

**ASIA****Asiakirjan osittainen salassapito****KANTELU**

Kantelija on kantelussaan 19.12.2014 pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan valtioneuvoston kanslian menettelyä asiakirjapyyntöön liittyen. Asiakirjapyyntö kohdistui selvitysmies Lauri Ratian raporttiin 7.10.2014 (Arctia Shipping Oy:n liiketoiminnan kehittämismahdollisuudet, Suomen merialueiden jäänmurto ja polaarinen ulottuvuus). Kantelun mukaan asiakirjapyyntö johdosta valtioneuvoston kanslia toimitti julkisuuteen raportin, josta oli mustattu laajoja osia. Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan, onko valtioneuvoston kanslia toiminut lakien ja hyvän hallintotavan mukaisesti salatessaan kyseisen asiakirjan sisältöä näin laajasti. Kantelussa tuodaan lisäksi esiin, että valtioneuvoston kanslia toimitti julkisuuteen vahingossa version, jonka mustattujen kohtien lukeminen onnistui pienellä vaivalla. Kantelijan 5.2.2015 toimittamasta viestistä ilmenee, että myös huonosti mustattu versio on ollut tietopyyntö.fi -sivustoilla nähtävillä.

SELVITYS

Valtioneuvoston kanslia on antanut asiassa selvityksen 27.2.2015 (VNK/1589/71/2014). Asian esittelijä on ollut 14.4.2016 puhelimitse yhteydessä valtioneuvoston kansliaan.

VASTINE

Kantelija on antanut valtioneuvoston kanslian selvityksen johdosta vastineen 7.9.2015.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

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

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.

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.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen kyseisessä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 4 luvussa säädetään tiedon antamisesta asiakirjasta. Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin (495/2005) mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. 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. Lain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen 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.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan kyseisessä 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.

Julkisuuslain 18 §:ssä säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Viranomaisen tulee muun ohella huolehtia erityisesti siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se kyseisessä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaihtolovelvollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista.

Julkisuuslain 33 §:n (907/2015) 2 momentin mukaan julkisuuslaissa tarkoitettuun, muun muassa viranomaisen asiakirjapyyntöön annettuun päätökseen, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Laki 907/2015 on tullut voimaan 1.1.2016, mutta myös sitä ennen voimassa olleen lain mukaan viranomaisen asiakirjapyyntöön annettuun päätökseen on voinut hakea valittamalla muutosta.

Arviointi ja johtopäätökset

Valtioneuvoston kanslia on selvityksessään 27.2.2015 tuonut esiin, että se on kantelussa tarkoitettun raportin valmistumisen jälkeen käynyt yhteistyössä Arctia Shipping Oy:n kanssa kriittisen tarkastelun siitä, miltä osin raportti voidaan julkistaa. Tässä tarkastelussa on selvityksen mukaan otettu huomioon osittain tarve julkistaa raportti ja osittain ne liikesalaisuusnäkökohdat, joilla on haluttu suojella sekä valtion omaa että kohdeyhtiön Arctia Shipping Oy:n liikesalaisia asioita. Tämän perusteella raportista on mustattu ne asiat, jotka on mainittujen osapuolten näkemysten mukaan katsottu olevan liikesalaisia asioita. Valtioneuvoston kanslian selvityksessä käydään etenkin läpi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohtien sisältöä, esitöitä sekä valtioneuvoston kanslian käsityksiä näihin liittyen. Lisäksi selvityksessä tuodaan esiin, että koska kantelija on pystynyt avaamaan mustatut ja salatut alueet, valtioneuvoston kanslian kirjaamo on pyytänyt poistamaan tällaisen raporttiversioiden julkiselta nettisivulta ja myös kantelijaa on kielletty edelleen levittämästä avattua versiota vetoamalla, että mustatut asiat ovat salaisia. Valtioneuvoston kanslian mukaan tapauksen käsittelyssä on noudatettu vallitsevaa sääntelyä, ohjeistusta ja toimintatapaa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Käytettävissäni olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että valtioneuvoston kanslialle oli lähetetty tietopyyntö.fi -sivuston kautta 27.11.2014 asiakirjapyyntö selvitysmies Lauri Ratian kantelussa tarkoitettua raportista. Pyyntö perusteella raportti oli toimitettu julkiselta osin pyytäjälle seuraavana päivänä, lisäksi 4.12.2014 oli toimitettu julkinen versio pdf-muodossa. Kuten muun muassa kantelusta ja sen liitteestä ilmenee, raportista oli mustattu osioita. Raportin on siten valtioneuvoston kansliassa katsottu sisältävän julkisuuslain 10 §:n mukaisesti osittain julkista ja osittain salassa pidettävää tietoa. Valtioneuvoston kanslia on toisin sanoen luovuttanut asiakirjan asiakirjapyyntö mukaisesti siltä osin kuin se on julkinen, mutta hylännyt asiakirjapyyntö siltä osin kuin asiakirja sisälsi valtioneuvoston käsityksen mukaan salassa pidettäviä tietoja.

Käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston mukaan asiakirjapyyntö johdosta on ainoastaan toimitettu pyydetty asiakirja julkisin osin. Tässä yhteydessä asiakirja-aineiston mukaan ei ole ilmoitettu julkisuuslain 14 §:n mukaisesti syytä, miksi asiakirjapyyntö on osittain hylätty eli miksi pyydettyjä tietoja ei ole osittain annettu. Pyytäjälle ei ole myöskään annettu tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asiassa ei ole ilmennyt, että kantelun kohteena olevan asiakirjapyyntö osalta olisi sittemmin pyydetty asian siirtämistä viranomaisen ratkaistavaksi eikä että asiassa olisi annettu muutoksenhakukelpoista päätöstä siltä osin kuin asiakirjapyyntö on hylätty. Sen sijaan asian selvittämisen yhteydessä on ilmennyt, että valtioneuvoston kanslia on antanut kaksi päätöstä (15.1.2015, VNK/1582/71/2014 ja 14.4.2015, VNK/459/71/2015) asiakirjapyyntöihin, joissa on ollut eri pyytäjä ja joissa toisessa on pyydetty talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöstä Arctia Shipping Oy:n tulevaisuuden linjauksista sekä toisessa Arctia Shipping Oy:tä koskevaa selvitystä vuodelta 2013.

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton eikä viranomaisella ole tästä syystä menettelyn suhteen harkintavaltaa.

Julkisuuslain mukaan asiakirjan pyytäjälle on aina ilmoitettava kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Velvollisuus koskee myös tilanteita, joissa asiakirjapyyntö on osittain hylätty, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa. Kirjallisesti asian vireille saattaneelta henkilöltä on tiedusteltava, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjan pyytäjällä on siten laissa turvattu oikeus halutesaan saada perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa tai sen osaa ei anneta. Tätä oikeutta ei kantelun kohteena olevassa tapauksessa ole turvattu.

Totean, että sen jälkeen, kun asiakirjan tai sen osan antamisesta kieltäytymisestä on tehty muutoksenhakukelpoinen päätös, hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu arvioida päätöksen laillisuus. Oikeuskansleri ei ole muutoksenhakuviranomainen eikä oikeuskanslerin tehtävänä laillisuusvalvojana ole arvioida kantelussa esitettyjä, kantelun kohteena olevaan asiakirjaan ja sen osien salassapitoon liittyviä aineellisoikeudellisia kysymyksiä.

Valtioneuvoston kanslian luovuttama osittain mustattu kantelun kohteena oleva raportti on käytettävissäni olevan aineiston perusteella avattu siten, että myös valtioneuvoston mustaamat salassa pidettävät tiedot ovat olleet nähtävissä. Kantelijan 5.2.2015 toimittaman viestin mukaan myös huonosti mustattu versio on ollut tietopyyntö.fi -sivustoilla nähtävillä. Sinänsä, kuten valtioneuvoston kanslian selvityksestä käy ilmi, kanslia on ryhtynyt toimenpiteisiin kyseisen version poistamiseksi mainituilta sivustoilta. Totean kuitenkin, että julkisuuslain 10 ja 18 § asettaa viranomaiselle velvollisuuden huolehtia siitä, ettei osittain julkisen asiakirjan salassa

pidettävä osa tule tietoon, ja siitä, että viranomaisen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto muun muassa asiakirjojen antamisessa ja suojaamisessa noudatettavista menettelyistä.

Toimenpiteet

Kiinnitän valtioneuvoston kanslian huomiota julkisuuslain 14 §:n 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. Kiinnitän lisäksi valtioneuvoston kanslian huomiota velvollisuuteen huolehtia osana hyvää tiedonhallintatapaa siitä, että sen palveluksessa olevilla on julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti tarvittavat tiedot kohdassa mainituista asioista kuten asiakirjojen antamisessa ja suojaamisessa noudatettavista menettelyistä.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Hanna-Mari Pekuri

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi