

15.12.2020

EOAK/6094/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

EDUSKUNNAN VIERAILIJATIETOJA KOSKEVAN ENNAKKOPYYNNÖN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan eduskunnan menettelyä asiakirjapyyntönsä käsittelyssä. Kantelijan mukaan hänen 26.10.2019 tekemäänsä ennakotilausta vierailijatiedoista ajalta 28.10.2019–28.10.2039 ei ollut suostuttu ottamaan vastaan.

2 ASIAN SELVITTÄMINEN

2.1 Alustava selvitys tapahtumien kulusta

Eduskunnan turvallisuusosastolta hankittiin tietoja kantelijan tietopyynnön käsittelystä. Niistä ilmeni muun muassa seuraavaa.

Kantelija oli 26.10.2019 lähettänyt osoitteisiin kirjaamo@eduskunta.fi ja turvallisuusselvitykset@eduskunta.fi seuraavansisältöisen viestin:

”Varaan näin ennakkoon nähtäväkseni eduskunnan vierailijatiedot aikaväliltä 28.10.2019 – 28.10.2039. Asian voitte hoitaa samalla tavalla kuin vuonna 2018. Kiitoksia jo ennakolta!”

Turvallisuusjohtaja oli 28.10.2019 osoitteeseen turvallisuusselvitykset@eduskunta.fi lähettämässään viestissä ilmoittanut seuraavaa:

”Koska vierailijatietoja ei olemassa tulevaisuudesta, ei niitä voi sieltä luovuttaa, joten ne on pyydettävä kultakin päivältä erikseen. Nähtäväksihän me emme luovuta vaan sähköisenä. Kuten muillekin tietoja mahdollisesti pyytävälle nykykäytännön mukaisesti.”

Turvallisuusasiantuntija oli edellä todetun perusteella vastannut kantelijalle 28.10.2019 seuraavaa:

”Kysyin kantaa tuohon aika tavalla kattavaan ajanjaksoon turvallisuusjohtaja [nimi] ja lopputulemana hän päätyi siihen, että koska vierailijatietoja ei olemassa tulevaisuudesta, ei niitä voi sieltä luovuttaa, joten ne on pyydettävä kultakin päivältä erikseen. Tavanomainen menettely on se, että tietopyytäjät esittävät tietopyynnön tietyn päivän osalta sen kyseisen päivän aikana.”

Edellä todettuun vastaukseen kantelija oli vastannut samana päivänä seuraavaa:

”Kysyn asian oikean laidan oikeusasiamieheltä. Ennen kuin asia on ratkaistu, pyydän tiedot joka päivä erikseen, ja tässä viestissä 28.10.2019 osalta.”

Vielä alustavassa selvityksessä on todettu, että sittemmin kantelija on esittänyt vierailijatietopyynnöt tavanomaiseen tapaan ja samoin hän on saanut pyyntöihinsä vastaukset.

2.2 Selvitys- ja lausuntopyyntöjen kohdentaminen

Pyysin eduskunnan pääsihteerinä toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja antamaan lausuntonsa asiassa. Huomiota tuli kiinnittää erityisesti ainakin seuraaviin seikkoihin:

1. Onko vierailijatietoja koskevan asiakirjapyynnön tekeminen tietyltä tulevalta yhtä päivää pitemmältä ajanjaksolta ollut lainkaan mahdollista? Jos ei ole ollut, mihin tämä on perustunut ottaen huomioon sen, että asiakirjapyyntö voi julkisuuslain perusteluiden mukaan olla myös ennakkollinen?
2. Onko hallinnollisesti helpompaa ja kevyempää järjestää sellainen menettely, jossa käsitellään saman henkilön useita peräkkäisiä päiväkohtaisia tietopyyntöjä esimerkiksi kuukauden ajan verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö tekisi vain yhden pyynnön, joka kattaisi koko tuon pyydetyn ajanjakson?
3. Onko kantelijalle annettu julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaista ohjausta, kun hänen esittämänsä tietopyyntö oli evätty? Jos ei, mihin tämä oli perustunut?

Onko tällaisissa asioissa tehty valituskelpoisia päätöksiä sen jälkeen, kun asiakokonaisuus on aiemmin ollut laillisuusvalvonnassani esillä eli 26.4.2018 antamani päätöksen dnro EOAK/4566/2017 jälkeen?

4. Miten arvioitte oikeudellisesti yleistä kysymystä siitä, kuinka pitkäksi ajaksi ennakkollinen asiakirjapyyntö voidaan esittää?

2.3 Saatu selvitys

2.3.1 Yleistä

Eduskunnan pääsihteerini toimitti minulle eduskunnan turvallisuusosaston turvallisuusjohtajan 31.3.2020 päivätyn selvityksen ja antoi 14.4.2020 päivätyn lausunnon dnro 4/01/2020. Aineistoon sisältyi myös eduskunnan kanslian tietosuojavastaavan kannanotto.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.3.2 Turvallisuusjohtajan selvitys

Eduskunnassa vierailee vuosittain arviolta 120 000 ihmistä, ja tämä luku koostuu seuraavista henkilöryhmistä (arvio):

1. vierasryhmissä tutustumaan tulevat (80 000)
2. eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa kanteluita jättävät (n. 200)
3. valiokuntien asiantuntijoiksi kutsutut (n. 15 000)
4. eduskuntaan työtehtäviin tulevat (n. 10 000)
5. eduskunnan kansainväliset vieraat (n. 200)
6. kansanedustajien ja muiden eduskunnan tiloissa työskentelevien vieraat (n. 10 000).

Nimitietoja missään muodossa vierailujen yhteydessä kerättynä henkilöistä on ryhmään 3 ja 6 kuuluvista noin 25 000 henkilöstä. Valiokuntien kuultavista henkilöistä on huomattava, että monesti kuultavaa tahoja lopulta edustaa eri henkilö, joka ennakkokutsussa on, eikä tätä nimeä muuteta ilmoittautumisen yhteydessä. Nämä nimet on yksilöity valiokuntien asiakirjoissa, joista ne ovat oikein saatavissa.

Vieraiden osalta on huomattava, että vieraat voidaan ilmoittaa myös muuna kuin nimitietona ja heidät voidaan vastaanottaa riittävän yksilöinnin jälkeen. Samoin vieraiden nimet voidaan poistaa pyynnöstä heti vierailun päätyttyä. Lisäksi on huomattava, että vieraiden henkilöllisyyttä ei pääsääntöisesti tarkisteta, joten se, kuka vieras lopulta on, ei ole faktatieto.

Näin ollen eduskunnassa vierailevista vain noin viidesosan nimet ovat jollakin tarkkuudella tiedossa.

Turvallisuusjohtaja on myös viitannut selvitykseensä liittämäänsä eduskunnan tietosuojavastaavan lausuntoon (ks. jäljempänä kohta 2.3.3).

Vastauksena lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin selvityksessä todetaan seuraavaa (vastaukset sisennettyinä).

1. Onko vierailijatietoja koskevan asiakirjapyynnön tekeminen tietyltä tulevalta yhtä päivää pitemmältä ajanjaksolta ollut lainkaan mahdollista? Jos ei ole, mihin tämä perustuu ottaen huomioon sen, mitä edellä on todettu ennakkokutsuasiakirjoista?

”Olemme vastanneet kaikille kysyjille, että menettelemme niin, että annamme tiedot päivittäin. Pynnön tekeminen pidemmältä ajalta on sinänsä ollut mahdollista ja se on johtanut mainittuun ohjaukseen.”

2. Onko hallinnollisesti helpompaa ja kevyempää järjestää sellainen menettely, jossa käsitellään saman henkilön useita peräkkäisiä päiväkohtaisia tietopyyntöjä esimerkiksi kuukauden ajan verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö tekisi vain yhden pyynnön, joka kattaisi koko tuon pyydetyn ajanjakson?

”Hallinnollisesti on yhtä helppoa luovuttaa tietoja, jos tietopyyntö on selkeästi yksilöity.”

3. Onko kantelijalle annettu julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaista ohjausta, kun hänen esittämänsä tietopyyntö on evätty? Jos ei ole,

mihin tämä on perustunut? Onko tällaisissa asioissa tehty valituskelpoisia päätöksiä sen jälkeen, kun asiakokonaisuus on aiemmin ollut laillisuusvalvonnassa esillä eli oikeusasiamiehen 26.4.2018 antaman päätöksen dnro EOAK/4566/2017 jälkeen?

”Oheisesta liitteestä näkyvän kirjeenvaihdon mukaisesti kantelijaa on opastettu käytännöistä. Asiaa tiedustelleille on annettu asianmukainen informaatio, jonka mukaisesti esimerkiksi kantelija on tehnyt pyyntönsä. Päätöksiä ei ole tehty.”

4. Miten arvioitte oikeudellisesti yleistä kysymystä siitä, kuinka pitkäksi ajaksi ennakkollinen asiakirjapyyntö voidaan esittää?

