

Asia: VN/27452/2020

## **Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Toteutuuko julkisuusperiaate asianmukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?**

Julkisuusperiaate ei aina toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Toteutumisen esteet liittyvät tietosuojasäännösten ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamiseen, salassapitoperusteiden laajentaviin tulkintoihin sekä asiakirjajulkisuutta rajoittavista päätöksistä tehtyjen valitusten pitkiin käsittelyaikoihin. Myös viranomaisten päätösten puutteellinen perusteleminen haittaa julkisuusperiaatteen toteutumista käytännössä. Viranomaispäätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi (ottamatta kantaa siihen, olisiko asiakirjapyyntöön tullut suostua) pelkäästään sillä perusteella, että päätöstä ei ole perusteltu asianmukaisesti, ei ole harvinaista. Päätöstä on voitu perustella pelkäästään viittaamalla johonkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtaan kertomatta samalla, millä konkreettisella tosiasiaperusteella asiakirja tai tieto on salassa pidettävä. Myös 17 §:n 2 momentissa tarkoitettu vahinkoedellytyslauseke on voinut jäädä soveltamatta. Koska julkisuuslaki on ollut voimassa jo pitkään, mutta viranomaisten salassapitopäätösten perustelut jäävät yhä usein epäselviksi, voidaan kysyä, tulisiko viranomaisen perusteluvollisuutta korostaa ottamalla siitä maininta julkisuuslakiin.

On myös mahdollista, että julkisuuden toteuttamista osaltaan rajoittaa se, että julkisen tiedon antamatta jättämiselle ei ole erikseen säädetty seuraamuksia, kun taas salassapitovelvollisuuden rikkominen on säädetty rangaistavaksi. Julkisuutta perusteetta rajoittavista päätöksistä ei liioin aiheudu usein taloudellisia seuraamuksia. Vaikka viranomaisen päätös kumotaan, kumottu päätös katsotaan harvoin sillä tavalla virheelliseksi, että viranomaisen on veloitettu korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut. Velvollisuus asiakirjan antamiseen onkin riitautetuissa tapauksissa harvoin niin selkeä, että viranomaisen voitaisiin katsoa menetelleen esimerkiksi huolimattomasti.

Julkisuusperiaate toteutuu myös silloin, kun tuomioistuimien viime kädessä ratkaisee viranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen ja toteaa, että asiakirja olisi tullut antaa tai palauttaa asian viranomaiselle, jotta viranomaisen perustelee päätöksensä asianmukaisesti tai muutoin käsittelee

asian uudelleen. Tällöin julkisuuden toteutuminen voi kuitenkin merkittävästi viivästyä, jolloin pyydetty tieto saattaa menettää merkityksensä. On myös mahdollista, että suuri osa asiakirjaa pyytäneistä ei tule hakeneeksi päätökseen muutosta silloinkaan, kun se olisi perusteltua.

## **2. Liittyykö julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen (esim. asiakirjan käsite, asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta) haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?**

Ei-asiakirjan, erityisesti viranomaisen palveluksessa olevan laatimien muistiinpanojen ja luonnosten sekä viranomaisen sisäistä käyttöä varten hankittujen asiakirjojen, ja sisäisen työskentelyn asiakirjan käsitteiden tulkinnanvaraisuus johtaa usein muutoksenhakuun, vaikka laki on ollut voimassa sangen pitkään ja vaikka säännöksen sanamuoto näyttää selvältä. Samoin julkiseksi tulon ajankohta on säännöksen yksityiskohtaisuudesta huolimatta osittain tulkinnanvarainen.

## **3. Oletteko havainneet julkisuuslain yksittäisissä säännöksissä tai rakenteessa epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, jotka vaikeuttavat olennaisesti säännösten soveltamista? Nimetkää ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja kuvatkaa havaintoa tarkemmin.**

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteet on kirjoitettu yksityiskohtaiseen muotoon. Siihen nähden säännös aiheuttaa yllättävän paljon tulkintaongelmia, osittain päällekkäisyyksien takia. Päällekkäisyyttä liittyy mm. sanotun momentin 26 ja 32 kohtien säännöksiin. Momentin 32 kohta on muutenkin kirjoitettu niin laveasti, että sen soveltaminen johtaa hyvinkin kattavaan salassapitoon. Tämän kohdan osalta ongelmana on kuitenkin ennen kaikkea sisällöllinen. Myös Suomen perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun luottamuksellisen viestin suojan suhde julkisuuslain 24 §:n 1 momentin säännöksiin on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi esim. tilanteissa, joissa viranomaisen on sinänsä laillisesti murtanut luottamuksellisen viestin suojan, mutta sisällyttänyt viestien sisältöä asiakirjoihin, joiden julkisuus saatetaan viranomaisen arvioitavaksi. Viranomaistoiminnassa on myös ollut havaittavissa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltaminen koetaan toisinaan vaikeaksi salassapidon asiakirjasidonnaisuuden takia, kun muut salassapitoperusteet pääosin koskevat tietoa sellaisenaan.

Myös asiakirjan antamista perittäviä maksuja koskevan julkisuuslain 34 §:n tulkinnassa on ilmennyt käytännössä haasteita sähköisten asiakirjojen kohdalla. Pykälän 1 momentin 3 kohdan sanamuodon mukaan maksua ei peritä, kun asiakirja annetaan sähköisesti lain 9 ja 11 §:n nojalla, eli kun on kysymys julkisesta asiakirjasta tai kun asiakirja annetaan asianosaisen tiedonsaantioikeuden nojalla. Pykälän 3 momentin mukaan tiedon antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää. Pykälän 4 momentin mukaan kopion tai tulosteen hinnoittelussa 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan soveltaa sivukohtaista tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa, joka voidaan määrittellä erikseen tavanomaisia asiakirjapyyntöjä ja erikseen erityisiä toimenpiteitä vaativia asiakirjapyyntöjä varten. Tavanomaisena asiakirjapyyntönä pidetään sellaisen muun kuin 2 momentissa tarkoitetun asiakirjan antamista, joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävät osat ovat vaivatta poistettavissa. Perittävän maksun perusteeksi laskettaviin kustannuksiin ei valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten maksuja määriteltäessä lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisesta asiakirjapyyntöstä.

Tulkintavaikeuksia on käytännössä aiheutunut siitä, että 34 §:ssä ei ole säädetty selväsanaisesti maksujen perimisestä, kun tieto annetaan osaksi julkisen asiakirjan julkisista osista sähköisesti, eli kun toteutetaan lain 10 §:ssä tarkoitettua osajulkisuutta. Myös 34 §:n 4 momentin toisen virkkeen tavanomaisen asiakirjapyyntöön käsite sekä sen määritelmä ”josta salassa pidettävät osat ovat vaivatta poistettavissa” on havaittu varsin tulkinnanvaraiseksi. Hallinto-oikeuksissa on katsottu, että tiedon antamisesta sähköisesti tulee periä maksu silloin, kun annettava asiakirja sisältää salassa pidettäviä tietoja, jotka on asiakirjasta peiteltävä. On kuitenkin epäselvää, vastaako tämä tulkinta muiden viranomaisten soveltamiskäytäntöä, ja tulkinta on myös herättänyt yksittäisissä tietopyyntöjen tekijöissä vastustusta.

