

# Julkisuus- periaatteen tulkinta



PASI NEVALAINEN, RIITTA SOKKA

**V**iranomaisen asiakirja on julkinen. Tämä on perusoletuksena sekä Suomen perustuslaissa (731/1999) että viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevassa laissa (621/1999). Kenellä tahansa on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja viranomaisella on vastuu neuvoa, opastaa ja antaa tietoa. Julkisuuslaki on luonteeltaan yleislaki, jota sovelletaan lain soveltamisalaan kuuluviin asiakirjoihin ja asioihin aina silloin kun julkisuudesta ole toisin säädetty. Muun lainsäädännön säädökset voivat syrjäyttää julkisuuslain vastaavan. Tällainen julkisuuslain kumoava laki on esimerkiksi *laki potilaan asemasta ja oikeuksista* (785/1992), sekä monet muut. Julkisuuspäätöstä on tällöinkin arvioitava myös julkisuuslain, ei pelkästään erityislain näkökulmasta. Vastaavasti julkisuuslaki voi tulla sovellettavaksi, ellei erityislaita löydy käsiteltävää asiaa koskevaa säännöstä.

Tässä luvussa tarkastellaan asiakirjajulkisuuden käytännön toteutumista eli viranomaisten käyttäytymistä ja menettelytapoja tietopyynnöissä, valittajia ja valitusten kohteina olleita viranomaisia ja asioita. Erikseen arvioidaan tehtyjen ratkaisujen ymmärrettävyyttä maallikoille ja julkisuusperiaatteen toteutumista. Analyysin kohteena on valikoima tämän kirjan seuraavassa julkisuuslain soveltamista koskevassa luvussa ”Oikeustapaukset” julkaistuja hallinto-oikeuksien, korkeimman hallinto-oikeuden, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin julkisuusratkaisuja ja julkisuusperiaatetta koskevan hallintomenettelyn tulkintoja.

# Viranomaisen käyttäytyminen

Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu neuvoa ja avustaa tiedonhaluista kansalaista. Kuitenkin useimmissa riitatapauksissa viranomainen on rikkonut ainakin yhtä julkisuuslain 13. ja 14. pykälään kirjattua velvoitettaan neuvoa, ottaa epäselvissä tapauksista selkoa tiedonpyytäjää tarpeista ja vastata heille tehtyihin tietopyyntöihin.

Yleinen ongelma viranomaisen menettelytavoissa oli neuvontavelvollisuuden laiminlyöminen. Tietopyyntöjen esittäjät eivät usein osaa muotoilla tietopyyntöjään täydellisesti lakipykälien mukaan tai osoittaa pyyntöään oikealle viranomaiselle. Viranomaisen neuvontavelvollisuus pitää sisällään myös tietopyynnön esittäjän opastamisen tietopyynnön tekemisessä. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus toteasi ratkaisussaan (07/1220/2/14.9.2007), ettei tietojen pyytäjän voida edellyttää tietävän, millaisia tietoja häntä kiinnostaviin rekistereihin sisältyy. Riittää, että tietojen pyytäjä osaa yksilöidä tietopyyntönsä kohteen riittävän tarkasti. Viranomaisella on myös velvollisuus neuvoa tietopyynnön ohjaamisessa väärältä viranomaiselta oikealle ja samalla ilmoittaa asian edelleen siirtämisestä tietojen pyytäjälle.

Toinen yleinen ongelma oli selonottovelvollisuuden laiminlyöminen. Mikäli asiakkaan asiasta jää epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, viranomaisen velvollisuutena on selvittää asia. On esimerkiksi varmistuttava siitä, onko reklamoivan tai asioita tiedustelevan tahon tarkoituksena tehdä asiassa tietopyyntö. Viranomaisen on varmistuttava tietopyynnön esittäjän tarkoituksesta.

Kolmas yleinen ongelma oli, että viranomainen yksinkertaisesti jätti vastaamatta sille osoitettuun tietopyyntöön. Tietopyyntöön on aina vastattava kirjallisesti riippumatta siitä, onko viranomaisella velvoitetta ryhtyä sen pohjalta minkäänlaisiin toimenpiteisiin. Pyyntöä esittäjää ei saa jättää epätietoiseksi siitä, mitä hänen pyynnölleen on tapahtunut. Häntä on informoitava esimerkiksi, jos pyydettyt tiedot eivät ole kyseisen viranomaisen hallussa, viranomainen ei vastaa tietopyynnössä tarkoitetuista asioista tai tietojen luovuttaminen ei juuri kyseisellä hetkellä ole mahdollista, esimerkiksi asian käsittelyn keskeneräisyyden takia. Tietopyyntöön on vastattava siitäkin huolimatta, että itse pyynnössä jo mahdollisesti epäillään pyynnön olevan osoitettu väärälle viranomaiselle, tai pyyntö on liian lavea tai epäselvä.

Viranomaiset jättivät vastaamatta saamiinsa tietopyyntöihin myös

sillä perusteella, että kyseistä asiakirjaa ei onnistuttu löytämään tai että asiasta normaalisti vastaava viranomainen oli lomalla tai muutoin poissa työpaikaltaan. Tällaiset syyt eivät oikeuskäytännön mukaan ole kuitenkaan hyväksyttäviä. Asiakirjojen hallinta on järjestettävä siten, että asiakirjan kulku, käsittelyn vaiheet ja nykyinen sijaintipaikka viranomaisessa voidaan selvittää. Samoin tietopyynnöt on kyettävä käsittelemään viranomaisessa lain edellyttämällä riipyydellä henkilökunnan poissaoloista ja lomista riippumatta. Oikeusistuimet ovat useissa tapauksissa huomauttaneet viranomaisia diaarien ylläpidosta, paikkansapitävien merkintöjen tärkeydestä sekä huolellisuudesta käsiteltäessä salassa pidettäviä tietoja.

Tietojen pyytäjän ja oikeuskäytännön kannalta hankalin ongelma muodostuu, kun viranomainen antaa tietopyynnön esittäjälle *vääränlaisen* vastauksen, toisin sanoen pyytäjälle ei anneta valituskelpoista päätöstä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vastausta ei ole annettu kirjallisesti tai että kirjallinenkaan vastaus ei ole sisältänyt tarvittavia perusteluja tietopyynnön eväämiselle, tai tietoa virallisen valituksen tekemahdollisuudesta ei ole annettu. Kun tietopyynnön esittäjä valittaa tällaisesta ”vaillinaisesta” päätöksestä hallinto-oikeuteen, tuloksena on poikkeuksetta, ettei hallinto-oikeus ota asiaa tutkittavakseen. Tämä pitkittää tarpeettomasti pyydettyjen aineistojen saamista ja aiheuttaa tarpeetonta työtä. Usein kyse on ollut siitä, että pyytjä on luullut viranomaisen vastausta tai ns. ensiasteen päätöstä viranomaisen päätökseksi, eikä viranomainen ole tiedustellut pyytäjältä haluaako tämä asiassa valituskelpoisen viranomaisen päätöksen. Vastaavanlaisia ”turhia” valituksia aiheuttavat tapaukset, joissa viranomainen ei informoi tietopyynnön esittäjää hänen ensisijaisesta mahdollisuudestaan hakea muutosta viranomaisen sisällä, esimerkiksi tiedon luovutustapaa koskevassa asiassa (Hämeenlinnan HAO 06/0397/3/5.7.2006).

Kun viranomainen ei suostu yhteistyöhön eikä oikeusistuimien suositu ottamaan asiaa käsittelyynsä, tiedonpyytjä voi kokea jääneensä oikeustyhjiöön. Monissa tapauksissa hän voi lisäksi kokea asian nopean käsittelyn oman asiansa kannalta erittäin tarpeelliseksi. Yhdessä oikeustapauksessa kantelija valitti tilanteen absurdiutta. Ensimmäisessä päätöksessään hallinto-oikeus oli katsonut, ettei ritarikuntien sihteerin tekemä päätös ollut lain tarkoittama valituskelpoinen päätös. Asia jätettiin ritarikuntien hallituksen ratkaistavaksi. Kun ritarikuntien hallitus kieltäytyi antamasta kirjallista päätöstä, hallinto-oikeus katsoi, ettei ollut olemassa päätöstä mistä valittaa. Tiedonpyytjä koki joutuneensa

juridiseen umpikujaan halutessaan nähdä julkisiksi olettamiaan asiakirjoja. Tapauksen havainnollisuutta ei poista edes se, etteivät ritarikunnat olleet korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lainkaan viranomaisia, jonka toimintaan julkisuuslakia sovellettaisiin tai josta ylipäättään voitaisiin valittaa hallinto-oikeuteen. (KHO 1484/1/10/22.10.2010)

## Valitusten tekijät ja kohteet

Merkittävin viranomaisten päätöksistä valittanut ryhmä olivat asianosaisina toimineet henkilöt, kuten esimerkiksi hakemusasioiden ja oikeustapausten osapuolet, huoltajat, omaiset, viranhakijat, viranhaltijat ja yritykset. Asianosaisuutta saatettiin käyttää tietopyyntöjen perusteluna myös tapauksissa, joissa asianosaisuutta pyynnön kohteena olevaan asiaan ei todellisuudessa ollut. Suurin yksittäinen ryhmä, joka riitautti yleisöjulkisiksi katsomiensa asiakirjojen salaamisia, olivat toimittajat. Yhtenä suurena yksityishenkilöiden ryhmänä erottuivat omien lastensa tietoja viranomaisilta kyselevät vanhemmat, jotka avioeron jälkeen eivät enää olleet lastensa virallisia huoltajia. Ei-huoltajilla ei ollut oikeutta saada lapsiaan koskevia tietoja viranomaisilta, ellei heillä ollut oikeudenpäättöksellä myönnettyä tietojensaantioikeutta. Silloin ei-huoltajalla on asianosaisen asema ja oikeus saada tietoja lasten koulunkäynnistä ja terveydenhuollosta. Nämä ovat usein pitkäkestoisia, useissa valituselimissä ja oikeusasteissa käyneitä tapauksia.

Erittäin suuri valittajaryhmä ovat henkilöt, jotka olivat osallisia rikostutkinta- tai oikeusprosesseissa. Tietopyyntöjen kohteina olivat poliisiin esitutkinta-aineisto, oikeuden neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvat pöytäkirjat tai esimerkiksi ilmiannot. Näissäkin tapauksissa kyse oli puhtaasti asianosaisen intresseistä. Perusteluina olivat usein asianosaisen oikeus tietoon asian oikeudenmukaisen käsittelyn varmistamiseksi.

Omaiset tekivät tietopyyntöjä potilasasiakirjoista sairaanhoitoviranomaisilta. Tällöin asia ratkaistaan ensisijaisesti potilaslain perusteella, jolloin potilasasiakirjoja luovutetaan vain potilaan omalla suostumuksella. Monien omaisten yllätykseksi asiakirjojen salassapito ei lakannut henkilön kuoltua, minkä jälkeen tietojen saaminen oli tuntunut lähes mahdottomalta (esimerkiksi Helsingin HAO 00/0408/2 /2.6.2000 ja

00/0613/2 /14.9.2000). Asiakirjojen saamiseksi asianosaisen on kyettävä osoittamaan, että pyydetty asiakirjat ovat asianosaisen etua koskevan tärkeän edun vuoksi välttämättömiä.

Omaiset ja toimittajat kyselivät paljon myös perunkirjoitusta koskeva tietoja. Perunkirja on kuitenkin henkilön kokonaisvarallisuudesta kertovana dokumenttina salainen. Salassapito päättyy vasta kun julkisuuslaissa säädetty salausaika on päättynyt, eli 50 vuoden kuluttua henkilön kuolemasta. Asianosaisuuden perusteella tietojen saaminen voi olla kuitenkin mahdollista. Tietopyyntöjen tekijät törmäsivät näin perunkirjojen kohdalla vastaavanlaisiin tiedonsaantirajoituksiin kuin potilasasiakirjoissa.

Viime aikoina yhä useampi tapaus on koskettanut viranomaisen järjestämän tarjouskilpailun tarjousasiakirjoja. Yleensä valittajana on ollut toinen, monesti tarjouskilpailun hävinnyt osapuoli. Valitusten määrä selittyy ainakin osin asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja liikesalaisuuden vaikealla rajanvedolla. Liiketoiminnan kannalta erityisen ongelmallista rajanveto on ollut silloin, kun vastakkain ovat olleet lääkeyritysten tutkimus- ja liikesalaisuudet ja samalla oikeus saada tietää ihmisten terveyteen vaikuttavista seikoista.

Yleisöjulkisia asiakirjoja käsitelleissä tapauksissa aktiivisimpia valittajia ovat olleet toimittajat. Useat tapaukset liittyivät mediassa esillä olleisiin asioihin, esimerkiksi toimittajan pyydettyä Kuntien eläkevaikutuksen vuokrasopimusta. Muut toimittajien tekemät valitukset koskivat tietojen saamista viranomaisten rahankäytöstä, hankintojen ja urakoiden kilpailutuksesta sekä viranomaisten tekemistä arvioinneista ja tutkimuksista.

Viranomaiset, joiden päätöksistä valitettiin, olivat usein niitä joiden toimialueilla on muutenkin paljon riitatapauksia. Tutkimusaineiston perusteella valitusten kohteena oli usein poliisi, terveydenhoito, erilaiset valvovat viranomaiset, oikeuslaitos, verottaja ja erilaiset kuntien ja kaupunkien lautakunnat. Silloin kun valitus liittyi yleisöjulkisena pidettyyn asiakirjaan, valitusten kohteina oleva viranomaisten joukko oli hyvin hajanainen ministeriöistä ja lääninhallituksista liikelaitoksiin

Yksi usein valituksen kohteena ollut viranomainen oli poliisi. Toisaalta poliisiviranomaisen antamissa päätöksissä olivat selkeästi näkyvissä lainkohdat, joiden perusteella tietojen luovuttamisesta kieltäydyttiin. Kuitenkaan ilmoitetut lainkohdat eivät aina olleet kieltäytymisperusteena hyväksyttäviä, ja tietopyyntöjen tekijät joutuivat hakemaan muutosta päätöksiinsä hallinto-oikeudesta. Myös eduskunnan oikeus-

asiamies on huomauttanut poliisiviranomaista huonosta julkisuuslain tuntemuksesta, kun julkisia tietoja oli pyritty salaamaan tai salattavaa tietoa ei oltu annettu julkisuuteen.

Julkisuuslaki ei anna asianosaiselle tai hänen edustajallaan mahdollisuutta saada haltuunsa esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyä tai laadittua asiakirjaa ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuu haittaa rikosasian selvittämiseksi. Erimielisyyksiin siitä, liittyykö pyydetty tieto esitutkintaan vai ei, on haettu ratkaisua hallinto-oikeudesta.

Oikeuslaitokselta on pyydetty usein tietoa eri oikeusasteiden esitelymuistioista, joita ei yleensä luovuteta. Muistioiden katsotaan kuuluvan tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin. Kielteisistä luovutuspäätöksistä tehdyistä valituksista on hallinto-oikeuksissa tehty poikkeuksetta hylkäävä päätös. Nämä ovat todennäköisesti suurin yksittäinen täysin samanlaisten valitusten ryhmä. Toinen oikeuslaitokseen liittyvä valitusten kohde oli istuntojen ja oikeuden istuntoasiakirjojen salaaminen. Eduskunnan oikeusasiamies onkin antanut puutteellisista salausperusteluista useita lausuntoja. Näissä tapauksissa valittajat ovat usein olleet oikeustoimittajia.

Verottajalta on pyydetty mitä erilaisimpia tietoja. Esimerkiksi velkojat ovat halunneet entisten velallistensa verotietoja, puoliset toisen osapuolen omistaman yrityksen verotustietoja avioero-ositusta varten, asianosaiset veroesitysten todistusaineistoja ja konkurssipesänhoitajat yritysten verotustietoja. Verolain laajemmat salaussäännökset kuitenkin ohittavat erityislakina julkisuuslain, ja usein valitukset hallinto-oikeuteen ovatkin osoittautuneet tuloksettomiksi. Muutamissa yksittäisissä tapauksissa veroviranomaiset ovat tulkinneet verolain salassapitosäännöstä liian laajasti, ja tietojen pyytäjällä oli julkisuuslain tarkoittamana asianosaisena oikeus saada pyytämänsä tiedot.

Sairaanhoitolaitoksilta pyydettiin joko omaisen tai omia potilasasiakirjoja. Omaistietojen tapauksissa kyseessä olivat yleensä joko potilaan mielentilaan liittyvät selvitykset tai mahdollisuus selvittää kuolinsyytä, hoitovirhettä tai perinnöllistä sairautta. Henkilökohtaisiin tietoihin kohdistuvat valitukset kielteisistä tietopyyntövastauksista koskivat usein mielenterveyden potilastietoja. Joskus tietopyyntö kohdistui tietopyynnön tekijästä tehdyn lausunnon laatijaan tai henkilöön, joka oli käsitellyt tämän tietoja. Tällöin kysymyksessä olivat yleensäkin vakuutus- ja korvausasiat.

Lautakuntiin kohdistuvat valitukset olivat hyvin kirjavia. Kysees-

sä saattoi olla mitä tahansa yksityisestä riita-asiasta salaisten tietojen julkistumiseen esimerkiksi lautakunnan kokouskutsussa tai -muisti-ossa. Taustalla saattoi olla vaikkapa paikallispoliittinen riita tai viran- täyttöä koskeva erimielisyys. Pääasiassa valitukset kuitenkin koskivat viranomaisen menettelyä eli sitä, että viranomainen ei ollut vastannut saamaansa tietopyyntöön, oli kieltäytynyt luovuttamasta pyydettyjä tietoja tai oli salannut niistä osan. Myös tietopyyntöjen kohtuuttoman pitkiksi venähtäneistä käsittelyajoista valitettiin.

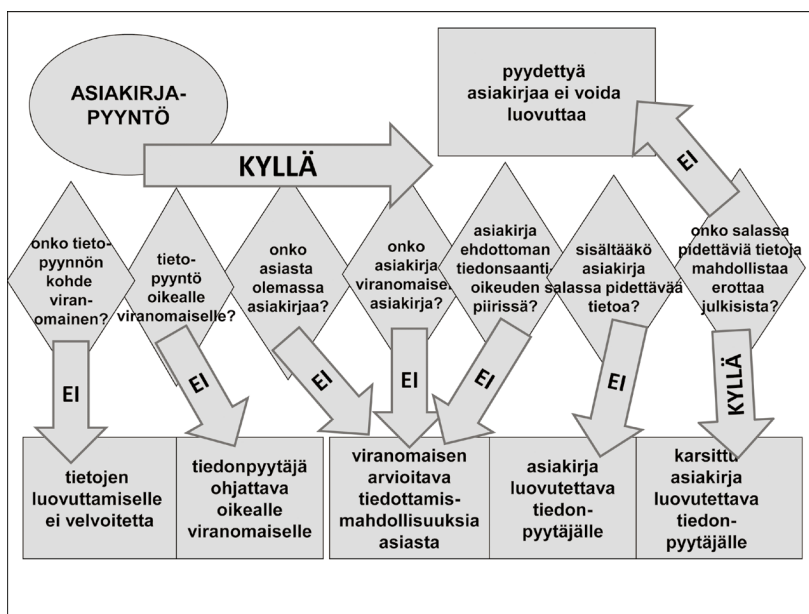
Valitsematta jääneet viranhakijat tekivät tietopyyntöjä virkanimi- tysten perusteista. Virkanimitysten perustelujen ylöskirjaaminen näyt- tikin jonkinasteiselta ongelmalta. Oikeuskanslerin mukaan virkanimi- tystä valmisteltaessa, hakijoista on kirjattava esiin tulleet myönteiset ja kielteiset seikat, sekä niiden mahdollinen vaikutus nimitysharkintaan. Puutteita oli myös hakijoiden vertailussa ja työkokemuksen esittelyssä (esimerkiksi OKA 626/1/02/11.4.2003.) Sen sijaan psykologin laati- man soveltuvuustestin saaminen edellyttää erittäin painavaa perustet- ta.

Usein valitusten kohteina olleet tietopyynnot liittyivät asianosais- ten kannalta merkityksellisiin asiakirjoihin, kuten poliisin esitutkinta- materiaaliin. Vähäisessä määrin valitettiin julkisuuslain perustavaa laa- tua olevista kysymyksistä, kuten siitä mikä on julkisuuslain tarkoittama viranomainen tai julkishallinnollinen asiakirja. Julkisuuslain tarkoitta- mista viranomaisista ovat lausuntoja antaneet pääasiassa eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Erilaiset julkisoikeudelliset instanssit, kuten ylioppilaskunnat ja riistanhoitopiirit ovat käyttäneet julkista val- taa vain joissain asioissa ja niiden kohdalla asiakirjojen julkishallinnol- lisesta luonteesta näytti tällöin olevan epäselvyyttä. Oikeuden kanta on ollut johdonmukainen. Asiakirjaan sovelletaan julkisuuslakia, kun sen sisältämässä ratkaisussa on yksittäiseen kansalaiseen nähden käytetty julkista, pakottavan luonteista valtaa.

Valitettavan paljon oli tehty ”turhia” valituksia paitsi väärälle viran- omaiselle, myös asioista, jotka eivät viranomaisen toimenkuvaan kuulu. Valittajat eivät tunnu olevan aina selvillä suomalaisesta oikeuskäytän- nöstä tai hallinto-oikeuksien toimivaltaan kuuluvista asioista. Hallin- to-oikeuteen on valitettu mm. julkisuuslaissa säädetystä asiakirjapyynt- öjen viivytyksettömästä käsittelystä ja niiden määräajoista. Hallinto- kanteluina niiden tutkiminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan. Ääritapauksessa hallinto-oikeutta on vaadittu velvoittamaan poliisia etsimään kantelijan kissa.

Toinen yleinen ”turhien” valitusten ryhmä olivat suoraan hallinto-oikeuteen tehdyt tietopyynnöt tai valitukset siitä, että viranomaisen ei ollut suostunut luovuttamaan siltä pyydettyjä tietoja. Hallinto-oikeudelle on voitu valituksen yhteydessä esittää vaatimuksia, joita ei oltu esitetty alun perin viranomaisen käsittelemässä tietopyynnössä. Tietopyyntöä on ikään kuin täydennetty valitusvaiheessa. Hallinto-oikeus ei ole voinut ottaa tällaisia asioita tutkittavakseen ensimmäisenä viranomaisasteena. Tietopyynnöt olisi pitänyt osoittaa viranomaiselle, jonka hallussa asiakirjat olivat. Samoin tietojen luovuttamatta jättämisestä olisi pitänyt saada viranomaiselta perusteltu ja valituskelpoinen päätös ennen valittamista hallinto-oikeuteen.

Valtaosa hallinto-oikeudesta uudelleen viranomaisen käsittelyyn palautetuista jutuista johtui siitä, ettei valittajalla ollut viranomaisen päätöstä, josta hän olisi voinut valittaa ja josta hallinto-oikeuden olisi ollut mahdollista tehdä päätös. Esimerkiksi se, että viranomaisen on poistanut luovuttamastaan asiakirjasta tietoja, ei vielä sinällään ole sa-



**Arvioinnin kohteet tietopyyntöjen käsittelyssä.** Viranomaisten on otettava huomioon useita seikkoja päätettäessä niiltä pyydettyjen asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen luovuttamisessa tai luovuttamatta jättämisessä.



lassapitoa koskeva viranomaisen ratkaisu. Hallinto-oikeus ei myöskään ole oikea viranomainen tutkimaan sitä, ovatko asiakirjat tietopyynnön kohteena olleen viranomaisen hallussa, jos viranomainen itse on tämän kiistänyt. Tällaisten asioiden selvittely kuuluu poliisille. Hallinto-oikeudelle ei voida myöskään esittää korvausvaatimuksia viranomaisen aiheuttamista vahingoista.

