

5.12.2016

Dnro 5372/4/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA JA JULKISUUSLAIN MUUTOSTARVE

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 7.12.2015 kirjeessään korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ja sen kansliapäällikön menettelyä 3.12.2015 esitettyyn pyyntöön vastaamisessa. Kantelija pyysi KHO:lta ulkomaalaisen karkottamista koskevia ratkaisuja, jotka on perusteltu ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 3 kohdalla ("joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle"). Kantelijan mukaan asiaa koskevia ratkaisuja ei ole saatavilla Finlex-sivustolla ja hän ei pystynyt yksilöimään pyyntöä tämän tarkemmin.

Kantelija sai 7.12.2015 KHO:n kansliapäälliköltä vastauksen. Siinä viitattiin KHO:n tietopalvelutehtävien resurssisyistä tehtyyn rajaamiseen ja todettiin, että KHO:ssa vastataan yksilöityihin päätöspyyntöihin, mutta että KHO:ssa ei tehdä sen päätöksiin kohdistuvia asiasana-, aihe- tai lakipykälähakuja. Vastauksessa kerrottiin myös, että väitöskirjatutkimusta varten on mahdollista hakea KHO:n kansliapäälliköltä tutkimuslupaa, joka mahdollistaa laajemman pääsyn KHO:n materiaaleihin.

Kantelija soitti 7.12.2015 KHO:n tietopalvelupäällikölle ja tiedusteli, kuka voisi avustaa pyynnön yksilöinnissä. Tietopalvelupäällikön mukaan heillä ei ole aikaa lukea päätöksiä sen selvittämiseksi, missä niistä on sovellettu kyseistä lainkohtaa.

Kantelijan mukaan korkein hallinto-oikeus ei olisi saanut kieltäytyä avustamasta tarkoitettujen päätösten yksilöimisessä, eikä resurssipula ole laillinen syy julkisuuden rajoittamiselle.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikön 1.3.2016 selvitys ja lausunto. Kantelijalle varattiin tilaisuus antaa siitä vastine, mutta hän ei sitä toimittanut.

3

RATKAISU

3.1

Korkeimman hallinto-oikeuden selvitys ja lausunto

Selvityksen mukaan informaattikko - - - on ratkaissut kantelijan tietopyynnön ja antanut asiassa kirjallisen päätöksen 7.12.2015. Päätöksessä on ilmoitettu, että kantelija voi saattaa päätöksen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Kantelija ei ole tätä tehnyt.

Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus totesi tietopyyntöjen osalta seuraavaa.

Korkein hallinto-oikeus saa päivittäin 20–30 yksilöityä tietopyyntöä ja osa niistä kohdistuu suureen päätösjoukkoon. Pyyntöihin vastataan kirjaamossa, arkistossa ja tietopalvelussa. Pyyntöt koskevat useimmiten yksittäisiä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, alemman viranomaisen päätöksiä, oikeudenkäyntiasiakirjoja (kuten valituskirjelmia, lausuntoja ja selityksiä) ja esittelijän muistioita.

Asiaryhmiä, joiden päätöksiä useimmin pyydetään, ovat veroasiat, julkiset hankinnat, kilpailuasiat, lääkkeet ja apteekkiluvat, vammaispalveluasiat, kunnallis- ja kunnallisia virkamiehiä koskevat asiat, valtioneuvoston ja asiakirjajulkisuus. Ympäristöasioissa kiinnostus on perinteisesti kohdistunut muiden ohella kaivosasioihin, vesiasioihin, maa-aineslupiin, ympäristölupiin, luvastusasioihin, maakuntakaavoihin ja yleiskaavoihin. Suuri osa viimeksi mainituista päätöksistä julkaistaan nykyään kotisivuilla niin sanottuina muina päätöksinä.

Merkittävä osa asiakirjoista, joihin pyynnöt kohdistuvat, sisältää salassa pidettävää tietoa. Tällöin asiakirja annetaan pyytäjälle, mutta siitä peitetään salassa pidettävä tieto tai tunnistetieto. Esimerkiksi kaikissa verotusta tai ulkomaalais- ja sosiaaliasioita koskevista päätöksistä peitetään vähintään asianosaisten tiedot.

Jos tietoa ei voida antaa osaksikaan pyytäjän vaatimalla tavalla, korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen 26 §:n mukaan määrättyä virkamiehenä tietopalvelupäällikkö tai informaattikko tekee asiassa kirjallisen päätöksen, johon liitetään muutoksenhakuohjaus.

Tietopyynnöt ovat vuosien ajan lisääntyneet jatkuvasti ja niihin vastaaminen vaatii kahden henkilön kokopäiväisen työpanoksen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä koskevat pyynnöt pyritään tekemään samana tai seuraavana päivänä. Tämä yleensä toteutuukin. Pyyntö voi kuitenkin viedä koko työpäivän, jos kyse on esimerkiksi verotusta tai kilpailuasiasiaa koskevasta pyynnöstä, johon sisältyy kymmenien sivujen valituskirjelmia, lausuntoja, selityksiä ja vastaselityksiä. Tietopyyntöihin vastaaminen on hidasta, kun asiakirjat käydään läpi ja niistä poistetaan muun muassa yksilöintitietoja tai liikesalaisuuksia sisältävät kohdat.

Kahden henkilön työpanoksen kohdentaminen tietopyyntöihin on varsin merkittävä, kun vakinaisen henkilöstön määrä korkeimmassa hallinto-oikeudessa on 97 henkilötyövuotta ja vuosittain ratkaistavaksi tulevien lainkäyttöasioiden määrä huomioiden resurssien kohdentamisessa pääpaino on lainkäyttöasioissa.

Vaikka korkein hallinto-oikeus pyrkii kaikessa toiminnassaan mahdollisimman suureen avoimuuteen, tietopyyntöjen yhä lisääntyessä rajauksia on valitettavasti ollut pakko tehdä. Kaikkiin yksilöityihin tietopyyntöihin vastataan, mutta pyyntöjä, joissa pyydetään hakemaan päätöksiä tai asiakirjoja aihe-, asiasana- tai lakipykälän perusteella on rajallisten resurssien vuoksi valitettavasti jouduttu rajoittamaan.

Kaikkia pyytäjiä kohdellaan yhdenvertaisesti, eli pyytäjiltä ei kysytä, mihin tai minkä vuoksi he päätöksiä tai asiakirjoja tarvitsevat. Yliopiston jatko-opiskelijoille ja tutkijoille korkein hallinto-oikeus voi kuitenkin myöntää tutkimustarkoituksessa tutkimusluvan vaitiolositoumuksella. Tällöin tutkijalla on lupa lukea asiakirjoja, jotka muutoin olisivat salassa pidettäviä/peitettäviä. Tietopalvelu etsii tutkimusaiheeseen liittyvät korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ja asiakirja-aineiston tutkimusluvan saaneille jatko-opiskelijoille ja tutkijoille.

Asianhallintajärjestelmän osalta lausunnossa todettiin, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa on käytössä Lotus Notes -pohjainen asianhallintajärjestelmä, jossa on päätökset sähköisessä muodossa vuodesta 1999 lähtien. Päätöksiin voi siis tehdä kokotekstihakuja. Päätökset eivät kuitenkaan ole niin sanotussa rakenteisessa muodossa, eli hakua ei voi kohdistaa esimerkiksi vain korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen ratkaisuosaan tai tiettyyn asiaryhmään. Asianhallinnasta ei voi tehdä hakuja myöskään tietyn lainkohdan perusteella.

Päätösten lakiviitteiden erilaiset kirjoitustavat vuosien varrella ja suomen kielen sanojen taiputukset tekevät vapaatekstihausta haastavaa. Vaikka haettaisiin erilaisilla sanojen katkaisuilta ja yhdistelyillä, tulos ei ole koskaan täysin kattava. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on aiemmin ollut käytössä tekstinkäsittelyohjelmana muun muassa wordpro, jolla tehtyjen päätösten muuntaminen pdf-muotoon on muuttanut osan päätöksistä sellaisiksi, etteivät ne tartu vapaatekstihakuun mukaan.

Kantelijan pyytämien päätösten hakeminen sanahaulla asianhallinnasta on teknisesti mahdollista, muttei lopputulokseltaan täysin luotettavaa. Esimerkiksi hänen tarkoittamansa ulkomaalainlain 149 § voi päätösteksteissä esiintyä esimerkiksi myös muodoissa "tämän lain 149 §", "mainitun lain 149 §" tai "lain 149 §". Lisäksi vapaahaun perusteella löydettyjen päätösten antaminen edelleen pyytäjälle on työlästä, sillä jokaisen päätöksen kohdalla on harkittava, koskeeko päätös juuri kysyjän tarkoittama asiaa ja päätökset on luettava läpi, etteivät ne sisällä salassa pidettävää tietoa ja jos sisältävät, päätöksistä on peitettävä yksilöintitiedot ja muut salassa pidettävät tiedot. Karkottamista koskevissa asioissa käytännössä jokainen päätös sisältää tällaista erikseen peitettävää tietoa. Päätöskopioiden tekstin yksilöllinen muokkaustyö tässä tarkoituksessa on aikaa vievää, ja siksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa on jouduttu rajoittamaan tällaisia pyyntöjä. Raja on tämäntapaisten pyyntöjen kohdalla käytännössä pakko johonkin vetää.

Julkisuuslain 14 §:n mukaan tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemia vuosikirjapäätöksiä ja lyhyitä ratkaisuselosteita voi hakea Finlex-tietojärjestelmästä hakusanoilla ja lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden kotisivuilta voi selata niin sanottuja muita päätöksiä. Tuomioistuinten kyselykäyttöjärjestelmän (KYÖSTI) avulla asiakkaat voivat tuomioistuinten kirjaamossa selailla julkisia diaaritietoja asiakaspäätteellä, mutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole erillistä tietokantaa, josta asiakas voisi hakea korkeimman hallinto-oikeuden julkisia päätöksiä.

Oikeusministeriössä vireillä oleva HAIPA-hanke (Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaationhallintajärjestelmä) tulee helpottamaan tiedonhakuja muun muassa rakenteistamalla dokumentteja. Asiakirjajulkisuusnäkökohdat otetaan hankkeessa huomioon. Korkein hallinto-oikeus on jo vuosia kiirehtinyt HAIPA-hanketta, koska se on omiaan mahdollistamaan paitsi sähköisen lainkäytön kehittämisen myös nykyistä huomattavasti tehokkaamman tiedonhaun asianhallintajärjestelmästä.

Korkein hallinto-oikeus pitää valitettavana, ettei sillä ole resurssien niukkuudesta johtuen mahdollisuutta vastata aivan kaikkiin vireille tuleviin tietopyyntöihin. Hakutoimintoja vaativat tietopyynnöt on jouduttu rajaamaan ulkopuolelle, etenkin koska vielä käytössä olevan vanhentuneen asianhallintajärjestelmän hakuominaisuudet eivät mahdollista riittävän luotettavaa haun lopputulosta.

3.2

Kannanotto

3.2.1

Kantelututkinnan rajaus

Tässä tapauksessa kantelijalle on pyyntönsä mukaisesti toimitettu 7.12.2015 korkeimman hallinto-oikeuden informaation kirjallinen päätös asiakirjapyyntöön valitusosoituksineen (H 413/15). Kantelijalla on ollut käytettävissään säännönmukainen muutoksenhakukeino eli mahdollisuus saada asiakirjapyyntönsä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu. Hän ei ole tätä mahdollisuutta käyttänyt. Asiakirjaselvityksen valossa kantelija ei ole myöskään hakenut tutkimuslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Kantelijalla on siis ollut mahdollisuus saada asiasta lainkäyttöraatkaisu korkeimmalta hallinto-oikeudelta eli ylimmältä julkisuuslain soveltamiskysymyksiä oikeudellisesti linjaavalta taholta. On mahdollista, että nyt esillä oleva oikeudellinen kysymys voi myöhemmin tulla korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi jossain toisessa asiayhteydessä joko korkeinta hallinto-oikeutta itseään tai jotain toista viranomasta koskien. Rajoitun näin ollen omassa kannanotosani seuraaviin huomioihin.

3.2.2

Tietojärjestelmästä haettavissa olevien asiakirjojen rajaaminen pois toteutettavista tietopyynnöistä

Nähdäkseni asiassa on keskeistä, voidaanko kantelijan asiakirjapyyntöä pitää riittävän yksilöitynä, ja edelleen se, miten pyynnön yksilöitävyyden arviointiin vaikuttaa se, että myös niin sanottujen potentiaalisten tai virtuaalisten asiakirjojen on katsottu kuuluvan tiedonsaantioikeuden piiriin.

Julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden on katsottu kohdistuvan paitsi asiakirjaliseen tietoon, myös muun muassa automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tallennettuihin loogisesti yhteenkuuluvista tiedoista muodostuviin viesteihin (HE 30/1998 vp s. 82). Viranomaisen ei ole tietopyynnön johdosta velvollinen muuttamaan tietokoneohjelmiaan tai yhdistelemään eri käyttötarkoituksia varten laadittujen tiedostojen tietoja (HE 30/1998 vp s. 54).

Tässä asiassa on kyse automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tallennetuista asiakirjoista. Asiassa ei ole tullut esille, että kantelijan pyynnön toteuttaminen edellyttäisi järjestelmämuutoksia tai tiedostojen yhdistelemistä.

Tiedon yksilöitävyyden ja tiedonsaantioikeuden laajuuden arviointiin vaikuttaa yhtäältä itse pyynnön sisältö, toisaalta myös viranomaisen käytettävissä olevat asian- tai asiakirjahallintajärjestelmät.

Pyynnön sisällön osalta riittävän yksilöitynä pyyntönä on pidetty esimerkiksi pyyntöä saada määriteltynä aikana tiettyä täsmällisesti määriteltä asiaa koskevat asiakirjat (ks. Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 2009, s. 205). Esimerkkinä liian yksilöimättömästä asiakirjapyyntöstä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden 6.9.2007 antamassa päätöksessä (667/1/06; taltio 2254) käsitelty tilanne:

A oli pyytänyt työttömyyskassalta tietoa kaikista työttömyyskassan tekemistä päätöksistä, joissa päivärahaa on myönnetty pidemmältä kuin kolmen kuukauden ajalta ennen hakuksen vireilletuloa. A:n pyyntö kohdistui rajoittamattomaan aikaan ja kaikkiin niihin työttömyyskassan päätöksiin, jotka sisälsivät tietynlaisen asiaratkaisun. Kun otettiin huomi-

oon työttömyyskassan tekemien myöntöpäätösten huomattavan suuri määrä ja pyynnön kohdistuminen rajoittamattomaan aikaan sekä se, että A:n pyytämät tietynlaisen asiaratkaisun sisältämät myöntöpäätökset jouduttaisiin hakemaan erikseen muista myöntöpäätöksistä, ei A:n pyyntö näissä olosuhteissa ollut siten yksilöity, että viranomaisen voitaisiin edellyttää selvittävän asiakirjapyynnön kohde.

Julkisuuslain esitöissä on tunnistettu tilanne, jossa tietopyyntö kohdistuu niin sanottuun *potentiaaliseen tai virtuaaliseen asiakirjaan*. Tällä viitataan tilanteeseen, jossa viranomaisen tietojärjestelmässä on käytössä vapaa haku. Hallituksen esityksen mukaan tällöin julkisuuslain mukainen tiedonsaantioikeus ulottuu mihinkä tahansa hakuavaimen perusteella ilman uusia ohjelmointitoimia muodostettavissa olevaan viestiin riippumatta siitä, käyttääkö viranomainen samanlaista hakua toiminnassaan (HE 30/1998 vp s. 54).

Tässä asiassa pyydetty tieto on selvityksen mukaan ollut teknisesti haettavissa korkeimman hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä vapaahauilla. Kyse näyttäisi siis olevan juuri mainitusta potentiaalisesta asiakirjasta – johon tiedonsaantioikeus sinänsä ulottuu.

Käytännössä asiakirjapyynnön täyttämiseksi ei kuitenkaan riitä, kuten korkeimman hallinto-oikeuden selvityksessä lähemmin kuvataan, että tyydytään näin saatuun hakutulokseen. Hausta saattaa jäädä puuttumaan relevantteja tietoja, ja toisaalta hakutuloksiin voi sisältyä asiallisesti muita kuin pyydettyä tai toivottua asiaa koskevia tiedostoja. Hakutuloksen saaminen täsmälliseksi voikin edellyttää haun lisäksi myös manuaalista työtä.

Korkeimman hallinto-oikeuden selvityksen mukaan ”tietopyyntöjen lisääntyessä rajauksia on valitettavasti ollut pakko tehdä. Kaikkiin yksilöityihin tietopyyntöihin vastataan, mutta pyyntöjä, joissa pyydetään hakemaan päätöksiä tai asiakirjoja aihe-, asiasana- tai lakipykälän perusteella on rajallisten resurssien vuoksi valitettavasti jouduttu rajoittamaan.”