Esimerkkinä mainittakoon seuraava tapaus. Henkilö pyysi saada sähköisiä jäljennöksiä tietyn toimeentulotukilain lainkohdan soveltamista koskevista hallintotuomioistuinten päätöksistä. Pyyntö osoitettiin monelle hallinto-oikeudelle. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 16 §:n 2 momentin nojalla päätökset oli annettava siten, ettei niistä ilmennyt henkilön tunnistetietoja. Muita salassa pidettäviä tietoja ei näin ollen tarvinnut poistaa. Tietopyyntöön tekijä katsoi, että pyyntö oli ns. tavanomainen asiakirjapyyntö, johon vastaamisesta ei saanut periä maksua, koska ainoastaan tulosteiden tai kopioiden antaminen on säädetty maksulliseksi. Tietopyyntöön tekijä viittasi myös oikeusministeriön ja tuomioistuinviraston kotisivuilla olevaan ohjaukseen, jonka perusteella näytti siltä, että maksu peritään vain, kun asiakirjoja annetaan paperisina. Hallinto-oikeuksissa sen sijaan katsottiin, että tunnistetietojen peittely oli aikaa vievää ja edellytti harkintaa ja että tietojen antamisesta sähköisesti oli siksi perittävä maksu. Tapaukseen liittyi vielä se aspekti, että edellä mainitun tunnistetietojen poistamisen jälkeen julkisia ja henkilötietoja sisältämättömiä asiakirjoja pyytänyt henkilö halusi pysytellä nimettömänä. Tietopyyntöihin ei kuitenkaan voitu vastata pyytämättä henkilöä tunnistautumaan, sillä jäljennöksistä perittävän maksun määrääminen edellytti pyytäjän tunnistetietoja. Koska maksuihin liittyvillä tulkinnanvaraisuuksilla voi olla tämäntyyppisiä heijastusvaikutuksia julkisuuslain 13 §:n 1 momentissa tarkoitettujen nimettömien pyyntöjen tekemiseen ja sitä kautta myös julkisuusperiaatteen toteutumiseen käytännössä, maksuja koskevien säännösten tulisi olla niin yksiselitteisiä kuin mahdollista ja niissä tulisi myös ottaa huomioon se tosiseikka, että tiedon antaminen ja pyytäminen nykypäivänä tapahtuu lähes järjestään sähköisesti.

#### **4. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutoksettoimintaympäristössä aiheuttaneet haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat lain soveltamiseen?**

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin asiakirjan antamistapoja koskeva sääntely lähtee siitä, että henkilötietoja sisältävän kopion, tulosteen tai sähköisen asiakirjan antaminen viranomaisen henkilörekisteristä edellyttää luovutuksensaajalta oikeutta tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan. Kuitenkin jos sama asiakirja annetaan nähtäväksi tai jäljennettäväksi pykälän 1 momentin mukaisesti, asiakirja voitaisiin antaa selvittämättä luovutuksensaajan oikeutta käyttää henkilötietoja. Tänä päivänä nähtäväksi annetun

asiakirjan voi kuka hyvänsä jäljentää matkapuhelimellaan ja siten saattaa sen yhtä laajaan levitykseen kuin hänelle sähköpostitse annetun sähköisen asiakirjan. Vaikka viranomaisen toimipisteeseen meneminen ja asiakirjojen kopioiminen itse on vaivalloisempaa kuin sähköisen asiakirjan tilaaminen sähköpostiin, luovutustapojen erilainen kohtelu ei nykypäivänä enää vaikuta perustellulta. Julkishallinnossa kuten muussakin yhteiskunnallisessa toiminnassa on pyritty ja pyritään edelleen siirtymään enenevässä määrin sähköiseen tiedonkäsittelyyn ja asiointiin. Virastojen fyysisiä toimipisteitä on vähennetty ja esimerkiksi tuomioistuinverkostoa merkittävästi harvennettu, mikä pakottaa erityisesti syrjäseutujen asukkaat useammin asioimaan sähköisesti. Suuri osa sähköisistä tietopyynnöistä myös kohdistuu yksittäisiin päätöksiin. Jotta kaikilla kansalaisilla olisi yhtäläiset mahdollisuudet saada tieto viranomaisten asiakirjoista pyyntöään perustelematta ja tunnistautumatta silloin, kun se ei ole välttämätöntä, asiakirjojen luovutustapoja koskevan sääntelyn tulisi olla teknologianeutraalia.

Sinänsä asiakirjan laaja käsite sisältää edelleen lähtökohtaisesti kaikenlaisilla alustoilla olevan tiedon.

**5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien (Julkl 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.**

Julkisuuslain 16 §:n 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 suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Säännöksestä aiheutuu paljon tulkintaerimielisyyksiä, sillä sen ja julkisuuslain 13 §:n 1 momentin välillä on jännite. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan tiedon pyytäjän ei nimittäin tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Epävarmuutta on siitä, missä tapauksissa tietopyynnön tekijää on pyydettävä ilmoittamaan pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus.

