

26.4.2018

EOAK/4566/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

EDUSKUNNAN VIERAILIJATIETOJEN KÄSITTELYSSÄ OLI PUUTTEITA

1 KANTELUT

1.1 Asia

Oikeusasiamiehelle on tehty 17.7.2017 lukien seitsemän kantelua ja valtioneuvoston oikeuskansleri on siirtänyt oikeusasiamiehen käsiteltäväksi kaksi kantelua, jotka koskevat eduskunnan vierailijatietojen käsittelyä. Näihin sisältyvät

- Avoin ministeriö ry:n ja Open Knowledge Finland ry:n yhteinen kantelu 17.7.2017 (EOAK/4566/2017)
- Päätoimittajien yhdistyksen, Suomen Tietotoimiston, Helsingin Sanomien, Ylen, Svenska Ylen, MTV:n uutisten, Suomen Kuvalehden, Hufvudstadsbladetin, Ilta-Sanomien, Iltalehden, Kauppalehden, Maaseudun Tulevaisuuden, Aamulehden, Turun Sanomien, Kalevan, Keski-suomalaisen, Savon Sanomien, Etelä-Suomen Sanomien, Karjalaisen, Satakunnan Kansan, Lapin Kansan, Keskipohjanmaan, Ilkan, Pohjalaisen, Kainuun Sanomien, Etelä-Saimaan, Itä-Savon, Kouvolan Sanomien, Kymen Sanomien ja Länsi-Savon yhteinen kantelu 25.9.2017 (EOAK/5685/2017)
- yksityishenkilöiden kantelut 14.9.–17.10.2017 (EOAK/5519/2017, EOAK/5622/2017, EOAK/5718/2017, EOAK/5719/2017, EOAK/5825/2017, EOAK/6067/2017 ja EOAK/6127/2017).

Ratkaisen kaikki kantelut samalla kertaa ja annan kullekin kantelijalle saman sisältöisen ratkaisun.

1.2 Tarkastelun rajaus

Asiassa on kyse ennen muuta eduskunnan kanslian turvallisuusosaston menettelystä, jonka arvioiminen kuuluu perustuslain 109 §:n 1 momentissa säädetyin tavoin oikeusasiamiehen toimivaltaan. Lainkohdan mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Sen sijaan oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa tutkia yksinomaan kansanedustajista koostuvien eduskunnan toimielinten, kuten eduskunnan hallintoa varten asetetun kansliatoimikunnan, menettelyä (ks. esim. PeVM 54/1982 vp).

Tarkastelen lähemmin seuraavia kanteluista esiin nousseita laajempia teemoja: 1) vierailijatietojen säilyttämisvelvollisuus yleensä ja muutoksenhaun kohteena olevan asiakirja-aineiston hävittäminen eduskunnassa kesken korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olleen kyseisten asiakirjojen julkisuutta koskeneen oikeudenkäynnin, 2) asiakirjapyyntöjen käsittelyssä noudatettu oikaisumenettely ja 3) päiväkohtaisia vierailijalistoja koskevien ennakkolisten ja samana päivänä tehtyjen pyyntöjen toteuttaminen.

Yksittäisten asiakirjapyyntöjen käsittelyä tarkastelen ennen muuta siltä osin kuin se on tarpeen näiden pääteemojen näkökulmasta.

Edellä mainituista teemoista on kanteluissa tuotu esiin muun muassa seuraavaa.

1.3 Muutoksenhaun kohteena olevan aineiston hävittäminen

Kantelussa EOAK/4566/2017 kerrotaan eduskunnalle 19.9.2014 esitetyn tietopyynnön käsitte-lystä. Pyyntö oli koskenut eduskunnan vierailijatietoja ajalta 10.–16.2.2014. Eduskunnan turvallisuuksjohtajan kieltäytyttyä tietojen luovuttamisesta asia oli siirtynyt eduskunnan kanslia-toimikunnan ratkaistavaksi. Se oli 18.12.2014 tekemällään päätöksellä kumonnut turvallisuus-johtajan päätöksen ja päättänyt, että vierailijalistaista voitiin luovuttaa asiointia eduskunnan virastoissa koskevia tietoja tietyin päätöksessä mainituin rajauksin.

Korkein hallinto-oikeus oli kumonnut 20.12.2016 antamallaan päätöksellä (taltionumero 5423) kansliatoimikunnan päätöksen ja palauttanut asian kansliatoimikunnalle uudelleen käsiteltäväksi siten, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa lausutut seikat ja julkisuuslaissa säädetty otetaan päätöksenteossa huomioon (samaa aihetta koskee samana päivänä annettu päätös taltionumero 5424).

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteella kansliatoimikunta oli tehnyt 23.2.2017 uuden päätöksen, jolla se oli kumonnut aiemman päätöksensä ja velvoittanut eduskunnan kanslian turvallisuusosaston antamaan julkisiksi katsotut tiedot.

Eduskunnan turvallisuusjohtaja oli kuitenkin kantelun mukaan ilmoittanut 3.3.2017 sähköpos- titse, että rekisterissä olevia tietoja säilytettiin enintään 12 kuukauden ajan, minkä vuoksi pyy- dettyjä tietoja ei ollut enää saatavissa.

Kantelun mukaan eduskunta oli tuhonnut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen tietopyynnön kohteena olleita korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä julkisiksi määrättyjä asiakirjoja. Kantelijan mukaan ”pyydettyjen tietojen tuhoaminen muutoksenhaun aikana osoittaa vakavaa piittaamattomuutta perustuslaista, hyvästä hallinnosta ja julkisuuspe- riaatteesta”.

1.4 Asiakirjapyyntöjen käsittelyssä noudatettu oikaisumenettely

Kantelussa EOAK/5685/2017 muun muassa katsotaan eduskunnan vaikeuttavan tiedon saa- mista, kun se oli edellyttänyt, että virkamiehen kielteiseen päätökseen tyytymättömän tuli teh- dä oikaisupyyntö eduskunnan kansliatoimikunnalle.

1.5 Päiväkohtaisia vierailijalistoja koskevien pyyntöjen toteuttaminen

Useissa kanteluissa tuodaan esiin eduskunnassa omaksuttu käytäntö, jonka mukaan vierailija- listat hävitetään päivittäin. Muutamissa kanteluissa kerrotaan lisäksi yksittäisten asiakirjapyyn- töjen käsittelystä.

Kantelussa EOAK/4566/2017 kerrotaan kolmesta eduskunnalle tehdystä tietopyynnöstä. En- simmäinen pyyntö oli lähetetty sähköpostitse 5.6.2017 klo 18.21 ja se oli koskenut kyseisen päivän tietoja. Toinen pyyntö oli lähetetty 6.6.2017 klo 15.33 ja se oli niin ikään koskenut pyyn- töpäivän tietoja. Kolmas pyyntö oli lähetetty 7.6.2017 klo 13.43 ja sekin oli koskenut pyyntö- päivän tietoja. Näihin pyyntöihin eduskunnan turvallisuusjohtaja oli vastannut samalla kertaa 14.6.2017, ettei tietoja ollut mahdollista luovuttaa, koska tiedot oli henkilötietolain mukaisen

henkilörekisterin mukaisesti hävitetty automaattisesti päivittäin. Kantelun mukaan eduskunta oli muuttanut rekisteriselosteitaan 24.4.2017. Edelleen kantelussa katsotaan, että mikäli tietoja pyydetään esimerkiksi päivittäin, ei ole tosiasiallista estettä toimittaa niitä ennen niiden mahdollista hävittämistä. Kantelussa myös kyseenalaistetaan tarve hävittää tiedot päivittäin.