Selvityksessä ei nähdäkseni täysin yksiselitteisesti tuoda esille, pidetäänkö ja jos kyllä, missä määrin, mainittuja hauilla tehtäviä pyyntöjä julkisuuslain mukaisesti riittävän yksilöityinä. Kysymys tietopyynnön riittävästä yksilöinnistä on viime kädessä sellainen korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavissa oleva oikeudellinen kysymys, johon en laillisuusvalvojana ota tässä yksittäistapauksessa kantaa.

Totean kuitenkin, että selvityksessä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden rajoitus hakuehdoilla toteutettavissa olevien pyyntöjen toteuttamisessa ei näytä ottavan huomioon edellä puhuttua potentiaalisen tai virtuaalisen asiakirjan tilannetta.

Saatan tämän käsitykseni korkeimman hallinto-oikeuden tietoon.

3.2.3

Asiakirjapyynnön toteuttamisen työläys

Korkeimman hallinto-oikeuden selvityksessä viitataan myös kantelijan asiakirjapyynnön – ja ylipäätään vastaavan tyyppisten pyyntöjen – toteuttamisen vaatimaan suureen työmäärään. Tältä osin totean seuraavan.

Viranomaisen on käytävä pyydetyt asiakirjat läpi mahdollisen salassapidon osalta kaikissa tilanteissa ja riippumatta siitä, kuinka laajasta asiakirjapyynnöstä puhutaan. Julkisuuslaista ei löydy perustetta sille, että asiakirjapyynnöstä voitaisiin kieltäytyä sen johdosta, että aineiston julkisuuden tarkastamiseen kuuluu suuri työmäärä, tai muutenkaan resurssisyistä. Ainoa ”jousto” kyseisessä laissa liittyy asiakirjapyynnön toteuttamisaikaan, joka voi lain 14 §:n 4 momentin edellytysten täytyessä pidentyä korkeintaan kuukauteen.

Saatan tämän käsitykseni korkeimman hallinto-oikeuden tietoon.

3.2.4

Julkisuuslain mahdollinen muutostarve

Yleisemmällä tasolla käsillä oleva tapaus herättää kysymyksen siitä, voitaisiinko tai tulisiko tietopyynnön toteuttamisen viranomaiselle aiheuttama poikkeuksellisen suuri työmäärä huomioida julkisuuslain menettelysäännöksissä. Käytännössä on mahdollista, että hyvin laajaa asiakirja-aineistoa koskeva sinänsä yksilöity pyyntö voi olla salassa pidettävien tietojen seulomisen johdosta niin työläs, ettei lain mukaisessa kuukauden enimmäismääräajassa pysyminen ole mahdollista tai ettei pyyntöä voida käytännössä lainkaan toteuttaa kokonaisuudessaan. Tilanne voi olla tällainen esimerkiksi, jos viranomaiselta, jonka päätöksiin tyypillisesti sisältyy salassa pidettäviä tietoja, pyydetään sen kaikki päätökset hyvin pitkältä ajalta.

Viranomaisen on julkisuuslain mukaan pakotettu käyttämään henkilöresurssejaan laajan asiakirjapyynnön käsittelyyn kaikissa tilanteissa ja siitä riippumatta, että tämä voi tarkoittaa viranomaisen muiden tehtävien hoitamatta jäämistä tai lykkäytymistä. Julkisuutta koskevan perusoikeuden toteuttaminen voi tällaisissa tilanteissa vaarantaa muiden perusoikeuksien toteutumista. Kaikkein vaativimmissa tilanteissa lopputuloksena voi tällöinkin olla se, että tietopyyntöä ei pystytä toteuttamaan lain mukaisessa enimmäiskäsittelyajassa.

Oikeusasiamiehen kansliasta on esimerkiksi pyydetty kaikki tiettyä asiaryhmää koskevat päätökset koko oikeusasiamiehen olemassaolon ajalta eli vuodesta 1920 lähtien. Tuossa tapauksessa tiedon pyytjä saatiin vapaaehtoisesti rajaamaan pyyntöään. Ilman sitä pyyntöä ei olisi ollut mahdollista toteuttaa ainakaan laillisessa määräajassa.

