

18.10.2021

EOAK/7834/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Patentti- ja rekisterihallituksen (jälj. PRH) menettelyä tilintarkastusvalvonnan asiakirjoja koskeneen tietopyyntönsä käsittelyssä ja pyyntöön vastaamisessa.

Kantelija kertoi, että hän oli tehnyt asiakirjapyyntönsä 15.7.2020. Kantelija oli pyytänyt saada tilintarkastajien laaduntarkastusten päätökset ja laaduntarkastuksen havaintojen yhteenvedot vuosilta 2016–2019. Kantelija oli saanut pyyntöönsä puhelimitse päätöksen 17.9.2020. Kirjallista päätöstä kantelija ei pyynnöstään huolimatta ollut kantelun päivämäärään mennessä saanut.

Kantelijan saaman päätöksen mukaan hän voi ainoastaan saada nähtäväkseen laaduntarkastusten päätökset PRH:n näyttöpäätteeltä ilman mahdollisuutta jäljentää niitä itselleen. Tätä oli perusteltu sillä, että tiedot sisälsivät henkilötietoja, jolloin niistä muodostui henkilörekisteri, jota ei voinut luovuttaa, jos tietojen pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä henkilötietoja. Laaduntarkastusten havaintojen yhteenvetolomakkeita ei luovutettu, koska perustelujen mukaan ne sisälsivät tilintarkastuskohteen tietoja ja niiden anonymisointi olisi liian työlästä.

Kantelijan näkemyksen mukaan tilintarkastusvalvonta ei ollut antanut päätöstä kantelijan asiakirjapyyntöön julkisuuslain vaatimassa määräajassa. Koska kantelija ei ollut saanut pyyntöönsä valituskelpoista päätöstä, oli kyseenalaista, oliko viranomaisen suullisella päätöksellä täytetty velvollisuutensa. Kantelijan mukaan myös päätöksen oikeudelliset perustelut olivat osittain epämääräisiä ja vääriä. Kantelijan mielestä oli myös kyseenalaista, että päätöksen tehnyt virkamies ei itse anna kirjallista päätöstä, vaan se siirretään oikeudellisen yksikön hoidettavaksi.

Koska kantelijan tarkoituksena oli ollut tutkia hyvän tilintarkastustavan tulkintaa tilintarkastusvalvonnassa, kantelija katsoi, että hänellä olisi ollut oikeus tietojen käsittelyyn tieteellistä tutkimusta varten. Kantelija katsoi, että hänellä olisi joka tapauksessa ollut oikeus tietojen käsittelyyn, koska kysymys oli henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa elinkeinoelämässä koskevista tiedoista.

Kantelijan käsityksen mukaan henkilötiedot, jotka ilmenivät päätöksestä eivät myöskään olleet erityisen arkaluonteisia.

Vaikka laaduntarkastuksen yhteenvedolomake olisi sisältänyt salassa pidettävää tietoa, viranomaisella olisi ollut velvollisuus antaa tieto asiakirjan julkisesta osasta. Resurssipula ei voinut olla peruste tietojen antamatta jättämiselle.

Kantelija toimitti tänne 28.12.2020 PRH:n päätöksen 22.12.2020 (- - -) tietopyyntönsä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Patentti- ja rekisterihallituksen selvitys (ohessa).

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti puutu asioihin, joissa on käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus.

Oikeusasiamies ei myöskään puutu sellaiseen asiaan, joka on toimivaltaisessa viranomaisessa (esimerkiksi tuomioistuimessa) vireillä tai jossa muutoksenhaku on kesken taikka johon voi vielä hakea muutosta.

Kantelun tarkoittamaan tietopyyntöön annettu PRH:n päätös ei ole lainvoimainen, vaan siitä on haettu muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeudesta 15.10.2021 saadun tiedon mukaan asia on hallinto-oikeudessa vireillä.

Edeltä ilmenevän perusteella asiaa ei tutkita siltä osin kuin siinä on kysymys kantelijan pyytämien tietojen ja asiakirjojen saamisesta.