Kantelussa EOAK/5685/2017 todetaan seuraavaa: "Eduskunnan turvallisuusjohtaja ei tietopyynnöstä huolimatta myöskään suostu antamaan tietoja, vaikka niitä pyydetäisiin saman päivän aikana tai jo ennalta eli silloin, kun ne vielä ovat nykykäytännölläkin eduskunnalla tallessa. Menettely rikkoo sekä julkisuuslakia että arkistolain 7 §:ää. Eduskunnan turvallisuusjohtajan esittämä väite, etteivät eduskunnan resurssit riittäisi edes yhden päivän vierailijalistojen tapauskohtaiseen julkisuusarviointiin ja läpikäyntiin, ei ole uskottava."

Samaa aihepiiriä koskevat myös kantelut EOAK/5825/2017, EOAK/6067/2017 ja EOAK/6127/2017. Viimeksi mainitussa viitataan eduskunnan turvallisuusasiantuntijan sähköpostiviestiin, jossa vierailijatietopyynnöt on pyydetty esittämään kunkin päivän osalta erikseen kyseisen kuluvan päivän aikana.

Kantelussa EOAK/6067/2017 on niin ikään kyse yksittäisen asiakirjapyyntöä käsittelemisestä. Kantelijan mukaan hänen pyyntönsä, joka oli tehty ennakkoon ja koskenut seuraavan päivän vierailijatietoja, ei ollut voitu toteuttaa, koska asiakirjat oli jo hävitetty, vaikka tietopyyntö oli tehty edellisenä päivänä.

Samoin kantelussa EOAK/5825/2017 kerrotaan yksittäisen asiakirjapyyntöä käsittelemisestä. Kantelijan mukaan hänen asiakirjapyyntönsä ei ollut lainkaan vastattu kahden viikon kuluessa.

2 SELVITYS

2.1 Kysymyksenasettelu

Lähetin eduskunnan pääsihteerille 4.10.2017 päivätyn selvitys- ja lausuntopyynnön ja sen 30.10.2017 päivätyn täydennyksen. Pyysin kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Pyysin arvioimaan julkisuusperiaatteen, hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta sitä, että tietopyynnön kohteena oleva asiakirja hävitetään sitä koskevan julkisuuskysymyksen ollessa tuomioistuimen tutkittavana.
2. Pyysin arvioimaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n ja eduskunnan kanslian ohjesäännön 27 §:n välistä suhdetta käsiteltäessä eduskunnalle osoitettuja asiakirjapyyntöjä.
3. Pyysin selvittämään, mihin oikeusohjeeseen vierailijatietojen päivittäinen hävittäminen perustuu. Lisäksi pyysin selvittämään, mihin oikeusohjeeseen perustuu se, jos päivakohtaisia tietoja ei ollut annettu ennakkoon tai samana päivänä tehdystä pyynnöstä huolimatta.
4. Pyysin ottamaan kantaa erään yksittäisen asiakirjapyyntöä käsittelemiseen. Kyse oli muun muassa siitä, että pyyntöön ei ollut lainkaan vastattu kahden viikon kuluessa.
5. Sikäli kuin asiakokonaisuuteen liittyi kansliatoimikunnan päätöksiä, pyysin toimittamaan niistä minulle jäljennökset.

2.2 Saatu selvitys ja muu asiakirja-aineisto

2.2.1 Yleistä

Eduskunnan pääsihteeri antoi 30.11.2017 päivätyn lausunnon sekä toimitti tänne eduskunnan hallintojohtajan 10.11.2017 päivätyn lausunnon ja turvallisuusjohtajan 10.11.2017 päivätyn selvityksen.

Lisäksi pääsihteeri toimitti tänne jäljennökset kansliatoimikunnan pöytäkirjoista 23.2. ja 12.10.2017 asianomaisine liitteineen (5 §).

Ensimmäisen kantelun tekijät pyysivät saada antaa vastineen ja antoivat 25.3.2018 päivätyn vastineensa.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.2.2 Turvallisuusjohtajan selvitys

Selvityspyynnön ensimmäisen kohdan osalta turvallisuusjohtaja toteaa, että asiakirjapyyntöä koskenut oikeusprosessi oli kestänyt runsaat kaksi vuotta, jonka aikana toimittiin tuolloin voimassa olleen rekisteriselosteen mukaisesti. Asiakirjoja ei tietoisesti erikseen ollut hävitetty, vaan tuona aikana oli toimittu rekisteriselosteen mukaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen tiedot olivat julkisia ja niitä poistettiin aina päivä kerrallaan alkupäästä. Tiedot olivat olleet koko ajan saatavilla. Varsinaisen oikeudenkäynnin kohteena olleen tietopyynnön tiedot olivat poistuneet menettelyn mukaisesti.

Selvityspyynnön toisen kohdan osalta selvityksessä todetaan, että kantelijoiden tietopyyntöihin, samoin kuin kaikkiin muihinkin tietopyyntöihin, joihin vastattiin kielteisesti, annettiin osoitus saattaa se kansliatoimikunnan käsiteltäväksi niin kuin sitten tapahtuikin. Kenenkään oikeutta tähän ei ollut loukattu.

Selvityspyynnön kolmannen kohdan osalta selvityksessä todetaan, että turvallisuusjohtaja oli muuttanut rekisteriselostetta 24.4.2017. Asiasta hän oli käynyt neuvottelun sekä valtioneuvoston asianomaisten virkamiesten että Helsingin poliisilaitoksen virkamiesten kanssa. Kun aiempi rekisteriseloste oli laadittu sitä silmällä pitäen, että poliisi tarvitsisi tietoja ja kun poliisi ilmoitti, ettei se niitä tarvitse ja kun sama käytäntö oli voimassa valtioneuvostossa, turvallisuusjohtaja oli muuttanut selosteen nykyiseen muotoonsa. Turvallisuusjohtaja on perustellut tätä henkilötietolailla, joka kieltää tarpeettoman tiedon säilyttämisen henkilöiden yksityisyyden suojan takaamiseksi. Tällä hetkellä annetaan pyyntöjen mukaisesti tiedot vierailijarekisteristä päivittäin sähköisessä muodossa. Pyyntöjä tulee n. 5–7 jokaiselta päivältä, myös viikonlopuilta, jolloin eduskunnan sisäänkäynnit eivät ole avoimina. Tämä menettely koskee siis ennakkoon ja samana päivänä esitettyjä pyyntöjä.

Selvityspyynnön neljännessä kohdassa mainittuun tietopyyntöön vastaus oli annettu 2 viikon ja 1 päivän kuluttua. Asiakokonaisuus oli silloin ollut kansliatoimikunnan käsittelyssä, mistä turvallisuusjohtaja oli informoinut kantelijaa ja pahoitellut viivästyä.

2.2.3 Hallintojohtajan lausunto

Kanslian hallinto- ja palveluosasto ei ole tehnyt päätöksiä tai tosiasiallisia hallintotoimia esillä olevissa kanteluasioissa. Hallintojohtaja toteaa kuitenkin seuraavan.

Ensimmäisen kohdan osalta hallintojohtajalla ei ole lausuttavaa turvallisuusjohtajan päätöksestä hävittää tietopyynnön kohteena olleet asiakirjat, joiden julkisuudesta tehdyn päätöksen korkein hallinto-oikeus päätti palauttaa kansliatoimikunnalle 20.12.2014 ja jotka kansliatoimikunta päätöksellään 23.2.2017 § 5 (sekä 12.10.2017 § 5) totesi julkisiksi.

Toisen kohdan osalta hallintojohtaja katsoo, että turvallisuusjohtajan päätös, jolla hän oli eduskunnan kanslian ohjesäännön 27 §:n mukaisesti antanut ohjeen hakea päätökseen oikaisua kansliatoimikunnalta, on ollut perusteltu. Turvallisuusjohtajan päätöstä tukee oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Olli Mäenpää "Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2008", s. 235: esimerkkitapauksena esitetään juuri julkisuuslain mukainen asiakirjapyyntö.

Kolmannen kohdan osalta hallintojohtajalla ei ole lausuttavaa.