Käytännössä edellä mainittujen 13 §:n 1 momentin ja 16 §:n 3 momentin sekä näihin liittyen yleisen tietosuoja-asetuksen tulkinnasta ja soveltamisesta käytännön tilanteissa on vallalla varsin erilaisia näkemyksiä. Eräät tahot mm. tuomioistuinlaitoksessa ovat puoltaneet tulkintaa, jonka mukaan tiedon käyttötarkoitusta olisi aina kysyttävä olosuhteisiin katsomatta. Eduskunnan oikeusasiamies on puolestaan nyttemmin kumotun henkilötietolain (523/1999) voimassa ollessa 18.9.2017 antamassaan ratkaisussa EOAK/1473/2016, joka kuitenkin on edelleen pitkälti ajankohtainen, katsonut, että käyttötarkoituksen tiedusteleminen ilman erityistä syytä olisi julkisuusperiaatteen vastaista ja merkitsisi liian pitkälle menevää tietosuoja-säännösten tulkintaa. Tietävästi tuomioistuimissa tältä osin noudatettu käytäntö vaihtelee. Lähestymistapoihin saattaa vaikuttaa myös se, että tietosuoja-aspekti on tällä hetkellä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä usein keskiössä, jolloin julkisuusperiaate ja sen toteuttaminen käytännössä saattaa jäädä vähemmälle huomiolle. Tulkintaristiriitoihin voi osaltaan vaikuttaa myös tietosuojaa ja julkisuutta koskevan asiantuntemuksen eriytyminen.

Sääntelyn epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus sekä erisuuntaisten tulkintojen ja ohjeiden kirjo saattaa tietopyyntöihin vastaavat virastot ja virkamiehet vaikeaan asemaan ja voi johtaa kansalaisten

epäjohdonmukaiseen ja epätasa-arvoiseen kohteluun. Ristiriita olisi perusteltua ratkaista lainsäätäjän toimesta ajantasaistamalla ja selkeyttämällä sääntelyä sikäli kuin mahdollista.

Todettakoon selvyuden vuoksi, että henkilötietoja sisältämätön asiakirja on tuomioistuimissa, ja oletettavasti monissa muissakin virastoissa, verrattain harvinainen, joten henkilötietoja sisältävien asiakirjojen antamistapaa koskeva sääntely koskee todennäköisesti valtaosaa kaikista tietopyynnöistä.

## **6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysäännöksiin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?**

Ongelmia on kuvattu edellä kohdissa 1 sekä 3-5. Tiedon pyytäjien oikeusturva edellyttää päätösten perustelemista asianmukaisesti. Tässä on vielä toivomisen varaa, vaikka julkisuuslaki on ollut voimassa jo pitkään. Myöskään viranomaisen neuvontavelvollisuuden täyttäminen ja velvollisuus avustaa tietopyynnön tekijää yksilöimään asiakirja ei ole aina viranomaisille itsestäänselvyys. Julkisuusperiaatteen mahdollisimman täysimääräinen toteuttaminen edellyttäisi myös säännösten selkeyttämistä tietopyynnön tekemiseen liittyvien menettelysäännösten osalta. Esimerkiksi kun on kysymys tilanteesta, jossa tiedon pyytäjän on viranomaisen vaatimuksesta luovuttava anonymiteetistään tai perusteltava pyyntöään toteuttaakseen omalla kohdallaan julkisuusperiaatetta, viranomaisen virheellisestä menettelystä aiheutunutta vahinkoa ei voida enää jälkikäteen tehokkaasti korjata.

## **7. Minkälaisia toimia organisaationne jokapäiväisessä työssä on tehty julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi?**

Asiakirjajulkisuutta koskevia valitusasioiden käsittelemisen kokoonpanon riittävästä osaamisesta on huolehdittu määräämällä kokoonpanoon riittävän kokemuksen ja osaamisen osaava henkilöstö. Asiakirjajulkisuusasioille on myös nimetty vastuutuomari, joka seuraa oikeuskäytäntöä ja alan kehitystä muutoin. Tietopyyntöihin vastaaminen on keskitetty muutamille henkilöille riittävän osaamisen ja menettelyjen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Hallinto-oikeus on määrännyt lainoppineen jäsenensä avustamaan tiedottajaa ja muita tietopyyntöihin vastaavia henkilöitä lain tulkinnassa ja soveltamisessa.

