

**ASIA**

Oikeusministeriön menettely tiedusteluun ja asiakirjapyyntöön vastaamisessa

KANTELU

Kanteliija on 20.1.2017 päivätyssä oikeuskanslerille osoittamassaan kantelukirjoituksessa arvostellut oikeusministeriön ylijohtajan ja hallitussihteerin sekä oikeusministeriön menettelyä asiakirjapyyntöön ja tiedusteluun vastaamisessa.

Kanteliija on 30.8.2016 lähettänyt ylijohtajalle sähköpostiviestin, jossa hän on pyytänyt velkajärjestelyasioiden selvittäjän palkkioiden korottamiseen liittyviä asiakirjoja vuosilta 2002-2015. Viestissä on viitattu kantelijan aiemmin oikeusministeriöstä saamaan viestiin, jonka mukaan palkkion korottamista on ministeriössä käsitelty useaan otteeseen viimeksi kuluneiden vuosien aikana. Sähköpostiviestissä on lisäksi tiedusteltu erityisesti, mitä muita palkkioita on jätetty korottamatta ja mitkä ovat palkkiotarkistusten perusteet, sekä oikeusministeriön käsitystä selvittäjän palkkioiden korottamatta jättämisen oikeudenmukaisuudesta sekä sitä, minkä vuoksi palkkioita on korotettu juuri 26 % 1.1.2016 lukien.

Kanteliija arvostelee sitä, että hänen tiedusteluunsa on vastattu vasta 14.11.2016. Ministeriö on toimittanut tässä yhteydessä erään esittelymuistion vuodelta 2015. Lisäksi kirjeessä on todettu, ettei kantelijan kirje anna aiheutta enempään. Kieltäytymistä tätä vanhempien asiakirjojen toimittamisesta ei ole kantelijan mukaan perusteltu eikä tiedustelussa esitettyihin muihin kysymyksiin ole vastattu. Kanteliija epäilee myös, että julkisia asiakirjoja on olemassa enemmän kuin mitä ministeriö on toimittanut. Mikäli näin ei ole, kanteliija tiedustelee, onko ministeriössä toimittu asianmukaisesti, jos selvittäjän palkkioita ei vuosina 2002-2014 ole kertaakaan käsitelty tavalla, josta olisi tallennettu julkisia asiakirjoja.

Kanteliija katsoo myös, että selvittäjien ansiotason jäädyttäminen, jota on eräässä ministeriön aiemmassa viestissä perusteltu ”kokonaisvaltaisella tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ja val-

tionalouden yleisellä tilanteella”, ei ole oikeuskanslerin toimivaltaan kuulumaton tarkoituk-
senmukaisuuskysymys, vaan se osoittaa hallinnon mielivaltaa ja kuuluu siten laillisuusvalvon-
nan piiriin.

SELVITYS

Oikeusministeriö on antanut siltä pyydetyn 28.4.2017 päivätyn selvityksen, jonka jäljennös toimitetaan kantelijalle ohessa.

Käytettävissä ovat lisäksi olleet kantelijan aiemman oikeusministeriön menettelyä asiakirjojen antamisessa koskevan kantelun (dnro OKV/1313/1/2015, oikeuskanslerin päätös 28.12.2015) asiakirjat.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallen-
teet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen ra-
joitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja
ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viran-
omaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen
tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (1 momentti).

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sa-
moin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla
(2 momentti).

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 5 §:n mukaan
viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viran-
omainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian
käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laa-
timana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdos-
ta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimek-
siannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten (2 mo-
mentti).

Viranomaisen asiakirjana ei pidetä 5 momentissa säädettyin poikkeuksin:

- 1) viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai
asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa;
- 2) viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia
muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muu-
ta asian käsittelyä varten;

- 3) viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja;
- 4) asiakirjaa, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi;
- 5) viranomaiselle löytötavarana jäänyttä tai toimitettua asiakirjaa (3 momentti).

Lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla (4 momentti).

Julkisuuslain 14 §:n mukaan 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 ratkaisuvalltaa alaiselleen viranhaltijalle. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu (1 momentti).