3.2 Tapahtumat

Kantelija on 29.6.2020 lähettänyt PRH:n tilintarkastusvalvontaan sähköpostiviestin, jossa hän on tiedustellut tilintarkastusvalvonnan laaduntarkastusten asiakirjojen ja laadunvalvojan yhteenvedon tms. asiakirjan julkisuudesta sekä asiakirjojen tilaamiseen liittyvistä maksuista. Edelleen kantelija on kysynyt, onko esimerkiksi mahdollista tilata kaikkien laaduntarkastuksen yhteenvedot vuosilta 2017–2019.

Kantelija on 2.7.2020 tiedustellut vastausta edellä kerrottuun tiedusteluunsa.

Tilintarkastusvalvonnasta suunnittelija on vastannut kantelijan viesteihin 3.7.2020 lähetetyllä sähköpostilla. Siinä on esitetty seuraavaa.

”Kiitos viestistä koskien PRH:n tilintarkastusvalvonnan asiakirjojen julkisuutta.

Olemme julkaisseet verkkosivuillamme laaduntarkastusten vuosiraportteja, jotka sisältävät mm. yhteenvedon tilintarkastajien laaduntarkastusten tuloksista ja tietoa tilintarkastusyhteisöjen laadunvalvonnasta. Pääset tästä linkistä tutustumaan vuosien 2017, 2018 ja 2019 raportteihin.

Julkisuuslain lähtökohdan mukaisesti tilintarkastusvalvonnan päätösasiakirjat ovat sinänsä julkisia, mutta päätökset sisältävät henkilötietoja (nimiä, osoitteita), ja näiden voidaan katsoa muodostavan henkilökisterin.

Koska kysymys on henkilötietojen antamisesta viranomaisten henkilökisteristä, on tietojen antamisen edellytyksenä esim. sähköisessä muodossa, kopiona tai tulosteena se, että pyytäjällä tulee olla henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukainen oikeus käsitellä pyytämiään tietoja.

- Julkisuuslaki 16.3 §: Viranomaisen henkilökisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.
- Julkisuuslaki 13.2 §: Pyydettyä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilökisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää.

Jos tarvitset laaduntarkastusten tuloksia henkilötasolla vuosilta 2017–2019, pyydämme ystävällisesti täsmentämään seuraavat asiat:

- Mikä on tietojen käyttötarkoitus?
- Miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää?

Joka tapauksessa voimme antaa tietoja näistä päätöksistä suullisesti taikka luovuttamalla nämä asiakirjat PRH:ssa nähtäväksesi näyttöpäätteeltä.

Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen laaduntarkastusten kohteena on tilintarkastusyhteisön sisäinen laadunvalvontajärjestelmä ja sen toimivuus. Laaduntarkastusta koskevan päätöksen liitteenä on laaduntarkastusraportti. Tilintarkastusyhteisöä koskeva päätös ja raportti ovat julkisia asiakirjoja, jotka saa käyttöönsä esittämällä yksilöidyn pyynnön tilintarkastusvalvonnalle.

Asiakirjojen toimittamisesta ei peritä erillisiä maksuja.”

Kantelija on 6.7.2020 lähettänyt tilintarkastusvalvonnalle sähköpostiviestin, jossa hän on ilmoittanut tietojen käyttötarkoituksen ja kertonut tietojen suojauksen toteuttamisesta sekä esittänyt, "[j]os nämä tiedot riittävät, niin haluaisin saada tiedot ajalta 2016–2019".

Kantelijaa on tilintarkastusvalvonnasta 15.7.2020 pyydetty yksilöimään, mitä tietoja hän tarvitsee ajalta 2016–2019.

Kantelija on täsmentänyt pyyntöään 15.7.2020.

Tilintarkastusvalvonnan suunnittelija on edelleen 15.7.2020 vastannut kantelijalle ja ilmoittanut, että näin mittavan ja runsaasti henkilötietoja sisältävän tietomäärän kyseessä ollen hän käy kantelijan tietopyynnön läpi esimiehensä sekä järjestelmä- ja prosessiasiantuntijan kanssa, ja että useiden satojen asiakirjojen anonymisointi on aikaa vievä ja suuritöinen toimenpide, josta hänen käsityksensä mukaan laskuttaa tietojen tilaajaa. Suunnittelija on myös ilmoittanut, että lomakaudesta johtuen tietopyynnön käsittely siirtyy elo-syyskuulle.

Kantelija on 2.9.2020 tiedustellut asian etenemistä.

Tilintarkastusvalvonnan suunnittelija on vastannut kantelijan tiedusteluun 17.9.2020 ilmoittaen, että kantelijan tietopyyntö on käsitelty. Vastauksessa suunnittelija on myös ilmoittanut, että hän juttelisi kantelijan kanssa puhelimitse käytännön järjestelyistä ja on pyytänyt kantelijan puhelinnumeroa.

Kantelija on ilmoittanut puhelinnumerosa tilintarkastusvalvonnalle ja tilintarkastusvalvonnan suunnittelija on ilmoittanut kantelijalle 17.9.2020 soittavansa tälle "tänään" iltapäivällä.

Kantelija on 25.9.2020 lähettänyt tilintarkastusvalvontaan sähköpostiviestin, jossa hän on tiedustellut, milloin saa kirjallisen päätöksen.

Tilintarkastusvalvonnan suunnittelija on 25.9.2020 ilmoittanut kantelijalle, että PRH:n oikeudellisen yksikön lakimies valmistelee kirjallista päätöstä kantelijan tietopyyntöön. Lisäksi suunnittelija on ilmoittanut, ettei valitettavasti pysty antamaan tarkempaa arviota päätöksen valmistumisen ajankohdasta, mutta päätös valmistunee lähiviikkojen aikana.

Viranomaisen päätös kantelijan tietopyyntöön on annettu 22.12.2020. Päätöksellä PRH on hylännyt kantelijan tietopyynnön laaduntarkastusta koskevan päätöksen liitteen osalta. Päätöksen mukaan laaduntarkastuksen päätöksiin voi tutustua Patentti- ja rekisterihallituksen asiakaspalvelutiloissa.

3.3 Patentti- ja rekisterihallituksen selvitys

Selvityksessä on siitä tarkemmin ilmenevästi ensin käyty läpi tilintarkastajien laaduntarkastusta ja tilintarkastajalta tarkastukseen pyydettyä materiaalia sekä tietojen luovuttamista koskevaa lainsäädäntöä.

Kantelukirjoitukseen antamassaan lausunnossa PRH on esittänyt seuraavaa.

Kantelija on ammattikorkeakouluopiskelija, jonka tulee tehdä tutkintoon kuuluva opinnäytetyö. Tätä varten kantelija on halunnut tietoa siitä, mitä toimenpiteitä laaduntarkastaja on tehnyt sekä mitä havaintoja hän on tehnyt ja mihin ko. havainnot ovat johtaneet. Tietopyynnön mukaan kantelija halusi saada laaduntarkastuksen päätöksen sekä laaduntarkastajan yhteenvedon tai muun asiakirjan, josta edellä mainitut tiedot ilmenevät. Tietopyyntö koski viranomaisen neljän vuoden aikana, vuosina 2016–2019 tekemiä laaduntarkastusta koskevia päätöksiä.

Patentti- ja rekisterihallituksen antamiin tilintarkastajien laaduntarkastusta koskeviin päätöksiin voi tutustua PRH:n asiakaspalvelussa. Päätökset ovat koontina, joka muodostuu peräkkäin olevista päätös-PDF -tiedostoista. Tiedosto muodostaa henkilörekisterin, minkä vuoksi päätösdokumenttien luovuttaminen vaatisi mittavan asiakirjoihin tehtävän anonymisointityön, koska mm. päätöksissä olevat yhteystiedot pitäisi poistaa.

PRH:n päätöksen liitteenä oleva laaduntarkastuksessa tehtyjä havaintoja koskeva asiakirja sisältää havainnot tilintarkastuksesta, jonka tilintarkastaja on toimittanut tarkastettavaksi. Asiakirja saattaa sisältää liikesalaisuuksia tai salassa pidettäviä tietoja tarkastettavasta kohteesta. Julkisuuslain 10 §:n mukaisesti pääsääntö on asiakirjan osittainen salassapito. Salassa pidettävät kohdat on poistettava tai peitettävä ja asiakirja on annettava pyytäjälle, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Laaduntarkastuksen havaintoja sisältävien asiakirjojen julkistaminen edellyttäisi jokaisen asiakirjan tarkistamisen. Tarvittaessa asiakirjoja pitäisi muokata niin, että ne eivät sisältäisi salassa pidettäviä tietoja tai liikesalaisuuksia. Asiantuntijan pitäisi arvioida jokainen asiakirja ja peittää tiedot, jotka eivät ole julkisia. Tämä työ edellyttäisi rekisteriviranomaiselta huomattavan määrän työtunteja. Patentti- ja rekisterihallitus katsoo, että asiakirjojen muokkaaminen vaatii kohtuuttoman paljon resursseja siihen nähden, että PRH:n julkistamat laaduntarkastuksen vuosiraportit sisältävät jo yhteenvedon merkittävimmistä havainnoista.

