



Valvontalautakunnan menettely valvonta-asian käsittelyssä

KANTELU

Käräjätuomari arvostelee 2.5.2022 päivätyssä kantelussaan oikeuskanslerille Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan menettelyä valvonta-asian dnro 31620 käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Kantelija arvostelee valvontalautakuntaa valvonta-asian käsittelyn viipymisestä, valvonta-asiassa annetun ratkaisun perustelutavasta ja laiminlyönnistä antaa ratkaisu tiedoksi kantelijalle ja julkaista se sekä aiemmat samaa luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskeneet ratkaisut.

Kantelija arvostelee myös sitä, että ratkaisussa on viitattu salassapidon osalta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain koko 24 §:ään ja todettu, että luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohtien perusteella luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot ovat pysyvästi salassa pidettäviä. Kantelijan mukaan ratkaisusta ei ilmene, onko se salassa pidettävä ja jos on, miltä osin ja millä perusteella.

Kantelijan mukaan tarkoituksena on saattaa menettelyyn liittyneet ongelmakohdat laillisuusvalvonnassa arvioitavaksi ja selvitettäväksi vastaisen varalle.

SELVITYS

Valvontalautakunta on 21.6.2022 antanut siltä pyytämäni selvityksen, joka on tämän ratkaisun liitteenä. Käytettävissäni on ollut valvonta-asian dnro 31620 asiakirjavihko.

RATKAISU

Oikeuskansleri valvoo luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) perusteella. Oikeuskanslerilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa puuttua luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan työhön tai määrätä hänelle kurinpitorangastusta. Tämä toimivalta on Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalla valvontalautakunnalla ja eräissä laissa erikseen säädetyissä asioissa oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla.

Oikeuskanslerilla on oikeus hakea Helsingin hovioikeudelta muutosta valvontalautakunnan ratkaisuun. Valvontalautakunta lähettää oikeuskanslerille jäljennökset valvonta-asioissa antamistaan ratkaisuksista. Ne tarkastetaan oikeuskanslerinvirastossa, jolloin oikeuskansleri päättää, käyttääkö hän asiassa muutoksenhakuoikeuttaan.

Tarkastettuani kantelussa tarkoitetun valvontalautakunnan ratkaisun olen 16.12.2021 päättänyt olla hakematta asiassa valittamalla muutosta.

Oikeuskansleri valvoo, että asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskeva valvontajärjestelmä toimii lainmukaisesti. Osana tätä valvontatehtävää oikeuskansleri valvoo valvontalautakunnan menettelyä valvonta-asioden käsittelyssä ja ratkaisemisessa.

Olen keväällä 2022 päättänyt tehdä valvontalautakuntaan laillisuusvalvontakäynnin, jonka teemoista lähetin valvontalautakunnalle kirjeen 24.4.2022. Laillisuusvalvontakäynnillä 23.5.2022 keskusteltiin työtilanteesta valvontalautakunnassa, sähköisestä asiointipalvelusta saaduista kokemuksista, valvonta-asioden asiakirjojen julkisuuskäytännöistä valvontalautakunnassa, valvonta-asioden ratkaisujen toimittamisessa oikeuskanslerille havaituista viiveistä, valvontalautakunnan ratkaisutietokannan päivittämisestä ja päätösten perustelujen laadussa laillisuusvalvonnassa havaituista puutteista, jotka vaikeuttavat oikeuskanslerin muutoksenhakuohjelmia ja ovat omiaan heikentämään luottamusta valvonnan uskottavuuteen, sekä mahdollisista keinoista perustelujen laadun parantamiseksi. Laillisuusvalvontakäynnistä 23.5.2022 on laadittu liitteenä oleva tarkastuskertomus (10.6.2022, OKV/896/71/2022). Kantelussa valvontalautakunnan menettelystä esitetty arvostelu koskee osaksi samoja aiheita, jotka jo olivat esillä laillisuus-

valvontakäynnilläni. Tämä huomioon ottaen arvioin seuraavassa kantelussa tarkoitetun valvonta-asian käsittelyn kestoa, valvonta-asian ratkaisun tiedoksiantoa ja ratkaisun salassapitoa koskevaa kysymystä.