Mielestäni lailla ei pitäisi säätää sellaisia viranomaisvelvoitteita, joita ei pystytä kaikissa tilanteissa käytännössä toteuttamaan. Käsitykseni mukaan julkisuuslaissa tulisikin huomioida myös kuvatus tyypiset tilanteet, joissa lain noudattaminen ei ole käytännössä mahdollista. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että viranomaisen voisi erillisellä päätöksellä pidentää asiakirjapyynnön käsittelyn enimmäismääräaika yksittäistapauksessa.

Tässä yhteydessä merkille voidaan panna vireillä olevassa hallituksen esityksessä HE 191/2016 laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta ehdotettu sääntely. Arkistolaikiin ehdotetaan säännöstä, joka pidentäisi tietopyynnön toteuttamisen enimmäismääräaikoja ehdotetussa uudessa valtakunnallisessa viranomaisessa (Kansallisarkistossa). Säännöstä perustellaan arkistolaitoksen erityisellä asemalla kansallisena keskusarkistona ja sillä, että käytännössä toiminta on ruuhkautunutta ja ettei julkisuuslain määräajoissa tosiasiaa pysytä. Taustalla on myös tavoite mahdollistaa tietopyyntöjen nykyistä laajempi priorisointi sen varmistamiseksi, että pidentynyt tietojen antamisaika ei johda yksityisten etujen loukkaamiseen tai muiden virastojen toiminnan suhteettomaan vaikeutumiseen (ks. HE 191/2016 vp s. 5, 7 ja 14).

Ehdotetun arkistolain 21 b §:n mukaan: ”Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädetään, Kansallisarkiston on annettava ratkaisu sen pysyvässä säilytyksessä olevan asiakirjan antamista koskevaan pyyntöön viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjaa koskevan pyynnön. Edellä tarkoitettu määräaika on kuitenkin kaksi kuukautta, jos:

- 1) pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia; taikka
- 2) muu 1 kohdassa mainittuun rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän.”

Nähdäkseni ehdotetun kaltaiset ehdot (pykälän 1 ja 2 kohtien) asiakirja- tai tietopyynnön toteuttamisen määräajan pidentämisestä voisivat perustellusti tulla kyseeseen myös yleisesti eli osana julkisuuslakia. Sääntely olisi mahdollista rakentaa siten, kuten nyt ehdotetussa arkistolain muutoksessa, että julkisuuslain 14 §:n 4 momentin säännöt viivytyksettömydestä ja kahden viikon määräajasta soveltuisivat edelleen pääsääntöinä. Pidemmän määräajan mahdollisuus ei muuttaisi pääperiaatetta, mutta tarjoaisi joustavuutta poikkeustilanteiden varalle.

Julkisuuslain määräaikasääntelyn syntyä tarkasteltaessa huomataan, että sääntely muodostui monivaiheisesti. Lopulta toteutetut määräajat muodostuivat lyhemmiksi kuin mitä oli alun perin ehdotettu. Hallituksen esityksen tarkoituksena oli varmistaa Suomea sitovien ympäristötietojen saatavuutta koskevien kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen, ja sen mukaisesti ehdotettiin kuukauden pääsääntöistä enimmäismäärää, jota olisi voitu pidentää kahteen kuukauteen (HE 30/1998 vp s. 72). Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että lähtökohtainen takaraja tiedon antamiselle ei saa olla kahta viikkoa pitempi (PeVL 43/1998 vp s. 7). Lakivaliokunta yhtyi näkemykseen katsoen, että ”pääsääntö tulee olla se, että tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian ja viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta”. Vaativiin tilanteisiin lakivaliokunta hyväksyi kahden kuukauden pidennetyin määräajan (LaVL 14/1998 vp s. 8). Tämä pidempi määräaika lyhennettiin yhteen kuukauteen vasta hallintovaliokunnassa.

