

Oikeustapaukset

PASI NEVALAINEN, RIITTA SOKKA, HEIKKI KUUTTI



Oikeustapauksiin on koottu joukko julkisuuslain soveltamisen kannalta mielenkiintoisia korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien, eduskunnan oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin ja tietosuojavaltuutetun käsittelemiä tapauksia. Tarkoituksena on antaa kuva käytännön ongelmatilanteista ja niiden ratkaisuista. Lyhyet tiivistelmät kertovat lain tulkinnasta riitatapauksissa, asioista jotka ovat aiheuttaneet erimielisyyksiä tiedon pyytäjän ja viranomaisen välillä ja siitä, miten viranomaisen toiminnan laillisuutta valvovat tahot ovat tapaukset ratkaisseet.

Käsittely noudattaa julkisuuslain teemoja. Aluksi on käsitelty peruskysymyksiä esimerkiksi viranomaisen ja viranomaisen asiakirjan määrittelystä, tämän jälkeen julkisuuslain mukaan salassapitoa koskevien momenttien tulkintaa ja lopuksi tietojen luovuttamista ja viranomaisen päätöstä koskevia tapauksia. Käsittelyjärjestys noudattaa löyhästi järjestystä ”periaatteesta tietopyyntöön ja tietojen luovutukseen”.

Kunkin kappaleen alussa on lyhyt yleisluontoinen selostus kyseisistä julkisuuslain kohdista. Lähteinä on käytetty lainkohtia, sekä kirjallisuuden osalta erityisesti Olli Mäenpään *Julkisuusperiaatetta* (2009).

Julkisuuslain tavoitteet

Julkisuusperiaate

Viranomaisen tulee toiminnassaan noudattaa julkisuusperiaatetta. Lähtökohtana on tiedon avoimuus, josta tehtävät poikkeukset edellyttävät erityisiä, laissa määriteltyjä perusteita. Myös viranomaisen toiminnalta edellytetään avoimuutta sekä valmiutta viestiä omasta toiminnastaan.

Avoimuus ja yleinen oikeus tietoon on yksi nykyaikaisen yhteiskunnan keskeisiä toimintaperiaatteita. Julkisuusperiaate tukee vallankäytön konkreettista valvontaa ja lisää kansalaisten luottamusta viranomais-toimintaa kohtaan. Varsinkin asioiden valmisteluun liittyvä etukäteis-julkisuus on omiaan ehkäisemään viranomaistoiminnan mahdollisia väärinkäytöksiä ja antamaan vaikutusmahdollisuuksia myös niille, joilla virallista asemaa päätöksenteossa ei ole.

Oikeus saada tieto viranomaisen toiminnasta on perustuslain (731/1999) 12. pykälän kakkosmomenttiin kirjattu perusoikeus. Sen 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 tilanteesta.” Viranomaisen asiakirja on myös julkisuuslain (621/1999) ensimmäisessä pykälässä määritelty peruslähtökohdiltaan julkiseksi.

Viranomaisen toimintaa koskee julkisuusolettama: poikkeaminen julkisuudesta edellyttää julkisuuslain tai erillislainsäädännön mukaisen perustelun. Julkisuusolettaman rajoitukset ja siitä tehtävät poikkeukset on arvioitava ja ratkaistava joka kerta erikseen. Julkisuutta voidaan rajoittaa, jos se loukkaa joltain osin tärkeätä yleistä tai yksityistä etua. Yksityisyys, yksityiselämä ja henkilötiedot on suojattu perusoikeuden tasoisin säännöksin. Tällöin mahdollisia ongelmia pyritään estämään ennalta. Keinoja ovat viranomaiselle asetettu vaitiolovelvollisuus, asian salassapito ja muut tiedonsaantia koskevat rajoitukset.

Velvollisuus perustella päätös on viranomaisella. Näin ollen tietoa pyytävän tahon, kuten kansalaisen tai toimittajan ei tarvitse esittää perusteluja sille, miksi asiakirja on julkinen tai miksi hän tiedon haluaa. Käytännössä tiedon käyttötavoilla voi olla merkitys. Esimerkiksi asianosaisella voi olla oikeus häntä itseään koskevaan, muuten salassa

pidettävään tietoon ja toimittajalla on oikeus saada toimituskäyttöä varten henkilörekisterejä massaluovutuksena. Tällöin tiedon tarve on perusteltava.

Julkisuuslakiin kirjattu periaate kohdistuu ensisijaisesti viranomaisen hallussa olevaan, jossain muodossa tallennettuun tietoon eli viranomaisen asiakirjaan. Asiakirjan lisäksi julkisuusperiaatteen voidaan katsoa kohdistuvan viranomaisella olevaan tietoon sinänsä sen tallennusmuodosta riippumatta. Tallentamattomien tietojen sääntely on kuitenkin olennaisesti yleisluontoisempaa ja suppeampaa kuin asiakirjan. Tällöin tulee ottaa huomioon asiakirjan määritelmä. Julkisuuden toteuttaminen kuuluu viranomaisen virkavelvollisuuden piiriin, joskin tässä yhteydessä tiedotustoimintaa koskevat säännökset ovat useimmiten yleisluontoisia. Erityisestä tiedotusvelvollisuudesta on säädetty julkisuuslain ohella hallintolaissa (434/2003) ja kuntalaissa (365/1995).

Julkisuuden toteuttamisella on neljä päämuotoa, joiden käytännön merkitys vaihtelee: asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus, käsittelyn julkisuus, tiedottaminen sekä hyvä tiedonhallintatapa. Julkisuusperiaate toteutuu hajautetusti, jolloin jokainen toteuttaa itse perusoikeutensa pyytämällä tietoa viranomaiselta tai ottamalla vastaan viranomaisen tiedotteita. Julkisuuden toteuttaminen on hajautettu myös viranomaisen sisällä: jokaisella viranomaisen palveluksessa olevalla on velvollisuus toteuttaa tietopyyntö tehtäviinsä kuuluvissa asioissa.

Käytännössä viranomaisen toimintaa valvovat tahot sekä tuomioistuimet ovat joutuneet puuttumaan viranomaisen toimintaan. Moitteita ovat aiheuttaneet puutteet viranomaisen toiminnan läpinäkyvyydessä ja palvelualltiudessa. Viranomaisen tulisi ohjata ja avustaa tietoa pyytävää, mikä ei aina käytännössä toteudu.

Julkisuusperiaatteen edistäminen. Viranomaisen tulee aktiivisesti pyrkiä tukemaan julkisuusperiaatteen toteutumista käytännössä. Näin ei tapahtunut kun viranomaisen kieltäytyi antamasta asiakirjaa, mutta ei antanut päätöksestään kirjallista valituskelpoista ratkaisua. Tehtyään kielteisen päätöksen viranomaisen olisi pitänyt ohjata asiakirjan pyytäjää asian saattamiseksi toisen viranomaisen ratkaistavaksi. (EOA 1602/4/00)

Tietopyynnön yksilöinti. Verotoimiston olisi tullut ohjata tietopyynnön tehnyttä yksilöimään pyyntönsä ja huolehtia siitä, että tarvittavat tiedot ovat asianmukaisesti saatavilla. Lisäksi viranomaisen toiminnasta kantelevalla on oltava oikeus saada tietää hä-

nen asioitaan hoitaneiden virkamiesten nimet. (EOA 2001/2003)
Asian käsittelijät. Asianosaisella oli oikeus saada häntä itseään koskevat tiedot, ja tämäntapaisissa tilanteissa julkisuusperiaatteesta poikkeamiseen oikeuttavia seikkoja olisi tulkittava suppeasti. Luottamusta julkiseen valtaan voidaan lisätä avoimuudella ja avoimuutta esimerkiksi sillä, että julkisen vallan käyttäjät esiintyvät omilla nimillään. Tapauksessa eläkettä hakeneella oli oikeus saada tietää kaikkien hänen asiansa käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden nimet, eikä pelkästään hänen pyytämänsä asiantuntijalääkäarin nimi. Asiantuntijalääkäarin nimeä ei voitu salata pelkästään siksi, että nimen julkaiseminen olisi lisännyt etujen hakijoiden yhteydenottoja. (EOA 1084/4/00)

Virkamiehen on esiinnyttävä omalla nimellään. Hallinto-asiassa annettavaan päätökseen on hallintolain mukaan merkittävä päätöksen tehnyt viranomaisena. On selvä, että merkityn nimen on oltava viranomaisen virallinen nimi. Yksittäinen virkamies käyttää päätöstä tehdessään viranomaisen päätösvaltaa. Tämän takia virkamiehen on hyvän hallintotavan mukaan käytettävä, vaikkei sitä ole lakiin suoraan kirjattu, omaa nimeään. Virkamies voi sen sijaan käyttää mitä tahansa väestötietojärjestelmään kirjattua virallista nimeään. (EOA 686/4/09)

Kieltäytymisen perusteleva. Kieltäytyessään pyydettyjen esitutkinta-asiakirjojen luovuttamisesta asianosaiselle, vankilanjohtajan olisi pitänyt esittää ne tosiseikat, joiden perusteella asianosaisen tiedonsaantia oli rajoitettu. Viranomaisen päätöksestä ei käynyt ilmi julkisuuslain mukaista syytä tietojen antamatta jättämiselle. Asia palautettiin viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. (Helsingin HAO 345/31.5.2002)

Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen asiakirja on lähtökohtaisesti julkinen. Julkisen ja salassa pidettävän tiedon erottamisessa on oltava kuitenkin tarkka: viranomaisena ei saa antaa salassa pidettäviä tietoja sivullisille. Vaikka julkisuusarvion tekee viranomaisena, viranomaisen omat, tiedotusta koskevat säännöt eivät voi ohittaa lain kirjainta.

Salassa pidettävien tietojen leviäminen. Julkisuusperiaate ei voi ohittaa viranomaisille laissa säädettyjä salassapitovelvoitteita, eikä viranomaisena saa edesauttaa salassa pidettävien tietojen leviämistä ulkopuolisille. Tapaus liittyi poliisipartion mukana liikkuneisiin toimittajiin. Vaikka julkisuusperiaate edellyttää myös poliisilta avoimuutta ja tietojen jakamista, poliisin toimintaan sisältyy paljon ehdottoman salassapidon alaista tietoa. Suurin osa ongelmatilanteista koskee yksityiselämän piiriin kuuluvan tiedon suojaamista ulkopuolisilta. Nyt salassa pidettäviä asioita oli tullut partioiden mukana liikkuneiden

toimittajien tietoon, vaikkakin oli sovittu, etteivät toimittajat saaneet levittää saamiaan salassa pidettäviä tietoja. (EOA 194/2007)

Virkasäännön mukainen kirjallinen varoitus. Nimikirjalain mukaan tieto työntekijälle tai virkamiehelle annetusta varoituksesta on salassa pidettävä tieto. Lain mukaan kunnalla ei kuitenkaan ollut velvollisuutta pitää nimikirjaa, jolloin henkilölle annettu varoitus oli julkinen tieto. Henkilöstöasioista tietoja annettaessa olisi kuitenkin otettava huomioon yksityiselämän suojaa koskevat säännökset. Esimerkiksi tiedot henkilön elämäntavoista ja muut vastaavat henkilökohtaisia oloja kuvaavat tiedot ovat salassa pidettäviä. (EOA 828/2000)

Viranomaisen omat salassapitosäännökset. Viranomainen ei voinut perustella asiakirjojensa salassapitoa omilla säännöksillään, vaan perustelu olisi pitänyt tehdä lain tai viranomaisen lain nojalla antaman määräyksen pohjalta. Verovirasto oli vedonnut kieltäytyessään luovuttamasta tietoja tiukkoihin salassapitosäännöksiinsä. (AOK 916/1/06/20.11.2007)

Salassapidosta tehty yleispäätös. Kysymystä asiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta ei voida ratkaista yleispäätöksellä, vaan julkisuus on ratkaistava aina tapauskohtaisesti vastauksena asiakirjan luovuttamisesta koskevaan tietopyyntöön. Kunnanhallitus oli vaatinut tarkastuslautakuntaa luovuttamaan sille kunnan omistamaa kiinteistöä koskevan tarkastusraportin. Lautakunta oli kuitenkin julistanut tarkastusraportin ”kuntalaisten edun vuoksi” salaiseksi. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen. (Vaasan HAO 01010/03/5300)

Lain tarkoitus

Julkisuuslailla on selkeä liitântä julkisyhteisön toimintaan, asioiden käsittelyyn viranomaisessa ja julkisen vallan käyttöön. Julkisuuslain 3. pykälän säännöksen mukaan lain tarkoitus on ”toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilölle ja yhteisölle mahdollisuus valvoa julkisen vallan varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.”

Asiakirjajulkisuus on yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumisen sekä vallankäytön kritiikin ja valvonnan edellytys. Valvonnan avulla voidaan ennakoida viranomaistoimintaa ja ehkäistä mahdollista epäasiallista toimintaa. Lain tarkoituksena on, että viranomaisen tuottama ja hallitsema tieto saataisiin osaksi yhteiskunnallista keskustelua ja tätä kautta monipuolisemman käsittelyn ja päätöksenteon kohteeksi. Tämántapai-

nen viranomaistoiminnan valvonta ja kommentointi on luontevaa etenkin medialle, joka pystyy käytännössä toteuttamaan yhteisöjen valvontamahdollisuuksia. Lain sanamuoto voidaan mieltää oikeutetuksi tiedonhankinnan keinoksi ja journalismissa sovellettavaksi toimintamalliksi.

Julkisuuslain soveltamisessa korostuvat ihmisten oikeudet tietoon, tiedonsaantioikeuden rajoitukset ja viranomaisen velvollisuudet toteuttaa julkisuusperiaatetta. Viranomaiselta edellytetään avoimuutta kertoa ja tiedottaa hallussaan olevasta tiedosta sen tallentamismuodosta riippumatta.

Julkisuuslaki on perustuslaissa säädettyä perusoikeutta toteuttava yleislaki, josta voidaan poiketa vain erityissäännöksin. Laissa kiteytetään paitsi julkisuuden myös salassapidon yleiset perusteet. Erityissäännösten perusteella tiedonsaantia voidaan välttämättömistä syistä rajoittaa tai esimerkiksi verotietojen osalta laajentaa. Erityissäännökset syrjäyttävät julkisuuslain takaamat tiedonsaantimahdollisuudet vain siltä osin kuin ne selvästi poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi henkilötietojen luovuttamiselle asettavat omia rajoituksiaan henkilötietolaki (523/1999), verotietojen luovuttamiselle laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) sekä tietojen julkaisemiselle rikoslaki (39/1889) ja tekijänoikeuslaki (404/1961).

Yrityksen arvonlisäverotiedot. Verotusasiakirjoihin ja verotustietoihin sovelletaan lähtökohtaisesti verojulkisuuslakia (1346/1999), joka koskee kaikkia verovelvollisia ja jonka mukaan arvonlisäverotuspäätökset ovat salassa pidettäviä verotusasiakirjoja. Yleisradio oli pyytänyt konserniverokeskukselta tietoja yrityksen arvonlisäverotuksesta, mutta tietoja ei tarvinnut luovuttaa, koska julkisuuslaki on yleislaki ja verojulkisuuslaki on erityislaki. (Helsingin HAO 05/1022/2 /8.11.2005)

Ampuma-aseluvat. Tietopyyntö ratkaistiin soveltamalla julkisuuslakia, mutta tiedot pidettiin salassa ampuma-aselain (1/1998) nojalla. Kyseisen lain mukaan poliisin ylläpitämät tiedot ampuma-aseista, aseiden osista, patruunoista ja erityisesti vaarallisista ammuksista ovat salassa pidettäviä. Myös edellä mainittuja koskevat lupa-anomukset ovat salassa pidettäviä. Poliisi voi kuitenkin erityisestä syystä vahvistaa yksittäisen luvan voimassaolon, mikäli tietoa pyytäneen henkilöllisyys on poliisin tiedossa. (KHO 2060/2/04)

Esimerkiksi potilaslaki (785/1992) antaa ainoastaan asianosaiselle oikeuden saada tietoja potilaskertomuksista.

Potilasasiakirjat. Potilaslaki syrjäyttää erityislakina julkisuuslain, eikä potilasasiakirjoja voida luovuttaa kuin tieteellistä tutkimusta tai tilastointia varten. Terveyskeskuksen ei tarvinnut luovuttaa toimittajan pyytämää, entisellä kaatopaikalla asuneen väestön potilasasiakirjoja kopioitavaksi tai nähtäväksi. (03/0081/2/10.2.2003)

Sota-arkiston potilasasiakirjat. Sota-arkisto oli noudattanut lakia kieltäytyessään luovuttamasta edesmenneen isän kantakorttia ja potilasasiakirjoja korvausasian selvittämistä varten. Ne voitiin luokitella potilasasiakirjoiksi, vaikka niitä säilyttiinkin Sota-arkistossa. (Helsingin HAO 07/1598/2/16.11.2007)

Yksityinen toiminta jää julkisuuslain ulkopuolelle. Toisaalta yksityisen sektorin salassapitosäännökset eivät automaattisesti ja sellaisenaan siirry myös julkishallinnossa sovellettaviksi. Esimerkiksi yksityisen tahon viranomaiselle toimittama asiakirja, kuten hakemus tai tarjous, muuttuu viranomaisen hallussa viranomaisen asiakirjaksi.

Oikeus tietoon

Viranomainen

Julkisuuslaki säätelee viranomaistoiminnan julkisuutta. Pääsääntöisesti viranomaisella tarkoitetaan julkisen organisaation toimielintä, joka toimii itsenäisesti ja käyttää toiminnassaan itsenäistä harkintavaltaa. Laissa (4 §) erilaisiksi viranomaistahoiksi on lueteltu mm. valtion hallintoviranomaiset ja muut valtion virastot ja laitokset, eduskunnan virastot ja laitokset (esimerkiksi valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt), valtion ja kunnan liikelaitokset, yleiset ja erityistuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet, kunnalliset viranomaiset, Suomen Pankki mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitos sekä muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset sekä erimuotoiset viranomaisen päätöksellä perustetut toimielimet (esimerkiksi lauta- ja neuvottelu- ja toimikunnat, komiteat, kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajat).

Julkisuuslaki koskee myös tasavallan presidenttiä ja kansliaa ”jollei tasavallan presidentti presidentintoimen hoitamisen kannalta välttämättömän luottamuksellisuuden suojaamiseksi toisin päätä.” Evan-

kelis-luterilaisen kirkon julkisuudesta säädellään kirkkolaissa, jossa aineistojen julkisuuden suhteen pääsääntöisesti kuitenkin viitataan julkisuuslakiin.

Viranomainen voi olla – myös määräaikaaisesti – yhteisö tai jopa yksityinen henkilö, joka hoitaa julkista tehtävää ja käyttää tehtävässään julkista valtaa. Tiedonsaannin kannalta olennainen seikka onkin toimijan muodollisen roolin sijasta toiminnan julkinen luonne, josta tietoja halutaan. Julkisen tehtävän hoitamisella on kytkentä yleisen edun toteuttamiseen. Vastaavasti julkisen vallan käyttämisellä on mahdollista puuttua hallinnollisella tai lainkäyttöpäätöksellä tai tosiasiallisella toiminnalla yksityiseen oikeusasemaan.

On tärkeää huomata, että vaikka valtion ja kunnan liikelaitokset kuuluvat julkisuuslain piiriin, yhtiöittäminen on siirtänyt valtionyhtiöitä julkisuuslain ulottumattomiin. Niinpä esimerkiksi VR-Yhtymä, Itella ja Destia Oy eivät kuulu julkisuuslain piiriin. Muita tahoja, joita julkisuuslaki ei koske ovat mm. julkisen valvonnan alainen toiminta, poliittinen toiminta, yksityisen henkilön tai järjestön toiminta, kansalaistoiminta, eduskunnan valiokunnat, puhemiesneuvosto ja kanslia-toimikunta, kansainväliset järjestöt ja toimielimet sekä EU:n toimielimet.

Julkipä tehtävääkään hoitava taho ei ole viranomainen, jos sillä ei ole oikeuta käyttää toiminnassaan julkista valtaa. Esimerkkejä tällaisista tahoista ovat Yleisradio (julkinen ja itsenäinen tehtävä, mutta rahoitus eduskunnan hyväksymistä tv-maksuista), Suomen Kuntaliitto (rekisteröity yhdistys, ei itsenäinen julkisoikeudellinen laitos) ja Kunnallissalan kehittämissätiö (itsenäinen säätiö, joka rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa).

Julkipen vallan käyttäminen tuo asiakirjat julkisuuslain piiriin. Sitä, mikä itse asiassa on julkisen vallan käyttämistä ja mikä ei, joudutaan oikeudessa arvioimaan tapauskohtaisesti kunkin toimijan kohdalta erikseen. Oikeuskäytännön mukaan on myös mahdollista, että yhdellä toimijalla voi olla sekä julkisuuslain piiriin kuulumattomia, yksityisiä asiakirjoja että julkisen vallan käyttämisen kautta julkisuuslain piiriin kuuluvia, luovutettavia asiakirjoja.

Julkipen tehtävän hoitaminen. Julkipisuuslaki koskee vain julkista tehtävää hoitavaa yhteisöä/säätiötä/yksityistä henkilöä ja vain silloin, kun tämä käyttää julkista valtaa. Kalastusalueen ylimääräisen kokoksen kalastusalueen hallitukselle osoittama periaatepäätös ei ollut

päätös, josta voidaan valittaa hallinto-oikeudelle julkisuuslain nojalla. (Vaasan HAO 01161/04/5300)

Eläkevakuutusyhtiö. Yksityinen eläkevakuutusyhtiö vastaa lakisääteisestä eläketurvajärjestelmästä ja käyttää eläkepäätöksiä tehdessään julkista valtaa. Vakuutusyhtiön oli luovutettava asiakkaalleen tieto hänen eläkeasiansa käsittelyn yhteydessä kertyneistä päätösasiakirjoista, mukaan lukien tieto käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden ja muiden arvioijien henkilöllisyydestä. Yhtiön mielestä se ei käyttänyt julkista valtaa, koska asianosaisen eläkeasiasta ei oltu tehty ratkaisua hallituksen kokouksessa. Yhtiö ei ollut esittänyt lainmukaisia perusteita sille, miksi tietojen antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. (KHO 1375/6.6.2001)

Ylioppilaskunnan edustajisto. Helsingin Kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta on erillislainsäädäntöön perustuva julkisoikeudellinen yhteisö, johon voidaan soveltaa julkisuuslakia vain sen käyttäessä julkista valtaa. Julkisen vallankäytön keskeiseen sisältöön katsottiin kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Asiakirjapyyntöä kohteena olevat asiakirjat liittyivät uuden Aalto-yliopiston ylioppilaskunnan muodostamisen neuvotteluvaltuuksien päättämiseen ja ylioppilaskunnan omaisuuden luovuttamiseen. Oikeus katsoi, ettei edustajisto ollut tällöin käyttänyt julkista valtaa eikä tietopyynnön kohdalla voitu tämän vuoksi soveltaa julkisuuslakia. (Helsingin HAO 07300/08/1203, KHO 1604/1/09, Helsingin HAO 09072/09/1203/20.8.2010)

Valtion liikelaitokset. Valtion liikelaitokset ovat julkisuuslain mukaisia viranomaisia myös kaupallisen toimintansa osalta. Siten valtion liikelaitos ei voi pelkästään organisaatiosta johtuvista syistä katsoa jonkin toimielimensä, tässä tapauksessa hallituksen, asiakirjojen olevan kokonaan salassa pidettäviä, vaan salassapito on harkittava jokaisen asiakirjan osalta erikseen. (Helsingin HAO 05/0997/2/2.11.2005)

Kunnallinen liikelaitos. Kunnallisia palveluja tuottava liikelaitos, kuten kunnallinen sähkölaitos, kuuluu kunnan organisaatioon eikä se ole kunnasta erillinen oikeustoimihenkilö. Siksi liikelaitokseen sovelletaan kunnan viranomaisia koskevia säännöksiä. Kyseessä arvioitiin, olivatko liikelaitoksen mm. uuteen asiakastietojärjestelmään liittyvät asiakirjat julkisia. Tällöin joka asiakirjasta tehtiin päätös, jossa arvioitiin sisälsikö asiakirja liikesalaisuuksia. (Hämeenlinnan HAO 01379/09/1203 /13.9.2010)

Ulkomaanlehtori- ja kielikurssiasiaain neuvottelukunta. Ulkomaanlehtori- ja kielikurssiasiaain neuvottelukunta on julkisuuslain mukainen viranomainen. Se on velvollinen luovuttamaan kopiot saamistaan hakemusasiakirjoista heti niiden saavuttua neuvottelukuntaan.

(AOK 46/1/89/15.2.1991)

Julkisen sanan neuvosto. Hyvää journalistia tapaa tulkitseva median eettinen neuvosto Julkisen sanan neuvosto ei ole viranomainen, eikä se myöskään hoida julkista tehtävää. (AOK 607/1/97/11.8.1997)

Audiovisuaalisen viestintäkulttuurin edistämiskeskus. Audiovisuaalisen viestintäkulttuurin edistämiskeskus (AVEK) ei ole viranomainen, eikä se myöskään hoida julkista tehtävää. (AOK 339/1/97/10.4.1997)

Saamelaisvaltuuskunta. Saamelaisvaltuuskunta oli pysyvä komitea ja siten julkisuuslain tarkoittama viranomainen. (KHO 1995 A 10)

Yksityiset eläkeyhtiöt. Yksityiset eläkeyhtiöt ovat julkisuuslain tarkoittamia viranomaisia ja kuuluvat julkisuuslain soveltamisen piiriin hoitaessaan julkista tehtävää ja vastatessaan lakisääteisen eläketurvajärjestelmän toteuttamisesta. Eläkeyhtiöiden toiminta on julkisen vallan käyttämistä, koska yksittäisen etuuspäätöksen tekeminen merkitsee päättämistä jonkun edusta tai oikeudesta. (AOK 1180/1/00)

Rehtori ja koulutusjohtaja. Rehtorin ja koulutusjohtajan virkatointiminta sivistyslautakunnan alaisena viranhaltijana kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan. Se, onko rehtori tai koulutusjohtaja kunnallinen viranomainen vai viranhaltija riippuu siitä, onko hänellä itsenäistä päätösvaltaa. Viranomaisia ovat kunnissa monijäseniset toimielimet ja päätösvaltaa käyttävät viranhaltijat. (EOA 1602/4/00, EOA 1604/4/00, EOA 1605/4/00)

Potilasvakuutuskeskus. Potilasvakuutuskeskus huolehtii lakisääteisen potilasvakuutuksen toimeenpanosta, mutta ei ole julkisuuslain tarkoittama viranomainen, vaan yksityisen toimijoiden eli potilasvakuutus toimintaa harjoittavien vakuutusyhtiöiden yhteenliittymä. Potilasvakuutuskeskuksen ei tarvinnut luovuttaa tilastoja eräistä yksityissairaaloissa tehdyistä plastiikkakirurgisista toimenpiteistä, koska se ei käyttänyt tilastoja laatiessaan julkista valtaa. Tilastoja koskevat asiakirjat eivät olleet näin ollen viranomaisten asiakirjoja, vaan yksityisiä asiakirjoja. Tietopyyntö koski potilashinkojen jakautumista eri yksityisten toimijoiden kesken. Asiakirjat eivät tule viranomaisen asiakirjoiksi yksinomaan sillä perusteella, että ne koskevat lakisääteisen vakuutuksen perusteella tehtyjä vahinkoilmoituksia. (KHO 2008:52)

Mikäli julkista tehtävää hoidetaan toimeksiannon nojalla, asiakirjoja käsitellään samalla tavalla, kuin jos toimeksiantaja hoitaisi tehtävän itse.

Toimeksiannon pohjalta toiminut ryhmä. Oikeusturvakeskuksen

toimeksiannosta toimineen asiantuntijaryhmän saamat asiakirjat olivat viranomaisen asiakirjoja. Toimeksiannolla tarkoitetaan tilannetta, jossa viranomaiselle kuuluvan tehtävän suorittaa erillisen sopimuksen mukaan yksityinen henkilö tai organisaatio. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei ostopalvelujen yleistynyt käyttö hallinnossa kavenna julkisuusperiaatteen soveltamista. (EOA 1775/4/00)

Viranomaisen toimeksiantosuhte. Toimeksiantosuhteessa syntyneet yksityisessä lastensuojelulaitoksessa laaditut asiakirjat olivat viranomaisen asiakirjoja. Toiminta, jonka pohjalta asiakirjat olivat syntyneet, oli sosiaalilautakunnan valvonnassa tapahtunutta yksityistä sosiaalilautakunnalle kuuluvien tehtävien hoitamista, joka tapahtui ostopalvelusopimukseen perustuvan toimeksiantosuhteen pohjalta. (KHO 1908/6.6.1996)

Viranomaisen palveluksessa laadittu asiakirja. Viranomaisen palveluksessa olevan henkilön laatima asiakirja on viranomaisen asiakirja. Tapauksessa asiantuntijalääkäri oli asiakirjaa laatiessaan lautakunnan jäsenenä viranomaisen palveluksessa. Sosiaalivakuutuslautakunta oli kieltäytynyt antamasta asiantuntijalääkäriin laatimaa lausuntoa vedoten väittämään, ettei kyseessä ollut viranomaisen asiakirja. (EOA 2484/2006)

Ostopalvelun tuottaja. Julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin. Vaikka yritys tuottikin sosiaalihuollon palveluja ostopalveluna, sille ei ollut annettu oikeutta käyttää julkista valtaa palvelujen tuottamisessa. Kyseessä ei ollut viranomaisen, eikä yrityksen päätökseen voitu hakea muutosta hallinto-oikeudessa. (Hämeenlinnan HAO 02849/09/1203/19.1.2010)

Tietopyynnön tekijälle on turhan työn välttämiseksi tärkeää huomioida kenellä päätävältä asiakirjojen osalta on, jotta hän pystyy kohdistamaan pyynnön suoraan oikealle taholle. Toisaalta lain mukaan viranomaisen on tarvittaessa ohjattava pyyntö oikeaan paikkaan.

Kuntien omistama jätehuolto-yhtiö. Kuntien omistamaa alueellista jätehuolto-yhtiötä ei voitu pitää hankintatehtävää hoitaessaan julkisuuslain tarkoittamana viranomaisena, eikä yhtiö tarjouskilpailun järjestäessään käyttänyt kunnille kuuluvaa julkista valtaa. Yhtiön ei tarvinnut luovuttaa jäljennöstä toisen yhtiön kanssa tekemästään hankintasopimuksesta alueen jätteenkuljetuksista. Toimeksiantotehtävään liittyvien asiakirjojen antamisesta päättävät yhtiölle tehtävän antaneet kunnat, jotka eivät olleet siirtäneet yhtiölle päätöksentekoa asiakirjojen julkisuudesta. (KHO 3175/11.12.2007)

Asiakirjan haltija. Edunvalvojan hallussa olevat edunvalvonnan asia-

kirjat eivät olleet viranomaisen asiakirjoja, mutta maistraatin hallussa olevat asiakirjat olivat. Oikeus katsoi, ettei sosiaalilautakunta ollut edunvalvonnan asiakirjojen julkisuudesta päättävä viranomainen, vaan oikea viranomainen oli maistraatti. (KHO 3508 ja 3523/1/07)

Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa presidentin toimien kuulumisesta julkisuuslain piiriin.

Tasavallan presidentti. Tasavallan presidentin ja kanslian toimintaan sovelletaan julkisuuslakia. Tasavallan presidentti on julkisuuslaissa mainittu valtion hallintoviranomainen ja kuuluu valtioneuvoston ohella hallitusvallan käyttäjiin. Presidentin ja kanslian käsittelemien asioiden ja asiakirjojen salassa pidosta on voimassa mitä julkisuuslaissa säädetään, jollei tasavallan presidentti tietyissä tilanteissa toisin päätä. (OKA 24/20/02)

Sen sijaan ritarikuntiin julkisuuslakia ei sovelleta.

Ritarikunnat. Julkisuuslakia ei sovelleta ritarikuntien hallitukseen tai kansliaan, eikä se ole velvollinen tekemään julkisuuslaissa tarkoitettua valituskelpoista päätöstä. Kunniamerkkien antamista ei voida rinnastaa esimerkiksi tutkintodistukseen tai vastaavaan ratkaisuun, johon voitaisiin hakea muutosta. Kunniamerkkien antaminen ei myöskään edellytä, että niiden antamisen perusteista ja myöntäjistä olisi säädetty asetuksella tai säädöksellä. Se, että kunniamerkkien antamisen perusteista ja myöntäjistä on osin säädetty asetuksella, ei sekään sellaisenaan merkitse, että kunniamerkkien antaminen olisi julkisen vallan käyttämistä. (KHO 1484/1/10/22.10.2010)

Viranomaisen asiakirja

Asiakirjan määritelmä on muotoiltu lain 5. pykälässä niin, että asiakirjan laatimismuoto tai tiedon tallentamistapa eivät rajoita määritelmää: ”asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi selaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla”. Tällöin paperisten dokumenttien lisäksi asiakirjoiksi voidaan katsoa esimerkiksi sähköiset viestit. Sen sijaan suullinen viesti ei sellaisenaan ole asiakirja, ellei sitä ole jossain

muodossa tallennettu. Asiakirjan tietopitoisuudella tai valmistumisen asteella ei ole ratkaisevaa merkitystä, minkä vuoksi myös allekirjoittamaton ehdotus kuuluu lain soveltamisalaan. Yleisen tiedonsaantioikeuden piiriin asiakirja tulee kuitenkin yleensä vasta valmistuttuaan käyttötarkoitustaan varten.

Julkisuuslain soveltamisen kannalta on olennaista, että asiakirja voidaan luokitella *viranomaisen asiakirjaksi*. Asiakirja on viranomaisen asiakirja, kun se on viranomaisen *hallussa*. Käytännössä osa viranomaisella tai viranomaisen tiloissa olevista asiakirjoista ei asiallisesti liity viranomaisen toimintaan tai ole edes tarkoitettu viranomaisen käytettäväksi (ks. ”Ei-asiakirja”). Osa asiakirjoista voi kuulua toisen viranomaisen tai yksityisten tahojen määräysvaltaan. Se, että viranomaisella voi olla *pääsy* esimerkiksi toisen viranomaisen asiakirjoihin, ei tarkoita, että asiakirja olisi viranomaisen *määräysvallassa*. Siksi asiakirjan katsotaan olevan viranomaisen hallussa silloin, kun se on viranomaisen määräysvallassa. Tällaisia ovat viranomaisessa käsiteltävät, tai tämän toimitiloissa olevat, viranomaisen tehtäviin tai toimialaan oleellisesti liittyvät asiakirjat.

Asiakirjan hallussapito ei ole sidottu viranomaisen toimitiloihin, vaan riittää, että asiakirja on viranomaisen määräysvallassa. Esimerkiksi virkamiehen kotiinsa ottama viranomaisen asiakirja on edelleen viranomaisen hallinnassa. Jos asiakirja sen sijaan siirretään toisen viranomaisen käsiteltäväksi, asiakirja ei ole enää ensimmäisen viranomaisen määrätävissä. Jos viranomaisen asiakirja on esimerkiksi toimeksiannon vuoksi yksityisen tahon hallussa, määräysvalta asiakirjaan säilyy edelleenkin viranomaisella.

Viranomaisen asiakirjan on oltava suhteellisen valmis, jotta se katsotaan lain tarkoittamaksi julkiseksi asiakirjaksi. Vastaavasti kaikki viranomaiselle toimitettu materiaali ei tule julkisiksi asiakirjoiksi, kuten viranomaiselle toimitetut mainokset tai lainsäädännön perusteella salassa pidettävät asiakirjat.

Se, että viranomaisen ei omaa toimintaansa varten laadi pyydetynlaista asiakirjaa, ei väistämättä merkitse tällaisen potentiaalisen asiakirjan jäämistä asiakirjajulkisuuden ulkopuolelle. Viranomaisen voidaan edellyttää laativan uuden asiakirjan, jos sen laatiminen ei edellytä normaalia poikkeavia toimintoja tai esimerkiksi uusien ohjelmistojen hankkimista. Muussa tapauksessa uuden asiakirjan tekeminen jää viranomaisen harkinnan varaan.

Oikeuden johdonmukaisena linjana on ollut, että asiakirja on tullut julkiseksi silloin, kun se on valmistunut käyttötarkoitukseensa. Kun se

on esitetty jonkin asian valmistelun yhteydessä tai viimeistään silloin, kun asia jota varten se on laadittu, on käsitelty viranomaisessa loppuun.

Piirtoheitinkalvo. Kaupunginhallituksen kokouksessa esitetystä piirtoheitinkalvosta tuli virallinen asiakirja kun kokouksen pöytäkirja oli hyväksytty. (Oulun HAO 01000/07/1203)

Valvontatilintarkastuskertomukset. Kansaneläkelaitoksen neljä valvontatilintarkastuskertomusta vuodelta 1998 olivat viranomaisen laatimia asiakirjoja, jotka tulivat julkiseksi kun Kelan valtuutetut olivat antaneet kertomuksensa eduskunnalle. Kelan valvontatilintarkastuskertomus oli luonteeltaan vastuuvapauspäätöksen valmistelua ja tuli julkiseksi kun päätös vastuuvapaudesta on tehty. Asiakirjoihin saattoi sisältyä salassa pidettäviä tietoja, joiden luonteesta oli tehtävä erillinen arvio. (KHO 87/22.1.2001)

Lainvalmisteluaineisto. Autoverolain valmistelussa syntyneet ministeriön esittelijän laatimat yhteenvedot ja laskelmat muodostivat viranomaisen asiakirjan. Laskelmia ei voitu pitää virkamiehen muistiinpanoina ja luonnoksia, koska ne oli tehty valmisteltaessa hallituksen esitystä ja niiden tulokset oli esitetty hallituksen esityksessä. (KHO 582/15.3.2002)

Viranomaisen toimeksiantotehtävä. Opetushallitus oli toiminut lain mukaisesti kieltäytyessään antamasta asiakirjaa, joka oli laadittu suoritettaessa viranomaisen toimeksiantotehtävää. Tällöin tietojen luovuttamisesta pystyi päättämään tehtävän antanut viranomainen. Tapauksessa viranomaiselta oli pyydetty tietyistä kunnista tehtyä oppimistulosten arviointia. Opetushallitus oli toteuttanut tutkimuksen eri koulutuksen järjestäjien kanssa tekemiensä toimeksiantosopimusten perusteella. (Helsingin HAO 03/0716/2/10.10.2003)

Ritarikuntien kunniamerkkiesitykset. Yliopiston opetusministeriölle tekemät kunniamerkkiesitykset olivat julkisia viranomaisen asiakirjoja. Esitykset oli toimitettu opetusministeriölle sen tehtäviin kuuluvassa asiassa. Opetusministeriö oli kieltäytynyt alunperin perusteluja sisältäneiden henkilölistojen luovuttamisesta, koska kunniamerkkien myöntäminen oli ritarikuntien päätös. Oikeus ei hyväksynyt ministeriön tulkintaa, jonka mukaan esitykset olisivat olleet ritarikuntien toimeksiannosta viranomaiselle annettuja asiakirjoja, joita koskeva määräysvalta olisi ritarikunnilla. (KHO 987/29.5.2000)

Valvonta-asiakirjojen valmistuminen. Patentti- ja rekisterihallitus kieltäytyi luovuttamasta toimittajalle tietyiltä säätiöiltä saamansa selvitykset näiden maksamista vaalituista. Asiakirjat olivat PRH:n ratkaisuun liittyvinä valmisteluasiakirjoina salassa pidettäviä, kunnes päätös valvonta-asiassa on tehty. Oikeuden mukaan

tutkimusrauhan ylläpitäminen ovat valvontatoimen edellytyksiä ja PRH toimi oikein. Asiakirjat olivat tulleet julkisiksi ennen oikeuden päätöstä. (Helsingin HAO 08507/09/1203/17.9.2010)
Virkahakemuksen henkilötiedot. Hakemusasiakirjaan sisältyneet kunnan virkaa hakeneen henkilön nimi-, ammatti ja kotipaikkatiedot ovat viranomaisen saamaan asiakirjaan liittyviä julkisia tietoja. (EOA 2.4.1993)

Hakijaa koskevat lausunnot. Poliisipiirin päällikön ja lääninhallituksen antamat lausunnot poliisiopiston alipäällystökurssin hakijasta olivat viranomaisen asiakirjoja, eikä niitä voitu pitää viranomaisen omassa keskuudessa syntyneenä, ei-julkisena aineistona. (KHO 4205/24.10.1977)

Asiakkaan muistiinpanot. Asiakkaan laatimat ja yliopistollisen keskussairaalan lastenpsykiatriseen yksikköön sen tehtäviin kuuluvassa asiassa toimittamat muistiinpanot olivat viranomaisen asiakirjoja. (EOA 888/4/00)

Opinnäyte. Korkeakoulun opinnäytetyö on julkinen asiakirja ja laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja niiltä osin kuin siihen ei sisälly salassa pidettäviä osia. (AOA 2244/4/00)

Autoverolain valmisteluaineisto. Autoverolain valmistelussa syntyneet ministeriön esittelijän laatimat yhteenvedot ja laskelmat muodostivat viranomaisen asiakirjan. Laskelmia ei voitu pitää virkamiehen muistiinpanoina ja luonnoksia, koska ne oli tehty hallituksen esitystä valmisteltaessa ja niiden tulokset on esitetty hallituksen esityksessä. (KHO 582/15.3.2002)

Viranomaisen palveluksessa laadittu asiakirja. Viranomaisen palveluksessa olevan henkilön laatima asiakirja on viranomaisen asiakirja. Tapauksessa asiantuntijalääkäri oli ollut asiakirjaa laatiessaan lautakunnan jäsen ja tällöin viranomaisen palveluksessa. Sosiaalivakuutuslautakunta oli kieltäytynyt antamasta asiantuntijalääkäriin laatimaa lausuntoa vedoten väittämään, ettei kyseessä ollut viranomaisen asiakirja. (EOA 2484/2006)

Rehtorin vanhemmilta saama kantelukirje opettajasta. Rehtorin olisi tullut antaa vanhempien opettajasta laatima kantelukirje asianosaiselle, jossa häntä moitittiin. Viranomaiselle tullut yksityinenkin asiakirja on laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa". (Oulun HAO 07/0504/1)

Ongelmia ovat aiheuttaneet tilanteet, joissa kyse on ollut muistioista, erilaisista liitteistä tai kirjeenvaihdosta joita viranomaisen ei syystä tai toisesta ole mieltänyt julkisuusperiaatteen piiriin kuuluviksi asia-

kirjoiksi. Pääsääntöisesti arkistoon liitetyt asiakirjat ovat julkisuuslain piirissä. Esimerkkejä viranomaisen asiakirjoista ovat viranomaiselle osoitetut laskut, yhdistelmä avustusta hakeneiden tase- ja tuloslaskelmatiedoista, äänestyslippu, kirjanpidon tulotosite tai pääsykokeen kysymys- ja vastauspaperi.

Muistio koulukiusaamisesta. Oppilaiden välisen kiusaamistapauksen selvittäminen on koulun toimintaan ja tehtävään liittyvä asia. Näin ollen kouluviranomaisten palveluksessa olevien rehtorien, apulaisrehtorien ja luokanopettajien kiusaamisasian selvittämiseksi laatimat asiakirjat olivat julkisuuslain tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja. Asiakirjat olivat vaikuttaneet kiusaamisasian selvittämiseen, jolloin kiusatut oppilaat olivat asianosaisia. Sen sijaan koulutoimenjohtajan asiassa mahdollisesti laatimat muut muistiot ja muistiinpanot olivat julkisuuslain tarkoittamia muistiinpanoja, joita ei voitu pitää viranomaisen asiakirjana. (Kuopion HAO 01715/06/1203)

Virkahakemukset. Aktuaarin virkaa hakeneiden henkilöiden hakemukset olivat julkisia asiakirjoja, joista jokaisella on oikeus saada tieto. (KHO 1309/23.3.1977)

Virkatodistus hakemuksen liitteenä. Kaupungille jätettyyn poikkeuslupahakemukseen liitetty virkatodistus oli viranomaiselle saapunut julkinen asiakirja. Virkatodistuksen julkisuuteen ei vaikuttanut, että se oli ollut asian käsittelyn kannalta tarpeeton liite. (EOA 17.3.1998)

Kartellitutkinnan nauhoitukset. Viranomaisen kartellitutkinnan yhteydessä henkilöiden kertomuksista tallentamat nauhoitukset olivat viranomaisen asiakirjoja, eivätkä viranomaisen omaa käyttöä varten laatimia muistiinpanoja. (KHO 891/12.4.2006)

Ehdotus toteuttamisohjelmaksi. Maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä sille laadittu vesihallituksen ehdotus vesistöyöhankeiden toteuttamisohjelmaksi oli julkinen asiakirja. (KHO 2460/5.6.1974)

Johtosääntö. Kaupunginkanslian johtosääntö sekä kaupunginhallituksen ja -valtuuston päätökset kaupunginkanslian organisoinnista ovat julkisia asiakirjoja, joista jokaisella on oikeus saada tieto. (AOK 901/1/99)

Asiakkaan muistiinpanot. Asiakkaan laatimat ja sairaalan lastenpsykiatriseen yksikköön sen tehtäviin kuuluvassa asiassa toimittamat muistiinpanot olivat viranomaisen asiakirjoja. (EOA 888/4/00)

Viranomaisten välinen kirjeenvaihto. Verohallituksessa laaditun tutkimuksen yhteenvedo, joka oli toimitettu lääninverotoimistoille ja verotoimistoille kirjeen liitteenä, oli julkinen asiakirja. (KHO 3490/24.8.1981)

Yksityinen kirje. Yksityinenkin kirje on viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Naapurien sairaalaan lähettämät potilasta koskevat kirjalliset ilmoitukset muodostivat viranomaisen asiakirjan. Kirjeet oli lähetetty tarkoituksessa, että terveysviranomaiset arvioisivat potilaan hoidon tarvetta ja ne sisälsivät asian arvioimista varten tarpeellisia tietoja. (EOA 2396/4/00)

Onnettomuustutkinnan viranomaiskirjeenvaihto. Onnettomuustutkijoiden välinen, onnettomuustutkintaa koskeva kirjeenvaihto muodosti viranomaisen asiakirjan. (Helsingin HAO 04254/08/1203)

Viranomaisen lähettämä sähköposti. Poliisi luovutti kaikki oleskelulupahakemukseen liittyvät asiakirjat lukuun ottamatta ulkomaiseen konsulaattiin lähetettyä sähköpostiviestiä. Poliisiin mukaan kyseessä oli viranomaisen esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen tai niihin verrattava asiakirja, jota ei tarvinnut luovuttaa asian käsittelyn ollessa kesken. Hallinto-oikeuden mielestä sähköposti ei ollut mitään edellä mainituista eikä myöskään sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja. Kyseessä oli lausuntotyyppinen, viranomaisen virka-asiaan liittyvä viesti, joten hylkäysperustetta ei ollut. (Helsingin HAO 03/0840/2/14.11.2003)

Viranomaiselle saapunut sähköposti. Viranomaiselle saapunut yksityinen asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen tehtäviin kuuluvassa asiassa. Opettajalla oli oikeus saada tiedot sähköpostista, jossa toinen opettaja oli moittinut hänen käytöstään asiattomaksi ja jonka perusteella hänet oli erotettu virastaan. Sähköpostia ei pidetty sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana, vaikka se on lähetetty opettajalta opiston johtajalle. (Oulun HAO 08/0394/2/21.8.2008)

Viranomaisen asiakirjoja. Viranomaisen asiakirjoiksi KHO on eri ratkaisuisissaan todennut seuraavat tiedonpyynnön kohteet: kirjanpidon tulotosite, tutkijan osaksi virkatyönään laatiman väitöskirjan julkaisemattomat viranomaisen atk-järjestelmästä peräisin olevat lähdetiedot, atk-analyysi, joka sisälsi yhdistelmän avustusta hakeneiden lehtikustantajien avustushakemuksissa esittämistä tase- ja tuloslaskelmiaan, eduskuntavaalien äänestyslippu, pääsykokeen koepaperi sekä kulttuurilautakunnan alaisen kulttuuritoimiston kuitisto. (KHO 1981 II 2, KHO 1995 A 8, KHO 1991 A 7, KHO 1985 I 1, KHO 1978 II, KHO 1995 A 9)

Eräs yleisimmistä perusteista asiakirjojen luovuttamatta jättämisessä on ollut, että ne ovat viranomaisten sisäisen työskentelyn asiakirjoja, jotka lain mukaan eivät ole julkisia.

Viranomaisen käyttämien ravintolapalvelujen kuitit. Ravintolapalvelujen kuittikopiot eivät ole viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittua aineistoa, vaan viranomaisen kirjapitoarkistoon liitettävää asiakirja-aineistoa. Kansaneläkelaitoksen oli luovutettava kopiot ravintola-, yökerho-, luottokortti- ym. laskuistaan sekä maksamistaan alkoholiostoista Kelan valtuutetuille ja eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden keskeisille järjestämässään seminaarissa. Viranomainen oli jo aiemmin luovuttanut tiedon kokonaiskustannuksista, mutta tietoja pyytänyt toimittaja halusi myös yksittäiset kuitit ja laskut. Toimittaja oli perustellut aineiston saamista julkisen vallan ja julkisten varojen käytön yksityiskohtaisemmalla seurannalla yleisluonteisen ja erittelemättömän selvityksen sijaan. (KHO 88/22.1.2001)

Sivutoimi-ilmoitus. Viranhaltijoiden sivutoimi-ilmoitukset ovat viranomaisen julkisia asiakirjoja, eivätkä viranomaisen ”omassa keskuudessa syntyneitä muita selvityksiä”. Viranomainen oli nähnyt ilmoitusten julkisuuden tulkinnanvaraiseksi ja ilmoituksen tehneiden henkilöiden oikeussuojaa loukkaavaksi. (EOA 14.4.1998)

Nauhoitetut muistiinpanot. Nimismiehen tekemät nauhoitukset henkilön kanssa käymistään keskusteluista muodostivat viranomaisen asiakirjan. Keskustelun osapuolena ollut henkilö oli asianosaisuutensa vuoksi oikeutettu saamaan nauhoituksen, kun keskustelut liittyivät hänen asiansa käsittelyyn. Nimismies oli hylännyt pyynnön, koska hän oli tarkoittanut nauhoituksen vain omaksi muistiinpanokseen. (Rovaniemen HAO 00031/07/1203)

Kooste viranomaiselle tulleista muistutuksista. Asianosaisen roolissa olevalla maanomistajalla oli oikeus saada nähtäväkseen ympäristökeskuksessa laadittu kooste Natura 2000-kohdetta koskevista muistutuksista sekä muut hänen aluettaan koskevat valmiit asiakirjat. Oikeus piti koostetta viranomaisen laatimana luonnoksena ja asiakirjana, ei sisäiseen käyttöön tarkoitettuna esittelymuistiona. Koosteen avulla ympäristöhallinnon oli määrä pohtia, onko ehdotusta muutettava ja millaisia vastineita ehdotuksesta valittaneille annetaan. (KHO 1276/1.7.1998)

“Ei-asiakirja”

Julkisuuslain 5. pykälässä määritellään erikseen asiakirjat, joiden ei katsota olevan viranomaisen asiakirjoja. Viranomaisen asiakirja -kategorian ulkopuolelle jäävät usein erilaiset viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditut aineistot. Rajauksen tavoitteena on turvata viranomaisen sisäistä mielipiteen vaihtoa ja viestintää.

”*Ei-asiakirjoja*” ovat alustavat ja työstämättömät luonnokset, jotka ovat asian käsittelyn alku- tai välituotteita ja joita tekijä ei luovuttanut esittelyä tai käsittelyä varten. Sisäisen toiminnan asiakirjoja voivat olla myös asiakirjat, jotka liittyvät yhteydenpitoon viranomaisen palveluksessa toimiviin. Tällaisia ovat virka-apua antavan viranomaisen yhteydenpitoasiakirjat, kuten suoritustapa tai ohjeet. Sisäiseen toimintaan liittyvät myös sisäistä hallintoa varten laaditut asiakirjat, kuten työjohto- ja valvontamääräykset esimerkiksi työajanseurantajärjestelmät ja työtyytyväisyyskyselyt, henkilöstön virkistystoimintaa koskeva yhteydenpito ja tekniset neuvottelu- ja valmisteluasiakirjat, jollei niillä ole välitöntä vaikutusta käsiteltävän asian sisältöön.

Viranomaisen asiakirjaksi luetaan kuitenkin päätöksentekoa ohjaavat viranomaisen sisäiset ohjeet. Asioiden ratkaisukäytäntöjen yhtenäistäminen on julkisen vallan käyttöä ja vaikutusten tarkoituksin on ulottua viranomaisen ulkopuolelle, vaikka esimerkiksi poliisitoiminnan ohjeissa voi olla salassa pidettäviä osia. Samoin virkamiehen hyväksyty matkalasku on julkinen hallintopäätösasiakirja, ei viranomaisessa toimivan laatima sisäinen asiakirja. Myös ulkopuolisen tahon viranomaiselle toimittama luonnos tai muistiinpano on julkinen asiakirja.

Viranomaisten välisen tai viranomaisen ja sen lukuun toimivan yksityisen tai yhteisön välisen neuvottelun, yhteydenpidon ja muun sisäisen toiminnan asiakirjat muuttuvat julkisuuslain alaisiksi, mikäli ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Arkistoon liittäminen jälkeenkin viranomainen voi määrätä, että tietoja asiakirjoista saa antaa vain viranomaisen luvalla. Arkistoon liittämisellä pyritään julkisuuden turvaamiseen, oikeusturvan ja tietosuojan huomioimiseen ja tutkimustoiminnan palvelemiseen.

Aineiston arkistointivelvollisuus on nähty oikeuskäytännössä merkittäväksi asiakirjan julkistumisen kannalta. Ellei arkistointivelvollisuutta ole, asiakirjoja ei tarvitse luovuttaa.

Tasavallan presidentin johdolla käydyt keskustelut. Tasavallan presidentin johdolla pidetystä oikeus- ja yhteiskuntapoliittisesta keskustelusta laaditut muistiinpanot muodostivat julkisuuperiaatteen ulkopuolelle jäävän viranomaisen sisäistä työskentelyä ja neuvottelua varten laaditun asiakirjan. Kyse oli yleisluonteisesta keskustelusta eikä sellaisesta päätöksestä, jolla välittömästi käytettäisiin julkista valtaa. (OKA 24/20/02)

Allekirjoittamattomat lausunnot. Postipiirin päällikön ja postiosas-

ton allekirjoittamattomat lausunnot postiosaston viranhakijoista olivat viranomaisten omassa keskuudessa syntyneitä selvityksiä, eivätkä näin ollen julkisia asiakirjoja. (KHO 4966/13.12.1988)

Televisiomaksutarkastajien koulutusmateriaali. Viestintäviraston ei tarvinnut luovuttaa televisiomaksutarkastajien koulutusmateriaalia, sillä kyseessä ei ollut viranomaisen asiakirja. (Turun HAO 08/0042/2)

Viranomaisten väliset sähköpostiviestit. Vantaan kaupungin ei tarvinnut luovuttaa asianosaiselle erään päiväosastonsa työyhteisön hajottamiseen liittyviä viranomaisten välisiä sähköpostiviestejä ja kirjettä. Aineisto ei muodostanut viranomaisen asiakirjaa, vaan se koostui viranomaisten välisestä ongelmatilannetta koskevasta alustavien mielipiteiden vaihdosta. Kuitenkin työyhteisön ongelmasta laadittu erillinen selvitys oli viranomaisen asiakirja, joka oli luovutettava vähintäänkin julkiselta osaltaan asianosaiselle. Asiakirja sisälsi arvioivaa yhteenvetoa päiväosaston tapahtumista ja ongelmista ja oli viimeistellympi, virkakäyttöön sellaisenaan soveltuva selvitys. Asiaan liittyvistä tapaamisista ei oltu laadittu muistioita tai pöytäkirjoja. (KHO 246/2.2.2007)

Väitöskirjan julkaisemattomat lähtötiedot. Vesi- ja ympäristöhallituksen erikoistutkijan osaksi virkatyönä tekemät väitöskirjan julkaisemattomat lähtötiedot olivat sisäisiä viranomais selvityksiä, joita ei tarvinnut luovuttaa. Tiedot olivat peräisin viranomaisen atk-järjestelmässä. (KHO 2796/4.7.1995)

Poliisin taustaselvitykset. Keskusrikospoliisin ei tarvinnut luovuttaa yhdistykselle ja sen tiedottajalle kopiota poliisin tekemästä yhdistyksen toimintaa koskevasta tutkimuksesta. Aineisto katsottiin poliisin omassa keskuudessa syntyneeksi selvitykseksi ja poliisin käyttöön laadituksi yleiseksi tausta-aineistoksi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä varten. Aineisto ei ollut minkään yksittäisen rikosasian tutkimukseen kuuluvaa esitutkintalaissa tarkoitettua esitutkinta-aineistoa. (KHO 2326/15.6.1992)

Viranomaisen muistiinpanojen arkistointi. Viranomaisella ei ole velvoitetta arkistoida tekemiään muistiinpanoja tai liittää niitä asiakkaan asiakirja-aineistoon. Tapauksessa sosiaalityöntekijät olivat kieltäytyneet antamasta henkilökohtaisista muistiinpanoistaan tietoja asiakkaalle. Muistiinpanot oli puhtaaksikirjoitettu siten, että niiden asiaan vaikuttava sisältö oli siirretty osaksi tuomioistuimelle annettua lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa selvitystä. (EOA 19.3.1992)

Oikeuden arkistoitamattomat asiakirjat. Tietopyyntö hylättiin, koska se koski asiakirjoja joita ei oltu arkistoitu. Tapaus liittyi korkeimman oikeuden istuntoluetteloihin. (KKO H2003/436)

Viranomaisten asiakirjoiksi ei lasketa esimerkiksi käräjäoikeuden memoriaalipöytäkirjoja, ulkopuolisen tahon kuten säätiön hallintoelinten jäsenten hallussa olevia säätiön pöytäkirjoja tai taiteellisia esityksiä, joiden tavoitteena on esteettinen vaikutelma. Julkisuuslain piiriin eivät kuulu myöskään viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle lähetetyt asiakirjat, jotka koskevat hänen muuta tehtävänsä tai asemaansa. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi luottamushenkilölle hänen puoluetehtävänsä varten toimitetut asiakirjat. Lisäksi viranomaiselle löytötavarana jääneet tai toimitetut asiakirjat eivät kuulu lain soveltamisen piiriin. Luonnollisestikaan asiakirjaksi ei lasketa tietoa, jota ei ole missään muodossa tallennettu.

Perustava linjaus oikeuskäytännössä on, että mikäli muistiinpanoja tai aineistoa ei ole luovutettu asian esittelyä tai käsittelyä varten tai käytetty päätöksenteon pohjana, niitä ei tarvitse luovuttaa. Mikäli taas asiakirjaa on käytetty ohjeiden, päätöksien yms. pohjana, siitä tulee julkinen.

Valmisteluistunnon muistiinpanot ja kirjoitelmat. Käräjäoikeuden ei tarvinnut luovuttaa jäljennöksiä valmisteluistunnon puheenjohtajan ja sihteerin muistiinpanoista ja kirjoitelmista, joita ei oltu vielä annettu esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Aineistoja ei pidetty viranomaisen asiakirjana. Tiedonpyytäjä oli pyytänyt käräjäoikeudelta aineistoja, joita olivat mahdollisesti tuotettu istunnon aikana pöytäkirjan laatimisen tueksi. (Helsingin HAO 07/1245/2 /20.9.2007)

Rikostutkinnan teleseuranta-aineisto. Rikostutkinnan yhteydessä kerääntynyt koneellinen teleseuranta-aineisto ei muodostanut viranomaisen asiakirjaa. Aineistoa ei ollut käsitelty eikä hyödynnetty esitutkinnassa eikä myöskään liitetty esitutkintapöytäkirjaan. Näin ollen aineistoa ei myöskään tarvinnut luovuttaa. (KHO 1130/2007)

Poliisin taustaselvitykset. Keskusrikospoliisin ei tarvinnut luovuttaa yhdistykselle ja sen tiedottajalle kopiota poliisin tekemästä yhdistyksen toimintaa koskevasta tutkimuksesta. Aineisto katsottiin poliisin omassa keskuudessa syntyneeksi selvitykseksi ja poliisin käyttöön rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä varten laadituksi yleiseksi tausta-aineistoksi. Aineisto ei ollut minkään yksittäisen rikosasian tutkimukseen kuuluvaa esitutkintalaissa tarkoitettua esitutkinta-aineistoa. (KHO 2326/15.6.1992)

Viranomaisen kokousmuistiinpanot. Hallintopäällikön vesihuollon kehittämistyöryhmän kokouksista tekemät muistiinpanot eivät olleet julkisia viranomaisen asiakirjoja, kun niitä ei ollut annettu asian esittelyä tai käsittelyä varten eikä niitä tarvinnut liittää arkistoon. (Turun

HAO 05/0530/2/11.8.2005)

Kokouskalvot. Tullihallituksen autoverotuksen arviointilautakunnan kokouksessa esitetty kalvoaineisto kuului viranomaisen sisäistä toimintaa varten laadittuihin asiakirjoihin, joita ei tarvinnut luovuttaa ulkopuolisille. Esitys koski viranomaisen sisäistä ohjeistusta uudesta kulttuuriarvoa omaavien autojen arvonnäilytyksestä. Tiedon pyytäjälle oli kuitenkin annettava jäljennös kalvoihin pohjautuvasta ohje-luonnoksesta, jossa hahmoteltiin perusteita ohjeen antamiselle ja sen sisällölle. Ohje-luonnoksesta oli tullut viranomaisen asiakirja, koska varsinainen ohje oli laadittu sen perusteella. (KHO 2509/3.10.2007)

Mikäli viranomaisen palveluksessa oleva vastaanottaa muun kuin työhön liittyvän asemansa tai tehtävänsä vuoksi asiakirjoja, ne eivät ole viranomaisen asiakirjoja vain hänen työnsä perusteella, silloin kun ne eivät liity viranomaistoimen hoitamiseen.