Tilintarkastajien tilintarkastustoiminnan laaduntarkastus tehdään ennen kaikkea tilintarkastajaa varten.

Laaduntarkastuksen tarkoituksena on valvoa, että tilintarkastajat noudattavat toiminnassaan tilintarkastuslakia ja hyvää tilintarkastustapaa ja että he säilyttävät ammattitaitonsa. Laaduntarkastuksen havainnot voivat sisältää huomioita liikesalaisuuksien tai salassa pidettävien asioiden käsittelystä tilinpäätöksessä. Kun laaduntarkastus tehdään tilintarkastajaa varten, havainnot kirjoitetaan tilintarkastajaa varten, jotta hän voisi kehittää tilintarkastustoimintaansa. Laaduntarkastuksen havainnot ei ole tarkoituksenmukaista kirjoittaa niin, että siinä huomioitaisiin julkisuuslain säännökset siten, että havainnot voitaisiin sellaisenaan luovuttaa tietopyyntöjen esittäjille. Päätöksen liitteenä olevien havaintojen muokkaaminen julkisuuslain mukaisiksi jälkeinpäin tietopyyntöjä esittäneitä henkilöitä varten on hyvin työlästä ja se sitoisi viranomaisen resursseja kohtuuttomasti.

PRH:n mielestä tietopyyntöä oli arvioitava myös julkisuuslain 21 §:n tarkoittamana tietoaineiston tuottamisena ja luovuttamisena. Tietopyynnön mukaan viranomaista pyydetään muodostamaan tietoaineisto, joka koostuu neljän vuoden aikana tehdyistä yhteensä noin 500 päätöksestä. Tietoaineiston tuottamisessa ja luovuttamisessa tulee huomioida salassapitoa ja henkilötietojen suojaa koskevat säännökset. Viranomaisella on julkisuuslain mukaan harkintavaltaa tällaisen tietoaineiston tuottamisen ja luovuttamisen suhteen, ja myös oikeus periä maksu tällaisen aineiston tuottamisesta.

Patentti- ja rekisterihallituksen mielestä tieteellisen tutkimuksen tunnusmerkit salassa pidettävien tietojen luovutuksen osalta eivät tässä tapauksessa täyty. Tieteelliseltä tutkimukselta edellytettävät tutkimussuunnitelmat ovat hyvinkin erilaisia. Tutkimussuunnitelmassa tulisi kuitenkin selvittää ainakin tutkimuksen taustaa ja merkitystä, aiemman aiheita koskevan tutkimuksen esittelyä ja kommentointia, käytettäviä käsitteitä, tutkimuksen motiivointia, tavoitteita, tutkimusongelmaa ja -kysymystä, tutkimusmenetelmiä ja niiden käytön perusteluja sekä odotettavia tuloksia ja niiden merkitystä. Kantelukirjoituksessa on muun muassa maininta, jonka mukaan kantelijan tutkimuksen tarkoituksena on tutkia hyvän tilintarkastustavan tulkintaa PRH:ssa. Tietopyynnöstä tämä seikka ei ilmennyt, mutta ammattikorkeakoulun tutkinnon suorittamiseen liittyvä opinnäytetyö ei PRH:n mielestä ole laajasti tulkittunakaan tieteellistä tutkimusta.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesti kantelijalle on ilmoitettu kieltäytymisen syy 3.7.2020 lähetetyssä sähköpostiviestissä. Hänelle on annettu myös tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen valituskelpoisen päätöksen antaminen on viivästynyt. Tähän on osittain vaikuttanut PRH:ssa 1.9.2020 toteutettu organisaatiouudistus, jossa omana tulosalueenaan ollut tilintarkastusvalvonta on liitetty osaksi Yritykset ja yhteisöt - tulosaluetta.