Käsittelyn kesto

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 19 §:n 1 momentin mukaan siltä osin kuin laissa ei toisin säädetä, valvonta-asian käsittelyyn valvontalautakunnassa, valvontayksikössä ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) ja saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelussa tarkoitettu valvonta-asia dnro 31620 on tullut vireille valvontalautakunnassa 22.6.2020 Pirkanmaan käräjäoikeuden ilmoituksesta. Valvonta-asia on ratkaistu valvontalautakunnan 2. jaoston kokouksessa 22.10.2021, ja se on annettu 19.11.2021.

Kantelun mukaan käsittelyaikaa voi pitää liian pitkänä, eikä tiedossa ole syytä, joka perustelisi käsittelyn viipymistä. Kantelun mukaan käsittelyaikaa on voinut jonkin verran pitkittää se, että asian vireillä ollessa on toimitettu uusi kirjelmä, josta on pitänyt pyytää vastaus luvan saaneelta oikeudenkäyntiavustajalta. Kantelija oli viimeiseen valvontalautakunnan lausumapyyntöön vastatessaan 8.6.2021 kiinnittänyt huomiota jo tuolloin pitkäksi muodostuneeseen käsittelyaikaan ja pyytänyt asian joutuisaa ratkaisemista. Kantelun mukaan syynä kiirehtimispyyntöön oli muun ohella se, että kyseinen avustaja esiintyy säännönmukaisesti kantelijan käräjäoikeudessa oikeudenkäyntiavustajana eivätkä hänen menettelyynsä liittyneet ongelmat olleet vähentyneet.

Saadun selvityksen mukaan luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan viimeinen vastaus on saapunut valvontalautakunnalle 25.5.2021. Jaostot ovat seuraavan kerran kokoontuneet syys-lokakuussa 2021, jolloin valvonta-asia on ratkaistu. Vakiintuneen käytännön mukaan jaostot eivät kokoonnu kesän aikana. Valvonta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on vuonna 2021 ollut noin 12,5 kuukautta. Myös koronavirusepidemia on vaikuttanut vuonna 2020-2021 valvonta-asioiden käsittelyaikoihin, pidentäen osaltaan käsittelyaikoja.

Valvontalautakunnalle vuosittain saapuvien valvonta- ja palkkioriita-asioiden määrän suhteellisesti tasaisuudesta huolimatta on vuosittain seuraavalle vuodelle siirtyvien asioiden määrä val-

vontalautakunnassa kasvanut. Osittain tähän on viime vuosien osalta ollut syynä poikkeuksellinen korona-aika, joka on edellyttänyt uusien kokouskäytäntöjen ja toimintatapojen omaksumista. Asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen on korona-aikaakin laajemmin syynä kanteluiden ja hakemusten laadun muuttuminen viime vuosina. Asiat, joita kantelut ja hakemukset koskevat, ovat aiempaa laajempia ja kompleksisempia. (Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi asianajajista annetun lain ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 14 ja 15 §:n muuttamisesta; oikeusministeriön lausuntopyyntö 1.7.2022, VN/33208/2021, s. 9).

Vuonna 2020 lautakunta ratkaisi poikkeuksellisista olosuhteista johtuen 341 valvonta-asiaa ja 58 palkkiorita-asiaa. Seuraavana vuonna 2021 lautakunta sai ratkaistua 476 valvonta-asiaa ja 80 palkkiorita-asiaa. Tähän tulokseen pääseminen edellytti valvontalautakunnalta ylimääräisten valmistelijoiden rekrytointia valvontayksikköön sekä normaalin kokousaikataulun ohella ylimääräisten jaostokokousten järjestämistä. Käsittelyajat ovat vuodesta 2016 kasvaneet vuosittain. Vuonna 2021 käsittelyaika oli jo lähes kaksinkertainen vuoden 2016 käsittelyaikaan verrattuna. Käsittelyaika vuonna 2021 oli yli kaksitoista kuukautta. (em. luonnos hallituksen esitykseksi, s. 9)

Lisäksi laillisuusvalvontakäynnillä 23.5.2022 saatujen tietojen mukaan valvontayksikössä on ollut henkilöstön vaihtuvuutta ja pitkäaikaista osaamista on lähtenyt. Vaihtuvuus on aiheuttanut myös töiden ruuhkautumista. Valvontalautakunnan puheenjohtajan mukaan tämä on aiheuttanut lisätyötä myös valvontalautakunnan jäsenille.