Neljännän kohdan osalta hallintojohtaja toteaa, että kantelussa mainittu käsittely oli tullut hänen tietoonsa nyt käsiteltävänä olevan selvitys- ja lausuntopyynnön myötä eikä hänellä ole siitä lausuttavaa.

Vielä hallintojohtaja toteaa, että kansliatoimikunta oli tehnyt voimassaolevan päätöksen asiakirjojen julkisuudesta ja niiden käsittelystä 12.10.2017, § 5. Kansliatoimikunta päätti, että turvallisuusosaston päivittäin tekemät merkinnät eduskunnassa käyneistä ovat julkisia asiakirjoja, jotka säilytetään merkinnän tekemispäivästä seuraavan päivän klo 9.00 asti ja luovutetaan tietoa pyytäneelle ja että tietoa pyytäneellä julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset täyttävällä on oikeus saada tiedot eduskunnan vierailijoista kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa.

2.2.4 Pääsihteerin lausunto

Taustaa

Kansliatoimikunta kumosi 18.12.2014 eduskunnan turvallisuusjohtajan päätöksen, jolla tämä oli hylännyt hänelle esitetyn pyynnön saada määrättyltä ajanjaksolta tiedot eduskunnassa vierailleista henkilöistä. Turvallisuusjohtaja oli perustellut päätöstään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 7 kohdalla, jonka mukaan eduskunnan turvallisuuden suojaaminen estää kokoamasta tiedostoja eduskunnassa vierailevista henkilöistä ja luovuttamasta niitä.

Päätöksessään 18.12.2014 kansliatoimikunta rajasi julkisuuslain 24 §:n perusteella julkisuuden ulkopuolelle salaiset tiedot sekä viranomaisen yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten kerätyt tiedot, joita ovat tiedot kansanedustajien vieraista sekä eduskunnassa virka- tai työsuhteessa olevien henkilöiden yksityisasioiden tapaamat vieraat.

Korkein hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 20.12.2016 kansliatoimikunnan edellä mainitun päätöksen ja palautti asian kansliatoimikunnalle uudelleen käsiteltäväksi siten, että päätöksenteossa otetaan huomioon korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä lausutut seikat ja julkisuuslaissa säädetty. Edelleen korkein hallinto-oikeus totesi, että julkisiksi katsottavat tiedot tulee antaa valituksen tehneelle.

Eduskunnan kanslian johtoryhmä käsitteli vierailijatietojen julkisuutta korkeimman hallinto-oikeuden 20.12.2016 tekemän päätöksen pohjalta kokouksessaan 13.2.2017. Hallintojohtaja totesi johtoryhmälle, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti eduskunnan vierailijalistat ovat julkisia sen jälkeen, kun turvallisuusosasto on listat muodostanut. Johtoryhmässä käydyn keskustelun perusteella johtoryhmä linjasi, että tietoja pyytäneille on varat-

tava mahdollisuus tutustua kirjallisiin vierailijalistoihin. Päärakennukseen siirryttäessä otettaisiin käytännöksi valtioneuvoston kanslian linjaa noudattaen vierailijatiетоjen hävittäminen vierailua seuraavana yönä. Hallintojohtaja totesi, että asia viedään kansliatoimikuntaan johtoryhmän linjauksen mukaisesti.

Kansliatoimikunta käsitteli asiaa kokouksessaan 23.2.2017. Kansliatoimikunta kumosi 18.12.2014 tekemänsä päätöksen vierailijalistojen julkisuudesta ja velvoitti eduskunnan kanslian turvallisuusosaston antamaan julkisiksi katsotut vierailijalistat esitettyjen pyyntöjen mukaisesti.

Turvallisuusosaston menettely

Eduskunnan kanslian turvallisuusosasto, joka vierailijalistoihin sisällytettyjä tietoja käytännössä hallinnoi ja säilyttää ja jonka tehtävän toteuttamisen kannalta vierailijatiedot ovat tarpeen, oli kuitenkin henkilötietolain perusteella laaditun rekisteriselosteen ja siihen saakka noudattamansa käytännön mukaisesti hävittänyt kyseiset tiedot. Turvallisuusosaston menettely on pohjautunut siihen, ettei eduskunnalla ole ollut muita kuin pelastustoimintaan varautumiseen ja kulunvalvonnan turvallisuuteen perustuvia tarpeita säilyttää talon sisältä saapuneiden sähköpostiviestien ja puhelinsoittojen pohjalta koostettuja tietoja eduskuntaan saapuvista vierailijoista.

Missään ei ollut säädetty tai määrätty, että tällaisia tietoja olisi tullut säilyttää tai että ne olisi pitänyt arkistoida. Turvallisuusosastolla vierailijalistoja oli laadittu yksinomaan eduskunnan sisäistä työskentelyä varten eikä tietoja ollut koottu sellaiseen muotoon, että niiden luovuttaminen olisi ollut vaivattomasti toteutettavissa. Turvallisuusosaston käytäntö, jonka mukaisesti tiedot ovat 12 kuukauden jälkeen järjestelmästä automaattisesti hävinneet, on turvallisuusjohtajan selvityksen mukaan perustunut henkilötietolain 34 §:n säännökseen, jonka mukaan tarpeettomaksi muodostunut rekisteri on tullut hävittää.

Arviointia

Julkisuusperiaatteen, hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta turvallisuusosaston menettelyä kyseisten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä tarkoitettujen tietojen kohdalla voidaan jälkikäteen arvioiden pitää muutoksenhakijoiden oikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallisena. Menettelyssä on kuitenkin ollut kyse ao. tietoja koskevan rekisteriselosteen (14.4.2014) mukaisesta toimenpiteestä ja siitä, että 12 kuukautta vanhemmat tiedot turvallisuusosaston ylläpitämästä kulunvalvontapöytäkirjasta ovat poistuneet automaattisesti.

Mitä tulee julkisuuslain 14 §:n ja eduskunnan kanslian ohjesäännön 27 §:n väliseen suhteeseen käsiteltäessä eduskunnalle osoitettuja asiakirjapyyntöjä, turvallisuusjohtajan menettelyä ohjata tietojen pyytäjää hakemaan oikaisua kansliatoimikunnalta on ollut perusteltu ja myös oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannan mukainen (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, s. 366).

Vierailijatiетоjen päivittäinen hävittäminen 24.4.2017 lukien on perustunut henkilötietolain mukaiseen rekisteriselosteeseen, jonka sisältöä turvallisuusjohtaja on aiemmasta muuttanut todettuaan, että tarvetta vierailijatiетоjen säilyttämiseen ei eduskunnalla käytännössä enää ollut sen päivän jälkeen, jota tiedot ovat koskeneet. Ennen rekisteriselosteen muuttamista turvallisuusjohtaja on keskustellut vierailijatiетоjen säilyttämisen tarpeellisuudesta valtioneuvoston kanslian turvallisuusosaston ja Helsingin poliisilaitoksen kanssa. Turvallisuusjohtaja on informoinut myös kanslian johtoryhmää käymistään keskusteluista mainittujen tahojen kanssa.

Johtoryhmä on pitänyt sinänsä perusteltuna siirtymistä yhtenäiseen käytäntöön valtioneuvoston kanslian kanssa.

Kansliatoimikunnan päätös 12.10.2017, 5 §

Kansliatoimikunta teki sittemmin kokouksessaan 12.10.2017 päätöksen, jonka mukaan turvallisuusosaston päivittäin tekemät merkinnät eduskunnassa käyneistä ovat julkisia ja ne säilytetään merkinnän tekemispäivästä seuraavaan päivään klo 9.00 asti. Päätöksen mukaan merkinnät luovutetaan niistä tietoa pyytäneille.

