä löytyy tarkempaa tietoa valtion talousarviovalmistelusta. Kantelija on 23.4.2015 sekä 30.4.2015 edelleen ilmoittanut, ettei ole saanut vastauksia kysymyksiinsä. Oikeusministeriön oikeusapu- ja ulosottoyksikön päällikkö on 30.4.2015 viestissään todennut vastanneensa kantelijan kysymyksiin niin hyvin kuin mahdollista.

Kantelija on lähettänyt 24.6.2014 viestin oikeusministeriön oikeusapu- ja ulosottoyksikön päällikölle, jossa hän on todennut, että jos hän ei saa parempia vastauksia kysymyksiinsä, niin hän rupeaa valmistelevaan kantelua tai tutkintapyyntöä siitä, onko joku tai jotkut oikeusministeriön viranhaltijat vuosien varrella rikkoneet virkavelvollisuuksiaan liittyen selvittäjien palkkioiden jäädyttämiseen. Kantelijalle on lähetetty 23.7.2015 hallitusneuvoksen vastaus, jossa on viitattu muun muassa oikeusministeriön 6.11.2012 asettamaan työryhmään, velkajärjestelylain muutokseen (1123/2014), Suomen Asianajajaliiton kirjeeseen 27.3.2014 ja Lakimiesliiton kirjeeseen 21.4.2015 sekä Asianajajaliitolle annettuun vastaukseen 24.10.2014. Lisäksi vastauksessa on muu muassa todettu, että asia tulee esille vuoden 2016 talousarvion valmistelussa ja neuvotteluissa valtiovarainministeriön kanssa noudattaen prosessia, jonka oikeusministeriön oikeusapu- ja ulosottoyksikön päällikkö on aiemmissa vastauksissaan kertonut. Kantelija on viestissään 3.8.2015 edelleen toistanut kysymyksensä selvittäjien palkkioasian käsittelyn ajankohdista sekä palkkioiden tarkistamatta jättämisen syistä. Kantelija on viestissään 24.8.2015 pyytänyt vastaamaan kysymyksiinsä viivytyksettä.

Säännökset ja arviointia

Hallintolain (434/2003) 7 §:n (368/2014) mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallintolaissa ei ole tarkempia säännöksiä siitä, millä tavoin viranomaisen tulee vastaamisvelvollisuutensa täyttää. Hallituksen esityksen eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp) perustelujen mukaan kirjalliseen tiedusteluun tulee antaa vastaus pääsääntöisesti kirjallisena. Tiedusteluihin on mahdollista antaa vastaus myös suullisesti, hallituksen esityksen perusteluissa suullista vastausta pidetään mahdollisena esimerkiksi yksinkertaisimmissa tiedusteluissa tai kun kyseessä on viranomaisessa vireillä olevan asian käsittelyvaihetta koskeva tiedustelu tai vastaava tiedustelu. Vastaukselta edellytetään hallintolain 9 §:n mukaisesti selkeyttä, täsmällisyyttä ja asiallisuutta. Hallintolaissa ei ole säännöksiä myöskään siitä, missä ajassa viranomaisen tulee yhteydenottoihin vastata. Vastaus on annettava kohtuullisessa ajassa, mutta vastausajan kohtuullisuus on arvioitava tapauskohtaisesti. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan arviointiin vaikuttavat tiedustelun kohteena olevan asian laatu ja monitahoisuus. Asiaan vaikuttaa myös se edellyttääkö vastauksen antaminen selvitysten hankkimista tai muita selvityksiä. Laillisuusvalvonnassa on pidetty tärkeänä myös sitä, ettei viranomaiseen yhteyttä ottanut henkilö jää epätietoisuuteen siitä, käsitelläänkö hänen asiansa vai ei.

Kuten edellä esitetystä tapahtumainkulusta käy ilmi, kantelija on useaan kertaan ollut yhteydessä oikeusministeriöön ja tiedustellut ennen kaikkea, koska ja miten yksityishenkilön velkajärjestelyn selvittäjän palkkion tarkistamista on käsitelty oikeusministeriössä, ja syytä siihen, miksi palkkiota ei ole korotettu. Kantelijalle on vastauksissa 26.3.2015, 22.4.2014 (useampi vastaus) ja 23.7.2015 kerrottu muun muassa asian liittymisestä valtion talousarvion valmiste-

luun, tuotu esiin, että asia on jälleen esillä vuoden 2016 talousarvion valmistelussa sekä neuvottu, mistä saa tarkempaa tietoa valtion talousarvion valmistelusta. Kantelijalle on myös viestissä 30.4.2015 tuotu esiin, että hänen kysymyksiinsä on vastattu niin hyvin kuin mahdollista, minkä jälkeen kantelijalle on vielä 23.7.2015 lähetetty asiassa vastaus. Kantelijan viesteihin 3.8.2015 ja 24.8.2014 ei ole enää vastattu.

Hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisen vastaa sille osoitettuihin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin kysymyksiin ja tiedusteluihin kysymyksessä olevasta asiasta riippuen asianmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Viranomaisella on kuitenkin harkintavaltaa, miten ja millä tarkkuudella erilaisiin tiedusteluihin vastataan. Se, millainen vastaus sisällöllisesti täyttää hyvän hallinnon kriteerit, arvioidaan tapauskohtaisesti. Käsiteltävänä olevaa asiaa kokonaisuutena arvioiden katson, että kyseisessä tapauksessa on riittävällä tarkkuudella selvitetty selvittäjän palkkioiden tarkistamisen käsittelyä valtion talousarviovalmistelun yhteydessä ja sen aikataulu- ja mukaisesti ottaen huomioon, että kantelijaa on lisäksi neuvottu, mistä valtion talousarvion menettelystä saa tarkempia tietoja. Totean vielä, että jos henkilön samaa asiaa koskeviin tiedusteluihin on jo asianmukaisesti useamman kerran vastattu, kysyjälle on mahdollista tästä ilmoittaa ja todeta samalla, että asian käsittely on päättynyt eikä kysyjälle enää vastata samaa asiaa koskeviin tiedusteluihin. Tällöin kysyjä ei jää epätietoiseksi siitä, käsitelläänkö hänen tiedustelujaan vai ei. Osittain oikeusministeriö lienee tähän pyrkinytkin ilmoittaessaan, että kantelijan kysymyksiin on vastattu niin hyvin kuin mahdollista. En katso, että oikeusministeriö olisi kantelijan tiedusteluihin vastaamisessaan menetellyt tavalla, joka antaisi aiheutta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Asiakirjapyyntö

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 4 luvussa säädetään tiedon antamisesta asiakirjasta. Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämän ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Julkisuuslain 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Lain 14 §:n 3 momentin mukaan 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. Lain 14 §:n 4 momentin mukaan kyseisessä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on pää-

sääntöisesti annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Julkisuuslain 33 §:n (907/2015) 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjapyyntöön annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäytölaissa (586/1996) säädetään.

Asiassa oikeusministeriö on kantelijalle antamassaan vastauksessa tuonut esiin muun muassa, että selvittäjän palkkion korottamista on käsitelty ministeriössä useaan otteeseen viimeksi kuluneiden vuosien aikana ja että asia on jälleen esillä tulevan talousarviosuunnittelun yhteydessä. Kantelija on tämän jälkeen pyytänyt 27.3.2015 saada perehdyttäväkseen tähän liittyvät asiakirjat. Kantelun asiakirjojen perusteella kantelijalle ei ole varsinaisesti vastattu asiakirjapyyntöön. Vastauksessa 22.4.2015, joka on annettu yli kaksi viikkoa asiakirjapyyntöstä, tosin todetaan, että eduskunnalle annettava hallituksen esitys seuraavan vuoden talousarvioksi on prosessin ensimmäinen julkinen asiakirja ja todetaan, että vuoden 2015 talousarvio löytyy netistä. Lisäksi on todettava, että asiakirjoista ei ilmene, mitä kantelijan vastaajaan jätetyssä viestissä on todettu, joten tältä osin asia jää osittain epäselväksi.

Oikeusministeriö on selvityksessään 5.11.2015 tuonut esiin perusteita sille, ettei asiassa ole ollut julkisuuslain tarkoittamia julkisia asiakirjoja. Selvityksessä on tuotu esiin ministeriöiden talousarvioehdotusten julkisiksi tulemistakin koskevia julkisuuslain 6 §:n kohtia. Lisäksi oikeusministeriön on selvityksessään muun muassa todennut, että oikeusministeriön sisällä asiasta käydyistä keskusteluista ja asian käsittelyajankohdista ei ole syntynyt diarioituja asiakirjoja eikä että asiaan liittyvät muistiot eivät ole olleet valmisteluvaiheessa julkisia. Selvityksessä on edelleen todettu, että ehdotus yksityishenkilön velkajärjestelyasioiden selvittäjän palkkion korottamisen sisällyttämisestä vuoden 2016 talousarvioesitykseen tuli julkiseksi 14.8.2015, jolloin lähtökohtaisesti myös tuli julkiseksi asiaan liittyvä perustelumuuisto.

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakuelpöinen päätös on ehdoton eikä viranomaisella ole tästä syystä menettelyn suhteen harkintavaltaa. Totean vielä, että mikäli asiassa olisi oikeusministeriössä katsottu, ettei asiakirjapyyntöä ole riittävästi yksilöity, kantelijaa olisi julkisuuslain 13 §:n mukaisesti voitu avustaa asiakirjan tai asiakirjojen yksilöimisessä.

Julkisuuslain mukaan asiakirjan pyytäjälle on aina ilmoitettava kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kirjallisesti asian vireille saataneelta henkilöltä on tiedusteltava, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjan pyytäjällä on siis laissa turvattu oikeus halutessaan saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa ei anneta. Julkisuuslain 14 §:n 3 momentti soveltuu myös tilanteisiin, jossa viranomaisen hallussa ei ole pyydettyä asiakirjaa. Kieltäytyminen luovuttamasta asiakirjaa voi myös perustua esimerkiksi siihen, että katsotaan, ettei kyse ole julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettusta viranomaisen asiakirjasta tai että viranomaisen asiakirja ei ole vielä tullut julkiseksi, mihin oikeusministeriö selvityksessään viittaa. Totean, että

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

sen jälkeen, kun asiakirjan tai sen osan antamisesta kieltäytymisestä on tehty muutoksenhakukelpoinen päätös, hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu arvioida päätöksen lainmukaisuus.

Johtopäätös

Kiinnitän oikeusministeriön huomiota julkisuuslain 14 §:ssä säädettyyn tiedon antamista koskevaan menettelyyn, erityisesti sen 3 momentissa säädettyihin velvoitteisiin ilmoittaa asiakirjan pyytäjälle kieltäytymisen syy, antaa asiakirjan pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja antaa asiakirjapyyntöön tarvittaessa valituskelpoinen päätös.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Hanna-Mari Pekuri

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