Nyt kyseessä olevan valvonta-asian asiakirja-aineistosta ilmenee, että 22.6.2020 vireille tullessa valvonta-asiassa on tehty säännöllisesti toimenpiteitä 17.8.2020 asti, jolloin kantelijan lausuma on toimitettu tiedoksi luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle. Seuraava toimenpide valvonta-asian käsittelyssä on ollut vastauksen pyytäminen luvan saaneelta oikeudenkäyntiavustajalta 29.4.2021 kantelijan 19.4.2021 toimittamasta lisäkirjoituksesta. Valvontalautakunnan ratkaisua edeltänyt kirjeenvaihto valvonta-asiassa on päättynyt 10.6.2021, jolloin kantelijan ilmoitus on lähetetty luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle. Asia on tuotu ratkaistavaksi 2. jaoston kokoukseen 22.10.2021.

Valvonta-asian kohteena olevan luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan ja kantelijan tai ilmoittajan kannalta käsittelyn kestoa arvioitaessa merkityksellisenä ajankohtana on pidettävä ratkaisun antamispäivää 19.11.2021. Valvonta-asian vireille tulosta ratkaisun antamispäivään on kulunut lähes 17 kuukautta. Ottaen erityisesti huomioon noin kahdeksan kuukauden ajanjakson elokuun 2020 ja huhtikuun 2021 välisenä aikana, jolloin valvonta-asiassa ei ole käyty kirjeenvaihtoa tai tehty toimenpiteitä, katson, että valvonta-asian käsittely on aiheettomasti viipynyt ja käsittelyaika on ollut kohtuuttoman pitkä sekä valvonta-asian asianosaisena olevan luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan että ilmoittajan kannalta.

Ratkaisun tiedoksianto

Kantelun mukaan valvonta-asiassa 19.11.2021 annettu ratkaisu toimitettiin kantelijalle sähköpostitse 16.2.2022 vasta, kun hän oli sitä erikseen pyytänyt. Pyynnön ratkaisun toimittamisesta kantelija teki tiedusteltuaan valvonta-asian käsittelyvaihetta ja syytä käsittelyn viipymiselle. Kantelun mukaan laiminlyönti antaa päätös tiedoksi viipymättä on tosiasiassa vaikuttanut asian käsittelyyn. Vaikka kantelijalla tai ilmoittajalla ei ole ollut muutoksenhakuoikeutta, kantelija olisi voinut päätöksen lopputuloksen vuoksi esittää näkemyksensä muutoksenhaun tarpeesta oikeuskanslerinvirastolle, jolla muutoksenhakuoikeus on ollut.

Valvontalautakunnan selvityksen mukaan käräjäoikeuden ilmoitus on saapunut valvontayksikköön kirjepostilla ja asiassa käyty kirjeenvaihto ja annettu ratkaisu on toimitettu käräjäoikeudelle samaa tiedoksiantotapaa käyttäen. Ratkaisu on lähetetty valvontayksiköstä käräjäoikeudelle postilla 19.11.2021 eli ratkaisun antamispäivänä. Valvontayksikkö ei saa postitse tavallisena kirjeenä toimitetuista lähetyksistä vastaanottokuittausta tai muuta tietoa lähettämisen jälkeen. Selvityksen mukaan valvontayksiköllä ei ollut syytä epäillä, etteikö ratkaisiasiakirja olisi saavuttanut vastaanottajaa. Kantelija on ollut 16.2.2022 yhteydessä valvontayksikköön ja ilmoittanut, ettei hän ollut saanut ratkaisua tiedoksi. Hänelle on tuolloin ilmoitettu, että ratkaisu on toimitettu hänelle postitse. Ratkaisu on yhteydenoton seurauksena toimitettu kantelijalle sähköpostitse samana päivänä.