Turvallisuusjohtajan selvityksestä ilmenee, että menettely koskee käytännössä paitsi samana päivänä myös ennakkoon esitettyjä pyyntöjä. Kansliatoimikunnan päätöksen mukaan tietoa pyytäneellä on oikeus saada tiedot vierailijoista kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Tällaisia pyyntöjä tehdään turvallisuusjohtajan mukaan päivittäin 5–7 kappaletta. Turvallisuusjohtaja on selvittänyt myös kanslian johtoryhmälle kansliatoimikunnan päätöksen toimeenpanoa ja vierailijatietoihin liittyviä käytäntöjä. Hänen mukaansa listat käydään päivittäin lävitse ja niiden pohjalta luodaan Exel-taulukko, joka jaetaan vierailijalistojen pyytäjille. Edelleenkin eduskunnan kanslialla ei ole tarvetta tallentaa, säilyttää tai arkistoida vierailijatietoja, vaan tiedot, joista pyyntöä ei ole esitetty, hävitetään tarpeettomina.

2.2.5 Vastine

Ensimmäisen kantelun tekijöiden vastineessa todetaan muun muassa, että eduskunnan lausunnossa ei ole otettu kantaa kantelun olennaiseen kysymykseen eli siihen, onko sillä ollut oikeus tuhota asiakirjajulkisuutta koskeneen oikeudenkäynnin kohteena olleet asiakirjat oikeudenkäynnin aikana. Vastineessa on arvosteltu myös muiden tietojen hävittämistä ja pidetty sitä tahallisena, arvostelu tietojen lyhyttä säilytysaikaa ja pidetty epäuskottavana sitä, että tiedot olisivat poistuneet automaattisesti, sekä tuotu esiin, ettei kantelijoilla ole ollut esimerkiksi kesällä 2017 tosiasiallista mahdollisuutta valittaa kielteisistä päätöksistä tietopyyntöihin, koska tietopyyntöihin annetuissa vastauksissa oli jo todettu, ettei tietoja enää ollut olemassa.

3 OIKEUDELLISEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

3.1 Perustuslaki

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

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

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

3.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki)

Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan mainitussa laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan lakia sovelletaan eduskunnan virastoihin ja laitoksiin.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaisen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksi-antotehtävän suorittamista varten.

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. 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.

Säännöksen perusteluiden mukaan tietojensaantia koskevan pyynnön kohteena voi olla asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena (HE 30/1998 vp, s. 70).

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa 2 momentin mukaan se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 3 momentin mukaan: 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Tässä pykälässä tarkoitettu asia on 4 momentin mukaan käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on mainitun lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti 4) suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavooin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvallisuustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset; ja 5) huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Julkisuuslain 33 §:n 1 momentissa säädetään maksua koskevasta oikaisumenettelystä. Saman pykälän 2 momentissa säädetään muutoksenhausta muuhun päätökseen ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen hallintolainkäyttölaissa säädetyssä järjestyksessä.

3.3 Hallintolainkäyttölaki

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan 2 momentin mukaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei 3 momentin mukaan estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa asiaa ei ole arvioitu kovinkaan laajasti (ks. HE 217/1995 vp). Hallituksen esityksessä on 1 momentin osalta todettu, että säännös vastaa asiallisesti aiempaa hallintovalituslain 14 §:ää. Valituksella oli hallintovalituslain mukaan päätöksen täytäntöönpanon estävä vaikutus, mikä on hallintolainkäyttölaissa säilytetty yleisenä sääntönä, vaikka tästä pääsäännöstä on erityislainsäädännössä lukuisia poikkeuksia. Siirtävällä vaikutuksella on hallituksen esityksen mukaan keskeinen merkitys oikeusturvan kannalta, joten pääsäännöstä tehtävien poikkeusten tarpeellisuus tulee harkita ja perustella kussakin tapauksessa erikseen. Pykälän 2 momentin osalta hallituksen esityksessä on niin ikään todettu, että ne perusteet, joilla päätös voidaan panna täytäntöön ennen lainvoimaa, ovat samat kuin hallintovalituslain 14 §:n 2 momentissa.

Oikeuskirjallisuudessa on valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon todettu muun muassa seuraavaa (ks. Pekka Hallberg – Pirkko Ignatius – Heikki Kanninen: Hallintolainkäyttölaki, 1997, s. 226–232).

Hallintolainkäyttölaki ei säätele päätöksen täytäntöönpanon yleisiä edellytyksiä eli kysymystä siitä, milloin päätös on ylipäänsä sellainen, että se voidaan panna täytäntöön tai sen toteuttaminen vaatii täytäntöönpanoa. Sen sijaan laki rajoittuu yksinomaan siihen, mikä vaikutus valituksella on silloin, kun täytäntöönpanon edellytykset muutoin olisivat käsillä. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus liittyy päätöksen vaikutusten alkamiseen ja näiden toteuttamiseen. Hallintopäätöksen täytäntöönpanolla tarkoitetaan yleensä päätöksellä ratkaistun oikeuden, edun tai velvollisuuden tosiasiallista toteuttamista viranomaistoimenpiteellä. Täytäntöönpanoa koskevilla säännöksillä on käytännössä erityistä merkitystä tilanteissa, joissa valitus voi estää yksityiseen kohdistuvan negatiivisen päätöksen toimeenpanon.

Yleisesti ottaen täytäntöönpano voi kuitenkin koskea päätöksellä luodun, muutetun tai kumotun oikeuden, edun tai velvollisuuden käyttämistä tai toteuttamista. Siten valitus voi vaikuttaa myös edun suovan päätöksen (esimerkiksi luvan) toteuttamiseen. Jos luvan myöntämiseen on toisella valitusoikeus, ei lupaa voida alkaa käyttää ennen lainvoimaa, ellei toisin ole säädetty. Jos taas edun suovasta päätöksestä ei ole muulla henkilöllä valitusoikeutta, voidaan katsoa, että etu on toteutettavissa heti (esimerkiksi yksityinen voi alkaa käyttää myönnetyn luvan mukaisia toimintamahdollisuuksia).

Hallintolainkäyttölain 32 §:n 1 momentin mukaan, kun valitus on tehty, valitusviranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

3.4 Henkilötietolaki

Henkilötietolain 2 §:n 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tätä lakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.

Henkilötietolain 3 §:n 3 kohdan mukaan henkilörekisterillä tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.

Henkilötietolain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Sama velvollisuus on sillä, joka itsenäisenä elinkeinon- tai toiminnanharjoittajana toimii rekisterinpitäjän lukuun.

Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostamista henkilörekisteriksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisen rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään.

Henkilötietolain 7 §:n mukaan henkilötietoja saa käyttää tai muutoin käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteen sopimaton 6 §:ssä tarkoitettujen käsittelyn tarkoitusten kanssa. Myöhempää henkilötietojen käsittelyä historiallista tutkimusta taikka tieteellistä tai tilastotarkoitusta varten ei pidetä yhteen sopimattomana alkuperäisten käsittelyn tarkoitusten kanssa.

Henkilötietolain 8 §:n 4 momentin mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään.

Henkilötietolain 9 §:n 2 momentin mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä (*virheettömyysvaatimus*).

Henkilötietolain 10 §:n 1 momentin mukaan rekisterinpitäjän on laadittava henkilörekisteristä rekisteriseloste, josta ilmenee: 1) rekisterinpitäjän ja tarvittaessa tämän edustajan nimi ja yhteystiedot; 2) henkilötietojen käsittelyn tarkoitus; 3) kuvaus rekisteröityjen ryhmästä tai ryhmisestä ja näihin liittyvistä tiedoista tai tietoryhmistä; 4) mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan ja siirretäänkö tietoja Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle; sekä 5) kuvaus rekisterin suojauksen periaatteista.

Henkilötietolain 29 §:n 1 momentin mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheetonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto.

Henkilötietolain 34 §:n mukaan henkilörekisteri, joka ei ole enää rekisterinpitäjän toiminnan kannalta tarpeellinen, on hävitettävä, jollei siihen talletettuja tietoja ole erikseen säädetty tai määrätty säilytettäväksi tai jollei rekisteriä siirretä 35 §:ssä tarkoitetulla tavalla arkistoon.