## **8. Koetteko, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu organisaatiossanne riittävällä tavalla? Onko organisaatiossanne riittävä ja ajantasainen osaaminen lain soveltamisesta?**

Lainkäyttöhenkilöstön osaaminen on riittävää ja resurssit asianmukaiset. Tietopyyntöihin vastaamisen osalta henkilökunnalla on lähtökohtaisesti riittävä osaaminen, mutta sen kohdistaminen tietopyyntöjen käsittelyyn rasittaa samojen henkilöstöresurssien käyttöä muuhun toimintaan. Tietopyyntöjen lisääntyminen ja monipuolistuminen ja tiedotusvälineiden kasvava mielenkiinto hallinto-oikeuksien ratkaisutoimintaa kohtaan kuitenkin kasvattaa resurssitarvetta. Säännösten selventämisestä voisi olla tässäkin suhteessa apua, sillä vaikeiden tulkintatilanteiden selvittäminen vie paljon aikaa.

## **9. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.**

Julkisuuslain kiireisin muutostarve on lain 13 §:n 1 momentin sekä 16 §:n suhteen selventäminen tavalla, joka ottaa asianmukaisesti huomioon toisaalta julkisuusperiaatteen ja toisaalta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset sekä sähköisen asioinnin yleistymisen.

## **10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.**

Mikäli julkisuuslain ajantasaistamistyössä tulee arvioitavaksi myös oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (jäljempänä hallintotuomioistuinten julkisuuslaki) uudistamistarpeet, seuraavat näkökohdat esitetään huomioon otettaviksi.

Käytännön tulkintaongelmia voi aiheutua, jos ulkopuolinen taho pyytää hallinto-oikeudelta tietoa asiakirjasta, jonka julkisuus on oikeudenkäynnin kohteena hallinto-oikeudessa. Tällaisten asiakirjojen asianosaisjulkisuutta on rajoitettu hallintotuomioistuinten julkisuuslain 9 §:n 2 momentin 1 kohdassa siten, ettei asianosaisella ole tiedonsaantioikeutta sen asiakirjan salassa pidettyyn osaan, jonka julkisuudesta oikeudenkäynnissä on kyse. Tällöin hallinto-oikeus lopullisessa pääasiantarkistuksessaan ratkaisee mainitun oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuutta ja salassapitoa koskevan kysymyksen hallintolainkäytön järjestyksessä suhteessa valittajaan.

Jos ulkopuolinen henkilö eli ei-asianosainen pyytää hallintotuomioistuimelta asiakirjaa, jonka julkisuudesta oikeudenkäynnissä on kyse, edellä mainittu asianosaisjulkisuutta koskeva menettely ei sovellu, vaan asiakirja annetaan tai sen antamisesta kieltäytyään julkisuuslain mukaisessa menettelyssä. Tällöin asiakirja on julkisuuslain 14 §:n 4 momentin nojalla annettava julkisilta osiltaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon tai, tiettyjen edellytysten täytyessä, kuukauden kuluessa asiakirjapyyntöön saapumisesta. Virkamiehen kieltäytyessä antamasta asiakirjan kokonaan tai osittain, asiakirjan pyytäjä voi saattaa asian tuomioistuimen lainoppineen jäsenen tai jäsenten ratkaistavaksi hallintomenettelyssä hallintotuomioistuinten julkisuuslain 18 §:n 1 momentin ja 19 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Tästä hallintoasian ratkaisusta saa puolestaan hallintotuomioistuinten julkisuuslain 20 §:n 1 momentin nojalla valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä mahdollistaa tilanteen, jossa saman asiakirjan salassapitoa arvioidaan samassa viranomaisessa erillisissä ja toisiinsa nähden itsenäisissä menettelyissä.