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu (2 momentti).

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 (3 momentti).

Tässä pykälässä tarkoitettu 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 annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön (4 momentti).

Julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja pal-

veluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatumisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella (1 momentti).

Julkisuuslain 33 §:n mukaan jos maksuvelvollinen katsoo, että määrättäessä maksua valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti tämän lain 34 §:n nojalla on tapahtunut virhe, hän voi vaatia maksun oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisua on vaadittava kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä (1 momentti).

Muuhun päätökseen ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään (2 momentti).

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Arviointi

Asiakirjapyyntöön vastaamisen viivästyminen

Oikeusministeriön selvityksen mukaan asiakirjapyyntöön olisi tullut vastata julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitetussa yhden kuukauden määräajassa, koska kantelijan pyyntö on koskenut pitkää ajanjaksoa ja tarkemmin yksilöimättömiä asiakirjoja. Viivästyminen on johtunut oikeushallinto-osastolla samaan aikaan vireillä olleiden kiireellisten ja kuormittavien tehtävien suuresta määrästä.

Totean, että oikeusministeriö on myöntänyt laiminlyöneensä noudattaa julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyä määräaika, kun se on vastannut kantelijan 30.8.2014 päivättyyn kirjeeseen, johon sisältyi muun ohella myös asiakirjapyyntö, vasta 14.11.2016. Asiakirjapyyntöön olisi tullut vastata asian olosuhteissa viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön saapumisesta, eikä asiassa esitetyillä syillä voida oikeuttaa asian käsittelyn viipymistä.

Asiakirjapyyntöön käsittely muutoin

Oikeusministeriön selvityksen mukaan oikeusministeriö katsoo täyttäneensä asiakirjojen toimittamisvelvollisuutensa toimittamalla vuonna 2015 laaditun esittelymuistion. Selvityksen mukaan muita viranomaisen asiakirjoina pidettäviä asiakirjoja ei ole syntynyt. Asia on ollut esillä sisäisissä keskusteluissa, joita ei ole kirjattu asiakirjoihin. Asiaa ei kuitenkaan ole valmisteltu esimerkiksi missään työryhmässä, minkä vuoksi siihen ei liity kokousmuistioita tai vastaavia. Mahdollisia asian valmistelijan tai valmistelijoiden omia muistiinpanoja ei julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan pidetä viranomaisen asiakirjoina.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että kantelija on jo aiemmin, 27.3.2015 pyytänyt saada asiakirjat, jotka liittyvät siihen, että palkkioiden korottamista on käsitelty ministeriössä useampaan otteeseen. Tämän asiakirjapyyntöön käsittely oikeusministeriössä on ollut esillä asiassa dnro OKV/1313/1/2015. Tuolloin oikeusministeriö on asiassa antamassaan selvityksessä 5.11.2015 tuonut esiin perusteita sille, ettei asiassa ole ollut julkisuuslain tarkoittamia julkisia asiakirjoja. Oikeuskansleri on kiinnittänyt tuolloin oikeusministeriön huomiota siihen, ettei julkisuuslain 14 §:ssä ja erityisesti 3 momentissa säädettyä menettelyä asiakirjapyyntöön käsittelemisessä ollut noudatettu.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Nyt kantelija on tarkentanut aiemmin esittämänsä asiakirjapyyntöä siten, että se kohdistuu velkajärjestelyasioiden selvittäjän palkkioiden korottamiseen liittyviin asiakirjoihin vuosilta 2002-2015. Oikeusministeriö on toimittanut tämän pyynnön perusteella yhden asiakirjan ja todennut, ettei asia anna aiheutta enempään. Asian olosuhteissa on täytynyt olla ilmeistä myös oikeusministeriölle, että kantelijan käsityksen mukaan hänen pyytämiään asiakirjoja on tai olisi pitänyt olla olemassa muitakin annetun asiakirjan lisäksi. Oikeusministeriön asiassa dnro OKV/1313/1/2015 antamassa selvityksessä on todettu, että ”korotusasia on vuosien mitaan ollut budjettivalmistelun eri vaiheissa esillä ministeriön sisäisissä keskusteluissa ja joissakin sisäisissä muistioissa oikeusapu- ja ulosottoyksikössä, talousyksikössä, oikeushallinto-osastolla ja ministeriön johdossa. Asiaan liittyvät muistiot eivät ole olleet valmisteluvaiheessa julkisia”.