3.5 Arkistolaki

Arkistolain 1 §:n 2 momentin mukaan eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtionalouden tarkastusvirastoon ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen sovelletaan vain lain 6 ja 7 §:ää sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttia.

Eduskuntaan sovellettaviksi tulevat säännökset sisältävät lähinnä yleisiä arkistotoimelle ja sen hoidolle asetettavia vaatimuksia ja tavoitteita (HE 66/2007 vp, s. 1). Koska eduskuntaan ei sovelleta lain 8 §:n 3 momenttia, eduskunta päättää itse asiakirjojensa pysyvästä säilyttämisestä (HE 187/1993 vp, s. 6).

Arkistolain 6 §:n 1 momentin mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Säännöksen perusteluiden mukaan arkistoon kuuluvat periaatteessa kaikki arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta saapuneet tai sen toiminnan tuloksena syntyneet asiakirjat (HE 187/1993 vp, s. 7).

Samana pykälän 2 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaattua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisillä apuvälineillä.

Arkistolain 7 §:n 1 momentin mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määrittellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Arkistointia on 2 momentin mukaan hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuojan on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä. Arkistotoimen vaatimukset on 3 momentin mukaan otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa.

Pykälän perusteluiden mukaan pysyvää säilytysarvoa on vain murto-osalla arkistonmuodostajan tehtävien hoidon tuloksena kertyvistä tallenteista, joten tietojen säilytysaikojen määrittely ja tarpeettomaksi käyneen aineiston hävittäminen on tärkeää sekä tallenteiden säilytys- ja käyttökustannusten että tietojen käytettävyyden kannalta (HE 187/1993 vp, s. 7).

Arkistolain 8 §:n 1 momentin mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Arkistonmuodostajan on 2 momentin mukaan määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Asiakirjojen säilytysaikoja määrättäessä on otettava huomioon, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty.

Pykälän perusteluiden mukaan kukin arkistonmuodostaja tuntee parhaiten asiakirjojen säilytystarpeen virkatehtäviensä hoidon tukena sekä tehtäväaluettaan koskevien säädösten ja määräysten vaikutuksen asiakirjojen säilytystarpeeseen oikeusturvan takaamiseksi. Arkistolaitoksella on puolestaan asiantuntemus määrittellä, mitkä asiakirjat ja tiedot tulisi säilyttää pysyvästi tieteellisen ja muun tutkimuksen tarpeisiin. Arkistolaitos ei kuitenkaan määrää eduskunnan ja sen viranomaisten ja toimielinten asiakirjojen pysyvistä säilyttämisestä (HE 187/1993 vp, s. 8).

3.6 Hallintolaki

Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (*viranomainen*).

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 18 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. Saman pykälän 2 momentin mukaan postitse lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan myös se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetyksen saapumisesta postiyhteyteen.

Säännöksen perusteluiden mukaan yleinen lähtökohta on, että määräajassa toimitettava asiakirja on annettava viranomaiselle viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päätymistä (HE 72/2002 vp, s. 70).

3.7 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 8 §:n mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla.

Lain 10 §:n 1 momentin mukaan sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos saapumisajankohdasta ei ole selvitystä sen johdosta, että viranomaisen käyttämä sähköinen tiedonsiirtomenetelmä on ollut epäkunnossa tai poissa käytöstä taikka selvitystä ei muusta vastaavasta syystä voida

esittää, sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi sinä ajankohtana, jona se on lähetetty, jos lähettämisaikakohdasta voidaan esittää luotettava selvitys.

4 ARVIOINTI

4.1 Vierailijatietojen säilyttäminen ja tietopyynnön kohteena olevien tietojen hävittäminen

4.1.1 Vierailijatietojen säilyttämisestä yleisesti

Taustatietoja

Eduskunnan vierailijatietojen julkisuutta koskevan 6.2.2017 päivätyn eduskunnan hallintojohtajan muistion (dnro:t 38/05/2014 ja 44/05/2014; kansliatoimikunnan pöytäkirjan 23.2.2017 liitteenä) mukaan eduskunnan turvallisuusosasto kokoaa tietoja eduskunnassa vierailevista henkilöistä vierailijalistoihin. Tietojen kokoamisen perusteena ovat eduskunnan turvallisuustarpeet. Lisäksi tieto eduskunnan tiloissa olevista henkilöistä on tarpeen mahdollisten onnettomuustilanteiden hoitamisessa ja selvittämisessä. Turvallisuusosaston näkökulmasta tietojen kerääminen tapahtuu käytännön tarpeisiin. Vierailijoista merkitään saapumis- ja lähtöaika, nimi ja vastaanottajan nimi. Menettely ei erottele vierailuja niiden tarkoituksen perusteella. Vierailijoiden määrästä johtuen kerättävät tiedot on pidetty suppeina, eikä esimerkiksi vierailujen syitä kirjata. Eduskunnan valtiosääntöisen toiminnan edellyttämä tieto on saatavissa valiokuntien asiantuntijakuulemisista kootuista asiakirjoista. Kyseissä muistiossa selostetaan lähemmin myös sitä, miten tiedot konkreettisesti ja teknisesti kootaan.

Korkein hallinto-oikeus on tässä asiakokonaisuudessa katsonut, että eduskunnassa vierailleita henkilöitä koskevia tietoja sisältyy ainakin eduskunnan vierailijatietojärjestelmään ja kulunvalvontapöytäkirjoihin ja näiden eduskunnan kanslian turvallisuusyksikön pitämien henkilörekisterien käyttötarkoitus liittyy niitä koskevien rekisteriselosteiden mukaan vieraiden vastaanotto- palveluun ja pelastustoimintaan varautumiseen (vierailijatietojärjestelmä) ja kulunvalvontaan (kulunvalvontapöytäkirjat).

Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa vierailijatietoja sisältävien rekisterien tietojen julkisuuteen. Sen sijaan arvioitavana eivät olleet näihin rekistereihin sisältyvien vierailijatietojen arkistointivelvollisuus eivätkä näiden tietojen säilytysajat.

Vierailijatietojen säilyttämisestä ja hävittämisestä oli määrätty 14.4.2014 päivätyn Kulunvalvontapöytäkirja, turvallisuusvalvomo -nimisen henkilörekisterin rekisteriselosteen 9-kohdassa siten, että tiedot säilyivät sähköisen rekisterin historiatiedoissa, josta 12 kuukautta vanhemmat merkinnät poistettiin automaattisesti. Sittemmin eduskunnan turvallisuusjohtaja oli 24.4.2017 muuttanut asianomaisia rekisteriselosteita (Kulunvalvontapöytäkirjat C–D, E ja F) niin, että rekisterien tiedot poistetaan automaattisesti kerran vuorokaudessa yöaikaan. Tätä on saamissani selvityksissä perusteltu sillä, että aiempi säilytysaika ei ollut enää tarpeellinen, ja sillä, että vastaava käytäntö oli valtioneuvoston kansliassa. Sittemmin eduskunnan kansliatoimikunta teki 12.10.2017 päätöksen, jonka mukaan turvallisuusosaston päivittäin tekemät merkinnät eduskunnassa käyneistä ovat julkisia ja ne säilytetään merkinnän tekemispäivästä seuraavaan päivään klo 9.00 asti.

Vierailijatietojen arkistointi ja säilytysaika

Osassa kanteluista on katsottu, että vierailijalistat olisi tullut arkistoida.