Hämmennystä tietopyyntöjen esittäjien keskuudessa näyttivät aiheuttavan julkisuuden eri laadut eli se, oliko kyse yleisesti julkisesta vai asianosaisjulkisesta asiasta. Yleisesti julkisen asiakirjan kohdalla tietopyyntöä ei tarvitse perustella, mutta asianosaisjulkisuuden perusteella tehtäviin tietopyyntöihin on liitettävä perustelut omasta asianosaisuudesta. Toisaalta asianosaisuus tuntuu tuottavan hankaluuksia myös viranomaisille itselleen niiden arvoissa sitä, mikä tieto kuuluu milläkin perusteilla asianosaisuuden piiriin.

Viranomaisten tapa jättää neuvontavelvollisuutensa hoitamatta aiheutti runsaasti ”turhia” valituksia korkeimpiin oikeusasteisiin. Kun viranomainen antoi kielteisen päätöksensä tietojen luovuttamisesta sillä perusteella, että kyseiset asiakirjat eivät olleet sen hallussa, oikea menettelytapa olisi ollut tietopyynnön siirtäminen viranomaiselle, jonka hallussa asiakirjat todellisuudessa olivat ja tietopyynnön tekijän informoiminen tehdystä siirrosta. Valituksia väärään instanssiin olisi vähentänyt se, että viranomaiset olisivat sisällyttäneet kielteisiin päätöksiinsä lain edellyttämän valitusosoitteen ja ohjeet valituksen tekemiseksi.

# Tietojen salassapito

## Salassapidon perusteet

Julkisuuslain säännökset salassapidosta ovat jaettavissa ehdottomasti salassa pidettäviin, salassapito-olettaman alaisiin ja julkisuusolettaman alaisiin asiakirjoihin. Ehtona salassapito-olettaman alaisen asiakirjan antamiselle on, ettei tiedon antaminen ilmeisesti aiheuta säännöksessä tarkemmin määriteltyjä haittoja. Sen sijaan julkisuusolettaman alaisesta asiakirjasta on annettava tieto, ellei ole pääteltävissä, että luovutta-

misesta aiheutuisi haitallisia vaikutuksia. Salassapidon perusteluista huomautettiin eniten siitä, että viranomaisen oli julistanut tiedot salaiseksi suorittamatta julkisuuslain edellyttämää vahinkoedellytysarviointia, tai ratkaisu oli tehty ilman että salassapidon tarvetta olisi arvioitu asiakirjakohtaisesti. Näissä tapauksissa hallinto-oikeus palautti asian takaisin viranomaisessa uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus teki harvoin lopullisen ratkaisun valitusasiassa. Jos viranomaisen päätös ei ollut lainmukainen, yleensä asia kumottiin ja palautettiin viranomaisen uudelleen ratkaistavaksi. Jossain tapauksissa tämä johti oikeuskierteeseen, jolloin viranomaisen oli saattanut kieltäytyä samasta tietopyynnöstä jopa kolmella eri perusteella. Perusteet olivat menneet vuorollaan arvioitavaksi hallinto-oikeuteen, joka oli ne kumonnut ja palauttanut uudelleen viranomaiselle valmisteltavaksi. Joskus lopullinen ratkaisu oli tehty hallinto-oikeudessa, ja tällöin perusteluna oli ollut estää jo ennestään pitkäksi venyneiden juttujen edelleen pitkittyminen.

Joissakin tapauksissa tietopyynnot oli määritelty liian laajasti, esimerkiksi ”hallituksen kokouspöytäkirjoiksi viimeisen vuoden ajalta”. Tällöin viranomaisen oli kieltäytynyt aineistojen luovutuksesta ilmoittamalla jonkin kieltäytymisperusteen koko tietomassalle tai toimittamalla vain osan pyydetystä aineistosta. Hallinto-oikeuksien päätösten mukaan tällainen menettelytapa ei ole kuitenkaan julkisuuslain mukainen, vaan asiakirjojen julkisuus on ratkaistava kunkin asiakirjan kohdalla erikseen, esimerkkitapauksessa siis jokaisen hallituksen pöytäkirjan suhteen (Helsingin HAO 05/0997/2/2.11.2005).

Joskus viranomaisen on tarkoitushakuisen oloisesti hakenut lain mukaista syytä asiakirjojen salaamiseksi. Esimerkiksi poliisi käytti useita erilaisia perusteluita tietopyynnöistä kieltäytymiselleen. Koska esitutkinta-aineisto voidaan salata ennen tutkinnan lopettamista, tämä oli yleisin peruste. Tähän vetoamalla poliisi oli yrittänyt salata myös aineistoaan, joka ei ollut liittynyt esitutkintaan ja olisi ollut luovutettavissa. Yhdessä tapauksessa poliisi oli kieltäytynyt luovuttamasta esitutkintaan vedoten jopa kuulustellulle itselleen kopiota tämän omasta kuulustelukertomuksesta (AOK 658/1/93/19.1.1994).

Vastaavantapaisia kieltäytymisperusteita olivat pyydetyn asiakirjan laatiminen vain sisäistä työskentelyä varten tai että kyseessä oli viranomaisen esittelymuistio, ratkaisuehdotus tai niihin verrattava asiakirja, jota ei tarvinnut luovuttaa asian käsittelyn ollessa kesken. Tietojen suurta määrää oli käytetty kieltäytymisperusteena esimerkiksi asianosais-

ta itseä koskevien televalvontatietojen kohdalla. Oikeuden mukaan viranomaisen on huolehdittava tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, eikä tietojen suuri määrä voi olla riittävä kieltäytymisen peruste (1578/04/23.2.2007). Yksi hyväksytyistä kieltäytymisperusteista oli asiakirjojen luovuttamisen virkatoiminnalle aiheuttama kohtuuton haitta. Suurimmassa osassa tapauksista tämä peruste kumottiin oikeudessa.

Suojelupoliisin tietopyyntöihin antamissaan vastauksissa pääasiallinen salausperuste oli valtion turvallisuus. Vastapuolena olivat useimmiten toimittajat. Käytännössä salassapidon oikeutukseksi oli riittänyt lainkohdan salassapito-olettama ja tietojen antamisesta mahdollisesti seuraavat haitat Supon kansainväliselle uskottavuudelle. Pääasiassa suojelupoliisin perustelut pitivät myös oikeudessa.

Liikesalaisuuksien suhteen salassapidon tarve arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Yleiset kuvaukset ja tiedot, kauppasummat ja kaupan osapuolet näyttäisivät olevan julkista tietoa. Sitä vastoin yksityiskohtaisempien tietojen, kuten teknisten yksityiskohtien julkistamisen haittavaikutusten arviointi liiketoiminnalle näyttää olevan harkinnanvaraista. Liikesalaisuutta oli tulkittu joissain tapauksissa väljemmin, mikäli tietopyynnön esittäjä oli ollut asianosainen (Helsingin HAO 07/0098/2/31.1.2007). Käytännössä asiassa on viitattu rikoslain määritelmään, jossa yrityssalaisuudella tarkoitetaan liike- tai ammatillisuutta tai muuta vastaavaa elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa, jonka elinkeinon harjoittaja pitää salassa ja jonka ilmaiseminen olisi omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa. Yrityssalaisuus voi koskea paitsi tuotteiden valmistusmenetelmiä ja tuotekehittelyä, myös kaupallista-loudellisia, hallinnollisorganisatorisia ja yhteiskunnallisia tietoja. Rikoslaisissa yrityssalaisuuden tunnusmerkkeinä on myös pidetty tiedon haltijan salassapitotahtoa, salassapitointressiä ja tiedon tosiasiallista salassapitoa. Viimeaikaisissa tapauksissa on johdonmukaisesti noudatettu KHO:n päätöksen periaatetta, jossa yksikköhinnat määriteltiin liikesalaisuudeksi (KHO 2007:83).

Salausperusteena erikoisimpia oli vapaamuurariluettelon nimiölehdelle kirjattu luovutusrajoitus ”ainoastaan V ja OM veljille” (Hämeenlinnan HAO 00/370/3/3.11.2000). Kirjasto ei vapaakappale- ja julkisuuslakien mukaan saa ilmaista yhdistystoimintaa koskevia jäsenluetteloja vastoin aineiston luovuttamisesta määrättyjä ehtoja.

Ilmiantojen ja kanteluiden tekijöiden henkilöllisyydet pyrittiin salaamaan sillä perusteella, että ilmoituksen tehneet itse olivat edellyttäneet

tietojensa salaamista tai pelänneet mahdollisuutta heihin kohdistuvista rikos- tai vahingonkorvaustoimista. Tieto ilmiantajasta on kuitenkin annettava sitä pyytävälle asianosaiselle, mikäli se vaikuttaa ilmoituksen kohteen asian käsittelyyn jossakin viranomaisessa. Ilmiannon tekijän edellytys tietojensa salaamisesta ei voinut olla tällöin riittävä peruste evätä tietopyyntö, vaan luovuttamatta jättämiselle on löydettävä jokin muu laissa mainittu peruste (Oulun HAO 04/0214/2/28.4.2004). Tällainen voi olla esimerkiksi viranomaisen valvontatoimelle aiheutuva haitta. Nimettömiä ilmiantoja ja kanteluja oli tehty etenkin lastensuojelusta ja viranhoidosta.

Muutamissa tapauksissa luovuttamisesta kieltäytymisen perusteena on ollut, ettei tietopyynnön kohteena ole ollut lainkaan viranomaisen asiakirja. Esimerkissä henkilö oli vaatinut nähtäväkseen lautakunnan jäsenten kotiosoitteisiin lähetettyä kirjelmää. Viranomainen ei voinut tällä tavalla kiertää julkisuuslakia, sillä viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa lähetetty asiakirja on julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja riippumatta siitä minne se on viranomaiselle toimitettu. Esimerkkitapauksessa vastaanottajiksi nimetyt henkilöt kielsivät saaneensa mainittua kirjelmää. Asian käsittelyä tuomioistuimessa ei voitu kuitenkaan jatkaa, sillä hallinto-oikeudella ei ollut mahdollisuutta selvittää, olivatko viranomaiset vastaanottaneet kirjeitä vai eivät. (Helsingin HAO 07/1846/2/21.12.2007.)

## Salaista ja julkista

Lain mukaan asiakirjan salaus päättyy, kun salauksen peruste lakkaa olemasta. Jos salassa pidettävää tietoa on *viranomaisen toiminnan seurauksena* päätynyt julkisuuteen, tietojen salaamiselle ei enää ole ollut tarvetta, vaan tietoja on voitu käsitellä julkisina. Tällaisia tulkintoja oli tehty nimenomaan oikeuden avoimissa istunnoissa paljastuneissa asioissa sekä ennen oikeuskäsittelyä esimerkiksi tiedotusvälineissä esiin tulleissa asioissa (esimerkiksi EOAK 779/2001, AOK 190/1/96/29.1.1997, Kuopion HAO 209/4/9.2.2006). Mutta kun kyse oli esimerkiksi lautakunnan pöytäkirjassa julkisuuteen päätyneistä salassa pidettävistä taloudellisista tiedoista, oikeuden päätökset olivat viranomaista nuhtelevia ja varoittavia. Apulaisoikeuskansleri on todennut, että virka-

mieheltä edellytetään asiakirjojen käsittelyssä sellaista huolellisuutta, että salaisiksi säädettyjä tietoja ei edes inhimillisen erehdyksenkään johdosta luovuteta sivullisille (AOKS 433/1/06/31.7.2008).

Päätökset erosivat sen suhteen, muuttuuko salassa pidettävä asia julkiseksi, jos *asianosainen itse kertoo* siitä julkisuudessa. Apulaisoikeuskansleri (AOK 81/1/03/10.1.2005) on katsonut, että asianomaisen omalla toiminnalla ei ole ollut viranomaisen menettelyn kannalta merkitystä, vaan tiedon julkistaminen viranomaistoiminnassa edelleen on ollut lainvastaista. Samoin korkein hallinto-oikeus (KHO 3467/1/07) päätti äänestyksen jälkeen, etteivät tiedot muuttuneet julkisiksi vaikka asianosainen oli itse kertonut tiedot mediassa.

Salattavien tietojen julkistumiseen liittyen eduskunnan oikeusasiamies otti tutkittavakseen julkisuusperiaatteen toteutumisen poliisin mukana kulkevien toimittajien kautta (EOA 194/2/07/10.2.2009). ”On varsin ongelmallista, jos julkisuusperiaatteen mukaisesti toimitaessa ja annettaessa eri tahoille mahdollisuus tutustua poliisityöhön näiden ulkopuolisten tahojen tietoon tulee salassa pidettävää yksityiselämää koskevaa tietoa. Vaikka ulkopuolisen kanssa olisi ’sovittu’, että tietoa ei saa käyttää missään, on tieto joka tapauksessa tullut ulkopuoliselle.” Poliisien mukana kulkevien tahojen kanssa tehdyt salassapitosopimuksetkaan eivät poista oikeusasiamiehen mielestä ongelmaa. ”Ensinnäkin --- laki ei salli ehdottomasti salassa pidettävän tiedon paljastamista kenellekään ulkopuoliselle, eikä se, että tieto ei paljastu tästä eteenpäin, poista tilanteen lainvastaisuutta. Toiseksi tällaisissa tilanteissa toimittajilta edellytetty vaitiolo ei sovi yhteen perustuslain sisältämän ennakoesteiden kiellon kanssa, eikä mahdollisilla ’vaitiolo-

olosopimuksilla’ sitä paitsi ole mitään oikeudellista merkitystä.” Esimerkissä korostuu viranomaisen tiedotuksen problematiikka. Yhtäältä viranomaisen on oltava avoin ja annettava riittävästi tietoa toiminnastaan, toisaalta viranomaisen on pidettävä salassa esimerkiksi viranomaisen asiakkaisiin liittyvät salassa pidettävät tiedot. Erityisen haasteellinen tilanne on sellaisen viranomaisen kohdalla, joka käsittelee paljon arkaluonteista tietoa.

Poliisin ja oikeuslaitoksen kohdalla esiintyi myös tapauksia, joissa tietoa oli päätynyt julkisuuteen ennen, kuin asianosainen olit itse tien-nyt asiasta. Yhdessä tapauksessa poliisia moitittiin siitä, että kuolintapauksen uhrin omaisia ei oltu informoitu ennen ulkopuolisia (AOK 229/1/97/25.7.1997). Apulaisoikeuskansleri kehotti viranomaisia aina informoimaan asianosaista vaikka puhelimitse ennen tietojen laa-

jaa julkistamista. Toisaalta lausunnoissa on ymmärretty myös median nopeus ja kiireellinen tiedontarve.

Esitutkinta- ja laillisuusvalvonta-aineistojen osalta ongelmia aiheuttivat tietojen antamisesta asian selvittämiselle aiheutuva haitta. Hallinto-oikeuksiin valitettiin ensinnäkin siitä, oliko jokin asiakirja esitutkintaan liittyvä ja toiseksi siitä, oliko tietojen salaaminen välttämätöntä ja aiheutuisiko niiden luovuttamisesta väitettyä haittaa tutkinnalle.

Oikeudessa on käsitelty melko paljon kysymystä, milloin viranomaisen tuottama kirjallinen aineisto on julkinen asiakirja ja milloin se kuuluu viranomaisen sisäiseen tiedonvaihtoon. Yleensä sisäisiin rutiineihin ja järjestelyihin liittyvä aineisto, kuten sisäiset viestit, eivät ole asiakirjoja. Sen sijaan julkiseen vallankäyttöön oleellisesti liittyvät asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja. Viranomaisten tekemien henkilökohtaisten muistiinpanojen suhteen oikeuskäytäntö on yksiselitteinen: omat muistiinpanot eivät ole julkisia viranomaisen asiakirjoja, jos niitä ei ole annettu asian esittelyä tai käsittelyä varten (esimerkiksi Turun HAO 05/0530/2/11.8.2005). Pääsääntönä on, että arkistoon liitettävät asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja. Esimerkiksi kuitit eivät ole sisäiseen käyttöön tarkoitettuja muistioita, vaan julkisia asiakirjoja. (KHO 1830/1/00/22.1.2001.)

Valmistelevat asiakirjat tulevat julkisiksi silloin, kun asian käsittely viranomaisessa on saatettu päätökseen. Kuitenkin esimerkiksi valmisteluun liittyvä yksittäinen raportti on julkinen, kun se on valmistunut käyttötarkoitustaan varten.

Julkisen asiakirjan saa kuka hyvänsä. Sen sijaan tiedonpyytäjän asemalla on vaikutusta siihen, onko hänellä mahdollista saada käyttöönsä myös salaiseksi luokiteltuja asiakirjoja. Kuopion hallinto-oikeuden mukaan (429/05/22.6.2006) asianosaisella oli oikeus saada myös salassa pidettäviä, verosityksen pohjana olleita tietoja, koska ne olivat vaikuttaneet hänen veroasiansa käsittelyyn.

Kunnallisten hallitusten ja valtuustojen jäsenillä ja kunnallisilla viranomaisilla katsotaan olevan asemansa perusteella oikeus tiedonsaantiin toimensa hoidon kannalta tarpeellisista asiakirjoista esimerkiksi erilaisilta lautakunnilta. Linjaus koskee myös salassa pidettäviä sosiaalitoimen asiakirjoja (AOK 971/1/97/26.8.1998). Oleellista tietojen luovuttamista puoltavissa päätöksissä oli siis tiedon saannin merkitys asianomaisen tai virkamiehen toimen hoitamiseen ja käsittelyyn. Kansanedustajia koskien raja on ollut asteen verran tiukempi. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan ”julkisuusperiaatteella on erityinen

painoarvo silloin, kun kansanedustaja ilmoittaa edustajantehtävässään tarvitsevansa tietoa viranomaisen toiminnasta”, vaikka toisaalta ”kansanedustajan tiedonsaantioikeus ei ulotu salassa pidettäviin tietoihin” (EOAK 1699/2000).

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan julkisuusperiaate toteutuu usein median kautta, minkä takia viranomaisen on erityisesti huomioitava median nopea tiedontarve. Tiedotusvälineiden edustajiin olisi suhtauduttava palveluhenkisesti, vaikka se ei aina olisikaan vaivatonta (EOA 25.11.1998, EOA 13.3.1995, EOA 14.4.1998).