Epäselvyyttä tällaisessa tilanteessa aiheuttaa se, että sellaista asiakirjaa, jonka viranomaisen on julkisuuslain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettussa ratkaisussa katsonut salassa pidettäväksi ja jonka julkisuutta koskeva kysymys on saatettu muutoksenhakuasiana hallinto-oikeuden tutkittavaksi, ei ole sellaisenaan säädetty salassa pidettäväksi. Hallintotuomioistuinten julkisuuslain 9 §:n 2 momentin 1 kohta ei siis ole salassapitoperuste, vaan asianosaisjulkisuutta rajoittava säännös. Jotta asianosaisjulkisuutta voidaan rajoittaa, asiakirjan on oltava jo sinänsä salassa pidettävä. Asiakirjan, jonka julkisuudesta hallinto-oikeudessa käsiteltävässä valitusasiassa on kysymys, salassapito perustuu siis aina johonkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteeseen tai muussa laissa säädettyyn salassapitoperusteeseen. Ulkopuolisen pyytämän asiakirjajulkisuutta koskevan valitusasian kohteena olevan asiakirjan antamisesta ulkopuoliselle vastaavan hallinto-oikeuden virkamiehen on itsenäisesti sovellettava edellä mainittuja salassapitoperusteita eikä hän voi salata asiakirjaa sitä pyytäneeltä asianosaisjulkisuuden rajoitusta koskevaan säännökseen vedoten. Tästä seuraa, että virkamiehen tai tietopyyntöä hallintoasiana ratkaisevan hallinto-oikeuden lainoppineen

jäsenen tulkinta asiakirjan salassapidosta voi erota sen viranomaisen tulkinnasta, jonka salassapitoratkaisusta on valitettu hallinto-oikeuteen. Julkisuuslain määräajat huomioon ottaen asiakirjaa pyytävä oikeudenkäyntiin nähden ulkopuolinen henkilö voi tällöin saada asiakirjan hallinto-oikeudesta myös sellaisilta osilta, jotka viranomaisen on katsonut salassa pidettäväksi, huomattavasti nopeammassa aikataulussa kuin viranomaisen salassapitopäätöksestä hallinto-oikeuteen valittanut henkilö. Mahdollista on myös, että hallintoasiassa annettu ratkaisu eroaa hallintolainkäyttöasiasta annetusta ratkaisusta suuntaan tai toiseen. Koska lainkäyttöasiaa käsittelevän kokoonpanon käsitys asiasta kuuluu neuvottelusalaisuuden piiriin, kunnes lainkäyttöasiaan on annettu päätös, ja koska lainkäyttöasiaa koskeva kokoonpano on ratkaisutoiminnassaan itsenäinen ja riippumaton, ongelmaa ei voida ratkaista hallinnollisella ohjauksella tai koordinaatiolla.

Edellä sanottu huomioon ottaen ehdotetaan harkittavaksi, että sellainen asiakirja tai asiakirjan osa, jota viranomaisen on valituksen kohteena olevassa päätöksessään pitänyt salassa pidettävänä ja jonka julkisuudesta oikeudenkäynnissä on kyse, säädetään hallinto-oikeuden hallussa olevana salassa pidettäväksi. Tuollaisen asiakirjan säätäminen salassa pidettäväksi muidenkin viranomaisen hallussa olevana ei sen sijaan olisi aiheellista. Tällainen lainsäädäntöratkaisu voisi vähentää edellä selostetun sääntelyssä olevan aukon haittoja mahdollistaen samalla sen, että viranomaisen, joka on antanut valituksen kohteena olevan salassapitopäätöksen, nykyiseen tapaan uuden tietopyynnön saadessaan arvioisi asiakirjan salassapidon uudestaan ja voisi antaa asiakirjan julkisiksi katsomilta osiltaan ilman, että hallinto-oikeudessa vireillä oleva valitusasia rajoittaisi viranomaisen mahdollisuuksia arvioida asiakirjan julkisuutta kulloinkin vallitsevassa tilanteessa.

Lausunnon ovat valmistelleet hallinto-oikeustuomarit Timo Saarinen ja Juho Vuori.

Kaijanen Seija  
Turun hallinto-oikeus