Oikeusministeriön selvityksestä tai käytettävissä olevasta aineistosta muutoin ei ilmene, että oikeusministeriö olisi nyt esillä olevan asiakirjapyyntöä yhteydessä noudattanut julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädettyä menettelyä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella kantelijalle ei ole esimerkiksi ilmoitettu kieltäytymisen syytä tai annettu tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Aiemmassa oikeuskanslerin asian dnro OKV/1313/1/2015 ratkaisussa 28.12.2015 on todettu, että oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton, eikä viranomaisella ole tästä syystä menettelyn suhteen harkintavaltaa. Käytettävissä olevien oikeusministeriön selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että oikeusministeriön hallussa on aihepiiriltään kantelijan asiakirjapyyntöä tarkoitettuja asiakirjoja, jotka eivät kuitenkaan oikeusministeriön käsityksen mukaan ole julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Kysymys siitä, onko oikeusministeriön käsitys asiakirjojen luonteesta oikea, on voitava saattaa viime kädessä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Asiakirjojen luonnetta ei sinällään ratkaise se, onko asiakirja toimitettu viranomaisen kirjaimoon (KHO:2017:157, jossa oli kysymys kirjaamattomien viranomaisen hallussa olleiden sähköpostiviestien luonteesta ja julkisuudesta). Vielä totean, että ylimpien laillisuusvalvojien käytännössä 14 §:ssä säädetty menettely ja oikeus saada asiakirjapyyntöön muutoksenhakukelpoinen päätös soveltuu myös tilanteissa, joissa viranomaisella ei pyydettyä asiakirjaa ole. Näin ainakin silloin, kun pyydetyn asiakirjan olemassaoloa ei voida pitää pois suljettuna (vrt. korkeimman hallinto-oikeuden päätös 12.10.2017, taltionumero 5055).

Edellä esitetyn perusteella totean, että oikeusministeriö on laiminlyönyt noudattaa julkisuuslain 14 §:ssä säädettyä menettelyä kantelijan asiakirjapyyntöä käsitellessä.

Julkisuuslaissa tarkoitettujen asiakirjojen tuottaminen

Saadun selvityksen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, ettei oikeusministeriössä ole ainakaan diarioituja kantelijan tarkoittamaan aihepiiriin liittyviä asiakirjoja useampia kuin ne, jotka kantelija on jo saanut. Kantelija epäilee tältä osin, että oikeusministeriö on menetellyt moitittavasti, kun tällaisia asiakirjoja ei ole olemassa. Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää toiminnan avoimuutta ja tuottaa tietoja. Säännöksen perustelujen mukaan ”momentissa velvoitettaisiin viranomaiset edistämään toimintansa avoimuutta. Säännöksen tarkoituksena on tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista korostamalla viranomaisen omaa aktiivisuutta tiedon tuottajana ja jakajana. Kansalaisten mahdollisuudet valvoa viranomaisten toimintaa ja vaikuttaa päätöksentekoon yleisissä asioissa parantuvat viranomaistoiminnan avoimuuden myötä. Tilastojen, päätösrekisterien ja julkaisujen avulla on mahdollista saada yleisempi ja usein myös monipuolisempi kuva viranomaisen toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisyhteisön toimenpiteiden vaikutuksesta niihin. Asiakirjojen julkisuus on riittämätön keino etenkin niillä hallinnonaloilla, joilla yksittäisiä asioita koskevat asiakirjat ovat

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

toimialan luonteen vuoksi merkittävältä osin salassa pidettäviä, kuten sosiaalihuoltoa ja sosiaaliturvaa toteutettaessa sekä yritystoimintaa tuettaessa. Ehdotuksen mukaan viranomaisella on sitä laajempi velvollisuus tuottaa tilastoja, julkaisuja ja päätöksentekoa kuvaavia aineistoja, mitä laajemmin viranomaisen toimintaa kuvaavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä” (HE 30/1998 vp, s. 81).