Kansaneläkelaitoksen yhteistoimintasäätiöiden pöytäkirjat. Kii-pula-säätiö ja Kankaanpää-säätiö olivat itsenäisiä oikeussubjekteja, jotka säilyttävät pöytäkirjansa itse. Siten Kelan työntekijöiden hallussa olleita säätiöiden pöytäkirjat eivät olleet viranomaisen asiakirjoja. Niitä voitiin pitää myös ei-julkisina asiakirjoina, jotka viranomaisen palveluksessa oleva oli saanut muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi. (KHO 575/18.3.2008)

Työskentelyolosuhteisiin, -ilmapiiriin, työnantajan ja työntekijän väliin keskusteluihin ja työaikaan liittyvä aineisto on yksiselitteisesti katsottu olevan julkisen vallan käytön piiriin kuulumatonta, sisäiseen käyttöön tarkoitettua aineistoa. Siten se ei ole julkista eikä sitä myöskään tarvitse luovuttaa.

Viranomaisen työnantajana käymät palautekeskustelut ja haastattelut. Viranomaisen työnantajana henkilöstönsä kanssa käymät palautekeskustelut ja haastattelut eivät liittyneet julkiseen vallankäyttöön eivätkä ne tästä syystä muodostaneet viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslakia sovelletaan viranomaisen sisäiseen työskentelyyn tarkoitettuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaista tietoa, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Tällöinkin viranomaisen voi määrätä, että niistä saa antaa tietoja vain viranomaisen luvalla. Arkistoitamattomia asiakirjoja ovat esimerkiksi sisäisten kokousten asiakirjat, sisäistä hallintoa varten laadittavat tiedotteet, muistiot, pöytäkirjat ja muut sellaiset tiedotteet. Tällaiset asiakirjat ei-

vät kuvaa julkisen vallan käyttämistä, eikä niitä siten voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisinä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällaisia ovat myös erilaiset palautekeskusteluja, työnsuunnittelua ja käytännön työn järjestämistä koskevat asiakirjat. (Helsingin HAO 05452/08/1203)

Viranomaisen työtyytyväisyyskysely ja henkilöstöbarometri. Kauppa- ja teollisuusministeriön ei tarvinnut luovuttaa tietoja alueellisissa työvoima- ja elinkeinokeskuksissa toteutetusta henkilöstön työtyytyväisyyskyselystä ja tulosten pohjalta laaditusta henkilöstöbarometrista. Barometri oli viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja, jota ei arkistolainsäädännön mukaan – edes julkisuusperiaatteen tarkoituksen toteutuminenkaan huomioon ottaen – ollut liitettävä arkistoon. Tiedot eivät liittyneet julkisen vallan käyttöön, eikä niillä ollut merkitystä muille kuin kyseisessä viranomaisessa työskenteleville. Ministeriön mukaan henkilöstöbarometri toimii henkilöstöpolitiikan ja hallinnon sisäisenä apuvälineenä ja sisältää tietoja vain viranomaisessa työskentelevien mielipiteenvaihdosta. (KHO 316/15.2.2002)

Työaikaraportit ja työaikasaldojen korjausasiakirjat. Työsuojelupiirin kellokorttileimauksiin liittyvät asiakirjat, eli työaikaraportit ja saldojen korjausasiakirjat, olivat viranomaisen sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja, joita ei voitu pitää viranomaisen asiakirjoina. (Helsingin HAO 06/1353/2/17.11.2006)

Muutamissa tapauksissa viranomaisen toiminnassa on jollain tavalla käytetty ei-asiakirjaa.

Viranomaisen henkilökohtainen kirje ja siihen saatu vastaus. Viranomaiselle toimitettu vastauskirje ei tee asiassa alun perin lähetystä kirjeestä viranomaisen asiakirjaa. Apulaiskaupunginjohtaja oli kotonaan kirjoittanut kirjeen kauppakamarille ja erään yrityksen pääjohtajalle. Kyseinen pääjohtaja lähetti vastauksensa kirjeeseen kaupungin osoitteeseen sekä tiedoksi kaupunginhallitukselle, jolloin vastauskirjeestä tuli viranomaisen asiakirja. Tämä ei kuitenkaan tehnyt apulaiskaupunginjohtajan alun perin lähettämästä henkilökohtaisesta kirjeestä julkista asiakirjaa. (Hämeenlinnan HAO 04/0521/3/2.12.2004)

Viranomaisen käyttämä ulkoinen tietokanta. Tullihallituksen ei tarvinnut luovuttaa auton käypää arvoa koskevaa vertailu- ja laskentaineistoa. Pyydetty tilastomalli ja hintatiedot sisältyivät yksityisen yrityksen hallinnoimaan tietokantaan, johon tullilla on maksullinen käyttöoikeus. Tietoja ei voitu luovuttaa asianosaiselle, koska pyydetty ai-

neisto ei ollut tulliviranomaisen hallussa, käytössä tai muutenkaan tiedossa. Tietokannasta järjestelmän kautta tuotettua tulostetta ei pidetty viranomaisen hallussa olevana asiakirjana. (KHO 608/14.3.2007)

Viranomaisrekisterit

Viranomaisten käsittelemää tietoa sisältyy runsaasti erilaisiin rekistereihin, kortistoihin ja luetteloihin. Käytännössä nämä ovat useimmiten atk-pohjaisia. Viranomaisten rekistereitä voivat olla laajoista tietojen kokoelmasta koostuvat perusrekisterit tai suppeammat, tiettyä päätöksentekoa varten ylläpidettävät erityisrekisterit. Tiedot viranomaisen hankkeista, päätöksistä ja ratkaisuksista sisältyvät usein ratkaisurekistereihin, joihin voi olla myös linkki viranomaisen verkkosivuilta. Monet viranomaisen rekistereistä ovat henkilörekistereitä, joiden julkisuuden ratkaisussa huomioidaan myös henkilötietolaki (523/1999). Viranomaisen on laadittava hallinnoimastaan rekisteristä julkinen tietojärjestelmäseloste. Laatimisvelvoite koskee julkisia tietoja, harkinnanvaraisesti julkisia tietoja sekä julkisia ja salaisia tietoja, jos tietojen salassa pidettävyys ei ole etukäteen pääteltävissä. Pakollisia selostetietoja ovat tietojärjestelmän nimi, vastuutaho, järjestelmän käyttötarkoitus, tietojen julkisuus ja salassa pidettävyys sekä julkiset tiedot ryhmittäin. Eipakollisia selostetietoja ovat järjestelmän käyttämät tietolähteet, tallennusajankohta, tietojen päivitystiheys, salassa pidettävät tiedot sekä tietojärjestelmän julkinen osoite. Julkista käyttöä varten selostetta ei tarvitse laatia, jos järjestelmä sisältää pelkästään salassa pidettäviä tietoja. Selosteet löytyvät viranomaisten internet-sivuilta vaihtelevasti.

Sekä rekisterit että niiden sisältämät tiedot voivat olla eri perustein julkisia, osittain julkisia tai kokonaan salassa pidettäviä. Julkisia viranomaisrekistereitä ovat esimerkiksi yhdistysrekisteri, kaupparekisteri, kiinteistörekisteri, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri, kiinteistöjen kauppahintarekisteri. Salassa pidettäviä rekistereitä ovat esimerkiksi terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiakasrekisterit ja rikosrekisteri. Erityissäännökset henkilötietojen luovuttamiselle koskevat mm. kauppa-, ajoneuvo-, kiinteistörekisteri- ja väestötietojärjestelmää.

Ammattitautirekisteri. Rekisteri ja sen sisältämät tiedot eivät tule viranomaisen asiakirjaksi pelkästään sillä perusteella, että ne koskevat lakisääteistä vakuutusta toimeenpantaessa saatuja tai laadittuja asiakir-

joja tai tietoja. Rekisteriä ylläpitävä Tapaturmavakuutuslaitosten liitto ei ole viranomainen, eivätkä sen tehtävät kuulu julkisen vallankäytön piiriin. (Helsingin HAO 00444/10/1203/24.8.2010)

Viranomaisen on myös rekisteriä pitäessään noudatettava hyvää hallintotapaa. Tähän liittyvät esimerkiksi viranomaisen palvelualltius sekä rekisteröidyn oikeus tarkistaa itseään koskevat tiedot kerran vuodessa maksutta.

Rekisterinpitäjän palvelualltius. Sairaalalla on rekisterinpitäjänä velvollisuus palvella tietopyyntöasioissa hyvän palveluperiaatteen mukaisesti. Terveydenhuollon toimintayksikön johtajan tulee huolehtia henkilökunnan riittävästä asiantuntemuksesta ja osaamisesta asiakirjojen käsittelyssä. (EOA 3447/2007)

Ääninauhan tarkastusoikeus. Henkilötiedosto syntyy, kun henkilön ääni tallentuu nauhalle. Henkilöllä on oikeus tarkastaa itseensä liittyvä tieto kerran vuodessa korvauksetta. Asiassa oli ollut kysymys siitä, koskeeko henkilötietolain mukainen tarkastusoikeus puhelinnauhoitetta. (Kuopion HAO 01511/08/1204)

Virheellinen rekisterimerkintä. Rekisterinpitäjän tulee poistaa virheellinen tieto henkilötietolain nojalla. Rekisterinpitäjä oli alun perin katsonut, ettei se voinut poistaa virheellistä tietoa rekisteristä annetun lain puitteissa. (Kuopion HAO 00572/07/1204)

Henkilörekisteri syntyy silloin, kun rekisteri sisältää henkilötietoja. Oleellista on tietojen käyttötarkoitus. Myös henkilörekistereihin sovelletaan julkisuuslakia. Tällöin julkisuusharkinnassa kylläkin otetaan huomioon erityisesti henkilönsuoja, jolloin salassapito kohdistuu henkilörekisterissä oleviin henkilötietoihin. Koko rekisterin salaaminen on mahdollista vain lain tasoisen erityissäännöksen nojalla. Tällaisia ovat esimerkiksi esitutkintaviranomaisen rikosten tutkintaa ja ehkäisyä varten ylläpitämät rekisterit.

Jehovan todistajien keräämät muistiinpanot. Tapauksessa arvioitiin, muodostivatko Jehovan todistajien kotikäyntiensä yhteydessä tekemät muistiinpanot henkilötietolain tarkoittaman henkilörekisterin. Muistiinpanot, jotka sisälsivät ainoastaan talon osoitteen, asunon lukumäärän ja kartan, eivät sisältäneet henkilötietoja. Sen sijaan kotikäynneistä kertovat muistiinpanot, joissa olivat mukana asukkaiden nimitiedot, muodostivat henkilörekisterin, josta tiedot löytyivät

osoitteen perusteella. Arkaluontoisten tietojen, kuten uskonnollista vakaumusta koskevien tietojen keräämiseen tulee olla asianosaisen yksiselitteinen suostumus. Tällöin rekisterinpitäjänä on seurakunta, jonka tulee huolehtia henkilötietojen lainmukaisesta käsittelystä. (TSV 890/45/97)

Kopio laillisesta henkilörekisteristä. Yksityisen henkilön hallussaan pitämät kopiot edellisessä työpaikassa myymistään vakuutus-sopimuksista muodostivat henkilörekisterin. Henkilön katsottiin muodostaneen uuden henkilörekisterin, kun hän oli ottanut kopioita työnantajansa laillisesti pitämästä henkilörekisteristä, vienyt tiedot pois tämän ulottuvilta ja käyttänyt tietoja luvatta suoramarkkinointiin. (KKO R98/628)

Internet-asiakirjojen luonne. Internetiin siirretyt yksittäiset viranomaisen pöytäkirjat ja esityslistat eivät muodostaneet henkilörekisteriä, kun tietoja ei oltu järjestetty henkilöiden vaan asiayhteyksien mukaan. Henkilörekisteriluonteen arvioinnissa kysymys on asiakirjojen tietosisällöistä ja tietojen käyttötarkoituksesta. Asiakirjojen julkaisemiselle internetissä ei ole estettä kun samalla otetaan huomioon salaspitosäännösten vaatimukset. (TSV 11.5.1998)

Oikeuden tuomiot. Oikeuden tekemät päätökset eivät sellaisenaan muodosta henkilörekisteriä. Tuomiot saattavat sisältää henkilötietolaisissa tarkoitettuja tietoja, mutta niitä ei välttämättä käsitellä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla niin, että tietyt henkilöt tai henkilötiedot olisi mahdollisimman helposti löydettävissä. Kyseisessä tapauksessa toimittaja oli pyytänyt oikeuden päätökset journalistiseen tarkoitukseen niin, että ne olisivat sisältäneet myös henkilötunnusten loppuosat. Tällä pyytäjä oli halunnut varmistaa henkilöiden tunnistettavuuden. Oikeuden mukaan tuomioiden luovuttamiseen sovelletaan julkisuusperiaatetta. Koska kysytyt henkilötiedot sisältyivät alempien asteiden tuomiolauselmiin, henkilötunnusten loppuosia ei olisi tullut peittää asiakirjoista. (KKO S2003/711)

KHO:n diaarin julkisuus. Korkeimman hallinto-oikeuden diaari on henkilörekisteri, josta saa antaa henkilötietoja vain henkilörekisterilaisissa määrätyin perustein. Tietopyyntö oli koskenut KHO:n diaarin salassa pidettäviä tietoja. (KHO 3444/1/07)

Ajoneuvon rekisterinumero. Ajoneuvon rekisterinumero on henkilötietolain mukainen henkilötieto, jos rekisterinpitäjällä on keino tai tarkoitus hankkia tieto siitä keneen tunnistettavaan henkilöön rekisterinumero liittyy. (TSV 344/45/2000)

Henkilötiedoista koostuville henkilörekistereille on ominaista ylläpidon pysyvyys ja tietojen käsiteltävyys. Siitä muodostavatko virkahake-

mukset ja viranhakijoiden ansioista laaditut yhdistelmät henkilörekistereitä, on olemassa kaksi tulkintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan viranhakulomakkeet muodostavat rekisterin.

Virkahakemukset. Hakemukset kunnan virkaan eivät sellaisenaan muodostaneet viranomaisen henkilörekisteriä, vaan kyse oli yksittäistä käyttöä varten laaditusta henkilötietojen ja ansioiden yhdistelmästä. Myöskään viranhakijoista ja heidän ansioistaan laadittu yhteenvetolista kunnanhallituksen käsittelyä varten ei täyttänyt rekisterinpidon suunnittelun ja perustamisen vaatimuksia. (EOA 2.4.1993)

Virkahakemukset. Työnhakijoiden hakemukset liitteineen sekä hakijoista laadittu yhdistelmä muodostivat rekisterikokonaisuuden, jonka tarkoituksena on työntekijän valinta. Vaikka kysymyksessä olisikin kertakäyttöinen rekisteri, lankeaa rekisterinpitäjälle kaikki henkilötietolaissa määrätty velvollisuudet. (TSV 909/45/2000)

Toimihakulomakkeet. Erilaiset henkilötietoja sisältävät toimenhakulomakkeet muodostivat henkilörekisterilain tarkoittaman henkilörekisterin. Asiaan ei vaikuttanut se, että työntekijöiden valintaa varten kerätyt tiedot myöhemmin hävitetään. (KHO 4970/10.12.1993)

Periaatteessa julkisten rekisterien luovuttaminen on mahdollista samaan tapaan kuin asiakirjojenkin. Oikeudessa käsitellyt tapaukset ovat liittyneet yksittäisten tietojen luovuttamiseen, kokonaisten rekisteritietokantojen luovuttamista on sivuttu toisaalla tässä julkaisussa.

Rekisteritietojen toimituksellinen käsittely. Tietosuojalautakunta oli henkilötietolain 44 §:n nojalla kieltänyt yhtiötä keräämästä, tallentamasta ja luovuttamasta edelleen lehdessä julkaistuja verovelvollisten ansio- ja pääomatulo- sekä varallisuusverotietoja. Yksityisten henkilöiden verotustietoja kerännyt lehti oli luovuttanut keräämänsä verotiedot erään yhtiön kautta teleoperaattorille, joka toteutti verotietoihin liittyvän tekstiviestipalvelun. Hallinto-oikeuden mukaan tietojen luovuttamista edelleen ei voida pitää henkilötietojen käsittelemisenä toimituksellisia tarkoituksia varten. (Turun HAO 00416/10/1204/28.10.2010)

Viranomaisen palkkarekisteri. Valtiontalouden tarkastusvirasto oli hylännyt pyynnön saada viraston yksilöidyt palkkatiedot sillä perusteella, ettei pyytäjällä ollut oikeutta tallettaa ja käyttää pyytämiään henkilötietoja. Oikeuden mukaan viraston kieltäytymisessään sovelta- ma julkisuuslain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan henkilörekisteristä saa antaa sähköisen kopion jos vastaanottajalla on oikeus tallentaa ja

käyttää henkilörekisteritietoja, ei estä asiakirjan luovuttamista viranomaisen luona nähtäväksi tai jäljennettäväksi. Se, että pyynnön tehnyt henkilö oli ilmoittanut, että pyyntö ei koskenut lainkaan henkilöiden nimiä, asetti kysymyksen uuteen valoon. Oikeus palautti päätöksen uudelleen käsiteltäväksi ja arvioitavaksi, olivatko pyydetty tiedot yhdistettävissä henkilöihin niin, että niitä voidaan pitää henkilötietolain tarkoittamina henkilötietoina. (KHO 3564/1/09 /4.10.2010)

Professorien palkat rekisterin massaluovutuksena. Maakuntalehti oli pyytänyt yliopistolta tiedon kunkin professorin nimestä, syntymävuodesta, virkaanastumisvuodesta, oppiaineesta sekä kokonaispalkasta eriteltyinä vuodelta 2009. Tietoja pyydettiin ensisijaisesti sähköisessä muodossa ja tietopyynnön syyksi ilmoitettiin toimitukselliset tarkoitukset. Yliopisto suostui luovuttamaan enintään kolmen henkilön palkkatiedot kokonaispalkasta ja tehtävänosakohtaisesta palkanosasta. Ratkaisu perustui valtiovarainministeriön 2006 antamaan ohjeeseen. Yliopiston mukaan lehti ei ollut eritelty riittävän tarkasti tietojen toimituksellista käyttöä ja otti päätöksessään myös huomioon yliopistojen aseman muuttumisen 2010, jonka jälkeen palkkatietojen julkisuuteen ei enää sovelleta nimikirjalakia. Hallinto-oikeuden mukaan yliopisto ei voinut perustella kieltäytymistään mainituin perustein. Oikeuden päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Hämeenlinnan HAO 02863/09/1203/24.9.2010)

Henkilöstörekisterin luovutus. Kansaneläkelaitos kieltäytyi luovuttamasta listaa sen palveluksessa olevista asiantuntijalääkäreistä, koska katsoi että tietoja pyytäneellä oli oikeus saada tiedot ainoastaan tämän oman asian käsittelyyn osallistuneista lääkäreistä. Oikeuden mukaan Kelan henkilöhallinnon rekisteri muodosti henkilötietolain tarkoittaman henkilörekisterin, jonka luovuttamisesta päätetään julkisuuslain säädösten mukaisesti. Kelan henkilöstöön kuuluvat ovat rikosoikeudellisesti virkamiehiä ja sen asiantuntijalääkärit hoitavat julkisoikeudellisia tehtäviä ja käyttävät asioiden valmisteluun osallistuessaan julkista valtaa. Julkisyhteisön palveluksessa olevan henkilön yksityisyydensuoja ei vaadi, että tieto palvelussuhteesta julkista valtaa käyttävään toimielimeen pidetään salassa. Se, että tietoa pyytänyt oli perustellut tietopyyntöään valvoakseen lääkäreiden sidonnaisuuksia, oli riittävä selvitys tietojen käyttötarkoituksesta. Toisaalta rekisteri voi sisältää myös tietoja joita ei voida luovuttaa, kuten henkilötunnukset. (KHO 1627/1/09/29.3.2010)

Tieto rekisterin sisällöstä. Tietopyyntöä ei voitu evätä sillä perusteella, että kaupunki ei pitänyt nimikirjaa, ja että pyytjä ei ollut yksilöinyt henkilötietolain mukaista tiedon käyttötarkoitusta. Kaupungin palkanlaskentapäällikkö oli antanut kielteisen päätöksen tietojen luo-

vuttamisesta, jotka koskivat kolmen kaupungin työntekijän työsuhte-tietoja, kuten koulutusta, kielitutkintoja ja kokemusvuosia. Oikeuden mukaan pyytäjältä ei olisi voitu edellyttää, että hän tietäisi millaisia tie-toja rekistereihin sisältyy. Tietopyynnön kohde oli lisäksi riittävän yksilöity. Henkilötietolaki ei tule sovellettavaksi, kun tietoja on pyydetty henkilökohtaisiin ja tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin. (Helsingin HAO 07/1220/2/14.9.2007)

Muutamia muita rekisterien luovuttamiseen liittyviä tapauksia.

Julkiset rekisteritiedot. Käräjäoikeuden kanslia ei ollut luovuttanut tietoja lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä ilman lainhuuto- ja rasisus-todistusten lunastamista. Rekisteritiedot olivat kuitenkin julkisia, joista jokaisella on oikeus saada tietoa. Pyydetty tiedot olisi voitu antaa muuta virkatoimintaa haittaamatta esimerkiksi suullisesti. (AOK 351/1/97/10.7.1998)

Poliisirekisterin merkintä. Poliisiasia-in tietojärjestelmään tallennet-tujen poliisin työturvallisuuteen vaikuttavien salassa pidettävien tieto-jen luovuttaminen rekisteröidylle itselleen on lähtökohtaisesti vastoin erittäin tärkeää yleistä ja yksityistä etua. Rekisteröidyllä ei näin ollen pääsääntöisesti ole oikeutta saada tietoa tällaisten rekisterimerkintö-jen olemassaolosta tai sisällöstä. Tapauksessa henkilö oli saanut tietää itseään koskevasta merkinnästä ja vaatinut merkinnän poistamista. Tieto oli poistettu vanhentuneena, ja tästä henkilöä voitiin informoi-da, koska henkilö oli tiennyt rekisterimerkinnän olemassaolosta, jol-loin poistamisesta kertominen ei paljastanut ihmisten turvallisuuden vaarantavia tietoja. (Hämeenlinnan HAO 09/0687/3)

Luovutuskielto. Sukututkimusta koskevien väestötietojen luovutus-kielto voidaan rajata vain luovutuskiellon asettaneen henkilön omiin tietoihin. Tapauksessa maistraatti oli kieltäytynyt luovuttamasta tieto-ja lapsen suvun sukututkimusta varten, koska lapsen isä oli asettanut itseään koskevan luovutuskiellon. Oikeuden mukaan lapsen isän puo-leisen suvun tutkimukselle ei voida asettaa erityisiä vaatimuksia, jos tietoja voidaan luovuttaa myös suoramainontaa varten. Äidillä oli siis oikeus saada lapsen isän puoleisen suvun tiedot lukuun ottamatta isän omia tietoja. (Hämeenlinnan HAO 01764/00/5300)

Pääsy mediapalveluun. Sisäministeriön ei tarvinnut myöntää yksi-tyishenkilölle käyttäjätunnusta *112info*-mediapalveluunsa. Tietojen antaminen viranomaisen atk:n avulla ylläpitämästä järjestelmästä oli viranomaisen harkinnassa. Tietoja ei voitu pitää luottamuksellisina, koska viestit oli toimitettu järjestelmään yleisesti vastaanottaviksi. (KHO 121/18.1.2007)

Asiakirjan julkistuminen

Julkisuuslaissa on erilliset pykälät koskien viranomaisen laatimien asiakirjojen (6 §) ja viranomaiselle toimitettujen asiakirjojen (7 §) julkiseksi tulemista. Lisäksi lain 8. pykälä säätelee asiakirjan saattamisesta julkiseen tietoisuuteen.

Yleisenä lähtökohtana viranomaisen asiakirjan julkiseksi tulemisessa on, että keskeneräinen asiakirja ei ole julkinen ja että tietojen antaminen keskeneräisistä asiakirjoista on viranomaisen harkinnassa. Asiakirja muuttuu julkiseksi kun se on allekirjoitettu tai varmennettu, kun se on valmistunut käyttötarkoitukseensa tai kun ratkaisu on annettu tai se on asianosaisen saatavissa. Julkiseksi tulemisen ajankohta voi riippua myös ajankohdasta, jolloin viranomainen on saanut asiakirjan haltuunsa. Asiakirjan julkisuus säilyy, vaikka julkinen asiakirja tulisi osaksi toista viranomaisen käsittelyä.

Tiedonsaannin rajoittaminen voi koskea vain asian käsittelyvaihetta. Valmisteluaineistot tulevat julkisiksi kun asian käsittely on päättynyt ko. viranomaisessa pl. salassa pidettävät asiat. Erityiset pääoma- ja rahoitusmarkkinoihin vaikuttavia tietoja sisältävät asiakirjat on saatettava yleisesti julkiseksi mahdollisimman pian laissa määritellyn ajankohdan jälkeen. Julkisuusperiaatteen käytännön tulkinta- ja soveltamisongelmat liittyvät usein siihen, milloin asiakirja on keskeneräinen tai mikä on sen todellinen valmiusaste tai toimitustapa viranomaiselle.

Vaikka viranomaisella on mahdollisuus harkita tiedon antamista asioiden valmistelusta, joidenkin valmisteluasiakirjojen kohdalla ei harkinnan varaa ole. Esimerkiksi valmisteluun liittyvät lausuntopyyntöt tulevat julkisiksi kun ne on allekirjoitettu, viranomaiselle annetut lausunnot kun viranomainen on ne saanut ja valmisteluun liittyvät tutkimukset, tilastot ja selvitykset kun ne ovat valmiita käyttötarkoituksiinsa.

Diaari- ja muut rekisterimerkinnät tulevat julkisiksi kun merkinnät on tehty. Diaarimerkintä voi olla salainen vain, jos jo pelkkä tieto asian vireilläolosta on salainen. Merkintä ei voi olla salainen siksi, että asiaan liittyvään asiakirjaan sisältyisi salassa pidettävää tietoa. Diariijulkisuuden yleistä merkitystä korostaa mahdollisuus saada tarkkaa tietoa viranomaisen käsittelemistä asioista.

Oikeudenpäätökset vahvistavat lain mukaista linjaa. Asioiden valmisteluun liittyviä asiakirjoja ja liitteitä (muistiot, raportit, selvitykset ja esityslistat) ei tarvitse luovuttaa julkisuuteen, mikäli asian käsittely

viranomaisessa on kesken. Asiakirjat julkistuvat kuitenkin heti asian käsittelyn valmistuttua. Useissa viranomaisissa käsittelyn valmistuminen näyttää tarkoittaneen pöytäkirjojen tarkastamista tai allekirjoittamista.

Liiteasiakirjojen julkisuus. Kaupungin metrotoimikunnan päätöksiin liittyvät, metrotoimistossa laaditut erilaiset liitteet tulivat julkisiksi pöytäkirjojen tarkastamisen jälkeen. Liitteet olivat muistiota, raportteja, selvityksiä ja niitä koskevia esityslistoja. (KHO 1982 II 6)

Valmistelevat sihteeripöytäkirjat. Valmistelevat asiakirjat tulevat julkisiksi viimeistään silloin kun asian käsittely on saatettu loppuun kyseisessä viranomaisessa. Esimerkiksi valmistelevat sihteeripöytäkirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei niitä jollain muulla perusteella salata. Tapauksessa maakuntaliitto päätti olla luovuttamatta maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristön kokousten pöytäkirjoja. Maakuntaliiton mukaan kyseiset pöytäkirjat olivat valmistelevia asiakirjoja, ja että tarpeellinen julkisuus toteutuisi maakunnan yhteistyöryhmän kokousten yhteydessä. (Kuopion HAO 00727/05/1203)

Huomionarvoista on, että asiakirjan kirjaamisella diaariin tai kirjaamatta jättämisellä ei ole vaikutusta asiakirjan julkisuudelle. Asiakirja on julkinen sen saavuttua viranomaisen haltuun (Julkisuuslaki 7 §).

Asiakirjan kirjaaminen. Asiakirjan kirjaamisella eli diaarimerkinällä ei ollut merkitystä viranomaisen asiakirjan julkiseksi tulemisen tai lain soveltamisen kannalta. Maaherralla oli jätetty pöytäkirjanote komisarion viran täyttämistä koskevasta yhdistyksen hallituksen kokouksesta. Ote oli viranomaisen asiakirja, vaikka sitä ei ollut läänihallituksessa kirjattu. (KHO 949/19.2.1980)

Asiakirjan käyttäminen poliisin esitutkimusmateriaalissa ei muuta sen alkuperäistä, julkista luonnetta, koska asiakirja oli alun perin toimitettu viranomaiselle muussa kuin esitutkimatarkoituksessa.

Asiakirjan hyödyntäminen esitutkinnassa. Julkisen asiakirja hyödyntäminen poliisin esitutkinnassa ei muuttanut asiakirjan julkisuusluonnetta. Tapauksessa toimittaja oli pyytänyt yliopistolta sen tekemää sopimusta tiedotuslehden tilausmarkkinoinnin tilaamisesta ulkopuoliselta yhtiöltä sekä kahden henkilön sivutoimilupia. Sivutoimiluvat oli alun perin annettu yliopistolle kokonaan muussa kuin esitutkin-

tatarkoituksessa, ja ne ovat perusluonteeltaan viranomaisen julkisia asiakirjoja. Sivutoimilupia ei voitu myöskään salata ammatillisuuden pohjalta, koska asiakirjojen laatimisesta oli kulunut useita vuosia. Tilausmarkkinointisopimus oli kuitenkin liikesalaisuuden nojalla salassa pidettävä asiakirja. (Helsingin HAO 02/0789/2/2.12.2002)

Koska viranomainen oli jo esittänyt aineiston julkisuudessa, asiakirja oli julkinen asian käsittelyn kuluessakin. Muissa yhteyksissä on tapauksia, jolloin julkisuuteen vuotanut tieto ei ole vaikuttanut asiakirjan salassapitoon.

Julkisesti esitetty aineisto. Asiakirjaa ei voitu pitää keskeneräisenä jos sen sisältämät tiedot oli jo esitetty tiedotusaineistona ulkopuolisille tahoille. Tapauksen tietopyyntö koski valtiovarainministeriön Autoalan toimitusjohtajapäivillä esittämää materiaalia, jota ministeriö oli pitänyt virkamiehen keskeneräisinä asiakirjoina, vaikka samat tiedot oli jo esitetty osana ministeriön aktiivista tiedottamista. Esimiestahon epätietoisuudella esityksen sisällöstä ei ollut merkitystä. (OKA 347/1/02 /13.1.2005)

Yleinen tiedonsaantioikeus

Julkisuusperiaatteen mukaan ”jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta”. Tämän ohella lakiin kuuluu joitakin erikseen säädetyjä tiedonsaantioikeuksia. (9, 10 ja 17 §.) Yleisen, jokaista koskevan tiedonsaantioikeuden lisäksi jokaisella on asianosaisena oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta. Tiedonsaantioikeus koskee kuitenkin vain viranomaisen laatimia, hankkimia tai viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja. Tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäävät esimerkiksi muistiot ja tallentamattomat tiedot kuten keskustelut.

Jos asiakirja ei vielä ole yleisöjulkinen, tapauskohtainen julkisuus on viranomaisen harkinnassa. Harkinnassa on huomioitava vallankäytön avoimuus ja päätöksenteon perusteita koskevan tiedon ja tiedottamisen tarve. Tietojen saamista ei saa rajoittaa ilman asiallista ja laillista perustetta liikaa, ja tiedonpyyntäjiä on kohdeltava tasapuolisesti. Viranomaisen harkintavalta ei ole näin ollen täysin vapaata, vaikka asia ei olisi vielä tullutkaan yleisen tiedonsaantioikeuden piiriin. Salassa pidettävästä asiakirjasta tieto on annettava sen julkisesta osasta, eikä sillä

että asia kuuluu esimerkiksi valmisteilla olevaan asiaan, ole välttämättä vaikutusta asiakirjan julkisuuteen.

Diaariin merkitään virastoon tai laitokseen saapuneet ja sieltä lähteneet asiakirjat aikajärjestyksessä. Diaaritietojen julkisuus mahdollistaa tietojen saamisen viranomaisessa vireille tulleesta tai vireillä olevasta asiasta. Julkisten asiakirjojen lisäksi tietoja voidaan antaa myös ei-julkisista asiakirjoista tutkimus- ja tilastointitarkoituksiin sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystyötä varten. Kun tietopyyntö koskee viranomaisen hallinnassa olevaa julkista, tietopyynnössä yksilöityä asiakirjaa, viranomaisen tehtäväksi jää toimittaa pyydetty asiakirja sitä pyytävälle.

Tieto asiakirjasta. Viranomaisen on annettava pyynnöstä julkinen asiakirja viranomaisen luona luettavaksi ja jäljennettäväksi, ellei se haittaa virkatoimintaa. Tapauksessa rakennuslautakunta ei sallinut rakennusluvan hakijan tutustua lupa-asiaan liittyviin asiakirjoihin ja myönsi rakennusluvan alueelle, joka ei ollut hakijan hallinnassa. (AOK 687/1/89/18.12.1990)

Viranomaisen oma käsitys asiassa. Verotoimistolla ei ollut oikeutta kieltäytyä antamasta veropäätöksen tehneiden virkamiesten nimiä sillä perusteella, että toimiston oman käsityksen mukaan tapahtunut veromenettely oli laillinen. (EOA 2001/2003)

Viranomaisen organisaation vaikutus. Viranomaisen organisaatio, kuten tapauksessa poliisin organisaation kihlakuntarakenne, ei saa vaikuttaa kansalaisten oikeuteen saada palveluja ja tietoja. (EOA 1369/2008)

Tiedonpyytäjän tunnistaminen. Julkisen asiakirjan pyytäjän ei tarvitse esitellä itseään eikä viranomaisen saa edellyttää pyytäjän nimen selvittämistä. Nimen antaminen voi olla perusteltua, jos tiedonpyytjä ei voi noutaa tarvitsemiaan tietoja itse, jolloin viranomaisen joutuu postittamaan aineiston tai toimittamaan sen esimerkiksi sähköpostitse. (EOA 555/2007)

Aineiston käyttötarkoitus. Jos asiakirja on julkinen, viranomaisella ei ole oikeutta tiedustella pyydetyn asiakirjan käyttötarkoitusta. (EOA 3485/2005)

Tietopyyntö voi kohdistua myös tulevaisuudessa syntyviin asiakirjoihin.

Tietopyynnön yksilöinti ja käyttötarkoitus. Kunnan rakennuslautakunnan oli luovutettava aineistopyynnön tehneelle yhtiölle jäljennökset tai otteet kunnan myöntämistä rakennusluvista pyyntöä

seuraavan vuosineljänneksen ajalta. Tietopyyntö oli täsmennettynä riittävän yksilöity ja kohdistui julkisiin asiakirjoihin. Tietoa ei voitu jättää luovuttamatta sen takia, että yhtiö oli halunnut kerätä luvansaajien osoitetiedot suoramarkkinointiaan varten ja että lautakunta oli tehnyt periaatepäätöksen olla luovuttamatta puhelimitse tai listauksena rakennusluvan saaneiden osoitetietoja. Yhtiölle olisi annettu vain tilaisuus tutustua tietoihin paikan päällä. (KHO 1596/13.5.1991)

Tietopyyntö asiakirjan kautta on käyttökelpoinen journalistinen tiedonhankintamenetelmä. Pyyntönsä kohteena on usein asiakirja, vaikka varsinainen tiedonsaanti kohdistuisikin asiakirjan informaatioisälttöön. Käytännössä tiedon saamiseen viranomaiselta on liittynyt monia ongelmia. Tiedonpyytjä ei ole kohdistanut pyyntöään oikealle viranomaiselle, tiennyt riittävän tarkasti mitä hakee tai tuntenut asiaan liittyvää lainsäädäntöä. Toisaalta viranomaisella ei ole ollut halukas tai muuten ajan tasalla omasta palvelu- ja neuvontavelvollisuudestaan.

Pyyntökohtainen tietojen luovuttaminen. Pyydettyjen tietojen luovuttaminen on aina harkittava pyyntökohtaisesti. Käsitellyssä tapauksessa kyse oli television käyttäjärekisterin tv-ilmoituksista. Tietojen luovutuskelpoisuutta ei ratkaissut se, että viestintävirasto oli määritellyt osan julkiseksi. Käyttäjärekisteri sisältää henkilötietoja, joiden luovutuksesta on julkisuuslain lisäksi määrätty henkilötietolaissa. (OKA 1014/1/2006/12.6.2009)

Pyyntönsä osoittaminen oikealle viranomaiselle. Ministeriö oli saanut kirjeen, jossa tiedonpyytjä pyysi kaikkia äitinsä kuolemaan liittyneitä papereita. Ministeriö oli vastannut, ettei ole oikea viranomaisellinen tutkimaan kuolemantapausta ja ilmoitti jo toimittaneensa tämän äidin kuolemaa koskevat ministeriön hallussa olevat asiakirjat tietoa pyytäneelle. Kyseinen valituksen kohteena ollut kirje ei sisältänyt päätöstä, jota korkein hallinto-oikeus olisi voinut käsitellä. (KHO 2108/1/08)

Asiakirjapyynnöstä tehtävä kirjallinen päätös. Päätös tiedon luovuttamisesta asiakirjasta on tehtävä siinä viranomaisessa, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Tapauksessa viranomaisella ei ollut antanut valituskelpoista päätöstä huolimatta sähköpostitse toimitetusta pyynnöstä. Ylilääkäriin olisi pitänyt antaa kirjallinen päätös perusteluineen kuolleen henkilön potilastietojen luovuttamisesta. (Oulun HAO 07/0591/1)

Vastaaminen kohtuullisessa ajassa. Viranomaisen on vastattava saamiensa tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa ja tiedonhankinnassa on tarvittaessa annettava tarpeellista ohjausta. Tapauksessa iäkkään poti-

laan tytär oli pyytänyt omaisensa sairauskertomuskopioita keskussairaalaan. (AOK 362/1/92/15.7.1993)

Kielteinen vastaus. Valittaja ei ollut saanut asiassaan viranomaiselta valituskelpoista päätöstä. Valittaja oli pyytänyt suullisesti kaupungin yleisötilaisuudessa esittämää powerpoint-materiaalia. Materiaalia ei kuitenkaan luvattu toimittaa, koska sen katsottiin olevan keskeneräistä ja materiaalissa esitettyjen suunnitelmien vielä muuttuvan. Viranomaisen sähköpostitse toimittama kieltävä vastaus ei riittänyt asian käsittelemiseksi hallinto-oikeudessa. (Kuopion HAO 02037/08/1203)

Viranomainen ei vastannut tietopyyntöön. Korkein hallinto-oikeus kieltäytyi käsittelemästä valitustapausta, jossa viranomainen ei ollut vastannut saamaansa tietopyyntöön mitenkään. Viranomaisen toimintaa koskeva valitus on saatettava laillisuusvalvontaviranomaisen tutkittavaksi tai yleisessä tuomioistuimessa ratkaistavaksi. (KHO 1216/1/09)

Kopio viranomaisen laatimasta asiakirjasta. Viranomaisella tulee olla halussaan tallenne itsensä laatimasta asiakirjasta. Oikeusaputoimisto oli evännyt tiedonpyytäjältä asiakirjan, koska se oli lähetetty kirjallisuuskopioille. Koska kyseinen asiakirja oli valmistettu oikeusaputoimistossa, sillä olisi pitänyt olla hallussaan tallennekappale. (Kouvolan HAO 00591/03/5300)

Sähköinen asiointi. Viranomaisilla ei ole asiointilain (13/2003) nojalla erillistä velvoitetta sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseen. Teknisten edellytysten kehittyessä menettelytapoja joudutaan kuitenkin arvioimaan uudelleen. Tapauksessa verohallitus oli ilmoittanut, ettei verohallinto voi tarjota mahdollisuutta laittaa asioita vireille sähköpostitse salassapito-ongelmien vuoksi. (OKA 170/1705/13.2.2006)

Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään julkisuuslain 11. ja 12. pykälissä. Kuten yleisen tiedonsaannin kohdalla, myös asianosaisten tiedonsaantioikeus koskee viranomaisen laatimia, hankkimia tai viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja. Tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäävät useimmiten ei-asiakirjoiksi luettavat tiedot, kuten esimerkiksi muistiot ja tallentamattomat keskustelut.

Asianosaisiksi luokitelluilla henkilöillä on yleistä tiedonsaantimahdollisuutta laajemmat oikeudet eli heillä on oikeus saada tietoja muidenkin kuin julkisten asiakirjojen sisällöstä silloin, kun se voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Viranomaisen ja yksityisen

olisi oltava asian käsittelyn suhteen tiedollisesti samanarvoisessa asemassa, ja mielivaltaisen viranomaisratkaisun riski olisi minimoitava.

Asianosaisjulkisuutta on rajoitettu julkisuuslain 11. pykälässä. Asianosaisella tai hänen edustajallaan ei ole oikeutta asiakirjaan esimerkiksi jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua, lapsen etua tai muuta erittäin tärkeitä yksityistä etua, esi- tai poliisitutkinnan asiakirjoihin ennen tutkinnan lopettamista tai toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin viranomaisen järjestämässä tarjouskilpailussa tarjouksen hintaa lukuun ottamatta. Myös tuomioistuimen esittelijän muistioiden kuuluvat tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin ja tätä kautta salassa pidettäväksi.

Julkisuuslain 12. pykälän mukaan jokaisella on kuitenkin oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista. Rajoitukset tähän oikeuteen sisältyvät pääasiassa julkisuuslain 11. pykälän 2 ja 3 momenttiin. Myös muissa laeissa voi olla omien tietojen tiedonsaantiin liittyviä rajoituksia kuten potilaslaisissa.

Oikeuskäytännössä on käynyt selkeästi ilmi, että vaikka tietojen luovutus yleensäkin rajoittuu julkisiin asiakirjoihin, on asianosaisella voi olla oikeus saada tietoa myös salassa pidettävistä asiakirjoista, mikäli ne liittyvät hänen asiansa hoitamiseen.

Asianosaista koskeva sisäisen työskentelyn asiakirja. Kunnanjohtaja oli kieltäytynyt luovuttamasta asianosaiselle muistiota, joka oli syntynyt kun kunnan asiapapereista löytynyt tuntematon kirjekuori avattiin. Kyseinen kirje toimitettiin omistajalleen, mutta muistiota ei annettu, koska sen katsottiin olevan kunnan sisäisen työskentelyn asiakirja. Oikeuden mukaan muistion katsottiin koskevan asianosaista itseään, jolloin hänellä oli oikeus saada tieto kyseisestä muistiosta. (Rovaniemen HAO 00717/09/1203/17.6.2010)

Laaja tiedonsaanti. Tiedonpyytäjän oman edun ja oikeuksien puolustaminen ei oikeuta erityisen laajaan tietojen saantiin. Tapauksessa kirkkoherralta ja maistraatilta oli pyydetty tietoja eräästä perheestä. Tietojen kerääminen liittyi erään velkavyyhdin selvittämiseen, jossa varoja oli väitetty siirtyneen velkaantuneen sukulaisten nimiin. (Vaasan HAO 01973/06/1203)

Huostaan otetun lapsen huoltaja. Huostaan otetun lapsen isä oli tehnyt asiasta rikosilmoituksen. Poliisilaitos kieltäytyi luovuttamasta ilmoituksesta tehtyä tutkintailmoitusta isälle sillä perusteella, että ko. asiakirja on asianosaisjulkinen. Isä oli asiassa kuitenkin asianosainen ja hänellä oli julkisuuslain nojalla oikeus saada jäljennös tutkintailmoi-

tuksesta valvoakseen oikeuksiaan ja etujaan. Poliisi ei ollut perustellut kieltäytymistä eikä antanut tietoa valitusmahdollisuudesta. (AOK 1201/1/06/19.3.2007)

Osittainen tietojen luovuttaminen. Asianosaisella on oikeus saada tiedot myös salassa pidettävistä asioista, jos ne voivat vaikuttaneet hänen asiansa käsittelyyn. Tapauksessa konserniverokeskukselta oli pyydetty veroesityksen pohjana ollutta todistusaineistoa, mm. kuittijäljennöksiä, laskelmia matkakuluista ja osanottajien nimiä. Tiedot oli luovutettu hänelle osittain, mutta osanottajien ja isäntien nimitiedot oli poistettu annetuista tiedoista. (Kuopion HAO 429/05/22.6.2006)

Kiinteistöveron laskentaperusteet. Kiinteistön kauppasopimuksessa kiinteistöveron maksamiseen sitoutunut henkilö pyysi omistamansa kiinteistön kiinteistöveron laskentaperusteena käytettyjä tietoja. Verovirasto kieltäytyi, koska ko. vuoden kiinteistövero kuului edellisen omistajan maksettavaksi, eikä tietojen pyytäjia siten ollut asianosainen. Pyytäjällä kuitenkin oli julkisuuslain mukainen asianosaisen asema ja hän oli oikeutettu saamaan pyytämänsä tiedot. (Helsingin HAO 07/0791/2/6.6.2007)

Aviopolison verotiedot ositusta varten. Henkilö oli pyytänyt aviopuolionsa verotietoja, joista ilmenivät hänen omaisuutensa ja sen muutokset muutaman vuoden ajalta avioeron ositusta varten. Verovirasto totesi, että aviopuolisoilla oli avioehto ja sen sovittelusta oli erimielisyyttä eikä salassa pidettävien tietojen luovutuksen tarve ositusta varten ollut selvä. Verojulkisuuslain mukaan verohallinto voi antaa salassapitovelvollisuuden estämättä leskelle, puolisolalle, käräjäoikeuden määräämälle pesänselvittäjälle, pesänjakajalle ja pesän osakkaille verotietoja, jotka ovat tarpeen pesän selvittämiseksi, osituksen hoitamiseksi tai perinnönjaon toimittamiseksi. Pyytäjällä oli oikeus saada tiedot sen estämättä, minkälaiseksi sovittelun lopputuloksen arvioidaan muodostuvan. (Helsingin HAO 07/1240/2/19.9.2007)

Automallikohtaiset veron laskentaperusteet. Verovelvollisella tulee olla mahdollisuus selvittää veroprosenttinsa oikeellisuus. Henkilö oli pyytänyt Tullihallitukselta maahantuomansa auton autoveropäätökseen liittyen mallikohtaisen veroprosentin laskennassa käytetyt asiakirjat. Tullihallitus oli kieltäytynyt, koska laskenta-aineistoon sisältyi autoverojärjestelmän liikesalaisuuksia sisältäviä tietoja ja koska siitä ilmenevät tiedot eivät olleet vaikuttaneet pyytäjän ajoneuvon verotukseen. Tiedonpyytäjia oli asiassa verovelvollisena kuitenkin asianosainen ja hänen maksamansa autoveron määrään vaikutti se, käytettiinkö verotuksessa keskimääräistä vai mallisarjakohtaista veroprosenttia. (Helsingin HAO 07/1428/2 ja 07/1429/2/22.10.2007)

Perukirjajäljennös. Henkilöllä oli oikeus saada verotoimistolta jäljen-

nös perukirjasta voidakseen nostaa kihlalapsikanne ja osoittaakseen olevansa kuolinpesän osakas. Asiakirjan pyytäjä pystyi osoittamaan riittävän selvityksen tarpeestaan saada peruskirjan tietoja etujensa ja oikeuksiensa hoitamiseksi. (KHO 2399/27.9.2007)

Viranomaisen nimi. Eläkettä hakeneella oli oikeus saada tietää kaikkien hänen asiansa käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden nimet, eikä pelkästään hänen pyytämänsä asiantuntijalääkäriin nimi. Asiantuntijalääkäriin nimeä ei voitu salata pelkästään siksi, että nimen julkaiseminen olisi lisännyt etuja hakeneiden yhteydenottoja. Tämäntapaisissa tilanteissa julkisuusperiaatteesta poikkeamiseen oikeuttavia seikkoja olisi tulkittava suppeasti. Luottamusta julkiseen valtaan voidaan lisätä avoimuudella ja avoimuutta esimerkiksi sillä, että julkisen vallan käyttäjät esiintyvät omilla nimillään. (EOA 1084/4/00)

Asianosaisella on oikeus saada tieto myös ilmiannon tai kantelun tekijästä, ellei sitä ole nimenomaisesti kielletty laissa (esimerkiksi lastensuojelulaki 40. pykälä) tai ellei ilmiantajan paljastaminen haittaa viranomaisen valvontatehtävää.

Ilmiantajan salaaminen. Ilmiannon kohteella on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää kuka on tehnyt hänestä ilmiannon. Julkisuuslaki ei anna oikeutta salata myöskään tietoa siitä, että viranomaiselle tehty ilmianto oli ollut nimetön. Tapauksessa työvoimaviranomaiset olivat saaneet nimettömän ilmiannon, jonka mukaan eräs työttömäksi rekisteröitynyt henkilö työskenteli pimeästi. Henkilön päiväraha päätettiin katkaista tutkinnan ajaksi, mutta henkilölle ei oltu kerrottu, että hänestä tehty tutkimus oli johtunut nimettömästä ilmiannosta. (EOA 3562/2005)

Tieto aiheettoman lastensuojeluilmoituksen tekijästä. Tiedon luovuttamisen on perustuttava viranomaisen objektiiviseen harkintaan, jossa on punnittava ilmoittajan tarve pitää tietonsa salassa ja ilmoitusten kohteena olevan oikeussuoja aiheettomia ilmoituksia kohtaan. Yksityisen edun vaarantumisenä on pidettävä lähinnä ilmoituksen kohteena olleen perheen taholta todennäköisesti uhkaavaa väkivaltaa. Sen sijaan esimerkiksi perättömistä ilmoituksista mahdollisesti seuraavia oikeudenkäyntejä ei voida pitää yksityistä etua vaarantavana tekijänä. (OKV/926/1/2007)

Oikeus saada tietää kantelun tekijä. Viranomaisen voi olla kertomatta kantelun tekijän tietoja, jos tiedolla ei ole vaikutusta ilmiannon kohteen asioiden käsittelyyn. Tapauksessa ilmiannon kohde ei ollut saanut ympäristökeskukselta yhteystietoja tämän ilman lupaa käynnistämien ruoppauksien ilmiantajasta. Kohde olisi tarvinnut kanteli-

jan yhteystiedot kutsuakseen tämän todistamaan oikeudessa. (Kuopion HAO 08/0143/2)

Ilmiantajan tiedot. Ravintoloitsijalla ei ollut oikeutta saada tietää, kuka oli tehnyt tämän ravintolaa koskevan ilmiannon. Tiedon antaminen olisi vaarantanut viranomaisen valvonnan toteutumisen ja olisi ollut vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. Lisäksi anniskeluluvan epäämisen perusteena ollut selvitys oli hankittu viranomaisen tarkastuksen avulla. Tiedon epääminen ei kuitenkaan estäisi ravintoloitsijaa tekemästä asiassa rikosilmoitusta. (Hämeenlinnan HAO 02720/09/1203/22.11.2010)

Itseä koskeva kirje. Asianosaisella on oikeus saada tieto itseään koskevasta viranomaiselle toimitetusta kirjeestä. Tapauksessa seurakuntayhtymään kuuluvan seurakunnan kirkkoherra oli lähettänyt yhtymän kiinteistöpäällikölle kirjoituksen, joka koski seurakunnassa toimivaa ylivahtimestaria. Tällä oli asianosaisen oikeus saada jäljennös viranomaisen kirjoituksesta. (OKA 31.1.1992)

Sivullisen viranomaiselle toimittama asiakirja. Sivullinen oli toimittanut veroviranomaiselle henkilön verotusta koskevan asiakirjan. Veroviranomaiset eivät luovuttaneet kirjettä todeten, että sillä ei ollut merkitystä verotuksen lopputulokseen. Koska asiakirja sisälsi näkökohtia ja perusteita verotusta varten, sillä oli saattanut olla vaikutusta asian käsittelyyn ja se olisi siten pitänyt luovuttaa asianosaiselle. (AOK 1113/1/89/14.8.1990)

Asianosaisuus ei toimi ”tietojenluovutusautomaattina”. Valtaosa oikeuden päätöksistä oli käsitellyt sitä, mihin asianosaisen tiedonsaantioikeus ulottuu. Oikeuskäytännön mukaan asianosaisellakaan ei ole oikeutta tietoihin, jotka eivät koske hänen asiansa käsittelyä tai koskevat toisen henkilön tietoja.

Tiedekuntaneuvoston kokousäänite. Toiselle ehdokassijalle asetulla viranhakijalla oli oikeus saada tieto äänitteessä, joka oli taltioitu tiedekuntaneuvoston ehdollepanoa käsitelleessä kokouksessa kokouspöytäkirjan laatimisen helpottamiseksi. Äänitteellä saattoi olla vaikutusta ehdollepanosta tehdyn muutoksenhaun käsittelyyn. (KHO 2960/5.9.1991) Toisessa tapauksessa tietoa äänitteestä ei tarvinnut luovuttaa viranhakijalle, jota ei katsottu virkaan kelpoiseksi, vaikka hän olikin valittanut pätevyyttään ja ehdollepanoa koskevista ratkaisuista. Ehdollepanojärjestyksestä käyty keskustelu ei koskenut kelpoisuutta vailla olevan viran hakijaa eikä sisältänyt hakijan osalta asian käsittelyyn vaikuttavaa tietoa. (KHO 2959/5.9.1991)

Oikeudenkäynnin ääninauhat. Asianomistajalla ei ollut oikeutta

saada tietoja KRP:n hallussa olevista ääninauhoista koskien alioikeudessa vireillä olevaa oikeudenkäyntiä. Ääninauhat eivät sisältäneet tietoja, jotka olisivat voineet vaikuttaa hänen oikeusjuttunsa käsittelyyn. (KHO 1989 A 4)

Kantelijan asianosaisuus. Oikeusasiamiehelle tehty kantelu ei tee kantelijaa asiassaan asianomaiseksi. Tiedonpyytjä oli vaatinut oikeutta saada tutustua lääketieteellisen tutkimuksen asiakirjoihin, mutta hänelle oli myönnetty tiedonsaantioikeus vain niiden julkisiin osiin. Hän oli vaatinut asianosaisuuteen vedoten nähtäväkseen kaikki tutkimuksen asiakirjat, koska epäili, että tutkimuksessa oli asetettu ihmisiä vaaraan. Lisäksi hän oli kannellut tutkimuksesta eduskunnan oikeusasiamiehelle, jolloin pyydetty asiakirjat olivat olleet oikeusasiamiehen päätöksen pohjana. Hallinto-oikeus ei pitänyt kantelijaa asiassa asianosaisena. (KHO 660/1/07)

Oikeusaputoimiston asiakirjat. Oikeusaputoimiston ei tarvinnut luovuttaa asiakirjojaan edesmenneen asiakkaansa testamentinsaajalle. Asiakirjat koostuivat kolmesta oikeusapukortista ja kahdesta asiakaskansion sivusta, joissa olevat tiedot eivät koskeneet testamentinsaajan oikeutta, etua tai velvollisuutta siten, että tietojen saantiin olisi oikeus asianosaisuuden nojalla. (KHO 3383/26.11.2009)

Kuolleen vanhemman etuus. Tiedonpyytjä oli pyytänyt kuolleen isänsä sotavammakorvauskäsittelyyn liittyvät paperit valtiokonttorilta, joka toimitti pyydetty asiakirjat muulta kuin salassa pidettäviltä osiltaan. Tiedonpyytäjällä ei ollut vireillä sellaista juttua, jonka perusteella hän olisi ollut oikeutettu saamaan myös salassa pidettäviä tietoja. (KHO 3722/1/07)

Asianomaisen eläkepäätös. Eläkevakuutusyhtiön ei tarvinnut luovuttaa tiedonpyytäjälle asianosaisuuden perusteella yhtiön hallituksen kokouspöytäkirjoja, koska kokouksissa ei ollut käsitelty hänen eläkeratkaisuaan. (KHO 1998/1.9.2003)

Tuenhakijoiden asianosaisasema. Valtioneuvoston myöntämää harkinnanvaraista yritystukea hakeneilla yrityksillä oli asianosaisasema vain oman hakemuksen käsittelyssä. Hakijoilla ei ollut asianosaisasemaa asioissa, jotka koskivat muiden hakijoiden hakemuksiin annettuja päätöksiä. Hakijoita ei ollut tarpeellista kuulla toisten hakijoiden vaatimuksista, eikä heillä ollut myöskään asianomaisen oikeutta saada niistä tietoja. (KHO 3045/14.8.1995)

Tiedonsaantioikeus huoltajuuskiistassa. Isällä ei ollut oikeutta saada oikeudessa vireillä olleen huoltajuusriidan perusteella turvakodin ja perheneuvolan asiakirjoista äitiä koskevia tietoja. Isällä oli lastensa huoltajana kuitenkin lapsia koskevat tiedot ja myös äitiä koskevat tiedot asianosaisena lastensuojeluasiassa siltä osin, kuin tiedot liittyivät lastensuojeluasiaan. Jos henkilöllä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä turvallisuus uha-

tuksi, voi maistraatti määrätä hänen pyynnöstään, että tietoja hänen olinpaikastaan annetaan vain viranomaiskäyttöön. (EOA 1055/2005)

Toista asiaa varten toimitettu asiakirja. Asiaosaisella on oikeus saada toisen henkilön tiettyä asiaa varten viranomaiselle toimittama asiakirja vain, jos se liittyy hänen oikeusturvaansa samassa asiassa. Tapauksessa henkilö oli toimittanut käräjäoikeudelle terveydentilaansa koskevan todistuksen velka-asiansa käsittelyä varten. Tiedonpyytjä pyysi asiakirjaa, koska katsoi tarvitsevansa sitä eräässä toisessa asiassa. Koska tiedonpyytjä ei ollut asianosainen velka-asian käsittelyssä, hänelle ei ollut oikeutta saada pyytämäänsä asiakirjaa. (KHO 3117/1/00)

Asianosaisuus toisten tietoihin. Asianosaisen saamaan asiakirjaan saa sisältyä myös toisia henkilöitä koskevia julkisia tietoja. Tapauksessa asianosainen oli saanut viranomaiselta oman asiansa käsittelyyn liittyviä asiakirjoja, joista oli peitetty toisten henkilöiden yksityisyydensuojan piiriin kuuluvat tiedot. Oikeuden mukaan asiakirjan tiedot eivät kuitenkaan olleet sellaisia, joiden perusteella asianosaisen oikeutta tietoon olisi tullut rajoittaa. (Helsingin HAO 01362/09/1203)

Veron maksamiseen vaikuttavat tiedot. Viranomaisen ei tarvinnut luovuttaa yleisesti automallien veroprosentin laskemisessa käytettäviä tietoja, kun tiedoilla ei ollut vaikutusta tiedonpyytäjän omaan verotukseen. Tapauksessa tullihallitus ei ollut luovuttanut autoverolain nojalla salassa pidettäviä tietoja muiden Volvo V70-mallien veroprosentin laskennasta, koska niillä ei ollut vaikutusta juuri tiedonpyytäjän omistaman mallin autoveron laskentaan. Tiedonpyytäjälle oli toimitettu hänen oman automallinsa laskenta-aineisto auton käyttöönotto-kuukaudelta. (Turun HAO 06/0568/2 /28.8.2006)

Vastapuolen asianajaja. Vastapuolen asianajaja oli tehnyt poliisille kantelun ja Suomen Asianajajaliitolle tietopyynnön koskien toista asianajajaa. Asianajaja ei ollut kantelijan asemassa asianosainen, jolla olisi ollut oikeus saada tietoonsa toisen asianajajan ja hänen päämiehensä välisiä salassa pidettäviä tietoja tai yksityisistä ammattisalaisuuksista. (Helsingin HAO 03/0871/2 /21.11.2003)

Perukirjan luovuttaminen vainajan sisarelle. Verotoimiston ei tarvinnut luovuttaa perukirjan kopiota perunkirjoituksen toimittamista varten kuolleen sisarelle, joka ei ollut kuolinpesän osakas. Perukirja on verotustietojen julkisuudesta säädetyn lain mukaan salainen asiakirja, joten kopion voi saada vain julkisuuslain asianosaisuuden perusteella. Kun sisar ei ollut kuolinpesän osakas, hän ei ollut myöskään asianosainen. Lisäksi äidin perunkirjoitusta varten tarvittavat tiedot olivat saatavilla ilman kuolleen sisaren perukirjan luovutusta. (KHO 3384 /26.11.2009)

Ilmiantajan asianomistajuus. Tarkastusviranomaiselle selvitys-

pyynnön tehnyt henkilö ei ole automaattisesti asianosainen tapaukseen liittyvien tietojen saamisessa. Ilmiantajan asianosaisuus riippuu siitä, vaikuttaako asiakirjajulkisuutta koskevan asian ratkaisu mainitun henkilön tai tahon etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. (EOA 3393/2006)

Kantelun tekijä. Kunnanhallituksen jäsenellä oli oikeus kantelun tekijänä ja asemansa perusteella saada nähtäväkseen kunnanhallituksen käsittelyssä olevat, salassa pidettävä sosiaalitoimeen liittyvät asiakirjat. (AOK 971/1/97 /26.8.1998)

Oikeus joutuu siis usein ottamaan kantaa myös siihen, onko tietojen pyytjä tosiasiaa lain tarkoittama asianosainen ja siten oikeutettu pyytämiinsä tietoihin.

Vaikka laissa on selkeästi todettu, että tuomioistuimen esittelijän muistiot ovat tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja ja että poliisin esi- ja poliisitutkinnan ollessa kesken niistä ei tarvitse luovuttaa tietoja, näitä lainkohtia oli koeteltu oikeudessa useita kertoja. Näistä ei ole tarvinnut luovuttaa tietoja edes asianosaisille.