Kantelijalle on annettu päätös asiassa 23.12.2020. PRH myös ohjeistaa tietopyyntöjä käsitteleviä henkilöitä kiinnittämään huomiota pyyntöjen mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn ja lain edellyttämiin määräaikoihin.

3.4 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

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.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jälj. julkisuuslaki) 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen 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 2 momentin mukaan pyydetessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilökäytöstä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää.

Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Säännöksen 3 momentin mukaan, jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on:

- 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.

Säännöksen 4 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettu asia on 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.

Säännöksen perusteluiden mukaan asian saattamiselle viranomaisen ratkaistavaksi ei ole säädetty määräaika. Perusteluissa todetun mukaan tiedon antaminen asiakirjasta saattaa eräissä tilanteissa menettää merkityksensä, jos päätös viipyy. Nopean käsittelyn vaatimus koskee hallituksen esityksen mukaan sekä ensiasteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. Hallituksen esityksessä on viitattu oikeusasiamiehen vuonna 1990 antamaan päätökseen, jossa on katsottu, että asia tulee ratkaista ensiasteessa joko välittömästi samana päivänä tai tavanomaista vaikeamman asian ollessa kyseessä muutaman päivän kuluessa, jos asian käsittelylle edellä sanotulla tavalla ei ole ylivoimaisia käytännöllisiä esteitä. Myös muutoksenhakuasteessa tulee tietopyyntöä koskevien asioiden kiireellisyys ottaa hallituksen esityksen mukaan huomioon, vaikka säännös ei muutoksenhakua koskekaan. Edelleen esityksessä todetaan, ettei tietojen antaminen asiakirjasta välittömästi aina ole mahdollista. Ehdotuksen mukaan pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjan salassa pidettävien osien selvittäminen tai muu niihin rinnastettava syy oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännöstä. Asian käsittelyä ei edellä tarkoitetuissakaan tapauksissa saisi rajattomasti viivyttää. (HE 30/1998 vp, s. 71–72).

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

Säännöksen 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Julkisuuslain 21 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämäänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään talletetuista merkeistä muodostetun tietoaineiston, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.

Säännöksen perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin perusteet sille, että viranomainen voi tuottaa hallussaan olevista atk-rekistereistä tietoja pyytävän toivomia aineistoja. Säännöksen tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan edistää viranomaisten hallussa olevien tietoaineistojen hyödyntämistä sellaisissa tilanteissa, joissa tietojen antamiseen ei ole suojeltavien intressien kannalta esteitä. (HE 30/1998 vp. s. 82.)

Julkisuuslain 28 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

Laillisuusvalvontakäytännössä julkisuuslain määräaikoja on arvioitu muun muassa seuraavasti. Ratkaisut on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään dnro 1400/4/13 todennut seuraavaa.

Asiakirjapyynnön käsittelyyn voi liittyä tilanteesta riippuen useitakin erilaisia vaiheita, kuten pyynnön vastaanottaminen ja kirjaaminen diaariin tai tallentaminen asianhallintajärjestelmään, asian jakaminen siitä vastuulliselle henkilölle, sen selvittäminen esimerkiksi tietojärjestelmistä tai muista luetteloista, onko pyydettyjä asiakirjoja olemassa, asiakirjojen esiin hakeminen, asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon tarkastaminen, salassa pidettävien osien poistaminen, asiakirjojen saattaminen lähetyskuntoon (kopiointi, skannaaminen tms.) ja lähettäminen vastaanottajalle. Jo näistä syistä verraten yksinkertaisenkin asiakirjapyynnön käsittely saattaa täysin hyväksyttävällä tavalla viedä viranomaisessa joitakin päiviä. Viivytyksettömyyden arvioinnissa on siten tapauskohtaisesti otettava huomioon kunkin työvaiheen erityispiirteet.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta viranomaisille jää verraten paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa siinä, miten ne eri asioiden käsittelyn kulloinkin käytännössä järjestävät. Asiakirjajulkisuuden kyseessä ollen julkisuuslaissa asetetut määräajat asettavat kuitenkin omat rajansa tälle tarkoituksenmukaisuusharkinnalle.