”Pyyntö voi esittää minkä pituiseksi ajaksi vaan, kunhan se on selkeästi yksilöity, minkään lain sitä estämättä tai määrittämättä.”

2.3.3 Eduskunnan tietosuojavastaavan lausunto turvallisuusjohtajalle

Turvallisuusjohtaja on liittänyt selvitykseensä eduskunnan kanslian tietosuojavastaavalle 25.5.2018 tekemäänsä kannanottopyyntöön 10.1.2019 saamansa vastauksen dnro 3704/2018 EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisesta eduskunnassa vierailevien, eduskunnan rakennusten kulunvalvontarekisteriin tallennettujen henkilötietojen säilytysaikaan.

Tietosuojavastaava on kannanotostaan lähemmin ilmenevin tavoin päätenyt seuraaviin johtopäätöksiin EU:n yleisen tietosuojasetuksen, kansallisen tietosuojalain, eduskunnan kanslian ohjesäännön, turvatoimista eduskunnassa annetun lain, arkistolain ja julkisuuslain perusteella:

Turvallisuusosaston ylläpitämän kulunvalvontarekisterin käyttötarkoitusta on tarkennettava siten, että se koskee vain eduskunnan kiinteistöihin (turvatoimialueelle) saapuviin ja siellä oleviin henkilöihin turvatoimista eduskunnassa annetun lain 1 §:n 3 mom. mukaisesti. Henkilötietojen säilytykselle ei ole käyttötarkoitukseen liittyvää perustetta enää sen jälkeen, kun vierailija on poistunut eduskunnan turvatoimialueelta, ja sitä koskeva muutos on tehtävä kulunvalvontarekisteriä koskeviin selosteisiin.

Eduskunnan kanslia arkistonmuodostajana päättää, säilytetäänkö sille kertyviä asiakirjoja siten kuin arkistolaissa säädetään ja eduskunnan arkistotoimen johtosäännössä määrätään. Kulunvalvontarekisteriin sisältyvien tietojen säilyttämisestä tai hävittämisestä on päätettävä arkistonmuodostussuunnitelmassa. Päätettäessä säilyttää henkilötietoja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tulee ottaa huomioon tietosuojasetuksen 89 artiklan 1 kohdan edellyttämät rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojaustoimet.

2.3.4 Pääsihteerin lausunto

Kantelija oli 26.10.2019 eduskunnan kirjaamoon ja osoitteeseen turvallisuus selvitykset@eduskunta.fi osoittamallaan sähköpostiviestillä varannut ennakkoon nähtäväkseen eduskunnan vierailijatiedot aikavälillä 28.10.2019 - 28.10.2036 eli 17 vuoden ajalta. Kantelijan viestistä ilmeni, että hän oli edeltävältä vuodelta pyytänyt tiedot vierailijalistaista päivittäin.

Turvallisuusosastolta oli 28.10.2010 vastattu kantelijalle, että vierailijatiedot tulee pyytää kultakin päivältä erikseen. Selvityksen mukaan tämä oli ollut turvallisuusosastolla vakiintunut käytäntö, joka oli perustunut kansliatoimikunnan 12.10.2017 tekemästä päätöksestä tehtyyn tulkintaan. Kansliatoimikunnan päätöksessä todetaan, että vierailijatiedot ovat julkisia vierailun päätyttyä ja ne säilytetään merkinnän tekemispäivästä seuraavan päivän kello 9 asti, jonka jälkeen ne hävitetään (Kansliatoimikunnan päätös 12.10.2017; 5 §).

Kantelija oli 28.10.2019 pyytänyt oikeusasiamiehen ratkaisua asiaan sekä samalla pyytänyt tiedot joka päivältä erikseen.

Turvallisuusjohtajan selvityksen mukaan tietoja pyytäneille on vastattu menettelyn olevan sellainen, että tiedot annetaan päivittäin. Pyynnön tekeminen pidemmältä ajalta on sinänsä hänen mukaansa ollut mahdollista.

Pääsihteerin mukaan kansliatoimikunnan päätöksessä otetaan kantaa ainoastaan vierailijatietojen julkisuuteen ja niiden hävittämiseen. Hyvän hallintotavan ja hyvän asiakaspalvelun näkökulmasta pääsihteerin pitää ongelmallisena, että saadaksesiin tiedon pidemmältä kuin yhden päivän aikajaksolta pyyntö on tehtävä jokaiselta yksittäiseltä päivältä erikseen.