Tuomioistuimen esittelijän muistiot. Korkeimman hallinto-oikeuden ei tarvinnut luovuttaa asianosaiselle tämän asian oikeuskäsittelyyn liittyviä esittelijän muistioita, koska ne sisälsivät tuomioistuinten neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Neuvottelut käytiin asianosaisten ja yleisön läsnä olematta. (KHO 280/8.2.2007) Helsingin hallinto-oikeuden ei tarvinnut luovuttaa asianosaiselle jäljennöstä tämän verovalitusta koskevaan päätökseen liittyvästä esittelijän muistiosta, koska se sisälsi tuomioistuinten neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia salaisia tietoja. (KHO 1129/9.5.2008) Korkeimman hallinto-oikeuden ei tarvinnut luovuttaa asianosaiselle täydellistä jäljennöstä tämän oikeuskäsittelyyn päätökseen liittyvästä esittelijän muistiosta, koska se sisälsi tuomioistuinten neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia salaisia tietoja. Tiedonpyytjä ei ollut osoittanut hakemuksessaan sellaista tarvetta, jonka perusteella hänen olisi tullut saada tietoja muistiosta laajemmin kuin hän on jo voinut siihen tutustua. (KHO 2271/5.9.2006) Korkeimman hallinto-oikeuden ei tarvinnut luovuttaa esittelymuistiota neuvotteluista, jotka koskivat maa-aineksen ottolupaa ja siitä tehtyä valitusta. Luvan myöntämisellä ei saatu vaarantaa etuja, joita oikeudenkäymiskaassa määritellyllä neuvottelusalaisuudella pyritään suojaamaan. Asianomainen ei ollut pystynyt osoittamaan selkeää tarvetta tiedon saamiselle. Julkisia asiakirjoja olivat kuitenkin maa-aineisten ottolupaa myönnettäessä ja siitä tehtyä valitusta lääninhallituksessa ja KHO:ssa käsiteltäessä hankitut lausunnot ja muut asiakirjat. (KHO

2872/29.8.1989)

Esitutinnan keskeneräisyys. Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole oikeutta esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiselle. (Helsingin HAO 02/0312/2/24.5.2002)

Oikeuskansleri on ottanut kantaa usealla eri päätöksellä viranomaisen menettelyyn tiedon julkistamisesta ennen sen ilmoittamista asianosaiselle. Päätösten mukaan asianosaisella on ensisijainen tiedonsaantioikeus viranomaisen päätöksistä ennen niiden muuta julkistamista.

Tiedonsaannin ajankohta. Viranomaisten on huolehdittava siitä, että asianosainen voi saada tiedon itseään koskevan asiakirjan sisällöstä ennen sen julkiseksi tuleamista esimerkiksi median kautta. Tieto sisällöstä voidaan antaa tuoreeltaan päätöksenteon jälkeen esimerkiksi puhelimesta tai telekopiona. Ratkaisujen kohteille tämäläinen menettely on erityisen tärkeää kielteisissä viranomaisten päätöksissä. (AOK 714/1/00. AOK 802/1/99. OKA 1084/1/99)

Ensisijainen tiedonsaantioikeus. Asianosaista on informoitava ennen tiedon yleistä julkistamista. Päätöksestä olisi voitu tiedottaa tuoreeltaan esimerkiksi puhelimitse. Ympäristölautakunta oli postittanut ympäristön siivoamista uhkasakon nojalla koskevan päätöksen asianosaiselle, mutta ennen sen saamista hän oli lukenut päätöksestä sanomalehdestä. (AOK 714/1/00/16.3.2001)

Se, että asiakirja oli syntynyt ennen kuin tietoa pyytänyt oli tullut asiassa asianosaiseksi, ei vaikuttanut asiakirjan julkisuuden arviointiin.

Asiakirjan syntyminen ennen asianosaiseksi tuleamista. Tietopyyntöä ei voitu hylätä sillä perusteella, että asiakirja oli syntynyt ennen kuin tietoa pyytäneestä oli tullut kyseisessä asiassa asianosainen. (KHO 3586/2/04)

Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Viranomaisella ei ole yleistä, pelkästään viranomaisasemaan tai virka-tehtävään perustuvaa oikeutta saada salassa pidettäviä asiakirjoja toisilta viranomaisilta. Kuitenkin sillä, että myös vastaanottava puoli on viranomainen ja tätä kautta virka- ja salassapitovastuussa, on vaikutusta

salassapitoperusteiden tilannekohtaiseen soveltamiseen.

Viranomaisten välinen salassa pidettävän tiedon luovutus on mahdollista neljällä eri julkisuuslain 29. pykälässä mainitulla perusteella: erikseen nimenomaisesti säädetysti; viranomaisen yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi; suojattavan suostumuksella tai muutoksenhaun, kantelun tai vastaavan oikeusturvamenettelyn käsittelemiseksi. Viranomaisten välisen tietopyynnön tulee siis olla lain mukaisesti perusteltu ja pyydetyn tiedon tulee liittyä kiinteästi viranomaisen tehtävän suorittamiseen. Esimerkiksi ylemmällä viranomaisella ei ole automaattista oikeutta saada alemman viranomaisen hallussa olevia salassa pidettäviä asiakirjoja.

Asianosaiselle, jota tieto koskee, tiedon siirtymisellä viranomaisesta toiseen voi olla merkitystä: asiakirja voi sisältää esimerkiksi liikesalaisuutta tai asianosaisen terveyttä koskevia arkaluonteisia tietoja. Tällöin asianosaiselle olisi hallintolain mukaan yleensä varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä, jos kuuleminen esimerkiksi vaarantaisi viranomaisen valvontatehtävän tai se olisi ilmeisestä syystä tarpeetonta. Tietojen luovuttamiselle viranomaiselta toiselle ei jää harkinnanvaraa, jos tietoa tarvitsevalla viranomaisella on laissa säädetty oikeus saada kyseiset, muuten salassa pidettävät tiedot. Tällaisia oikeuksia on esimerkiksi poliisilla, ulosottoviranomaisella tai veroviranomaisella.

Luottamuselimillä, kuten kunnanvaltuustolla tai eduskunnalla, on asemaansa perustuva oikeus saada salassa pidettäviä asiakirjoja. Tällöin asiakirjojen ja tietojen on kuitenkin liityttävä luottamuselimen tehtäväänhoitoon. Erityinen tiedonsaantioikeus on tuomioistuimilla oikeuskäsittelyn tasapuolisuuden, oikeudenmukaisuuden ja laadun varmistamiseksi.

Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle sen tehtävän suorittamiseksi teknisen käyttöyhteyden omiin rekistereihinsä, mikäli niiden tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Jos tiedot ovat salassa pidettäviä, teknisen yhteyden avaamisesta on säädetävä laissa. Salassa pidettäviä tietoja on mahdollista luovuttaa myös ulkomaisille viranomaisille tai kansainvälisille toimielimille. Tällaisten tietojen antaminen kuitenkin edellyttää erityistä lainsäätöä, Suomea sitovaa kansainvälistä sopimusta tai velvoittavaa säädöstä. Tietojen luovuttamiselle eivät riitä viranomaisten väliset sopimukset tai yhteistoimintakäytännöt.

Viranomaisesta toiseen luovutettujen tietojen on tullut koskea tietojen vastaanottavan viranomaisen virkatehtäviä. Luovutettuihin asiakirjoi-

hin sisältyneet mahdolliset muut tiedot on tullut salata. Poliisilain tiedonsaantioikeus syrjäyttää muiden lakien salassapitovelvollisuudet, ellei tietojen luovuttamista poliisille ole laissa nimenomaisesti kielletty. Myös tuomioistuimilla on laaja tiedonsaantioikeus.

Viranomaisten keskinäinen tietojen luovutus. Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle henkilön taloudellisesta tilanteesta vain sellaisia tietoja, joita ilman yksittäinen valvonta- tai tarkastustoiminta ei olisi mahdollista. Lain mahdollistaman viranomaistietojen keskinäisen luovuttamisen tarkoituksena ei ole, että yksittäinen viranomainen saisi valvovalta viranomaiselta yleisesti kaikki tietynlaiset tiedot. Luovuttamista harkittaessa ratkaisevaa on tiedon tarpeellisuus tiedon saavan viranomaisen kannalta. Ulosottomiehellä ei ollut oikeutta antaa oikeusministerille salassa pidettäviä tietoja yksittäisen henkilön taloudellisesta tilanteesta. (EOA 2830/4/00)

Salassapito. Metsäkeskus oli kerännyt tietoja metsälaissa tarkoitetuista erityisen tärkeistä elinympäristöistä. Ympäristökeskus oli oman lainmuokaisen tehtävänsä suorittamiseksi jo ennestään pyytänyt tietoja (mm. pienvesistä), mutta kieltäytyi luovuttamasta salassapitosäännösten perusteella tietoja Metsäkeskukselle. (OKA 20/21/01/17.6.2003)

Perukirja. Perukirja sisälsi henkilön taloudellista asemaa koskevia tietoja ja tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja. Viranomainen ei saanut pyytämäänsä perukirjaa, koska tietojen antaminen toiselle viranomaiselle edellyttää, että tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen säädetty, tai että se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa luovuttamiseen suostumuksensa. (Helsingin HAO 02010/10/1203/4.11.2010)

Autokoulukurssien osanottajaluettelot. Katsastuskonttori ei ollut velvollinen luovuttamaan lääninverovirastolle henkilöluetteloita autokoulukurssille osallistuneista 16 autokoulun osalta. Verovirasto ei ollut esittänyt syitä, joiden perusteella henkilöluetteloiden luovuttaminen olisi ollut välttämätöntä autokoulujen verotukselle. (KHO 1989 A 5)

Poliisin tiedonsaantioikeus. Poliisilla oli oikeus saada muilta viranomaisilta virkatehtävän suorittamisen kannalta tarpeelliset salassa pidettävät asiakirjat. Tästä voidaan poiketa vain jos asiakirjojen luovuttamisesta poliisille on laissa erikseen määrätty. Salaisten asiakirjojen luonne salassa pidettävänä säilyy myös poliisin hallussa. (Helsingin HAO 07194/07/1203)

Poliisin oikeus tietoihin lääketoista. Poliisilla oli murhatutkinnan yhteydessä oikeus saada Kansaneläkelaitoksella keskitetysti tieto asianosaisten lääketoista. Kansaneläkelaitos oli kieltäytynyt antamasta tietoja sairaskorvauslain perusteella ilman henkilöiden

suostumusta. Oikeudenkäyntikaaren mukaan lääkäri, apteekkari tai kätilö eivät saa todistaa oikeudessa, mitä he asemansa perusteella ovat saaneet tietää, ellei virallinen syyttäjä aja asiaa, mistä voi seurata vähintään kuusi vuotta vankeutta. Apteekkari voidaan velvoittaa todistamaan oikeudessa salassa pidettäviä seikkoja, kun kyse on murhan ja sen yrityksen tutkinnasta. Tällöin yksityiselämän loukkaaminen olisi tullut kyseeseen siksi, että poliisi sai tietonsa keskitetysti Kansaneläkelaitokselta. Oikeuden mukaan salassa pidettävä tieto tulisi joka tapauksessa poliisin tietoon. (KHO 3125/1/09/30.6.2010)

Patenttihakemukset. Patentti- ja rekisterihallituksen olisi pitänyt luovuttaa poliisin talous- ja omaisuusrikosyksikölle kopiot tietyn henkilön patenttihakemuksista ja niistä annetuista päätöksistä. Poliisilain tiedonsaantioikeus syrjäyttää muiden lakien salassapitovelvollisuudet, ellei tietojen luovuttamista poliisille ole kyseisissä laissa erikseen kielletty. Tällaista kieltoa ei patenttilakiin sisällynyt. (Helsingin HAO 08/0668/2/28.5.2008)

Oikeuden esittelijän muistio. Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän muistiotiedot, jotka käsittelivät rajalta käännyttämistä ja maasta karkottamista, eivät olleet ulkomaalaisvaltuutetun tehtävän hoitamiseksi tarpeellisia tietoja. Muistiotiedot olivat osa salassa pidettävää oikeuden neuvotteluaineistoa. (KHO 1993 A 2)

Tuomioistuimen oikeus asiakirjoihin. Työsuojelupiirin päätöksestä tehtyä valitusta ei voitu käsitellä lainmukaisella tavalla ilman että lääninoikeus olisi itse pystynyt arvioimaan valituksen kohteena olleita asiakirjoja. Työsuojelupiirillä oli siten velvollisuus toimittaa lääninoikeudelle tämän vaatimat asiakirjat salassapitosäynnösten estämättä. (KHO 590/29.3.1999)

Usein toisena osapuolena on ollut kunta.

Viranhaltijan tiedonsaantioikeus. Kunnan viranhaltijalla on oikeus saada nähtäväkseen toimensa hoidon kannalta tarpeellisia asiakirjoja, ellei salassapidosta muuta johdu. (AOK 5757/1/03/10.3.2005)

Tilintarkastajan tarkastusoikeus. Kunnan tilintarkastajalla oli tarkastustoimessaan oikeus tutustua yleisen oikeusaputoimiston asiakaskorttiin sisältyviin tietoihin kaikilta osin. Asiakaskortti sisälsi myös yksityisen ja perheen salaisuuksia. (KHO 2417/6.6.1988) Tilintarkastajilla oli oikeus saada tehtävänsä suorittamiseksi tarpeellisia tietoja holhouslautakunnan pöytäkirjoista ja holhoustileistä. Salassa pidettävien tietojen kohdalla tietojensaantioikeus rajoittui kuitenkin hallinnon ja taloudenhoidon tarkistamisen kannalta tarpeellisiin tietoihin. (EOA 27.10.1994)

Kunnan maksuvelvollisuus. Kunnan perusturvajohtajalla oli oikeus saada nähtäväkseen perusterveydenhuollon käyttäjien nimi- ja henkilötunnustiedot pystyäkseen varmistumaan kunnan maksuvelvollisuudesta ja siitä, että henkilöt olivat olleet palveluja käyttäessään kunnan asukkaita. (Oulun HAO 07/0501/1 /29.10.2007)

Kunnan tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeus. Kunnanhallitus menetteli väärin kieltäytyessään luovuttamasta kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen välisen kehityskeskustelun muistiotä tarkastuslautakunnalle. Asiassa oli kyse tarkastuslautakunnalle kuntalaissa säädetyn tiedonsaantioikeuden toteutumisesta, joten oikeus käsitteli asian kunnallisvalituksena. Tapauksessa oikeus totesi, että tarkastuslautakunta arvioi itse niiden tietojen tarpeellisuuden, joita se tarkastustehtävänsä hoitamista varten kuntalain 74 §:n perusteella pyytää. (Rovaniemen HAO 00742/08/1203/17.2.2010)

Ostopalvelu. Kuntayhtymän johtoryhmä kieltäytyi luovuttamasta sosiaalilautakunnalle tietoja kehitysvammahuollon asiakkaiden hoidon määrittelystä. Kuntayhtymän mukaan hoidon tarpeen määrittelyssä sovellettava AB-taulukko oli organisaation sisäisenä työvälineenä käytettävä psykologinen testi. Oikeuden mukaan pyydyt tiedot koskivat henkilöitä, jotka olivat sosiaalilautakunnan sosiaalihuollon asiakkaita, ja tiedot liittyivät sosiaalilautakunnalle laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Siihen nähden, että asiakirjat ovat salassa pidettäviä myös lautakunnan hallussa ja että lautakunta voisi saada vastaavat tiedot ilman eri pyyntöä jos se hoitaisi palvelun itse, asiakirjojen antaminen lautakunnalle ei ollut vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. (KHO 2816/1/09/7.10.2010)

Kunnan maksuosuuksien määräytyminen. Kunnalla oli asianosaisena oikeus saada massaluovutuksena tiedot, jotka vaikuttivat jäsenkunnan maksuosuuden määräytymiseen sairaanhoitopiirin kuntainliitossa. (KHO 1993 A 13)

Luottamustehtävissä toimivilla henkilöillä ei ole asemastaan johtuvaa automaattista oikeutta muita laajempaan tiedonsaantiin. Sen sijaan luottamustehtävässä oleva henkilö voi saada tietoja, jotka vaikuttavat luottamustehtävän hoitamiseen.

Luottamustoimen painoarvo. Vaikka asiakirjan pyytjä oli kansanedustaja, hänellä ei ollut oikeutta saada tutustua salassa pidettäviin tietoihin. Eduskunnan oikeusasiamies kuitenkin katsoi, että kansanedustajan luottamustoimi on asiakirjan luovuttamista puoltava seikka. (EOA 1699/2000)

Luottamushenkilön tekemä seuranta ja valvonta. Kunnan sosiaalilautakunnan jäsenellä ei ollut yleistä oikeutta saada tietoja viranhaltijoiden toimeentuloratkaisuihin liittyvistä salassa pidettävistä asiakirjoista pelkästään sillä perusteella, että hän piti sitä tarpeellisena kunnan sosiaalitoimen seurannan ja valvonnan toteuttamiseksi. Tietojen saantioikeus oli kuitenkin lautakunnan jäsenellä, kun se oli tarpeen otettaessa kantaa lautakunnassa käsiteltävään yksittäiseen asiaan. (KHO 621/6.3.1995)

Viranomaisen kirje keskeneräisessä asiassa. Kunnanvaltuuston ja -hallituksen jäsenillä oli oikeus saada jäljennös kunnanjohtajan, kunnanhallituksen puheenjohtajan ja rakennustarkastajan allekirjoittamasta kirjeestä, joka oli toimitettu osuuskaupan hallintoneuvostolle, vaikka asian käsittely oli kesken. (AOK 1138/1/89/22.11.1991)

Kunnallinen osakeyhtiö. Kunnanvaltuutetun oikeus saada nähtäväkseen asiakirjoja ja tietoja ei ulottunut kunnan omistamaan osakeyhtiöön, kun asiakirjat eivät olleet kunnan hallussa. Asiakirjat eivät olleet kunnan hallussa sillä perusteella, että kunnan asuntosihteeri toimi osakeyhtiön toimitusjohtajana ja kunnanhallitus yhtiökokouksena. Tietopyyntö oli tällaisessa tapauksessa tehtävä kunnanhallitukselle, joka valvoi kunnan etua osakeyhtiössä. Kunnanhallituksella oli mahdollisuus harkita, mitä tietoja se pyytää yhtiöltä ja osakeyhtiön hallitus vastaavasti päättää, mitä tietoja yhtiöstä luovutetaan kunnalle. (EOA 1.3.1995)

Äänestyslippujen tarkistamisoikeus. Valtuutetulla ja kunnanhallituksen jäsenellä oli oikeus saada nähtäväkseen valtuuston suorittaman suljetun äänestyksen äänestysliput. (KHO 1985 II 32)

Luottamushenkilöaseman käyttö. Kunnan luottamushenkilöllä on kuntalain 43 §:n perusteella oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Valtuutetun toimet koskevat kunnan kaikkea toimintaa. Sivistysjohtaja ei voinut hylätä työajan keskeytysjaksoja koskevaa tietopyyntöä sillä perusteella, että epäili luottamushenkilön käyttävän tietoja luottamushenkilöasemaansa kuulumattomiin tarkoituksiin. (KHO 01357/10/1203/29.9.2010)

Väärinkäytökset. Kaupunginvaltuutetuilla oli oikeus saada joukkoliikennelautakunnalta niiden luottamushenkilöiden nimet, jotka olivat syyllistyneet vapaakortin väärinkäytöksiin. Asiakirjat eivät sisältäneet luottamushenkilöiden osalta yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia asioita. Vapaakortteja käyttäneiden luottamushenkilöiden perheenjäsenten tiedot oli salattava yksityiselämän suojan perusteella. (Turun HAO 05/0465/2/29.6.2005)

Palkansaajajärjestön tiedonsaantioikeus. Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988, 4 §) mukaan yhteistoiminnan osapuolia ovat virasto ja sen henkilöstö. Tässä laissa, tai muissakaan laissa ei ole säädetty palkansaajajärjestölle semmoista tehtävää, jonka perusteella se olisi voinut saada valtionvarainministeriöltä alustavia henkilöstön sijoitussuunnitelmia, joiden perusteella sijoittamisen kohteena olevia henkilöitä voidaan tunnistaa. (KHO 3186/1/09 ja 4137/1/09/27.7.2010)

Salassapito

Salassapidon soveltaminen

Julkisuuslain 22. pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on julkisuuslaissa tai muussa lainsäädännössä määrätty salassa pidettäväksi tai jos viranomaisen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Julkisuuslain nojalla salassa pidettävät asiat on määritelty lain 24. pykälän momenteissa.

Tiedonsaantia ei julkisuuslain 17.pykälän mukaan voida rajoittaa ”ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta”. Koska julkisuuslaki on yleislaki, noudatettavaksi tulevat usein ensisijaisesti noudatettavat, erityislainsäädännön säännökset. *Ehdottoman salassapidon* velvollisuudesta ei ole mahdollista joustaa (22 §). Salassapito ei tällöin riipu asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista, vaan tällöin julkisuus aina tai ainakin yleensä vaarantaa salassapito-intressin suojaaman edun.

Viranomaisen on asiakirjan salauspäätöksessään arvioitava salausta jollakin laissa mainituista kolmesta näkökulmasta: vahinkoedellytyslausekkeeton salassapito, julkisuusolettamaan perustuva salassapito tai salassapito-olettamaan perustuva salassapito.

Vahinkoedellytyslausekkeettomassa salassapidossa asiakirjan salassapitovelvollisuus on riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista. *Julkisuusolettamassa* tulkinnan lähtökohdana on julkisuus, jolloin julkisuus määräytyy asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella. *Salassapito-olettamassa*

tulkinnan lähtökohtana on salassapito, josta on mahdollista poiketa jos tiedon antamisesta ei ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia.

Salaamisesta päätettäessä tiedon pyytäjiä on kohdeltava tasapuolisesti ja tiedonsaantia ei saa rajoittaa enempää kuin suojattavan tahon edun valvomiseksi on tarpeellista. Viranomaiselle asetettu erityinen perusteluvelvoite salassapidolle antaa ulkopuolisille mahdollisuuden arvioida salassapidon edellytyksiä. Julkisuusperiaate edellyttää julkisuuden toteutumista mahdollisimman laajasti rajoituksista huolimatta, joten viranomaisen olisikin verrattava keskenään suojattavan edun merkitystä ja asiaa koskevaa yleistä tiedonsaanti-intressiä.

Salassapidon tarve on pystyttävä perustelevaan arvioitavissa olevilla tosiseikoilla ja huomioitava on myös toisten perusoikeuksien, kuten yksityisyydensuojan merkitys. Esimerkiksi vahinko voi olla luonteeltaan taloudellista tai aineetonta, haitta voi estää tai hidastaa hyväksyttävää toimintaa ja vaaran aiheutuminen voi kohdistua järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävään viranomaistoimintoihin. Edun vastaisuus voi liittyä yhteisön taloudelliseen etuun tai asemaan oikeussuhteen osapuolena. Esimerkiksi raha- ja valuuttapoliittisten päätösten tiety-nasteinen salassapito on edellytys politiikan hoitamiselle, vaikka kyse onkin yhteiskunnan kannalta keskeisestä päätöksenteosta.

Hyväksyttävänä salassapitoperusteena voidaan pitää esimerkiksi sitä, että asiakirjan sisältö ei ole ymmärrettävissä oikein peitettyjen tietojen runsauden takia tai että tunnistetietojen peittäminenkään ei estäisi salassa pidettävien tietojen paljastumista. Sitä vastoin tiedon luovuttamisesta aiheutuva mahdollinen vaivannäkö ei ole hyväksyttävä peruste. Käytännössä asiakirjan julkisuustulkinnalle ongelmia aiheuttavat salassapitosäännösten tulkinnanvaraisuus, salassapitomerkinnet tai niiden puuttuminen, liike- ja ammattisalaisuuden tulkinta ja merkitys käsiteltävässä asiassa.

Asiakirjaan on tehtävä merkintä salassa pitämisestä, jos se on annettu asianosaiselle ja tietojen julkistaminen voisi loukata yksityistä tai yleistä etua (25 §). Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti. Merkinnästä tulee käydä erikseen ilmi mihin salassapito perustuu ja mikäli vain osa asiakirjasta, kuten esimerkiksi liite, on pidettävä salassa.

Ilmaisukielto. Viranomaisen asettama ilmaisukielto voi olla hyödyllinen keino estää keskeneräisten asioiden tarkoitukseton leviäminen.

Esimerkiksi esitutkinnassa asianosainen on oikeutettu saamaan viranomaiselta tietoja, jos niiden antaminen on rikostutkinnan kannalta mahdollista, ja jos tiedot voivat vaikuttaa asianosaisen asioiden käsittelyyn. Tutkinnan johtaja voi kuitenkin kieltää osapuolta ilmaisemasta saamia tietoja ulkopuolisille, mikäli kertominen voi haitata rikoksen selvittämistä. (EOA 2258/2003)

Oikeuskäytännössä valtaosa salassapidon soveltamista koskevista juutuista käsitteli viranomaisen salauspäätöksen vaillinaista perustelua. Tiedonpyytäjän saamista kieltävistä vastauksista puuttui joko lain kohta, jonka perusteella salaus oli tehty tai salauspäätöksen perusteita ei ollut arvioitu laissa säädetyllä tavalla esim. vahinkoedellytysten osalta.

Salassapidon perustelu. Hallinnon avoimuuden periaate edellytti, että salassa pitämistä koskeva päätös olisi pitänyt perustella selkeästi, koska salassapitovelvollisuus oli tulkinnanvarainen. (OKA 16.7.1993)

Salassapidettävä oikeudenistunto. Ulkopuolisten on mahdotonta arvioida salassapitoperusteiden laillisuutta jos tuomioistuin on määrännyt kaiken oikeudenkäyntiaineistonsa salassa pidettäväksi. Päätäessään käsitellä asian suljetuin ovin tuomioistuimella on mahdollisuus muotoilla perustelunsa salaamiselle siten, että ulkopuolinenkin voi sen ymmärtää eikä salassapito menetä merkitystään. (EOA 586/2002)

Salassapidon vahinkoedellytysarviointi. Viranomainen oli menettänyt väärin määrätessään siltä pyydetyn lausunnon ehdottomasti salassa pidettäväksi, ilman että olisi tehnyt salassapidolta edellytettävää vahinkoedellytysarviointia. Päätäessään olla luovuttamatta kysytyä asiakirjaa viranomainen oli kuitenkin toiminut harkintavaltansa asettamissa rajoissa. Tapauksessa luottamustoimessa oleva henkilö oli pyytänyt Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta sairaalan osastoa koskevan asiantuntijalausunnon. Asiantuntijalausunto oli alun perin tilattu sairaalan osaston toimintaa koskeneen kantelun vuoksi. Oikeusturvakeskus oli kieltäytynyt luovuttamasta lausuntoa, koska oli katsonut sen voivan aiheuttaa kärsimystä tai vahinkoa asianosallisille tai vaikeuttavan tapauksen tutkintaa. (EOA 1699/2000)

Päätöksen riittävä perusteleminen. Viranomainen ei voinut perustella tekemäänsä salassapitopäätöstä pelkästään viittaamalla yksittäiseen lainkohtaan. Päätös olisi pitänyt perustella sellaisilla tosiseikoilla, joiden avulla voitaisiin arvioida, olisiko tietopyynnön kohteena olleiden asiakirjojen luovuttamisesta voinut aiheutua epäiltyä vahinkoa. (KHO 637/1/00)

Yksityiskohtaiset perustelut. Viranomaisen olisi tullut esittää ne oikeudelliset perusteet, joihin sen tekemä kielteinen päätös oli perustunut kulloinkin kyseessä olevien tunnistetietojen kohdalla. Tapauksessa vakuutusosoikeus ei ollut perustellut tietopyynnöstä antamaansa päätöstä asia- tai asiaryhmäkohtaisesti. Viittaukset salassapitoon oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain ja viranomaisten julkisuudesta annetun lain perusteella eivät olleet riittäviä. (KHO 3300 /20.11.2009)

Lain linjauksen mukaisesti myös oikeuskäytännössä on todettu, että asiakirjan salausperustelut on tehtävä asiakirjakohtaisesti.

Käräjäoikeuden istunto ja tuomio. Vaikka oikeudenistunto ja asian käsittely voitiin määrätä salaiseksi, salassapitoa ei voitu automaattisesti soveltaa oikeinkäynnin tuomioon. Tuomion kirjoittamiseen ei liittynyt vastaavanlaista yllätystekijää ja julkisista seikoista oli mahdollista erottaa salassa pidettävät osiot ja määrätä tuomio salassa pidettäväksi vain niiden osalta. Oikeudenkäynnin kuluessa olisi sen sijaan voinut olla vaikeaa ennakoida oikeudenkäynnin kulkua niin hyvin, että salassa pidettävät asiat eivät olisi yllättäen tulleet esille. (OKA 1056/1/03/27.9.2004)

Asiakirjakohtainen julkisuusharkinta. Asia palautettiin viranomaiselle käsiteltäväksi uudelleen, koska se ei ollut arvioinut salaustarvetta asiakirjakohtaisesti. Tapauksessa Ilmailulaitokselta oli pyydetty kappaleita hallituksen kokouspöytäkirjoista vuoden ajalta. Se ei ollut luovuttanut asiakirjoja vetoamalla siihen, että ilmailulaitoksen hallitus käsittelee liiketaloudellista päätöksentekoa koskevia asioita. (Helsingin HAO 05/0997/2/2.11.2005)

Vetoaminen aiempaan oikeuskäsittelyyn. Viranomaisen on ratkaistava siltä pyydettyjen asiakirjojen julkisuus kunkin asiakirjan kohdalla erikseen, eikä päätöksen tekemiseksi riitä vetoaminen asiassa aiemmin tehtyyn oikeuden ratkaisuun. Opetuslautakunta ei voinut hylätä tietojen aineistopyyntöä kouluarviointituloksista vetoamalla Turun hallinto-oikeuden aiemmin tekemään päätökseen. (Turun HAO 06/0709/2/13.10.2006)

Sähköpostiliikenne. Viranomaisen keskinäinen ja viranomaisen ja asiakkaan välinen sähköposti voi sisältää muutakin kuin pelkästään viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittua aineistoa. Tapauksessa verovelvollinen oli pyytänyt verovirastolta tietoja kaikesta aineistosta, joka liittyi hänen verojensa perintään verovuosilta 2001 ja 2002 ja oli päivätty ennen vuoden 2004 loppua. Verovirasto oli kieltäytynyt

tietopyynnöstä vetoamalla sen ylimalkaisuuteen ja siihen, että verohallinnon sähköpostiliikenne oli verrattavissa sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin. (Helsingin HAO 07/0141/2/13.2.2007)

Viranomaisen omilla salassapitosäännöksillä tai rajauksilla ei asiakirjojen salaamista voida perustella, vaan perusteen on löydettävä lainsäädännöstä.

Salassapitositoumusten merkitys. Tieto asiakirjasta olisi pitänyt antaa hakijoilla riippumatta asiasta tehdystä salassapitositoumuksesta. Velvollisuus tietojen salassapitoon syntyy vain suoraan lain pohjalta. (OKA 31.7.1995)

Konkurssipesän pesänhoitaja. Konkurssipesän pesänhoitaja oli pyytänyt verovirastolta jäljennöksiä kahden yksityishenkilön ja yritystensä veroilmoituksista ja vahvistetuista verolipuista. Verovirasto oli hylännyt tietopyynnön tulkitsemalla tiedonsaantioikeuden rajoitettavan vain konkurssivelallisen omiin verotustietoihin. Tietopyyntöä ei voitu kuitenkaan hylätä tällä perusteella, koska esitettyä rajausta ei verojulkisuuslaissa ole. Lisäksi supistavalle tulkinnalle ei ollut perustetta, koska tarkoitus oli edistää pesän selvittämistä. Hallinto-oikeus ei ottanut kantaa siihen, olivatko muut tietojen luovutuksen edellytykset mahdollisesti voimassa ja palautti asian veroviraston käsittelyyn. (Helsingin HAO 06/0362/2/10.4.2006)

Mahdollisuus väärinkäsityksiin. Jäljennöksen saamista Kansaneläkelaitoksen valvontatilintarkastuspöytäkirjoista ei voitu hylätä sillä perusteella, että raporttien julkistaminen sellaisenaan olisi voinut johtaa väärinkäsityksiin tai heikentää luottamusta Kelan toimintaa kohtaan. Salaamisen perusteita ei olleet myöskään Kelan ja sen yksittäisten yksiköiden todennäköinen kielteinen leimautuminen tai se, että salassa pidettävän aineiston erottelu olisi ollut vaivalloista. (KHO 87/22.1.2001)

Salassapidon päättymisen

Asiakirjan salassapito päättyy kun salaukselle ei enää ole oikeudellista perustetta, salauksesta päättänyt viranomainen peruuttaa päätöksensä tai kun salaukselle määrätty aika umpeutuu (julkisuuslaki 31 ja 32 §). Minkä tahansa salassa pidettävän asiakirjan salassapito päättyy, kun lain mukainen peruste salassapidolle lakkaa olemasta. Esimerkiksi kun

käy ilmeiseksi, ettei tiedon antaminen enää vahingoita salauksella suojattua intressiä. Salassapidon perusteet on aina arvioitava tapauskohtaisesti.

Salassapitoaika tarkoittaa aikaa, jonka kestäessä salassa pidettäviä tietoja ei saa luovuttaa sivullisille. Yleisin salassapitoaika on 25 vuotta tai yksityiselämän suojaamiseksi 50 vuotta henkilön kuolemasta. Valtioneuvosto voi poikkeustapauksessa jatkaa salassapitoa enintään 30 vuodella. Salassapitoaika alkaa salassa pidettävän asiakirjan päiväyksestä tai päiväyksen puuttuessa päivämäärästä, jolloin asiakirja on valmistunut käyttötarkoitukseensa. Viranomaisen vastaanottaman, salaiseksi määrätyn asiakirjan salaus alkaa siitä kun viranomainen on saanut asiakirjan haltuunsa.

Ennalta säädettyä aikarajaa voidaan pidentää, jos asiakirja koskee turvallisuusluokiteltua tietoa tai sellaista rakennelmaa, järjestelmää, laitetta tai menetelmää kuvaavaa tietoa, joka on käytössä vielä salausajan päätyttyäkin. Tällaiset asiakirjat tulevat julkisiksi kun asiakirjojen kohde menettää turvaluokituksensa.

Julkisuuslakia ei ole vielä sovellettu salassapitoajan päättymistä koskeviin tapauksiin. Oheinen tapaus liittyy asiakirjan valmistumiseen julkiseksi asiakirjaksi: viranomainen voi kieltäytyä luovuttamasta asioiden valmisteluun liittyvän asiakirjan asian valmistelun ajaksi, vaikka kyseiset asiakirjat myöhemmin tulisivatkin julkisiksi.

Käsittelyn keskeneräisyys. Viranomaisen ei tarvinnut luovuttaa siltä pyydettyjä erityistilintarkastusta koskevia asiakirjoja tapauksen käsittelyn ollessa vielä kesken: asiakirjat voitiin pitää salassa kunnes kaupunginhallitus oli tehnyt asiassa mahdolliset toimenpidepäätöksensä. (Turun HAO 02337/04/1203)

Korkeimman oikeuden päätöksen mukaan asiakirjan salassapito ei pääty, vaikka itse asiasisältö tulisikin julkisuuteen, esimerkiksi asianosaisen itsensä paljastamana. Kyseiseen päätökseen tosin sisältyi kaksi eriävää mielipidettä.

Asiasta esitetty tietoja julkisuudessa. Asianomaisen julkinen esiintyminen ei muuttanut tarvetta salata asiaa koskevat asiakirjat. Ulkomaalaisvirastolta oli pyydetty eräästä pakolaisesta tehtyjä turvapaikkapäätöksiä sekä kyseisen henkilön ulkomaalaisvirastolle tekemää valituskirjelmää. Hallinto-oikeuden mukaan asiakirjojen julkiset tie-

dot eivät olleet erotettavissa salassa pidettävistä tiedoista. KHO:lle tehdyssä valituksessa asiakirjaa pyytänyt vetosi siihen, että kyseinen pakolainen oli jo itse esittänyt asiakirjoista selviävät salaiset tiedot julkisuudessa. Asiakirja pysyi salaisena, mutta KHO:n kielteiseen päätökseen liittyi kaksi eriävää mielipidettä. (KHO 3467/1/07)

Kansainväliset suhteet

Kansainvälisissä suhteissa kysymys on perinteisestä diplomaattisesta salaisuudesta ja salassa pidettäviä ovat esimerkiksi toisen valtion kanssa käytyjä poliittisia ja taloudellisia neuvotteluja koskevat asiakirjat, poliittiset tilannearvioinnit, ulkoasiainhallinnon alaa kuuluvat salakirjoitetut viestit sekä valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat. Tyypillisiä tähän kategoriaan kuuluvia asiakirjoja ovat eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan asiakirjat, Suomen ulkomaanedustustojen poliittiset tilannearviot ja sotilasasiamiesten raportit. Suomen kansainvälisistä suhteista huolehtivia viranomaisia ovat erityisesti ulkoministeriö, ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ja tasavallan presidentin kanslia. Valiokunta ja asianomainen ministeriö voivat kuitenkin harkintansa pohjalta luovuttaa asiakirjoja tai niitä koskevia tietoja.

Kansainvälisessä yhteistyössä kysymys on Suomen valtion sekä suomalaisten järjestöjen ja henkilöiden kansainvälisistä yhteyksistä ja valtioiden välisestä yhteistoiminnasta. Tällaiseen toimintaan liittyvät asiakirjat ovat julkisia jos tiedon antaminen niistä ei aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Julkisuusarviointiin vaikuttavat tällöin jo muodostuneet käytännöt ja Suomeen kohdistuvat odotukset. Kansainvälisten järjestöjen tai toisen valtion salassapitosäännökset tai -käytännöt eivät sinällään velvoita Suomea, vaan julkisuusarvio on tehtävä jokaisessa tapauksessa erikseen kansallisen julkisuuslain pohjalta.

Alemman tason kansainvälinen yhteistyö on lähtökohtaisesti julkista, ellei julkistamisen nähdä aiheuttavan vahinkoa, esimerkiksi kansainvälisessä kaupassa. Esimerkiksi kuntien ystävyyskaupunkitoiminta ei yleensä sisällä kansainvälisten suhteiden tai kansainvälisen yhteistyön nojalla salassa pidettäviä tietoja.

Suurlähetystön salasanomat tuomittiin lain kirjaimen mukaan salassa pidettäviksi. Myös Maahanmuuttoviraston UNHCR:ltä saamat

kiintiöpakolaisten valintaa koskevat asiakirjat olivat osin salassa pidettäviä.

Poliittiset keskustelut Yhdysvalloissa. Ulkoministeriön ei tarvinnut luovuttaa tietoja asiakirjoista, jotka koostuivat Suomen Washingtonin suurlähetystön salasanomista ja käsitteivät pääministerin vierailua Yhdysvalloissa, Yhdysvaltain apulaispuolustusministerin sijaisen näkemyksiä ja Yhdysvaltain puolustusministeriön päivitystä Irakin tilanteesta. Kyse oli ollut toisen valtion kanssa käydyistä luottamuksellisista poliittisista neuvotteluista. Tietojen julkisuuden suhteen ei ollut merkitystä sillä, että osia asiakirjoista oli jo julkaistu suomalaisessa mediassa. (KHO 413/2.3.2004)

Kiintiöpakolaisten valintaa varten toimitettu aineisto. Maahanmuuttovirasto kieltäytyi luovuttamasta asianosaisille näitä koskevia ns. RRF -lomakkeita siltä osin, kuin niihin oli kirjattu henkilöiden vainokertomus, kertomuksen uskottavuusarviointi ja pakolaisaseman myöntämisperusteet sekä UNHCR:n virkailijan nimet. Oikeuden mukaan asiakirja oli luonteeltaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvä asiakirja, jonka salassapito riippuu tiedon antamisesta aiheutuvista seurauksista. UNHCR ei koskaan anna tietoa uskottavuusarvioinnista sellaisenaan henkilölle, jota arviointi koskee, jotta tietoa ei käytettäisi tarkoitushakuisten vainokertomusten esittämiseen, eikä haastattelujen tehneiden työntekijöiden nimiä anneta jotta ei vaarannettaisi työntekijöiden turvallisuutta. Kansainvälisen yhteistyön käytännön mukaisesti on, että osapuolet kunnioittavat toistensa salassapitomääräyksiä ja kansainvälisen yhteistyön turvaamisessa on kyse erittäin tärkeästä yleisestä edusta. (Kouvolan HAO 00657/10/1203/3.11.2010)

Kansainvälisen yhteistyön vaikeutuminen ei ollut riittävä peruste Suomen Pankin edustustietoja koskevalle kielteiselle tietojenluovutuspäätökselle.

Kansainvälisten yhteistyökumppaneiden kestitys. Suomen Pankilla ei ollut perusteita salata edustustilojensa varaus- ja käyttötietoja, virka-autojen käyttöä koskevia ajopäiväkirjoja tai johtokunnan jäsenten edustuskuluja kansainvälisten suhteiden suojaamisen pohjalta. Pankki oli perustellut tietojen salaamista sillä, että merkittävään osaan edustustiloissa pidettävistä tilaisuuksista osallistui Euroopan keskuspankin, kansallisten keskuspankkien ja kansainvälisten järjestöjen edustajia ja että tietojen antaminen heidän vierailuistaan häiritseisi Suomen edelly-

tyksiä toimia kansainvälisessä yhteistyössä. (KHO 1375/6.6.2001)

Euroopan unioni

Euroopan unionia koskevat asiakirjat tulee jakaa kolmeen luokkaan. *Euroopan unionin toimielinten*, kuten komission asiakirjoihin sovelletaan unionin omaa lainsäädäntöä ja jotka käsitellään toisaalla omassa luvussaan. *Kansallisia asiakirjoja* ovat jäsenvaltion unionille *toimittamat* ja jäsenvaltion unionilta *saamat* asiakirjat. Näiden asiakirjojen julkisuus riippuu siitä, ovatko asiakirjat jäsenvaltion vai unionin toimielimen hallinnassa.

Kun suomalainen viranomainen on luovuttanut asiakirjan Euroopan unionille, asiakirja ei ole enää julkisuuslain tarkoittamalla tavalla viranomaisen hallussa, eikä siihen voida soveltaa julkisuuslakia. EU-toimielin, joka pitää asiakirjaa hallussaan, soveltaa asiakirjaan unionin julkisuusnormia. Unionin toimielin on kuitenkin lojaliteettiperiaatteen mukaan velvollinen kuulemaan asiakirjan luovuttaneen jäsenvaltion kannan ja ottamaan sen huomioon tehdessään asiakirjan julkisuutta koskevan päätöksen. Unionin toimielinten päätöksistä voi valittaa esimerkiksi Euroopan unionin oikeusasiamiehelle.

Kun Suomen viranomainen saa asiakirjan unionilta, tulee asiakirja julkisuuslain tarkoittamaksi viranomaisen asiakirjaksi. Asiakirjan julkisuus arvioidaan ensisijaisesti julkisuuslain perusteella, jolloin se lähtökohtaisesti on julkinen. Mahdollinen salassapito tulee arvioida samalla tavalla kuin muidenkin asiakirjojen kohdalla, jolloin perusteita salaamiselle voivat olla esimerkiksi yksityisyyden suoja, liikesalaisuus tai ulkopolitiikan alaan kuuluva salainen tieto. Euroopan unionin julkisuusasetuksen mukaan jäsenmaan on kuitenkin harkinnanvaraisissa tilanteissa kuultava asianosaista unionin toimielintä tai jäsenmaata ja otettava tämän kanta huomioon päätöksessä. Kuulemismenettely ei ole pakollinen, jos päätöksen lopputulos on selvä.

Poikkeuksen muodostaa tilanne, jossa Suomen viranomainen toimii Euroopan unionin toimeksiannosta. Tällöin esimerkiksi unionin politiikan valmisteluun liittyvien, Suomen viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuus ratkaistaan soveltaen unionin julkisuusääädöstä, vaikka asiakirja olisikin Suomen viranomaisen hallussa.

EU-asiakirjojen julkisuudesta on vain muutama tapaus. Ongelmia

ovat aiheuttaneet viranomaisten epätietoisuus eri tason lainsäädäntöjen soveltamisesta. Suomen viranomainen voi lojaliteettiperiaatteen mukaisesti poistaa jotain toista maata koskevia tietoja, jos ei ole saanut asianosaiselta taholta lupaa niiden luovuttamiseen.

Toista EU-maata koskeva tieto. Sosiaali- ja terveysministeriöllä oli oikeus poistaa luovuttamastaan EU-kokousmuistioista kohdat, joissa oli selostettu muidenkin kuin Suomen valtion kanta tietopyynnön kohteena olleeseen asiaan. Kyse oli ollut ministeriön laatimasta ja *Eurodoc*-rekisteriin kirjatusta Euroopan Unionin neuvoston sosiaaliasiain työryhmän kokousraportista. Ehdotusta käsittelevässä kokousmuistiossa oli esitetty kokoukseen osallistuneiden suomalaisten virkamiesten käsitys muiden jäsenvaltioiden edustajien esittämistä näkemyksistä. Ministeriöllä ei ollut mahdollisuutta kysyä kaikilta tahoilta lupaa tietojen luovuttamiselle. (KHO 2606/17.10.2000)

Komissiolle toimitettu ilmoitus. Työvoima- ja elinkeinoministeriö ei voinut salata Euroopan Sosiaalirahaston tukia koskevia takaisinperintäpäätöksiä sillä perusteella, että niitä koskevat ns. epäsäännönmukaisuusilmoitukset olisivat EU-komission asetuksen perusteella Suomessa salassa pidettäviä. Kyseisellä komission asetuksella ei säädellä mainittujen tietojen julkisuudesta niitä luovuttaneessa jäsenvaltiossa. Komissiolle toimitetut ilmoitukset ovat kuitenkin julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja. (KHO 181/25.1.2002)

EU:n ympäristötuki. Komission Ahvenanmaan maakuntahallitukselle lähettämät Ahvenanmaan ympäristötukea koskevat asiakirjat eivät olleet salassa pidettäviä. Komissio ei ollut edellyttänyt Suomelta asian luottamuksellista käsittelyä. Asiakirjat eivät myöskään sisältäneet tietoja, joiden antamisesta EU:n toimielimen on kieltäydyttävä tiedonsaantioikeutta koskevien käytännesääntöjen pohjalta. (KHO 1526/16.6.1997)

Valtion turvallisuus

Valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevat asiakirjat ovat Julkisuuslain 24. pykälän 9 momentin perusteella salassa pidettäviä mikäli tiedon antaminen vaarantaa valtion turvallisuuden ja ”ellei toisin säädetä”. Valtion ulkoista ja sisäistä turvallisuutta koskevat tiedot sisältyvät pääasiassa suojelupoliisin asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin. Vastaavanlaisia tietoja saattaa olla muillakin viranomaisilla, kuten pääesikunnan tutkintaosastolla, jolla on esimerkiksi oma turvallisuustietorekisteri.

Kun tietoa pyytäneen ja viranomaisen välille syntyy erimielisyyttä siitä vaarantaako tiedon luovuttaminen valtion turvallisuutta, asian päättäminen jää viime kädessä oikeuden tehtäväksi. Päätös tietojen ”vaarallisuudesta” tehdään asiakirja- ja tapauskohtaisesti. Suojelupoliisin ja puolustusvoimien Viestikoelaitoksen kohdalla salassapito on ollut laaja.

Perheenhdistämisasiä. Suojelupoliisin ei tarvinnut luovuttaa asianosaisille tietoja Ulkomaalaisvirastolle antamastaan perheen yhdistämistä koskevasta kielteisestä lausunnosta. Pyydetty lausunto liiteperusteluineen muodostivat kokonaisuuden, joka sisälsi valtion turvallisuuden kannalta sellaista aineistoa, jonka antaminen asianosaisille olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. Tietopyyntöä perusteltiin lausunnon olennaisella merkityksellä perheen ulkomailla asuvan osapuolen oleskelupäätökselle. Tätä koskevan valituksen laatimisessa ei voitu lausunnon puuttuessa ottaa luotettavasti kantaa suojelupoliisiin lausunnon sisältöön, vaan sen osalta oli jouduttu ainoastaan arvailemaan lausunnon taustalla vaikuttaneita seikkoja. Hallinto-oikeus ei voinut ottaa erikseen kantaa suojelupoliisiin lausunnon varsinaiseen sisältöön. (Helsingin HAO 6/18.1.2005)

Oleskelulupalausunto. Suojelupoliisin oli annettava asianosaiselle jäljennös kielteisestä lausunnostaan, jonka se oli aiemmin luovuttanut Ulkomaalaisvirastolle tämän oleskelulupa-asiaa varten. Lausunto ei sisältänyt valtion turvallisuuden kannalta sellaisia tietoja, että sitä koskevien tietojen luovuttaminen asianosaiselle olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. Asiassa oli punnittava asianosaisen oikeutta tiedon saamiselle ja sitä, olisiko asiakirjan antaminen vastoin valtion turvallisuuden kannalta erittäin tärkeää yleistä etua. Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt oleskelulupahakemuksen nimenmaan kyseisen suojelupoliisin lausunnon perusteella. Asianomainen ei ollut voinut valittaa viraston päätöksestä tehokkaasti eikä esittää vastanäyttöä käytetyille hylkäysperusteille, kun hänelle ei voitu selvittää lausunnon sisältöä. Suojelupoliisi oli vedonnut siihen, että mikäli asianosaisjulkisuutta ei rajoitettaisi, suojelupoliisin tehtävien kannalta merkittävät henkilöt voisivat saada tiedon Supon hallussa olevista tiedoista. Tämä vaarantaisi huomattavasti poliisin toimintaedellytyksiä ja valtion turvallisuuden. (Helsingin HAO 276/23.3.2006 / Helsingin HAO 03/0625/2/16.9.2003)

Suojelupoliisin tilinpäätöstiedot. Supon tilinpäätöstä ja sen liitteitä vuodelta 2005 ei tarvinnut luovuttaa, vaikka siinä esitettyjä yksittäisiä tietoja olikin saatavilla myös julkisista lähteistä. Kokonaisuutena luovutettaessa tiedot saattaisivat vaarantaa valtion turvallisuuden. (KHO

3233/12.12.2008)

Suojelupoliisin tutkinnanlopettamispäätökset. Tietojen luovuttaminen suojelupoliisin tutkinnan lopettamista koskevista päätöksistä vaarantaisi valtion turvallisuuden. Aineiston analysointi saattaisi paljastaa tietoja esimerkiksi esitutkintakynnyksestä, tutkinnan resursseista, tutkintamenetelmistä ja Supon operatiivisesta toiminnasta. Asiakirjoista ei myöskään voitu luovuttaa osatietoja siten, etteivät salassa pidettävät tiedot tulisi julki ja samalla säilyisi kuitenkin asiakirjan sisällön ymmärrettävyys. Koska käsitelty tietopyyntö kohdistui viranomaisen tekemiin kaikkiin päätöksiin, oikeuden mielestä ei ollut tarpeellista käsitellä asiaa päätöskohtaisesti. Tutustuttuaan aineistoon oikeus kuitenkin totesi sen koostuvan muodoltaan samankaltaisista lyhyistä asiaselosteista. (KHO 1170/1/08)

Ns. Tiitisen listan julkisuutta on käsitelty oikeudessa jo useita kertoja. Viimeisimmässä tapauksessa KHO katsoi listan olevan salainen Supon kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä nauttiman luottamuksen suojelemiseksi. Lainkohtaan sisältyvän salassapito-olettaman vuoksi riitti, että listan luovuttaminen olisi voinut haitata viranomaisen toimintaa tulevaisuudessa.

Stasin yhteyshenkilöt. Suojelupoliisin ei tarvinnut luovuttaa tietoja ns. *Tiitisen listaa* suomalaisista henkilöistä, joiden epäillään olleen yhteyksissä DDR:n tiedustelupalveluun *Stasiin*. Tietojen antaminen olisi saattanut vaarantaa valtion turvallisuutta ja heikentää suojelupoliisin kansainvälisiä toiminta- ja yhteistyömahdollisuuksia. (KHO 2729/7.11.2003)

Tiitisen lista, toinen tietopyyntö. Suojelupoliisin oli luovutettava tiedonpyytäjälle kopio ns. Tiitisen listasta, jonka tiedot koskevat suomalaisten oletettua yhteydenpitoa entisen Itä-Saksan turvallisuusministeriön Stasiin. Luovuttaminen ei vaarantaisi valtion turvallisuutta eikä vahingoittavan kansainvälisiä suhteita, sillä asiakirja oli saatu jo vuonna 1990 ja se koski yhteydenpitoa valtioon, jonka olemassaolo oli jo lakannut. Tietojen alkuperäinen luovuttaja ei ollut myöskään edellyttänyt asiakirjan salaamista eikä ollut asettanut luovuttamiselle rajoittavia ehtoja. Myöskään vihjetiedon kohteena olevien henkilöiden leimautumista ei voitu pitää perusteena asiakirjan salaamiselle. Supo ei ollut luovuttanut tietoja vedoten valtion turvallisuuteen, haittaan kansainvälisille suhteille ja ilmiannon kohteen olleiden henkilöiden leimautumisella, mutta ei ollut päätöksessään esittänyt, että asiakirjan sisältö itsessään vahingoittaisi valtion turvallisuutta.

Korkein hallinto-oikeus kumosi tämän päätöksen. (Helsingin HAO 08/0794/2/24.6.2008)

Tiitisen lista, KHO:n ratkaisu toiseen tietopyyntöön. KHO arvioi, oliko ilmeistä, ettei tiedustelutietoa sisältävän asiakirjan julkiseksi tuleminen vaarantaisi valtion turvallisuutta. Päätöksessään oikeus totesi, että luottamuksellisena tietojenvaihtona saatua asiakirjaa oli edellytetyn käytettävän vain siihen tarkoitukseen, johon se oli annettu, eikä suojelupoliisin voitu edellyttää tiedustelevan yhteistyötaholtaan suhtautumista asiakirjan luovuttamiseen. Asiakirjan luovuttaminen olisi vaarantanut suojelupoliisin kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä nauttiman luottamuksen ja vaarantanut valtion turvallisuuden. Sillä että useat tahot olivat julkisuudessa esittäneet käsityksiään asiakirjan julkisuudesta, ei ollut välitöntä oikeudellista merkitystä. (KHO2329/1/08/12.5.2010)

Rosenholz. Kyse oli Stasin tiedottaja- ja yhteyshenkilökortiston osasta, jonka Yhdysvaltain tiedustelupalvelu sai haltuunsa ennen Saksan demokraattisen tasavallan DDR:n romahtamista. Suojelupoliisi kieltäytyi luovuttamasta sillä olevaa aineistoa viitaten kansainväliseen vaikiintuneeseen tapaoikeuteen ja siihen, että kyseessä oli vihjetyyppinen tieto. Hallinto-oikeus katsoi, että aineiston julkiseksi tuleminen haittaisi suojelupoliisin edellytyksiä toimia kansainvälisessä yhteistyössä ja johtaisi siihen, että Supon tiedonsaanti muilta turvallisuuspalveluilta vaikeutuisi. Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Helsingin HAO 00902/09/1203/19.1.2010)

Keskusrikospoliisin ulkomailta saamia tietoja koskevassa päätöksessä tietojen luovuttajan suostumuksella ei katsottu olevan julkisuutta rajoittavaa merkitystä. Päätös on tosin annettu ennen mainittua KHO:n Tiitisen listaa koskevaa päätöstä.

Keskusrikospoliisin ulkomailta saama tieto. Keskusrikospoliisilla ei ollut syytä olla luovuttamatta asianosaiselle siltä pyydettyjä asiakirjoja sillä perusteella, että sillä ei ollut lupaa ulkomaisten asiakirjojen luovuttamiseen niiden antajalta, ja että asiakirjojen luovuttaminen voisi tulevaisuudessa vaarantaa tietojen saannin ulkomailta. Tapauksessa oli ollut kysymys KRP:n Iso-Britannian poliisin kanssa asianosaisen asiassa käymästä kirjeenvaihdosta. (Helsingin HAO 07609/08/1203)

Oikeudessa on koeteltu myös valtion turvallisuuden ja ihmisoikeuksien välistä suhdetta. Oikeuden päätösten mukaan näiden välillä ei ole ristiriitaa, vaan salassapitoedellytykset arvioidaan samoin kuin muissa-

kin tapauksissa, asiakirjakohtaisesti.

Ihmisoikeuksien vaarantuminen. Kansallisen turvallisuus ei sinällään vaaranna ihmisoikeuksia, eikä kansallisen turvallisuuden nimissä salassa pidettäväksi määrättävän aineiston jääminen asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle sinänsä ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista. Tämäntapaisessa tilanteessa toimivaltaisen tuomioistuimen on kuitenkin voitava perehtyä aineistoon pystyäkseen varmistumaan siitä, että salassapidon perusteet ovat alun perin olleet oikeat. Yhdessä tapauksista hallinto-oikeus oli menetellyt väärin, kun se oli palauttanut asian viranomaiselle, eikä ollut itse tehnyt arviointia pyydettyjen tietojen merkityksestä kansalliselle turvallisuudelle. (KHO 757/3/07, KHO 2179/3/06, KHO 2752/3/06)

Maanpuolustus

Maanpuolustukseen liittyvää salassapitoa ja julkisuutta on arvioitava julkisuusperiaatteen hengessä. Kansalaisille on tärkeää saada todenmukainen käsitys ja tieto maanpuolustusasioista. Toisaalta perustellusti voidaan salata sellaisia maanpuolustukseen liittyviä yksityiskohtaisia tietoja, joiden julkistaminen voisi edesauttaa esimerkiksi Suomeen kohdistuvia sotilaallisia toimia. Asiakirjojen hallinta keskittyy pääasiassa puolustusministeriöön, puolustusneuvostoon sekä pääesikuntaan ja sen puolustushaaroihin.

Maanpuolustussalaisuuteen liittyvät, salassa pidettävät tiedot koskevat puolustusvoimien toimintoja, kuten puolustusvalmiuteen varautumista, sotilastiedustelua sekä puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoja, sijoituksia ja käyttöä. Salassapidon piiriin kuuluvat myös näissä toiminnoissa tarvittavat laitteet ja niiden sijoituskohteet. Näitä ovat esimerkiksi maanpuolustusta palvelevat keksinnöt, rakenteet, laitteet ja muut kohteet, järjestelmät, tutka-asemien sijoitukset, ohjustentorjuntajärjestelmät, kiinteät puolustuslaitteet, liikenneyhteydet ja siltarakenteet.

Salassapidon ulkopuolelle voidaan jättää varsin runsaasti erimuotoista sotilaallista toimintaa, kuten kansainvälistä sotilasyhteistyötä, sotaharjoituksista ilmoittaminen ja ulkomaisten sotilastarkkailijoiden kutsuminen harjoituksiin. Etenkin sotilastiedusteluun, sodanajan iskukykyyn ja strategiaan liittyvät asiakirjat on johdonmukaisesti salattu.

Sen sijaan materiaalihankinnat ovat perustietojen osalta olleet julkisia.

Viestikoelaitoksen kehitysstrategia. Elektronista tiedustelua harjoittavan puolustusvoimien Viestikoelaitoksen ei tarvinnut luovuttaa tietoja kehitysstrategiastaan, organisaationrakenteestaan eikä yhteistyökumppaneistaan. Myös laitoksen toimintasuunnitelmat ja toimintakertomukset voitiin salata maanpuolustuksen edun nimissä. Tietojen luovuttamisen olisi vaarantanut paitsi valtakunnan myös laitoksen työntekijöiden turvallisuutta. Pyydetty asiakirjat eivät myöskään sisältäneet sellaisia julkisia osia, joista tietoja olisi voitu luovuttaa vaarantamatta maanpuolustuksen etua. Tietopyynnön kohteena olivat laitoksen toimintasuunnitelmat ja toimintakertomukset, organisaatio-kaavio, strategia sekä tiedot siitä, mille tahoille Viestikoelaitoksen tietoja toimitetaan ja minkä valtioiden, kansainvälisten järjestöjen ja elinten kanssa Viestikoelaitoksella on tiedustelu-yhteistyötä. Viranomaisen mukana vuosilta 1960–2001 ei oltu edes laadittu toimintakertomuksia, vaan vuosiraporttien laadinta on alkanut vasta 2002 tulosjohtamisjärjestelmään siirryttäessä. (KHO 607/14.3.2007)

Iskukykytutkimus. Puolustusvoimien iskukykytutkimuksessa käytetyistä kriteereistä ei voitu antaa tietoja vaarantamatta maanpuolustuksen etua. Tiedot olivat peräisin Suomen puolustuksen operatiivisista suunnitelmista ja niiden julkistaminen voisi tästä syystä vahingoittaa tai vaarantaa maanpuolustuksen etua. Kriteereistä olisivat käyneet ilmi strategisen iskun torjumiseen tähtäävät maanpuolustusalueiden sekä merellisen uhkan torjuntavalmiuden tehtävät. Tutkimuksen perusteet ja tulenkäyttötilanteet pohjautuvat kansallisen puolustuksen operatiivisiin suunnitelmiin, jotka olivat kokonaisuudessaan salassa pidettävää tietoa. Salassa pidettäväksi luokiteltiin myös tutkimuksen kriteerit ja yksityiskohtaiset tulokset. Tutkimus oli toteutettu valtioneuvoston 2004 turvallisuuspoliittisen selonteon nojalla ja siitä oli laadittu julkinen tiedote. (KHO 805/29.3.2007)

Puolustusneuvoston keskustelupöytäkirjat. Puolustusministeriön ei tarvinnut luovuttaa tiedonpyytäjälle puolustusneuvoston (ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan edeltäjä) pöytäkirjoja vuosilta 1965–1980. Puolustusneuvoston asema ja tehtävien laatu huomioon ottaen neuvostossa käytyjä keskusteluja selostavien asiakirjojen kohdalla pidettiin ilmeisenä, että tietojen antaminen tällaisista asiakirjoista vahingoittaisi maanpuolustuksen etua. (KHO 1761/8.8.2001)

Sotilasmateriaalitoimitukset Suomeen. Tietojen antaminen Suomen ja Neuvostoliiton välisen sopimuksen mukaisista sotilasalan erikois- ja muun materiaalin toimituksista Suomeen ja niiden maksamisesta vuosina 1991–1995 ei vaarantanut maanpuolustuksen etua. Tietoja pyytänyt

oikeutettiin saamaan ote tästä kertovasta sopimusartiklan kappaleesta. Ratkaisussa otettiin huomioon, että valtioneuvoston oikeuskansleri oli aiemmin päätöksessään selostanut kyseisen artiklan siltä osin, kun haki- ja oli pyytänyt otteen sopimuksesta. (KHO 1967/22.6.2000)

Suljettu tarjouspyyntö. Suljettuun tarjouskilpailuun osallistuneella yhtiöllä oli asianosaisena oikeus saada pääesikunnalta tiedot salaisista hankinta-asiakirjoista sen jälkeen kun tilaus oli tehty. (KHO 1994 A 6)

Turvajärjestelyt ja poikkeusolot

Turvajärjestelyjen toteuttamiseen liittyvien sekä onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumista koskevien tietojen kohdalla julkisuusarvioinnin olettamana on salassapito (24 § 7 ja 8 mom). Tietojen antaminen on tällöin mahdollista vain, mikäli se ei vaaranna näiden tarkoituksen toteutumista.

Turvajärjestelyillä suojataan sekä henkilöitä että elottomia kohteita. Henkilöiden turvajärjestelyihin liittyviä tietoja voivat olla esimerkiksi heidän päiväohjelmansa, kulkureittinsä tai heidän luotettavuudestaan annetut lausunnot. Rakennusten ja laitosten turvajärjestelyt voivat liittyä rakennepiirustuksiin, sisäänpääsyyn tai suojauksen tasoon. Julkisten rakennusten ohella kysymykseen voivat tulla myös yksityisten tahojen käytössä olevat rakennukset, kuten esimerkiksi ydinvoimalat tai padot. Rakennelmien kohdalla tärkeä turvajärjestely liittyy paloturvallisuuteen. Turvajärjestelyt voivat liittyä myös tieto- ja viestintäjärjestelmiin ja erityisesti niiden salassa pidettäviin suojaustekniikoihin, salasanoihin, tiedonhallintajärjestelmiin ja yksityiskohtaisiin teknisiin kuvauksiin. Salassa pidettäviä tietoja liittyy myös poikkeusoloihin varautumiseen, väestönsuojeluun ja onnettomuustutkintaan.

Salassapitovelvollisuus väistyy, jos tieto on tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Esimerkiksi väestönsuojelusuunnitelmissa on annettava tietoa niille, joiden on huolehdittava varautumisesta. Myös onnettomuuksien tutkintaselostuksia voidaan pitää julkisina, mikäli tietojen antaminen niistä ei haittaa onnettomuuden selvittämistä tai loukkaa uhrien tai heidän läheisiensä oikeuksia.

Turvajärjestelyjä ja poikkeusoloja koskevaan lakipykälään vetoaminen ei oikeuden mielestä ollut perusteltua kuitenkaan seuraavissa tapauksissa:

Edustusauton reitit ja matkustajat. Suomen Pankki ei voinut perustella edustuskäytössä olevan autonsa ajopäiväkirjojen salassapitoa pankin johtoon kuuluvien henkilöiden turvallisuudella ja turvajärjestelyjen onnistumisella. Tiedot ajoreittien ja osittain myös kuljetettavien henkilöiden henkilöllisyydestä olivat niin yleisluonteisia, ettei ollut ilmeistä, että turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutuminen olisi julkistamisen seurauksena vaarantunut. Pankin itsensä mielestä johtokunnan ja sen vieraiden kuljetusajat ja -reitit eivät saisi olla yleisesti tiedossa edes jälkikäteen. (KHO 1375/6.6.2001)

Viranomaisen valvontatilintarkastuskertomus. Kansaneläkelaitos ei voinut perustella valvontatilintarkastuskertomustensa salassapitoa sillä, että ne olisivat sisältäneet tietoja viranomaisen tieto- ja viestintäjärjestelmistä. Kertomukset olivat viranomaisen laatimia asiakirjoja, jotka tulivat julkisiksi kun asiat, joita ne koskevat, oli siinä viranomaisessa käsitelty loppuun. Valvontatilintarkastuskertomus voi olla luonteeltaan myös vastuuvapauspäätöksen valmistelua, joka tuli julkiseksi kun päätös vastuuvapaudesta oli tehty. Jos asiakirjojen liitteisiin sisältyy salassa pidettäviä tietoja, viranomaisen on arvioitava niiden julkisuus erikseen. (KHO 87/22.1.2002)

Viranomaisen tulossopimukset. Viranomaisen tulossopimukset eivät ole luonteeltaan salassa pidettäviä, julkisuuslaissa mainittuja viranomaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia. Tapauksessa vanki oli pyytänyt kopioita rikosseuraamusviraston ja aluevankilan sekä aluevankilan ja vankilan välisistä tulossopimuksista, jotka sisälsivät tietoja mm. tulos- ja kehittämistavoitteista, tavoitteiden toteutumisesta, henkilöstöresursseista, määrärahoista ja tunnusluvuista. Aluevankila oli kieltäytynyt luovuttamasta asiakirjoja. (Hämeenlinnan HAO 09/0686/3 /18.11.2009)

Huoltovarmuuskeskuksen ympäristölupa. Oikeus ei ratkaissut, mitkä Huoltovarmuuskeskuksen rakennushanketta koskevan ympäristölupahakemuksen osat olisivat salassa pidettävää aineistoa. Sitä vastoin Ympäristökeskuksen olisi tullut harkita, mitä hanketta koskevia tietoja on mahdollista ilmoittaa lupahakemusta koskevassa kuultuksessa. Oikeus kehotti julkisuusarvioissa kiinnittämään huomiota ympäristösuojelulain 109 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan toiminnan päästö- ja tarkkailutiedot sekä ympäristön laatutiedot eivät ole salassa pidettäviä. (KHO 3009/3/01)

Pätevänä perusteluna tätä lain kohtaa pidettiin puolestaan seuraavissa tapauksissa.

Poikkeusolojen henkilöstövaraukset. Sotilasläänin esikunta sai

valtaosaltaan salata tiedot poikkeusolojen toimintoja koskevasta yhteistyömuistiostaan, joka sisälsi turvajärjestelyihin ja puolustusvalmiuteen varautumista. Vain muistion ensimmäisestä lehdestä voitiin luovuttaa tietoja ilman, että muistion muu salattava osa tulisi tietoon. Asiakirjan pyytäjän mielestä salattava tieto ei voinut koskea sopimuksen allekirjoittajia eikä yhteistoimintaan osallistuvia tahoja. Sotilasläänin esikunnan mukaan salattaviin varautumisen yksityiskohtiin kuuluivat tehtävien hoidon varmistamiseksi myös suoritettut henkilöstö-, ajoneuvo- ja toimitilavaraukset. Sopimuksen osapuolia olivat puolustusvoimien ohella eräs kaupunki ja muutamat yhdistykset ja yritykset. (Helsingin HAO 436/19.6.2001)

Ilmailuhallinnon häiriöilmoitukset. Ilmailuhallinnon häiriöilmoitukset voitiin salata, kun oli epäiltävissä että tietojen saaminen hankaloituisi, mikäli niitä käytettäisiin muuhun kuin lentoliikenneonnettomuuksien ehkäisemiseksi. Yksittäiset ilmoitukset ja tapahtumatiedot sellaisenaan eivät olleet välttämättä salassa pidettäviä. Asiakirjojen luonteesta kokonaisuutena kuitenkin johtui, että ilmailuhallinnolla oli mahdollisuus kieltäytyä luovuttamasta pyydettyä tietoaaineistoa. (Helsingin HAO 02500/08/1203)

Rikostutkinta

Rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä edesauttava salassapito liittyy esitutkintaan ja rikosprosessin vireillepanoon. Tavoitteena on turvata esitutkinnan onnistuminen ja estää tietojen ennenaikaisesta julkistamisesta mahdollisesti aiheutuva vahinko.

Julkisuuslaki antaa mahdollisuuden salata rikostutkintaan liittyviä asiakirjoja: poliisille, syyttäjälle tai valvontaviranomaiselle tehdyt rikosilmoitukset, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat, haastehakemus, haaste ja haasteeseen annettu vastaus rikosasiassa esitutkintamateriaalin osalta. Salauksen peruste päättyy kun asia on esitetty tuomioistuimessa, virallinen syyttäjä on päättänyt jättää nostamatta syytettä tai asia on jätetty sikseen. Asiakirjat voivat pysyä salaisina, jos on ilmeistä että asiakirjojen julkisuus aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä, tai tuomioistuin omaa harkintavaltaansa käyttäen päättää salata asiakirjat.

Salassa pidettävät tiedot voivat liittyä erilaisiin rekistereihin, kuten sormenjälki-, ammatti- ja taparikollisrekistereihin tai rikosten ehkäisyä koskeviin selvityksiin. Salassa pidettäviä voivat olla poliisin saamat ja ottamat valokuvat sekä henkilöiden tuntomerkitiedot. Rikosten eh-

käiseminen ja selvittäminen saattaa edellyttää taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevien tietojen salassapitoa. Salassapito liittyy poliisin, rajavartiolaitoksen, tullilaitoksen ja vankeinhoitoviranomaisen toimintamenetelmien tehokkuuteen. Myös näistä voidaan antaa yleisen tason tietoja. Rikostorjuntaa varten laaditut yleiskatsaukset ja selvitykset ovat myös yleensä julkisia.

Rikosasian julkisuus. Haastehakemuksen julkistaminen ennen tuomioistuinkäsittelyä ei aiheuttanut enää lisävahinkoa, kun rikosasia oli jo saanut julkisuutta paikallisissa ja valtakunnallisissa tiedotusvälineissä. Epäilty oli vastustanut haastehakemuksen julkaisemista vedoten esitutkinnan keskeneräisyyteen, liikesalaisuuksiin ja henkilökohtaiseen vahinkoon. Liikesalaisuuteen viittaavaa tietoa ei haastehakemukseen kuitenkaan sisältynyt. (Kuopion HAO 209/4/9.2.2006)

Asianosaisen asema tiedon julkistamisessa. Poliisin olisi tullut ilmoittaa kuolemantapauksesta uhrin omaisille ennen tietojen antamista ulkopuolisille. (AOK 229/1/97 /25.7.1997) Tieto rangaistusvaatimuksesta olisi pitänyt antaa ensin epäillylle ja vasta sitten julkisuuteen. (AOK 431/1/97/30.12.1997) Valtakunnansyyttäjänviraston olisi pitänyt varmistua, että asianosainen oli saanut tiedot syytemääräyksestä ennen asian julkistamista. (OKA 1084/1/99/2.7.2001) Poliisin on esitutkinnasta tiedottaessaan huomioitava hienotunteisuuden ja vähemmän haitan periaatteet. Asianosaiselle tulee ilmoittaa häntä koskevasta tiedosta ennen sen antamisesta tiedotusvälineille, etenkin jos asian voidaan olettaa saavan laajaa julkisuutta. Poliisi oli antanut television uutislähetyksen haastattelussa epäiltyä yksilöiviä tietoja, jolloin epäilty sai tiedon itseensä kohdistuvasta tutkinnasta uutisista. (AOK 236/1/04/31.1.2005)

Tutkintapyynnön julkisuus. Rahoitustarkastuksen ei tarvinnut luovuttaa jäljennöksiä poliisiviranomaiselle tekemistään tutkintapyynnöistä tutkinnan kohteille. Pyydettyjen asiakirjojen luovuttaminen ennen tutkinnan lopettamista olisi voinut haitata asian selvittämistä. Asianosaiset olivat vedonneet siihen, että heidän intressinsä saada tieto tutkintapyynnön sisällöstä oli suurempi kuin salaamista edellyttävä tutkinnan intressi. (KHO 1157/22.1.2002)

Tutkinnan keskeneräisyys. Viranomaisella oli keskeneräisen poliisitutkinnan takia oikeus salata pyydetyt asiakirjat. Poliisin arvion mukaan luovuttaminen kesken poliisitutkinnan aiheuttaisi haittaa rikostutkinnalle. (Helsingin HAO 06/1454/2/21.12.2006)

Ilmaisukielto. Viranomaisen asettama ilmaisukielto voi olla hyödyllinen keino estää keskeneräisten asioiden tarkoitukseton leviäminen.

Esimerkiksi esitutkinnassa asianosainen on oikeutettu saamaan viranomaiselta tietoja, jos niiden antaminen on rikostutkinnan kannalta mahdollista, ja jos tiedot voivat vaikuttaa asianosaisen asioiden käsittelyyn. Tutkinnan johtaja voi kuitenkin kieltää osapuolta ilmaisemasta saamiaan tietoja ulkopuolisille, mikäli kertominen voi haitata rikoksen selvittämistä. (EOA 2258/2003)

Poliisin langettama matkustuskielto. Poliisipäällikkö oli oikeutettu arvioimaan, että matkustuskieltoon määräämistä koskeva päätös ja kyseisen asian diaaritiedot olivat salassa pidettäviä. Päätöstä oli perusteltu sillä, että tietojen antaminen olisi voinut haitata käynnissä olevaa esitutkintaa ja mahdollisesti aiheuttaa epäillylle perusteetonta haittaa. (Kuopion HAO 01210/08/1203)

Telepakkokeinotapaukset. Oikeusministeriön ei tarvinnut luovuttaa diaaripohjaisia tilastotietoja kärjäoikeuksien salassa käsittelemistä telepakkokeinoista. Edes asian vireilläolosta ei voitu ilmoittaa, koska tämä tieto sisälsi tiedon asian laatua koskevasta merkinnästä, eikä mikään asiaa koskeva merkintä ollut julkinen. Rikosten selvittämistä vaarantamatta oli mahdollista julkistaa vain sisäasiainministeriön ja eduskunnan oikeusasiamiehen vuosittain julkaisemat valtakunnalliset lukumäärätiedot. (KHO 1558/7.6.2007)

Onnettomuustutkintaviranomaiselle on haluttu taata työrauha.

Onnettomuustutkintarauha. Viranomaisen toimintarauha turvaa onnettomuustutkinnan tehokkuuden. Onnettomuustutkintakeskuksetta oli pyydetty tutkintaan liittyvä viranomaisen sisäisen kirjeenvaihto. Oikeuden mukaan keskus saattoi kieltäytyä luovuttamasta kirjeenvaihtoaan vedoten erittäin tärkeään yleiseen etuun. Tällaiseksi katsottiin virkamiesten välinen kommunikaatio ja mielipiteidenvaihdon vapaus. Onnettomuustutkinnan kohteena olleen yrityksen oikeus oikeudessa tarvittavaan tietoon turvattiin siten, että viranomainen sai toimintarauhan. (Helsingin HAO 04254/08/1203)

Onnettomuustutkinnan muistiinpanot. Turvatekniikan keskus ei luovuttanut yhtiölle tätä koskevan onnettomuustutkinnan yhteydessä laadittuja työntekijöiden haastatteluihin perustuneita muistiinpanoja. Tukesin mukaan tietojen luovuttaminen vaarantaisi viranomaisen tietojen saannin tulevaisuudessa. Oikeuden mukaan yhtiön oikeus tarvittaviin tietoihin turvattiin turvaamalla viranomaisen tiedonsaanti. Tietojen luovuttaminen olisi ollut vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. (KHO 2151/1/08/24.2.2010)

Keskeneräisen tutkinnan kohteena olevan nimi ja valokuvat ovat olleet julkisia silloin, kun tiedon antamisesta on ollut enemmän hyötyä tutkinnalle kuin haittaa tutkinnan kohteena olevalle. Tieto tuomitun nimestä on julkinen, mutta valokuvan julkisuus on tapauskohtaista.

Epäillyn nimi. Rikoksesta epäillyn nimeä ei olisi saanut antaa julkisuuteen esitutkintaa koskevan tiedottamisen yhteydessä, koska se ei ollut välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi, epäillyn kiinni saamiseksi tai muustakaan erityisen painavasta syystä. (AOK 333/1/93/9.3.1994)

Epäillyn valokuva. Apulaisnimismies oli julkistanut törkeistä petoksesta epäillyn henkilön valokuvan oikeudenkäynnin aikana. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tällä tavoin saadut tiedot palvelivat myös asianomistajien oikeusturvaa. (AOK 190/1/96/29.1.1997)

Rikostutkinnan valokuvat. Poliisilaitoksen oli luovutettava rikospaikalla epäilystä otetut valokuvat osana julkista esitutkinta-aineistoa. Tapahtuneen yhteydessä vammoja saaneen henkilön kuvien ei katsottu kertovan hänen terveydentilastaan. Rikospaikalla otettujen kuvien tarkoitus ei ollut kertoa epäillyn vammojen laadusta, eivätkä kuvat liittyneet tällaisista seikoista oikeudelle annettuun lausuntoon. Valokuvien ei katsottu myöskään sisältävän yksityiselämää liittyviä arkaluonteisia seikkoja. Ne eivät liittyneet rikos- tai riita-asiaan, joka olisi rinnastettava oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa salltaviksi tarkoitettuihin asioihin. Käräjäoikeus ei ollut erikseen määrännyt esitutkinnan liitteenä olevien valokuvien salassapidosta tai julkisuudesta. (KHO 2999/16.11.2005)

Tuomitun valokuva. Apulaisnimismies oli julkistanut tuomion julistamisen jälkeen tuoreen valokuvan tuomitusta tarkoituksenaan hankaloittaa tuomitun vastaista rikollista toimintaa. Apulaisoikeuskanslerin mielestä asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin ottaen huomioon asian jo siihen mennessä saaman julkisuuden. (AOK 190/1/96/29.1.1997)

Hienotunteisuus rikostiedotuksessa. Asiassa ei tullut esiin seikkoja, jotka olisivat puolustaneet sitä, että itse raiskauksen tekotapa selostettiin poliisin tiedotteessa varsin tarkasti. Tiedote osoitti komisariolta huonoa harkintaa. (EOA 3835/2/09)

Esitutkinta- ja oikeusasiakirjojen julkisuuteen liittyviä kiistakysymyksiä on käsitelty runsaasti eri oikeusasteissa. Esitutkinnassa poliisi selvittää onko tapahtunut rikosta, missä olosuhteissa rikos on tapahtunut ja keitä asia koskee. Tällöin selvitetään rikoksella aiheutunut vahinko, rikoksella saavutettu hyöty ja asianosaisten vaatimukset. Yleisenä peri-

aatteena on, että esitutkinta-aineisto on rikostutkinnan aikana pääosin salassa pidettävä. Tietojen luovuttaminen on aina harkinnanvaraista ja luovuttamisesta päättää esitutkintaa suorittava viranomainen. Viranomainen voi antaa harkintansa mukaan eri osapuolille tiedoksi eri asioita ja velvoittaa osapuolet pitämään saamansa tiedot salassa.

Pääsääntöisesti esitutkinta-aineisto tulee julkiseksi, kun se on esitetty tuomioistuimessa. Tähän liittyy kuitenkin runsaasti poikkeuksia. Jopa asianosaisen itsensä oikeus aineistoon on eväty jos jo käsitelty esitutkinta-aineisto on liittynyt vireillä olleeseen toiseen rikostutkintaan. Myös esitutkintaa varten takavarikoitu aineisto, kuten esimerkiksi tietokoneen kovalevy tai asiakirja, tulee lähtökohtaisesti julkiseksi. Aineiston luovutuksessa on kuitenkin otettava huomioon julkisuutta mahdollisesti rajoittavat tekijät kuten mahdollinen liikesalaisuuden vaarantuminen.

Tieto esitutkinnasta. Tieto aloitetusta esitutkinnasta ei ole ehdottomasti salassa pidettävä, vaikka tämä onkin lähtökohta. Julkisuutta koskevaa harkintaa tehdessään viranomaisen on arvioitava tiedon antamisesta aiheutuva haitta, ja esitutkinta on toimitettava siten, ettei ketään saateta tarpeettomasti epäluulon alaiseksi. Tapauksessa poliisi oli tiedottanut tutkittavan henkilöllisyyden, jolloin tämä oli joutunut eroamaan työstään. Oikeusasiamies piti todennäköisenä, että poliisi oli julkaissut nimen ilman painavaa perustetta. (EOA 2886/2006)

Keskeneräinen esitutkinta. Viranomaisen hallussa olevan, esitutkintaan liittyvän lausunnon julkisuudesta päättää esitutkintaa suorittava poliisi, niin kauan kuin esitutkinta on kesken. (Kuopion HAO 00918/05/1203)

Esitutkinnasta annettavat tiedot. Esitutkinnalta vaadittava puolueettomuus ei edellytä, että kaikille rikostapauksen osapuolille olisi annettava esitutkinnasta täsmälleen samat tiedot, vaikka menettely johtaisi epäluuloihin tutkinnan puolueettomuudesta. Tietojen antamisesta rikoksen selvittämiseksi aiheutuva vaara ei ole kaikkien osapuolten kohdalla sama. Mahdollisen seuraamuksen kohteena oleva saa aina ensimmäisenä tiedon omassa asiassa tehdystä ratkaisusta. Mahdollisuuksien mukaan olisi huolehdittava myös siitä, että asianosaiset saavat tiedon asiakirjan sisällöstä ennen sen laajempaa julkistamista. (EOA 1430/2008)

Esitutkintapöytäkirja. Poliisilaitoksen ei tarvinnut luovuttaa esitutkintapöytäkirjaa tapauksessa, jonka tutkinta oli lopetettu asianomistajan peruttua rangaistusvaatimuksensa. Pöytäkirja oli sisältänyt arkaluonteista tietoa. (KHO 773/6.5.1998)

Esitutkintapöytäkirjan ulkopuolinen aineisto. Henkilö oli pyytänyt asianosaisuuteensa vedoten kaikki itseään koskevat pakkoteitse hankitut tallenteet. Jos asiakirjaa ei ole otettu esitutkintapöytäkirjaan, eikä sitä ole esitetty tuomioistuimelle muutenkaan, se ei sisälly oikeudenkäyntiaineistoon, eikä rikosasian asianosaisen tiedonsaantioikeus tule ratkaistavaksi julkisuuslain nojalla. Tässä tapauksessa yksityisyyden suojan turvaaminen esti sellaisen julkisuuslain tulkinnan, jonka mukaan syytettynä oleva olisi voinut saada kaiken, mahdollisesti hänen asiaansa täysin liittymättömän tele- ja tilakuunteluaineiston arvioidakseen sen merkitystä oman puolustuksensa kannalta. (KHO 3899/1/08/21.5.2010)

Esitutkintapöytäkirjojen ulkopuoliset seurantaraportit. Poliisin ei tarvinnut luovuttaa henkilölle tätä itseään koskevia tietoja esitutkintapöytäkirjojen ulkopuolella jääneistä seurantaraporteista. Oikeutta tietoihin ei ollut, kun syyte oli lainvoimaisesti hylätty, eivätkä tiedot näin ollen voineet vaikuttaa rikosasian käsittelyyn. (KHO 2290/12.6.1992)

Oikeudessa käsitelty esitutkinta-aineisto. Oikeudessa käsitelty esitutkintamateriaali on julkinen. Poliisipäälliköllä ei ollut perusteita hylätä pyyntöä saada tutustua oikeudessa käsiteltyyn esitutkintamateriaaliin. (Turun HAO 02127/00/5300)

Salassapitopäätöksen yleinen sitovuus. Käräjäoikeuden päätös oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapidosta ei ulottunut automaattisesti esitutkinnan suorittaneen poliisilaitoksen hallussa olleisiin asiakirjoihin. Kysymys asiakirjan salassa pitämisestä on ratkaistava jokaisen tietopyynnön kohdalla erikseen ja jokaisen tietopyynnön kohteena olevan viranomaisen on ratkaistava asia itsenäisesti. Käräjäoikeuden antaman salassapitomääräyksen tulkitseminen muita viranomaisia sitovaksi estäisi julkisuuden ja salassapidon sisältökysymysten käsittelyn. Tilanteen ongelmallisuutta korosti se, että oikeuden päätös oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta on yleinen rutiiniratkaisu, jota perustellaan niukasti. (KHO 311/17.2.2006)

Poliisin takavarikoima aineisto tulee esitutkinnan valmistuttua lähtökohtaisesti julkiseksi. Käytännössä materiaali voidaan pitää salassa muiden perusteiden nojalla, tai takavarikoitua aineistoa ei liitetä julkiseksi tulevaan esitutkintapöytäkirjaan.

Takavarikoitu aineisto. Esitutkintaa varten takavarikoitu henkilökohtainen aineisto, esimerkiksi tietokoneen kovalevy, on julkista samoin perustein kuin muukin esitutkinta-aineisto. Luovutuspäätöstä

pohdittaessa on kuitenkin arvioitava, sisältääkö aineisto esimerkiksi liikesalaisuuden nojalla salaista tietoa. (EOA 1240/2001)

Kopio takavarikoidusta kiintolevystä. Poliisin kotietsinässä takavarikoimaa aineistoa, joka ei päätnyt esitutkinta-aineistoksi, ei luokiteltu viranomaisen asiakirjaksi. Poliisin ei myöskään tarvinnut julkaista tietoja, jotka eivät sisältyneet asiakirjoihin. Poliisilla ei ole kotietsinnän aikana mahdollista määritellä esitutkintaan liitettäviä asiakirjoja. (KHO 3483/22.12.2005)

Nauhoitetut puhelut. CD-levylle äänitetyt puhelut eivät olleet asiakirja, jonka sisältämiin tietoihin asianomaisella olisi automaattisesti oikeus. Vaikka raakadata oli ollut rikoksen tutkinnassa osa esitutkinta-aineistoa, sitä ei oltu käytetty oikeuden istunnossa. Näin ollen viranomaisella oli oikeus salata kyseinen aineisto. (KHO 2438/1.10.2007)

Asianosaisella voi olla omiin oikeuksiinsa liittyvä oikeus muuten salassa pidettävään tutkinta-aineistoon. Viranomainen voi käyttää asiassa harkintavaltansa, jos tietojen luovuttaminen haittaisi yleistä tai yksityistä etua.

Oikeus omaan kuulustelukertomukseen. Esitutkinnan keskeneräisyys ei saa estää viranomaista antamasta kuulustellulle jäljennöstä tämän omasta kuulustelupöytäkirjasta. Päätöksen asiakirjan luovutuksesta tekee kuulustelun tehnyt viranomainen, jonka on annettava ratkaisustaan valituskelpoinen päätös, ellei luovuta tietoja. (AOK 658/1/93/19.1.1994)

Asianosaiset esitutkinnassa. Asianosaiset voivat saada esitutkinnasta myös salassa pidettäviä tietoja. Yleisenä periaatteena on, ettei tiedon antaminen saa haitata rikostutkintaa. Edellytys on joustava ja jättää soveltajalle paljon harkinnanvaraa. Talousrikosta tutkiva poliisi oli luovuttanut asianosaisen yrityksen käyttöön henkilötietoja sisältäviä esitutkinta-asiakirjoja. Oikeusasiamies moitti poliisin huolimaton työskentelyä. (EOA 394/2004)

Ilmiantajan suojaaminen. Rikosasiaan käsittelyyn mahdollisesti vaikuttava muistio on luovutettava ilmiannon kohteelle, vaikka muistio ei olisikaan osa rikosasian oikeudenkäyntiaineistoa. Tapauksessa muistion tiedot olivat käynnistäneet rikostutkinnan. Muistioon sisältynyttä ilmiantajan henkilöllisyyttä ei voitu salata, koska tiedon antaminen asianosaiselle ei ollut vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua. Tietojen julkistamiseen ei vaikuttanut myöskään rikosilmoituksen tehneen virkamiehen lupaus olla paljastamatta ilmiantajan henkilöllisyyttä ja se, että ilmiantaja oli halunnut salata nimensä välttyäkseen tarpeettomalta julkisuudelta. (Pohjois-Karjalan läänioikeus

737/11.11.1997)

Asianomaisuuden painoarvo. Henkilö oli pyytänyt allekirjoittamallaan valtakirjalla keskusrikospoliisilta televalvontatiedot kahdesta toisen henkilön omistamasta puhelinliittymästä. Tietoja hän olisi tarvinnut oikeudenkäyntiään varten. Poliisi kieltäytyi luovuttamasta tietoja, koska puhelinliittymät eivät olleet valtakirjan antaneen henkilön, vaan hänen läheisensä omistamia. Pyynnön sisältö ja pyytäjän asianosaisuus huomioiden tiedot olisi pitänyt luovuttaa. (Kuopion HAO 1577/04)

Useita keskeneräisiä tapauksia. Asianosaisen oikeutta itseään koskevaan esitutkinta-aineistoon voitiin rajoittaa tapauksessa, jossa tutkinta oli liittynyt sellaiseen keskeneräiseen tutkintakokonaisuuteen, jossa epäiltyä oli myös tiedonpyytäjän alaisia työntekijöitä. Valtakunnansyyttäjänvirasto oli evännyt henkilöltä oikeuden tutustua häntä itseään koskevaan esitutkinta-aineistoon esitutkinnan päätyttyä ja asian rauettua. (Helsingin HAO 03519/08/1203)

Kuulemistilaisuuden videotallenne. Poliisilaitoksen ei tarvinnut luovuttaa isälle kopiota hänen poikansa kuulemistilaisuudesta tehdystä DVD-tallenteesta. Luovutus olisi ollut vastoin lapsen etua, mikäli kopio olisi joutunut ulkopuolisen haltuun. Isä oli saanut pyytämänsä tiedot kirjallisessa muodossa ja hänelle oli annettu mahdollisuus nähdä tallenne poliisilaitoksella. Poliisin mukaan luovuttaminen olisi lisäksi aiheuttanut kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Vaikka tallennetta ei tullut luovuttaa, virkatoiminnalle aiheutuva haitta perusteella ei ollut lain mukainen peruste. (Hämeenlinnan HAO 09/0051/3/29.1.2009)

Esitutkinnassa syntynyt videotallenne. Poliisi oli toiminut oikein kun se ei luovuttanut esitutkintakuuluisteluista tehtyjä videotallenteita. Kuulustelussa syntyneistä videotallenteista saa antaa kopiot vain, mikäli niissä esiintyvä henkilö siihen suostuu. Muussa tapauksessa kopioiden luovuttaminen olisi mahdollista ainoastaan erityisestä syystä. Tiedonpyytäjälle olisi kuitenkin voitu myöntää oikeus tutustua videoihin niiden julkisilta osin poliisin tiloissa. Tietoa pyytäneen oikeuksien katsottiin toteutuvan, kun hän sai paperilla tiedot kuulustelusta ja pystyi vertaamaan poliisin tiloissa saamaansa paperia videoituun kuulustelutilaisuuteen. (Helsingin HAO 06150/08/1203)

Epäillyn oikeus kuulustelun taltiointiin. Valtakunnansyyttäjä kieltäytyi luovuttamasta kuulusteluista nauhoitettuja videotallenteita epäillyn käyttöön. Oikeuden mukaan videotallenteesta tai vastaavasta tallenteesta jossa henkilöä kuullaan, saa antaa kopion vain jos tallenteesta kuultava henkilö siihen suostuu, tai jos on ilmeistä, ettei kopion antaminen loukkaa tämän yksityisyydensuojaa. Epäilty oli saanut pa-

perille puretun kuulustelukertomuksen ja hänelle oli annettu mahdollisuus verrata näitä kertomuksia videotallenteisiin poliisilaitoksella. Lisäksi epäillylle oli luovutettu suostumuksensa antaneiden kuulustelutallenteet. (KHO 1653/1/09/29.3.2010)

Valtiolle menetetty aineisto. Julkisuusperiaatteen toteutuminen ei edellytä, että tietoa pyytäneellä olisi oikeus saada tieto tai kopio omistuksessaan olleesta, mutta lainvoimaisella tuomiolla valtiolle menetetystä asiakirjasta. Kyse oli tietokoneen kiintolevyistä. (KHO 3475/2/08)

Poliisin nimi. Poliisilaitos kieltäytyi luovuttamasta poliisimiehen nimeä, koska mielenterveyslain 30 § mukaisen ilmoituksen tehnyt poliisi voisi joutua aiheettoman häirinnän kohteeksi. Oikeus katsoi, että jokaisella tulee olla oikeus saada tietää niiden viranomaisten nimet, jotka voivat olla vastuussa häntä koskevassa ratkaisussa tai valituksessa. (Hämeenlinnan HAO 01553/09/1203 /13.9.2010)

Telepakkokeinotapauksissa valittajat ovat olleet asianosaisia ja usein perustelleet pakkokeinoin hankittuihin aineistoihin kohdistuneita pyyntöjään yhdenvertaisella kohtelulla omissa oikeusjutuissaan. Laajoja aineistokokonaisuuksia ei ole luovutettu muiden asianosaisten yksityisyydensuojan suojelemiseksi, mutta asianosaiset ovat useimmiten saaneet tutustua nauhoituksiin poliisin tiloissa.

Telekuuntelutietojen luovutusmuoto. Henkilö ei saanut poliisilta itseään koskevia telekuuntelutallenteita sähköisenä eikä kirjallisena kopiona. Sen sijaan poliisi varasi asianosaiselle oikeuden tutustua nauhoituksiin poliisin tiloissa. Kumpikin osapuoli oli yhtä mieltä, että asianosaisella oli oikeus saada kyseiset puhelutiedot, kyse oli niiden luovutusmuodosta. Julkisuuslain 16 §:n 2 momentin nojalla harkinta valta asiakirjojen sähköisestä luovuttamisesta oli viranomaisella, jolloin pyytäjällä ei ollut oikeutta saada pyytämiaän nauhoituksia sähköisesti. Sen sijaan puhelujen antaminen kirjallisessa muodossa olisi aiheuttanut niiden suuren määrän vuoksi poliisille kohtuutonta haittaa. (KHO 1178/1/08/29.3.2010)

Itseä koskevat telepakkokeinot. Asianosaisella ei ole oikeutta saada tietää itseensä kohdistuvasta telekuuntelusta ennen kuuntelusta ylläpidettävän diaarimerkinnän julkiseksi tulemistä. Telekuuntelu esitutkin-takeinona menettäisi merkityksensä, mikäli henkilöllä olisi oikeus saada tietää pakkokeinosta tätä ennen. (Turun HAO 01456/00/5300)

Oikeudenkäynti

Tuomioistuimilla on mahdollisuus määrätä oikeudenkäynnin asiakirjoja salaisiksi, istunto saatetaan pitää suljetuin ovin tai suullisessa istunnossa esitetty salassa pidettävä asiakirja tai tieto voidaan salata. Julkisuuslakia sovelletaan tuomioistuihin niiden hallintoon liittyvien asiakirjojen osalta. Oikeudenkäynnin julkisuudesta määrätään laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) sekä *laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa* (381/2007). Yleisesti ottaen oikeudenkäynnissä noudatetaan avoimuutta tuomioistuimen neuvottelusalaisuus huomioon ottaen.

Tuomioistuin viranomaisena. Tuomioistuimet eivät täysin rinnastu muihin viranomaisiin. Oikeudenkäytön julkisuudella on kuitenkin tärkeä kontrollifunktio: Julkisuuslainsäädännön tulee mahdollistaa tapauskohtainen punninta julkisuusperiaatteelle vastaan puhuvia intressejä vastaan. (EOA 1906/2005)

Lähtökohtaisesti oikeudenkäynti on avoin tilaisuus. Jos istunto tai asiakirjat määrätään salaisiksi, oikeuden on esitettävä asialle pätevä peruste.

Oikeudenkäynnin julkisuus. Oikeudenkäynnin lähtökohtana on yleisöjulkisuus, jolloin kenen tahansa on oikeus saada tietoja oikeudenkäynnistä. Mediajulkisuus palvelee yleisöjulkisuuden toteutumista. Käräjäoikeuden olisi pitänyt perustella päätöksensä asianosaisten kuulemisesta suljetuin ovin siten, että päätöksestä olisivat ilmenneet yksilöidysti ja punnitusti ne oikeudenkäynnin julkisuudesta annetut perusteet, joiden johdosta käsittely tapahtui suljetuin ovin. Ratkaisussa olisi pitänyt perustella missä määrin, miten ja kuinka todennäköisesti salassapito palvelisi tai haittaisi asianosaisten intressejä. Perusteleminen on tärkeää, koska toimittajilla tai muilla asian ulkopuolisilla ei ole oikeutta hakea muutosta käsittelyn julkisuudesta tehtyyn päätökseen. (EOA 3876/2007)

Istunnon julkisuus. Päätös asian käsittelemisestä suljetuin ovin tai määräys oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta voidaan antaa vain tuomioistuimen istunnossa. Tällöin kyse on tuomioistuimen laillisen kokoonpanon kollegiaalisesta lainkäyttöratkaisusta, jota ei voi antaa enää istunnon päätyttyä. Tuomioistuimen on tehtävä istuntoon tai oikeudenkäyntiin liittyvästä asiakirjapyyntöstä yksittäinen päätös, mi-

käli tuomioistuin ei ole antanut salassapitomääräystä itse istunnossa. (EOA 1247/2004)

Suljetut ovet. Omaisten syvä järkytys ja henkiset kärsimykset eivät ole peruste oikeuden käynnille suljetuin ovin, sillä oikeudenkäynnin julkisuusperiaate ei rajoitu asianosaisten oikeudenturvanäkökohtiin. Päätöksen perusteluilla ei ole merkitystä asianosaisten oikeusturvan kannalta, jos tuomioistuin on hyväksynyt asianosaisen vaatimuksen suljetusta käsittelystä, eivätkä muut asianosaiset ole sitä vastustaneet. Hovioikeuden on tehtävä salaamisesta erillinen päätös niiden asiakirjojen perusteella, joilla asiaa hovioikeudessa käsitellään, vaikka kärjäoikeus olisikin käsitellyt asiaa salaisena. Kärjäoikeus voi tehdä ratkaisun suljetusta käsittelystä, jos on odotettavissa, että sen aikana esitetään salassa pidettäväksi säädettyä tietoa. Tuomioistuimella on mahdollisuus olla määräämättä jutun oikeudenkäyntiaineistoa salassa pidettäväksi, jos salassa pidettävää aineistoa ei vastoin pyynnön esittäneen asianosaisen käsitystä kuitenkaan esitetä. Sen sijaan oikeudenkäyntiaineiston määräämisellä salassa pidettäväksi ei ehkä olisi julkitulleen asian osalta enää merkitystä, mikäli asianosaisen pyyntöä ei noudatettaisi ja salassa pidettäväksi säädetty asia tulisi julki käsittelyssä. Tuomioistuin voi harkintavaltansa rajoissa määrätä käsittelyn kokonaan suljetuksi, mikäli salassa pidettävää tietoa ei voida selkeästi rajata. Tämä taas edelleen korostaa asianmukaisen perustelun tärkeyttä. (EOA 779/2001)

Sisäänhuudon laiminlyönti. Oikeudenkäynnin julkisuus voi vaarantua, jos oikeutta käydään ilman sisäänhuutoa eikä yleisöä oteta seuraamaan asian käsittelyä. Tapauksessa yleisöä ei otettu sisään ennen pelkäävän todistajan kuulemistä. Laissa ei ollut säännöstä, jonka mukaan pelkäävää todistajaa tulisi kuulla suljetuin ovin. (EOA 299/2000)

Poistaminen yleisöstä. Kärjäjätuomari oli rajoittanut oikeudenkäynnin julkisuutta määrätessään henkilön poistumaan oikeudenistunnosta ilman, että olisi ilmoittanut lainmukaista syytä poistamiselle tai että asiasta olisi tehty päätös. Perustelematon oli myös jälkikäteen annettu selitys, jonka mukaan henkilö olisi poistettu tämän itselleen aiheuttaman vaaran vuoksi. (EOA 2028/1999)

Oikeudenkäynnin asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, kun ne on esitetty oikeuden istunnossa.

Syytekirjelmät. Syyttäjän olisi pitänyt viipymättä luovuttaa toimittajalle tämän pyytämät jäljennökset syytekirjelmästä. Oikeudenkäynnin julkisuusperiaate toteutuu osaltaan siten, että tiedotusvälineissä selos-

tetaan oikeudenkäyntejä ja eri asianosaisten, mukaan lukien syyttäjän, niissä esittämiä vaatimuksia. (OKA 831/1/94 /30.11.1994)

Syyteharkinnan liian aikainen julkistaminen. Syyllisyyskysymyksen ennenaikainen käsittely julkisuudessa on omiaan kyseenalaistamaan poliisin tekemiä johtopäätöksiä ja kaupunginviskaalin riippumattomuutta syyttäjänä. Kaupunginviskaali oli sanomalehdessä ja tv-uutisissa arvioinut syyllisyyskysymyksiä asiassa, jossa ei ollut suoritettu syyteharkintaa. Kyseiset tiedot tulevat julkisiksi vasta kun asia on ollut esillä oikeudessa tai jätetty sikseen. (OKA 3/62/95/30.5.1995)

Haastehakemus. Tapauksessa oli valitettu tuomarin päätöksestä pitää haasteasiakirjat salassa asian pääkäsitteilyyn asti. Julkisuuslain mukainen oikeudenkäyntiasiakirjojen salaus päättyy valmisteleavassa istunnossa. Laki ei myöskään salausajan puolesta erottele haaste- tai muita oikeudenkäynnin asiakirjoja. Salauksen päättyttyä on pohdittava asiakirjan julkistamista tai salaamista jollakin muulla perusteella. Jos oikeus ei päättää tätä kysymystä valmisteluistunnossa, tuomioistuin ei voi tähän vedoten kieltäytyä luovuttamasta asiakirjaa. Sen sijaan asiakirjan luovuttamisesta voi kieltäytyä jonkin muun lainkohdan perusteella. (EOA 1497/2005)

Aineiston salaaminen. Oikeudenkäymiskaaren ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain velvoitteet tuomion perustelemisesta eivät koske päätöksiä, joiden perustelemisesta on mainituissa laeissa omat sääöksensä. Päätökset on kuitenkin perusteltava kun päätöksellä ratkaistava kysymys on oikeudellisesti tulkinnanvarainen. Esimerkiksi eduskunnan lakivaliokunta on linjannut, ettei tieto rikosasiassa tuomitun nimestä voi olla salainen. Tapauksessa tuomioistuin olisi voinut määrätä oikeudenkäyntiaineiston salaiseksi ilman asianosaisten vaatimustakin. Samaten oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaan, oikeudenkäyntiasiakirjojen salaaminen joiltakin osin voi olla tarpeellista myös silloin kun asian käsittely on ollut julkinen. (EOA 2032/2000)

Erillinen salassapitopäätös. Ylemmän oikeusasteen on tehtävä saamastaan aineistosta erillinen salassapitopäätös sille osoitettujen asiakirjojen perusteella. Hovioikeus oli menetellyt puutteellisesti, kun se ei ollut tehnyt salassapitopäätöstä sille esitetyn materiaalin perusteella, vaan toiminut puutteellisesti tukeutuessaan jo käräjäoikeudessa esitettyihin salassapidon perusteisiin. (EOA 489/2004)

Vahingonkorvaus. Vahingonkorvaukset ovat julkista tietoa. Tuomari oli menetellyt väärin sisällyttäessään asianosaisille maksettavaksi määrätyn vahingonkorvauksen tuomiolauselman salattavaan perusteluosaan. (EOA 1493/2000)

Oikeudenkäyntiin liittyviä esittelymuistioita on pyydetty usein ja kielteisistä luovutuspäätöksistä on tehty paljon valituksia. Valittajat ovat perustelleet tietopyyntöjään usein oikeudenkäynnin laillisuuteen kohdistuneilla epäilyillään. Esittelymuistiot ovat kuitenkin olleet poikkeuksetta salaista, tuomioistuimen neuvotteluvapauteen kuuluvaa aineistoa. Myös valituslautakuntien esittelymuistiot ovat neuvottelun osalta salassa pidettäviä.

Esittelymuistio. Tietoa ei tarvitse luovuttaa, jos pyyntö kohdistuu oikeuden esittelymuistion oikeuden pohdintaa ja harkintavaltaa koskevaan osaan. Oikeus oli luovuttanut jäljennöksen asian käsittelylomakkeesta siltä osin, kuin se ei sisältänyt tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvaa arviointia ja pohdintaa. Pyytjäjä oli kuitenkin epäillyt oikeuden salailevan päätöksensä perusteettomuutta ja siksi valittanut päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen, koska katsoi hallinto-oikeuden luovuttaneen muun paitsi oikeussalaisuuden piiriin kuuluvan tiedon. (KHO 3613/1/08) Toisessa tapauksessa oikeuden esittelymuistiota olisi tarvittu todistusaineistoksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olleen asian käsittelyä varten. Yleisesti ottaen oikeuden esittelymuistiota ei luovuteta, koska sen tiedot kuuluvat oikeudenkäyntikaaren salassapidon piiriin. Vastaavanlaisia tapauksia on käsitelty lukuisissa ratkaisuisissa. (KHO 1085/1/07)

Tapaturma-asiaa koskeva esittelymuistio. Tapaturma-asioiden käsittelylautakunnan neuvottelut ovat oikeudenkäyntikaaren nojalla salassa pidettäviä, eikä asiakirjojen käyttö vakuutus-oikeudenkäynnissä ollut riittävä syy aineiston luovuttamiselle. Pyytjäjä oli halunnut kaikki tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan häntä itseään koskevaan päätökseen liittyvät käsittely- ja esittelymuistiot sekä asian-tuntijalääkäreiden sisäiset muistiot nimitietoineen. Lautakunta oli toimittanut kopion päätöstä koskevasta käsittelymuistiosta siltä osin kun se oli asianosaisjulkinen. Tietoa pyytänyt oli valittanut asiasta, koska katsoi tarvitsevansa asiakirjoja vakuutus-oikeudenkäyntiä varten. Tapaturma-asioiden muutoslautakunnan mukaan valituksen tekeminen vakuutus-oikeuteen ei edellytä salassa pidettäviä asiakirjoja. (KHO 3314/1/07)

Valituslautakunnan esittelymuistio. Osuuskunta oli vaatinut elinkeinojen valituslautakuntaa toimittamaan esittelijän esitykset tietyistä kyseistä osuuskuntaa koskevista päätöksistä. Vaatimusta oli perusteltu sillä, että asiakirjojen sisältö oli saattanut vaikuttaa osuuskunnan asioiden käsittelyyn. Tietopyyntö hylättiin, koska asia sisältyi oikeudenkäyntikaaren mahdollistamaan neuvottelusalaisuuteen. (Rovaniemen

HAO 00447/04/5300)

Esittelymuistion tutkimuskäyttö. Tutkijalla ei ollut oikeutta saada tietoja korkeimman oikeuden salassa pidettävistä asiakirjoista eikä esittelijän muistioista siltä osin kuin ne sisälsivät oikeudenkäyntikäärin 1 luvun 7 §:n nojalla salassa pidettäviä tietoja. (KKO 2001/266)

Rahoitusmarkkinat

Sekä tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitaminen että sen toimivuuden varmistaminen oikeuttavat tietojen salaamiseen, mikäli julkistaminen vaarantaisi päätösten tai toimenpiteiden toteuttamisen tai valtion edun (24§ 11 mom.). Salattavat asiakirjat liittyvät tehtyihin päätöksiin, toimenpiteisiin, asioiden valmisteluun ja tarpeiden selvittämiseen. Painotus on valmisteluasiakirjojen salassapidolla. Salassapidolla on merkitystä etenkin laajoja tulosopimuksia koskevissa valtion toimien valmistelussa.

Julkisuuslain 24. pykälän 12 momentti säätelee rahoitusmarkkinoita ja vakuutus toimintaa valvovien ja niiden toiminnasta vastaavien viranomaisten asiakirjojen salaamisesta. Tällaisia viranomaisia ovat nykyisin Suomen Pankki ja sen yhteydessä toimiva Rahoitustarkastus, valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vakuutusosasto. Lain mukaan heidän tehtäviään varten laaditut selvitykset markkinoiden toimivuudesta, rahoitus-, vakuutus- tai eläkelaitoksista tai niiden asiakkaista ovat salassa pidettäviä, mikäli julkistaminen aiheuttaa vahinkoa tai haittaa rahoitus- tai vakuutusjärjestelmän luotettavuudelle tai toiminnalle. Salassapitoperusteilla on mahdollista vähentää markkinahäiriöitä ja estää markkinaosapuolten epätasa-arvoista kohtelua, sillä valmistelu- ja syntyvaiheessa julkisuuteen tulevilla tiedoilla voi olla välittömiä ja ennakoivia vaikutuksia rahoitusmarkkinoilla. Tavoitteena on luoda politiikalle tehokkuutta ja vakautta, ja synnyttää ja pitää yllä yleistä luottamusta markkinoiden toimivuuteen. Toimenpiteet esimerkiksi havaittujen riskien hallitsemiseksi voivat epäonnistua, jos tiedot ovat aina kaikilta osin julkisia.

Luottamuksen säilyttäminen pääoma- ja rahoitusmarkkinoita kohtaan edellyttää, että tietojen tasapuolinen julkistaminen varmistetaan ja tietojen epäasiallinen käyttö estetään. Salassapidon tarkoituksena on estää yksittäisen markkinaosapuolen mahdollisuus käyttää tietoa ennen aikaisesti hyödyksi omassa markkinatoiminnassaan. Salattavia

asiakirjoja ovat kansantalouden kehitystä kuvaavat tilastot, talouspoliittiset aloitteet, toimenpidesuunnitelmat, ja käsittelyn kohteina esimerkiksi kokonaistuotanto, ulkomaankauppa, työllisyyden kehittyminen, valtiontalouden tila tai valtion velan kehitys (Julkisuuslain 24§ 13 mom.).

Rahoitusmarkkinoita koskevia oikeusjuttuja on vähän. Nämä liittyvät Julkisuuslain rahoitusmarkkinoita koskevan sääntelyn virheelliseen tulkintaan tai käyttörytykseen. Toisessa Suomen Pankki oli vastoin lakia laajentanut asiakirjasalaisuuden koskemaan myös edustusta koskevia asiakirjoja ja toisessa lain tarkoittamiin viranomaisiin kuulumaton Kansaneläkelaitos oli pyrkinyt hyödyntämään tätä lain kohtaa valvontatilintarkastuskertomuksien suhteen.

Edustustilojen varauslomakkeet. Suomen Pankin edustustilojen varauslomakkeita ei voitu pitää rahoituksenjärjestelyjen luotettavuuden tai rahoitusmarkkinoiden toimivuuden kannalta salassa pidettävänä asiakirjoina. Edustustilojen varauksista ja käytöstä syntyneitä asiakirjoja ei voitu salata sillä perusteella, että pankin edustustiloissa käsiteltiin asioita, jotka liittyivät raha- ja valuuttapolitiikkaan, rahoitusmarkkinoiden vakauteen ja valvontaan tai lakisäätöisiin valmiussuunnitelmiin. (KHO 1375/6.6.2001)

Viranomaisen tehtävät ja vastuut. Kansaneläkelaitoksen valvontatilintarkastuskertomuksia ei voitu salata sillä perusteella, että tietojen luovuttaminen olisi vaarantanut rahoitusjärjestelmien luotettavuutta ja rahoitusmarkkinoiden toimivuutta. Asiakirjojen luovutuksen kohteena ollut Kelan valtuutetut ei ole julkisuuslain määrittämä rahoitusmarkkinoita ja vakuutustoimintaa valvova tai järjestelmien toimivuudesta vastaava viranomainen, jonka tehtäviin valvonta ja vastuu olisivat kuuluneet. (KHO 87/22.1.2001)

Liike- ja ammattisalaisuus

Viranomaisen yksityisiltä saamat aineistot eivät ole julkisia siltä osin, kun ne sisältävät liike- ja ammattisalaisuuden tai yksityisen elinkeinotoiminnan piiriin kuuluvaa tietoa, jonka julkistaminen aiheuttaisi taloudellista vahinkoa elinkeinonharjoittajalle. Liikesalaisuus on yleensä yksityisen liiketoiminnan kannalta sellaista merkityksellistä tietoa, jonka salaamiselle yrityksellä on erityiset intressit. Tiedot voivat liittyä kilpailijasuojaan, yhteiskuntasuhteisiin tai liikeideaan. Sitä vastoin esi-

merkiksi elinkeinotoiminnan laajuus ei ole salaisuus. Vastaavasti ammattisalaisuudessa on kysymys tiedosta, joka liittyy ammatin harjoittamiseen, ammattitaitoon tai luottamuksellisiin asiakassuhteisiin. Muun yksityistä elinkeinotoimintaa koskevan tiedon voi salata, jos tiedon julkistamisesta voidaan katsoa aiheutuvan taloudellista vahinkoa ja jos kyseessä on tieto, jonka elinkeinonharjoittaja haluaa pitää salassa.

Salassapidolle ei ole perustetta, jos tiedolla on merkitystä kuluttajien terveydelle tai ympäristön terveellisyydelle. Lisäksi elinkeinotoiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvominen saattaa edellyttää tietojen julkisuutta. Salassapito ei myöskään ole oikeutettua, jos tiedot liittyvät elinkeinonharjoittajan velvollisuuksiin ja niiden hoitamiseen. Ei-salattavia tietoja ovat esimerkiksi tuotteiden koostumukset tai tehtaan ympäristövaikutukset.

Pelkkä väite tietojen kuulumisesta liike- tai ammattisalaisuuden piiriin ei ole riittävä peruste tietojen salaamiselle. Tietojen luovuttamisesta kieltäytyvän viranomaisen on selvitettävä, mihin tällainen käsitys perustuu. Asiakirjan laatineen yksityisen tahon salaustahto otetaan julkisuusarvioinnissa huomioon, mutta sillä ei ole ratkaisevaa merkitystä. Käytännössä liikesalaisuus joudutaan usein määrittelemään tapauskohtaisesti oikeudessa. Yleisesti liikesalaisuuden on katsottu sisältyvän tietoja, joiden julkistaminen merkitsisi kilpailuedun menettämistä tai heikentymistä ja taloudellisia tappioita. Liikesalaisuutta ei voi olla, jos kyseistä liiketoimintaa ei enää ole esimerkiksi yrityksen lopetettua toimintansa.

Väite liikesalaisuudesta. Pelkkä väite tietojen kuulumisesta liikesalaisuuden tai ammattisalaisuuden piiriin ei ollut riittävä. Tietojen luovuttamisesta kieltäytyvän viranomaisen oli pitänyt selvittää tarkemmin, mihin tällainen käsitys perustui. (KHO 2803/12.11.2001)

Salassapitotahto. Yrityksen tahto salata asiakirja vetoamalla omaan liikesalaisuuteensa ei yksistään ole ratkaiseva tekijä, mutta yrityksen näkemykset otetaan huomioon kokonaisharkinnassa. Jos kyse on yleisjulkisuudesta, arviointiin ei vaikuta se, kuka sivullinen tietoja pyytää tai mihin tiedon pyytäjä tietoja aikoo käyttää. Kilpailuviranomainen oli päättänyt luovuttaa pyydetyn asiakirjan niiltä osin kun se ei sisältänyt yrityksen liikesalaisuudeksi katsottavia tietoja. Yrityksen mukaan julkisiksi todetut tiedot kuitenkin kertoivat merkittäviä asioita sen strategiasta, jonka vuoksi yritys oli vaatinut asiakirjan salaamista kokonaan. Hallinto-oikeuden mukaan liikesalaisuuden paljastuminen merkitsee yleensä yrityksen kilpailuedun menettämistä tai heikenty-

mistä. Kyseessä oleva kirjelmä ei viranomaisen julkiseksi katsomilta osin sisältänyt sellaisia tietoja, jotka olisivat täyttäneet tämän ehdon. (Helsingin HAO 06360/08/1203) Asiakirjan laatijan salassapitotaho ei ollut ratkaisevaa julkisuuslain soveltamisessa. Yrityksen valtiovarainministeriölle luovuttamia automallikohtaisia aikasarjoja koskevat tiedot autoveronlain valmistelussa eivät olleet liikesalaisuuksia sillä perusteella, että yritys itse oli halunnut pitää niitä sellaisina. (KHO 582/15.3.2002)

Lakannut liiketoiminta. Liike- ja ammattisalaisuuden suojaa koskeva salassapitoperusteen soveltaminen edellyttää liiketoiminnan jatkumista, jotta suojeltavia kilpailuolosuhteita olisi edelleenkin olemassa. Toiseen pankkiin sulautuneista pankeista laaditun erityistarkastusmuistion julkistamisesta ei voinut aiheutua vahinkoa konkurssiin joutuneelle elinkeinoharjoittajalle. (KHO 1229/24.5.2002) Tietojen luovuttamisella entisistä asiakkaista ei ollut vaikutusta selvitystilassa olevan pankin toimintaan. (KHO 2041/13.7.2000) Eritystilintarkastuskertomus ei voinut sisältää yhtiön ammattisalaisuuksia, koska yrityksen toiminta oli lakannut. (Hämeenlinnan HAO 01233/09/1203/6.10.2010)

Liikesalaisuus ja asianosaisjulkisuus. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ollut esittänyt riittävää perustetta, miksi kirjeen peitetty osa ei olisi voinut vaikuttaa asianosaisen asemassa pyynnön tehneen yrityksen oikeuskäsittelyyn. Ministeriö oli luovuttanut yritykselle asianosaisoikeuden nojalla vain osan kirjeestä. Kirje sisälsi kansainvälisen lentoyhtiön selvityksen suhtautumisestaan vastakaupparahoitukseen. Suomen valtion ja koneenvalmistajan välinen vastaostosopimus sisälsi salassapitolausekkeen, jonka mukaan valmistajan Suomeen toimittamat tiedot ovat luottamuksellisia ja tätä kautta julkisuuslain mukaisia liikesalaisuuksia. (KHO 3198/12.12.2007)

Ajankohtaisuus. Teknologian kehittämiskeskuksen Tekesin oli luovutettava myös viimeisimmät tiedot yrityksille ja yhteisöille myöntämästään rahoituksesta. Ajan kulumisella ei ollut ratkaisevaa merkitystä salassapidolle. Pyydetty tiedot eivät olleet hankekohtaisia tai muutoinkaan niin yksityiskohtaisia, että niiden julkitulo olisi voinut heikentää asianomaisten yritysten tai yhteisöjen markkina-asemaa. Liikesalaisuuden pohjalta salassa pidettävissä tiedoissa kyse on yritysten liiketoiminnan kannalta kilpailuedun menettämisestä tai heikentämisestä. Korkeimman hallinto-oikeuden aiempi julkisuusmyönteinen ratkaisu (3150/2.12.2002) oli koskenut tätä vanhempia Tekesin yritystukipäätöksiä. Tekes oli perusteluissaan mieltänyt vanhojen tukipäätöstensä salassapidon tarpeen ajan kuluessa vähentyneen. (Helsingin HAO 779/28.10.2003)

Kunnan ja elinkeinoharjoittajien väliset sopimusjärjestelyt. Kunta

ei voinut salata pöytäkirjoja elinkeinoharjoittajien kanssa tekemistään sopimuksista. Pöytäkirjat olivat julkisia kun sopimukset oli käsitelty asianmukaisesti ja ne oli liitetty kunnan arkistoon. (KHO 1066/5.5.2006)

Kurssilaisten salassapitovelvoite. Aikuiskoulutukseen osallistujilta edellytetty salassapitosopimus ei ollut poikkeuksellinen menettely kurssilla, jonka aikuiskoulutuskeskus oli järjestänyt yhdessä yksityisen yrityksen kanssa. Salassapitosopimuksen perusteena oli liike- ja ammatillisaisuuden suojaaminen. (EOA 28.11.1994)

Käytännössä liikesalaisuuden nojalla salatut tiedot ovat olleet yksityiskohtaisia, kuten tieto työntekijälle maksetusta palkasta tai kaupan osapuolten sopimus taloudellisista järjestelyistä. Yleisluontoisia tietoja on voitu harvoin salata.

Vuokratyöntekijöiden työsopimukset. Vuokratyöntekijöistä maksetut korvaukset olivat työvoimapalveluyrityksen ja sen sopimus-kumppanin välinen liikesalaisuus. Yrityksen ulkomaisen työvoimat palkka- ja työsopimusasiat voitiin tällä perusteella salata. (KHO 5/8.1.2007)

Vuokrasopimus. Kuntien eläkevakuutus luovutti kiinteistön vuokrasopimuksen, mutta poisti siitä tietoja. Poistetut tiedot olivat: sopimuksen taustoja koskevat tiedot; kohteen kuntoa, käyttöönottoa, hoitoa ja kunnossapitoa koskevat tiedot; rakennusta, tiloja ja käyttöä koskevat tiedot; vuokra-aika; vuokran määrä ja kustannusten korvausta koskevat tiedot; kunnossapidon vastuunjako; kiinteistöyhtiön osakkeiden omistus; vakuuksiin ja veroihin liittyvät tiedot; osapuolten vahinkovastuut; vuokrasuhteen päättyminen sekä vuokrasopimuksen tulkin-taa ja sitä koskevia ilmoituksia koskevat tiedot. Hallinto-oikeuden mukaan poistetut tiedot sisälsivät yksityiskohtaisia tietoja vuokraehdoista. Tiedot liittyivät kiinteästi Kevan taloudelliseen toimintaan ja niiden julkistaminen olisi heikentänyt sen mahdollisuuksia vastaavien sopimusten tekemiseen ja olisi antanut kilpailijoille etua. (Helsingin HAO 05235/09/1203/31.3.2010)

Kiinteistökauppaan liittyvät liikesalaisuudet. Julkinen kaupanvahvistaja oli menetellyt väärin peittäessään tiedon kaupassa siirtyneiden arvopaperien määrästä. Jotkin tiedot olivat saatavilla myös osake- ja osakasluettelosta sekä yhtiön tilinpäätöstiedoista, eikä niitä tästä syystä voitu pitää lain tarkoittamalla tavalla salaisina. Muuten kaupan välittäjä oli toiminut oikein peittäessään tiedot, joilla oli katsottava olevan merkitystä yritysten elinkeinotoiminnalle. Kaupanvahvistaja oli luovuttanut yksityisten yritysten ja kuntayhtymän välisen kiinteis-

tökaupan kauppakirjan jäljennöksen niin, että asiakirjasta olivat selvinneet kiinteistön luovutustarkoitus, kaupan osapuolet, kauppahinta sekä luovutettavat kiinteistöt. Muut tiedot oli peitetty. (Vaasan HAO 00414/02/5300)

Kiinteistökaupan ostajien keskinäinen sopimus. Julkinen kaupanvahvistaja oli toiminut oikein kieltäytyessään antamasta jäljennöstä kiinteistökauppaan liittyvästä ostajien keskinäisestä sopimuksesta. Sopimus liitteineen koski yritysten välisiä taloudellisia suhteita ja muita yritysten kaupallis-taloudellisia tietoja, joilla katsottiin olevan merkitystä yritysten liiketoiminnalle. Sopimuksessa kaupan osapuolet olivat sopineet, millä tavalla kaupan kohteeseen sisältyvä omaisuus ja siihen rinnastettavat erät sekä velvollisuus niihin kohdistuvaan kauppahinnan maksamiseen ostajien kesken jaettiin. (Vaasan HAO 00621/02/5300)

Kaupungin pankkisopimus. Kaupungin ja pankin välinen pankkiasioiden periaatteita koskeva sopimus sisälsi pankin liiketoimintaa koskevia salassa pidettäviä tietoja. Kyseiset tiedot liittyivät kaupungin kassavarojen sijoittamiseen, sijoituksille maksettavaan korkoon sekä kaupungin asuntotuotannon ja -hankinnan rahoittamiseen. (KHO 1991/23.8.1991)

Asianosaisuus ja yhteistyötä koskevat asiakirjat. Yrityksellä oli oikeus saada asiakirjat, joissa käsiteltiin sen aiempaa toimintaa viranomaisen kanssa. Yritys oli kuitenkin vaatinut itselleen myös tallennekappaleita. Sen mukaan asiakirjat sisälsivät tietoja, joita viranomaisen uusi yhteistyökumppani voisi hyödyntää omassa toiminnassaan. Tietoja asiakirjoista oli oikeus saada, koska pyytjä oli tapauksessa asianomainen. Asiakirjat eivät sisältäneet liikesalaisuuksia, minkä perusteella ne olisi pitänyt salata mahdollisilta muilta tahoilta. (KHO 3442/30.12.2002)

Ammattiyhdistyksen tiedonsaantioikeus. Työsuojelupiiri oli toiminut oikein kieltäytyessään luovuttamasta ammattiyhdistykselle työnantajayrityksen työehtosopimuksen noudattamisesta laatimaa selvitystä. Ammattiyhdistyksen esittämä valvontatehtävä ei aiheuttanut tiedonsaantioikeutta kyseiseen liikesalaisuuksia sisältäneeseen asiakirjaan. (Helsingin HAO 00845/09/1203)

Jäänsärkemisen hinta. Liikennevirasto ei luovuttanut kopioita kaikista voimassa olevista jäänmurtosopimuksista, koska useat yhtiöt olivat ilmoittaneet, että sopimusten hintatiedot olivat luottamuksellisia. Liikenneviraston mukaan hintatietojen antaminen vaarantaisi jatkossa jäänmurtotarjousten saannin. Oikeuden mukaan ”yrityksillä ja Liikennevirastolla voidaan yritysten liiketoiminta ja Liikenneviraston suorittama jäänmurtotoiminnan hankinta huomioon ottaen arvioi-

da olevan asiassa ymmärrettävä salassapitointressi”. (Kouvolan HAO 00333/10/1203/29.10.2010)

Taulukko tuotteiden teknisistä eroista. Merenkulkulaitos kieltäytyi luovuttamasta vesiskoottereita valmistavan yrityksen viranomaiselle antamaa vertailutaulukkoa. Taulukosta kävi ilmi eri markkina-alueille tarkoitettujen tuotteiden teknisiä eroavaisuuksia. Valmistajan mukaan taulukko oli erittäin luottamuksellinen. Hallinto-oikeuden mukaan tiedon antaminen taulukosta vaarantaisi viranomaisen valvonnan ja sen toteutumisen. Lisäksi asiakirja sisälsi liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja. (Turun HAO 01269/09/1203/23.3.2010)

Esitutkimateriaaliin sisältyvä liikesalaisuus. Yrityksellä oli oikeus takavarikon yhteydessä vain itseään koskevaan tietoon. Poliisi oli menetellyt oikein kieltäytyessään luovuttamasta toisen yrityksen atk-palvelimelta takavarikoitua tietoa. Yritystä itseään koskeva takavarikoitu tieto oli saatettu sen tietoon, mutta muun tiedon luovuttaminen olisi loukannut takavarikon kohteena olleen yrityksen liikesalaisuutta. (Vaasan HAO 01946/02/5300)

Esitutkimateriaaliin sisältyvä kaavio sähköpostiliikenteestä. Yrityksen sähköpostiliikenteestä laadittu kaavio kuului liikesalaisuuden piiriin, koska siitä ilmeni tietoja yhtiön palveluksessa olevista henkilöistä sekä hallinnollisorganisatorisia seikkoja. Tietopyynnön kohteena ollut kaavio oli liitetty poliisin esitutkiminta-aineistoon. Asiakirjasta ei voitu peittää salattavia tietoja, koska tällöin sen sisältö ei olisi ollut enää ymmärrettävissä. (KHO 3562/1/07)

Julkiset hankinnat tulee tehdä hankintalainsäädännön mukaisesti, jolloin tavoitteena on julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö. Tämän vuoksi hankinnat on pääsääntöisesti kilpailutettava avoimesti. Julkisten hankinnat tulee lain mukaan aina kilpailuttaa silloin, kun hankinnat ylittävät tietyt kynnsarvot. Kesäkuussa 2010 vahvistetut kynnsarvot olivat: tavara- ja palveluhankinnoille 30000 euroa, terveydenhoito-, sosiaalipalvelu- ja koulutuspalvelujen yhteishankinnoille 100 000 euroa sekä rakennus- ja käyttöurakoille 150000 euroa. (www.hankintailmoitukset.fi) Viranomaisen järjestämiin tarjouskilpailuihin sisältyy usein väitettyjä liikesalaisuuksia. KHO:n linjauksena on ollut, että yksikköhinnat voidaan katsoa salassa pidettäviksi.

Ruokahuollon yksikköhinta. Tarjouksissa ilmoitetut tuotenimikkeitten yksikköhinnat ja kokonaishinnat alennusprosentteineen olivat tietoja, jotka eivät laskentatavasta johtuen voineet vaikuttaa asian käsittelyyn siltä osin, kuin kyse oli eri tarjousten vertailusta. Sen sijaan

tarjoukset olivat kokonaishinnan osalta julkisia. (Hämeenlinnan HAO 01428/09/1203/26.5.2010)

Ilotulitus. Ilotulitusnäytöstä koskevassa tarjouksessa eriteltyt räjähteiden kaliiberia, lukumäärää, kokoa, räjähdyskertoja ja efektejä koskevat tiedot koskivat ilotulituskokonaisuuden yksityiskohtaista järjestämistä. Kysymyksessä oli tarjouksen tehneen yrityksen liikesalaisuus. (KHO 3835/1/09/20.4.2010)

Tarjouksen kokonaishinta. Viranomaisen tarjouskilpailussa voittaneen kilpailijan tarjoustiedot olivat hintaa lukuun ottamatta salassa pidettäviä. Teknisen liike- ja ammatillisuuden rajaa ei ollut mahdollista purkaa asianomaisen tietojensaantioikeuden perusteella. Tapauksessa puhelinliikennepalvelun kokonaishinta oli julkinen, mutta yksikköhinnat eivät. (KHO 3078/29.11.2007)

Viranomaisen järjestämä tarjouskilpailu. Tarjouskilpailun perusteella laadittua yhteenvetolistaa ei voitu pitää sellaisena asiakirjana, joka olisi sisältänyt laitoksen kilpailukykyyn vaikuttavia tai yksityisten yritysten liike- tai ammatillisuuteen kuuluvia asioita. Tarjousasiakirjat tulevat julkisiksi silloin, kun sopimus hankinnasta on tehty. Yhteenvedon julkaiseminen ei enää vaikuttanut kilpailutukseen, koska laitoksen omasta menettelystä johtui, että varsinainen kilpailutus oli jo tehty siinä vaiheessa kun yhteenvetolista oli laadittu. (Rovaniemen HAO 00453/00/5300)

Kuljetustarjousten liikesalaisuudet. Viranomaisen maantiekuljetuksia koskevat tarjoukset eivät sisältäneet liikesalaisuuteen kuuluvia tietoja. (Kuopion HAO 00261/07/1203)

Tarjouskilpailuasiakirjat. Teemapuiston johtajan olisi pitänyt luovuttaa puiston kioskien ylläpidosta järjestetyn tarjouskilpailun voittanut hakemus kilpailussa hävinneelle osapuolelle. Asiakirjan luovuttaminen ei rikkonut voittaneen osapuolen teknistä liike- tai ammatillisuutta. Osa hakemuksesta sisälsi yleisluontoisia tietoja, mutta myös tarkempia tietoja sisältänyt osa olisi voitu luovuttaa asianosaisena olleelle hävinneelle osapuolelle. (Helsingin HAO 01653/08/1203)

Ainoassa ammatillisuuteen liittyvässä tapauksessa henkilöiden työsuhteen päivämäärät ja kesto rajattiin ammatti- ja liikesalaisuuden ulkopuolelle.

Työsuhteen alkamisajankohta. Yrityksellä oli oikeus saada tieto asiakirjasta, josta ilmenivät päivämäärät kahden henkilön työsuhteiden alkamisesta vakuutusvälittäjäksi rekisteröidyn yhteisön palvelukseen. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriönä tehtävänä oli valvoa vakuutusvälittäjiä

ja sillä oli hallussaan kaivatut asiakirjat. Tieto ei sisältänyt henkilöiden ammattisalaisuuksia, eikä sitä siksi voitu pitää liikesalaisuutena. (KHO 1906/7.6.1996)

Tutkimustoimintaa sisältävää liikesalaisuutta on käsitelty erityisesti lääketieteellisuuden osalta. Tällöin kysymys on ollut erittäin ongelmallinen. Tiedot kliinisen lääketutkimuksen ilmoituksen vireilläolosta, myyntilupahakemuksesta ja lääkkeen vaikuttavista aineista ovat olleet julkisia.

Kliiniset lääketutkimukset. Lääkelaitoksen ei tarvinnut luovuttaa ihmisille tehtävien kliinisten lääketutkimusten tietoja. Ne sisältävät liikesalaisuudeksi luokiteltavia tietoja, joiden perusteella voitiin myöhemmin hakea myyntilupaa lääkkeille. (Helsingin HAO 05/0261/2/12.4.2005)

Kliinisten lääketutkimusten vaikuttavat aineet. Kliinisten lääketutkimusten vaikuttavaa ainetta koskevaa tietoa ei pidetty liike-, ammatti- tai tutkimussalaisuutena, mikäli siitä ei käynyt ilmi lääketutkimusta tekevän yrityksen, laitoksen tai tutkijan tiedot. Tietopyyntö palautettiin Lääkelaitokselle uudelleenkäsiteltäväksi. (Helsingin HAO 06/0560/2/10.5.2006)

Lääkkeiden myyntilupahakemusten vireilletuloajat. Myyntiluvan hakijaa ja lupahakemuksen vireilletuloa koskevat tiedot olivat julkisia tietoja. Lääkelaitos oli kieltäytynyt luovuttamasta kahden yhtiön myyntilupahakemusten vireilletuloaikoja koskevia tietoja vedoten liikesalaisuuteen. Asian käsittelyn ei voitu katsoa olevan liikesalaisuus, koska myyntiluvan hakeminen lääkeaineelle on lakisääteinen velvollisuus. (Helsingin HAO 07/0123/2/13.2.2007)

Kliinisten lääketutkimusten ilmoitukset ja päätökset. Tieto kliinistä lääketutkimusta koskevan ilmoituksen vireilletulopäivästä ja päätöksen antamispäivästä ovat julkisia diaaritietoja ja ne on niitä pyytävälle luovutettava. Lääkelaitos oli kieltäytynyt luovuttamasta ilmoitusten ja niistä tehtyjen päätösten päivämäärätietoja vetoamalla liikesalaisuuteen. Useat lääkeaineet oli mahdollista yhdistää lääketutkimusta tekevään yritykseen. (Helsingin HAO 07/0837/2/15.6.2007)

Eettisen toimikunnan lausunto. Tietopyyntö koski eettisen toimikunnan käsittelemän lääketieteellisen tutkimuksen tutkimussuunnitelmaa koskevia lausuntoja, pöytäkirjanotteita sekä tutkimuksesta vastaavan henkilön eettistä arviota. Oikeuden mukaan tällainenkin tieto, vaikka sen antamisesta aiheutuisi taloudellista vahinkoa, jää salassapidon ulkopuolelle, jos tieto on merkityksellinen kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toimikunnasta haittaa

kärsivien oikeuksien valvomiseksi tai jos tieto koskee elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista. Kyseessä ollut pöytäkirja ja arvio sisälsivät liikesalaisuuden nojalla salassa pidettäviä tietoja, mutta pöytäkirja oli osin julkinen. Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Helsingin HAO 03288/09/1203/31.5.2010)

Tutkimuksen esisopimus. Tutkimushanketta koskevasta esisopimuksesta ilmeni rokotustutkimuksen valmisteluun, toteutukseen ja talouteen liittyviä seikkoja, jotka liittyivät kiinteästi osakeyhtiön liiketoimintaan. Lisäksi yhtiöllä oli salassapitotahto. Oikeuden mukaan sopimus oli salassa pidettävä. Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Helsingin HAO 04763/09/1203/31.5.2010)

Tekesin tutkimussuunnitelma. Teknologian kehittämiskeskuksen oli luovutettava tiedonpyytäjälle tutkimuksesta, johon suunnitelmaa pyytänyt oli itse osallistunut. Tutkimukseen liittyvä yritys oli jo antanut luvan suunnitelman luovuttamiselle. Tekes oli kieltäytymisessään vedonnut asiakirjan sisältämiin liikesalaisuuksiin ja siihen, ettei pyytjä ollut perustellut asianosaisuuttaan. (Helsingin HAO 07/0098/2/31.1.2007)

Opinnäytetyön salassa pidettävät osat. Teknillinen korkeakoulu ei menetellyt lainvastaisesti tai ylittänyt korkeakoululle kuuluvaa harkintavaltaa vaatiessaan liikesalaisuuksina pidettävien tietojen siirtämistä opinnäytetyön tausta-aineistoon siten, että itse työstä tuli kokonaan julkinen. Näin meneteltynä opinnäytetyöt ja opetus voidaan saattaa riittävän laajan tieteellisen ja muun arvioinnin kohteeksi. (AOA 2244/4/00)

Viranomaisen edunvalvonta

Julkisuuslain 24. pykälän 17, 18 ja 19 momentti käsittelevät viranomaisen oikeutta tulla kohdelluksi tasavertaisena muiden toimijoiden kanssa liiketoiminnassa, oikeudenkäynnin osapuolena ja työmarkkinaosapuolena tai työriidan osapuolena. Valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön asema ei siis saisi olla yksityisiä huonompi taloudellisissa suhteissa, avoimessa kilpailutilanteessa, oikeudenkäynnin osapuolena tai työnantajana.

Liike- ja ammatillisuuksien salassapito on sallittua, mikäli tietojen julkaiseminen aiheuttaa taloudellista vahinkoa tai heikentää mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin. Viranomaisen neuvottelutoiminnan osalta voidaan salata viranomaisen työmarkkinaosapuolena tai työriidan sekä maataloustuki-neuvottelujen osapuolena laatimia ja saamia asiakirjoja. Salaista aineistoa voi

sisältyä myös niihin viranomaisen laatimiin tai hankkimiin asiakirjoihin, joilla viranomainen valmistautuu oikeudenkäyntiin. Julkisyhteisön vastapuolen oikeusturva varmistetaan oikeudella saada tuomioistuimelle luovutetut asiakirjat.

Oikeuskäytännöstä oli käytössä vain yksi viranomaisen edunvalvontaan liittyvä tapaus, jossa viranomainen oli julkisuuslain mukaisesti saanut salata laatimansa selvityksen suojatakseen etuaan työnantajana.

Sisäinen selvitys. Henkilö, jolla ei ollut vireillä tietopyyntöönä liittyvää rikos- tai siviilioikeudenkäyntiä, ei ollut julkisuuslain tarkoittama asianosainen. Hänellä ei näin ollen ollut oikeutta saada asianosaisena pyytämäänsä asiakirjaa. Tapauksessa vankilan johtaja oli käynnistänyt laitoksen sisäisen selvitystyön, kuullut muutamia työntekijöitä ja laatinut kuulemisista muistiot. Eräs työntekijöistä oli kokenut tulleen muistion perusteella syyllistetyksi. Hänellä ei ollut mahdollisuutta puolustautua syytöksiä vastaan, kun ei ollut saanut itse nähdä muistiot. Hallinto-oikeuden mukaan kyseessä oli viranomaisen asiakirja, joka oli viranomaisen hallussa ja jonka viranomainen on laatinut toimialaansa kuuluvassa asiassa. (Kuopion HAO 01819/08/1203)

Viranomaisen valvonta

Viranomaisvalvonta ja valvonnan tulokset ovat yleensä julkista tietoa. Sen sijaan tarkastuksen tekeminen tai valvontatoimen tehokas toteuttaminen voivat edellyttää asiakirjojen salassapitoa.

Valvontasalaisuuteen liittyvä asiakirja on lain mukaan salassa pidettävä, mikäli tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkastuksen toteutumisen tai olisi omiaan aiheuttamaan sille vahinkoa. Yllätystarkastusta ja sen valmistelua koskevat tiedot ovat yleensä salaisia. Salassapidon piiriin kuuluvat esimerkiksi tiedot erityisistä tarkastusmenetelmistä, tarkastuksen ajankohdasta, -kohteesta ja tieto tarkastusaloitteen tehneestä henkilöstä. Salassapidossa otetaan huomioon viranomaisen ja ilmoittajan välinen luottamuksellinen suhde, jolla turvataan viranomaisen tiedonsaanti jatkossa. Valvontaviranomaiselle tehty ilmoitus rikoksesta on lain mukaan salassa pidettävä.

Valvonnan tuloksia koskevat tiedot ovat yleensä julkisia, vaikka niistä kävisikin ilmi kiusallisia asioita valvonnan kohteesta tai salassa pidettäviä tietoja. Tällaiset tiedot voidaan pitää salassa ainoastaan

painavasta, taloudellista vahinkoa tai aiheetonta leimautumista aiheuttavasta syystä. Tieto lainvastaisesta toiminnasta tai ilmeisestä epäkohdasta on yleensä annettava. Raportin luovuttaminen ei voi vaarantaa viranomaisen tiedonsaantia silloin, kun viranomaisen tiedonsaanti ei perustu vapaaehtoisuuteen kuten ilmiantoihin, vaan viranomaiselle lakisääteisesti toimitettaviin tietoihin.

Valvontatietojen julkisuus. Elintarvikevirasto ei voinut valvontaviranomaisena salata tutkimusta, jossa selvitettiin geenitekniikalla muunneltujen aineosien esiintymistä elintarvikkeissa ja ainesosien näkymistä pakkausmerkinnöissä, tuloksia. Tutkimustulosten epävarmuus ei ollut käypä peruste. Elintarvikeviraston lakisääteisenä tehtävänä on valvoa pakkausmerkintöjä ja huolehtia siitä, etteivät sen tekemät tutkimukset estä tuotteiden liikkuvuutta. (KHO 1065/5.5.2006)

Tarkistusraportti liitteinen. Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen oli luovutettava tarkastusraporttinsa yksityiskohtaiset liitteet. Tietojen luovuttaminen ei vaarantanut viranomaisen tarkastustoiminnan mahdollisuuksia tulevaisuudessa, koska tietojen luovuttaminen tarkastuskeskukselle ei perustu vapaaehtoisuuteen. Tietojen luovutus ei voinut myöskään aiheuttaa tarkastuksen kohteena olleelle yksittäiselle elinkeinonharjoittajalle lain tarkoittamaa merkittävää vahinkoa, jos se oli toiminut vastoin siemenkauppalakia. Valvontaraporttien liitetiedoissa ei myöskään ollut kyse henkilötietolain pohjalta salattavista henkilötiedoista, koska ne liittyivät yksityishenkilöidenkin kohdalla ammatin harjoittamiseen. Kysymys ei ollut myöskään esitutkintaa varten laadituista asiakirjoista, koska ko. asiakirjat olivat tarkastuskeskuksen hallussa. (KHO 56/12.1.2007)

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen tiedot olivat salassa pidettäviä siltä osin kun ne sisälsivät liike- tai ammattisalaisuuksia tai niiden luovuttaminen olisi aiheuttanut taloudellista vahinkoa käynnissä olevalle elinkeinotoiminnalle. Tarkastusvirastolla ei ollut velvollisuutta selvittää, olivatko nämä oikeudet yrityksen osalta lakanneet, ellei toiminnan lakkaaminen ilmennyt tarkastuskertomuksesta tai ollut muutoin tarkastusviraston tiedossa. Samoin yksityishenkilöiden taloudellista asemaa koskevat tiedot olivat salassa pidettäviä. Kysyjää itseään tai hänen elinkeinotoimintaansa koskevien tietojen salattavuus ei ollut esteenä niiden luovuttamiselle hänelle itselleen. (Helsingin HAO 02/0675/2/25.10.2002)

Lain mukaan rikosilmoitus on aina salassa pidettävä. Sen sijaan muiden erilaisten ilmoitusten kohdalla on käytetty enemmän harkintavaltaa. Tieto ilmiannon tekijästä on luovutettu yleensä silloin, kun tiedon

antaminen ei ole vaarantanut tutkintaa ja asianosainen on tarvinut tietoa vahingonkorvausvaateen tekemiseksi.

Kartellista tehty ilmoitus. Kartellista ilmoittaneen elinkeinonharjoittajan Kilpailuvirastolle antamat tiedot ja asiakirjat olivat kaikilta osin salassa pidettäviä. Asiakirjojen julkaiseminen olisi voinut vaarantaa kartellitapauksen tutkinnan. (KHO 883/12.4.2006)

Selvityspyynnön allekirjoittajat. Tieto tietosuojavaltuutetulle jätetyn selvityspyynnön allekirjoittajista oli pidettävä salassa asianosaiselta, jonka toimintaa selvityspyynnö on koskenut. (KHO 44/13.1.1992)

Ilmianto väärinkäytösepäilystä. Työ- ja elinkeinotoimistolle oli tehty ilmoitus mahdollisesta työttömyysturvan väärinkäytöksestä. Epäilyn kohteena ollut henkilö oli oikeutettu saamaan ilmiannosta laaditun asiakirjan josta ilmeni ilmiannon tekijä, koska työ- ja elinkeinotoimistossa oli vireillä epäillyn henkilön oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeva asia. Henkilö tarvitsi pyytämäänsä tietoa vahingonkorvausvaatimuksen esittämiseksi. (Rovaniemen HAO 00076/09/1203/5.3.2010)

Lastensuojeluilmoituksen tekijät. Lastensuojeluilmoituksen kohteella oli asianosaisena oikeus saada tietää ilmoituksen tehneiden henkilöllisyys, koska tiedot olivat voineet osaltaan vaikuttaa sijaishuoltoon koskevan asian käsittelyyn. Sillä ei ollut merkitystä että ilmoituksen tehneet olivat halunneet salata henkilötietonsa, tai että heihin voitaisiin kohdistaa rikos- tai vahingonkorvaustoimenpiteitä. Kunnan sosiaali- ja terveystalokunta ei ollut kyennyt osoittamaan, että erittäin tärkeä yleinen etu, lapsen etu tai muu erittäin tärkeä yksityinen etu olisi vaarantunut tietojen luovutuksen vuoksi. (Oulun HAO 04/0214/2/28.4.2004)

Viranomaisen saama nimetön kirje. Ministeriön oli annettava tietoa ja erään viraston pääjohtajan terveydentilasta kertovasta nimettömästä kirjeestä. Kyseessä ei ollut terveydenhuollon toimittama asiakirja, eikä yksityisyydensuoja kata kuvausta henkilön virkatehtävien hoidosta. (KHO 1575/1/08)

Tutkintapyyntöön johtanut ilmoitus. Ilmiannon kohteena ollut henkilö oikeutettiin saamaan tiedon ilmiannon tekijästä. Ympäristökeskuksessa oli merkitty muistiin puhelimitse tehty ilmoitus ruoppauksesta, jonka perusteella viranomainen oli valvontakäynnin seurauksena tehnyt tutkintapyyntö poliisille. Oikeuden mukaan tiedon antaminen ilmoituksen tehneestä henkilöstä saattaisi vaarantaa ilmoituksen saamisen vastaisuudessa. Henkilö oli kuitenkin asianosainen kun asiakirjojen perusteella ilmoitus on voinut vaikuttaa hänen asioidensa käsittelyyn. Ympäristökeskus oli toiminut väärin rajoittaessaan ilmiann-

non kohteen tiedonsaantia. (KHO 1468/1/08)

Epäillyn jääviys. Epäilyn kohteena oleva henkilö on jäävi oman tapauksensa käsittelyssä. Tapauksessa lehti oli kirjoittanut kriittisen jutun ylihallituksen pääjohtajasta, minkä jälkeen tämä oli ojentanut lehdelle erään lausunnon antanutta virkamiestä. Epäilyn kohteena ollut pääjohtaja oli kuitenkin asiassa osallinen ja siksi jäävi. (EOA 4032/2006)

Viranomaisille on haluttu taata työrauha. Tällöin on voitu salata keskeneräiseen tutkintaan liittyvä aineisto sekä viranomaisen sisäinen tiedonvaihto.

Keskeneräinen tutkimus. Kilpailuvirastolla oli oikeus salata kartellitutkimukseen liittyvät asiakirjat tutkimuksen ollessa kesken. Tietojen luovuttaminen olisi voinut vaarantaa valvonnan toteutumisen. Salassapito oli oikeutettua myös yhtiön työntekijöiden, edustajien ja muiden henkilöiden haastattelumuistioiden ja -nauhoitusten sekä viraston yhtiöstä saamien asiakirjojen kohdalla. (Turun HAO 07/0779/2/14.11.2007)

Viranomaisen vapaa tiedonvaihto. Viranomaisten keskinäisiä sähköposteja ja muita vapaamuotoisia tiedotteita ei tarvinnut luovuttaa niitä pyytäneelle, koska vapaan mielipiteenvaihdon turvaamista viranomaistoiminnassa pidettiin tärkeänä yleisenä etuna. Tapauksessa kunnan päiväosaston toisiin tehtäviin siirretty työntekijä oli pyytänyt kunnan henkilöstöjohtajalta ja sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostolta työyhteisön hajottamiseen liittyviä muistioita, pöytäkirjoja, sähköpostiviestejä, kirjelmiä ja selvityksiä. Asiaa käsitellyistä tapaamisista ei ollut tehty muistioita eikä pöytäkirjoja, mutta pyytäjällä oli asianosaisena oikeus saada tieto virkakäyttöön sellaisenaan sopivasta ”Henkilöstökeskuksen selvitys kyseisen päiväosaston työyhteisöongelmaan” -asiakirjasta siltä osin, kuin asiakirja ei sisältänyt esimerkiksi tärkeän yksityisen edun osalta salassa pidettäviä asioita. (Helsingin HAO 05/0545/2 ja 05/0546/2/23.6.2005)

Yksityisyyden suoja

Yksityisyydensuojan tavoitteena on estää julkisuusperiaatteen käyttö vahingoittamistarkoituksessa. Julkisuuslain 24. pykälän 32 momentissa määritetäänkin erikseen salassa pidettäväksi erät henkilökohtaisiin oloihin liittyvät asiakirjat ja tiedot.

Suojan piiriin kuuluvat henkilön elintavat, poliittinen vakaumus, yksityiselämässä esitetyt mielipiteet, yhdistystoiminta sekä tiedot harastuksista, perhe-elämästä ja muista niihin verrattavista henkilökohdaisista oloista. Salassapidon tarvetta korostaa se, että viranomaisille kertyy varsin paljon tämäntapaisia tietoja mm. etuuksien käsittelyn, tukipalvelujen myöntämisen ja saatujen selvitysten yhteydessä. Yksityisyydensuojan ulkopuolelle jää erimuotoinen roolisisdonnainen toiminta tai pyrkiminen esimerkiksi poliittiseen tai muuhun luottamus-tehtävään ja tiedot osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten.

Saman 24. pykälän 26, 27 ja 28 momentit koskevat rikosasioiden käsittelyyn liittyviä asiakirjoja. Käytännössä nimenomaan esitutkinta-aineiston tuleminen julkiseksi tutkinnan päätyttyä on eräissä tapauksissa aiheuttanut ongelmia. Esimerkiksi seksuaalirikoksesta epäillylle voi julkisuudesta aiheutua haittaa silloinkin, kun syytettyä rikoksesta ei nosteta. Myös tällaisen rikoksen uhriksi joutuneelle voi julkisuudesta olla kohtuuttomia seurauksia. Näitä ongelmakohtia on korjattu julkisuuslain säädöksillä, joiden mukaan rikoksen selvittämisessä julkisuuden ulkopuolelle jäävät pääsääntöisesti rikosasian käsittelyn yhteydessä paljastuvat arkaluonteiset yksityiselämän tiedot. Salaussäädöksestä voidaan poiketa, mikäli se on tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Tietojen julkistamista saattavat puoltaa erityisen painavat syyt, esimerkiksi henkilötietojen luovuttaminen etsintäkuulutuksen jälkeen. Kyse voi olla myös merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Lain 24. pykälän 27 momentin mukaan mielentilatutkimukset ja selvitykset rikosasioissa kuuluvat ehdottoman salassapidon piiriin. Selvitykset voivat koskea nuorisorangaistuksen toimeenpanosuunnitelmaa, vankeusrangaistuksen sijasta suoritettavaa yhdyskuntapalvelua, vapauttamis-, valvonta- tai rangaistusajan suunnitelmaa ja pitkäaikaisvangin vapauttamismenettelyä. Syytetyn oikeuspsykiatriseen mielentilatutkimukseen liittyviä tietoja voidaan salata myös tutkittavan läheisistä. Nuoren rikoksenteikijän henkilötutkinnan kohdalla salattavat tiedot voivat liittyä sosiaaliseen tilanteeseen, perheoloihin, koulutukseen tai terveydentilaan. Yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvityksessä vastavia tietoja voivat olla toimeentuloa, päihteiden käyttöä, työkokemusta tai asevelvollisuutta koskevat tiedot. Hallituksen esityksen mukaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9. pykälän nojalla mielentilatutkimukseen, henkilötutkintaan taikka soveltuvuusselvitykseen liittyviä asiakirjoja ei saa liittää julkiseksi tulevaan oikeudenkäyntima-

teriaaliin.

Salattavaan aineistoon kuuluvat myös hallintoviranomaisen rikosasiakirjat ja -rekisterit, kun tiedon kohteena on tuomittu, vangittu tai muutoin vapautensa menettänyt henkilö, kuten esimerkiksi tutkintavanki tai ulkomaalaislain pohjalta säilöön otettu henkilö. Salauksen taustalla on pyrkimys mahdollistaa asianomaisen palaaminen takaisin yhteiskuntaan, joten tiedon luovuttaminen ei saa vaarantaa hänen toimeentuloaan, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta. Vankeinhoidon ylijohtajalla on oikeus antaa yksittäistapauksessa lupa tiedon saantiin.

Tietoja sisältyy viranomaisten ylläpitämiin rekistereihin tai ne voivat olla luonteeltaan valokuvia tai muita henkilötuntemerkkitietoja. Identiteetin suojalla ehkäistään henkilöllisyysasiakirjojen väärentämistä ja valokuvien, henkilötuntemerkkitiedot tai muiden erityisten tunnisteiden väärinkäyttöä. Tiedot voivat sisältyä passi-, henkilökortti-, vartija- ja järjestyksenvalvojarekistereihin. Erityinen tunniste voi olla sähköisen allekirjoituksen avain tai passin numero. Salassapito ei koske henkilötunnusta, joka on henkilön yleinen tunnistetieto ja pääosin julkinen tieto.

Oikeuskäytännössä yksityisyydensuojaa on jouduttu arvioimaan kahdesta näkökulmasta: ensiksi yksityisen henkilön tietojen luovuttamista viranomaisen toimesta ja toiseksi millainen yksityisyyden suoja viranomaisella itsellään on tointa hoitaessaan. Yksityisen henkilön tietojen luovuttamista arvioidaan tapauskohtaisesti, kun taas viranomaisen asemalla näyttäisi oikeuskäytännön mukaan olevan merkitystä hänen yksityiselämänsä suojaan.

Hätäkeskuksen hälytystiedotteet. Toimittajille ei saisi luovuttaa automaattisesti *www.112info.fi* -palvelun hälytystiedotteiden mukana kansalaisten tarkkoja osoite- tai henkilötietoja, jotta yksityisyydensuojaa ei rikottaisi. Kansalaisten tietoja olisi käsiteltävä asiaan kuuluvalla luottamuksella koska he mieltävät hälytyspalvelut usein hoitoketjun ensimmäiseksi lenkiksi. (EOA 3185/2005)

Henkilötunnus. Maistraatilla oli oikeus kieltäytyä luovuttamasta tietoa toisen henkilön henkilötunnuksesta virkarikossyytteen nostamista varten. Henkilötunnusta ei saa luovuttaa ilman henkilön omaa suostumusta, mikäli muu yksilöintitieto tai useat yksilöintitiedot yhdessä riittävät tunnistamisessa. Tapauksessa luovuttaminen ei ollut tarpeellista kun haastehakemusta käsittelevällä viranomaisella oli mahdollisuus käyttää yksilöinnin varmistamisessa väestötietojärjestelmää.

(Helsingin HAO 07/1779/2/11.12.2007)

Sähköpostiosoite. Sähköpostiosoite on henkilötieto, jonka julkaiseminen edellyttää luvan saamista. Mikäli esimerkiksi yhdistys haluaa julkaista jäsentensä sähköpostiosoitteita jäsenlehdessä, yhdistyksen kotisivuilla tai sähköpostiosoitelista, asiasta on saatava suostumus ja sähköpostin käyttäjiä on lisäksi informoitava. Tällainen henkilötieto on myös käyttötarkoitussidonnainen: yhdistystoimintaa varten kerättyä henkilötietoa saa käyttää vain yhdistystoiminnassa. (TSV 1218/45/2000)

Vaalikyselyn nimi- ja osoitetiedot. Väestörekisterikeskuksella ei ollut perusteita evätä henkilöiden nimi- ja osoitetietoja koskevaa tietopyyntöä eduskuntavaalien vaalipäivänä puhelimitse toteuttavaa *exit poll* -kyselyä varten. Toimitus oli pyytänyt väestötietojärjestelmästä 10000 matkapuhelinnumeron omistajatietoja, jotka Väestörekisterikeskus oli evännyt kotirauhaa ja yksityisyyden suojaa rikkovana. Kieltäytymistä oli lisäksi perusteltu vaalilain ja Euroopan komission vaalien toimittamista koskevien sääntöjen vastaisena, koska tietojen luovuttaminen oli saattanut vaikuttaa vaalitulokseen. Hallinto-oikeuden mukaan vaalilaki koskee kuitenkin vain äänestyspaikkaa ja sen välitöntä läheisyyttä eivätkä Euroopan komission säännöt estä tietojen luovuttamista. Tekstiviestin muotoinen tiedustelu ei olisi loukannut kotirauhaa tai yksityisyyttä, ja lisäksi viesteihin vastaaminen olisi ollut vapaaehtoista. Suomessa vaaliennusteiden ja muiden vastaavien galluppien julkaiseminen ei ole kiellettyä. (Helsingin HAO 07/0655/2/26.11.2007)

Vaalien tulospalvelu. Pienten äänestysalueiden äänestäjien käyttäytymisestä kertova tieto vaalien tulospalvelussa saattoi heikentää vaalisalaisuutta kun tuli mahdolliseksi saada selville, ketä ehdokasta yksittäinen henkilö ei ollut äänestänyt. Oikeusasiamiehen mielestä asiasta tulisi säätää lailla yksityisyyden suojan vuoksi. (OKA 1222/1/04/7.2.2005)

Viranhaltijan yksityisyydensuoja. Lääninhallitus oli luovuttanut toimittajalle kopion rehtorin toimintaa koskevasta kantelukirjelmästä, mutta kantelun kohteena olleen mielestä kirjelmän luovuttaminen aiheutti hänelle henkilökohtaista vahinkoa. Hallinto-oikeuden mukaan kyse oli rehtorin toiminnasta julkisen viran hoitamisessa kun tämä oli opetussuunnitelman muutosta koskevassa asiassa. Kantelukirjelmä ei sisältänyt rehtorin tai kenenkään muunkaan yksityisyydensuojaan kuuluvia tietoja. (Turun HAO 00999/09/1203/21.1.2010)

Viranhaltijan yksityiselämä. Viraston pääjohtajan nimitykseen liittyvää selvitystä tämän käyttäytymisestä viraston tiloissa vietetyissä pikkujouluissa ei voitu salata sillä perusteella, että selvitys sisälsi tieto-

ja pääjohtajan henkilökohtaisista oloista. Tilaisuus ei myöskään kuulunut pääjohtajan päällikköaseman vuoksi hänen yksityiselämäänsä. Viranomaisena oli evännyt tiedonsaannin sillä perusteella, että pikkujoulujuhla oli työyhteisön vapaa-ajan tilaisuus, jonka aikana esitetyissä mielipiteissä, muussa kommunikaatiossa tai osanottajien käyttäytymisessä ei ollut kyse julkisen vallan käytöstä. (KHO 3496/31.12.2002)

Viranhaltijan kirjallinen varoitus. Kunnallisen lastensuojelulaitoksen johtajan saama kirjallinen varoitus ei ollut kuntalain mukaan salassa pidettävä henkilötieto. Salassa pidettävä on nimikirjalain mukaan vain tieto henkilölle tuomitusta rangaistuksesta. Vaikka kirjallista varoitusta koskeva tieto olikin sinällään julkinen, henkilöstöasioista tietoja annettaessa olisi kuitenkin otettava huomioon myös perusoikeutena turvattua yksityiselämän suojaa koskevat säännökset. (EOA 828/4/00)

Kantelun kohteiden yksityisyys. Oikeusturvakeskuksella ei ollut perusteita kieltäytyä luovuttamasta kansanedustajalle hänen pyytämäänsä asiakirjaa, joka sisälsi työryhmän asiantuntijalausunnan oikeuskanslerivirastossa käsiteltävänä olleesta kanteluasiasta. Salaamista ei voitu perustella osallisille aiheutuvalla vahingolla. Koska kyseessä ei ollut asiakirja, jonka olisi voitu katsoa olevan ehdottomasti salassa pidettävä kanteluasian ratkaisemiseen saakka, viranomaisena olisi pitänyt arvioida asiakirjakohtaisesti tiedon antamisesta aiheutuva haitta säännöksessä suojatuille eduille. Kantelun kohteena olleet henkilöt kuuluivat Helsingin yliopistollisen keskussairaalan ylimpään luottamus- ja virkamiesjohtoon, ja tällaiseen asemaan kuului sietää tietynasteista julkista arvostelua. Julkisuuslain esitöissä mainitulla ilmaisulla ”vahingon aiheuttamisesta ilman painavaa syytä” viitataan paitsi kantelun ilmeiseen perusteettomuuteen, myös tarpeeseen käsitellä yhteiskunnallisesti merkittäviä kysymyksiä. Kyseistä tapausta oli pidettävä yhteiskunnallisesti merkittävänä kysymyksenä, koska kanteluun liittyvissä asioista käytiin tapahtuma-aikana laajaa keskustelua. Koska eduskunnan tehtäviin kuuluu myös julkisen hallinnon valvonta, kansanedustajan asema oikeutti tulkitsemaan hänen tiedonsaantioikeuttaan tavanomaista laajemmin. (EOA 1699/4/00)

Tuomareiden järjestöjäsenyys. Yksittäisen tuomarin kuuluminen vapaamuurarien järjestöön on julkinen tieto. Tuomarin virassa toimivan tai virkaa hakevan on ilmoitettava kuulumisensa aatteelliseen järjestöön tai muuhun aatteellisesti sitovaan toimintaan. (EOA 2709/2000)

Eduskunnan oikeusasiamies ja tietosuojavaltuutettu ovat antaneet lausuntoja liittyen viranomaisen tiedotuskäytäntöihin. Päätösten mukaan yksityisyyden suojaan liittyvien tietojen salassapito on katsottu merkit-

tävämmäksi kuin hallinnon julkisuusperiaate.

Kuntien verkkotiedottaminen. Kunnat eivät saisi julkaista verkkosivuillaan ihmisten yksityisyydensuojaan kuuluvia tietoja määräämättömiä aikoja. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi viranhaltijoiden terveystiedot ja tiedot siirtymisestä työkyvyttömyyseläkkeelle tai äitiysvapaalle. Verkkosivuilla on lisäksi julkaistu nimillä mainiten oppilaiden koulu- ja paikkapäätöksiä niin, että pöytäkirjat ovat sisältäneet tietoja myös hakijoiden olosuhteista. (EOA 441/2005)

Pöytäkirjan liitetiedot. Viranomaiset eivät saisi julkaista asiakirjojensa liitteinä yksityisyyden suojaan kuuluvia tietoja. Tämäntapaisissa tilanteissa yksityisyyden suoja koskeva perusoikeus on painavampi kuin hallinnon julkisuusperiaatetta turvaava perusoikeus. (EOA 1835/1999)

Viranomaisen verkkodiaari. Asianhallintajärjestelmään kuuluva diaari on henkilötietolain tarkoittama henkilörekisteri, siltä osin kuin se sisältää luonnollisia henkilöitä koskevia tietoja. Viranomaisen henkilörekisteriin kuuluvien henkilötietojen vieminen verkkoon voi olla mahdollista asianosaisen yksiselitteisen suostumuksen lisäksi myös asiaa koskevan minimisäännöksen perusteella. Julkisuuslain yleinen tiedottamisvelvoite ei tällaiseen luovuttamiseen kuitenkaan oikeuta. Tiedottamisvelvollisuuden toteutumisen kannalta riittää, että julkisia tietoja sisältävät asiakirjat ovat nähtävillä ja kopiot saatavilla pyydettyä. (TSV 2235/49/2007)

Toimittajien on toimitustyötä varten katsottu olevan oikeus saada tieto henkilöiden vihkimisestä tai parisuhteen rekisteröinnistä yksityisyyden suojan sitä estämättä.

Vihkimispäivämäärä. Viranomaisen olisi pitänyt kertoa tiedonpyytäjälle kysytyn henkilön vihkimispäivämäärä. Tietopyynnön kohteena ollut maistraatti ei ollut tuonut esille kielteistä kantaansa perustelevia seikkoja ja tieto oli ollut sinänsä tarpeellinen ilmoitettuun käyttötarkoitukseen eli toimittajan haastatteluaan varten tarvitsemaansa täsmennykseen. Maistraatti oli kieltäytynyt tiedon kertomisesta, koska se oli epäillyt tiedon luovuttamisen loukkaavan henkilön yksityisyyden suoja. (Helsingin HAO 07/1090/2/21.8.2007)

Parisuhteen rekisteröinti. Tietoa siitä, onko yksittäinen parisuhde ylipäätään rekisteröity, ei ollut salassa pidettävä. Parisuhteen rekisteröimistä voidaan pitää osoituksena keskinäisestä yhteenkuuluvuudesta avioliiton tavoin. Tapauksessa tietoja pyydettiin julkisuuden henkilön mahdollisesta rekisteröidystä parisuhteesta. Pyyntö tehnyt toi-

mittaja oli ilmoittanut tarvitsevansa tietoa työssään. (Helsingin HAO 00046/08/1203)

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi poliisin etsintöihin liittyvän kuvamateriaalin luovuttamisen toimittajalle tulkinnanvaraiseksi.

Poliisin kuvamateriaali. Poliisin etsintäoperaatioihin liittyvien kuvien julkisuus on tulkinnanvaraista. Kuvien luovuttamisessa ei välttämättä ole kysymys suoranaisestä virkarikkeestä, mutta tällaisen kuvamateriaalin luovuttamisesta olisi käytävä ennakkoon keskusteluja esimiestasolla. Tapauksessa poliisi oli luovuttanut lehdelle joitakin valokuvia etsiessään dementoituneita ihmisiä. Kyseiset henkilöt oli löydetty huomattavan kurjista olosuhteista. Kuvat luovuttanut viranhaltija oli ilmoittanut tarkoituksenaan yleisen keskustelun herättämisen. (EOA 1049/1998)

Taloudellinen asema

Henkilön taloudellista asemaa kuvaavat tiedot ovat salassa pidettäviä silloin, kun ne kuvaavat henkilön kokonaistuloja tai -varallisuutta. Sen sijaan monet yksittäiset taloudelliset tiedot, kuten esimerkiksi luottamustoimesta saatu kokouspalkkio, eivät riitä kuvaamaan henkilön taloudellista kokonaisuutta.

Kokonaisvarallisuus kuvaa omaisuuden arvoa, mutta julkista tästä on vain osa, kuten kiinteistöjen ja osakkeiden omistus. Verotustietojen julkisuus verotuksen päätyttyä koskee verotuksen lopputulosta: ansiotuloa, pääomatuloa, verotettavaa tuloa, veroja ja maksuja. Julkisia asiakirjoja ovat ulosottohakemus, ulosottomiehen päätös ja toimituksia koskevat pöytäkirjat. Salassa pidettäviä ulosottoviranomaisen asiakirjoja ovat ulosotto selvitykset. Erilaisiin etuuksiin ja tukiin liittyy tietoja henkilöiden tuloista ja varallisuudesta. Tällaiset tiedot ovat usein erityissäännösten nojalla salassa pidettäviä.

Henkilön taloudellista asemaa koskevia tietoja säädellään myös erityislainsäädännössä, kuten *osakeyhtiölaissa* (624/2006) ja *laissa arvo-osuusjärjestelmästä* (826/1991). *Arvopaperimarkkinalaissa* (495/1989) säädetään julkisiksi osakkeiden ja optioiden omistus sekä arvopaperin omistaja tai liikkeelle laskeneen yhteisön jäsenyys. Verotietojen julkisuudesta säädetään *laissa verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta* (1346/1999). Julkisia rekistereitä ovat kaupparekisteri, kiinteistötieto-

järjestelmä, yrityskiinnitysrekisteri, avioehtosopimusrekisteri ja velkajärjestelyrekisteri.

Nimikirjalain 7. pykälän 1 momentin mukaan tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muuton henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoitus palkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat julkisia.

Taloudellinen asema on noussut esiin eläkkeitä koskevien tietojen yhteydessä. Tällöin eläkkeen määrän kohdalla ratkaisevaa on, riittääkö kyseinen tieto kertomaan henkilön kokonaistuloista tai -varallisuudesta.

Kansanedustajan sopeutumiseläke. Kansanedustajien sopeutumiseläkettä saavien nimet eivät olleet salassa pidettäviä tietoja. Salassa pidettäviä tietoja olivat kuitenkin maksetun eläkkeen määrä ja sen perusteena olleet tulot. (KHO 2746/19.10.2006)

Tieto taloudellisesta asemasta. Tieto kaupunginjohtajalle maksettavasta lisäeläkkeestä oli julkinen. Lisäeläke ei ollut julkisuuslain 24 § 1 momentin 23 kohdassa tarkoitettu tieto kaupunginjohtajan vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta, eikä se muutoinkaan riittänyt kuvaamaan kaupunginjohtajan taloudellista asemaa. (Turun HAO 09/0579/2)

Testamentti ja perukirja. Testamentti ja maistraatin päätös perukirjan osaksluettelon vahvistamisesta olivat julkisia asiakirjoja. Testamentti ei sisältänyt kenenkään taloudellista asemaa koskevia tietoja. Sen sijaan perukirja sisälsi tietoja henkilön kokonaisvarallisuudesta ja oli salassa pidettävä. Salassapitovelvollisuus ei riipu siitä, onko salauksella suojattava henkilö elossa vai ei. Salassapito päättyy kun laissa säädetty salausaika on päättynyt. (Hämeenlinnan HAO 08/0572/3/6.10.2008)

Taloudellinen asema ja terveydentila. Henkilön taloudellista asemaa ja terveydentilaa koskevat tiedot ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä, eikä niitä olisi saanut sisällyttää viranomaisen asiakirjoihin. Tapauksessa ympäristölautakunnan esityslistan tekstiin, päätöspöytäkirjaan ja verkkosivuille oli jäänyt tällaisia tietoja, jotka lisäksi päätyivät lehdistölle. (AOK 1415/1/02/18.5.2004) Toisessa tapauksessa Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta oli julkaissut internetissä henkilötietoja sisältävän oikaisuvaatimuksen liitteineen ja siihen liittyvän hallituksen päätöksen. Päätöksen yleisissä perusteissa ei esiintynyt henkilökohtaista yksityisyyden suojaa loukkaavia tietoja, mutta oikai-

suvaatimuksen liitteissä oli taloudellista asemaa koskevia seikkoja, joiden salassapitoa olisi pitänyt harkita. (OKA 1198/1/04 /28.3.2006)

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Tiedot henkilöiden asiakkuudesta sosiaalihuollossa tai työhallinnossa kuuluvat ehdottoman salassapidon piiriin (24§ 25 mom.). Salassa pidettäviä ovat lisäksi kaikki kuntoutusta tai terveydentilaa kuvaavat tiedot, kuten diagnoosit, vammaisuudet ja hoitotoimenpiteet sekä seksuaalinen käyttäytyminen tai suuntautuminen. Asiakkuutta koskevat salattavat tiedot liittyvät etuisuuksien saamiseen, tukitoimiin tai saattuihin palveluihin. Myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 14. pykälän 1 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä.

Sosiaali- ja terveysthuollossa salassapito on edellytys luottamukselliselle hoitosuhteelle: jo asiakkuus sinänsä saattaa paljastaa arkaluonteisia tietoja. Salassapidon kohteena voi olla myös muu kuin varsinaisesti hoidettavana oleva henkilö, kuten esimerkiksi sukuolujen luovuttaja.

Salassapitovelvoite ulottuu sosiaalihuollon tai terveydenhuollon yksiköiden ohella myös muihin viranomaisiin. Salattavat tiedot voivat sisältyä tällöin esimerkiksi lääkäritodistuksiin, ruumiinavauspöytäkirjoihin tai pakkohoitoon toimittamista koskeviin läheteisiin.

Potilasvahinkolautakunnan ratkaisut. Potilasvahinkolautakunta kieltäytyi antamasta kopiot täysistuntoratkaisuista 2007–2009 niitä pyytäneelle lakitoimistolle. Sen mukaan lautakunnan ratkaisut koskivat yksittäisten potilaiden hoitoa ja sisälsivät tietoja heidän terveydentilastaan ja olivat tämän vuoksi salassa pidettäviä. Istuntoratkaisuissa ei annettu yleisiä soveltamissuosituksia potilasvahinkolain mukaisissa korvausasioissa. Oikeuden mukaan asiakirjoista voi antaa tietoja potilaiden tunnistetiedot peitettyinä. Päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Helsingin HAO 06303/09/1203/9.7.2010)

Valtaosa sosiaali- ja terveydenhuoltoa käsittelevistä oikeusjutuista koski huoltajuuskiistoja, joissa vanhemmat tekivät lastensa asioita koskevia tietopyyntöjä. Tietojen saanti on oikeuskäytännön perusteella riippuvainen asianosaisuudesta/ huoltajuudesta ja siitä, millaisen oi-

keuden tietojensaantiin oikeus on huoltajussopimuksen yhteydessä osapuolelle antanut. Lisäksi huomioon otettavaksi voi tulla lapsen oma tahto tietojen luovuttamisen suhteen.

Hoitoraportti. Isällä oli asianosaisena oikeus saada viranomaiselta tieto yksityisessä lastensuojelulaitoksessa laadituista tämän lasta koskevista hoitoraporteista. Raportit olivat sosiaalilautakunnan hallussa. (KHO 1908/6.6.1996)

Sosiaalihuollon sijoitusasiakirjat. Sosiaalihuollon johtajalla oli oikeus kieltäytyä luovuttamisesta tietoja salassa pidettävistä sosiaalihuollon asiakirjoista isälle, joka ei ollut tyttärensä huoltaja eikä siten asianosaisena oikeutettu tietoihin. Isä oli pyytänyt sosiaalihuollolta tyttärensä sijoittamista koskevia asiakirjoja. (Helsingin HAO 07/0674/2 /24.5.2007)

Vanhemman oikeus potilastietoihin. Isällä ei ollut oikeutta lapsensa potilaskertomukseen. (KHO 126/1/08) Lapsensa pahoinpitelystä tuomitulla isällä ei ollut oikeutta lapsensa sairaskertomustietoihin. (KHO 128/1/08) Tiedot koskivat henkilön terveydentilaa eikä isällä ollut asianosaisuuden perusteella oikeutta asiakirjan saamiseen. (KHO 3509/1/07) Isälle, joka ei ollut lastensa edunvalvoja, ei tarvinnut luovuttaa tietoja lasten vuositileistä. (KHO 2164/1/07)

Sijaisperhe. Isällä ei ollut oikeutta saada asiakirjoja lapsensa sijoittamisesta sijaisperheeseen, koska isä ei ollut lapsen sijoittamis päätöksen tekohetkellä lapsen huoltaja. (KHO 117/1/08)

Oikeuden antama tiedonsaantioikeus. Lasten isä oli pyytänyt en-tisen puolisonsa ja koulun ja sosiaalitoimen välisten yhteydenottojen asiakirjoja ja mahdollisia lastensuojeluilmoituksia. Tietopyyntö oli hylätty sillä perusteella, että isä ei ollut lastensa huoltaja. Samalla oikeuden päätökselle isälle oli kuitenkin annettu tietojensaantioikeus lastensa koulua ja terveydenhuoltoa koskevissa asioissa, joten hänellä oli asianosaisen asema ja siten oikeus saada pyytämänsä tiedot. (Helsingin HAO 07/0556/2/9.5.2007)

Isän oikeus lasten tietoihin. Lasten isä oli pyytänyt kaupungin perheneuvolasta tyttärtään koskevia asiakirjoja sillä perusteella, että hänellä on käräjäoikeuden päätös saada tiedot lapsen päivähoitoon, kouluun ja terveydenhoitoon liittyvistä asioista. Perheneuvola oli kieltäytynyt vetoamalla siihen, että asiakirjat ovat osa sosiaalipalvelua eivätkä terveydenhoitoa. Näin ne olisivat salassa pidettäviä, ellei asiakas tai tämän laillinen edustaja anna tietojen luovuttamiseen lupaa. Huoltajana oleva äiti ei lupaa antanut. Hallinto-oikeus kumosi palvelujohtajan päätöksen, koska tietojensaantioikeus koskee siinä määrättyjä tietoja riippumatta viranomaisen hallinnonalasta. Asiakirjoissa ei

kuitenkaan ollut mitään aihepiiriin liittyviä tietoja, eikä muita tietoja tarvinnut luovuttaa, koska huoltaja ei ollut antanut tähän lupaa. (Helsingin HAO 07/0673/2/24.5.2007)

Täysikäisen lapsen tiedot. Täysikäisen lapsen sosiaalihuollon asiakirjoja ei tarvinnut luovuttaa vanhemmille, kun lapsi oli kieltänyt niiden luovuttamisen. Tietojen luovutus olisi ollut vastoin lapsen etua. Tapauksessa isä oli pyytänyt tytärtään koskevia nuorisokodin hallussa olevia asiakirjoja. Pyyntö oli evätty, koska tuolloin 16-vuotias tytär oli kieltänyt tietojen luovuttamisen. Asia oli palautettu uudelleen käsittelyyn, koska päätöksessä ei oltu huomioitu isän oikeutta saada tietoja asianosaisena. Tytär on johdonmukaisesti kieltänyt tietojensa luovutuksen 16- ja 17-vuotiaana. Nyt hän oli jo täysi-ikäinen, eikä tietoja voitu luovuttaa ilman hänen lupaansa. Isän asianosaisen oikeutta tietoihin oli punnittava siihen nähden, oliko tietojen luovutus vastoin lapsen etua. Tällöin huomiota tuli kiinnittää lapsen ikään, kehitystasoon ja olosuhteisiin. (Helsingin HAO 07/0758/2/31.5.2007)

Seuraavaksi suurin oikeusjuttujen ryhmä olivat kuolleiden potilastietoja pyytävät omaiset. Näissä tapauksissa ilmenee julkisuuslain asema yleislakina, joka syrjäytyy mikäli jossain erityislaissa säädetään toisin kuin julkisuuslaissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjoihin liittyen tällainen erityislaki on *laki potilaan asemasta ja oikeuksista* (785/1992). Tietojen luovuttaminen tulee arvioitavaksi vain pyytäjän asianosaisuuden perusteella. Potilasasiakirjojen saamiseksi on vaadittu hyvin perusteltu erittäin painava syy.

Syy potilasasiakirjojen saamiseksi. Henkilö pyysi kuolleen isänsä potilasasiakirjoja, koska epäili hoitovirhettä ja katsoi tarvitsevansa asiakirjoja omien oikeuksiensa selvittämiseksi. Oikeuden mukaan perustelut olivat sinänsä perusteltavissa. Kuitenkaan henkilö ei ollut perustellut tarvettaan syyllä, joka olisi osoittanut asiakirjojen antamisen tämän edun ajamisen kannalta välttämättömäksi (potilaslaki 13 §), eikä henkilöllä ollut vireillä asiaa jonka nojalla hänellä olisi ollut asianosaisena oikeus pyytämiinsä tietoihin (julkisuuslaki 11 §). Oikeus hylkäsi kanteen. (Helsingin HAO 03848/09/1203/15.2.2010)

Kuolemansyy. Edesmenneen henkilön omaisilla ja kuolinpesän osakaalla ei ollut oikeutta saada potilasasiakirjoja kuolinsyy selvittämistä varten. Potilaslain mukaan potilasasiakirjoja voidaan luovuttaa vain henkilön omalla suostumuksella. Oikeuskirjallisuuden perusteella salassapitovelvollisuus ei lakkaa henkilön kuoltua. (Helsingin HAO 00/0613/2/14.9.2000)

Kuolemansyyn selvittäminen. Isällä oli lähimaisena ja asianosaisena oikeus saada tietoonsa kuolleen poikansa sairauskertomusasiakirjat ja muut kuolemansyyn selvittämiseksi tarpeelliset seikat. Tiedot oli annettava siitäkin huolimatta, että potilas oli hoidon aikana hetkittäin kieltänyt tietojensa antamisen lähimaisilleen. (KHO 3196/27.7.1994) Asiakirjojen antaminen kuoleman jälkeen lähimaisen käyttöön ei ollut vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Kuolleen potilaan lähimaisille tuli antaa tieto kuoleman syystä ja siihen liittyvistä lääkärilausunnoista. Hoidosta oli tehty kantelu ja sen johdosta hankittu asiantuntijalääkärin lausunto. (OKA 7.4.1994)

Mielentilaselvitys. Vainajan omaiset eivät olleet julkisuuslain perusteella asianosaisia potilasasiakirjoihin kuolleen mielentilan selvittämiseksi. Potilaslain mukaan potilasasiakirjoja voidaan luovuttaa vain henkilön omalla suostumuksella ja oikeuskirjallisuuden perusteella salassapitovelvollisuus ei lakkaa henkilön kuoltua. Mielentilan selvittäminen olisi ollut omaisille tarpeen testamentin tulkintaerimielisyyksien takia. (Helsingin HAO 00/0408/2 /2.6.2000)

Perinnölliset sairaudet. Kuolleen omaisen potilasasiakirjojen saamiseksi on esitettävä pätevä syy. (KHO 788/1/09) Tytär oli pyytänyt saada tutustua kuolleen äitinsä potilasasiakirjoihin etsiäkseen suvussa mahdollisesti periytyviä sydän- ja verisuonitauteja. Tytär ei ollut kuitenkaan esittänyt riittäviä perusteluja sille, miksi potilasasiakirjojen luovuttaminen olisi ollut välttämätöntä tyttären etujen tai oikeuksien selvittämiseksi tai toteamiseksi. (Oulun HAO 00978/08/1203)

Hoitovirhe. Hoitovirhettä epäillyt puoliso oli oikeutettu saamaan kuolleen miehensä potilasasiakirjat koska nämä olivat välttämättömät hänen etujensa ja oikeuksiensa selvittämiseksi ja toteamiseksi. Puolisoilla ei ollut kuitenkaan oikeutta tietoihin siitä, ketkä olivat selanneet puolison sähköisiä potilasasiakirjoja. (Oulun HAO 01301/08/1203)

Sotavamma. Sota-arkisto oli menetellyt oikein hylätessään lesken tekemän asiakirjapyyntönsä kuolleen puolisonsa sotavammoista. Leski ei ollut perustellut riittävän hyvin, miksi tiedot olisivat olleet tärkeitä tämän etujen ajamiseksi. Valtiokonttorissa vireille pannussa korvausasiassa valtiokonttori pyytää tarvitsemansa asiakirjat sota-arkistolta. (Vaasan HAO 00863/05/1203)

Henkilön pyytäessä tietoa itseään koskevista asiakirjoista luovutuksen oikeutuksena on usein asianosaisuus, joka ohittaa salaussäädöksen. Asianosaisuus on kuitenkin tarkasti rajattu.

Eläkehakemuksen lääkärintlausunto. Tiedon antaminen asianosaiselle häntä itseään koskevaan eläkehakemukseen liitetystä lääkärintlau-

sunnoista ei ollut vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. (KHO 1986 II 6)

Potilaan omat lokitiedot. Potilaalla saattaa olla oikeus tarkastaa omaa rekisteriään koskevat lokitiedot. Mikäli lokitietoa ei missään tapauksessa voida luovuttaa, viranomaisen on neuvottava tiedonpyytäjää virallisen päätöksen saamiseksi. Tapauksessa ylilääkäri oli evännyt henkilön pyynnön saada nähdä oman potilasrekisterin käyttäjätiedot, koska tämä ei ollut esittänyt vaadittavia perusteita tietojen saamiseksi. Ylilääkäri oli näin toimiessaan kuitenkin laiminlyönyt neuvontavelvollisuutensa, kun ei ollut ohjannut henkilöä tekemään asiassa julkisuuslain mukaista tietopyyntöä. (EOA 1433/2005)

Asiantuntijalääkärien henkilöllisyys. Asianosaisella oli oikeus saada tietää eläkevakuutusyhtiössä hänen asioidensa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkärien nimet. Lisäksi hänelle oli luovutettava asian käsittelyyn liittyvä yhtiön hallituksen kokouspöytäkirja liitteineen. (KHO 2012/1/02)

Ymmärrettävä sairaskertomus. Potilaalla oli oikeus saada selvitys omasta terveydentilastaan, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehtoista ja muista hänen hoitoonsa liittyvistä tosiseikoista ymmärrettävällä tavalla. Potilaan oikeudesta tarkastaa itseään koskevia asiakirjoja on voimassa mitä henkilötietolain 26, 27 ja 28 pykälissä sekä lain 11 ja 12 pykälissä säädetään. (KHO 2469/3/02)

Röntgenkuvat. Asianomainen oli pyytänyt lääkärikeskukselta saada tarkistaa hampaistaan otettuja röntgen- ja diakuvia. Hänelle oli varattu tilaisuus tutustua kuviin keskuksen tiloissa tietynä aikana. Tästä potilas oli kieltäytynyt. Lääkärikeskus oli toiminut oikein varatessaan tiedonpyytäjälle viivytyksettä mahdollisuuden tutustua tietoihin. Viranomaisen on kuitenkin annettava siltä pyydetyt tiedot tarvittaessa myös kirjallisessa muodossa. (Hämeenlinnan HAO 04/0039/3 /13.2.2004)

Raskaudenkeskeytys. Raskaudenkeskeytystä koskeva hakemus on ainoastaan äitiä koskeva potilasasiakirja. Asiakirjan ei voitu katsoa koskevan asiasta valittanutta miestä sillä perusteella että tämä oli ilmoittanut olevansa kyseisen odottamattoman lapsen isä. (KHO 1842/1/08)

Työntekijän terveydentila. Työnantajalla ei ole asiaosaisen oikeutta saada tietoa työntekijän terveydentilasta. Tapauksessa ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen johtokunnalla ei ollut asianosaisen oikeutta tutustua johtokunnan valvonnan alaisen aikuiskoulutuskeskuksen opettajan terveydentilaa koskevaan lääkärintodistukseen. (EOA 23.3.1992)

Valtuutus asianosaiselta. Tietopyynnön tehneen toimittajan olisi pitänyt saada asianosaiselta kirjallinen valtuutus ja tehdä sen pohjalta

viranomaiselle kirjallinen tietopyyntö varmistuksen siitä, onko Terveystieteiden tutkimuskeskukselle jätetty asianosaisen kantelukirjoitus, josta hän oli saanut kantelijalta aiemmin kopion. Puhelimitse pyydettyä tietoa potilaan hoitosuhteesta ei voitu luovuttaa. Potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä, eikä viranomaisen diaarimerkinnöistäkään saa antaa tietoja, jos ne sisältävät salassa pidettäviä tietoja potilaasta ja hänen hoitosuhteestaan. Tietopyyntöä ei olisi voitu toteuttaa paljastamatta salassa pidettäviä tietoja potilaasta ja hoitosuhteen olemassaolosta. Kantelijan nimi ja kantelun saapumisaika eivät sen sijaan olleet salassa pidettäviä tietoja. (EOA 18.6.1998)

Viranomaisen on huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei paljastu viranomaisen hoitaessa muita toimiaan tai esimerkiksi täyttäessään tiedotusvelvollisuuttaan.

Työkyvyttömyyseläkeläiset. Kyse oli erilaisia eläkkeitä koskevasta päätösluettelosta, jonka Ahvenanmaan maakuntahallitus oli julkaissut verkkosivuillaan. Työkyvyttömyyseläkettä koskevien tietojen liittäminen nimien yhteyteen loukkasi eläkkeen saajien yksityisyyttä. Tiedot liittyivät terveyden- ja sairaanhoitoon ja sisälsivät sellaista informaatiota henkilöiden yksityisistä olosuhteista, että tiedon antaminen saattoi olla heille ja heidän omaisilleen vahingollista tai epämieluisaa. Eläkepäätösten yhteydessä olleiden henkilöiden nimien välittäminen internetissä ei ollut myöskään yleisten asiakirjojen julkisuutta koskevassa maakuntalaissa säädetyn hyvän rekisteröintitavan mukaista. (AOK 462/1/06/14.5.2008)

”Sairauden” tarkempi kuvaus. Kunnan ympäristölautakunnan asialistalla mainittu valittajan ”sairaus” oli huonompi ilmaus kuin esimerkiksi angiina. Sairaus voi tarkoittaa vakavampaakin terveydentilan ongelmaa. Lautakunta ei kuitenkaan toiminut lain vastaisesti mainitessaan valittajan sairaudesta samassa yhteydessä kun se käsitteli eläinten aiheuttamia haittoja, vaikka asiassa olisikin voitu käyttää toisenlaista sanavalintaa. (EOA 859/2002)

Lääkärintodistus. Kunnan holhouslautakuntaa oli luovuttanut pankille yksityishenkilön uskotun miehen määräämiseksi hankitun lääkärintodistuksen. Viranomaisen olisi pitänyt pitää salassa lääkärintodistus tapauksessa, jossa pankin ja asiakkaan omaisten välillä oli syntynyt erimielisyyttä raha-asioiden hoitamisesta. (AOK 203/1/89/26.1.1990)

Aloitteentekijän tunnistaminen. Kunnan sosiaalitoimelle aloitteen tehneen henkilön sähköpostiosoitetta ei tarvinnut luovuttaa, koska kyseessä oli sosiaalihuollon asiakirja, joka sisälsi tietoa sosiaalihuollon asiakkaasta ja oli tämän vuoksi salassa pidettävä. Asiakirja sisälsi epäsuoran tiedon siitä, että aloitteen tekijä oli sosiaalihuollon asiakas. Sosiaalitoimen päätös

oli ollut virheellisesti esillä kunnan nettisivuilla, joissa oli näkynyt myös aloitteentekijän nimi. Tapahtunut virhe ei kuitenkaan velvoittanut kuntaa luovuttamaan pyydettyjä yhteystietoja. (KHO 3607/1/07)

Poliisin luovuttamat tiedot. Poliisi ei saa luovuttaa ulkopuolisille omassa toiminnassaan selville saamiaan terveystietoja. Poliisi oli antanut vuokranantajalle tietoja asuntoon tekemistään poliisitehtävistä, ja samassa yhteydessä kertonut myös asunnon haltijan terveysongelmista. (EOA 2545/2000) Vastaavassa tapauksessa poliisi oli luovuttanut poliisin omaan työsuojelukäyttöön kirjaamia tietoja henkilön terveydentilasta oikeudenkäynnissä, jossa tämä oli syyttänyt valtiota aiheuttomasta vapaudenriistosta. Valtion edun valvonta ei olisi edellyttänyt poliisilta terveydentilaa koskevien tietojen julkittuomista. (EOA 2215/2000)

Asiakirjojen julkisuudesta kiisteltäessä olisi myös hyvä varmistua siitä, että tietopyynnön kohteena on viranomainen. Julkisuuslaki ei koske yksityisyrityksiä.

Yksityissairaaloiden potilasvahinkoratkaisut. Yksityisten sairaaloiden sairaalakohtaiset potilasvahinkoratkaisut ovat salassa pidettäviä tietoja. Tapauksia tilastoiva Potilasvakuutuskeskus ei ole julkisuuslain tarkoittama viranomainen, vaan yksityisten toimijoiden yhteenliittymä. Keskus ei myöskään ollut käyttänyt julkista päätös- tai määräysvaltaa laatiessaan vahinkoratkaisuja käsitteleviä tilastoja. Hallinto-oikeus oli aiemmin määrännyt yksityissairaaloiden plastiikkakirurgisia toimenpiteitä koskevat sairaalakohtaiset potilasvahinkotilastot julkisiksi. (KHO 498/1/07)

Soveltuvuusarviointi ja opetus

Asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetuista psykologisista testeistä, oppilasvalinnoista, soveltuvuuskokeista tai niiden tuloksista, voidaan pitää salassa henkilöiden ominaisuuksien tai piirteiden suojaamiseksi. Kyse voi olla myös asevelvollisten sijoitusarvioinneista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä henkilöarvioinneista. Henkilöarviointien kohdalla salassapidon tarve on korostunut julkishallinnossa yleistyneiden soveltuvuus- ja arviointitestien seurauksena. Kyse on tällöin sekä henkilöiden yksityisyyden suojusta että julkishallinnon edusta työnantajana.

Henkilökohtaisia ominaisuuksia kuvailevia tietoja sisältyy myös opetuksen ja oppilashuollon asiakirjoihin. Koesuorituksissa tällaiset

tiedot liittyvät koevastauksiin ja niiden sanallisiin arviointeihin. Pääsääntöisesti yksittäisen koesuorituksen arvosana on salassa pidettävä, mutta tieto hyväksytystä koesuorituksesta on julkinen. Oppilaitosten numeraaliset todistukset ovat julkisia ja esimerkiksi ”hyvät tiedot” mielletään tässä yhteydessä numeroksi. Kuitenkin esimerkiksi yliopistojen ilmoitustauluilla on mahdollista pitää listaa yksittäisistä koesuorituksista ei-sanallisine arvosanoineen, koska arvosanat sisältyvät sellaisenaan tutkintotodistukseen, joka on julkinen asiakirja.

Ylioppilastutkinnon kohdalla koetilanteen massamuotoisuus, erityispiirteinen tarkastus- ja arviointijärjestelmä sekä arvostelun kireä aikataulu ovat johtaneet siihen, että ko. lainkohdassa on erityinen sensorien koulukohtaista työnjakoa koskeva, vuoden mittainen suoja.

Oppilashuoltoa koskevat salassa pidettävät tiedot liittyvät oppilaan koulunkäynnin taloudelliseen tai sosiaaliseen tukeen tai oppilaan fyysiseen tai psyykkiseen kuntoon. Lainkohtaa sovellettaessa kyse ei ole yleisestä sosiaalitoimen kautta annettavasta tuesta, vaan vammaispalvelun, koulukuraattorin tai -psykologin tekemistä arvioista. Oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevissa tiedoissa voi olla kyse oppilaan uskonnollisesta vakaumuksesta, terveydentilasta tai muista henkilökohtaisista oloista.

Virkahakemukset, kuten kaupunginjohtajan virkaa hakeneet ovat julkista tietoa. Samoin julkisia ovat esimerkiksi käytetyt pääsykoekysymykset. Sen sijaan henkilöä koskevat, esimerkiksi konsultin antamat lausunnot, ovat julkisia ainoastaan asianosaiselle.

Pääsykoekysymykset. Yliopiston tiedekunnan oli luovutettava käyttämänsä pääsykoekysymykset. Tiedekunnan selitys pääsykoekysymysten käyttämisestä uudelleen ei ollut riittävä peruste. Yliopistoon hakevien yhdenvertaisuutta loukkasi lisäksi, että kysymykset olivat jo aiemmin osallistuneiden hakijoiden, mutta eivät muiden, tiedossa. (Hämeenlinnan HAO 04/0354/3/7.10.2004)

Virkahakemuksen henkilötiedot. Hakemusasiakirjaan sisältyneet kunnan virkaa hakeneen henkilön nimi-, ammatti ja kotipaikkatiedot ovat viranomaisen saamaan asiakirjaan liittyviä julkisia tietoja. (EOA 2.4.1993)

Konsultin lausunto soveltuvuudesta virkaan. Konsultin lausunto ja soveltuvuustutkimuksen lausunnot olivat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja, koska ne sisälsivät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä, soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta. Lausunnot liittyivät osastopäällikkönimitykseen. (KHO 575/18.3.2008)

Viranhakemuksen soveltuvuusarviointi. Valitsematta jäänyt viranhakija oli pyytänyt saada virkaan valitun asiakirjat, mutta ei saanut niihin sisällyntä soveltuvuustestitulosta. Virkaan valittanut oli peruttanut virkahakemuksen ennen nimittämistään. Oikeuden mukaan asiakirja, joka sisältää tietoja psykologisesta testistä, on salassa pidettävä. Asianosaisella on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Soveltuvuustestissä arvioiduilla ominaisuuksilla ei ollut yksinomaisen ratkaisevaa merkitystä virantäyttöä koskevassa harkinnassa, eikä valitsematta jääneellä ollut erityistä tarvetta saada tietoa testin tuloksesta. (KHO 0425/1/09/6.10.2010)

Testin asianosaisjulkisuus. Asianosaisen pyyntö saada tutustua psykologisiin testimateriaaleihin voidaan evätä vain, mikäli tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä tai yleistä etua. Tietojen luovuttamista on harkittava tapauskohtaisesti sen pohjalta, missä määrin aineisto vaikuttaisi asianosaisen asiaan. Sosiaali- ja terveyshallituksen tulkinta testien kuulumisesta liike- ja ammattisalaisuuksien ja tekijänoikeuksien suojan piiriin, olisi omiaan vaarantamaan asianosaisen oikeuden saada tietoa. (EOA 30.11.1992)

Opetus ja opinnäytetyöt ovat julkisia. Sen sijaan koesuoritusten arvoskelu on sanallisen arvioinnin osalta salassa pidettävä. Tietosuojavaltuutetun mukaan esimerkiksi tenttituloksia ei kuitenkaan tulisi julkaista internetissä niin, että yksittäiset tulokset on yhdistettävissä henkilöihin.

Opinnäyte. Korkeakoulun opinnäytetyö on julkinen asiakirja ja laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja niiltä osin, kuin siihen ei sisälly salassa pidettäviä osia. (EOA 2244/4/00)

Opintotietojen julkaiseminen internetissä. Opiskelijan henkilöön liitettävä tenttitulos voidaan julkaista internetissä ainoastaan opiskelijan yksiselitteisestä suostumuksesta. Tulosten julkaiseminen ei edellytä erillistä suostumusta, mikäli tämä tapahtuu ilman nimeä, esimerkiksi opiskelijalle annettavan yksilöivän numerotunnisteen avulla. Tällöin henkilötieto on muutettu sivulliselle tunnistamattomaan muotoon. (TSV 12.11.1999)

Palautetut harjoitustyöt. Opiskelijoiden tekemien harjoitustöiden selosteet olivat koesuorituksina salassa pidettäviä asiakirjoja, joita ei olisi saanut jättää sivullisten saataville. Tapauksessa yliopis-

ton laboratoriotöiden selostukset oli palautettu tarkastuksen jälkeen opiskelijoille käytävällä sijaitsevan palautuslaatikon kautta. (EOA 433/1/06/31.7.2008)

Ylioppilaskokelaan tutustumisoikeus omiin vastauksiin. Kokeilalla ei ollut oikeutta saada tietoja ylioppilaskirjoitusten koevastauksistaan ennen niiden lopullista arvostelua, vaikka harkinnanvarainen näyttäminen olisikin saattanut olla mahdollista. Asiaa koskevaa julkisuuslain poikkeussäännöstä on perusteltu teknisillä syillä, kuten asiakirjojen määrällä, arvioinnin tiukalla aikataululla ja korjaajien sijoittumisella eri puolille maata. Kokelaiden yhdenvertaisuus edellyttäisi, että tarvittaessa kaikkien koevastauksiaan pyytäneiden kohdalla pystytäisiin toimimaan yhdenmukaisella tavalla. (EOA 991/4/00)

Koulujen ja opetuksen tasoa koskevat tutkimukset ovat julkisia lukuun ottamatta tutkimuksen perusaineistona pidettävää tietoa. Myös esimerkiksi tieto erityisopetusta tarvitsevista oppilaista voidaan julkaista tilastona, ilman että oppilaiden yksityisyydensuojaa loukataan.

Oppilastyytyväisyyskysely. Peruskoululaisilta kerätty tietoaineisto oli tutkimuksen perusaineistoa ja se voitiin julkisuuslain nojalla pitää salassa. Valmiita tutkimustuloksia ei kuitenkaan voitu salata, ja arviointien keskeiset tulokset tuli myös perusopetuslain mukaan julkistaa. Opetuslautakunnalta oli pyydetty peruskouluissa suoritetun internet-pohjaisen oppilastyytyväisyyskyselyn koulukohtaisia tuloksia. Aineiston luovuttamisesta kieltäytymisen perusteena oli koulujen tasapuolinen kehittäminen. (Helsingin HAO 03/0715/2/10.10.2003)

Opetuksen järjestelyt. Opettajalla on oikeus luovuttaa oppilashuoltoon liittyviä, salassa pidettäviä tietoja säännöksessä määritellyille tahoille vain, jos tämä on oppilaan opetuksen järjestämiseen liittyvistä syistä perusteltua. Tietojen luovutusmahdollisuus koskee vain opetuksen järjestämiseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia ja niitä taustatietoja, jotka ovat välttämättömiä ehdotusten toteuttamiseksi. (EOA 8.5.1998)

Tilasto koulunkäyntiavun tarpeesta. Koulutoimen olisi tullut luovuttaa tilasto siitä, kuinka monella kunnan oppilaalla oli lääkärin tai psykologin antama lausunto henkilökohtaisen koulunkäyntiavustajan tarpeesta. Tiedot eivät yleisellä tasolla sisältäneet nimettyjä henkilöitä koskevia salassa pidettäviä tietoja. Kunnan sivistystoimen johtajan mukaan tilastotiedot olisivat olleet henkilötietoja, koska tällaisia oppilaita oli vähän ja tilastotiedot olisi voitu helposti yhdistää kyseisiin oppilaisiin. (Turun HAO 08/0628/2)

Testit, tutkimus, luonnonarvot

Viranomaisen ei julkisuuslain 24. pykälän 22 momentin mukaan tarvitse luovuttaa tietoja pääsykokeista tai testeistä. Salassapidolta edellytetään että tiedon antaminen vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai jatkokäytön. Käytännössä yksittäisten kokeiden kysymyksiä ei julkisteta ennen koetilaisuutta. Saman pykälän 24 momentissa salattaviksi asiakirjoiksi säädetään myös psykologisten testien ja soveltuvuuskokeiden tulokset ja myös tieto em. testien suorittamisesta. Myös asevelvollisen sijoittamista, työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyt arvioinnit ovat salassa pidettäviä.

Tutkimukseen ja kehitystyöhön liittyvät asiakirjat voidaan salata, jollei ole ilmeistä, että tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa. Tiedot voivat sisältyä opinnäytetyöhön, tutkimussuunnitelmaan, tutkimuksen perusaineistoon, teknologiseen tai muuhun kehitystyöhön tai näitä koskeviin arviointeihin (julkisuuslain 24 § 21 mom.). Tarkoituksena on suojata nimenomaan tutkijan osaamista ja toimintaa ja työn edistymistä ja estää ammatilliselle toiminnalle syntyviä haittoja. Salassapidon ulkopuolelle jää luonnollisestikin tutkijan omaehtoinen julkisuus. Salassapitovelvoitteella ei vaikutusta tutkimuksen julkisuuteen tai siihen liittyvään julkiseen tai tiedeyhteisön sisällä tapahtuvaan keskusteluun. Asiakirjojen julkisuus voi vaihdella eri viranomaisissa, esimerkiksi valtion myöntämä tutkimustuki (kohde ja tukisumma) on yksittäisenä viranomaispäätöksenä julkinen.

Uhanalaisia eläin- tai kasvilajeja ja arvokkaita luontoalueita koskevia tietoja voidaan salata, mikäli tietojen antaminen vaarantaa näiden suojelun (julkisuuslain 24 § 14 mom.). Salattavat tiedot voivat liittyä esimerkiksi harvinaisen eläinlajin pesintäpaikkoihin tai kasvien esiintymisalueisiin. Tilastoviranomaiselle tilastojen laatimista varten annetut asiakirjat ja muut viranomaiselle vapaaehtoisesti tutkimuskäyttöä varten luovutetut asiakirjat ovat lain mukaan salassa pidettäviä. Vaikka toisten henkilöiden soveltuvuustestit ovat salassa pidettäväksi määrättyä aineistoa, on asianosaisella kuitenkin oikeus omiin testituloksiinsa, mikäli hän tarvitsee niitä asiansa käsittelyä varten.

Virantäytön soveltuvuustesti. Oma soveltuvuustestitulostaan pyytäneellä viranhaussa hylätyllä hakijalla oli oikeus saada tietoonsa hänen käsittelynsä vaikuttanut asiakirja. Tietojen luovuttamisen velvoitetta ei muuttanut se, että ensin valitun hakijan nimittäminen

tehtävään oli peruuntunut. Tapauksessa oli kyse ympäristökeskuksen johtotehtävään valitun viranhakijan soveltavuustestistä. (Helsingin HAO 02939/09/1203)

Oikeustapauksista valtaosa käsitteli tutkimuksen perusaineiston salassa pitoa.

Tutkimuksen ja tilaston perusaineistot. Viranomaisen ei tarvinnut luovuttaa teettämänsä tutkimuksen perusaineistona salassa pidettäviä asiakirjoja. Tämäntapaisissa tilanteissa tutkimusten luotettavuuteen liittyy huomattava yleinen intressi. Lisäksi salauksen murtamisen yleiselle edulle aiheuttama haitta on suurempi kuin haitta, joka aiheutuu pyytäjälle siitä, ettei hän voi kontrolloida haastatteluylteenvedon oikeellisuutta. Tapauksessa tiepiiriltä oli pyydettyjä asukashaastatteluihin liittyviä asiakirjoja, jotka liittyivät valtatie rakentamiseen moottoritieteksi. (Helsingin HAO 02/0330/2/30.5.2002)

Koulujen tunnistettavuus. Kaupungin opetuslautakunnalla oli oikeus olla luovuttamatta siltä pyydettyä koulujen vanhempaintyytyväisyystutkimuksen perusaineistoa, joka sisälsi tutkimuksessa mukana olleiden koulujen nimet. Asiasta valmistunut tutkimus oli kuitenkin viranomaisen julkinen asiakirja, ja sisälsi tunnistettavien koulutietojen sijasta kouluille annetut koodit. Koska tutkimus oli perustunut kyselyaineistoon, olivat koulujen nimet perusaineistoon kuuluvana ehdoitta salassa pidettäviä. Lisäksi koulukohtaisten tietojen julkistaminen olisi aiheuttanut haittaa kaupungin koulutustoiminnan tasapuoliselle kehittämiselle. (Turun HAO 02075/00/5300)

Koulujen asiakastyytyväisyyskysely. Kaupungin opetuspalvelut sai salata kaupungin teettämän koulujen asiakastyytyväisyyskyselyn tulokset. Oppilaiden vanhempien täyttämät kyselylomakkeet olivat tutkimuksen perusaineistoa ja siten lain mukaan ehdoitta salassa pidettäviä. Koulukohtaisten tietojen julkistaminen olisi heikentänyt koulujen halukkuutta osallistua vapaaehtoisuuteen perustuvaan kehitystyöhön. Tutkimuksesta tehty raportti oli julkinen. (Turun HAO 722 /17.12.2001)

Perusaineisto pysyi salassapidon piirissä seuraavassakin tapauksessa, jossa aineisto muutoin piti luovuttaa tietojen pyytäjälle. Tietojen luovuttamisesta kieltäytymisen perusteen on löydettävä laista.

Kouluviihtyvyyssarviointi. Vantaan opetuslautakunnan oli luovutettava kouluviihtyvyyssarvioinnin perusteella laaditut raportit ja tut-

kimukseen sisältyvät koulukohtaiset tiedot, vaikka niitä ei julkistetaisikaan lopullisissa tutkimustuloksissa. Tietojen salaamista ei voitu perustella pelolla siitä, että koulukohtaisten tietojen julkistaminen voisi haitata koulujen kehittämistyötä ja heikentää opetustoimen ja koulujen välistä luottamusta. Oppilailta saatu vastaajakohtainen tietoaineisto voitiin kuitenkin pitää salassa. (KHO 1062 /10.5.2005)

Tutkimustulosten julkisuudesta päätettäessä oikeudessa verrataan toisiinsa salassa pitosäännöstä ja yleistä etua.

Geenitekniset tutkimustulokset. Toimitus oli pyytänyt tullihallituksen valvontaosaston tuoteturvallisuusvalvonnalta tuloksia geenimuunneltua soijaa ja maissia sisältävien elintarvikkeiden tutkimuksesta. Niistä olisivat käyneet ilmi tuotteen nimi, valmistaja, maahantuoja ja testin tulos. Tutkitut elintarvikkeet olivat määräysten mukaisia, joten tietojen julkaiseminen ei olisi ollut yleisen edun kannalta tarpeellista, vaan siihen riitti yhteenveto suoritettujen tutkimusten määrästä ja tuloksista. Valvontapäälliköllä oli oikeus evätä pyyntö tullilain vaitiolovelvollisuuden perusteella. (Helsingin HAO 04/0052/2/30.1.2004)

Lääketestaukset. Viranomaisen ei tarvitse luovuttaa aineistoa, jonka keskeinen sisältö muodostuu joko liikesalaisuuden tai tutkimussalaisuuden piiriin kuuluvista tiedoista, eikä julkista aineistoa ole näistä erotettavissa. Sosiaali- ja terveysministeriöltä oli pyydetty usean vuoden ajalta lääkeaineista annettuja kielteisiä lausuntoja ja ilmoituksia haittavaikutuksista. Ministeriö oli perustellut kielteistä päätöstään lääketieteellisen liikesalaisuudella ja tutkimussalaisuudella. Ministeriön mukaan lääkkeiden testaustiedot tulevat julkisiksi vasta tietyn ajan kuluttua myyntiluvan myöntämisestä. (KHO 1729/1/06)

Elintarvikkeiden testitulokset. Viranomaisen oli luovutettava kaikkien tiettyyn ryhmään kuuluvien elintarvikkeiden testitulokset. Oikeuden päätöstä perusteltiin kuluttajien terveysnäkökohdilla. (KHO 1366/1/07)

Väitöstutkimus. Väitöskirjatutkimus on julkisesti rahoitettuna opinnäytetyönä pidettävä esillä säädetyn ajan väittelyluvan saamisesta itse väitöstilaisuuden järjestämiseen. (EOA 3934/2007)

Hanke-esitysten tieteelliset arvioinnit. Suomen Akatemia kieltäytyi luovuttamasta hanke-esityksen tieteellisen arvioinnin, koska arviointi ei ole ainoa rahoituspäätökseen vaikuttava tekijä, tieteellisen tutkimuksen suunnitelman arviointia koskee salassapito-olettama ja arkaluontoisiksi katsottujen tietojen aiheuttaisi haittaa tutkimukselle. Hallinto-oikeus katsoi lisäksi, ettei hanke-esityksen jättänyt valittaja ollut asianosainen

muissa kuin itseään koskevan hakemuksen osalta. Päätökseen sisältyi eriyvä mielipide. (Helsingin HAO 08873/09/1203/7.10.2010)

Tutkimussuunnitelman tieteellisyys. Viranomaisen ei tarvitse luovuttaa salassa pidettävää aineistoa tutkimukseen, joka ei täytä julkisuuslain edellyttämää tieteellisyttä. Suunnitelman on oltava esitystavaltaan selkeä ja johdonmukainen ja siitä on käytävä selvästi ilmi tutkittavaa ongelmaa ja tutkimuksen kohde, tutkimusmenetelmä, lähestymistapa sekä se, miten tutkimus suhteutuu tutkittavasta asiasta jo oleviin tutkimuksiin. Arkaluonteisten salassa pidettävien tietojen käsittelyn edellyttää tavanomaista tiukempien vaatimuksia tutkimuksen tieteellisyydelle. Tapauksessa Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan ei tarvinnut luovuttaa tutkimustarkoitukseen salassa pidettäviä asiakirjoja Vantaan hammashuoltoa ja Tikkurilan terveysasemaa koskevista muistutuspäätöksistä. Esitettyä tutkimussuunnitelmaa ei pidetty asianmukaisena, koska tutkimuksen tarve oli määritelty epäselvästi ja tutkimusaineisto epätarkasti. (KHO 1552/6.6.2007)

Uhanalaisten lajien suojele katsotaan oikeuskäytännössä erittäin tärkeäksi yleiseksi eduksi.

Uhanalaisen lajin esiintymäalue. Ympäristökeskuksen ei tarvinnut luovuttaa pyytäjälle tietoa erittäin uhanalaisen, EU:n lintudirektiivin perusteella erityisiä suojelutoimenpiteitä vaativan tunturihaukan tarkasta esiintymisalueesta. Ympäristökeskus oli nimenomaan esiintymisalueen perusteella hylännyt poikkeusluvan aluetta koskevalle rakentamiselle. Pyytäjällä ei ollut oikeutta tietoon edes asianosaisena, koska tiedon luovuttaminen olisi ollut vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. (Rovaniemen HAO 08/0675/1/17.12.2008)

Turvakielto ja turvapaikka

Yksityisen henkilön yhteystiedot voidaan salata terveyttä tai turvallisuutta koskevan uhan vuoksi. Salattava tieto voi olla esimerkiksi puhelinnumero tai asuinpaikka. Turvakielto tarkoittaa, että tällaisia tietoja ei luovuteta yksityisille viranomaisen rekisteristä kuten väestörekisteristä tai ajokorttirekisteristä. Salaaminen edellyttää henkilön omaa ilmoitusta ja viranomaisen arviota salaamisen tarpeellisuudesta. Turvakielto on ehdoton ja tietoja koskeva luovutusselvitys sitoo myös tiedon muualta saaneita viranomaisia. Käytännössä turvakiellon nojalla salassa pidetty tieto on rajattu tarkasti.

Ostajan tiedot kauppakirjassa. Pyyntö oli koskenut erään asunto-osakkeen täydellistä allekirjoitettua kauppakirjaa. Kauppakirja oli toimitettu sitä pyytäneelle, mutta ostajan tiedot oli poistettu vedoten erittäin tärkeän yksityisen edun, tässä tapauksessa henkilön turvallisuuden vaarantumiseen. Tietoja pyytäneen oli esitetty uhkailleen ja lievästi pahoinpidelleen ostajaa. Pahoinpitelystä oli langetettu rangaistus ja ostaja oli uhan vuoksi pyytänyt tietojensa salaamista. Julkisuuslain mukaan salainen puhelinnumero tai matkaviestimen sijaintipaikka, kotikunta, siellä oleva asuinpaikka ja muut yhteystiedot voidaan salata jos henkilö sitä itse pyytää häneen itseensä tai perheeseensä kohdistuvan terveys- tai turvallisuusuhan vuoksi. Turvallisuusuhka ei kuitenkaan ollut riittävä peruste ostajan nimen poistamiseksi asunto-osakkeen kauppakirjasta. Lainkohta ei sanamuotonsa vuoksi muutoinkaan koske henkilön nimeä. Ostajan nimi kauppakirjan tietoihin yhdistettynä ei olisi paljastanut salassa pidettävää tietoa. (Helsingin HAO 07/0272/2/15.3.2007)

Yritysauto. Tieliikenteen tietojärjestelmää koskee julkisuusperiaate ja luovutusrajoitukset on tarkoitettu vain luonnollisten henkilöiden suojaamiseksi. Tietojen luovutuskieltoa oli perheen turvallisuuden varmistamiseksi haettu sekä yksityiselle että yrityksen nimelle rekisteröidylle ajoneuvolle. Ajoneuvohallintokeskus oli tehnyt lainmukaisen päätöksen salatessaan luonnollisen henkilön tiedot mutta jättäessään yrityksen tiedot julkisiksi. (Helsingin HAO 05/0296/2/18.4.2005)

Moottorivene. Viranomaisen oli luovutettava moottorivenerakisterin tiedot koskien myös henkilöä, jolle oli myönnetty väestötietolain mukainen tietojen luovutuskielto. Pyydettyjen tietojen luovuttamisen ei loukannut turvakieltoa, vaikka venettä käytettiin omistajan mukaan myös tilapäiseen asumiseen. Rekisteri sisälsi tiedot veneestä, moottorista ja omistajan nimestä. (KHO 2639/10.10.2006)

Turvallisuuden tarpeeseen voidaan vedota myös silloin, kun asia koskee pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa. Asiakirjat saattavat sisältää tietoja esimerkiksi pakolaisten sijoittamisesta kuntiin. Tietojen luovuttaminen edellyttää, ettei luovuttaminen vaaranna pakolaisen, hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta.

Turvapaikkahakemus. Ulkomaalaisviraston oikeudelle laatima turvapaikkahakemukseen liittyvä selvitys oli asianosaisjulkinen. Selvityksen kohteena olleelle henkilölle oli annettava oikeus tutustua asiakirjoihin oikeuden tiloissa ja tilaisuus lausua asiasta. (KHO 275/2/06)

Karkottamispäätös. Ulkomaalaisviraston olisi pitänyt arvioida karkottamispäätöstä koskevan asiakirjan julkisuusarvioinnissa julkisuus-

lain vahinkoedellytyslausekkeettomia salassapitoperusteita, eikä 24. pykälän vahinkoedellytyksiä. Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt tietopyynnön ulkomaalaisrekisterilain 11. pykälän perusteella, jonka mukaan tiedon antaminen olisi voinut aiheuttaa haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle tai hakijalle tai hänen läheiselleen. Hallinto-oikeuden mukaan kyseessä oli yleisöjulkinen asiakirja. (Helsingin HAO 07/0749/2/31.5.2007)

Karkottamispäätös ja yksityinen etu. Ulkomaalaisrekisterilaissa ei ole säädetty asianosaisjulkisuudesta julkisuuslaista poikkeavalla tavalla. Karkottamispäätöstä koskeva asiakirja oli luovutettava sitä pyytäneelle, koska julkisuuslain mukaista perustetta salaamiselle erittäin tärkeän yksityisen edun vuoksi ei ollut ilmennyt. Karkotetun asiamies oli halunnut tutustua Ulkomaalaisviraston karkottamispäätöksen lisäselvityksiin, lähinnä poliisin esitutkinnassa laadittuun kuulemispyytäkirjaan. Pyyntö oli evätty vetoamalla ulkomaalaisrekisterilakiin ja julkisuuslain nojalla siihen, että erittäin tärkeä yksityinen etu olisi ollut asianosaisen tiedonsaantioikeutta painavampi seikka. Ulkomaalaisvirasto oli viitannut valittajan olleen epäiltynä useasta väkivaltarikoksesta. (Helsingin HAO 07/1764/2/7.12.2007)

Viranomaisen saattoraportit. Ulkomaalaisten käännytyksistä laadittuja viranomaisten saattoraportteja ei voitu salata sillä perusteella, että ne eivät vaikuttaneet tiedonpyytäjän vireillä oleviin viranomaisasioihin. Raportit oli kuitenkin pidettävä salassa, koska ne sisälsivät poliisin toimintaa koskevia taktisia tietoja. Tärkeä yleinen etu oli ensisijainen verrattuna henkilön tiedonsaantioikeuteen. (Helsingin HAO 05823/08/1203). Poliisilaitos kieltäytyi luovuttamasta asianosaiselle ulkomaan kansalaiselle poliisimiesten laatimia kahta raporttia, jotka koskivat saattamalla tapahtunutta maasta poistamista. Raporttien julkistulon voitiin katsoa poliisilaitoksen päätöksen mukaisesti paljastavan poliisin taktisia menetelmiä ja vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tiedon antaminen puheena olevista asiakirjoista olisi siten vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. (KHO 1269/1/09/7.5.2010)

Tiedonsaanti

Tietopyyntö

Tietopyynnön tulisi julkisuuslain 13. pykälän mukaan olla riittävän yksi-

löity, jotta viranomainen pystyy sen perusteella päättämään *mitä asiakirjaa* pyyntö koskee. Sinällään tietopyynnön muodolle ei ole asetettu määrämuotoa: pyyntö voidaan tehdä yhtä hyvin suullisesti kuin kirjallisestikin. Tietotekniikan mahdollistama vapaa tekstihaku helpottaa tiedon yksilöintiä ja viranomaisen on esimerkiksi diaaria tai muita hakemistoja hyödyntäen avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään tietopyyntönsä riittävän tarkasti oikean asiakirjan selvittämiseksi.

Kun kyse on yleisöjulkisesta viranomaisen asiakirjasta, tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään tai perustella tietopyyntöään millään tavoin. Poikkeuksen tekevät henkilörekistereihin kohdistuvat tietopyynnot sekä pyynnot, jotka koskevat erillisiä luovutusedellytyksiä sisältäviä asiakirjoja. Tällöin tiedonpyytäjän on ilmoitettava tiedon käyttötarkoitus sekä tarvittaessa tietojen suojaustapa. Myös tiedon pyytäjän asianosaisrooli edellyttää anonymiteetistä poikkeamista. Tällöin tietojen luovuttaminen on viranomaisen harkinnassa ja riippuu asianosaisuudelle määritellyn edellytysten täyttymisestä.

Julkisuuslain 14. pykälä käsittelee viranomaisen päätöstä asiakirjan antamisesta. Pääsääntöisesti asiakirjan antamisesta päättää aina se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Vaikka asiakirja olisi syntynyt viranomaisen toimeksiannon perusteella jonkun muun tahon tekemänä, asiakirjan luovuttamisesta päättää toimeksiannon tehnyt viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu. Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Tietopyyntö on julkisuuslain mukaan käsiteltävä viivytyksettä ja tieto on luovutettava kahden viikon kuluessa tietopyynnön saamisesta. Mikäli käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suurempaa vaivannäköä, asia on ratkaistava viimeistään kuukauden kuluessa tietopyynnön saamisesta. Erityisiä syitä voivat olla esimerkiksi pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, niihin sisältyvien salassa pidettävien osien kartoittaminen tai vaikea tietojen käsittelyä estävä atk-vika. Jos pyynnön kohteena oleva asiakirja on julkinen, tiedonsaannille tai tiedonsaajalle ei ole erityisiä rajoituksia. Tietojen antaminen ei myöskään edellytä erillistä hallintopäätöstä. Viranomaisen on käytettävä tietojen luovuttamisessa harkintavaltaansa ja sovellettava tässä harkinnassa mahdollisia vahinkoedellytyksiä ja mahdollisia salassapidon poikkeuksia. Viranomainen voi käyttää harkintavaltaansa tietojen luovuttamisessa, myös silloin kun kyseessä on ei vielä julkinen asiakirja.

Mikäli viranomainen kieltäytyy luovuttamasta pyydettyjä tietoja,

kielteinen päätös on perusteltava kirjallisesti. Päätöksessä on tuotava esiin tulkinnan oikeudellinen peruste, harkintaan vaikuttavat tosiasialliset seikat sekä perusteet mahdollisen harkintavallan käytölle. Viranomaisen on myös ilmoitettava, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi sekä kerrottava käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Lisäksi kirjallisen tietopyynnön tehneeltä on erikseen tiedusteltava, haluaako hän siirtää asian viranomaisen ratkaistavaksi.

Julkisuuslain 15. pykälä käsittelee viranomaisen velvollisuutta avustaa tietopyynnön tekijää tämän haluamien tietojen saamiseksi. Mikäli tietopyyntö on saapunut väärälle viranomaiselle, se voi siirtää tietopyynnön oikean viranomaisen eli sen ratkaistavaksi, jonka hallussa asiakirja on, tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

Oikeuskäytännössä valtaosa tapauksista liittyi laissa viranomaiselle säädettyyn viivytyksettömään käsittelyyn ja tiedon luovuttamiseen määräaikiin. Viranomaisen resurssipula tai esimerkiksi henkilökunnan lomat eivät ole riittävä syy käsittelyajan pitkittämiselle. Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat ottaneet kantaa siihen, että viipymätön käsittelyvelvollisuus koskee myös valitusasioiden käsitteilyä oikeuselimissä. Julkisuuslain lisäksi hyvä hallintotapa asettaa vaatimuksia viranomaisen toiminnalle, esimerkiksi tietoja pyytäneelle tulisi ilmoittaa asian käsittelyn vaatimasta lisäajasta.

Tietopyynnön käsittelyaika. Oikeusasiamiehen mukaan asiakirjapyyntö on käsiteltävä viivytyksettä. Tapauksessa vastaukseksi kantelijan asiakirjapyyntöön olisi riittänyt yhden sivun mittainen tuloste vankitietojärjestelmästä. Tällöin pyynnön kohtuullinen käsittelyaika olisi ollut korkeintaan muutama päivä. Rikosseuraamusvirasto oli myös tulkinnut lakia virheellisesti, kun se oli todennut kahden viikon ja kuukauden määräaikoja sovellettavan vain silloin, kun kyseessä oli julkinen asiakirja. Tulkinta, jonka mukaan muun kuin julkisen asiakirjan antaminen voisi kestää ainakaan mainittuja aikoja kauemmin, on vastoin perustuslain julkisuusperiaatetta ja julkisuuslain tavoitteita, ei saa tukea lain esitöistä, ei ole asiakirjapyyntöjen käsittelyprosessia kokonaisuutena tarkastellen mielekäs ja johtaa mielivaltaiseen lopputulokseen. (EOA 2626/4/08)

Tietopyynnön käsittelyn määräajat. Viranomaisen on luovutettava siltä pyydetty tiedot kahden viikon kuluessa tai enintään kuukauden kuluessa, mikäli käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavallista suuremman työmäärän. (AOK 424/1/07/30.6.2008)

Käsittelyajan ylittyminen. Julkisuuslain mukainen aineiston toimit-

tamisesta annettu kahden viikon määräaika voidaan ylittää jos asiakirjoja on paljon, asiakirjoihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suuremman työmäärän jonkin muun tähän rinnastettavan syyn takia. Muissa tapauksissa asia on käsiteltävä mahdollisimman pian. Oikeusasiamies katsoi, ettei tässä tapauksessa oikeuden istunnosta tehdyn nauhoituksen toimittaminen olisi saanut viivästyä kolme viikkoa kestäneen litterointityön vuoksi. (EOA 3605/2006)

Liikesalaisuuden selvittämiseen kuluva aika. Viranomaisen päätöksen tekeminen oli viivästynyt, kun se odotti yritykseltä lausuntoa asiakirjan sisältämästä liikesalaisuudesta. Oikeusasiamiehen kannoton mukaan liikeyrityksen suostumus on merkityksellinen niiden asiakirjojen osalta, joiden viranomainenkin katsoo liikesalaisuuksia. Julkisuuslain 14 §:n menettelysäännökset eivät kuitenkaan mahdollista lain asettamien määräaikojen sivuuttamista. (EOA 3584/4/08)

Ei-asiakirjan käsittely. Tietopyynnön käsittelyn määräaikoja on noudatettava siinäkin tapauksessa että viranomainen tulkitsee, ettei pyynnön kohde ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja. Käsittelyaikataulua on noudatettava, jotta kysymys asiakirjan luonteesta ja sen julkisuudesta voidaan viipymättä saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. (EOA 1387/2002)

Lakiin perehtyminen. Potilasvakuutuskeskus oli menetellyt väärin viivytellessään asiakirjapyynnön käsittelyä lain selvittämisen vuoksi. Laki viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta oli tällöin ollut voimassa jo kolme vuotta, joten viranomaisen olisi tullut tuntea lain sisältö. (EOA 117/2003)

Tietopyynnön valitusastetta nopeampi käsittelynopeus. Viranomaisen tekemän ensi asteen julkisuusratkaisun nopeudelle voidaan asettaa valitusastetta suuremmat vaatimukset. Tietopyyntö on ratkaistava joko välittömästi samana päivänä tai tavanomaista vaikeamman asian kohdalla muutaman päivän kuluessa, mikäli asian käsittelylle ei ole ylivoimaisia käytännön esteitä. Tietopyynnön pikainen ensikäsittely on tärkeää, koska viranomaisen kielteisistä päätöksistä tehtyt valitukset ovat kestäneet oikeusasteissa useita kuukausia tai jopa vuosia. Arvioitaessa sitä, missä ajassa päätös on tehtävä, on otettava huomioon ratkaistavan asian laatu, ts. onko kyseessä julkinen vai salassa pidettävä asiakirja. (EOA 27.11.1990)

Tietopyynnön viivytyksetön käsittely myös valituselimissä. Julkisuuslaissa mainittu asiakirjapyynnön ”viivytyksetön käsittely” koskee paitsi viranomaisen ensivaiheen päätöksentekoa myös myöhempää tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. (EOA 2156/4/00)

Käsittelyaika KHO:ssa. Valitusasian käsittelyn kesto, vuoden ja viisi kuukautta, korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ollut liian pitkä aika. (OKA 153/1/01/10.9.2001)

Vastaamatta jättäminen. Yliopiston tiedekunta rikkoi lakia, kun se ei vastannut saamaansa tietopyyntöön. Tiedekunnan olisi tullut ratkaista asia viivytyksettä laissa säädettyjä määräaikoja noudattaen. (EOA 3415/2004)

Toisen viranomaisen tekemä tietopyyntö. Kunta ei ollut toimittanut poliisiin pyytämää työmaapäiväkirjaa. Tämän johdosta esitutkintaa ei ehditty tehdä ajoissa ja syyteoikeus pääsi vanhenemaan. (AOK 675/1/00/24.1.2002)

Resurssipula. Viranomaisen resurssipula tai resurssien vähäisyys ei ole hyväksyttävä syy poiketa lain vaatimuksista tietopyynnön pikaisessa käsittelyssä, koska julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Patentti- ja rekisterihallitus oli vitkastellut liikaa asiakirjapyynnön käsittelyssä, joka oli kestänyt kaksi ja puoli kuukautta. Patentti- ja rekisterihallituksen mielestä päätös oli annettu kuitenkin kohtuullisessa ajassa kun otetaan huomion viranomaisen ruuhkainen työtilanne. (EOA 10.6.2008)

Viranomaisen poissaolo. Viranomaisen on annettava saamiinsa tietopyyntöihin valituskelpoinen kirjallinen vastaus riippumatta vuosilomista tai muista poissaoloista. Tapauksessa Suomen Asianajajaliitto oli pyytänyt poliisilaitokselta tietoa asianajajaa koskevasta rikosilmoituksesta. Pyyntöön ei ollut vastattu tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarin vuosiloman vuoksi. (AOK 8/42/02/23.1.2004)

Viranhaltijan poissaolo. On tulkinnanvaraista, voiko tietopyynnön asiasta parhaiten perillä olevan käsittelijän poissaolo perusteltu syy tietopyynnön viivästykselle. (EOA 3485/2005)

Ilmoitus tietopyyntöön vastaamiseen tarvittavasta lisäajasta. Viranomaisen on käsiteltävä saamansa tietopyyntö yleisestä asiakirjasta viipymättä. Jos asian nopea ratkaiseminen ei ole mahdollista, olisi ollut hyvän hallintotavan mukaista ilmoittaa tiedonpyytäjälle välittömästi, että pyynnön selvittäminen vaatii lisää aikaa. Kielteisen vastauksen saaminen oli tapauksessa kestänyt viisi työpäivää. (EOA 14.4.1998)

Arvio päätöksen antamisajankohdasta. Asian käsittely kesti tietosuojavaltuutetun toimistossa yli kaksi vuotta. Perustuslain ja hallintolain mukaan asiat on käsiteltävä viipymättä ja hallintolain mukaan asianosaiselle on pyynnöstä annettava arvio päätöksen antamisajankohdasta. (AOK 699/1/06/9.9.2008)

Arvio käsittelyajasta. Rakennuslupahakemus oli kirjattu tietojärjestelmään vasta vuoden kuluttua sen saapumisesta. Viranomainen ei ollut vastannut asiakkaan kirjeisiin eikä sähköposteihin eikä antanut

arviota käsittelyajasta. (OKA 927/1/07/18.8.2008)

Kun tietojen pyytäjänä on tiedotusvälineiden edustaja, eduskunnan oikeusasiamies on laissa määrätyn käsittelyajan lisäksi korostanut viranomaisen toiminnan riipeyttä.

Median pikainen tiedontarve. Julkisuusperiaate toteutuu pitkälti tiedotusvälineiden kautta, mikä edellyttää tiedon saannin järjestämistä medialle asianmukaisella tavalla. Viranomaisten olisi otettava myös käytännössä huomioon joukkoviestinnän pikainen tiedontarve. Tiedotusvälineiden edustajiin pitäisi suhtautua palveluhenkisesti vaikka tiedonhankinnassa avustaminen ei olisikaan aina vaivatonta. (EOA 25.11.1998)

Erityinen riipeys tiedotusvälineiden suhteen. Tiedotusvälineiden asianmukainen toiminta voi edellyttää viranomaisilta erityistä riipeyttä pyydetyn tiedon antamisessa. (EOA 13.3.1995)

Lyhyempi mediatiedon käsittelyaika. Tarvetta asian viivytyksettömälle käsittelylle pitää tulkita erityisen tarkasti, kun kysymys on tiedotusvälineen edustajan perustellusta tiedontarpeesta. Jollei tietoa voida antaa, on asiasta ilmoitettava viipymättä. Tapauksessa kielteisen vastauksen saaminen julkista asiakirjaa koskevaan tietopyyntöön kesti viisi työpäivää. Vaatimus tietopyynnön viivytyksettömästä käsittelystä olisi edellyttänyt ratkaisun tekemistä jo samana tai viimeistään seuraavana työpäivänä. (EOA 14.4.1998)

Oikeuskäytännössä on useaan otteeseen vahvistettu lain määräys, jonka mukaan päätöksen asiakirjojen luovuttamisesta tekee se viranomainen, jonka hallussa asiakirjat ovat tai joka on asiakirjat tuottanut. Oleellista ei siis ole asiakirjojen sisältö tai se, missä eri viranomaisissa asiakirjoja on käsitelty. Toisaalta tietopyyntö voidaan myös hylätä sillä perusteella, että asiakirjat eivät ole juuri sen viranomaisen halussa, jolta niitä on pyydetty.

Tietopyynnön käsittelevä viranomainen. Tietopyynnön on käsiteltävä se viranomainen, jonka hallussa pyydetty asiakirja on. Viranomaisen, joka on tuottanut asiakirjan, ei voi siirtää asian ratkaisemista toiselle viranomaiselle. Sen sijaan viranomainen joka on saanut asiakirjan toiselta viranomaiselta, voi siirtää asian käsittelyn sille viranomaiselle, joka on alun perin asiakirjan tuottanut. Tapauksessa ministeriö oli siirtänyt tuottamaansa asiakirjaan kohdistuneen tietopyynnön poliisin

ratkaistavaksi, koska asiaan liittyi esitutkinta. (KHO 2627/1/07)

Tiedon hallussapitäjä. Potilasvakuutuskeskuksen oli luovutettava sairaala- ja vuosikohtaiset kappale- ja markkamääräiset tiedot korva-
tuista infektioista tietyiltä vuosilta. Potilasvakuutuskeskus oli ensi al-
kuun kehottanut tiedonpyytäjää kääntymään kunkin hoitolaitoksen
puoleen. Tapauksessa ei tarvittu erillistä hallinto-oikeuden ratkaisua,
koska Potilasvakuutuskeskus oli täyttänyt asiakirjapyyntöä tiedon-
pyytäjän vaatimuksen pohjalta ennen asian oikeuskäsittelyä. (Helsingin
HAO 767/7.11.2001)

Tietopyynnön siirtäminen. Teknologian kehittämiskeskuksen Teke-
sin oli arvioitava uudelleen sen hallussa mahdollisesti olevien erään
yrityksen tilipäätösasiakirjojen luovuttamista koskeva tietopyyntö,
koska pyydettyjä tuloslaskelma- ja tasetietoja ei oltu tallennettu kaup-
parekisteriin, jolloin julkistava viranomaisena olisi ollut patentti- ja re-
kisterihallitus. Kun asiakirjan luovuttamisesta päätetään ja siirretään
pyyntöä koskeva asia toiselle viranomaiselle, tarkoitetaan tilannetta,
joissa asiakirja on useamman viranomaisen hallussa ja määrättävissä.
Käytäntöä ei voida soveltaa tilanteeseen, jossa asiakirja on vain sen vi-
ranomaisen hallussa, jolta sitä pyydetään. (KHO 1873/9.8.2006)

Tietopyynnön ratkaiseva viranomaisena. Sisäministeriön poliisi-
osasto oli toiminut lain vastaisesti ottaessaan ratkaistavakseen keskus-
rikospoliisin yksikölle toimitetun asiakirjapyyntöä. Viranomaisen,
jolta asiakirjaa pyydetään, on ratkaistava tietopyyntö itsenäisesti. Kyse
oli esitutkinta-aineistosta, jonka käsittely oli siirretty toiseen yksik-
köön. Pyyntö olisi tullut ratkaista asiakirjojen sijainnin eikä asian kä-
sittelyn sijainnin perusteella, koska asiakirjat olivat edelleen ne laati-
neessa yksikössä, joka pyynnön oli saanut. (EOA 152/2004)

Ei ratkaisuoikeutta, ellei asiakirja viranomaisen hallussa. Kau-
punginhallitukselle ja eri lautakunnille osoitettuja tietopyyntöjä ei
voitu käsitellä kaupunginhallituksen yhteispäätöksellä, sillä tietojen
luovuttamisesta vastaa se viranomaisena, jonka hallussa asiakirja on.
(Turun HAO 07/0138/2/27.2.2007)

Asiakirjat toisen viranomaisen hallussa. Sisäasiainministeriöltä oli
pyydetty Itä-Saksan tiedustelutoimintaan liittyvien vihjetietojen julkis-
tamista. Asiakirjat olivat kuitenkin suojelupoliisin hallussa, jonka olisi
tullut päättää tietojen luovuttamisesta. (OKA 38/20/02/18.11.2002)

Kirjeen olemassaolo. Helsingin sosiaalivirasto ei voinut luovuttaa
sosiaalilautakunnan puheenjohtajalle osoitettua ja asiakirjan pyytä-
jään kohdistunutta alkuperäistä kantelukirjettä, koska kirje ei ollut
viraston hallussa. Virasto oli luovuttanut pyytäjälle kirjeestä jäljen-
nöksen ilman lähettäjän tunnistetietoja. Kirjettä ei oltu diarisoitu tai
arkistoitu. Tapauksen käsittelyn yhteydessä ei ilmennyt syytä, jonka

johdosta viraston ilmoitus olisi ollut paikkansa pitämätön. Oikeuden päätöksessä ei voitu arvioida sitä, oliko puheenjohtaja tai sosiaalivirasto menetellyt virheellisesti alkuperäisen asiakirja säilyttämisen tai kirjaamisen osalta. (KHO 2733/24.10.2007)

Asiakirjojen hallinta. Kauppa- ja teollisuusministeriö oli voinut hylätä asiakirjoja koskevan tietopyynnön kun pyydyt asiakirjat eivät olleet sen hallussa. Kyse oli yritystukien takaisinperintäkohdeiden tukihakemuksista ja tukien myöntämispäätöksistä kahdelta vuodelta. Tukipäätökset oli tehty ministeriön sijasta toimivaltaisissa viranomaisissa eli alueellisissa työvoima- ja elinkeinokeskuksissa. Ministeriö oli toimittanut tiedonpyytäjälle pelkästään hallinnolliset takaisinperintäpäätökset. Julkisuuslaissa ei ole viranomaiselle erillistä velvoitetta asian siirtämiseksi toimivaltaiselle viranomaiselle. (KHO 2795/12.11.2001)

Puuttuvat asiakirjat. Verotoimistolla oli syy hylätä tietopyyntö, koska pyydyt asiakirjat eivät olleet heidän hallussaan. Asiakirjat olivat yli 40 vuotta vanhoja ja ne oli saatettu siirtää johonkin arkistolaitoksen yksikköön tai kotipaikkakunnan alioikeuteen. (KHO 3382/26.11.2009)

Hävitetyt asiakirjat. Viranomainen sai hylätä tietopyynnön kun pyydyt asiakirjat eivät olleet pyynnön esittämishetkellä enää sen hallussa. Tapauksessa keskusrikospoliisin sisäinen kirje ja muistio oli toimitettu eduskunnan oikeusasiamiehelle, minkä jälkeen ne oli hävitetty, kun asiasta ei ollut tehty rikosilmoitusta. Asianosainen oli tehnyt kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle ja pyytänyt nähtäväkseen keskusrikospoliisin toimittamaa aineistoa. Kyseisten tietojen luovuttamisesta päättävä oikea taho oli eduskunnan oikeusasiamies, jonka hallussa asiakirjat olivat. (Oulun HAO 01/0126/1/9.4.2001)

Kuten edellä olevista päätöksistä huomataan, tietopyynnön saanut viranomainen on laillisesti voinut hylätä pyynnön sillä perusteella, että asiakirja ei ole sen hallussa. Käsittelyssä oli tällöin jätetty huomioidatta julkisuuslain 15. pykälässä esitetty suositus, jonka mukaan viranomainen voisi siirtää tietopyynnön suoraan oikealle viranomaiselle. Mikäli tietopyyntö siirretään toiselle viranomaiselle, tulisi siirrosta myös ilmoittaa tietopyynnön tekijälle.

Hyvin palveleva viranomainen. Kunnan rakennustarkastaja toimi julkisuuslain edellyttämän yleisen neuvonta- ja palveluvollisuuden mukaisesti ohjatesaan asiakirjapynnön tekijän kääntymään ympäristökeskuksen puoleen, jolla asiakirjat olivat helpoimmin saatavissa. (AOK 569/1/00)

Siirto päätösvaltaiselle viranomaiselle. Oikeusturvakeskukselle kuului päätösvalta sekä sen itsensä laatimien asiakirjojen että sen toimeksiantosta toimineen työryhmän tuottamien asiakirjojen luovuttamisesta. Kun Oikeusturvakeskus oli katsonut, ettei se ollut toimivaltainen käsittelemään asiaa, sen olisi pitänyt siirtää asia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tietopyynnössä ei ollut kysymys viranomaisten oman toimivaltansa puitteissa toisilleen antamista avustavista lausunnoista tai selvityksistä, joita julkisuuslaki ei olisi koskenut. Pyydetty asiakirjat koskivat viranomaisessa aiemmin käsitellyssä olleita asioita. (EOA 1775/4/00)

Asiakirjapyynnön siirtäminen toiselle viranomaiselle. Syyttäjäsoston olisi tullut siirtää asiakirjapyyntö suoraan poliisille. Nyt syyttäjäsasto oli ainoastaan ohjeistanut tietopyynnön esittäjää esittämään asiansa pyydetyn esitutkintapöytäkirjan tekijälle eli poliisille. (OKV 398/1/05/21.8.2006) Veroviraston olisi pitänyt siirtää asiakirjapyyntö suoraan esitutkinnasta vastaavalle poliisilaitokselle. (OKV 1219/1/2007)

Tietopyynnön siirtämisessä avustaminen. Kunnan hallintojohtajalla ei ollut päätösvoimaa asiassa, joten hänen olisi pitänyt tiedustella tiedonpyytäjältä, haluaako hän siirtää asian asianomaisen viranomaisen eli kunnanhallituksen ratkaistavaksi. Hallintojohtaja oli kieltäytynyt luovuttamasta pyydettyjä laskujäljennöksiä ja ilmoittanut valitusosoitteeksi hallinto-oikeuden. (Kuopion HAO 1607/3 /15.4.2005)

Tietopyynnön siirto ja selkeä vastaaminen. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu harhaanjohtavien ilmaisujen välttäminen. Rehtorin saama tietopyyntö koski jäljennöksiä, mutta hän oli vastannut pyydettyjen asiakirjojen olevan nähtävillä koulutusvirastossa. Tietopyyntö olisi myös tullut siirtää suoraan koulutusvirastoon ja pyytäjää olisi pitänyt informoida siirrosta. (OKA 946/1/2007/4.9.2009)

Ilmoitus tietopyynnön siirtämisestä. Tutkimuspyyntö oli siirretty poliisilaitokselta nimismiespiiriin. Poliisilaitoksen ja nimismiespiirin olisi tullut ilmoittaa asian siirtämisestä nimismiehen hoitoon viimeistään siinä vaiheessa, kun tiedustelukirjeestä oli käynyt ilmi asianomistajan olevan luulossa, että asia on edelleen käsitellyssä poliisilaitoksella. (AOK 76/1/96/13.5.1997)

Viranomaisen kieltävälle vastaukselle asetetuista vaatimuksista on oikeuskäytännössä saatu lain mukainen linjaus: kieltäminen on perusteltava asiakirjakohtaisesti, se on annettava kirjallisena ja sen on oltava valituskelpoinen eli valitusmahdollisuus ja valitusmenettely on tuotava siinä selkeästi esille. Perusteluksi ei myöskään käy mikä tahansa syy, vaan perustelun on pohjaututtava nimenomaan julkisuus- tai johonkin muuhun lakiin.

Kirjallinen vastaus. Kiinteistöviraston asunto-osaston olisi tullut ilmoittaa kirjallisesti kun se kieltäytyi luovuttamasta tietoja, jotta asiakas olisi voinut halutessaan valittaa päätöksestä. (AOK 395/1/91/4.5.1992) . Koulutoimenjohtajan olisi pitänyt antaa asianosaisen pyynnöstä tietojen luovuttamista koskeva kieltäytymisen kirjallisena, jotta asianosainen olisi voinut käyttää lain mukaista muutoksenhaku-aikaa. (AOK 390/1/98/9.11.1999) Kriminaalihuoltolaitos ei antanut virkaa hakeneiden tutustua muiden hakijoiden hakemusasiakirjoihin. Päätöksestä olisi tullut antaa valituskelpoinen kirjallinen päätös. (AOK 238/1/05/12.9.2006) Viranomaisen olisi pitänyt vastata asiallisiin kirjeisiin viipymättä ja pääsääntöisesti kirjallisena. (AOK 308/1/05/6.6.2006, AOK 365/a/88 /19.4.1990, AOK 1057/1/97 /5.1.1999, OKV 1342/1/2008 /3.6.2009)

Kirjallinen, valituskelpoinen päätös. Tietopyyntö oli koskenut eräiden säätiöiden toimintaa. Pynnön esittäjä oli saanut tiedon suullisesti kahden viikon kuluessa pyynnöstä, mutta kirjallista ja valituskelpoista päätöstä ei saatu säädetyssä määräajassa. Lisäksi kielteisen päätöksen perustelut olivat puutteelliset ja koostuivat lähinnä säännösten siteeraamisesta. (EOA 3541/2006)

Perustelematon viranomaispäätös. Nova-Kiinteistöt Oy LKV oli pyytänyt Valtiokonttorilta ja Valtion asuntorahastolta aravakiinteistörekisteriä. Valtiokonttori oli vastannut, että rekisteri on Valtion asuntorahaston rekisteri, mutta ei ottanut kantaa tietojen luovuttamiseen. Asia palautettiin Valtiokonttorille asianmukaisen ja perustellun päätöksen tekemiseksi. Valtion asuntorahaston päätöksessä ei otettu kantaa kiinteistörekisterin tietojen julkisuuteen tai salassa pidettävyyteen. Asia palautettiin viranomaiselle tietopyynnön ratkaisemiseksi yksilöidysti. Viranomainen ei ollut päätöksessään arvioinut tietojen luovuttamisesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Vajavaisesti perusteltu päätös palautettiin uudelleen käsiteltäväksi. (Helsingin HAO 04/0800/2/24.9.2004)

Kieltäytymisen lain mukainen perusteleminen. Kieltäytyessään pyydettyjen esitutkinta-asiakirjojen luovuttamisesta asianosaiselle vankilanjohtajan olisi pitänyt tuoda esiin ne tosiseikat, joiden perusteella asianosaisen tiedonsaantia oli voitu rajoittaa. Viranomaisen päätöksestä ei ilmennyt julkisuuslain mukaista perustelua. Asia palautettiin viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. (Helsingin HAO 345/31.5.2002)

Julkisuuslain mukaiset perustelut kielteiselle päätökselle. Henkilö oli pyytänyt saada kopiot VTS-nauhoitteista Merenkululaitokselta. Tietoja ei luovutettu vedoten VTS-toimintaa koskevan lain vireilläoloon ja että tallenteisiin tutustuminen edellyttää tietynlaista asian-

tuntemusta. Nämä seikat eivät vaikuttaneet asiakirjojen julkisuuteen tai salassa pidettävyyteen eikä niitä voitu käyttää päätöksen perusteluina. Julkisuuslain perusteluja oli käytetty vasta hallinto-oikeudelle tehdyssä vastineessa, ei valituskelpoisessa päätöksessä. Asia palautettiin Merenkulkulaitokselle uudelleenkäsiteltäväksi. (Helsingin HAO 04/0951/2/16.11.2004)

Tietopyynnön asiakirjakohtainen käsittely. Oikeus palautti toimikunnalle asiakirjapyynnön, koska toimikunnan päätös oli perustunut yleiseen asiakirjojen julkisuutta koskevaan linjaukseen. Oikeuden mukaan asiakirjapyyntö tulee käsitellä asiakirjakohtaisesti. (Helsingin HAO 05881/08/1203)

Tietopyynnön yksilöity arviointi. Oikeusturvakeskuksen olisi pitänyt arvioida asiakirjoja koskeva pyyntö jokaisen asiakirjan osalta erikseen ja käsitellä jokainen kantelijan pyytämä asiakirja yksilöidysti, vaikka asian ratkaiseminen Oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan olisikin kuulunut toiselle viranomaiselle. Jos viranomaiselle jää epäselväksi, mitä asiakirjoja asiakirjapyyntö koskee, asiaa on tiedusteltava kantelijalta. (EOA 1775/4/00)

Kielteinen päätös on yksilöitävä. Lääkelaitokselta oli pyydetty lääkkeiden myyntiluparekisteriin merkittyjä, rinnakkaisvalmisteita koskevia tietoja. Lääkelaitos ei ollut yksilöinyt mihin tietoihin pyytäjä oli oikeutettu tai miten asia oli ratkaistu eikä miltä osin pyyntö oli hyväksytty tai hylätty. Lääkelaitos oli lisäksi ottanut kantaa sellaisten tietojen salassa pidettävyyteen, joita siltä ei ollut edes pyydetty. Mitään tietoja ei ollut luovutettu. Asia palautettiin Lääkelaitokselle uudelleenkäsiteltäväksi. (Helsingin HAO 04/1118/2/21.12.2004)

Julkisten ja salaisten tietojen yksilöinti. Toimittaja oli pyytänyt tutkimuslupaa Sota-arkistosta saksalaisissa joukko-osastoissa palvelleiden inkeriläisten kanta- ja lääkärintarkastuskortteihin sekä Yhteysesikunta Roin lääkintätoimiston kirjeenvaihtoon. Sota-arkisto toimitti listan arkistoyksiköistä ja totesi, että yksittäisiä julkisia ja salassa pidettäviä asiakirjoja oli mahdotonta erotella toiminnan vakavasti häiriintymättä. Päätöksessä ei ollut kuitenkaan yksilöity salassa pidettäviä ja julkisia tietoja. Julkisuusratkaisua ei olisi pitänyt tehdä arkistoyksikkökohtaisesti, vaan sen olisi pitänyt olla riittävän yksilöity. Sota-arkiston päätös kumottiin ja asia palautettiin uudelleen käsiteltäväksi. (Helsingin HAO 07/0029/2/10.1.2007)

Valituskelpoinen päätös. Metsähallitus ei ollut antanut tietojen luovutusta koskevaa valituskelpoista hallintopäätöstä. Pyydetty asiakirjat oli luovutettu vähitellen, viimeiset neljä kuukautta tietopyynnöstä. (OKA 657/1/2008/23.9.2009)

Perustelu ja valitusmahdollisuudesta ilmoittaminen. Poliisilaitok-

sen olisi pitänyt ilmoittaa kieltäytymisen syy ja kerrottava mahdollisuudesta jättää asia viranomaisen ratkaistavaksi. Lisäksi häneltä olisi pitänyt tiedustella, haluaako hän toimia näin sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. (OKA 1219/1/2007/9.9.2009)

Päätös ja valitusoikeus. Kaupunki oli hylännyt asiakirjapyyntönsä, mutta ei ollut antanut kirjalliseen hakemukseen kirjallista päätöstä eikä valitusoikeutta. Oikeusasiamiehen mukaan kaupunki rikkoi jokaiselle kuuluvaa perustuslaillista oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisella tavalla. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muuten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, turvataan lailla. (EOA 134/2005)

Valitusosoitteen ilmoittaminen. Ulkoministeriön olisi pitänyt perustella kieltävä asiakirjojen luovutus päätöksensä ripeästi ja antaa samalla tiedonpyytäjälle tieto valitusosoitteesta. Kantelija oli pyytänyt sähköpostitse luetteloja eri maiden CD-kilpien etuliitteistä. Hän oli saanut muutaman päivän kuluttua kielteisen vastauksen, jossa todettiin pelkästään ettei kyseisiä tietoja luovuteta. Kun kantelija oli pyytänyt viranomaiselta valitusosoitetta, hän oli saanut ministeriöstä vasta vajaan kahden kuukauden kuluttua täydennetyin vastauksen, jossa oli perusteltu tietojen luovuttamatta jättäminen. (OKA 797/1/01)

Viranomaisella on velvollisuus vastata saamiinsa yhteydenottoihin. Velvoite pohjautuu hallintolakiin ja hyvään hallintotapaan. Lisäksi viranomaisella on hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus.

Saapuneen tietopyynnön kuittaaminen. Oikeuskansleri toteasi, että sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 12. pykälän mukaan viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan saapumisesta lähettäjälle. Nyt ministeriö ei ollut lähettänyt saapumiskuittausta, ja oli vastannut asiaa koskevaan tiedusteluun hitaasti. (OKV/209/1/2009)

Viranomaisen vastausvelvoite. Viranomaisen on vastattava sille osoitettuihin kirjeisiin, tiedusteluihin ja asiakirjatilauksiin. (OKA 986/1/96/20.8.1998, AOK 912/1/00/4.12.2002, AOKS 678/1/02/22.4.2003, AOK 467/1/08/22.8.2008)

Viranomaisen vastausvelvoite. Perusturvalautakunnan olisi tullut vastata tiedustelun tehneelle, milloin ja miten hänen asiaansa oli lautakunnassa käsitelty. (OKA 153/1/01/10.9.2001)

Yhteydenottoon vastaaminen. Viranomaisen olisi pitänyt vastata saamaansa kirjeeseen niiltä osin kun se oli mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Käräjäoikeus oli lähettänyt tietopyyntöön liittyvät asiakirjat

ja saanut vastaanottajalta lisäkysymyksiä sisältävän kirjeen, johon se ei kuitenkaan vastannut. (AOK 374/1/07/15.10.2007)

Vastaus viipymättä. Viranomaisen olisi pitänyt viipymättä ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ja viitattava pian annettavaan lausuntoon, jos vastausta ei ole mahdollista antaa viipymättä. Tapauksessa ympäristökeskuksen viranhaltijat eivät vastanneet sähköpostitiedusteluun, joka koski liito-oravahavainnon vaikutusta rakennusluoppaan. (AOK 1168/1/04/7.8.2006)

Kiire. Eläkehakemusten käsittely oli henkilökunnan puutteen vuoksi ruuhkautunut. Ratkaisua pyrittiin nopeuttamaan, mutta asiakkaan tiedusteluun käsittelyajasta ei vastattu. Hyvän hallintotavan mukaan tietopyyntöön olisi pitänyt vastata. (AOK 277/1/97/3.11.1997)

Vastaus suoraan asianomaiselle. Hyvään hallintotapaan kuuluu kirjjeisiin vastaaminen, vaikka asia olisi ollut poliittinen ja muitakin tiedotuskanavia olisi voitu käyttää. Liikenneministeri oli saanut kirjeen, jossa oli tiedusteltu moottoritiehankkeen perusteluja. Ministeri oli vastannut aiheeseen tiedotusvälineille antamissaan haastatteluissa, mutta ei kirjeitse. (OKA 934/1/96/11.11.1997) Lääninhallitus oli saanut 1999 kirjallisen tiedustelun, jonka se oli siirtänyt työvoima- ja elinkeinokeskukselle. Sieltä oli 2002 vastattu tiedusteluun vasta oikeuskanslerin virastolle lähetetyssä vastineessa. Tiedusteluun olisi tullut esittää kirjallinen vastaus. (AOK 901/1/99/26.4.2001)

Virallinen vastaus. Esittelijänä toimineen kunnanjohtajan olisi pitänyt suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja vastata saamiinsa tiedusteluihin viivytyksettä. Omakotitalonomistajien ja kunnan välillä oli käyty neuvotteluja kunnan korvausvelvollisuudesta, mutta sopimusta ei ollut saatu aikaiseksi. Talonomistajat olivat tiedustelleet asiasta kirjallisesti neljän kuukauden kuluttua, mutta tiedustelua ei ollut kirjattu diaariin eikä siihen ollut vastattu. Kunta oli teettänyt asiantuntijalausnon ja lähettänyt sen talonomistajille tiedoksi. Vasta kunnanhallituksen päätös voitiin katsoa kuntaa sitovaksi tarjoukseksi, johon vastapuoli olisi voinut vastata sen hyväksyen tai hyläten. (AOKS 837/1/07/28.4.2008)

Vastaus, vaikka asia ei kuulu viranomaiselle. Viranomaisen olisi pitänyt vastata saamiinsa tiedusteluihin kirjallisesti, vaikka vastauksena olisi ollut, että tiedusteltu asia ei kuulu viranomaisen vastattaviin tai ettei viesti anna aihetta viranomaisen toimenpiteisiin. Olennaista on, että tiedustelun lähettäjä ei jää epätietoiseksi siitä, mitä hänen tiedustelulleen on tapahtunut. Tapauksessa poliisin tutkintajohtajalta oli tiedusteltu saako kantelijan poliisille toimittamia kopioita käyttää selvityksenä muissa asioissa, mutta tutkintajohtaja ei ollut vastannut tiedusteluun. (AOK 894/1/01/6.9.2002) Hallintolain mukaan yhtey-

denottoihin on vastattava, vaikka viranomainen ei olisikaan ollut velvollinen ryhtymään mihinkään toimenpiteisiin niiden tarkoittamassa asiassa. Kaupungin opetuspalvelukeskus ei ollut vastannut kahteen samaansa kirjeeseen. (AOK 891/1/06 8.5.2008)

Puhelinpyyntö. Hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaiselle puhelimitse tehtyyn yhteydenottoopyyntöön vastataan. Tämä on tärkeää etenkin, jos asian käsittelijät ovat vaihtuneet ja hakijoilla on epätietoisuutta käsittelyn kulusta. (AOK 812/1/05/22.5.2007)

Postikorttivastaus. Ministeri vastasi Neuvostoliiton partisaani-iskujen korvausasioita käsittelevään yksityiskohtaiseen kirjelmään postikortilla. Sinällään ministeri voi vastata kirjeeseen itse tai antaa vastaimisen jonkun virkamiehen tehtäväksi. Jos kyseessä olisi ollut henkilön omaa korvausasiaa koskeva tiedustelu, vastauksen olisi pitänyt olla tätä laajempi. (OKA 847/1705/7.11.2005)

Neuvontavelvollisuus. Kaupungin tekninen lautakunta oli vastannut kiinteää jätetaksa koskevaan tiedusteluun, että asiasta ei ollut valitus-oikeutta. Jätelain mukaan muutoksenhakuoikeus oli kuitenkin olemassa, ja viranomaisella oli asiassa hallintomenettelylain (Huom! Korvattu hallintolailla vuonna 2004; neuvontavelvollisuus myös uudessa laissa.) mukaan neuvontavelvollisuus. (AOK 747/1/95/18.9.1996) Viranomaisella oli neuvontavelvollisuus ja sen vastaanottamiin sähköpostitiedusteluihin olisi pitänyt vastata. Tapauksessa eläinlääkäriin toimintaan liittyvän kantelun tekemistä koskevaan tiedusteluun ei ollut lääninhallituksesta vastattu. Asiakas oli saanut haluamansa ohjeet vasta oltuaan puhelimitse yhteydessä läänineläinlääkäriin. (AOKS 695/1/07/8.7.2008)

Tietopyynnön tulee olla riittävän yksilöity, jotta viranomaiselle selviää mitä asiakirjaa pyynnössä tarkoitetaan. Toisaalta viranomaisella on julkisuuslain mukainen velvoite avustaa asiakasta tietopyynnön tekemisessä ja oikeanlaisessa kohdistamisessa.

Tulkinnanvarainen tietopyyntö. Mikäli viranomaiselle osoitettu tietopyyntö jää tulkinnanvaraiseksi, virkamiehen olisi varmistauduttava asiasta siitä tiedustelemalla. Hallinto-oikeus oli tulkinnut asiakirja-aineistoon tutustumispyynnön muuksi oikeudenkäyntiin liittyväksi vaateeksi ja vastannut, että henkilöä kuullaan asiasta aikanaan. (OKV 904/1/2007/23.2.2009) Tietopyyntö ei olisi saanut jäädä epäselvyyden vuoksi käsittelemättä. Sosiaalityöntekijän olisi puhelinkeskustelun kuluessa pitänyt kysymällä varmistaa, oliko kyseessä tietopyyntö. (OKV 351/1/2008/5.3.2009) Opintotukilautakunta oli lähettänyt asiakkaalle kirjeen virheellisen opintotukipäätöksen korjaamiseksi.

si. Asiakkaan lähettämää kirjettä oli pidetty suostumuksena, mutta se olisi voitu tulkita myös tietopyynnöksi asiassa. Hyvän hallinnon mukaisesti ja puolueettomuusnäkökohta huomioiden tulkinnessa on noudatettava pidättyvyyttä ja asiakkaalle olisi mieluummin pitänyt antaa hänen tarkoittamiaan lisätietoja. Opintotukilautakunnan kirjeestä puuttui myös maininta, että asia voidaan ratkaista määräajan kuluuttua, vaikka asiakas ei vastinetta antaisikaan. (AOK 687/1/00/27.8.2001)

Epäselvään tietopyyntöön tulee pyytää selvennys. Asiakirjapyynnössä ei ollut yksilöity määrättyä asiakirjaa, vaan tietopyyntö oli ollut liian laava. Ympäristökeskuksen olisi pitänyt toimittaa siltä pyydetty asiakirjat tai pyytää tietopyynnön yksilöimistä. (OKA 13/1/04/22.9.2006) Seurakunnan olisi tullut avustaa diaarien yms. avulla tietopyynnön yksilöimisessä, mikäli tietopyynnön sisältö oli jäänyt seurakunnalle epäselväksi. (EOA 3485/2005)

Viranomaisen selvitysvelvollisuus. Kunnan maaseutusihteeri hylkäsi asiakirjapyynnön koska katsoi, ettei pyyntö ollut riittävän yksilöity. Oikeuden mielestä tämä ei kuitenkaan ollut uskottava syy. Koska kyse oli pienen kunnan suurista tuensajista, olisi kunnan tullut voida omin voimin selvittää pyynnön kohteena olevat asiakirjat. (Vaasan HAO 02105/06/1203)

Ensivaiheen päätös ja viranomaisen päätös. Jos viranomaisen päätös on ns. ensivaiheen päätös, olisi viranomaisen tiedusteltava, halusiko kantelija asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi siten, että hänelle annetaan asiassa valituskelpoinen viranomaisen päätös. Jos taas kyseessä on viranomaisen päätös, olisi siihen liitettävä valitusosoitus. (EOA 2220/4/09)

Tietopyyntö yksilöitävä. Vanki oli pyytänyt vankilalta asiakirjoja toista henkilöä koskevassa asiassa. Koska hallinto-oikeudella ei ollut tiedossa, mitä asiakirjoja oli pyydetty ja mitä asiakirjoja päätös oli koskenut, niiden salassa pidettävyyttä ei voitu ratkaista. Asia palautettiin vankilaan uudelleen käsiteltäväksi. (Hämeenlinnan HAO 09/0298/2 /25.5.2009)

Tietopyynnössä avustaminen. Viranomaisen olisi pitänyt ohjata tietopyynnön tekijä tekemään lain edellyttämä hakemus. Tapauksessa vainajan omainen oli pyytänyt äitinsä potilaskertomusta kuolinpäivältä. Sairaala kieltäytyi luovuttamasta asiakirjoja, koska pyytäjä ei ollut ilmoittanut pätevää syytä asiakirjojen saamiseksi. (EOA 3009/2007)

Oikeuskäytännön mukaisesti tietopyynnöksi riittää myös suullinen pyyntö, ellei kirjalliselle pyynnölle ole erityistä tarvetta.

Suullinen pyyntö. Asiakirja pitäisi pääsääntöisesti voida pyytää suullisesti paitsi jos asiakirjoja on paljon tai kirjallinen pyyntö on jostain

muusta syystä tarpeen. Täydennyksen asiakirjapyyntöön voi tehdä suullisesti, jolloin viranomaisen on velvollinen huolehtimaan täydennyksen hallintolain mukaisesta kirjaamisesta. Vastaavasti asiakirjan pyytjä voi suullisesti esittää vaatimuksen valituskelpoisen päätöksen saamiseksi, mikäli viranomaisen päätös on kielteinen. (EOA 1459/2005)

Tilanne, jossa viranomaisen ei anna päätöstä, on kansalaisen kannalta tämä ongelmallinen, koska ilman päätöstä asiaa ei voida viedä hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Toisaalta puutteellinen ja ylimalkainen päätös ei anna kansalaiselle mahdollisuutta arvioida viranomaisen toiminnan oikeellisuutta. Kieltevä päätös tulisi tehdä kahden viikon kuluessa tietopyynnön jättämisestä tai erityisen vaikeasti tulkittavassa tapauksessa kuukauden kuluessa.

Viranomaisen perusteltu päätös. Viranomaisen on perusteltava antamansa päätös, josta on käytävä ilmi siihen vaikuttaneet seikat ja selvitykset. Seuraavissa poikkeustapauksissa päätöstä ei kuitenkaan tarvitse perustella: jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista, päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa, vaalia tai vapaaehtoisen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin. Perustelua ei myöskään tarvita, jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta tai perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. (EOA 3934/2006, EOA 1713/2006)

Päätöksen ymmärrettävyys. Viranomaisten päätösten tulee olla sisällöltään ja kieliassultaan riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Päätöksen laadinnassa tulisi lähteä kansalaisen tarpeista ja toimivuudesta kansalaisen kannalta. Kielenkäytön onnistumisella on merkitystä perustuslaissa tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisessa. (EOA 1124/2002)

Julkisuuden ripeä selvittäminen. Viranomaisen on selvitettävä siltä pyydettyjen asiakirjojen julkisuus ripeästi ja ne on luovutettava ilman uusia tietopyyntöjä. Työsuojelupiiriltä oli pyydetty sen syyttäjälle toimittama lausunto. Piirin tarkastaja ei ollut varma, olivatko esitutkinta ja syyteharkinta vielä kesken ja lausunto siten luovutettavissa. Tarkastajalla oli ollut perusteltu syy selvittää asiakirjan julkisuutta, mutta asia olisi pitänyt käsitellä nopeammin ja tiedot olisi pitänyt luovuttaa ilman uusia tietopyyntöjä. Kun tieto syyttämättäjättämispäätöksestä oli työsuojelupiiriin saatu, lausunto oli toimitettu pyytäjälle vasta kun hän oli tehnyt uuden tietopyynnön ja kun oikeuskanslerinvirasto oli teh-

nyt asiasta selvityspyynnön. (AOK 38/1/05/15.3.2006)

Kirjallinen vastaus. Koulun rehtorin olisi pitänyt antaa kielteinen päätös asiakirjojen luovuttamisesta kirjallisena, kun myös tietopyyntö oli esitetty kirjallisena. Kielteisen ratkaisun olisi lisäksi pitänyt olla valituskelpoinen ja tiedonpyytjä olisi pitänyt ohjeistaa asian ratkaisevalle viranomaiselle. (EOA 1602/4/00) Toisessa tapauksessa lääkärin olisi pitänyt luovuttaa potilasta koskevia terveystietoja tämän omaisille kirjallisena huolimatta siitä, että tietoja oli annettu aiemmin omaisten kanssa käydyissä neuvotteluissa suullisesti. Kantelija oli vielä neuvottelun yhteydessä esittänyt kirjallisesti lääkärille potilasta koskevia kysymyksiä. (EOA 1451/4/00)

Rekisterimerkintä. Virheellinen rekisterimerkintä ei merkitse viranomaisen valituskelpoista päätöstä. Virheellisen merkinnän korjaamiseen sovelletaan henkilötietolain säädöksiä. (KHO 960/1/08)

Tietojen luovutus

Pyydetty aineisto on lähtökohtaisesti luovutettava pyydetyllä tavalla. Asiakirja voidaan luovuttaa nähtäväksi, kuunneltavaksi tai jäljennettäväksi erillisenä jäljennöksenä tai tulosteena. Jos asiakirjasta ei pyydetä jäljennöstä, tieto siitä voidaan antaa suullisesti selostamalla asiakirjan julkinen sisältö. Tieto on mahdollista antaa muuten kuin pyydetyllä tavalla jos asiakirjoja on paljon, kopiointi on vaikeaa tai aiheuttaa muuten kohtuutonta haittaa viranomaisen toiminnalle. Huonosti hoidettu asiakirjahallinto ei ole peruste kieltäytyä tietojen luovuttamisesta.

Rekisteristä on annettava sähköinen kopio, ellei luovutukselle ole erityistä estettä. Myös henkilörekisteristä voidaan luovuttaa henkilötiedot sisältäviä kopioita tai tulosteita, jollei laki erikseen kiellä luovuttamista. Toisaalta henkilötietoja ei saa luovuttaa varmistumatta, että myös tiedon vastaanottajalla on oikeus käsitellä kyseisiä tietoja. Toimituksilla on lupa käsitellä henkilörekisterejä.

Eriilaisten video- ja äänitallenteiden osalta tallenteilla esiintyviltä henkilöiltä on saatava erikseen lupa aineiston luovuttamiselle tai on oltava muuten ilmeistä, ettei aineiston luovuttaminen loukkaa henkilön yksityisyydensuojaa.

Tietopyynnön muodosta, jättämisestä, käsittelystä, annetuista päätöksistä ja aineiston luovutuksesta on runsaasti esimerkkitapauksia. Tapauksia, joissa viranomaisen ei anna päätöstä tai päätös on puutteellisesti perusteltu, on paljon. Näitä on käsitelty laajalti edellisessä kap-

paleessa.

Monissa tapauksissa viranomaisen on jättänyt toimittamatta tiedot viivyttelämällä asiaa, vetoamalla tietopyynnön yksilöimättömyyteen, pyydettyjen asiakirjojen määrään tai jopa itse tekemäänsä journalistiseen harkintaan.

Viipymätön käsittely. Viranomaisen on järjestettävä oma toimintansa siten, että aiheettomia viivästyksiä ei pääse tapahtumaan. Ruumiinavauspöytäkirjan toimittaminen asianosaiselle oli kestänyt vuoden ja kolme kuukautta. (OKA 778/1/2008/13.10.2009)

Viranomaisen työtilanne. Asiakirjojen ja tietojen hallinnasta vastaavan työntekijän työtilanne ei ollut laillinen peruste hylätä vaatimusta saada nähtäväksi erään kunnan työntekijän matkalaskut. (KHO 01357/10/1203/29.9.2010)

Yksilöimätön tietopyyntö. Yksilöimättömän tietopyynnön toteuttaminen olisi koitunut viranomaiselle liian työlääksi. Työttömyyskassan ei tarvinnut luovuttaa tietoja tekemistään päätöksistä, joissa päivärahaa oli myönnetty pidemmältä kuin kolmen kuukauden ajalta ennen hakemuksen vireille tuloa. (KHO 2254/6.9.2007) Toisessa tapauksessa kyse oli kulttuurilautakunnan tositteista kahdelta pyydetyltä vuodelta. Pyydetty tiedot oli luovutettava, koska pyynnön kohteena ollut viranomaisen kuitisto on yleinen asiakirja ja tietopyyntö oli riittävän tarkasti yksilöity. (KHO 2883/11.7.1995)

Asiakirjakopioiden lukumäärä. Pöytäkirja- ja liitejäljennökset yhdestätoista tiedekuntaneuvoston kokouksesta ei ollut niin laaja asiakirja-aineisto, että viranomaisella olisi ollut perusteita kieltäytyä kopiinnista sen aiheuttaman olennaisen ja kohtuuttoman haitan perusteella. (AOK 811/1/00)

Tieto ei asiakirjamuodossa. Viranomaisen oli toiminut lainmukaisesti kieltäytyessään luovuttamasta pyydettyä tietoa, koska se ei ollut asiakirjan muodossa. Tällöin merkitystä ei ollut sillä, oliko tieto viranomaisen tiedossa. Tapauksessa tilanomistaja oli pyytänyt maaseutusihteeriltä tietoa siitä, kuka oli tehnyt ilmoituksen hukkakaurasta hänen pellollaan. Maaseutusihteeri oli todennut, että tieto ilmoituksen tekijästä ei ollut asiakirjan muodossa, joten sitä ei luovuteta. Tilanomistajan huoli, että ilmoituksen tekijän kirjaamatta jättäminen olisi voinut antaa mahdollisuuden mielivaltaiselle menettelylle, koska viranomaisen menettelyä ja tulisi antaa lääninhallituksen tai muun lainvalvontaviranomaisen tutkittavaksi. (Hämeenlinnan HAO 07/0069/3/24.1.2007)

Toimittamaton kirjelmä. Hallinto-oikeudella ei ollut syytä kyseenalaistaa viranomaisen ilmoitusta, jonka mukaan sillä ei ollut halussaan

tietopyynnön kohteena ollutta aineistoa. Kun asiakirja ei ollut viranomaisen hallussa, sitä ei voitu myöskään luovuttaa. Sivistystoimenjohtaja ja lautakunnan puheenjohtaja olivat ilmoittaneet, että heille ei ole toimitettu tietopyynnössä mainittua kirjelmää. (Helsingin HAO 07/1846/2/21.12.2007)

Viranomaisen tekemä journalistinen harkinta. Maakuntavoudilla ei ollut laillisia perusteita kieltäytyä antamasta toimittajalle asiakirjajäljennöstä katsottuaan, ettei asian julkaiseminen lehdessä ollut tarpeellista. (EOA 23.1.1992)

Tiedot jo esitetty lehtiartikkelissa. Lehtiyhtiöllä oli oikeus saada Kansanterveyslaitokselta kokonaisuudessaan sen laatima tutkimusmateriaali sairaalainfektioista. Velvollisuutta luovuttaa aineisto ei poistanut se, että aineiston perusteella oli jo julkaistu artikkeli lehdessä, josta keskeiset tiedot olisi voitu poimia. Viranomaisen ei kuitenkaan tarvinnut luovuttaa tutkimuksen tai tilaston perusaineistona olevia, salattavia sairaalakohtaisia tietoja. (Helsingin HAO 830/27.11.2001)

Selvityksen riittävyys. Selvityksen antaminen julkisesta asiakirjasta ei poistanut viranomaisen velvoitetta luovuttaa asiakirja. Kaupungin mukaan tietopyynnön kohteena olleesta virkanimityspäätöksestä ei ollut tehty erillistä viranhaltijapäätöstä, mutta se oli antanut kohteena olleen päätöksen sisällöstä kirjallisen ja suullisen selvityksen. Kaupunki oli katsonut, ettei julkisuuslaki edellytä sitä tekemään selvityksiä tai muokkaamaan asiakirjojaan. Oikeuden mukaan tietopyyntö oli kuitenkin ollut riittävän yksilöity. (Turun HAO 0211/00/5300)

Asiamiehen käyttö. Viranomaisen olisi pitänyt ottaa huomioon, että asiakkaan omia potilastietoja koskenut tietopyyntö oli tehty asiamiehen välityksellä. Viranomaisen oli toiminut oikein halutessaan varmistua pyynnön tehneen miehen henkilöllisyydestä. Tapauksessa sairaala oli ensin kieltäytynyt luovuttamasta siltä pyydettyjä potilasasiakirjoja asiamiehenä toimineelle asianajajalle. Kun tämän oli toimittanut asiakkaansa allekirjoittaman tarkastuspyyntölomakkeen, sairaala suostui esittämään asiakirjat tiettyä aikana sairaalan tiloissa. Suostumiskirje ei kuitenkaan saavuttanut asiakasta ajoissa, koska se oli lähetetty asianajajan työosoitteeseen. (EOA 2022/2004)

Tieto tulisi luovuttaa ensisijaisesti pyydettyssä muodossa. Jos se luovutetaan jossain muussa muodossa, luovutuksesta tehtyyn päätökseen voi hakea muutosta. Tekniset syyt eivät saisi rajoittaa tiedon luovutusta, mutta toisaalta tiedon luovuttaminen ei saisi haitata viranomaisen toimintaa tai aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia.

Tietojen luovutusmuoto. Tietojen antamistapaa koskeva ratkaisu on

viranomaisen päätös, johon on liitettävä muutoksenhakuosoitus. Hallinto-oikeus ei tutkinut asiaa ensiasteena ja palautti sen viranomaiselle. Suomen ympäristökeskukselta oli pyydetty sähköisessä muodossa eräiden julkaisujen tiedoston. Ympäristökeskus toimitti asiakirjat tulosteena, koska tietokantaan kohdistui immateriaalioikeuksia. (Hämeenlinnan HAO 06/0397/3/5.7.2006)

CD-tallenne. Sosiaalilautakunnan ei tarvinnut toimittaa tiedonpyytäjälle sosiaalijaoston kokouksessa tehtyä nauhoitusta cd-muodossa, koska kopioiminen ei ollut viranomaisen käytettävissä olleiden laitteiden vuoksi teknisesti mahdollista. Pyytäjälle oli tarjottu mahdollisuus kuunnella kokousnauhoitus viranomaisen tiloissa siltä osin kuin hänellä oli siihen asianosaisena oikeus. Erillisiä muistiinpanoja tai muistioita kokouksesta ei ollut olemassa. (KHO 512/13.3.2007)

Oikeuden äänite. Tekniset syyt eivät saa estää viranomaiselta pyydetyn äänitteen luovuttamista, ja asianosaisella oli oikeus saada oikeudenistunto äänitteenä. Se, että oikeus tarjoaisi vain mahdollisuuden kuunnella äänitettä oikeuden tiloissa, asettaisi ihmiset eriarvoiseen asemaan asuinpaikan suhteen. Äänite voi olla hyvin tärkeä dokumentti oikeudenkäynnin arvioinnissa, kun istunnoista ei enää laadita sanamuotoisia pöytäkirjoja. Äänitteen laatiminen kirjalliseen muotoon voi vaatia paljon resursseja päinvastoin kuin äänitteen kopioiminen. (EOA 2207/2002)

Oman kopiokoneen käyttö. Kunnanhallituksella ei ollut oikeutta kieltää asiakasta kopioimasta asiakirjoja omalla kopiokoneellaan. Asiakirjojen luovuttamisesta virkatoiminnalle mahdollisesti aiheutuva haitta olisi pitänyt ratkaista tietopyynnön yhteydessä erikseen. Kopiointi olisi ollut tilojen puolesta mahdollista, eikä virkatoiminnan haittaamisena voitu pitää sitä, että viranhaltija olisi joutunut tilapäisesti poistumaan työhuoneestaan kopioinnin valvonnan vuoksi. (Mikkelin lääninoikeus 1021/25.11.1988)

Tutustuminen asiakirjaan jäljennöksen sijasta. Keskusrikospoliisilla oli oikeus hylätä pyyntö saada jäljennös asiakirjasta kun tiedonpyytäjälle oli varattu mahdollisuus tutustua pyydettyyn aineistoon poliisin omissa tiloissa. Kyse oli poliisin omaan käyttöön laatimasta salassa pidettävästä asiakirjasta. (KHO 1204/13.4.1989) Toisessa tapauksessa pyyntöä saada virallisia jäljennöksiä tai otteita myönnettyistä rakennusluvista ei voitu hylätä sillä perusteella, että pyytäjälle oli annettu asiakirjat viranomaisen luona luettavaksi ja jäljennettäväksi. (KHO 1991 A 5)

Jäljennös jo suullisesti luovutetuista tiedoista. Kun poliisin kuulustelukertomuksesta olisi voitu antaa asianosaiselle tietoja suullisesti, myöskään jäljennöksen luovuttamiselle ei ollut esteitä. (AOK

528/1/97/17.9.1998)

Tutustumisoikeus kiinnitysrekisteriin. Asiakkaalla tuli olla mahdollisuus tutustua kiinnitysrekisteriin muutoinkin kuin tilaamalla rasi-
tustodistus. (EOA 16.12.1992)

Viivästynyt aineiston luovutus. Viranomaisen oli menetelty oikein viivästyttäessään mahdollisuutta tutustua aineistoon aineiston vaatiman selvitystyön takia. Käräjäoikeudelta oli pyydetty 500-sivuista aineistoa, josta ennen luovuttamista oli selvitettävä siihen sisältyvät sallattavat tiedot. Käräjäoikeus oli kieltäytynyt asiakirjan luovuttamisesta siihen sisältyvien liikesalaisuuksien vuoksi, mutta jättänyt mahdollisuuden tutustua asiakirjaan eri pyynnöstä myöhemmin käräjäoikeuden tiloissa. Tämä olisi kuitenkin ollut mahdollista vasta kuukauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Oli ilmeistä, että asiakirjaan sisältyi sallattavia tietoja. (Vaasan HAO 00689/03/5300)

Osatietoja salassa pidettävästä aineistosta. Viranomaisen on luovutettava tiedonpyytäjälle julkisia tietoja asiakirjasta siltä osin, kuin se on asiakirjan salassapidon kannalta mahdollista. Kysymys oli toisessa maassa rikoksesta tuomitun henkilön siirrosta Suomeen. Asiakirjasta oli mahdollista antaa joitain tietoja ilman, että asiakirjojen salassa pidettävät tiedot tulisivat julki. (KHO 185/26.1.2007)

Salassa pidettävät tiedot

Julkisuuslain 26, 27 ja 28 pykälät säätelevät salassa pidettävien tietojen luovuttamista. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen voi perustua lakiin tai salauksella suojattavan omaan suostumukseen. Lisäksi toisen taloudellisesta asemasta, liike- ja ammattisalaisuudesta, terveyden- tai sosiaalihuollon asiakkuudesta tai etuudesta sekä henkilön yksityiselämää koskevasta seikasta voidaan antaa tietoja, mikäli se on tarpeen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi tai tiedon luovuttavan viranomaisen hoitaman korvauksen tai vaatimuksen toteuttamiseksi. Myös viranomaisen virka-apu- tai toimeksiantotehtävän suorittaminen voivat ylittää salausvelvoitteen, mikäli salassa pidettävien tietojen antaminen on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Em. tehtäviä suoritettaessa salassa pidettäviä tietoja ei myöskään tarvitse ryhtyä poistamaan aineistosta, mikäli niiden suuri määrä tai muu sen kaltainen syy tekee poistamisen hankalaksi. (Julkisuuslaki 26§)

27. pykälä koskee arkistolain mukaisesti arkistoitujen, salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamista. Näistä voidaan antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan

siirtänyt viranomaisen ole toisin määrännyt. Tieteellisen tutkimuksen vapaus on tietojen luovutuksesta päätettäessä pyrittävä säilyttämään. Asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen sitoumus salassapidosta ja sillä suojeltavien etujen loukkaamattomuudesta.

Määräaikainen lupa tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten voidaan antaa myös salassa pidettäviin tietoihin, jos tiedon antaminen ei loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lupaa ei kuitenkaan saa antaa vastoin sen suojattavan suostumusta, joka tiedot on viranomaiselle luovuttanut. Tieteellisen tutkimuksen vapaus on tässäkin tapauksessa pyrittävä turvaamaan. (Julkisuuslaki 28 §)

Salassa pidettävän asiakirjan sähköinen luovutus. Verovirasto kieltäytyi luovuttamasta verotarkastuskertomusta sähköisessä muodossa, koska verohallinnolla ei ollut sellaista sähköpostijärjestelmää, jolla salassa pidettäviä verotustietoja voitaisiin toimittaa salattuna sähköpostitse. Sen sijaan kertomus luovutettiin paperiversiona. Oikeuden mukaan verotarkastuskertomus on salassa pidettävä verotusasiakirja, ja julkisuuslain 16. pykälän 2 momentti jossa säädetään tietojen antamisesta teknisenä tallenteena tai sähköpostitse, koskee vain julkista asiakirjaa. Tarkastuksen kohteena olleen yhtiön suostumuksella tietojen sähköiseen luovuttamiseen ei ollut asian kannalta merkitystä. (Oulun HAO 01359/09/1203/15.6.2010)

Suurin osa tapauksista on liittynyt tutkimustyötä varten tehtyihin tietopyyntöihin. Oikeudessa on arvioitu sekä tutkimussuunnitelman riittävää tieteellisyttä sekä salasedellytysten toteutumista tutkimusta tehtäessä.

Tutkimussuunnitelman tieteellisyys. Viranomaisen ei tarvitse luovuttaa salassa pidettävää aineistoa tutkimukseen, joka ei täytä julkisuuslain edellyttämää tieteellisyttä. Suunnitelman on oltava esitystavaltaan selkeä ja johdonmukainen ja siitä on käytävä selvästi ilmi tutkittavaa ongelma ja tutkimuksen kohde, tutkimusmenetelmä, lähestymistapa sekä se, miten tutkimus suhteutuu tutkittavasta asiasta jo oleviin tutkimuksiin. Arkaluonteisten salassa pidettävien tietojen käsittelyn edellyttää tavanomaista tiukempien vaatimuksia tutkimuksen tieteellisyydelle. Tapauksessa Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan ei tarvinnut luovuttaa tutkimustarkoitukseen salassa pidettäviä asiakirjoja Vantaan hammashuoltoa ja Tikkurilan terveysasemaa koske-

vista muistutuspäätöksistä. Esitettyä tutkimussuunnitelmaa ei pidetty asianmukaisena, koska tutkimuksen tarve oli määritelty epäselvästi ja tutkimusaineisto epätarkasti. (KHO 1552/6.6.2007)

Sukututkimuksen tieteellisyys. Sota-arkisto ei ollut velvollinen luovuttamaan kuolleen potilasasiakirjoja tämän omaiselle sukututkimusta varten. Salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta on mahdollista antaa tietoja vain tutkimusta ja tilastointia varten, eikä sukututkimusta luokiteltu tällaiseksi toiminnaksi. Tietojen antamista harkittaessa on kuitenkin huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Tapauksessa potilasasiakirjojen luonne ei muuttunut sen vuoksi, että niitä säilytettiin arkistossa eli muun kuin terveydenhuollon toimintayksikön hallussa. (Helsingin HAO 873/5.10.2005)

Tieteellinen käyttötarkoitus. Tietosuojalautakunta toimi oikein, kun se kieltäytyi vaatimasta arkaluontoisten tietojen luovuttamista, kun tiedot eivät tulleet yksinomaan historiallisen tai tieteellisen tutkimuksen käyttöön. Tapauksessa Karjala-tietokantasäätiö oli pyytänyt tietosuojalautakunnalta lupaa luovutetun Karjalan alueen lakkautettujen evänkelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien kirkonkirjoihin sisältyvien elossa olevien henkilöiden tietojen keräämiseksi ja tallentamiseksi. Tietoja oli ollut tarkoitus käyttää internetin kautta myös sukututkimukseen. (Kuopion HAO 793/02 /3.11.2004)

Tutkimuslupa rikostapauksessa. Salassa pidettävien tietojen käsittely ja analysointi ja tulosten raportointi Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa oli mahdollista ilman, että yksittäistä henkilöä koskevat tiedot paljastuisivat ulkopuolisille. Tutkimusluvan myöntäminen laitokselle ei loukannut niiden etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Tutkimusluvan myöntämistä voitiin lisäksi perustella tieteellisen tutkimuksen vapauden turvaamisella. Tapauksessa oli kyse rikosasioista, jotka koskivat lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä tai sen yritystä. Pyynnöt koskivat yksilöityjen rikosasioiden ratkaisuja ja asiakirjoja, jotka oli tallennettu digitaalisesti oikeuden asianhallintajärjestelmään. Tutkimuslaitoksella ei ollut kuitenkaan oikeutta saada tietoja oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyvistä esittelijän muistioista, jotka kuuluivat neuvottelusalaisuuden piiriin. (Rovaniemen hovioikeus 2008:2)

Esimerkki viranomaiselle asiakirjan luovutuksen yhteydessä asetetusta luovutuskiellosta on kirjaston hallussa olevan vapaamuurariluettelon salaaminen.

Vapaamuurariluettelo. Vapaakappaleena kirjastossa säilytettävä

vapaamuurariluettelo oli yksityinen asiakirja. Luetteloa ei tarvinnut luovuttaa ulkopuolisille, koska julkaisija oli halunnut rajoittaa luettelon julkisuutta nimiölehdelle tekemällään merkinnällä ”ainoastaan V ja OM veljille”. Kirjasto ei vapaakappalelain ja julkisuuslain mukaan saa ilmaista yhdistystoimintaa koskevia jäsenluetteloja vastoin niitä annettaessa määrättyjä ehtoja. (Hämeenlinnan HAO 00/370/3/3.11.2000)

Hyvä tiedonhallintatapa

Julkisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää hyvää tiedonhallintatapa. Hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi viranomaisen on huolehdittava asiakirjojen ja tietojärjestelmien asianmukaisesta säilyttämisestä, suojaamisesta ja eheydestä. Asiakirjahallinnolta edellytetään asiakirjojen vaivatonta saatavuutta.

Asiakirjan saatavuudella tarkoitetaan tiedonsaannin teknisten edellytysten turvaamista: pääsyä tietoon, tiedon luettelointia ja arkistointia. Tietojen käytettävyys tarkoittaa, että on mahdollista saada kohtuullisessa asiassa käsitys asiakirjojen ja tiedon luonteesta ja hyväksikäytön mahdollisuudesta. Asiakirjojen löydettävyys edellyttää toimivaa asiakirjarekisteriä eli diaaria, asioiden käsittelyjärjestelmiä ja arkistointimenetelmiä. Viranomaisen on pidettävä yllä luetteloa käsiteltäviksi antamistaan, ottamistaan, ratkaisemistaan ja käsittelemistään asioista. Kohteena ovat sekä viranomaiselle saapuneet että viranomaisen omasta aloitteestaan vireille panemat asiat. Yksittäisiin asiakirjoihin on sisällytettävä riittävät tunnistetiedot, esimerkiksi asiakirjan laatineesta viranomaisesta ja laatimisajankohdasta.

Julkiset ja salassa pidettävät asiat ovat pystyttävä erottamaan toisistaan vaivattomasti. Viranomaiselta edellytetään julkisia kuvauksia tietojärjestelmistä ja niiden sisältämistä julkisista tiedoista. Kuvausten pohjalta tietoa etsivillä on mahdollisuus saada ainakin pääpiirteinen käsitys siitä, minkälaisia asiakirjoja viranomaisella on hallussaan ja minkälaisia tietoja asiakirjat sisältävät. Myös salassa pidettävät asiakirjat on kuvailtava, jos se voidaan toteuttaa paljastamatta salassa pidettäviä tietoja. Se että diaari voitaisiin pitää kokonaisuudessaan salassa edellyttää koko luetteloon ulottuvaa erityissäännöstä. Diaari on yleensä sijoitettu kirjaamoon tai muuhun yleisöpalvelupisteeseen.

Huolimaton tiedonhallinta on ilmennyt salaisten tietojen saattamisena yleiseen julkisuuteen, asiakirjojen katoamisina, puutteellisten

diaarien aiheuttamina asiakirjojen katoamisina, mistä syystä viranomaisen toiminnan arvioiminen on estynyt. Toisaalta äärimmäisissä tapauksissa viranomaisen on kipannut salaisia asiakirjoja kaatopaikalle josta ne ovat joutuneet sivullisten käsiin.

Julkisen ja salassa pidettävän eroteltavuus. Julkisuuslaki edellyttää viranomaiselta hyvän tiedonhallintatavan luomista ja toteuttamista. Asiakirjojen tulee olla vaivattomasti löydettävissä. Laki ei edellytä julkisten ja salaisten tietojen erottamista asiakirjojen arkistoinnissa, kunhan julkiset ja salaiset tiedot kyetään erottelemaan toisistaan tietojen annettaessa. (EOA 3211/2001)

Arkaluonteisten liitetietojen erottaminen. Varattomuutta koskevat tiedot ovat arkaluonteisia tietoja. Kaupunginhallitus menetteli hyvän tiedonhallintatavan vastaisesti julkaisemalla luettelon henkilöistä, joilta kaupunki ei onnistunut perimään saataviaan. Luettelo oli kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjan liitteenä esillä kaupunginkirjastossa. Luettelosta ilmeni velallisen nimen lisäksi hänen taloudellisia tietojaan, kuten velkajärjestelyssä olo, varattomuus ja se, ettei perittäviä maksuja oltu maksettu. Luettelossa julkaistiin myös kuolleet velalliset ja kuolinpesät sekä kuolinpesien taloudellinen tilanne. Vastaavassa tapauksessa salassapitosäännöksiens soveltamista rikottiin, kun kunnan kirjastossa esillä olleesta kunnanhallituksen pöytäkirjasta ilmeni henkilön taloutta ja velkaantumista koskevia tietoja. (EOA 1835/2/99, AOK 294/1/04/14.6.2005)

Julkisen ja salassa pidettävän eroteltavuus diaarissa. Viranomaisen on toteutettava asiakirjarekisterinsä niin, että tieto siihen tehdyistä julkisista merkinnöistä voidaan antaa vaivatta. Lääkelaitos ei luovuttanut tietoa myyntilupahakemuksiin liittyvistä lääkevalmisteista, koska myyntiluparekisterin kenttiä ei ollut suunniteltu niin, että niistä olisi voitu erottaa julkinen ja salassa pidettävä tieto. (Helsingin HAO 04/1118/2/21.12.2004)

Huolellisuus arkaluonteisten tietojen käsittelyssä. Viranomaisen on noudattava riittävää huolellisuutta tietojen merkinnässä ja tiedusteluihin on vastattava kohtuullisessa ajassa. Virkamieheltä edellytetään asiakirjojen käsittelyssä sellaista huolellisuutta, että salaisiksi säädettyjä tietoja ei inhimillisen erehdyksenkään johdosta luovuteta sivullisille. Nyt velkaneuvoja ei ollut merkinnyt velkajärjestelyhakemukseen kolmatta takaajaa, joka oli jäänyt velkajärjestelyjen ulkopuolelle. Saatuaan asiasta tiedon, takaaja oli tiedustellut asiasta yleiseltä oikeusavustajalta, mutta hänen kirjeeseensä ei ollut vastattu. (AOK 1202/1/00/24.5.2002) Toisessa tapauksessa yliopiston tiedekunnan hallintopäällikkö oli erehdyksessä luovuttanut opiskelijan kopioita-

vaksi papereita, jotka sisälsivät muiden opiskelijoiden nimiä, henkilötunnuksia ja koevastauksia. (AOK 433/1/06/31.7.2008)

Joissain tapauksissa tiedonsaannin esteenä on ollut viranomaisen huono asiakirjahallinto.

Diaari. Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää asiakirjahallinnolta ja päätettyjen asioiden luetteloinnilta niin yksiselitteistä ja selkeää järjestystä, että viranomaisen asiakirjaliikenne voidaan jälkikäteen selvittää. Kantelija oli saanut lääninhallituksen poliisiosastolta ruotsinkieliseen tutkintapyyntöönsä suomenkielisen vastauksen. Selvityksen mukaan tutkintapäätös oli annettu myös ruotsiksi, mutta kantelija oli saanut väärän kieliversion. Tapauksen tosiseikat jäivät puutteellisen diaarin takia hämärän peittoon. (AOK 1059/1/99)

Asiakirjojen jäljitettävyys. Viranomaisen on tehtävä asiakirjoista kirjaamismerkinnät ja asiakirjat on säilytettävä niin, että jälkikäteen on mahdollista selvittää asian sisältö ja asiasta tehty ratkaisu. Kantelija oli tiedustellut kahdeksan vuotta aiemmin tekemästään kantelusta, johon oli saanut vastaukseksi, että asia oli ”finalisoitu” viisi vuotta aiemmin – asiakirjoja ei löytynyt. Valitusasian käsittely sisäasiainministeriössä oli kestänyt seitsemän vuotta. Käytössä ei ollut asiakirjojen seuranta-järjestelmää, eikä asiakirjoja pystytty jäljittämään. Oikeuskansleri antoi ministeriölle huomautuksen, koska kirjaamon diaarissa oli vuosien varrelta useita merkintöjä kiirehtimiskirjeistä, mutta asiakirjojen kohdalla ei ollut selvitetty. (AOK 181/1/98/5.2.1999 / OKA 629/1/02 /3.4.2003)

Asiakirjan kirjaaminen. Viranomaisen on toteutettava asianhallintajärjestelmänsä tarkoituksenmukaisesti ja hyvän hallinnon mukaisesti. Tapauksessa virasto oli käsitellyt asiakirjan, mutta asiakirja oli jäänyt kirjaamatta. Myöhemmin viraston johtaja kiisti asiakirjan edes saapuneen virastoon. (AOK 480/1/05/23.11.2005)

Viranhaltijalle saapunut kirje. Viranomaiselle tullut yksityinenkin asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle viranomaisasian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa, vaikka se olisi lähetetty suoraan viranomaisessa toimivalle virkamiehelle. Tällöin virkamiehen on toimitettava hänelle suoraan lähetetty asiakirja kirjattavaksi. Tapauksessa tiedonpyytäjä oli vaatinut kopiota erään koulun opettajien allekirjoittamasta kirjelmästä, joka oli toimitettu kasvatus- ja koulutuslautakunnan jäsenille heidän kotiosoitteisiinsa. (Helsingin HAO 07/1846/2/21.12.2007)

Tiedonhallinnan määräykset. Viranomaisella on oltava arkistotoimista riittävät määräykset ja ne on saatettava tehokkaasti henkilökun-

nan tietoon. Yliopisto oli saanut tietopyynnön opiskelijavalinnan hakemusasiakirjoista. Tietoja pyytänyt joutui esittämään kymmenkunta tiedustelua eri virkamiehille, ennen kuin sai varmistuksen siitä, että pyydytetyt asiakirjat oli hävitetty. (OKA 576/1/2007/2.6.2009)

Arkistonmuodostus. Viranomaisen tulee toteuttaa arkistonmuodostuksensa siten, että seuraavat asiat tulevat otetuksi huomioon: oikeus saada tietoja viranomaisten julkisista asiakirjoista; velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoja sekä antaa tietoja keskeneräisistä asioista; henkilötietojen, erityisesti arkaluontoisten tietojen suojaaminen; salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen suojaaminen; tietojen käyttötarkoituksia koskevat rajoitukset; tietojen käytettävyys; eheys ja laatu viranomaisen tehtävän hoidossa ja viranomaisten yhteistyössä; tietojen laatu erityisesti käytettäessä niitä yksilöitä ja yhteisöjä koskevan päätöksenteon pohjana tai oikeuksien ja velvollisuuksien osoittajina. Vanhentuneen arkistojärjestelmän ja kunnollisen diaarin puuttumisen vaikeuttavat viranomaisen kykyä palvella ja vastata tietopyyntöihin. (EOA 4128/2006, EOA 4129/2006, EOA 2661/2005)

Viranomaisen velvollisuus säilyttää laatimansa asiakirja. Viranomaisella tulee olla halussaan tallenne itse laatimastaan asiakirjasta. Oikeusaputoimisto oli evännyt pyytäjältä asiakirjan, koska se oli jo lähetetty käräjäoikeudelle. Koska kyseinen asiakirja oli valmistettu oikeusaputoimistossa, sillä olisi pitänyt tämän vuoksi olla hallussaan asiakirjan tallennekappale. (Kouvolan HAO 00591/03/5300)

Kadonnut lausunto. Ylikonstaapelin lääninhallituksen poliisiosastolle antama lausunto oli asian käsittelyn jälkeen selittämättömällä tavalla kadonnut, vaikka se oli vielä asian käsittelyn aikana ollut poliisiosaston käytettävissä. Viranomaisen antaman lausunnon puuttumisen seurauksena oli käytännössä lähes mahdotonta arvioida, oliko viranomainen toiminut oikein. (OKA 1220/1/99)

Asiakirjan katoaminen. Arkistolain mukaan asiakirjat on säilytettävä turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä. Selvisi, että lääninhallituksen arkistosta oli kadonnut poliisiosaston kanteluratkaisuja puolentoista vuoden ajalta. Hyvä tiedonhallintatapa ei toteutunut, kun asiakirjaa ei voitu löytää, eikä muutenkaan voitu osoittaa, että kysyjä olisi saanut tietopyyntöönsä vastauksen. Asianmukainen vastaus toimitettiin vasta oikeuskanslerin viraston tekemän selvityspyynnön johdosta. (OKA 397/1/03/22.4.2005) Toisessa tapauksessa verotoimiston diaariin kirjattu asiakirja oli kadonnut ja verotoimisto oli väittänyt antaneensa vastauksen asiakirjan pyytäneelle muussa yhteydessä. (AOK 1303/1/02/22.7.2003)

Lainattu asiakirja. Arkistolain mukaan arkistoitavia asiakirjoja voidaan lainata vain toiselle viranomaiselle, arkistolaitokseen tai muuhun

laitokseen, mutta niiden käyttöä on valvottava niin, ettei asiakirja poistu lopullisesti viranomaisen hallinnasta. Tapauksessa käräjäoikeus oli luovuttanut pois saamansa asiakirjan, joka olisi ollut käräjäoikeuden arkistonmuodostamissuunnitelman mukaan säilytettävä käräjäoikeuden arkistossa pysyvästi. (EOA 4111/2006)

Viranomaisen pois luovuttamat asiakirjat. Viranomaisen ulkopuolisilta pyytämät asiakirjat on palautettava asianmukaisesti oikealle taholle. Veroviranomaiset olivat pyytäneen yhtiön kirjanpitoaineiston nähtäväksi. Viranomainen oli luovuttanut aineiston edelleen ulkopuoliselle, jonka henkilöllisyyttä ei ollut luovutustilanteessa selvitetty. Aineisto löytyi myöhemmin poliisille tehdyn ilmoituksen jälkeen. (AOK 268/1/03/27.10.2004)

Asiakirjojen hävittäminen. Viranomaisen on hävitettävä asiakirjansa valtionarkiston yleisohjeen mukaisesti. Kaupunginviskaalinvirasto oli hävittänyt asiakirjoja viemällä niitä roskakalaatikkoon, josta ne olivat joutuneet kaatopaikalle ja sivullisten käsiin. (OKA 46/62/90/6.11.1990)

Asiakirjahallinnon aiheuttamia pakottavia syitä ovat tilanteet jolloin asiakirja ei yksinkertaisesti ole viranomaisen hallinnassa tai viranomaisella ei ole ammattitaitoista työvoimaa. Kyseessä voi olla puute viranomaisen toiminnassa.

Asiakirjan luovuttamispäätös kun asiakirja ei ole viranomaisen hallussa. Viranomainen ei voinut tehdä ratkaisua asiakirjan julkisuudesta koska sillä ei ollut hallussaan ratkaisun kohteena olevaa asiakirjaa. (KHO 3588/1/06) Tietopyyntö palautettiin ministeriöön, koska sillä ei ollut päätöstä tehdessään hallussaan päätöksen kohteena olevaa asiakirjaa eikä se näin ollen voinut myöskään ratkaista tietopyyntöasi-aa. (KHO 612/1/08) Kunta ei ollut suostunut luovuttamaan kunnan hallinnon ulkopuolella laadittua asiakirjaa, joka ei ollut kunnan hallussa. Oikeus ei ottanut kantaa siihen, oliko kunta menetellyt oikein luovuttaessaan asiakirjan pois itseltään. (KHO 3325/1/07)

Viranomaisen sijaisuusjärjestelyt. Viranomaisen on toteutettava loma- ja sijaisuusjärjestelynsä niin, että tietopyynnot voidaan käsitellä viipymättä myös vastuullisten virkamiesten lomien aikana. Kaupungin kiinteistöpalvelukeskus oli kieltänyt antamasta nähtäväksi asuntotuotantoyksikön matkalaskuja. Yksikön päällikön sijainen oli vedonnut viikonloppuun ja pyydetyn aineiston säilyttämiseen lukituissa tiloissa. Kiinteistöpalvelukeskuksessa ei ollut selkeästi määrätty siitä, kenelle pyydettyjen asiakirjojen julkisuusarviointi tuolloin kuului. (EOA 25.11.1998)

Rekisteritietojen luovuttaminen

Viranomaisten rekistereihin talletettuja tietoja sääntelevät pääasiassa rinnakkain kaksi lakia. Henkilötietoja sisältävien rekisteritietojen tallettamista ja käsittelemistä säädellään henkilötietolaissa, mutta useat tietojen luovutusta koskevat edellytykset löytyvät puolestaan julkisuuslaista.

Viranomaisen rekisteritietojen luovuttamisesta säädetään julkisuuslain 16. pykälässä. Atk-rekisteriin talletetuista viranomaisen ratkaisuksista on mahdollista saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Erityiseksi syyksi katsotaan esimerkiksi salassa pidettävän aineiston erottamisen vaikeus julkisesta aineistosta. Viranomainen voi antaa kopion teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa myös muista julkisista asiakirjoistaan niin halutessaan, ellei luovuttamiselle ole säädettyä estettä.

Videotallenteesta tai muusta vastaavasta tallenteesta, jossa henkilöä kuullaan esimerkiksi kuulustelutarkoituksessa, saa antaa kopion vain, jos tallenteesta kuultava henkilö siihen suostuu tai jos kopion antaminen ei loukkaa hänen yksityisyyden suojaansa.

Henkilörekisteriksi luokiteltavasta viranomaisen rekisteristä voidaan antaa henkilötietoja sisältävä kopio, tuloste tai tietoja sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty. Lisäksi luovutuksensaajalla on oltava henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukainen oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Tietojen pyytäjän on siis ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus. Suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten viranomaisen henkilörekisterin tietoja saa kuitenkin luovuttaa vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Henkilötietojen automaattisesta käsittelystä säädetään henkilötietolaissa. Lakia sovelletaan myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun henkilötiedot muodostavat henkilörekisterin tai sen osan. Henkilötietolain ulkopuolelle jäävät luonnollisen henkilön yksityiskäyttöön tekemä henkilötietojen käsittely sekä tiedotusvälineiden journalistisia tarkoituksia varten tapahtuva henkilötietojen käsittely.

Jollei rekisterinpitäjä hyväksy rekisteröidyn vaatimusta tiedon korjaamisesta, hänen on annettava asiasta kirjallinen todistus. Todistuksessa on mainittava ne syyt, joiden vuoksi vaatimusta ei ole hyväksytty. (Henkilötietolaki 29 §.) Tarkastusoikeuden epäämisen veroisena pide-

tään, että rekisterinpitäjä ei ole kolmen kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä antanut asiassa kirjallista vastausta. Rekisteröity voi saattaa asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Oikeustapauksissa oli useita kertoja jouduttu arvioimaan, täyttyvätkö henkilörekisterin tietojen luovuttamiselle asetetut ehdot. Tietojen luovuttamisen ehtoja on henkilötietolain lisäksi paljon myös muissa laeissa, jolloin julkisuuslaki yleislakina lakina väistyy. Poliisin henkilörekisterilaki syrjäyttää myös henkilötietolakiin sisältyvän oikeuden tarkistaa itseään koskevat tiedot.

Verotus- ja varallisuustiedot. Verohallituksen ei tarvinnut luovuttaa Yleisradiolle veroluetteloon sisältyviä tietoja verovelvollisten verotettavasta tulosta, varallisuudesta ja maksuunpannuista veroista. Hakemuksessa oli pyydetty henkilötietojen luovuttamista joko sähköisessä tai kirjallisessa muodossa. Veroluettelotiedosto oli henkilörekisteri eikä henkilötietojen luovuttamiselle ollut edellytyksiä, koska rekisteristä saadaan luovuttaa henkilötietoja massaluovutuksena vain jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa, tietosuojalautakunta luvan tai jos tietojen luovuttaminen tapahtuu lain tai asetuksen mukaisesti joko tieteellistä tutkimusta tai tilastointia varten. (KHO 3111/13.9.1989)

Maataloustukipäätökset. Maataloustukia koskevat kuntien tukipäätökset olivat yksittäisinä päätöksinä julkisia. Kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön ylläpitämän maaseutuelinkeinorekisterin tiedot olivat voimassa olleen erillislain pohjalta salassa pidettäviä. (KHO 2382/18.9.2006)

Saamelaisvaltuuskunnan vaaliluettelo. Saamelaisvaltuuskunnan ei tarvinnut luovuttaa jäljennöstä vaalivuonna äänioikeutetuista henkilöistä ja heidän postiosoitteistaan. Vaaliluettelo on lain tarkoittama henkilörekisteri ja tietopyyntö koski tietojen massaluovutusta, jonka edellytykset eivät täytyneet. (KHO 5546/29.12.1995)

Koiraveron maksuunpanoluettelo. Henkilöllä ei ollut oikeutta saada tutustua kaupungin vuosittain laatimaan koiraveron maksuunpanoluetteloon. Tarkoituksena oli kirjoittaa muistiin koiranomistajien nimi- ja osoitetiedot suoramarkkinointia varten. Muistiinpanojen tekeminen huomattavasta suuresta tietomäärästä katsottiin henkilörekisterilaisissa mainituksi massaluovutukseksi, joka olisi edellyttänyt rekisteröidyn suostumista tai erityistä lain mukaista luovutusedellytystä. (KHO 1079/17.4.1996)

Suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä. Poliisin henkilörekisterilaki kumoaa henkilötietolain tarkastusoikeuden omiin

tietoihin suojelupoliisin toiminnallisessa tietojärjestelmässä. Tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden ko. rekisteristä. Valtuutetun tarkastusoikeuden tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että rekisteröity saisi valtuutetun kautta itseään koskevat tiedot, joihin hänellä ei lain mukaan ole oikeutta. Tietosuojavaltuutetun tehtävä on valvontaviranomaisena tarkastaa tietojen käsittelyn lainmukaisuus. Asianosainen ei saanut selvitystä suojelupoliisille tehdyistä luotettavuuslausuntopyynnöistä. (Helsingin HAO 00/0409/2/2.6.2000, Hämeenlinnan HAO 01/0127/3/14.5.2001)

Muutamissa tapauksissa viranomaiset ovat kieltäytyneet luovuttamasta tietoja, koska pyydettyjen tietojen tuottaminen olisi heidän näkemyksensä mukaan vaatinut uuden rekisterin perustamista.

Lukiokohtaiset ylioppilassuoritukset-1. Ylioppilastutkintolautakunnan on luovutettava tarvittaessa ylioppilaskirjoitusten koulukohtaiset tulosluettelot myös sähköisessä muodossa. Tulosrekisteri on teknisesti muokattavissa siten, että rekisterin salassa pidettävien tietojen poistaminen on mahdollista. Tietojen luovuttamisessa kyse ei ollut uuden asiakirjan laatimisesta, vaan tiedon antamisesta osana jo olevaa asiakirjaa. (KHO 1663/21.6.2007)

Lukiokohtaiset ylioppilassuoritukset-2. MTV3 oli pyytänyt ylioppilastutkintolautakunnalta ylioppilastutkinnon tulosluettelon kokonaisuudessaan sähköisessä muodossa. Pyyntö oli evätty, koska rekisteri sisälsi salassa pidettäviä tietoja, joiden erottaminen olisi edellyttänyt tietojen muokkaamista ja uuden rekisterin laatimista. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen viittaamalla korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen. Sen mukaan salassa pidettävien tietojen poistaminen ei ole uuden asiakirjan laatimiseen rinnastettava ohjelmointitoimenpide, vaan tiedot voidaan erotella luettelosta. Julkiset tiedot rekisteristä oli näin ollen luovutettava. (Helsingin HAO 07/1269/2/21.9.2007)

Rekisterien ristiinajo. Tilintarkastajat olivat oikeutettuja saamaan kaupungilta tarvitsemansa tiedot väärinkäytöksiin selvittämiseksi sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmän ja henkilöstöhallinnon informaatiojärjestelmän tapahtuvana ristiinajona. Sosiaalihuollon johtaja oli alun perin kieltäytynyt tietojen luovuttamisesta saatuaan tietosuojavaltuutetulta lausunnon, jonka mukaan rekisteritietojen yhdistämiselle ei olisi perusteita. Kyseessä ei kuitenkaan ollut uuden rekisterin perustaminen vaan sellaisten tietojen ristiinajaminen, joihin tilintarkastajalla on oikeus. Tiedot oli luovutettava lisäksi sähköisessä muodossa. (Helsingin HAO 01/0191/2/2.4.2001)

Oikeudessa on otettu kantaa myös viranomaisen tietojen luovuttamistapaa koskevaan harkintavaltaan.

Verotustiedot perintätoimistolle. Perintätoimistolla oli oikeus saada julkisia tulo- ja varallisuusverotietoja henkilöistä, joilla toimistolla oli perittävää. Verohallitus sai kuitenkin päättää millä hakutavalla se tietoja luovuttaa. Verotustietojen salassapidolla ja luovutusrajoituksilla on tarkoitus turvata veroviranomaisten työskentely ja verovelvollisten yksityisyys. (KHO 2643/18.10.2007)

Telekuuntelutallenteiden luovuttaminen. Keskusrikospoliisin ei tarvinnut luovuttaa sähköisessä muodossa asianosaiselle hänestä esitutkinnan aikana syntyneitä telekuuntelutallenteita. Oikeusturvan kannalta tietojen luovuttamiseksi katsottiin riittävän asianosaisen mahdollisuus tutustua aineistoon KRP:n tiloissa etukäteen sovittuna ajankohtana. Tallenteissa oli kyse atk:n avulla ylläpidetyn rekisterin tiedoista, joiden luovuttamisessa teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa viranomaisella oli mahdollisuus omaan harkintavaltaan. (Helsingin HAO 517/18.4.2008)

Muista tietopyynnöistä poiketen henkilörekisteritiedoista tehtävä tietopyyntö on perusteltava eli tietoja pyytävän on ilmoitettava tiedon käyttötarkoitus. Sen sijaan kun tiedot luovutetaan rekisteristä suullisesti tai viranomaisen luona nähtäväksi, jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi, tietojen käyttötarkoitusta tai pyytäjän henkilöllisyyttä ei oikeuden mukaan tarvitse ilmoittaa.

Tietopyynnön sisältövaatimus. Tiedon pyytäjää ei voitu velvoittaa ilmoittamaan henkilötietojaan tai tietojen käyttötarkoitusta, kun palkkatietoja sisältävästä rekisteristä luovutettiin tietoja suullisesti tai siten, että asiakirja annettiin pyytäjän nähtäväksi, jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi viranomaisen luona. Sen sijaan luovutettaessa palkkatietoja kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa voitiin vaatia ilmoitettavaksi tietojen käyttötarkoitus sekä oikeus tallettaa ja käyttää tietoja. (Oulun HAO 455/I/16.11.2000)

Henkilörekisteriin liittyvä tietopyyntö. Tietojen saajalla on oltava oikeus tallettaa ja käyttää luovutettavia tietoja viranomaisen henkilörekisteristä kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Luonnollisen henkilön henkilökohtaisia tai tavanomaisia yksityisiä tarkoituksia varten suorittama käsittely on aina sallittu. Käyttötarkoitus voi kuitenkin asettaa käsittelyllekin lisärajoituksia, eikä tietojen tarvitse luovuttaa, jos niiden käyttötarkoitus ei ollut selvillä. Sosiaalivirastol-

ta oli pyydetty viranhaltijoita koskevia täydellisiä virkakorttiotteita tai vastaavia henkilörekisteritietoja toimitettavaksi postitse. Tietopyytäjä ei kuitenkaan suostunut pyydettyä perustelemaan oikeuttaan tietojen käsittelyyn eikä niiden käyttötarkoitusta. Hän pelkästään esitti, että tiedot olivat julkisia, joten ne oli julkisuuslain nojalla luovutettava. (Helsingin HAO 03/0321/2/28.5.2003)

Kuten muissakin tietopyynnöissä, asianosaisuus on myös salassa pidettävien rekisteritietojen osalta arvioitava erikseen.

Poliisin päivistysrekisteri. Poliisi oli velvollinen antamaan tietoja asiaosaiselle rikospaikalla tekemistään havainnoista ja muista toimituksista. Tietojen saaminen oli oikeutettua siitäkin huolimatta, että tiedot sisältävä poliisin *Päike*-päivistysrekisteri on julkisuuslain mukainen salassa pidettävä rekisteri. Tapauksessa asianosainen oli kutsunut poliisin vuokraamalleen varastolle, jossa oli tehty ilkkivaltaa. Myöhemmin hän oli pyytänyt saada tietoja poliisin tekemistä havainnoista ja päivistysrekisterin tehdyistä merkinnöistä korvausten hakemista varten. (Oulun HAO 07/2001/1)

Poliisin käyttäjälokijärjestelmä. Henkilö oli tiedustellut poliisilta, oliko joku Rikosseuraamusviraston henkilökunnasta tarkastellut ja mahdollisesti luovuttanut häntä koskevia *Riki*-tietojärjestelmään kirjattuja tietoja. Koska tiedonpyytäjän tarkoituksena ei ollut tarkastaa itseä koskevia merkintöjä, vaan tutkia tietoja käyttäjälokijärjestelmästä, tiedonsaantioikeus määräytyi hänen tekemänsä rikosilmoituksen perusteella. Sen nojalla hänellä oli oikeus saada pyytämänsä tiedot. (Helsingin HAO 04/1135/2/23.12.2004)

Tietosuojavaltuutetun lausunnosta löytyy eräs tapaus, milloin henkilötiedot muodostavat henkilörekisterin tai sen osan, jolloin rekisteritietoihin sovelletaan henkilötietolain säännöksiä.

Yhteenvetolistan automaattinen lähettäminen ehdokkaille. Ehdokkaista laadittu yhteenvetolistaa ei olisi pitänyt lähettää vaalin toimittamisen jälkeen automaattisesti kaikille viran hakijoille. Lista muodosti yhdessä hakemusten ja niiden liitteiden kanssa henkilörekisterin luonteisen valintarekisterin, jonka automaattinen lähettäminen kaikille hakijoille oli omiaan vaarantamaan hakijoiden yksityisyyden suojaa. Jokaisella oli kuitenkin oikeus pyynnöstä saada tietoja asiakirjoista. (TSV 12.4.1995)

Rekisteriä voi selata ilman, että kyseessä olisi tietojen luovuttaminen. Rekisteritietoja selaamalla voidaan kuitenkin tarkastella vain julkisia tietoja ja rekisterin sisältämät salassa pidettävät tiedot voivat estää se-lausluvan saamisen.

Rekisterin selaaminen. Pelkkä rekisterin selaaminen julkisen tiedon saamiseksi viranomaisen rekisteristä ei ollut henkilörekisterilain tarkoittamaa tietojen *rajoitettua* luovutusta. (EOA 2.10.1992)

Rikosrekisteritiedot. Rikosrekisterin selaamiselle ei ollut perusteita myöntää lupaa, koska salassa pidettävien tietojen tietoturvaa ei olisi ollut mahdollista järjestää yksityishenkilölle avattavassa käyttöyhteydessä. Oikeusrekisterikeskuksen rikosasiainrekisterin käyttöoikeutta oli haettu pro gradu -tutkielman tekoa varten. Tutkimusluvan saaminen edellyttäisi, että tietopyyntö on riittävästi yksilöity ja salassa pidettävien tietojen käyttötarkoitus ja suojauksen järjestäminen on selvitetty. (Kuopion HAO 22.9.2008)

Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa tietojen uudelleen käsittelyyn ja käyttämiseen eri tarkoitukseen, kuin mihin ne alun perin on luovutettu.

Verotietojen laajamittainen julkaiseminen. Jo julkaistuja henkilö-tietoja ei voida niiden julkaisemisen perusteella käsitellä uudelleen eri yhteyksissä ja eri tarkoituksessa, ilman että henkilötietosäännökset millään tapaa rajoittaisivat tällaista toimintaa. Tapaus liittyi yksityisten henkilöiden julkisista lähteistä keräämien verotietojen laajamittaiseen käsittelyyn ja edelleen myymiseen painettuina lehtinä tai tekstiviestipalveluna. Tapaukseen ei voitu soveltaa henkilötietolain 2. pykälän 4 momenttia, jonka mukaan henkilötietolakia ei sovelletaisi pelkästään journalistista tarkoitusta varten koottuun rekisteriin. Oikeuden mukaan henkilötietoja ei ollut tässä tapauksessa käsitelty toimituksellisissa tarkoituksissa. (KHO 3154/1/05)

Tiedottamisvelvoite

Viranomaisen tiedonantovelvollisuutta koskeva 19. pykälä velvoittaa viranomaisen pitämään esillä valmisteilla olevia hankkeita koskevia asiakirjoja. Viranomaisen on pidettävä yleisesti saatavilla asiakirjoja,

joista selviävät merkittävät suunnitelmat, selvitykset ja ratkaisut. Lisäksi on pidettävä esillä asiakirjat joista selviävät tiedot lainsäädännön uudistamista koskevan työn toimeksiannosta, käynnistämisestä määräajasta sekä asiaa valmistelevalta henkilöstä. Toisaalta tiedottamalla voidaan asioista kertoa jotakin olennaista yleisemmällä tasolla myös sinällään salassa pidettävistä yksityiskohdista, esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen yleisestä kehityksestä ilman, että asiakkaiden yksityisyydensuojaa tarvitsisi rikkoa. Avoimuus edellyttää viranomaislähtöistä toimintaa.

Keskeneräisissä asioissa lain säätämä tiedonantovelvollisuus kohdistuu lainsäädännön uudistamiseen ja yleisesti merkittävien asioiden valmisteluun. Lainvalmisteluhankkeissa tiedottaminen voi kohdistua hankkeiden käynnistämiseen, toimeksiantoon, määräaikaan, vastaviini henkilöihin, ministeriöihin ja muihin mukana oleviin viranomaisiin. Yleisesti merkittävillä suunnitelmilla, selvityksillä tai ratkaisuille on tyypillistä, että niiden kohteena on useita henkilöitä, niiden vaikutukset ovat huomattavat tai ne koskevat laajoja toiminnan alueita. Merkittävään päätökseen liittyvä selvitys on tyypillisesti itsenäinen kokonaisuus, joka koostuu suunnitelman tai ratkaisun vaihtoehdoista, perusteista ja vaikutuksista. Selvityksen ulkopuolelle voidaan jättää hyvin alustavat kuvaukset tai luonnosmaiset muistiot. Viranomaisen valmistelun yhteydessä toteuttama tai tilaama tutkimus tai tilasto voi olla osa sisäistä valmisteluaineistoa. Tämäntapaiset aineistot tulevat julkisiksi valmistuttuaan käyttötarkoitukseensa, vaikka muut asiakirjat olisivatkin vielä keskeneräisiä.

Viranomaisen tiedotuksen on oltava tasapuolista, riittävää ja asiallista. Tiedon julkistamisessa tulisi huomioida asianosaisen oikeus tietää ensimmäisenä itseään koskevasta asiasta.

Tiedottamisen tasapuolisuus. Viranomaisen, esimerkkitapauksessa poliisin, julkisen tiedottamisen on oltava tasapuolista. Tiedotustoitinnassa kaikkia osapuolia on kohdeltava tasapuolisesti riippumatta alueellisista, kielellisistä ja poliittisten näkökantojen eroista. (EOAK 2783/2004)

Oikeat tiedot. Virkamiehen on huolehdittava, että annetut tiedot ovat oikeita, jotta asiakkaan oikeusturva ei vaarannu ja luottamus viranomaistoimintaan säilyy. Tapauksessa pääministerin erityisavustaja oli vastannut ennakkoverosuoritusten maksamista koskevaan kirjeeseen virheellisesti. (AOK 708/1/03/28.8.2003)

Monipuolinen tiedotus. Sisällöltään mitäänsanomattoman tuntui-

nen ilmoitus kaavoituskatsauksesta täytti rakennusasetuksen vaatimuksen. Viranomaisen olisi kuitenkin pitänyt pyrkiä tätä monipuoliseen, kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäävään tiedottamiseen. (AOK 930/1/91/31.8.1993)

Asianosaisen oikeus tietoon ennalta. Sosiaalilautakunnan päätöksestä olisi tullut tiedottaa asianomaiselle ennen kuin tieto annettiin julkisuuteen. Asiakas oli saanut tiedon itseään koskevasta päätöksestä sanomalehdestä ennen postissa lähetetyn päätöksen saapumista. Asiaan oli kuitenkin vaikuttanut tiedonvälityksen nopeus ja se, että viranomaisten on suhtauduttava tiedotusvälineiden edustajiin palveluhenkisesti. (AOK 802/1/99/20.4.2001)

Yleistiedonanto. Viranomaisen on pidettävä yleistiedonantoa esillä määrätty aika ja asiasta on ilmoitettava virallisessa lehdessä, viranomaisen ilmoitustaululla tai muuten sopivassa sanomalehdessä. Tapauksessa lääninhallitus ei ilmoittanut tien sulkemispäätöksestä. Läänin olisi tullut ilmoittaa asiasta asianomaiselle sekä muille tiedossa oleville, joilla on oikeus hakea asiaan oikaisua tai valittaa asiasta. Lain mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena, todisteellisena tai yleistiedonantona. (EOA 664/2005)

Päätöksen julkipano. Rakennustarkastaja sai huomautuksen kun rakennuslupahakemuksen julkipano ei jatkunut valitusajan loppuun saakka. Viranomaisen velvollisuutensa on lisäksi huolehtia siitä, että ratkaisuja koskevat asiakirjat toimitetaan asiakkaalle ajoissa. Nyt päätös oli postitettu asianosaiselle valitusajan jo umpeuduttua. (AOK 597/1/97/16.3.1999)

Asiallinen kielenkäyttö. Virkamiehellä on velvollisuus käyttäytyä asemansa mukaisesti ja käyttää asiallista kieltä. Kun poliisilaitokselta oli tiedusteltu sinne jätetyn rikosilmoituksen käsittelystä, oli vanhempi konstaapeli vastannut epäasiallisesti. Tämän mukaan poliisilla ei ollut aikaa ”turhaan jaaritteluun selvissä asioissa”, ja että asiakas ”valittakoon vaikka Niinistölle tai Itälälle poliisin puutteellisista resursseista”. Huomautuksen sai myös TE-keskus asiakkaan kanssa käymästään sähköpostikirjeenvaihdosta: viranomainen ei ollut vastannut viivytyksettä ja asiallisesti saamiinsa asiallisiin kysymyksiin. (AOK 1422/1/02/28.8.2003, AOK 389/1/05/3.5.2007, AOK 131/1/03/19.8.2004)

Virkamiehen sanavalinnat. Virkamiehen tulee kiinnittää erityistä huomiota tekemiinsä sanavalintoihin antaessaan tiedotusvälineille lausuntoja tai haastatteluja luonteeltaan arkaluontoisissa asioissa. Tuomiokapitulin virkamies oli todennut tiedotusvälineille, että kirkkoherran virkaa hakenut ei ollut kelvollinen virkaan ”henkilöön liittyvistä syistä”. Hakija oli tästä syystä kokenut joutuneensa sosiaaliseen

häpeään, vaikka kyse olikin ollut hänen vaalikelpoisuudestaan. (AOK 70/1/05/28.3.2006)

Oikeusministerin lausunnot. Oikeusministeri oli antanut tiedotusvälineille lausuntoja tuomioistuimissa ratkaistuista ja vireillä olleista asioista. Kantelijan mielestä oikeusministeri pyrki vaikuttamaan tuomioistuimen ratkaisuihin ja menettelytapoihin. Oikeuskansleri totesi, että oikeusministerin tulee noudattaa erityistä varovaisuutta esittäessään kannanottoja, sillä lausumat ovat tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta ongelmallisia. (OKA 195/1/05/28.1.2008)

Tietovuodot. Viranomaisen olisi puututtava itseään koskeviin tietovuotoihin. Tapauksessa poliisijohdon olisi reagoitava poliisissa ilmenneisiin tietovuotoihin ja järjestettävä henkilökunnalle koulutusta asiassa. (EOA 278/2005)

Viranomaisen on tiedotettava asianmukaisella tavalla myös rutiinimaiselta tuntuvista asioista. Tiedotustoiminnassa on noudatettava julkisuuslakia.

Tiedottamista edellyttävät päätökset. Viranomaistiedottamista edellyttäviä laajavaikutteisia suunnitelmia ja toimenpiteitä olivat mm. peruskoulun ala-asteen lakkauttaminen, lentopaikan pitoa koskevan lupahakemuksen vireilläolo ja moottoriradan käyttötarkoituksen muuttaminen niin, että opetus- ja harjoituskäytön lisäksi sillä voitiin pitää vuosittain enintään neljä kilpailupäivää. (KHO 6/10.1.1997, KHO 6090/27.12.1984, KHO 1989 A 85)

Katkos sähköpostiliikenteessä. Kunnan olisi pitänyt tiedottaa kahden kuukauden toimintakatkoksesta kunnan yleisessä sähköpostiliikenteessä. Katkos oli niin pitkä, että hyvä hallintotapa olisi edellyttänyt asiasta tiedottamista. (OKA 547/1/04/14.12.2005)

Virantäytön julkisuus. Viranomaisen tulee myös viranhakumenetelyssä noudattaa julkisuusperiaatetta ja avoimuutta. Tiedotusvälineiden on tärkeää saada halutessaan tieto viran täytön alkamisesta, jolloin julkisen vallankäytön seuraaminen ja myös kritisointi on mahdollista. Valintaperusteista tiedottaminen katsotaan viranomaisen virkavelvollisuudeksi. Nimitysehdotusta on perusteltava nimitysmuistiossa jos virkaan nimitettäväksi esitetään hakijaa, johon nähden joku toinen hakija on koulutuksen, työkokemuksen taikka muiden seikkojen vuoksi selkeästi ansioituneempi. Nimitysmuistiolla on tällaisessa tapauksessa tärkeä merkitys arvioitaessa, onko hakijoita kohdeltu tasapuolisesti nimitysasiassa. (EOA 2831/2007, EOA 2957/2001, EOA 225/2000)

Neuvontavelvollisuus on viranomaisen lakisääteinen tehtävä. Käytännössä viranomaisen tarjoama neuvonta on useimmissa tietopyyntöihin liittyneissä ongelmatapauksissa ollut puutteellista. Viranomaisen tulisi esimerkiksi neuvoa tietoa pyytävää yksilöimään tietopyyntönsä oikein. Lain mukaan viranomaisen tulisi ohjata ja avustaa kansalaista tiedonsaantiin liittyvissä kysymyksissä.

Neuvontavelvollisuus. Hallintolain mukaiseen menettelytapaneuvontaan kuuluu antaa tietoja myös viraston käytännöistä. Vastaamisvelvoite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Yleisesti voidaan lähteä siitä, että kirjalliseen tiedusteluun annetaan kirjallinen vastaus. Kyseisessä tapauksessa valittaja oli toimittanut käräjäoikeuden päätöksen viranomaisen tietoon, mutta viranomainen ei kuitenkaan huomionnut päätöstä, koska siitä puuttui allekirjoitus. Oikeusasiamiehen mukaan viranomaisen olisi tullut vastata kantelijalle asianmukaisesti, vaikka kyseessä ei ollutkaan varsinainen tiedustelu. (EOA 1302/2006)

Neuvonnan raja. Yritysasiamiehen olisi pitänyt neuvoa asiakkainaan olleita yrityksiä oikeista menettelytavoista laina-asioiden hoitamisessa. Kyse oli myös asianmukaisesta tiedon välittämisestä kuntalaisille. Tapauksessa yritysasiamies oli neuvonut yrittäjiä oikeiden menettelytapojen sijaan itse laina-asioissa, kun lain mukainen lainahakemuksen laadintapaikka olisi ollut pankki. (AOK 681/1/90/24.1.1992)

Tietoaineistojen tuottaminen

Julkisuuslaissa (20. ja 21. pykälissä) määritellään erikseen viranomaisen velvollisuudet tietoaineistojen tuottamiseksi ja jakamiseksi. Omaaloitteisesti viranomainen voi tuottaa tietoaineistoa, oppaita, tilastoja tai julkaisuja. Laatimisvelvoitetta peilataan saatavissa olevien julkisten asiakirjojen ja yleisen tilastotuotannon avulla. Tuotetuissa aineistoissa voidaan kuvata viranomaisen tuotettuja ja tarjottavia palveluja, ratkaisukäytäntöjä, yhteiskuntaoloja ja niiden kehitystä viranomaisen toiminta-alalla. Yksilöitä ja yhteisöjä tulee informoida heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Omaaloitteisesti tuotetun tiedotusaineiston ohella viranomaiset

voivat tuottaa tai luovuttaa tietojärjestelmissä olevaa tietoaineistoa sitä tarvitseville myös erillisten pyyntöjen pohjalta. Pyyntöön pohjautuvan aineiston tuottaminen on yksittäisen viranomaisen harkinnassa, ja kieltäytyminen tästä on täysin mahdollista. Aineiston tuottamisen mahdollisuuksia voidaan arvioida esimerkiksi tarvittavien tietojen haku- ja yhdistelyperusteiden, määrän ja laadun ja aineiston tulevan käyttötarkoituksen pohjalta. Luonnollisestikaan aineiston luovuttaminen ei saa olla ristiriidassa salassapitosäännösten tai henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön kanssa.

Oikeuskäytännön mukaan viranomaisen on ohjeistusta laatiessaan noudatettava huolellisuutta ja käytettävä mielellään molempia virallisia kieliä.

Tarkka ohjeistus. Ohjeita kirjoittavien viranomaisten on noudatettava sellaista tarkkuutta, ettei vastaanottajille synny asioista virheellisiä tulintoja tai oikeudenmenetyksiä. Ongelmatilanne liittyi maataloustukia koskeviin hakuohjeisiin ja tukien saamisen edellytyksiin. Kotieläintuen edellytykseksi oli valtioneuvoston päätöksessä mainittu ”vähintään 3 hehtaaria maa- ja puutarhatalouden harjoittamiseen käytettyä peltoa vuonna 1996”. Maa- ja metsätalousministeriön yleiskirjeessä oli käytetty samaa sanamuotoa, mutta sen viljelijöille jaetussa ohjeessa tuen edellytykseksi kerrottiin ”vähintään 3 hehtaaria maatalouden harjoittamiseen käytettyä peltoa hallinnassa 15.5.1996” (AOK 70/1/97/26.8.1998)

Asiakirjojen kieliversiot. Vain toisen kotimaisen kielen käyttäminen viranomaistoiminnassa on omiaan heikentämään asianosaisen mahdollisuuksia ymmärtää asiaa ja herättämään siinä epäluuloja. Kahden kielen käyttämistä esimerkiksi samalla viranomaisen lomakkeella voida pitää asianmukaisena. Tapauksessa ympäristöministeriöltä oli pyydetty Natura 2000-verkoston liittyviä asiakirjoja ruotsinkielisenä. Osa aineistosta oli toimitettu ruotsiksi, mutta osassa asiakirjoista asian kannalta oleelliset asiat olivat ruotsiksi ja muu teksti suomeksi. (OKA 1251/1/00/20.8.2002)

Tarvittava julkinen tietoaineisto on oltava pyytäjän saatavissa ilman ylimääräistä vaivannäköä. Viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta tuottaa sellaista aineistoa, jota sillä ei ole.

Televalvontatiedot. Tieto julkisesta asiakirjasta, kuten itseä koskevista televalvontatiedoista, olisi pitänyt antaa tiedonpyytäjälle pyydettyllä tavalla. Pelkkä tietojen suuri määrä ei voinut olla riittävä peruste

kieltäytymiselle, koska viranomaisen on huolehdittava tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta. Tapauksessa keskusrikospoliisilta oli pyydetty televalvontatiedot kahdesta omasta puhelinliittymästä. Tiedonpyytjä oli saanut tutustua tietoihin poliisilaitoksella, mutta oli halunnut niistä myös kirjalliset tulosteet. Keskusrikospoliisi oli tästä kieltäytynyt tietojen määrän vuoksi ja koska luovutuksesta olisi aiheutunut kohtuutonta haittaa poliisin muille virkatoimille. (Kuopion HAO 1578/04/23.2.2007)

Aineiston erillinen tuottaminen. Lääkelaitoksen ei tarvinnut laatia tiedonpyytäjälle erillistä asiakirjaa, jossa olisi eroteltu, kuinka monta tutkimushenkilöä kuuluu kuhunkin ns. ATC-luokkaan. Viranomaiselle ei ollut kysyttyjä tietoja valmiina, sillä ATC-luokalla jaoteltiin lääkkeet tiettyihin luokkiin, eikä luokittelu ollut tutkimushenkilön ominaisuus. Pyydettyjen lukumäärätietojen luovuttaminen yksittäisistä ilmoituksista olisi edellyttänyt niiden manuaalista poimimista, laskemista ja taulukointia ja aiheuttanut täten kohtuutonta haittaa viranomaistoiminnalle. (Helsingin HAO 262/12.4.2005)

Tiedon hinta

Tieto julkisesta asiakirjasta on annettava maksutta, jos tiedonanto tapahtuu suullisesti tai asiakirja annetaan viranomaisen luona nähtäväksi, kuunneltavaksi tai jäljennettäväksi. Sähköisesti tallennettu julkinen asiakirja on toimitettava maksutta sähköpostiin. Tietojen luovutus on maksutonta myös silloin, kun pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu kyseisen viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvollisuuden piiriin. Viranomaisen ei voi periä maksua myöskään tiedon hakemisesta ja käsittelystä silloin, kun kyseessä on tavanomainen tietopyyntö. Tällöin maksu tiedonhausta voidaan periä ainoastaan, jos pyydetty asiakirja ei ole kyllin tarkasti yksilöity.

Valtion maksuperustelaisissa edellytetään perusteltua syytä maksun perimiselle. Vastaavasti tiedon antamisesta kopiona tai tulosteena voidaan periä erillinen korvaus. Maksullista voi olla aineiston tuottaminen pyynnöstä. Tietojen antamisesta tutkimustarkoitukseen voidaan antaa alennusta tai vapauttaa kokonaan maksusta. Tavanomaisen tietopyynnön kohdalla kyseeseen voi tulla enintään omakustannushinnoittelu, johon kuuluvat myös tiedon etsimisestä aiheutuvat työkustannukset. Viranomaisen on kuitenkin määrättävä kopioinnista tai tulostamisesta perittävä maksu ja julkaistava tieto julkisessa verkossa, ellei julkaise-

mista pidetä muuten ilmeisen tarpeettomana. Jos tiedonpyytjä ei ole tyytyväinen viranomaisen määräämään maksuun, voi muutosta hakea ensin viranomaiselta itseltään ja tästä muutoshakemuksesta tehdystä päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Esimerkkitapauksissa viranomainen on perinyt maksua lain mukaan maksuttomista asiakirjoista ja palveluista tai maksu on ollut kohtuuton. Maksullisten palvelujen kohdalla, esimerkiksi kopioiden hintoja, voidaan arvioida yksityisen sektorin hintoja vasten. Viranomaisen veloittamista työn kustannuksista ei löytynyt esimerkkiä.

Maksuton tieto. Mahdollisuus periä maksu viranomaisen tietopalveluna antamasta tiedosta koskee ainoastaan julkisuuslain 21. pykälässä tarkoitettua, pyynnöstä tuotettua tietoa. Yksilöityjen asiakirjojen etsinnästä ei ole lainmukaisia perusteita periä erillisiä maksuja. Viranomaisella on velvollisuus antaa pyydetty asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi, eikä viranomaisella ole oikeutta periä maksua tällaisesta tiedon antamisesta. Kopioista viranomainen voi laskuttaa, mutta kustannuksiin ei voida sisällyttää sellaisten toimien aiheuttamia kustannuksia, joiden maksuton toimittaminen kuuluu viranomaisen velvollisuuksiin. (EOA 3211/2001)

Maksuton puhelinneuvonta. Oikeus maksuttomaan neuvontaan on jokaiselle kuuluva perusoikeus niin valtionhallinnossa kuin kuntasektorilla. Kaupungin olisi pitänyt saattaa puhelinpalvelunsa hyvän hallintotavan mukaiseksi ja kattaa neuvontapalvelun kustannukset kaupungin muista tuloista. (EOA 1933/2005)

Tiedotusvelvollisuus ja ulkoistettu puhelinpalvelu. Ajoneuvohallinto oli siirtänyt osan veroneuvontatehtävistä ulkopuoliselle yritykselle. Veroviranomaisena sillä ei kuitenkaan ollut oikeutta ulkoistaa oman neuvontavelvollisuutensa piiriin kuuluvia toimintoja. (EOA 1806/2005)

Oikeus periä korvaus. Tullihallituksella oli oikeus periä kohtuullinen maksu hallussaan olevien pöytäkirjojen jäljennöksistä. (KHO 2508/3.10.2007)

Perittävä korvaus. Viranomaisen asiakirjan luovuttamisesta perimä maksu tulee olla kustannusmääräinen. Kohtuuttomat maksut ja hinnoittelu, jotka eivät ole kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisia, vaarantavat perustuslailla turvattu julkisuusperiaatteen toteutumista. Tarvittaessa liuskakohtaiset maksut olisi porrastettava ja maksuille määriteltävä yläraja. Kaupallisten kopiopalvelujen hintoja voidaan pitää suuntaa-antavina arvioitaessa tietopyyntöön liittyvien varsinaisten kopiokustannusten suuruutta. Päätteessään asiakirjoista perittävistä

kopiomaksuista kunnan tulee noudattaa kustannusvastaavuuden periaatetta, eikä maksuja saa edes kunnan itsehallintoon kuuluvan harkintavallan puitteissa määrätä tiedon antamisesta aiheutuvia kokonaiskustannuksia suuremmiksi. (Vaasan hallinto-oikeus 493/20.8.2008, Vaasan HAO 00097/07/2205)

Tietopyyntökohtainen hinnoittelu. Viranomaisen tietopalvelusta voidaan periä maksu, joka saa tuottaa voittoakin. Maksu ei saa kuitenkaan olla sillä tavoin kustannuksia vastaamaton, että se voitaisiin katsoa veron luonteiseksi. Kunnanhallitus oli ylittänyt toimivaltansa määrätessään maksun, koska päätös oli tehty selvittämättä asiakirjan kunnalle aiheutuvien kustannusten määrää. (Oulun HAO 455/I/16.11.2000)

Eri tilauksesta valmistettava jäljennös. Korkein hallinto-oikeus ei tutkinut hakemusta, jossa asianosainen oli pyytänyt tapaustaan koskevien arkistoitujen oikeusasiakirjojen maksutonta luovutusta. Eri tilauksen perusteella valmistettavasta asiakirjajäljennöksestä voidaan periä maksupalvelulain mukainen korvaus. (KHO 280/8.2.2007)

Kohtuullinen korvaus. Asiakirjajäljennöksestä perittävä hinta tuli rajoittaa sen antamisesta keskimäärin aiheutuviin kustannuksiin. Julkisuusperiaatteen toteutuminen saattaa vaarantua, mikäli asiakirjajäljennöksistä perittävät maksut ovat todellisia kustannuksia suuremmat. Viranomaisen on pystyttävä esittämään riittävä kustannuslaskentaan pohjautuva perustelu asiakirjajäljennöksiä koskevalle hinnoittelukäytännölleen. Kantelija oli pyytänyt kunnalta jäljennöksiä kaavaselostuksesta, jonka hinnaksi kunta oli ilmoittanut lähes 300 markkaa, vaikka kopioiden hinta yksityisessä kopioliikkeessä olisi ollut 50–70 markkaa. (OKA 1207/1/01)

Asianosaisuus. Jos viranomaisen kuulee jotakin tahoja osana lainvalmistelua, viranomaisen tässä tarkoituksessa antama asiakirjajäljennös on maksuton, koska viranomaisen suoritteen tuottaminen ei tällöin johdu vastaanottajasta. Tilanne on eri jos viranomaiselta pyydetään asiakirjasta kopio. Jäljennös on tällöin lähtökohtaisesti toimeksiantonosta aiheutuva maksullinen suorite. (OKA 20.7.1995)

Uusi jäljennös jo luovutetusta asiakirjasta. Sosiaalihuollon viranhaltijan ei tarvinnut antaa maksutta uutta jäljennöstä jo kerran antamastaan päätöksestä. (Uudenmaan läänioikeus 28.10.1993)

Lainvastainen menettely

Yksittäinen viranhaltija voi syyllistyä virkasalaisuuden rikkomiseen jos hän oikeudettomasti paljastaa ei-julkisen tiedon tai käyttää sitä omaksi

hyödykseen tai toisen vahingoksi. Vastaavasti viranhaltija voi syyllistyä virkavelvollisuuden laiminlyöntiin kieltäytyessään luovuttamasta tietoa julkisesta asiakirjasta tai laiminlyödessään tiedottamisen sitä lain edellyttämästä vireillä olevasta asiasta. Tiedottamisvelvollisuuden laiminlyönti sellaisenaan ei kuitenkaan ole rankaistava teko, koska tiedottaminen ei sinällään ole julkisen vallan käyttöä.

Viranomaisen korvausvastuu liittyy tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Korvausvastuuseen saatetaan joutua yksityisen arkaluonteisen tiedon tai liike- tai ammattisalaisuuden paljastamisesta tai virheellisen tiedon antamisesta. Vahingonkorvausvastuu voi liittyä erikseen esimerkiksi tiedotteesta annettuun katteettomaan lupaukseen tai virheelliseen tiedottamiseen. Käsittelyajasta ei sinällään ole julkisuuslaissa erityistä valitusmahdollisuutta, vaan ongelman jatkokäsittely edellyttäisi hallinto-kantelua virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Vaitiolovelvollisuus ja tietojen hyväksikäyttökielto koskee viranomaisen palveluksessa olevan lisäksi luottamustehtävää tai viranomaisen toimeksiannosta tehtäviä hoitavaa henkilöä ja harjoittelijaa tai muutoin viranomaisessa toimivaa henkilöä. Samoin ne henkilöt, joille viranomainen on lain tai laissa annetun luvan perusteella luovuttanut salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamiseen, johon asianosaisten tiedonsaantioikeus on perustunut. (Julkisuuslaki 23 §)

Oikeustapauksissa käsiteltiin toisaalta tietojen virheellistä luovuttamista ja toisaalta luovuttamatta jättämistä silloin, kun tiedot olisi tullut pyytäjälle luovuttaa.

Ennenaikainen tiedottaminen. Laamanni oli menetellyt kyseenalaisesti luovuttaessaan toimittajalle oikeudenkäyntiaineistoa ennen oikeudenkäynnin alkamista. Asiakirjoihin sisältyi myös salassa pidettäviä dokumentteja. Kyseinen aineisto on syyttäjän vastuulla ja toimittaja olisi tullut ohjata syyttäjän luo. (OKA 14.2.1997)

Julkisen asiakirjan panttaaminen. Viranomaisen edustaja tuomittiin rangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta kun tämä ei ollut antanut julkista asiakirjaa sitä pyytävälle. (Itä-Suomen hovioikeus 33/24.1.1995) Rakennustarkastaja oli menetellyt lainvastaisesti kieltäytyessään antamasta tietoja rakennuskaavasta ja rakennusjärjestyksestä, vaikka ne olivat julkisia asiakirjoja. Hän oli lisäksi menetellyt virkavelvollisuksiensa vastaisesti kun oli jättänyt antamatta neuvoja.

(EOA 26.4.1991)

Viivyttely asiakirjan luovuttamisessa. Viranhaltija syyllistyi tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen luovuttaessaan asiakirjan vasta kuukauden kuluttua sen julkitulemisesta. Tapauksessa henkilö oli pyytänyt 15.4.1994 asiakirjaa, joka oli julkinen viimeistään 25.4.1994. Pyytjä sai asiakirjan haltuunsa kuitenkin vasta 25.5.1994. Asiakirja oli pitänyt luovuttaa viipymättä sen julkiseksi tuleminen jälkeen ja viimeistään 9.5.1994 mennessä. (Itä-Suomen hovioikeus 19.6.1997)

Suljetun oikeuskäsittelyn rajaaminen. Kihlakunnanoikeus oli menetellyt virheellisesti kun se ei ollut täsmällisesti todennut, miltä osin oikeudenkäynti oli toimitettava yleisöltä suljettuna. Käräjätuomari ei ollut myöskään ryhmitellyt asian käsittelyä siten, että se olisi tapahtunut suljetuin ovin vain tarpeellisin osin. (EOA 4.9.1991)

Viranomaisen antamasta virheellisestä tiedosta aiheutuneita vahingonkorvauksia käsiteltiin kahdessa tapauksessa.

Työvoimaneuvojan virhe. Valtio veloitettiin korvaamaan työvoimaneuvojan antamista virheellisistä tiedoista aiheutunut vahinko. Kyse oli paluumuuttajalle tärkeiden ja häneen pakottavina sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Tietojen antaminen oli olennainen osa työvoimaneuvojan virkatehtäviä ja julkisen vallan käyttöä. (KHO 1989:50)

Virheellinen rakentamisneuvonta. Vahingon katsottiin syntyneen kunnan tuottamuksesta kun se oli omakotitalorakentajille järjestämässään tilaisuuksissa varauksetta antanut ohjeita rakennustyyppistä ja suosituksia perustamistavasta varmistamatta sitä, soveltuivatko rakennustyyppit kaikkiin rakennuspaikkoihin. Yhden rakentajan talo oli maapohjan pehmeiden ja edellytetyn laattaperustuksen takia painunut ja vaurioitunut. (KKO 1983 II 9)

Viranomaisen ei saa julkistaa salassa pidettävää tietoa edes silloin, kun asianomainen itse on tiedon jo julkistanut.

Viranomaisen salassapitovelvollisuus. Viranomaisen salausvelvollisuus säilyy, vaikka asianomainen olisi itse kertonut julkisesti viranomaisessa salassa pidettävistä asioistaan. Tapauksessa kaupunginhallituksen esityslistalla internetissä oli kerrottu valitusasian yhteydessä valittajan olevan toimeentulotuen saaja. Viranomainen oli puolustanut menettelyään sillä, että valittaja on muussa yhteydessä itse julkisesti kertonut itsestään salassa pidettäviä tietoja. Tällä ei voinut kuitenkaan olla merkitystä viranomaisen menettelyn kannalta, vaan salassa pidettävän tiedon julkistaminen viranomaistoiminnassa on lainvastaista. (AOK 481/1/03 /10.1.2005)

Muutoksenhaku

Muutosta viranomaisen päätökseen voi hakea, kun viranomainen on kieltäytynyt luovuttamasta pyydettyä asiakirjaa tai ei ole antanut kaikkia pyydettyjä tietoja. Toisaalta valituksen kohteena voi olla myös myönteinen luovutus päätös, jos esimerkiksi kolmas osapuoli katsoo tietojen luovuttamisen loukkaavan jonkun oikeuksia tai aiheuttavan vahinkoa. Tällöin valittajana on useimmiten mainittu kolmas osapuoli tai tämän etuja valvova taho, kuten rikoksesta epäillyn etua valvova poliisi. Valituskelpoinen päätös voi koskea myös toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu, jätetty tutkimatta tai kun viranomaisen katsotaan perineen maksua väärin perustein.

Julkisuuslain soveltamisen suhteen valitusperusteena voi olla viranomaisen toimivallan ylitys, virheellinen lain soveltaminen, hallinto-oikeudellisten periaatteiden vastainen harkintavallan käyttö tai menettelyvirhe. Tietopyynnön arvioinnin suhteen voidaan valittaa virheellisestä asiakirjan tai salassapidon vahinkoedellytysten tulkinnasta tai harkintavallan syrjivästä käytöstä. Ensi vaiheessa kielteinen päätös tai epätyytyttävä menettely voidaan saattaa ratkaistavaksi viranomaisen sisäisenä oikaisuna. Päätösvaltainen viranomainen tämääntapaisessa tilanteessa voi olla esimerkiksi ministeriön osastopäällikkö, kansliapäällikkö, ministeri, neuvottelukunta, kunnallinen lautakunta tai kunnanhallitus.

Viranomaisen on liitettävä kielteiseen päätökseensä valitusoikeus josta selviää miten ja kenelle päätöksestä voi valittaa. Valitusaika on 30 vuorokautta. Samasta asiakirjasta on kuitenkin mahdollista tehdä uusi pyyntö, eikä viranomaisen kielteinen päätös estä saman asian uutta käsittelyä, jos esimerkiksi tiedonpyytäjällä on tulkinnanvaraisessa tilanteessa esittää paremmat perustelut. On syytä huomata, että viranomaisen antama ilmoitus ei ole valituskelpoinen päätös. Jos viranomainen ei esimerkiksi vastaa tietopyyntöön ollenkaan tai ainoastaan ilmoittaa, ettei luovuta aineistoa tai ettei pyydetty aineisto ole viranomaisen hallussa, ei ole olemassa päätöstä josta voitaisiin valittaa hallinto-oikeuteen. Tällaisessa tapauksessa viranomaisen toiminnasta voi valittaa viranomaista valvovalle taholle tai oikeusasiamiehelle. Valitustahoja voivat viranomaisen esimiehen ohella olla esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri tai tietosuoja-valtuutettu.

Asiakirjajulkisuutta koskeva päätös voidaan saattaa uudelleen arvioitavaksi alueellisessa hallinto-oikeudessa ja tämän jälkeen korkeimmassa

hallinto-oikeudessa. Alueellisen hallinto-oikeuteen voidaan valittaa valtioneuvoston alaisen paikallisen tai alueellisen viranomaisen, kunnan viranomaisen, käräjä- tai hovioikeuden, työryhmän tai korkeimman oikeuden päätöksestä. Sen sijaan eduskunnan viraston, valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiin samoin kuin eduskunnan valitseman Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen toimielinten sekä niiden keskushallintoihin kuuluvien viranomaisten päätöksiin haetaan muutosta valittamalla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tietoja valittamisesta hallinto-oikeuteen löytyy osoitteesta www.oikeus.fi.

Jos valitus koskee tiedosta perittyä maksuperustelain (150/1992) mukaista maksua, oikaisua voi vaatia maksun perineeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksesta annetusta päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä ei voi valittaa. Valituksen voi tehdä ainoastaan asiassa asianomainen henkilö.

Valittaja. Henkilöllä ei ollut oikeutta valittaa viranomaisen asiakirjan luovuttamista koskevasta päätöksestä, koska päätös ei kohdistunut valittajaan eikä vaikuttanut välittömästi hänen oikeuksiinsa, velvollisuuksiinsa tai etuihinsa. (Vaasan HAO 02114/05/1203)

Muutoksenhakua varten tarvitaan oikean viranomaisen antama valituskelpoinen viranomaisen päätös. Päätökseen on liitettävä muutoksenhakua koskevat ohjeet. Tällöin esimerkiksi sähköpostitse annettu kielteinen vastaus ei riitä, vaan viranomaiselta on vaadittava valituskelpoinen päätös.

Viivytyksetön ratkaisu. Tiedonpyytäjällä on oltava oikeus saada viivytyksettä perusteltu päätös valitusosoituksin, jollei pyydettyjä tietoja luovuteta. (OKA 9.5.1995)

Muutoksenhaussa tarvittavien asiakirjojen toimittaminen. Viranomaisen on toimitettava riittävän ajoissa muutoksenhaussa tarvittavat asiakirjat ja pöytäkirjaotteet. Viranomaisen pöytäkirjanote saapui asiamiehelle vasta viikko valmistumisensa jälkeen ja päivää ennen valitusmääräajan umpeutumista. Tämän jälkeen pyydetty vastineet toimitettiin vastauksen antamiseen varatun määräajan viimeisenä päivänä. (AOK 174/1/89/10.5.1991)

Toimivaltaisen viranomaisen päätös. Asia siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle kun väärä viranomainen oli tehnyt tietojen luovuttamisesta kielteisen päätöksen. (Helsingin HAO 00/0378/2/12.5.2000)
Asia palautettiin uudelleen päätettäväksi, koska projektijohtaja ei ollut

toimivaltainen viranomainen päättämään asiassa. Tapauksessa oli pyydetty asukashaastattelujen asiakirjoja, jotka liittyivät moottoritiehankkeeseen. Kielteisen päätöksen asiasta oli antanut tiehallinnon projektipäällikkö tiejohtajan suullisesti valtuuttamana. (Helsingin HAO 01/0462/2/29.6.2001)

Muutoksenhakuosoite. Kunnan valiokunta oli laiminlyönyt kielteisen tietojenluovutus päätöksen yhteydessä muutoksenhakuosoitteen antamisen. (OKA 991/1/05/25.7.2007) Kaupungin tilapalvelupäällikkö ei ollut antanut kielteisen tietojenluovutus päätöksen yhteydessä valitusosoitetta hallinto-oikeuteen. (AOK 1/1/05/2.1.2007)

Muutoksenhakuoikeus kieltäytymisen perusteena. Viranomainen ei saanut kieltäytyä sille esitetystä tietopyynnöstä sillä perusteella, että hakijalla olisi ollut myöhemmin mahdollisuus hakea päätökseen muutosta hallintokanteluna. (EOA 3009/2007)

Osin peitetty asiakirja. Osin peitettyä asiakirjaa ei pidetty viranomaisen valituskelpoisena päätöksenä tapauksessa, jossa oli kysymys luovuttamatta jätetyistä nimitiedosta. Tästä syystä oikeus ei suostunut käsittelemään asiaa. Viranomainen oli luovuttanut pyynnöstä asiakirjaa pyytäneen yrityksestä tehtyä valitusta koskevan asiakirjan. Asiakirjasta oli kuitenkin peitetty asian alullepanneiden henkilöiden nimitiedot. (Vaasan HAO 00809/05/1203)

Viranomaisen valitusoikeus. Poliisilaitoksella ei ollut oikeutta valittaa televälvontatietojen luovuttamista koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, koska poliisilaitoksella ei ollut kyseisessä asiassa asianosaisen asemaa eikä poliisilaitoksen valitusoikeudesta televälvontatietojen julkisuutta koskevissa asioissa ollut erikseen säädetty laissa. Valitusoikeus ei ollut tarpeen myöskään viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi. (KHO 3231/2/03)

Valitusajan umpeutuminen. Hallinto-oikeus ei tutkinut kirjaamoonsa kaksi päivää myöhässä saapunutta valitusta. Hallintokäyttölain mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiantopäivästä. Aikaa laskettaessa tiedoksiantipäivää ei oteta huomioon. (Helsingin HAO 07/0018/2/8.1.2007) Oikeus jätti tutkimatta tapauksen, jossa valitus päätöksestä tehtiin vasta kahdeksan kuukautta annetun päätöksen jälkeen. (KHO 2872/1/09)

Tapauksia, joissa alitus on tehty väärään hallinto-oikeuteen, on vuosien mittaan kertynyt runsaasti. Hallinto-oikeuksien tuomiopiirit voi tarkistaa internetistä.

Viranomaisen toimialue. Mikäli valitus koskee koko valtakunnan

alueella toimivan viranomaisen päätöstä, on valitus osoitettava sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy. Tämä sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee pääosa päätöksessä tarkoitettusta alueesta, kiinteistöstä taikka sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy. Kyseisessä tapauksessa Helsingin hallinto-oikeus siirsi Valtakunnansyyttäjän viraston tekemää päätöstä koskevan asian valittajan kotipaikan perusteella Turun hallinto-oikeuteen. (Helsingin HAO 00236/08/1203) Toisessa tapauksessa väärän valitusosoitteen oli antanut poliisi: Toimittaja oli pyytänyt Lahden poliisilaitokselta kopioita syyttäjän oikeudelle esittämistä valokuvista. Kuvia ei luovutettu ja päätöksessä valitusosoitteeksi oli annettu Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Lahden käräjäoikeus kuuluu Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin, joten asia oli siirrettävä sinne käsiteltäväksi. (Hämeenlinnan HAO 00/75/3/21.2.2000)

Liikelaitoksen tekemä päätös. Hallintokäytäntölain mukaan hallintoviranomaisten päätöksistä valitetaan ensiasteena hallinto-oikeuteen, mutta Valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tapauksessa valittaja oli valittanut valtion liikelaitoksena toimivan Metsähallituksen toiminnasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaikka liikelaitosten tekemien päätösten valituksissa ensiasteena on hallinto-oikeus. (KHO 554/1/02)

Virheellinen valitusoikeus. Oikeus kieltäytyi käsittelemästä terveydenhuollon kuntayhtymän menettelyä koskevaa tietopyyntöä, jossa viranomainen oli ilmoittanut tekemälleen päätökselle virheellisen valitusosoitteen hallinto-oikeuteen. Todellisuudessa terveydenhuollon kuntayhtymän hallituksen päätökseen olisi tullut hakea muutosta kuntayhtymän hallitukselta. (Vaasan HAO 00263/01/5300) Oikeus kieltäytyi käsittelemästä rehtorin tekemää kielteistä luovutuspäätöstä, koska asia olisi tullut osoittaa kunnan sivistyslautakunnalle. (Helsingin HAO 01419/09/1203) Aluehallintoviraston päätöksessään antama valitusosoitus oli virheellinen ja valitus siirrettiin toimivaltaisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. (Hämeenlinnan HAO 01806/10/1203/5.8.2010)

Hallinto-oikeus on jättänyt tutkimatta tapaukset, joissa ei ole tehty edellisessä kohdassa mainittua päätöstä tai asia ei muuten kuulu oikeuden toimivaltaan. Hallinto-oikeuden tehtävänä on ratkaista, onko valituksen alainen päätös lainmukainen.

Viranomaisratkaisun tarve. Oikeus ei tutkinut tapausta, jossa ei ollut tehty viranomaisen päätöstä. (Rovaniemen HAO 00698/03/5300)

Toisessa tapauksessa valittajan olisi pitänyt viedä asiansa asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Rovaniemen HAO 00739/02/5300)

Viranomaisen vastaus. Hallinto-oikeus ei ole toimivaltainen ratkaisija asiassa, jos valituksen kohteena ei ole toimenpidettä jolla asia olisi viranomaisessa ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Verohallitukselta oli pyydetty tietoja palkatuista henkilöistä ja valinnan perusteista. Tiedonpyytäjälle oli vastattu kolmella eri kirjeellä, joissa oli ollut mukana osa pyydettyistä tiedoista, mutta asiassa ei ollut tehty viranomaisen päätöstä. (Helsingin HAO 00/0840/2/23.11.2000)

Viranomaisen ilmoitus. Viranomaisen antama ilmoitus ei ollut valituskelpoinen päätös, eikä ilmoitus sisältänyt valitusoikeutta. Oikeus ei tutkinut tapausta, jossa poliisiasiain tietojärjestelmän rekisterinpitäjä oli kieltäytynyt korjaamasta rekisteröidyn virheellisenä pitämää tietoa. (KHO 2778/2/05)

Tiedote. Viranomaisen sähköpostitse lähettämä kopio asiassa laaditusta tiedotteesta ei ole sellainen hallintolainkäyttölaissa tarkoitettu hallintopäätös, jonka lainmukaisuutta hallinto-oikeus voisi tutkia. (Turun HAO 00771/10/1203/23.4.2010)

Tapauksia, joissa tarvittava päätös puuttui. Hallinto-oikeus oli jättänyt asiakirjan antamista koskevan valituksen ensiasteena tutkimatta. Oikeus ei voinut ottaa asiaa tutkittavakseen ja ratkaistavakseen, koska viranomaisen ei ollut tehnyt nimenomaista päätöstä asiakirjojen antamisesta. Siitä, että päätöstä ei oltu tehty, ei voinut valittaa. Tiedonpyytäjän kanssa oli kyläkin käyty kirjeenvaihtoa, mutta hänelle ei oltu annettu valituskelpoista päätöstä. (Helsingin HAO 08/0339/2/12.3.2008) Hallinto-oikeus jätti tutkimatta muutoksenhaun, koska tiedonpyytäjä ei ollut pyynnöstä huolimatta esittänyt valituskelpoista viranomaisen päätöstä. (Hämeenlinnan HAO 00/63/3/18.2.2000) Hallinto-oikeus ei tutkinut valitusta, koska kyseessä ei ollut viranomaisen päätös, vaan virkamiehen kieltäytyminen pyydetyn tiedon antamisesta. Asia tuli saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. (Hämeenlinnan HAO 01/0053/3/27.2.2001) Hallinto-oikeus ei tutkinut vaatimusta, koska valituksenalaista päätöstä ei ollut olemassa. Kaupunki ei ollut luovuttanut asiakirjaa eikä perustellut kieltäytymistään. (Hämeenlinnan HAO 05/0263/3/31.5.2005) Henkilö oli pyytänyt kopioita pääsykokeista, joilla oli haettu psykologian maisteriopiskelijaksi. Osastosihteerin kieltäytymisen sisältävä kirje ei sisältänyt sellaista lopullista asiaratkaisua, jonka johdosta kirje olisi ollut valituskelpoinen päätös. (Hämeenlinnan HAO 06/0402/3/5.7.2006)

Hallinto-oikeus tutkii, noudattaako viranomaisen päätös lakia. Hallinto-oikeus voi kumota viranomaisen päätöksen, mutta se ei määrää rangaistuksia.

Hallinto-oikeuden toimivalta. Hallinto-oikeus oli kieltäytynyt tutkimasta pyydettyä tapausta, koska luottamushenkilöitä tai viranhaltijoita koskeva kantelu tai asettaminen virkavastuuseen ei kuulunut hallinto-oikeuden säädettyyn toimivaltaan. Kunnanhallitukselta oli pyydetty kilpailutukseen liittyviä asiakirjoja joita valittaja ei mielestään ollut saanut. Hän oli vaatinut hallinto-oikeutta asettamaan kunnan vastaavat luottamusmiehet ja virkamiehet virkavastuuseen sekä hallinto-oikeutta määräämään asiakirjojen luovuttamisesta. Kunta vaakuutti antaneensa kaikki pyydettyt asiakirjat ja toimittavansa myöhemmin tuolloin keskeneräiset asiakirjat. Hallinto-oikeus oli katsonut, että se voi kumota päätöksen ja palauttaa asian käsittelyn viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, mutta se ei voi määrätä viranomaista luovuttamaan asiakirjaa. Tässä tapauksessa kunnanhallitus ei ollut päättänyt kieltäytyä luovuttamasta asiakirjoja. (Turun HAO 01296/00/5300)

Toimivaltaan liittyviä tapauksia. Yhtiö oli esittänyt, että lääninhallitus on salannut yhtiöltä päätöksentekoon käyttämiään asiakirjoja ja vaati niitä nähtäväkseen. Hallinto-oikeuden toimivaltaa ei kuulunut ryhtyä selvittämään, oliko lääninhallituksella ollut vastoin ilmoitustaan hallussaan päätösten ratkaisuun vaikuttaneita asiakirjoja, jotka olisi yhtiöltä salattu. Hallinto-oikeuden ei kuulunut myöskään tutkia, oliko päätöksiä tehtäessä käytetty kirjaamatta jätettyjä suullisia selvityksiä, vaan tähän voidaan vedota haettaessa päätöksiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. (Hämeenlinnan HAO 03/0072/3/13.2.2003) Henkilö oli pyytänyt lääkärikeskukselta saada tarkistaa hampaistaan otetut röntgen- ja diakuvat. Lääkärikeskus oli ilmoittanut, ettei heillä ollut mainittuja kuvia. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulunut selvittää, olivatko kuvat lääkärikeskuksen hallussa. Sen tutkimiseksi, oliko kuvia hävitetty lain vastaisesti, täytyi asia saattaa poliisiin tutkittavaksi. (Hämeenlinnan HAO 04/0039/3/13.2.2004) Hallinto-oikeudella ei ollut toimivaltaa tutkita vaatimuksia, joissa pyydettiin antamaan huomautuksia viranomaisille. (Helsingin HAO 07/0141/2/13.2.2007) KHO totesi, että hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulunut yliopiston velvoittaminen jonkun muun hallussa olevien asiakirjojen hankkimiseen. (KHO 2860 /13.11.2008)

Hallintokantelu. Valittajan esittämä väite oli luonteeltaan hallintokantelu, jonka tutkiminen ei kuulunut hallinto-oikeuden toimivaltaan. Kantelu oli tehty liittyen julkisuuslain säätämään asiakirjapyynnön viivytyksettömään käsittelyyn ja siitä annettuun määräaikaan. (Helsingin HAO 03/0014/2/10.1.2003) Hallinto-oikeus ei voinut tutkia hallintokantelun luonteisia vaatimuksia, ts. oliko menetelty oikein vai väärin eikä siirtää asiakirjojen antamista koskevaa asiaa sille viranomaiselle, jonka hallussa pyydettyt asiakirjat olivat. (Helsingin HAO

07/0104/2/31.1.2007) Hallinto-oikeus ei ollut antanut valituksesta lausuntoa, kun tietoa pyytänyt oli saanut haluamansa tiedot jo ennen oikeuskäsittelyä. Tapauksessa kunnan opetuslautakunta oli pitkällisen valitusprosessin jälkeen luovuttanut tietotoimistolle koulukohtaiset oppimistulosten arvioinnit poistettuaan niistä oppilaan tunnistamisen mahdollistavat tiedot. Tietotoimisto ei ollut vastustanut tämäntapaista menettelyä. (Helsingin HAO 05/1021/2/8.11.2005)

Ensiasteen päättävä elin. Hallinto-oikeus jätti tutkimatta tietopyynnön, joka oli esitetty ensimmäistä kertaa hallinto-oikeudelle toimitetussa vastaselytyksessä. (Helsingin HAO 00/0840/2/23.11.2000) Hallinto-oikeus ei voinut ottaa ensi asteena tutkittavakseen vaatimusta toimittamatta jätetyistä tiedoista. (Helsingin HAO 03/0132/2 /14.3.2003) Asiakirjoja oli pyydetty ensisijaisesti niiltä viranomaisilta, joiden hallussa asiakirjat olivat. (Helsingin HAO 07/0674/2/24.5.2007)

Velvoite asiakirjan julkistamiseksi internetissä. Hallinto-oikeus jätti tutkimatta tapauksen, jossa vaadittiin pöytäkirjan liitteiden julkistamista internetissä. Kaupunginhallitus oli kumonnut sivistyslautakunnan pöytäkirjan liitteiden salaamista koskevan päätöksen, mutta valittaja vaati hallinto-oikeutta velvoittamaan kaupungin julkistamaan kyseiset asiakirjat internetissä. (Rovaniemen HAO 00154/09/1203/19.5.2010)

Velvoite valvontatehtävän suorittamiseksi. Oikeus ei tutkinut vaatimusta Finanssivalvonnan määrittämiseksi suorittamaan valvontatehtävää. (Helsingin HAO 02745/10/1203/30.4.2010)

Väitetty virhe tiedoissa. Kunnan ruokapalvelupäällikkö oli toimittanut kunnanvaltuuston jäsenelle tämän pyytämät laskutustiedot ja tehnyt tietojen perusteella kunnanvaltuutetun pyytämät laskelmat. Tietoja pyytänyt valtuutettu oli kuitenkin sitä mieltä, että laskelmissa oli selkeitä virheitä, mutta ruokapalvelupäällikkö ei suostunut korjaamaan laskelmiaan. Hallinto-oikeus kieltäytyi tutkimasta asiaa. (Rovaniemen HAO 00137/09/1203)

Toimivaltaa koskevia epäselvyyksiä on ollut myös oikeuskanslerin kohdalla.

Väärä muutoksenhakuinstanssi. Muutoksenhakija oli valittanut oikeuskanslerille, jonka toimenkuvaan muutoksenhaun käsittely ei kuulunut. Viranomaisen päätöksessä oli mainittu oikea muutoksenhakuinstanssi. (AOK 817/1/03/14.12.2004)

Oikeuskanslerin tehtävä. Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole päättää asiakirjojen julkisuudesta toisen viranomaisen puolesta, vaan päättäminen kuuluu viranomaiselle itselleen. Kieltäytyessään luovuttamasta

tietoja viranomaisen on annettava viipymättä valituskelpoinen päätös. Tapauksessa viranomainen ei ollut vastannut tietopyyntöön eikä tehnyt päätöstä tietojen luovutuksesta senkään jälkeen, kun asia oli jätetty oikeuskanslerinviraston käsiteltäväksi. Viranomainen ilmoitti odottavansa oikeuskanslerin päätöstä siitä, mitkä asiakirjat pyynnön esittäjällä on oikeus saada. (AOK 465/1/08/30.6.2008)