Nyt kyseessä olevan valvontalautakunnan ratkaisun toimittamisesta postitse käräjäoikeudelle ei ole saatavissa lisätietoja laillisuusvalvonnan keinoin. Oikeuskanslerinvirastossa on laillisuusvalvontakäyntiä edeltäneen vuoden aikana havaittu, että valvontayksiköstä on jäänyt toimittamatta valvontalautakunnan ratkaisuja oikeuskanslerille muutoksenhakuparkintaa varten. Viiveet ovat olleet jopa usean kuukauden pituisia. Asiasta on keskusteltu laillisuusvalvontakäynnillä. Valvontayksikön mukaan ongelmia ja sekaannuksia on aiheutunut eri järjestelmien (asiointipalvelu, sähköposti, posti) käytöstä ratkaisujen toimittamiseen eri tahoille. Valvontayksikössä on tilanteen korjaamiseksi laadittu taulukko, johon merkitään tieto ratkaisun lähettämisestä oikeuskanslerille, asianajajalle ja kantelijalle.

Ratkaisujen salassapito-ohje

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.

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut oikeu-

denkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävät. Mainituissa tehtävissä oikeudenkäyntiavustajan tulee erityisesti: 4) olla luvattomasti ilmaisematta sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liike- tai ammattisalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon; 5) olla luvattomasti ilmaisematta muita kuin 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja, joita hän tehtävää hoitaessaan on saanut tietää asiakkaastaan ja tämän oloista.

Mainitun lain 19 §:n 2 momentin mukaan valvontalautakunnan, valvontayksikön ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen valvonta-asiassa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, jollei luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan salassapitovelvollisuudesta muuta johdu. Asiakirja ei kuitenkaan tule julkiseksi, ennen kuin valvontalautakunnan tai oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätös on annettu tai kun se on asiaan osallisen saatavissa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen julkisuuslaissa 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 17 §:n mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Julkisuuslain 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa 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 vaitiolovelvollisuus.

Julkisuuslain 25 §:n 1 momentin 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. Pykälän 2 momentin mukaan merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin. Salassapitomerkintä tehdään merkitsemällä asiakirjaan "SALASSA PIDETTÄVÄ" ja ruotsiksi "SEKRETESSBELAGD". Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytys-

lauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. Kun asiakirjan tai siinä olevien tietojen salassapidolle ei enää ole perusteita, merkinnän poistamisesta tai muuttamisesta on tehtävä merkintä asiakirjaan, johon alkuperäinen merkintä on tehty. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään asiakirjaa ulkopuoliselle annettaessa. [\(9.8.2019/907\)](#)

Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista.

Kantelija on arvostellut valvontalautakuntaa siitä, että valvontalautakunnan ratkaisussa on salassapidon osalta viitattu julkisuuslain 24 §:ään, joka sisältää käytännössä kaikki laissa tarkoitetut salassapitoperusteet, ja lisäksi todettu, että luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohtien perusteella luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot ovat pysyvästi salassa pidettäviä. Kantelijan mukaan valvontalautakunnan kannanotto oikeudenkäynnin julkisuudesta on epäselvä ja harhaanjohtava. Ratkaisusta ei ilmene, onko se salassa pidettävä ja jos on, miltä osin. Edelleen, jos ratkaisu on salassa pidettävä, salassapitoa ei ole mitenkään perusteltu. Koska ratkaisun salassapitoa koskeva määräys on epäselvä, on mahdotonta ottaa enemmälti kantaa salassapitoa koskevaan kysymykseen. Kantelijan mukaan yleisesti ottaen voi arvioida, että ratkaisuun ei sisälly tietoja, jotka kuuluvat oikeudenkäyntiavustajan ja hänen päämiehensä välisen neuvottelusalaisuuden piiriin. Kantelijan mukaan valvontalautakunta ei ole myöskään käsittelyn kuluessa pyrkinyt tätä erityisesti selvittämään esimerkiksi luvan saaneelta oikeudenkäyntiavustajalta tiedustelemalla, sisältyykö käsittelyaineistoon salassa pidettäviä tietoja.

Valvontalautakunnan ratkaisussa on todettu seuraavaa: ”Salassapito. Tämän päätöksen salassapito määräytyy luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 19 §:n 2 momentin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n nojalla. Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohtien perusteella luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot ovat pysyvästi salassa pidettäviä.”