Selvitys- ja lausuntopyynnön kohdan 2 osalta pääsihteerin on siksi pitänyt hallinnollisesti helpompana ja kevyempänä menettelynä sitä, että perättäisten päiväkohtaisten tietopyyntöjen sijaan henkilö voi tehdä pyynnön esimerkiksi kuukauden ajalta kerrallaan. Kantelijan esittämää 17 vuoden pituista ennakkopyyntöä pääsihteerin on sijaan on pitänyt kohtuuttoman pitkänä.

Lausuntopyynnön kohdan 3 osalta pääsihteerin on viitannut turvallisuusjohtajan selvitykseen.

Mitä tulee kysymykseen ennakkollisen asiakirjapyynnön ajallisesta pituudesta, johtoa voisi pääsihteerin mukaan hakea oikeusasiamiehen lausuntopyynnössä mainitusta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:1991-A- 5, jossa aikajänne on ollut kolme kuukautta.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan mainitussa laissa säädettyjen tiedonsaanti-oikeuksien 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 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 yhdessä silloin voimassa olleen lain tulkintaa koskeneessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 1991 A 5) oli katsottu yksilöinnin olleen riittävä, kun hakija oli pyytänyt jäljennökset kunnan viranomaisessa tehtävistä rakennuslupapäätöksistä pyyntöä seuraavan vuosineljänneksen ajalta. Tietojensaantia koskevan pyynnön kohteena voi laakiehdotuksenkin perusteella olla asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. Yksilöintivelvollisuus ei ole yksin tietoja pyytävällä, vaan viranomaisen on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään ne asiakirjat, joiden sisällöstä hän haluaa tiedon (HE 30/1998 vp, s. 70).

Päätöksessä KHO:1995-A-9 (11.7.1995, taltio 2883) arvioitiin

tapausta, jossa kaupungilta oli pyydetty nähtäväksi kulttuurilautakunnan alaisen kulttuuritoimiston kuitistoa vuosilta 1992 ja 1993. Kaupunki vetosi muun muassa siihen, ettei kuitiston nähtäväksi antaminen olisi käynyt päinsä virkatoimintaa haittaamatta. KHO katsoi, että pyyntö saada tositteet kahdelta vuodelta oli riittävän yksilöity. Pyyntö oli tässä tapauksessa koskenut jo olemassa olevaa aineistoa, joten kyse ei ollut ennakkopyynnöstä.

Päätöksessä KHO 6.9.2007 T 2254 arvioitiin asiakirjapyyntöä, joka oli kohdistunut rajoittamattomaan aikaan ja kaikkiin sellaisiin päätöksiin, jotka sisälsivät tietynlaisen asiaratkaisun. Kun otettiin huomioon tehtyjen myöntöpäätösten huomattavan suuri määrä ja pyynnön kohdistuminen rajoittamattomaan aikaan sekä se, että tietynlaisen asiaratkaisun sisältämät myöntöpäätökset olisi jouduttu hakemaan erikseen muista myöntöpäätöksistä, ei asiakirjapyyntö näissä olosuhteissa ollut KHO:n mukaan siten yksilöity, että viranomaisen olisi voitu edellyttää selvittävän asiakirjapynnön kohde.

Oikeuskirjallisuudessa on pyynnön yksilöimisestä ja sen ajallisesta ulottuvuudesta todettu muun muassa seuraavaa (ks. Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 2020, s. 289–292).

Pyyntö on riittävästi yksilöity, kun viranomaisen voi sen perusteella selvittää, mitä asiakirjaa tai tietoa pyyntö koskee. Näin ollen pyynnössä ei tarvitse ilmoittaa esimerkiksi asiakirjan täsmällistä otsikkoa tai rekisterinumeroa. Riittävänä voidaan pitää, että asiakirjan asiasisältö tai asia, jota se koskee, käy ilmi pyynnöstä. Tällaisten suuntaa-antavien tietojen perusteella viranomaisen tulee pystyä selvittämään pyydetty asiakirja tai asiakirjat, mikäli se noudattaa tiedonhallintaveloitteitaan. Sen sijaan asiallisesti rajoitukseton tai muuten erittäin laaja tietopyyntö ei täytä julkisuuslain mukaista yksilöintivaatimusta.

Edelleen on todettu, että yksilöintivaatimus kohdentaa tietopyynnön viranomaisen tallenteisiin ja niiden tietosisältöön. Viranomaisen tiedonhallinta ja asioiden rekisteröinti voivat näin ollen käytännössä vaikuttaa myös yksilöintivaatimuksen asiallisen riittävyyden arviointiin. Tietojärjestelmiin, sähköisiin tallenteisiin ja digitaaliseen tietosisältöön kohdistuvan tietopyynnön riittävälle yksilöinnille ei voida asettaa samanlaisia vaatimuksia kuin jos tietoa pyydetään paperidokumenteista. Yksilöidyn asiakirjan tai asiakirjojen pyytämisen sijasta pyyntö voi kohdistua myös yksilöityyn tietoon tai aiheeseen. Asiakirja tai etsitty tieto on yleensä löydettävissä esimerkiksi hakusanalla.

Tietopyynnön ajallisen yksilöinnin lähtökohtana on pidetty sitä, että tietopyyntö kohdistuu viranomaisella pyynnön esittämishetkellä olevaan asiakirjaan tai tietoon. Riittävän yksilöitynä voidaan ajallisesti pitää kuitenkin myös esimerkiksi pyyntöä saada jatkuvasti tai määriteltynä aikana tiettyä, täsmällisesti määriteltäviä asioita koskevat asiakirjat. Pynnön kohteena voi olla myös asiakirja, joka laaditaan vasta myöhemmin tai joka ei vielä ole tullut viranomaiselle.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, 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 viranomainen 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 viranomainen 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 viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen 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 §:ssä säädettiin vuoden 2019 loppuun saakka hyvästä tiedonhallintavasta.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (voimaan 1.1.2020) 1 §:n 1 momentin mukaan tämän lain tarkoituksena on: 1) varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi; 2) mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen, jotta viranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja tarjota palvelunsa hallinnon asiakkaille hyvää hallintoa noudattaen tuloksellisesti ja laadukkaasti; 3) edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta.

Lain 4 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on: 1) määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut; 2) ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan

vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvallisuustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta; 3) tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista.

Lain 13 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa.

Lain 21 §:n 1 momentin mukaan, jos tietoaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon: 1) tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa; 2) luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen; 3) sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus; 4) vahingonkorvusoikeudelliset vanhentumisajat; ja 5) rikosoikeudelliset vanhentumisajat. Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on 2 momentin mukaan arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla.

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 asiovia 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 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

3.2 Arviointi

3.2.1 Arvioinnin rajaus

Tässä asiassa ei ole yleisesti arvioitavana eduskunnan vierailijatietojen julkisuus tai salassapito eikä se, voiko eduskunta näitä tietoja ylipäättään säilyttää, ja jos voi, miten kauan. Sen sijaan arvioitavana on (kohta 3.2.2) lähtökohtaisesti se, miten eduskunnan turvallisuusosaston on tullut menetellä saatuaan ennakkollisen vierailijatietoja koskeneen

asiakirjapyyntö, jonka aikajänne oli ollut huomattavan pitkä (pyynnön vireille tulosta 20 vuotta eteenpäin). Lisäksi esitän eräitä yleisiä näkökohtia ennakkollisten asiakirjapyyntöjen käsittelystä (kohta 3.2.3)

3.2.2 Kannanotto kantelussa tarkoitettuun yksittäistapaukseen

Kantelijalle oli hänen tietopyyntönsä vastattu seuraavaa: ”Kysyin kantaa tuohon aika tavalla kattavaan ajanjaksoon turvallisuusjohtaja [nimi] ja lopputulemana hän päätyi siihen, että koska vierailijatietoja ei ole olemassa tulevaisuudesta, ei niitä voi sieltä luovuttaa, joten ne on pyydetävä kultakin päivältä erikseen. Tavanomainen menettely on se, että tietopyytäjät esittävät tietopyynnön tietyn päivän osalta sen kyseisen päivän aikana.” Tähän kantelija oli vastannut: ”Kysyn asian oikean laidan oikeusasiamieheltä. Ennen kuin asia on ratkaistu, pyydän tiedot joka päivä erikseen, ja tässä viestissä 28.10.2019 osalta.”

Sinänsä asiakirjojen tai tietojen pyytäjälle on hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan neuvontavelvollisuuden puitteissa mahdollista antaa menettelyneuvontaa viranomaisen yleisistä käytännöistä asioiden käsittelyssä ja julkisuuslain nojalla häntä on tarvittaessa avustettava yksilöimään tietopyyntöään.

Nyt on kyse turvallisuusosaston menettelytavan julkisuuslain mukaisuudesta ja muusta asianmukaisuudesta. Kun kantelija oli heti vastauksen saatuaan muuttanut pyyntönsä sisällön hänelle ilmoitetun menettelyn mukaiseksi, asian enempi käsittely esimerkiksi julkisuuslain menettelysäännösten näkökulmasta oli ilmeisesti tämän vuoksi sinänsä ymmärrettävästi saattanut jäädä turvallisuusosastolla vähemmälle huomiolle.

Nyt esillä olevassa tapauksessa ei ole edes vedottu siihen, ettei pyyntö olisi ollut sen toteuttamisen mahdollisuuksien näkökulmasta riittävän yksilöity. Mikäli näin olisi katsottu olleen, olisi kantelijaa tullut julkisuuslain mukaisesti avustaa yksilöimään pyyntöään. Saamassani selvityksessä ei ole vedottu siihenkään, että kantelijan tietopyynnön toteuttaminen olisi ollut esimerkiksi hallinnollisesti vaikeasti toteutettavissa. Sen sijaan oli vedottu lähinnä siihen, että pyydettyjä tietoja ”ei ole olemassa tulevaisuudesta”.

Edellä todetun perusteella ennakkollisen tietopyynnön mahdollisuus näyttää edelleenkin olleen turvallisuusasiantuntijalle vastaamisohjauksen antaneelle turvallisuusjohtajalle tuntematon asia, vaikka olen jo 26.4.2018 antamassani päätöksessä EOAK/4566/2017 (kohta 4.3) saattanut turvallisuusosaston tietoon julkisuuslain perusteluista ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä nimenomaisesti ilmeväen mahdollisuuden ennakkollisen tietopyynnön esittämiseen.

Turvallisuusosaston käytäntö, että vierailijatiedot tulee pyytää kultakin päivältä erikseen, on saamani selvityksen mukaan perustunut kansliatoimikunnan vierailijatietoja koskeneesta päätöksestä (12.10.2017) tehtyyn tulkintaan. Kansliatoimikunnan mukaan vierailijatiedot ovat julkisia ja ne säilytetään merkinnän tekemispäivästä seuraavan päivän kello 9 asti.

Pidän eduskunnan pääsihteerin tavoin hyvän hallinnon ja hyvän asiakaspalvelun näkökulmasta ongelmallisena, että saadakseen tiedon pidemmältä kuin yhden päivän aikajaksolta pyyntö on tullut tehdä jokaiselta yksittäiseltä päivältä erikseen.

Käsitykseni mukaan kantelijalle annetussa vastauksessa ei sinänsä ollut kieltäydytty antamasta hänen pyytämiään tietoja, vaan kantelija oli ohjattu turvallisuusosastolla noudatettuun menettelyyn. Kyse on siten ollut asiakirjojen pyytämistavasta (ennalta pitkälle tulevaisuuteen/päivittäin kyseisen päivän tiedot kerrallaan).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on hallintotuomioistuinkäytännön perusteella edellytetty julkisuuslain 14 §:n menettelysäännösten mukaista menettelyä myös tietyissä erityistilanteissa, jotka voivat vaikuttaa asiakirjan pyytäjän etuihin ja oikeuksiin. Tällaisina on pidetty ainakin asiakirjan antamistapaa koskevaa ratkaisua sekä sitä, että pyydettyä asiakirjaa ei ole tai virkamies katsoo, ettei pyydetty asiakirja kuulu julkisuuslain soveltamisalaan (ks. laajemmin esim. puheenvuoroni oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa vuodelta 2017, s. 21).

Vaikka kantelijalle nyt annetussa vastauksessa voidaan nähdä myös menettelyneuvonnan piirteitä eikä siinä sinänsä ollut nimenomaisesti eikä lopullisesti eväty vierailijatietojen saamista, vastaus on toisaalta kuitenkin tosiasiallisesti tarkoittanut, ettei tietopyyntöä hyväksytä esityksessä muodossaan. Kyseessä on siten ollut asiakirjan pyytämistapaa koskenut kielteinen kannanotto.

Tähän nähden ja edellä selostetut oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen kantelijan pyyntö olisi tullut käsitellä julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisessa järjestyksessä siten kuin eduskunnassa on tietopyyntöjen käsittelyjärjestyksestä saman pykälän 2 momentin mukaisesti erikseen päätetty. Siten sen virkamiehen tai muun henkilön, jolle tietopyynnön ensivaiheen käsittely on julkisuuslain mukaisesti kuulunut, olisi tullut kieltäytymisen syyksi antaa kantelijalle tieto siitä, että hän voi saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, tiedustella asian kirjallisesti vireille saattaneelta kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, ja antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Tämän jälkeen kantelijalla olisi halutessaan ollut mahdollisuus saada eduskunnan asianomaisen tahon valituskelpoinen päätös ja saattaa ennakkopyynnön ajallinen ulottuvuus tarvittaessa hallintotuomioistuinten arvioitavaksi.

Saatan tämän käsitykseni eduskunnan turvallisuusjohtajan tietoon.

3.2.3 Muut asiaan liittyvät kysymykset

Vierailijatietojen käyttötarkoitus ja säilytysaika

Eduskunnan turvallisuusjohtaja on pyytänyt eduskunnan tietosuojavastaavalta pyytämäänsä lausuntoon viitaten oikeusasiamieheltä kannanottoa siitä, onko nyt puheena olevia vierailijatietoja lainkaan luvallista säilyttää vierailun päättymisen jälkeen. Tietosuojavastaava oli

päätynyt muun muassa siihen, että henkilötietojen säilytykselle ei ollut käyttötarkoitukseen liittyvää perustetta enää sen jälkeen, kun vierailija on poistunut eduskunnan turvatoimialueelta, ja sitä koskeva muutos oli tehtävä kulunvalvontarekisteriä koskeviin selosteisiin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on normaalisti jälkikäteistä, eikä oikeusasiamies ota etukäteen kantaa yleisiin laintulkintakysymyksiin tai siihen, kuinka viranomaisen tulisi jossakin tilanteessa menetellä. Vierailijatietojen käyttötarkoituksesta ja säilytysajasta päättäminen kuuluu eduskunnan hallinnolle.

Tämän vuoksi totean tässä yhteydessä vain sen, että vierailijatietoja ei saa hävittää 26.4.2018 antamassani päätöksessä (EOAK/4566/2017) tarkoitetuissa tilanteissa eli ennen kuin niihin kohdistuva tietopyyntö on lopullisesti ratkaistu. Jos siis pyydettyjä tietoja ei ole annettu, niitä ei saa hävittää ennen kuin tiedon pyytäjällä on ollut mahdollisuus saada kieltäytymisestä valituskelpoinen päätös ja se on tullut lainvoimaiseksi, mahdollisesti valitusprosessin jälkeen.

Ennakollisen tietopyynnön ajallinen ulottuvuus

Julkisuuslain esitöiden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön nojalla on sinänsä selvää, että tietopyynnön kohteena voi olla asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. Myös ennakollisen tietopyynnön osalta viranomaisen on julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaisesti tarvittaessa pyydettävä ja avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään tietopyyntöään, ellei pyyntöä arvioida muuten mahdolliseksi toteuttaa. Tällöin julkisuuslain määräajat lähtevät kuluun asiakirjan valmistumisesta eikä pyynnön saapumisesta.

Oikeuskäytännössä on katsottu asiakirjapyynnön yksilöinnin olleen riittävä, kun kyse oli ollut pyynnön tekohetkestä kolmen kuukauden päähän ulottuneesta ennakollisesta asiakirjapyynnöstä (KHO:1991-A-5). Jo olemassa olleisiin asiakirjoihin kohdistunutta kahden vuoden ajanjakson kattanutta pyyntöä on niin ikään pidetty riittävän yksilöitynä (KHO:1995-A-9, taltio 2883). Pyyntö tulee siten olla jollakin tavoin ajallisesti yksilöity. Päätöksessä KHO 6.9.2007 T 2254 arvioitiin asiakirjapyyntöä, joka oli kohdistunut paitsi rajoittamattomaan aikaan myös kaikkiin tietynsisältöisiin ratkaisuihin. Tuossa tapauksessa pyyntöä pidettiin muutenkin kuin ajallisesti yksilöimättömänä.

Voimassa olevan lainsäädännön tai sen esitöiden taikka tiedossani olevan korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella ei mielestäni ole mahdollista esittää yleistettävissä olevaa tulkintaa siitä, kuinka kauan ennen asiakirjan valmistumista pyyntö voidaan esittää, jotta pyyntö voitaisiin katsoa riittävän yksilöidyksi.

Viranomaisen tulee järjestää asiakirja- ja tietohallintonsa siten, että asiakirjojen julkisuus on vaivatta toteutettavissa. Viranomaisen näkökulmasta merkitystä on sillä, millaisista asiakirjoista sen toiminnassa on kyse julkisuuden ja salassapidon näkökulmasta. Jos ennakollinen pyyntö koskisi sellaisessa toiminnassa syntyviä asiakirjoja, jotka olisivat aina tai varsin todennäköisesti selkeästi täysin julkisia, ennakollisen

pyynnön toteuttaminen ei ehkä olisi viranomaisen näkökulmasta samalla tavalla ongelmallinen pitkälläkään aikajänteellä esimerkiksi työ­ määrän suhteen kuin silloin, jos pyyntö esitetään sellaiselle viranomai­ selle tai toimialalle, jonka toiminnassa lähtökohtaisesti syntyy julkisuu­ deltaan kaikenlaisia, myös joko kokonaan tai osittain salassa pidettäviä asiakirjoja. Myös asiakirjatuotannon määrällä on olennainen merkitys.