Arkistolain näkökulmasta totean, että arkistolakia sovelletaan eduskuntaan rajoitetusti siten, että sovellettaviksi tulevat säännökset, jotka sisältävät lähinnä yleisiä arkistotoimelle ja sen hoidolle asetettavia vaatimuksia ja tavoitteita. Eduskunta päättää itse asiakirjojensa pysyvästä säilyttämisestä. Todettakoon myös, että arkistolakia säädettäessä on myös lähdetty siitä, että pysyvää säilytysarvoa on vain murto-osalla arkistonmuodostajan tehtävien hoidon tuloksena kertyvistä tallenteista. Siksi tietojen säilytysaikojen määrittelyä ja tarpeettomaksi käyneen aineiston hävittämistä on pidetty tärkeänä sekä tallenteiden säilytys- ja käyttökustannusten että tietojen käytettävyyden kannalta.

Henkilötietolain näkökulmasta totean, että henkilötietoja tulee käsitellä laillisesti ja noudattaen huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa, minkä lisäksi henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Vanhentuneita henkilötietoja ei saa käsitellä, ja käsittelyn kannalta tarpeeton tai vanhentunut henkilötieto on poistettava rekisteristä. Edelleen henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostamista henkilörekisteriksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisen rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään. Henkilötietoja saa käyttää tai muutoin käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteen sopimaton henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten kanssa. Henkilörekisteristä on laadittava rekisteriseloste, josta ilmenee muun muassa henkilötietojen käsittelyn tarkoitus. Henkilörekisteri, joka ei ole enää rekisterinpitäjän toiminnan kannalta tarpeellinen, on hävitettävä, jollei siihen talletettuja tietoja ole erikseen säädetty tai määrätty säilytettäväksi tai jollei rekisteriä siirretä arkistoon.

Julkisuuslain näkökulmasta totean, että viranomaisen tulee huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa, tietojärjestelmänsä ja tietojenkäsittelynsä niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan toteuttaa vaivattomasti. Toisaalta viranomaisen tulee myös huolehtia asiakirjojensa ja tietojärjestelmiinsä sisältyvien tietojen asianmukaisesta arkistoisesta ja hävittämisestä.

Yleisellä tasolla totean olevan toimivan asiakirjahallinnon näkökulmasta tärkeää, että viranomaisen asiakirjatiedoille määritellään mahdollisimman pitkälle konkreettiset säilytysajat, olipa kyse manuaalisesti tai sähköisesti säilytettävistä asiakirjatiedoista. Konkreettiset säilytysajat edesauttavat myös sähköisessä muodossa säilytettävän aineiston säännöllistä seulontaa ja hävittämistä. Huomionarvoista siis on, että tietojen oikea-aikainen hävittäminen on paitsi osa julkisuuslain edellyttämää hyvää tiedonhallintatapaa myös henkilötietolain edellyttämää hyvää tietojenkäsittelytapaa. Asiakirjatiedot on siten lähtökohtaisesti hävitettävä niiden säilytysaikojen umpeuduttua.

Korkeimman hallinto-oikeuden tässä asiakokonaisuudessa antamat ratkaisut oikeudenkäynnin kohteena olleiden vierailijatietojen julkisuudesta eivät merkitse sitä, että eduskunta olisi velvollinen säilyttämään vierailijatiedot pysyvästi.

Totean siten jäävän eduskunnan hallinnon harkintaan ensinnäkin sen, katsooko se yleensä aiheelliseksi arkistoida asiakirjoissaan olevat tiedot eduskunnassa vierailevista henkilöistä. Toiseksi eduskunnan hallinnolla on ollut oikeus määritellä näiden tietojen säilytysajat.

Tämän asian ilmentämä huomattava julkinen mielenkiinto eduskunnan vierailijatietoja kohtaan voisi sinänsä puoltaa pitkähköäkin säilytysaika. Siltä osin kuin asiasta oli päättänyt eduskunnan turvallisuusjohtaja, minulla ei kuitenkaan ole oikeudellisia perusteita puuttua sen paremmin aiemmin määriteltyyn 12 kuukauden säilytysaikaan kuin siihenkään, että vierailijatietojen säilytysaikoja oli sittemmin lyhennetty niin, että ne hävitetään kunkin päivän päätteeksi.

Siltä osin kuin säilytysajaksi on tämän jälkeen määritelty merkinnän tekemispäivää seuraava päivä klo 9.00 asti, menettely perustuu eduskunnan kansliatoimikunnan päätökseen. Kansliatoimikunnan menettely arvioiminen ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Tältä osin asiassa ei siten ole ilmennyt sellaista, johon minulla olisi toimivaltuuksieni puitteissa oikeudellisia perusteita enemmälti puuttua.

4.1.2 Tietojen hävittäminen kesken oikeudenkäynnin

Oikeudenkäynnin kohteena olleet vierailijalistat oli hävitetty eduskunnan kanslian turvallisuusosastolla oikeudenkäynnin aikana ennen asian ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tätä on perusteltu vetoamalla henkilötietolakiin ja sen nojalla laadittuihin vierailijatietoja sisältäviä henkilörekistereitä koskeviin rekisteriselosteisiin.

Eräissä kanteluissa on katsottu eduskunnan tarkoitushakuisesti ja tahallisesti hävittäneen tietopyynnön kohteena olleet asiakirjat estääkseen julkisuuden toteutumisen. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella asiassa ei kuitenkaan ole aihetta epäillä, että vierailijatietojen hävittäminen kesken niiden julkisuuden arvioimista koskevan oikeudenkäynnin olisi tehty tietojen mahdollisen julkisuuden toteutumisen estämiseksi. Tietojen hävittäminen oli toteutettu ja toteutunut eduskunnan vierailijatietojen käsittelyssä yleisesti omaksutun ja ennalta määritellyn tavanomaisen toiminnan tuloksena henkilötietolain nojalla ja voimassa olleiden rekisteriselosteiden mukaisesti.

Arvioin tietojen hävittämistä muutoin seuraavasti.

Julkisuuslaki

Julkisuuslaissa ei erikseen säädetä muutoksenhaun vaikutuksesta viranomaisen velvollisuuden säilyttää pyydetty asiakirjat. Viranomaisen on julkisuuslain 17 §:n nojalla kuitenkin velvollinen huolehtimaan muun muassa siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Hallintolainkäyttölaki

Hallintolainkäyttölain sisältämä sääntely valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon ei anna suoraan vastausta esillä olevaan kysymykseen. Hallintolainkäyttölain 31 §:stä ilmenee kuitenkin se pääsääntöinen periaate, että täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Vaikka muutoksenhaun kohteena on nyt ollut eduskunnan päätös asiakirjojen salassapidosta eikä päätös tietojen hävittämisestä, nämä kysymykset liittyvät kuitenkin toisiinsa, sillä tietojen hävittäminen voi tehdä valituksen hyödyttömäksi. Tämän vuoksi edellä mainittua periaatetta olisi noudatettava myös tällaisessa tilanteessa.

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Perustuslain 21 §:ssä on säädetty oikeusturvasta. Siihen kuuluvaan hyvään hallintoon ja hallintolaissa täsmennettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu puolestaan luottamuksensuojan periaate. Sen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Mielestäni tiedon pyytäjällä on perustellusti oikeus odottaa, että viranomaisen ei tee valitusta hyödyttämäksi hävittämällä sen kohteena olevia asiakirjoja muutoksenhaun aikana. Tällainen menettely loukkaisi tosiasiallisesti myös perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta hakea muutosta ja säännöksessä taattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Julkisuusperiaate

Perustuslain 12 §:n 2 momentin ja julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Muutoksenhaun aikana eli kun kysymys asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta on vielä kiistanalainen, julkisuusperiaatteen tapauskohtainen sisältö on vielä lopullisesti määrittelemättä. Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä asetettu velvoite turvata perusoikeuksien kuten julkisuuden toteutuminen. Asiakirjojen hävittäminen kesken niiden julkisuutta koskevan oikeudenkäynnin vaarantaisi julkisuusperiaatteen toteutumisen ja olisi siten perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden vastaista.