Hallintovaliokunta pani merkille, että Suomen ja Ruotsin julkisuuslainsäädäntö poikkeaa eräissä muissa maissa noudatetusta siinä, että julkisuusperiaatetta on toteutettava silloinkin, kun asiakirjaan sisältyy vain tiettyjä salassa pidettäviä osia (julkisuuslain 10 §). Salassa pidettävien tietojen erottelu julkisista tiedoista lisää merkittävästi asiakirjapyyntöjen käsittelyn työmäärää. Hallintovaliokunta katsoi, että viranomaisten tietojärjestelmät eivät tuolloin (vuonna 1998) olleet kaikilta osin uudistettavan lainsäädännön edellyttämässä kunnossa ja pani merkille, että hallituksen esityksen mukaan ne tuli saattaa kuntoon viidessä vuodessa. Hallintovaliokunta lyhensi vaativien tilanteiden varalle ehdotettua kahden kuukauden enimmäismäärää yhteen kuukauteen. Uusia lyhempiä määräaikoja varten säädettiin kuitenkin pitkä siirtymäaika (HaVM 31/1998 vp s. 10):

”Hallintovaliokunta pitääkin edellä mainituista syistä – ja ottaen huomioon laajan uudistuksen täytäntöönpanon vaatiman muunkin suuren työmäärän viranomaisissa – että lyhyempiä määräaikoja olisi ehdottomana takarajana tiedon antamiselle kaikissa tapauksissa noudatettava vasta, kun valiokunnan tältä osin ehdottama noin kolmen vuoden siirtymäaika lain voimaantulosta on päättynyt. Tiedon pyyntöä koskevan asian käsittelyn ja tiedon antamisen asiakirjasta voidaan edellyttää tapahtuvan lyhyemmässä määräajassa hyvän tiedonhallintatavan vaatimien toimenpiteiden tultua suoritettua siirtymäaikana. Tällöin viranomaisten järjestelmien tulee olla sellaisia, että julkiset asiakirjat ja tiedot ovat helposti saatavilla.”

Totean, että julkisuuslain säätäminen merkitsi lain soveltamisalan laajennusta ja salassapito-perusteiden lisääntymistä aikaisempaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annettuun lakiin verrattuna. Käsitykseni mukaan viranomaisten asiakirjojen saatavuus ja sähköisen asioinnin myötä myös niiden kysyntä asiakirjapyyntöjen muodossa on sittemmin merkittävästi lisääntynyt. Arkistolain muutosesityksessä todettuja tosiasiallisia vaikeuksia toteuttaa asiakirjapyyntöjä lainmukaisessa määräajassa voi esiintyä muissakin viranomaisissa. Asiakirjapyyntöjen toteuttamisen työläyttä lisää erityisesti se Suomessa omaksuttu julkisuuslain 10 §:stä ilmenevä periaate, että kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta.

Julkiuuslakia säädettäessä ei ehkä osattu täysin ennakoida asiakirjapyyntöjen käsittelyn enenevää työläyttä. Tämä koskee erityisesti sellaisia viranomaisia, joiden asiakirjoihin tyyppillisesti sisältyy osittain salassa pidettäviä tietoja.

Koska viranomaisen pitäisi voida toimia lainmukaisesti kaikissa tilanteissa, mielestäni määräaika sääntely voisi ääritapauksissa olla arkistolain muutoksessa ehdotettua väljempääkin. Vastaavasti ääritapauksissa ajateltavissa voisi olla viranomaisen mahdollisuus rajata tietopyynnön toteuttamista tietyillä edellytyksillä pyynnön laajuuteen vaikuttavassa, esimerkiksi ajallisessa suhteessa. Tämä tosin voi olla ongelmallista perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Koska viranomaisen voi saada tietopyyntöjä, joita ei voida käytännössä toteuttaa, mielestäni jonkinlaisen rajauksen mahdollisuutta voitaisiin kuitenkin harkita.

Julkiuusperiaatteen asianmukaista toteuttamista voitaisiin määräajan pidentämistilanteissa ja mahdollisissa tietopyynnön rajoittamistilanteissa nähdäkseni turvata viranomaisen päätöksen valituskelpoisuudella.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.2.2 ja 3.2.3 esittämäni käsitykset korkeimman hallinto-oikeuden tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Lähetän virtuaalisia asiakirjoja koskevan käsitykseni (kohta 3.2.2) myös oikeusministeriölle tiedoksi ja HAIPA-hankkeessa tarvittavalla tavalla huomioon otettavaksi.

Lisäksi edellä kohdassa 3.2.4 esittämäni viitaten esitän oikeusministeriön harkittavaksi, tulisi-ko julkisuuslakia tarkistaa niin, että viranomaisella on kaikissa tietopyyntöasioissa tosiasiallinen mahdollisuus toimia lain mukaisesti. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 28.2.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti johtanut.