Yksittäisenkin ennakkopyynnön hallinnoiminen voi siten kokonaisuus­ dessaan muuttua varsin työlääksi, koska joka kerta, kun pyynnön kat­ tama yksittäinen asiakirja valmistuu, ennakkollisen pyynnön olemassa­ olo tulee kyetä havaitsemaan, ja tällöin aktivoituu myös julkisuuslain 14 §:n mukainen menettely.

Mielestäni jää kysymyksenalaiseksi, onko ylipäättään mahdollista saada aikaan sellaista järjestelmää viranomaisissa, joissa esimerkiksi useiden vuosien tai jopa vuosikymmenten päässä valmistuviin asiakir­ joihin kohdistuvat ennakkolliset asiakirjapyynnot olisivat aina aukotto­ masti toteutettavissa kulloinkin voimassa olevan sääntelyn mukaisesti ja ilman kohtuutonta työmäärää.

Hyvän hallinnon palveluperiaatteeseen kuuluu paitsi se, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluja, myös se, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti. Erityislakina hallintolakiin nähden sovellettavassa julkisuuslaissa ei kuitenkaan ole nimenomista sään­ nöstä, joka oikeuttaisi epäämään tietopyynnön toteuttamisen resurs­ sisyihin tai pyynnön toteuttamisen muuhun hankaluuteen vedoten. Si­ ten asiakirjapyynnön käsittelystä ei voida kieltäytyä esimerkiksi sen johdosta, että aineiston julkisuuden tarkastamiseen kuluu suuri työ­ määrä, tai ettei pyyntöä ehditä toteuttaa ennen asiakirjojen ennalta määriteltyä hävittämisaikaa, taikka muutenkaan resurssisyistä. Ainoa ”jousto” laissa liittyy asiakirjapyynnön toteuttamisaikaan, joka voi syystä tai toisesta hankalissa tapauksissa pidentyä korkeintaan kuu­ kauteen.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei siten tunne esimerkiksi sellaista mah­ dollisuutta, että asiakirjapyyntö voisi kohdistua ennalta vain tietylle tu­ levalle ajanjaksolle tai että ennakkollinen asiakirjapyyntö tulisi aika ajoin uudistaa. Myöskään ilmeisessä kiusantekotarkoituksessa tehtyihin ja mahdollisesti paljon lopulta turhaakin työtä viranomaisissa aiheuttaviin asiakirjapyyntöihin ei ole laissa erikseen varauduttu. Sinänsä viran­ omainen voisi jo nykyisin omatoimisesti tiedustella aika ajoin pitkäkes­ toisten pyyntöjen kohdalla, haluaako asiakas edelleen pitää pyyntönsä voimassa. Tapauskohtaisesti ei myöskään ole poissuljettua tehdä kiel­ teinen valituskelpoinen päätös ja tarjota asiakkaalle mahdollisuus tes­ tauttaa tuomioistuimessa viranomaisen tulkinta ennakkopyynnön aika­ jänteen asianmukaisuudesta asiakirjapyynnön riittävän yksilöitävyyden näkökulmasta.

Olen puheenvuorossani eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakerto­ muksessa vuodelta 2017 käsitellyt laajasti julkisuusperiaatteen toteu­ tumisen ja toteuttamisen ongelmia. Senkin jälkeen on laillisuusvalvon­ nassa havaittu ongelmia julkisuuslain soveltamisessa, mikä on osal­ taan johtunut muun muassa lain tulkinnanvaraisuudesta (esim. päätök­ seni 16.10.2020, EOAK/579/2020). Kun oikeusministeriö on

asettamassa julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevaa työryhmää (oikeusministeriön kirje 10.12.2020 VN/27452/2020), lähetän päätökseni oikeusministeriölle ja esitän sen harkittavaksi, olisiko tulevassa lainvalmistelussa aiheellista arvioida myös edellä esiin nostamiani ja muitakin mahdollisia ennakkolisiin asiakirjapyyntöihin liittyviä kysymyksiä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen eduskunnan turvallisuusosaston turvallisuusjohtajan tietoon.

Lähetän jäljennöksen tästä päätökseni myös eduskunnan pääsihteerille tiedoksi.

Esitän oikeusministeriön harkittavaksi ennakkolisiin asiakirjapyyntöihin liittyvien kysymysten arvioimista julkisuuslain ajantasaistamista valmisteleavassa työryhmässä.