Asiakirjapyyntöjen käsitteleminen ei saa olla viranomaisessa sillä tavoin haavoittuvasti järjestetty, että yhden virkamiehen poissaolo tai muu este johtaa asiakirjapyyntöjen käsittelyn viipymiseen. Viranomaisten tulee järjestää toimintansa ja asiakirjansa sekä huolehtia virkamiestensä julkisuuslain tuntemuksesta niin, ettei asiakirjapyyntöihin vastaaminen vaikeudu yksittäisen virkamiehen poissaolon takia. Lainsäädännössä asetettuja määräaikoja ei siten saa tehdä tyhjäksi töiden järjestelyihin liittyvillä syillä. Viivytyksettömän käsittelyn vaatimus ei yleensä täyty, jos pyyntö jää odottamaan virkavapaalla tai lomalla olevan henkilön paluuta.

Valituskelpoisen päätöksen tekemisen määräaika on puolestaan arvioitu oikeusasiamiehen ratkaisussa dnro 3071/4/12 seuraavasti (myös dnro 1210/4/16 ja EOAK/811/2019).

Julkisuuslaissa ei kuitenkaan ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa valituskelpoinen päätös tulee antaa eikä ylipäätään eroteltu ensivaiheen päätöksentekoa ja valituskelpoisen päätöksen antamista toisistaan. Määräaikasäännös mahdollistaa siten sen, että asian laadusta johtuen ensivaiheen ratkaisun tekeminen voi viedä enimmillään jopa laissa säädetyn enimmäisajan eli kuukauden. Tällaisessa tilanteessa ensimmäisen ja toisen vaiheen ratkaisuja ei olisi millään muotoa mahdollista saada tehdyksi yhden ja saman määräajan puitteissa.

Vaikka ensi vaiheen joko kokonaan tai osittain kielteinen ratkaisu saataisiin tehdyksi hyvinkin ripeästi, esimerkiksi parissa päivässä, valituskelpoista päätöstä koskevan pyynnön esittämiselle ei ole säädetty määräaika. Näin ollen tällainen pyyntö voidaan esittää esimerkiksi siinä vaiheessa, kun alkuperäisestä pyynnöstä on jo kulunut kuukausi tai yli. Tällöinkään lopullista ratkaisua ei olisi mahdollista tehdä yhden ja saman määräajan puitteissa. Myöskään silloin, jos pyyntö tehdään lähellä pisimmän määräajan umpeutumista (siis alkuperäisen pyynnön vireille tulosta lukien laskettuna), valituskelpoista ratkaisua voisi tosiasiaassa olla hyvin vaikea saada tehdyksi yhden ja saman määräajan puitteissa.

Sen sijaan, jos ensivaiheen ratkaisu saadaan tehtyä esimerkiksi kahden viikon kuluessa ja henkilö sen tiedoksi saatuaan heti pyytää valituskelpoista päätöstä, koko asiakirjapyyntöasia voisi mielestäni hyvinkin olla saatavissa päätökseen kuukauden mittaisen kokonaiskäsitelyajan puitteissa. Ainakin siihen pyrkiminen olisi perusteltua siihen nähden, että julkisuuslain esitöissä käsittelyn ripeyden merkitystä on eri yhteyksissä korostettu.

Määräaikoja koskevaa sääntelyä on siten mielestäni mahdollista tulkita niin, että valituskelpoisen päätöksen pyytäminen ensi vaiheen asiakirjapyyntöön annetun kieltäytymisen jälkeen lähtökohtaisesti laukaisee viranomaisessa uusien julkisuuslain tarkoittamien määräaikojen kulumisen. Tämän tulkinnan ongelma piilee kuitenkin siinä, että asiakirjapyyntöjen kokonaiskäsitelyaika voisi muodostua pisimmillään kahdeksi kuukauden mittaiseksi, mitä ei voida pitää kohtuullisena siihen nähden, että julkisuutta ja salassapitoa koskevat kysymykset tulee ratkaista lain mukaan ”mahdollisimman pian”.

Joka tapauksessa on mielestäni lähdettävä vähimmillään siitä, että valituskelpoisen päätöksen antaminen ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin mitä asian käsittelymisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty. Täsmennyksenä tähän lähtökohtaan totean myös, että ensi vaiheen käsittelyyn kulunut aika on aiheellista ottaa huomioon toisen vaiheen ratkaisua tehtäessä niin, että asian kokonaiskäsittelyaika ei muodostu kohtuuttomaksi. Näin ollen vain äärimmäisen poikkeuksellisesti voisi mielestäni tulla kyseeseen se, että myös valituskelpoisen päätöksen aikaansaaminen veisi erikseen vielä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan.

3.5 Arviointi

Julkisuuslain 14 §:ssä asiakirjapyyntöjen käsittely on säädetty kaksivaiheiseksi. Jos pyynnön ensivaiheessa käsittelevä henkilö, jolle asian käsittely viranomaisessa määritellyllä tavalla kuuluu, kieltäytyy antamasta pyydettyjä asiakirjoja tai tietoja kokonaan tai osittain, hänen tulee ilmoittaa ratkaisunsa oikeudellinen peruste ja ne seikat, joiden vuoksi tietoja ei voida antaa. Tämän jälkeen pyytäjällä on oikeus saattaa asiakirjapyyntönsä viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjojen tai tietojen pyytäjälle, jonka pyyntö on evätty, tulee ilmoittaa tästä mahdollisuudesta. Asian kirjallisesti vireille saattaneelta on tiedusteltava, haluaako hän asiansa siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen on myös kerrottava asiakkaalle mahdollisista käsittelymaksuista. Siten valituskelpoista päätöstä asiassa ei tee asiaa ensi vaiheessa käsitellyt henkilö vaan viranomaisessa se taho, jolle tuo tehtävä on määritelty kuuluvaksi.

Nyt kysymyksessä olevassa asiassa tietopyynnön on ensi vaiheessa käsitellyt PRH:n tilintarkastusvalvonnan suunnittelija. Valituskelpoisen päätöksen asiassa on tehnyt PRH.

Julkisuuslain tarkoittama tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saapumisesta. Erityisestä syystä asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen voi käyttää kuukauden.

Julkisuuslain nojalla jää tulkinnanvaraiseksi, alkavatko asiakirjapyyntöjen käsittelylle säädetyt määräajat kulua heti pyynnön vireille tulosta vai vasta siitä, kun puutteellisenä pidetty asiakirjapyyntö on täydennetty.

Kantelun tarkoittamassa tapauksessa kantelijan ja PRH:n tilintarkastusvalvonnan suunnittelijan välillä on käyty kantelijan tietopyyntöön liittyvää sähköpostikirjeenvaihtoa, jonka perusteella kantelija on täsmäntänyt haluamiaan tietoja sähköpostitse 15.7.2020. Sekä kantelija kantelussaan että PRH tietopyyntöön annetussa päätöksessä 22.12.2020 on katsonut, että asiakirjapyyntö on tehty kantelijan sähköpostiviestissä 15.7.2020.

PRH:n asiassa antaman selvityksen perusteella jää epäselväksi, milloin pyynnön ensivaiheessa käsitellyt virkamies on kieltäytynyt kantelijan pyytämien tietojen antamisesta. Kantelussa kerrotun perusteella kieltäytyminen näyttäisi tapahtuneen kantelijan ja tilintarkastusvalvonnan suunnittelijan välillä käydyssä puhelinkeskustelussa 17.9.2020 ja siten yli kahden kuukauden kuluttua tietopyynnön tekemisestä.

Totean, että PRH:n selvityksen mukaan kantelijalle olisi jo 3.7.2020 lähetetyssä sähköpostiviestissä ilmoitettu julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesti kieltäytymisen syy. Tämän johdosta totean, että selvityksessä tarkoitettaneen edellä referoitua tilintarkastusvalvonnan suunnittelijan sähköpostivastausta 3.7.2020 kantelijan tilintarkastusvalvonnalle 29.6. ja 2.7.2020 lähettämiin tiedusteluihin. Vaikka sähköpostiviestissä 3.7.2020 on kerrottu kantelijan tiedustelemien tietojen antamisen edellytyksistä, mielestäni on selvää, ettei viestissä ole kysymys julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaisen neuvontavelvollisuuden täyttämisestä.

Selvityksestä ei myöskään ilmene, milloin kantelija on pyytänyt asian saattamista viranomaisen ratkaistavaksi. Näkemykseni mukaan tämän kuitenkin voidaan katsoa tapahtuneen viimeistään 25.9.2020, kun kantelija on sähköpostitse tiedustellut kirjallisen päätöksen saamista. Tässä tapauksessa valituskelpoisen päätöksen antamiseen olisi kulunut lähes kolme kuukautta sitä koskevasta pyynnöstä.