Säännös jättää viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen, missä määrin ja millä tavoin se tuottaa ja jakaa tietoa. Tähän nähden katson, että minulla ei ole käytettävissä olevien tietojen perusteella aihetta epäillä oikeusministeriön menettelleen lainvastaisesti sillä perusteella, että arkistoituja asiakirjoja selvittäjän palkkioista vv. 2002-2015 ei ole syntynyt useampia kuin ne, jotka kantelija on saanut.

Tiedusteluun vastaaminen ja muut väitteet

Kantelija on esittänyt ylijohtajalle lähettämässään sähköpostiviestissä asiakirjapyyntöä lisäksi useita kysymyksiä, jotka liittyvät selvittäjän palkkioiden korottamiseen. Hallintolain 8 §:n perusteluissa todetaan, että säännös ei velvoita viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisin tiedusteluihin (HE 72/2002 vp). Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti todettu hallintolaissa säädetyn hyvän hallintotavan mukaiseen viranomaismenettelyyn kuuluvan, että viranomaisen toimialaan ja tehtäviin liittyviin asianmukaisiin tiedusteluihin vastataan kohtuullisessa ajassa (ks. esim. apulaisoikeuskanslerin päätös 14.11.2014 dnro OKV/376/1/2013). Hyvän hallinnon vaatimukseen ei kuitenkaan kuulu, että useisiin samaa asiaa koskeviin viesteihin vastataan erikseen (oikeuskanslerin vastaus 4.11.2014, dnro OKV/1181/1/2014). Se, millainen vastaus sisällöllisesti täyttää hyvän hallinnon kriteerit, arvioidaan tapauskohtaisesti (apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös 29.4.2015, dnro OKV/811/1/2014). Vastauksessa voidaan joissain tilanteissa rajoittaa siitä informoimiseen, että kirjoitus ei ole antanut aihetta enempään toimenpiteisiin (oikeuskanslerin päätös 9.12.2015, dnro OKV/1581/1/2015).

Oikeusministeriön 14.11.2016 kantelijan tiedusteluun antama vastaus on sisällöltään varsin niukka, ja siinä todetaan, ettei kirjoitus anna aihetta enempään. Siinä ei siten vastata kantelijan esittämiin kysymyksiin. Oikeusministeriö katsoo selvityksestään tarkemmin ilmenevin tavoin, ettei sillä ole ollut velvollisuutta vastata kysymyksiin. Asian arvioinnissa on otettava erityisesti huomioon, että kantelijan samaa asiakokonaisuutta koskeviin aiempiin tiedusteluihin on vastattu (ks. em. oikeuskanslerin päätös asiassa dnro OKV/1313/1/2015), ja vastauksissa on pyritty selostamaan selvittäjän palkkioiden korottamiseen liittyviä näkökohtia mahdollisuuksien mukaan. Tähän nähden katson, että oikeusministeriön nyt esillä oleva menettely ei anna aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Muilta osin kantelusta ei ole ilmennyt sellaista, mikä antaisi aihetta toimenteiisiin.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän oikeusministeriön vakavaa huomiota julkisuuslain 14 §:n mukaisten määräajan ja menettelyjen noudattamiseen. Totean, että oikeuskansleri on asiassa OKV/1313/1/2015 antamassaan päätöksessä jo aiemmin kiinnittänyt huomiota saman kantelijan samaan asiakokonaisuuteen liittyvän asiakirjapyyntöä käsittelyn johdosta oikeusministeriön huomiota julkisuuslain 14 §:ssä säädetyn menettelyn noudattamiseen.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.

Apulaisoikeuskansleri

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN
TELEFAKSI

0295 16001
09 160 23975

E-MAIL
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi
www.okv.fi