Valvonta-asian asiakirja-aineistosta ilmenee, että valvontalautakunnan vastauspyynnössä luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle on todettu, että ”Valvontalautakunnan asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen valvonta-asiassa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, jollei luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan salassapitovelvollisuudesta muuta johdu (laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista 19 §:n 2 momentti). Kanteluasiakirjat ovat salassa pidettäviä ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaa asian selvittämistä tai on omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 §:n 1 momentin 6 kohta).

Edelleen vastauspyynnössä on todettu, että ”Kantelijalle varataan tilaisuus lausua vastauksenne johdosta, minkä vuoksi se toimitetaan hänen tiedokseen. Mikäli moitteisiin vastaaminen edellyttää esimerkiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan tai viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n perusteella salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen kertomista, pyydän teitä ilmoittamaan, millä perusteella katsotte tietojen olevan salassa pidettäviä, ja laatimaan näitä tietoja koskevan osan vastauksestanne erilliseksi asiakirjaksi. Tietojen salaaminen on mahdollista vain, jos salassapidolle on lain tasolla säädetty peruste. Tätä erillistä osaa vastauksestanne ei saateta kantelijan tietoon. Toimitattehan moitteisiin myös vastauksen, joka voidaan antaa kantelijalle.”

Asiakirja-aineiston perusteella luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja ei ole ilmoittanut, että hänen vastauksensa sisältäisi salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja.

Valvontalautakunnan selvityksen mukaan valvonta-asian dnro 31620 ratkaisussa ei ole otettu kantaa ratkaisun salassapitoon. Valvontalautakunnan ratkaisuihin nykyisin kirjattu salassapito-ohje ei valvontalautakunnan mukaan ole ratkaisukohtainen. Sama yleinen ohjeistus salassapidosta annetaan jokaisessa valvontalautakunnan ratkaisussa. Valvonta-asioiden asiakirjojen salassapito tulee arvioitavaksi vasta, kun erillinen asiakirjan luovuttamista koskeva kolmannen tahon esittämä pyyntö saapuu valvontalautakunnalle.

Valvontalautakunnan mukaan kantelijalle tai ilmoittajalle toimitettavassa ratkaisussa ei ole erillisiä salassapitomerkintöjä, sillä hänelle ei lähtökohtaisesti voi päätyä valvonta-asiassa annettavan ratkaisun yhteydessä häntä velvoittavan salassapitovelvollisuuden alaista tietoa. Kantelija tai ilmoittaja ei ole valvonta-asiassa asianosainen, eikä kantelun kohteen valvontalautakunnalle ilmoittamia, lain nojalla salassa pidettäviä tietoja toimiteta kantelijalle tai ilmoittajalle, ellei kyse ole kantelijan omista salaisuuksista.

Laillisuusvalvontakäynnillä 23.5.2022 valvontalautakunnalta tiedusteltiin korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO:2021:51 viitaten, ovatko valvonta-asioiden asiakirjojen julkisuuskäytännöt muuttuneet. Korkein oikeus on mainitussa ratkaisussaan, jossa oli kyse luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevan valvonta-asian oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapitomääräyksestä hovioikeudessa, todennut, että salassapitomääräyksestä tulee ilmetä sen kohteena olevat asiakirjat, muussa laissa säädetty salassapitoperuste sekä säännöksen edellyttämä haittappunninta sellaisella tarkkuudella, että ratkaisun lainmukaisuus on tarkastettavissa vaarantamatta salassapidon perustetta. Korkein oikeus katsoi, että jokaisessa valvonta-asiassa on erikseen arvioitava, sisältyykö asiakirjoihin esimerkiksi lupalakimiehen vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Salassapitomääräystä ei tule antaa ainoastaan valvonta-asian yleisen luonteen perusteella.

Valvontalautakunnan laillisuusvalvontakäynnillä kertoman mukaan valvontalautakunnan julkisuuskäytäntöjä on muutettu, ja nykyisin lähtökohtana aiemmasta poiketen on julkisuuslain mukainen lain salassapitoperusteiden olemassaoloon perustuva tarkastelu, eikä oletus siitä, että kaikki materiaali on asianajosalaisuuden alaista. Näin ollen myös aiempi käytäntö, jossa kaikki valvonta-asioiden asiakirjat on leimattu salassapitoa osoittavalla yleisellä leimalla yksilöimättä sovellettavia lainkohtia, on lopetettu.

Tuomioistuimet voivat määrätä oikeudenkäyntiasiakirjan salassa pidettäväksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) nojalla. Valvontalautakunnalla ei ole lakiin perustuvaa mahdollisuutta salassapitomääräyksen antamiseen. Valvontalautakunnan asiakirjoihin sovelletaan edellä kuvatuin tavoin julkisuuslakia, jossa on säädetty salassapitomerkinästä. Julkisuuslain 25 §:n 1 momentin mukaan salassapitomerkinästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan julkisuuslain mukaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. Viranomaisen tekemällä salassapitomerkinällä ei sinänsä ole salassapitoa luovaa merkitystä (HE 30/1998 vp, s. 101), eli se ei ole lopullinen kannanotto salassapidosta, vaan kenellä tahansa on oikeus pyytää salassa pidettäväksi merkittyjä asiakirjoja ja saada niiden salassapidosta valituskelpoinen päätös. Salassapitomerkinän tarkoitus on saattaa asianosaisuuden perusteella salassa pidettäviä tietoja saanut taho tietoiseksi siitä, että niiden käyttöön liittyy salassapidosta johtuvia rajoituksia (EOAK 2014/2019).

Valvontalautakunnan mukaan kantelijalle tai ilmoittajalle toimitettavassa ratkaisussa ei ole erillistä salassapitomerkintää, sillä hänelle ei lähtökohtaisesti voi päätyä valvonta-asiassa annettavan ratkaisun yhteydessä häntä velvoittavan salassapitovelvollisuuden alaista tietoa. Sen sijaan ratkaisussa on valvontalautakunnan nykyisen käytännön mukaan salassapito-ohje, joka ei ole ratkaisukohtainen ja joka saadun selvityksen perusteella merkitään samalla tavoin jokaiseen valvontalautakunnan ratkaisuun. Julkisuuslaki ei suoranaisesti tunne tällaista kyseisen ratkaisun konkreettisesta sisällöstä riippumatonta, yleisluontoista salassapito-ohjetta. Valvontalautakunnan ratkaisuun sisältyvästä salassapitoa koskevasta ohjeesta ei ilmene ratkaisun vastaanottavalle kantelijalle tai ilmoittajalle, sisältääkö ratkaisu lainkaan salassa pidettävää tietoa ja mikäli sisältää, miltä osin ja minkä lainkohtien perusteella. Valvontalautakunnan selvityksessä ei ole kerrottu, mistä syystä yleisluontoinen maininta on katsottu valvontalautakunnan ratkaisuihin tarpeelliseksi, vaikka siitä ei ilmene kyseisiä tietoja. Nähdäkseni salassapito-ohje on omiaan herättämään epätietoisuutta ja luomaan vaikutelman siitä, että ratkaisussa olisi jotakin salassa pidettävää, vaikka julkisuuslain mukaan lähtökohtana tulisi olla asiakirjojen julkisuus. Näin ollen menettely ei ole näkemykseni mukaan julkisuusperiaatteen mukainen. Katson, että alustavankin salassapitoa koskevan arvion tulisi olla ratkaisukohtainen ja siitä tulisi ilmetä, mihin julki-

suuslain 24 §:n 1 momentin kohtaan tai muuhun lain kohtaan salassapidon arvioidaan perustuvan, vaikka kyseessä ei ole lopullinen kannanotto ratkaisun salassapitoon. Arvion asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään asiakirjaa ulkopuoliselle annettaessa.

Toimenpiteet

Ottaen huomioon valvontalautakuntaan tehdyllä laillisuusvalvontakäynnilläni 23.5.2022 käsitellyt asiat, kantelu ei anna aihetta muuhun kuin että saatan edellä valvonta-asian käsittelyn kestosta ja ratkaisujen salassapito-ohjeesta esittämäni käsityksen valvontalautakunnan tietoon. Kantelu ei ole antanut muilta osin aihetta toimenpiteisiin.

Pyydän, että valvontalautakunta ilmoittaa minulle 1.3.2023 mennessä, mihin toimiin se on tämän päätöksen johdosta ryhtynyt.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto