

20.10.2021

EOAK/4051/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

HENKILÖLLISYYDEN ILMOITTAMINEN ASIAKIRJATILAUSTA TEHTÄESSÄ JA SUORITTEEN MAKSULLISUUS

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan, oliko Helsingin käräjäoikeuden kotisivuilla oleva sähköinen asiakirjatilauksiin käytettävä lomake laillinen siltä osin kuin siinä vaadittiin ilmoittamaan tilaajan nimi ja henkilötunnus sekä muitakin tilaajan henkilötietoja. Kantelija viittasi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 13 §:ään, jonka mukaan julkisen tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään.

2 SELVITYS

2.1 Laamannin selvitys

Laamanni A:n 1.7.2020 antaman selvityksen mukaan asiakirjojen tilaaminen Helsingin käräjäoikeuden verkkosivuilla edellyttää tilaajan yksilöimistä tilauksen toimittamista sekä mahdollista laskutusta varten. Tässä tarkoituksessa lomakkeessa pyydetään ilmoittamaan tilaajan henkilötietoja mukaan lukien henkilötunnus. Tilaajan tarkka yksilöinti on laamannin mukaan tarpeen erityisesti tilauksen mahdollista laskutusta varten.

Laamanni totesi selvityksessään, että sähköisesti talletetun asiakirjan lähettämisestä maksutta säädetään julkisuuslain 34 §:n 1 ja 2 momenteissa. Viimeksi mainitun pykälän 1 momentin mukaan asiakirjan antamisesta lain 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun julkinen sähköisesti tallennettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse. Laamanni myönsi, ettei tätä maksuttoman tilauksen mahdollisuutta ollut mainittu tilauslomakkeessa eikä se myöskään käynyt suoraan ilmi käräjäoikeuksien yhteisiltä verkkosivuilta kohdasta "Maksut". Laamanni totesi, ettei Helsingin käräjäoikeus vastannut kaikille käräjäoikeuksille yhteisten sivujen sisällöstä.

Laamanni myönsi, että kantelussa tarkoitettussa Helsingin käräjäoikeuden tilauslomakkeessa tilauksen minimimaksuksi oli ilmoitettu 10 euroa. Laamanni selitti tätä sillä, että lomakkeessa oli pyritty lyhyeen ja napakkaan ilmaisutapaan.

Laamanni totesi, että tilaaja saattoi valitettavasti lomakkeen perusteella kuitenkin saada virheellisen käsityksen siitä, että tilauksesta perittäisiin aina 10 euron vähimmäismaksu. Näin asia ei kuitenkaan laamannin mukaan ollut, koska Helsingin käräjäoikeus ei julkisuuslain 34 §:ssä säädetyin tavoin peri maksua julkisista sähköisesti tallennetuista asiakirjoista, kun ne lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse. Laamanni toi ilmi, että käräjäoikeus pystyy vain rajoitetusti toimittamaan käytettävissä olevista tietojärjestelmistään asiakirjoja sähköisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa lähinnä Ritu-järjestelmää. Muista tietojärjestelmistä asiakirjojen toimittaminen edellyttää yleensä asiakirjan skannaamista.

Laamanni ilmoitti, että käräjäoikeus tulee korjaamaan ja täydentämään käräjäoikeuden verkkosivuilla olevaa tilauslomaketta niin, että tilaajalle ei lomakkeen perusteella enää voi syntyä tilauksen vähimmäismaksua koskevaa virheellistä käsitystä.

2.2 Havainnot käräjäoikeuden kotisivuilta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian syys- ja lokakuussa 2021 tekemien havaintojen mukaan kantelussa tarkoitetuilta Helsingin käräjäoikeuden sivuilta otsikon ”Asiakirjojen tilaus” kautta aukeaa ainoastaan seuraava lihavoitu teksti:

”Tervetuloa tilaamaan asiakirjoja Helsingin käräjäoikeudesta. Tilauksen minimimaksu on 10 euroa.”

Otsikon ”Näin asioit Helsingin käräjäoikeudessa” kautta aukeaa sivu, jolla on muun ohella seuraava teksti:

”Helsingin käräjäoikeuden asiakirjat tilataan sähköisen lomakkeen kautta (linkki vasemmassa palkissa). Asiakirjoja voi tilata toimittamalla alla oleva tilauslomake täytettynä osoitteeseen helsinki.ko(at)oikeus.fi. Asiakirjoja voi tilata myös puhelimitse tai asioimalla henkilökohtaisesti asiakaspalvelussa arkisin klo 8.00-16.15. Asiakirjatilauksista perittävistä maksuista lähetetään lasku.”

Tekstissä suluissa mainittua linkkiä ei kuitenkaan ole sivun vasemmassa palkissa. Sen sijaan sivulla on linkki pdf-lomakkeeseen, jota ei voi täyttää eikä lähettää sähköisesti. Lomakkeessa on maininta:

”Sähköpostilla lähetetystä valmiiksi sähköisessä muodossa olevasta asiakirjasta, joka ei vaadi erityistoimenpiteitä, ei peritä maksua.”

”Näin asioit Helsingin käräjäoikeudessa” -sivun vasemmassa sivupalkissa on otsikko ”Käräjäoikeuden maksut”. Otsikosta pääsee sivulle, jolla todetaan seuraavaa:

”404 Sivua ei löydy”.

Laamannilta on pyydetty sähköpostitse lisäselvitystä verkkosivuilla havaitusta tilanteesta ja hän on 5.10.2021 ilmoittanut, että Helsingin kärjäoikeuden käyttämää tilauslomaketta ei valitettavasti tällä hetkellä voi täyttää sähköisesti. Tietoturvallisen sähköisen lomakkeen luomista uusille Internet-sivuille selvitetään laamannin mukaan parhaillaan.

3 RATKAISU

3.1 Keskeiset oikeusohjeet

3.1.1 Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa

Asiakirja- ja tietopyyntöä yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäessä tulee ensisijaisesti sovellettavaksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki.

Mainitun lain 1 §:n mukaan oikeudenkäynti ja oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa laissa tai muussa laissa toisin säädetä. Lain 7 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta.

Lain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan antamisen tavoista on voimassa, mitä julkisuuslain 16 §:ssä säädetään.

3.1.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki)

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Julkisuuslain 16 §:ssä säädetään asiakirjan antamistavoista. Sen 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Julkisuuslain 34 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan asiakirjan ei peritä maksua, kun sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse.

Julkisuuslain 34 §:n 5 momentin viranomaisten on määriteltävä ennakolta kopion ja tulosteen antamisesta perittävät maksut ja julkaistava ne yleisessä tietoverkossa, jollei julkaisemista ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

3.2 Asian arviointia

3.2.1 Tilaajan tietojen ilmoittaminen

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan julkisen tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään tai perustella pyyntöään, ellei se ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Pääperiaate on siis julkisuuslain mukaan se, että pyydetessä tietoa julkisesta asiakirjasta, josta kenellä hyvänsä on oikeus saada tieto, tietopyynnön voi tehdä anonyymisti eikä tietopyynnön tekijällä ole velvollisuutta ilmoittaa nimeään tai muita henkilötietojaan. Julkistenkin asiakirjojen toimittamiseen saattaa kuitenkin liittyä lakiin ja asetukseen perustuvia maksuja, joiden periminen edellyttää henkilötietojen ilmoittamista kuten edellä laamannin antamassa selvityksessä on todettu.

Viranomaisella on julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki) 25 §:n mukaan velvollisuus merkitä saapunut tietopyyntö asiarekisteriinsä ja käsitellä sitäkin julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana. Asiarekisteriin rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Asiarekisteriin kirjataan tiedonhallintalain 26 §:n mukaan ainakin asiakirjan yksilöivä tieto, asiakirjan saapumistapa ja **asiakirjan lähettäjä** tai asiamies sekä asiakirjan saapumisajankohta. Näitä vaatimuksia sovelletaan kaikilta osin myös tuomioistuimiin, kun kysymys ei ole lainkäytöstä (tiedonhallintalain 3 §:n 3 momentti).

Kun viranomainen käsittelee henkilötietoja tai henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja tietopyynnön toteuttamiseksi, viranomaisella on velvollisuus noudattaa sille tietosuojalainsäädännössä säädettyjä vaatimuksia muun muassa henkilötietojen turvallisesta käsittelystä.

Totean, että julkisuuslain 13 §:n 1 momentin sisältö ei täysin sovi yhteen edellä todettujen tiedonhallintalain kirjaamisvaatimusten kanssa. Asiarekisterin ylläpitämisen tarkoituksena itsessään liittyy asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen tietopyyntöjen yksilöimiseksi (HE 284/2018 vp, s. 111). Osin tämän tarkoituksena vastaista on siis kuitenkin se, että yhtenä asiarekisteriin tiedonhallintalain mukaan kirjattavana tietona on asiakirjan lähettäjä: julkisuuslain mukaisia asiakirjapyyntöjä esitetään usein juuri kirjallisesti.

Kun siis tiedonhallintalain mukaiset kirjaamisvaatimukset koskevat myös maksuttomia asiakirjatilauksia, tilaajan tietojen ilmoittamisen vaatimista tilauslomakkeessa ei julkisuuslain 13 §:n 1 momentin säännöksestä huolimatta voida nähdäkseni pitää virheellisenä menettelynä ottaen huomioon edellä todetut tiedonhallintalain asettamat vaatimukset. Kysymys on kuitenkin nähdäkseni viranomaisen käytännön toiminnan kannalta osittain ristiriitaisesta sääntelystä.

Pidän aiheellisena, että edellä todettu ristiriita julkisuuslain 13 §:n 1 momentin ja tiedonhallintalain kirjaamisvaatimusten välillä otetaan huomioon oikeusministeriön asettamassa julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevalle oikeusministeriön työryhmässä. Työryhmän toimikausi kestää 30.6.2023 saakka.

3.2.2 Tilauksen maksullisuudesta ilmoittaminen

Vaikka Helsingin käräjäoikeuden kotisivuilla olevasta tilauslomakkeesta nykyisin ilmenee, ettei sähköpostitse lähetetystä valmiiksi sähköisessä muodossa olevasta asiakirjasta peritä maksua, muut edellä kohdassa 2.2 selostetut verkkosivuilla olevat tiedot ovat nähdäkseni maksujen osalta osin harhaanjohtavia ja julkisuuslain 34 §:n 5 momentin säännös huomioon ottaen joka tapauksessa puutteellisia.

Totean lisäksi, ettei julkisuusperiaatteen toteutumista, tiedonhallintalaissa tarkoitettua tietoaineistojen tehokasta hyödyntämistä tai digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (digipalvelulaki) tavoitteiden toteutumista edistä se, että mahdollisuus sähköisen asiakirjatilauksen tekemiseen on ainakin toistaiseksi poistettu Helsingin käräjäoikeuden verkkosivuilta.

Totean, että oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on 10.5.2021 lausunnossaan julkisuuslain toimivuudesta ja julkisuusperiaatteen toteutumisesta ([EOAK/2808/2021](#)) pitänyt julkisuuslain 34 §:n säännöstä epäselvänä: ”Julkisuuslain 34 § asiakirjoista perittävistä maksuista on epäselvä sen suhteen, miten tiedon antamisen maksullisuus osittain salassa pidettävästä asiakirjasta määräytyy. Osittain salassa pidettävä asiakirja näyttäisi yhtäältä kuuluvan lain 10 §:n piiriin ja siten 34 §:n 6 momentin alaan (’muissa kuin 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa’), mutta toisaalta 34 §:n 4 momentissa puhutaan asiakirjasta, josta ’salassa pidettävät osat ovat vaivatta poistettavissa’, vaikka pykälän 1–5 momenttien pitäisi koskea vain asiakirjan antamista 9 ja 11 §:n nojalla.”

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.1 esittämäni käsityksen oikeusministeriön ja sen asettaman julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevalle työryhmän tietoon ja työryhmän työssä huomioon otettavaksi.

Saatan edellä kohdassa 3.2.2 selostetut havaintoni Helsingin kärjäoikeuden laamannin ja oikeus.fi-verkkopalvelua sekä sen Tuomioistuinlaitos-osiota koskevilta osin myös oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston tietoon¹.

Pyydän kaikkia edellä mainittuja tahoja 31.12.2021 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin verkkosivujen toiminnallisuuden kehittämisen suhteen on edellä todetuilta osin ryhdytty.

¹ Ks. vastuunjaosta <https://oikeus.fi/fi/index/tietoasivustostajaevasteista.html>.