PRH:n selvityksessä esitetyn mukaan kantelijan tietopyyntöä on arvioitava myös julkisuuslain 21 §:n tarkoittamana tietoaineiston tuottamisena ja luovuttamisena. Julkisuuslain kyseinen säännös jättää viranomaiselle harkintavaltaa tietojen antamisesta päätettäessä. Kysymyksen ollessa sanotun säännöksen mukaisesta tietopalvelusta, myöskään julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetyt määräajat eivät sovellu tilanteeseen, vaan käsittelyaikaa tulee tuolloin arvioida hallintolain 23 §:n nojalla.

Totean, että käsiteltäessä kantelijan pyyntöä PRH:ssa, asiassa on sinänsä ollut mahdollista arvioida myös sitä, olisiko pyynnössä kysymys julkisuuslain 21 §:ssä säädetty tietoaineiston tuottaminen. Käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston perusteella kantelijan pyyntöä on PRH:ssa kuitenkin käsitelty asiakirja-/tietopyyntönä, ei tietoaineiston tuottamisena. Kantelijalle ei ole hänen kanssaan käydyssä sähköpostikirjeenvaihdossa ilmoitettu, että kysymys olisi tietoaineiston tuottamisesta. Myöskään pyyntöön annettu valituskelpoinen päätös ei anna tukea käsitykselle, että asiaa olisi käsitelty julkisuuslain 21 §:n mukaisena pyyntönä.

Oikeusasiamies on edellä selostetussa ratkaisuissaan katsonut, ettei valituskelpoisen päätöksen antaminen voi kestää ainakaan kauemmin kuin mitä asian käsittelemisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty.

Täsmennyksenä tähän lähtökohtaan oikeusasiamies on todennut, että myös ensi vaiheen käsittelyyn kulunut aika on aiheellista ottaa huomioon toisen vaiheen ratkaisua tehtäessä niin, että asian kokonaiskäsittelyaika ei muodostu kohtuuttomaksi.

Näin ollen vain poikkeuksellisesti voisi tulla kyseeseen se, että myös valituskelpoisen päätöksen aikaansaaminen veisi erikseen vielä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan.

Nyt kysymyksessä olevan tapauksen arviointiin sisältyy edellä todettu jonkinasteinen epäselvyys asiakirjapyyntöns ensivaiheen kielteisen ratkaisun ajankohdasta ja siitä, milloin kantelija on pyytänyt asian saattamista viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelun ja esitetyn sähköpostikirjeenvaihdon perusteella ajankohdat ovat kuitenkin riittävällä tarkkuudella todettavissa.

Kantelijan pyynnön käsittelyssä jo ensimmäisen vastauksen antaminen on kestänyt kauemmin kuin julkisuuslaki olisi enimmilläänkään mahdollistanut. Tämän jälkeen valituskelpoisen päätöksen antamiseen on kulunut vielä erikseen noin kolme kuukautta.

Paitsi, että kantelijan pyynnön käsittelyn ensivaiheessa on ylitetty julkisuuslaissa säädetty asian käsittelyn ehdoton enimmäisaika, katson, että myös valituskelpoisen päätöksen antaminen on asiassa kestänyt liian kauan – arvioitiinpa asiaa laillisuusvalvonnassa omaksutulla julkisuuslain erityisten määräaikojen soveltamisella tai hallintolain yleistä viivytyksettömyyden vaatimusta tulkiten.

Totean myös, että kantelija on pyytänyt valituskelpoista päätöstä ainakin viimeistään 25.9.2020 ja siten varsin pian 17.9.2020 käydyän edellä tarkoitetun puhelinkeskustelun jälkeen. Näin ollen asiakirjapyyntöns kokonaiskäsittelyaika PRH:ssa on käytännössä ollut yli viisi kuukautta. Pidän näin pitkää kokonaiskäsittelyaikaasi asiassa selvästi kohtuuttomana hallintolain yleisen viivytyksettömyyden vaatimuksen kannalta kuin myös asian asianmukaiselle käsittelylle perustuslain 21 §:ssä säädetyn vaatimuksen vastaisena.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyn lainvastaisuudesta Patentti- ja rekisterihallituksen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.