Tietopyynnön tekemisen jälkeen, mutta ennen valituksen lainvoimaista ratkaisemista tapahtuva asiakirjan hävittäminen johtaa tosiasiallisesti perustuslain 12 §:n 2 momentin ja julkisuuslain 9 §:n 1 momentin vastaiseen lopputulokseen, jos tuomioistuin päätyy pitämään asiakirjaa julkisena.

Käsitykseni mukaan viranomaisen rekisterinpitäjänä tai arkistonmuodostajana itse määrittelemät tietojen säilytysajat ja vastaavasti hävitysajat eivät voi puheena olevassa tilanteessa syrjäyttää perustuslaissa taattua jokaisen oikeutta saada tieto julkisesta asiakirjasta.

Johtopäätös

Edellä esitetyn perusteella katson eduskunnan turvallisuusosaston menetelleen virheellisesti, kun oikeudenkäynnin kohteena olleet asiakirjat oli hävitetty ennen kuin korkein hallinto-oikeus oli lopullisesti ottanut kantaa niiden julkisuuteen.

Edellä todettua johtopäätöstä ei mielestäni muuta toiseksi se, että samat asiakirjat voivat olla usean viranomaisen hallussa. Julkisuusasioissa julkisuusarvioinnin kohteena olevat asiakirjat ovat yleensä paitsi asianomaisen viranomaisen myös asiaa arvioivan tuomioistuimen hallussa osana oikeudenkäyntiaineistoa, kuten esillä olevassa asiassa. Julkisuuden toteuttaminen eli tietopyynnön kohteena olevien asiakirjojen antaminen kuuluu viranomaisen vastuulle myös siinä tilanteessa, että julkisuuskysymys on ollut muutoksenhaun kohteena.

4.2 Asiakirjapyyntöjen käsittelyssä noudatettu oikaisumenettely

Asiassa on kyse myös siitä, tuleeko asiakirjapyyntöjä käsittelevien eduskunnan virkamiesten soveltaa julkisuuslain 14 §:ää vai eduskunnan kanslian ohjesäännön 27 §:ää ja siinä viitattuja hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia säännöksiä, kun he ensi vaiheessa kieltäytyvät antamasta pyydettyjä tietoja. Kysymys on merkityksellinen, koska näiden säännösten sisältämät menettelytavat poikkeavat toisistaan olennaisesti.

Asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on julkisuuslain 14 §:ssä säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja, hänen tulee ilmoittaa kieltäytymisen syy ja antaa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asian kirjallisesti vireille saattaneelta on myös tiedusteltava, haluaako hän ansa siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakasta on myös informoitava mahdollisista käsittelymaksuista. Tämän jälkeen tiedon pyytäjällä on oikeus ilman säädettyä määräaika saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi menettelyn toisessa vaiheessa. Tämä

poikkeaa hallintolain mukaisesta oikaisuvaatimusmenettelystä, jossa oikaisua on vaadittava 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan julkisuuslain menettelysäännöksiä tulee noudattaa myös silloin, kun pyydettyä tietoa asiakirjasta ei voida antaa sen vuoksi, että viranomaisella ei sitä ole.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa on säädetty myös omat erityiset määräajat, joiden kuluessa asiakirjapyyntö on käsiteltävä. Asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Sen sijaan hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä ja 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Asiassa on julkisuuslain edellä selostetun sääntelyn sijaan sovellettu eduskunnan kanslian ohjesäännön (1480/2015) yleistä oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaa 27 §:ää: ”Asianosainen, joka on tyytymätön eduskunnan kanslian virkamiehen päätökseen, voi vaatia päätökseen oikaisua kansliatoimikunnalta. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolain (434/2003) 7 a luvussa.” Kyseistä säännöstä ei sanamuotonsa perusteella ole kytketty nimenomaan tietopyyntöjen käsittelyyn.

Eduskunnan kanslian ohjesääntö on annettu perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla. Eduskunta voi sen nojalla antaa ohjesääntöjä muun muassa eduskunnan sisäistä hallintoa varten. Eduskunnan kanslian ohjesääntö on hyväksytty puhemiesneuvoston ehdotuksesta (PNE 1/2015 vp). Nyt ei ole kysymys ohjesäännön arvioimisesta sinänsä, vaan siitä, onko tietopyyntöasian käsittelyssä noudatettava julkisuuslain 14 §:n mukaista menettelyä vai ohjesäännössä viitattua hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyä.

Saamassani selvityksessä on hallintolain mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisen tueksi viitattu oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen.

Totean, että oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että menettelytavat julkisuusasioissa määräytyvät erityislakina sovellettavaksi tulevan julkisuuslain mukaisesti, kun on kyse tietopyyntöön vastaamisesta ja sen vaiheista.

Nyttemmin myös korkein hallinto-oikeus (KHO 11.9.2017, taltionumero 4357) on todennut, että hallintolain 49 c §:n säännös oikaisuvaatimusajasta ei tule sovellettavaksi saatettaessa asia julkisuuslain 14 §:n 3 momentin perusteella viranomaisen ratkaistavaksi, eivätkä sovellettavaksi tule muutkaan sellaiset oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat hallintolain 7 a luvun säännökset, joiden voidaan katsoa poikkeavan julkisuuslain 14 §:n säännöksistä.

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, että kieltäytyessään antamasta pyydettyä tietoa eduskunnan virkamiehen tulee menetellä julkisuuslain 14 §:n 3 momentin osoittamalla tavalla ja antaa vastauksessaan tämän lainkohdan mukainen ohjaus, eikä hallintolakiin viittaavaa oikaisuvaatimusohjausta.

Viranomaisten tulee julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5-kohdan mukaan huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto muun muassa käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelyistä.

4.3 Ennakkoon tehtyjen asiakirjapyyntöjen käsittely

Useissa kanteluissa on yleisellä tasolla tuotu esiin eduskunnan käytäntö hävittää vierailijalistat päivittäin, minkä seurauksena yksittäisiä päiviä koskeviin joko edellisenä tai samana päivänä tehtyihin tietopyyntöihin oli saatu vastaukseksi, ettei tietoja ollut enää olemassa, koska ne oli hävitetty automaattisesti päivittäin. Muutamissa kanteluissa on tähän liittyen erikseen tuotu esiin yksittäisten tietopyyntöjen käsittely.

Asiassa *EOAK/4566/2017* kerrotaan kolmesta tietopyynnöstä. Ensimmäinen oli lähetetty 5.6.2017 klo 18.21, toinen 6.6.2017 klo 15.33 ja kolmas 7.6.2017 klo 13.43. Kukin pyyntö oli koskenut asianomaisen pyyntöpäivän tietoja ja ne oli lähetetty eduskunnan kirjaamon ja turvallisuusjohtajan sähköpostiosoitteeseen sekä turvallisuusselvitykset-osoitteeseen. Eduskunnan turvallisuusjohtaja oli vastannut 14.6.2017, että tiedot oli hävitetty. Asiassa *EOAK/6067/2017* kantelija oli 13.9.2017 klo 19.03 lähettänyt asiakirjapyynnön, joka oli koskenut vasta seuraavan päivän vierailijatietoja. Pyyntö oli lähetetty eduskunnan kirjaamon sähköpostiin. Tähänkin turvallisuusjohtaja oli vastannut 18.9.2017, että tiedot oli hävitetty. Asiassa *EOAK/5825/2017* 13.9.2017 tehtyyn jo tapahtuneita ja tulevia vierailuja koskevaan tietopyyntöön turvallisuusjohtaja oli vastannut 29.9.2017, että eduskunnan kansliatoimikunta oli käsitellyt edellisenä päivänä samanlaista asiaa kuin kantelijan tietopyyntö ja jättänyt asian pöydälle, ilmoittanut odottavansa kansliatoimikunnan päätöstä ja tekevänsä päätöksen kantelijan osalta sen mukaisesti sekä pahoitellut viivästystä.

Totean, että yksi edellä selostetuista pyynnöistä (5.6.2017) oli tehty virka-ajan jälkeen eli sellaisena ajankohtana, ettei sitä ilmeisesti olisi voitu toteuttaa käytännössä ennen seuraavana yönä tapahtunutta tietojen hävittämistä. Muut pyynnöt oli joko tehty virka-aikana tai ne olivat koskeneet seuraavan päivän taikka laajempia tietoja, jolloin nämä pyynnöt olisi ainakin periaatteessa ollut toteutettavissa ennen asiakirjojen hävittämistä.

Käytettävissäni ollut selvitys on edellä selostettujen yksittäisten asiakirjapyyntöjen käsittelyn osalta verraten yleisluontoinen, eikä pyyntöjen käsittelyä siksi ole mahdollista lähemmin arvioida. Koska kuitenkin tarkastelun pääpaino on nyt yksittäisiä tietopyyntöjä laajemmissa rakenteellisissa kysymyksissä, en ole pitänyt tarpeellisena hankkia lisäselvitystä yksittäisten pyyntöjen käsittelystä. Tästä näkökulmasta totean seuraavan.

1. Julkisuuslain nojalla ennakkolliset asiakirjapyynnöt ovat mahdollisia ja oikeutettuja, eli tietojensaantia koskevan pyynnön kohteena voi olla asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena (HE 30/1998 vp, s. 70). Eduskunnan vierailijalistat ovat tällaisia asiakirjoja.
2. Julkisuuslaissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi epäämään tietopyynnön toteuttamisen resurssisyihin vedoten. Siten asiakirjapyynnöstä ei voida kieltäytyä esimerkiksi sen johdosta, että aineiston julkisuuden tarkastamiseen kuluu suuri työmäärä, tai ettei pyyntöä ehditä toteuttaa ennen asiakirjojen ennalta määriteltä hävittämissaikaan, taikka muutenkaan resurssisyistä. Ainoa ”jousto” laissa liittyy asiakirjapyynnön toteuttamisaikaan, joka voi pidentyä korkeintaan kuukauteen.

3. Asiakirjajulkisuutta koskevissa asioissa noudatetaan julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä menettelytapoja ja määräaikoja, ja kukin asiakirjapyyntö on lähtökohtaisesti käsiteltävä, vaikka samoista tiedoista olisi jo aiemmin tehty asiakirjapyyntö, joka jo on viranomaisen käsittelyssä.
4. Asiakirjahallinto ja asian käsittely tulee toteuttaa näistä lähtökohdista. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jos viranomainen on harkintavaltansa puitteissa määritellyt julkisten tietojensa säilytysajan lyhyeksi, asiakirjahallinto ja asioiden käsittely tulee tästä huolimatta järjestää niin, että kyseisiä tietoja koskevat tietopyynnot ovat tosiasiallisesti toteutettavissa.

Päiväkohtaisia vierailijatietoja on siten ollut ja on oikeus pyytää joko hyvissä ajoin ennakoon tai vielä samankin päivän aikana, eikä kyseisiä tietoja saa hävittää ennen kunkin yksittäisen pyynnön asianmukaista käsittelemistä.

Vierailijatietojen julkisuus oli tullut ratkaistuksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa 20.12.2016 ja sitten kansliatoimikunnassa 23.2.2017. Säilytysaikoja oli tämän jälkeen lyhennetty 24.4.2017 olennaisesti 12 kuukaudesta siihen, että ne hävitetään kunkin päivän päätteeksi. Käsitykseni mukaan tuolloin ei ollut riittävällä ja hyvän tiedonhallintatavan edellyttämällä tavalla varauduttu muutoksen käytännön vaikutuksiin ja siihen, miten päiväkohtaiset pyynnot kyettäisiin käsittelemään ja toteuttamaan asianmukaisesti näiden hyvin lyhyiden säilytysaikojen puitteissa.

Sittemmin eduskunnan kansliatoimikunta on 12.10.2017 päättänyt, että turvallisuusosaston päivittäin tekemät merkinnät eduskunnassa käyneistä säilytetään merkinnän tekemispäivästä seuraavaan päivään klo 9.00 asti ja merkinnät luovutetaan niistä tietoa pyytäneille. Menettely koskee käytännössä paitsi samana päivänä myös ennakoon esitettyjä pyyntöjä.

Tämän jälkeen asiasta ei havaintojeni mukaan ole käyty julkisuudessa keskustelua, eikä tietooni ole muutenkaan tullut, että vierailijatietoja koskevien pyyntöjen käsittelyssä olisi turvallisuusosastolla ilmennyt epätietoisuutta tai tilanteita, joissa pyydettyjä tietoja ei olisi annettu sen johdosta, että tiedot olisi pyynnön vireille tulon jälkeen jo hävitetty.

5 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Olen edellä kohdassa 4.1.1 käsitellyt eduskunnan vierailijatietojen säilyttämistä yleisesti. Olen todennut, että eduskunnan hallinnon harkintaan jää ensinnäkin se, katsooko se yleensä aiheelliseksi arkistoida vierailijatietoja. Toiseksi eduskunnan hallinnolla on ollut oikeus määritellä näiden tietojen säilytysajat.

Kohdassa 4.1.2 olen käsitellyt eduskunnan vierailijatietojen hävittämistä niiden julkisuutta koskevan oikeudenkäynnin aikana. Olen arvioinut menettelyä julkisuuslain, hallintolainkäyttölain, oikeusturvan ja hyvän hallinnon sekä julkisuusperiaatteen kannalta. Johtopäätökseni on, että katson eduskunnan turvallisuusosaston menetelleen virheellisesti, kun oikeudenkäynnin kohteena olleet asiakirjat oli hävitetty ennen kuin korkein hallinto-oikeus oli lopullisesti ottanut kantaa niiden julkisuuteen.

Kohdassa 4.2 olen käsitellyt eduskunnan hallinnossa asiakirjapyyntöjen käsittelyssä noudatettua oikaisumenettelyä. Kysymys on julkisuuslaissa säädetyn menettelyn ja eduskunnan kanslian ohjesäännössä viitatus hallintolain mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn välisestä suhteesta. Johtopäätökseni on, että kieltäytyessään antamasta pyydettyä tietoa eduskunnan vir-

kamiehen tulee menetellä julkisuuslain 14 §:n 3 momentin osoittamalla tavalla ja antaa vastauksessaan tämän lainkohdan mukainen ohjaus, eikä hallintolakiin viittaavaa oikaisuvaatimusohjausta.

Olen edellä kohdassa 4.3 tuonut yksittäisten asiakirjapyyntöjen käsittelyn pohjalta esiin eräitä yleisiä julkisuusperiaatteen käytännön toteuttamista koskevia näkökohtia. Nämä liittyvät siihen, että vierailijatietojen säilytysaikoja oli eduskunnan hallinnossa lyhennetty 12 kuukaudesta yhteen päivään. Olen muun muassa todennut, että päiväkohtaisia vierailijatietoja on ollut ja on oikeus pyytää joko hyvissä ajoin ennakoon tai vielä samankin päivän aikana, eikä kyseisiä tietoja saa hävittää ennen kunkin yksittäisen pyynnön asianmukaista käsittelemistä. Käsitykseni mukaan eduskunnan hallinnossa ei ollut riittävällä ja hyvän tiedonhallintatavan edellyttämällä tavalla varauduttu muutoksen käytännön vaikutuksiin ja siihen, miten päiväkohtaiset pyynnöt kyettäisiin käsittelemään ja toteuttamaan asianmukaisesti näiden hyvin lyhyiden säilytysaikojen puitteissa.

Saatan edellä esittämäni käsitykset eduskunnan turvallisuusosaston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni eduskunnan turvallisuusjohtajalle.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös eduskunnan pääsihteerille ja hallintojohtajalle.