Julkisuuslain mukaan salainen puhelinnumero tai matkaviestimen sijaintipaikka, henkilön kotikunta, asuinpaikka ja muut yhteystiedot voidaan salata, jos henkilö itse sitä pyytää itseensä tai perheeseensä kohdistuvan terveystai turvallisuusuhan vuoksi. Lainkohta ei sanamuotonsa vuoksi kuitenkaan koske henkilön nimeä. Esimerkiksi ostajan nimi yhdistettynä asunto-osakkeen kauppakirjan tietoihin oli mahdollista luovuttaa tietojen pyytäjälle, vaikka asunto-osakkeen ostaja oli pyytänyt tietojen salaamista vetoamalla turvallisuushkaan (Helsingin HAO 07/0272/2/15.3.2007). Lain kohtaa voidaan soveltaa ainoastaan luonnolliseen henkilöön, ei esimerkiksi yritykseen.

## Aineiston muoto ja hinta

Aineistojen tallennusmuoto tuli valituksissa esille silloin tällöin, kun se syystä tai toisesta esti tietojen maksuttoman luovutuksen. Lähtökohtaisesti aineisto olisi tullut luovuttaa pyydettyssä muodossa, mikä ei aina kuitenkaan ollut mahdollista. Aineisto saattoi olla hankalasti käsiteltävissä, tai julkisten ja salaisten tietojen eroteltavuus muodostui ratkaisevaksi ongelmaksi. Kuitenkaan tämä ei ollut oikeuden mukaan hyväksyttävä peruste, vaan tietojen hallinta on järjestettävä siten, että rekistereissä olevat julkiset tiedot ovat sieltä helposti luovutettavissa (Helsingin HAO 04/1118/2/21.12.2004). Pääsääntönä on, että tekniset seikat eivät saisi rajoittaa julkisen tiedon luovuttamista. Toisaalta viranomaisen ei tarvitse hankkia erikseen laitteita, jotka mahdollistaisivat esimerkiksi ääninauhojen kopioimisen cd-levyille. Tämän kaltaisissa tapauksissa asiakirja voidaan luovuttaa nähtäväksi tai kuultavaksi viranomaisen tiloissa.

Viranomaisen ei saisi periä maksua yleisöjulkisen tiedon sähköisestä toimittamisesta tai tavanomaisten tietopyyntöjen toteuttamisesta. Sen sijaan maksu voidaan periä esimerkiksi tulosteista tai työstä, mikäli viranomaisen joutuu muokkaamaan aineistoa, esimerkiksi poistamaan rekisteristä salassa pidettäviä tietoja. Lain mukaan hintojen tulee kuitenkin perustua viranomaisen ilmoittamiin lain mukaisiin maksuperusteisiin, esimerkiksi omilla kotisivuillaan. Viranomaisen ei voi kuitenkaan periä maksua jos tiedon antaminen kuuluu sen neuvontavollisuuden piiriin.

Tietojen maksullisuudesta riideltiin oikeudessa harvoin, sen sijaan eduskunnan oikeusasiamiehellä oli runsaasti tähän liittyviä tapauksia. Valitettavasti tähän asti käsitellyt tapaukset ovat liittyneet pelkästään toimitettavan aineiston hintaan eikä viranomaisen aineiston etsimisestä ja muokkaamisesta perimiä tuntihintoja käsitteleviä tapauksia ole tullut aineistosta esiin.

Kopioiden hinnasta on annettu useita kannanottoja, jolloin niiden soveliaaksi hinnaksi on määritelty jotakuinkin viranomaisen omakustannehintaa. Pääedellytyksenä maksua määrättäessä on viranomaisen velvollisuus selvittää asiakirjan viranomaiselle aiheuttamat kustannukset. Tietoja voidaan kuitenkin luovuttaa myös suullisesti. Esimerkiksi oikeuskansleri huomautti käräjäoikeuden kansliaa siitä, että se ei ollut luovuttanut tietoja lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä ilman maksullisten lainhuuto- ja rasisustodistusten lunastamista. Oikeuskanslerin mukaan kyseisen rekisterin tiedot olivat julkisia, joista jokaisella on oikeus saada tietoa ja ne olisi voitu antaa esimerkiksi suullisesti muuta virkatoimintaa haittaamatta (AOK 351/1/97/10.7.1998). Maksullisuus voi kuitenkin muodostua tiedonsaannin esteeksi etenkin silloin kun tiedon tarvitsija on yksityishenkilö. Maksuihin voi hakea muutosta ensin viranomaisen sisäisenä muutosmenettelynä, josta annettavasta viranomaisen päätöksestä voi edelleen tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen.

## Julkisuuden toteutuminen

Suurin osa niin tietopyynnöistä kuin tietopyyntöjen kohteina olleista viranomaisista liittyivät asianosaisten omiin tiedontarpeisiin. Suurim-



mat yksittäiset ryhmät, joihin valitukset kohdistuivat olivat poliisi, oikeuslaitos, sekä terveys- ja sosiaalihuolto. Aineiston perusteella tiedon saaminen näiltä viranomaisilta voi olla todella haasteellista ja tietojen luovutuksen kieltämiseen oli käytössä useita erilaisia perusteluja. Yleisöjulkisista asiakirjoista valituksia tekivät etenkin toimittajat. Tällöin kohteena olivat usein mediassa käsitellyt aiheet, tunnetuimpana esimerkkinä suojelupoliisin hallussa oleva ns. *Stasi*-materiaali.

Yllättävän suurta osaa hallinto-oikeuksiin tehdyistä valituksista ei käsitelty oikeudessa, vaan ne palautettiin ensin viranomaisen ratkaisutavaksi. Kyseessä oli joko viranomaisen menettelytapaan liittyvä virhe, kuten valituskelpoisen päätöksen antamatta jättäminen, tai sitten salaspidolle esitetyt perustelut eivät olleet riittäviä. Usein perusteluissa käytettiin viranomaisen omaan alaan liittyviä erityislakeja, mutta julkisuuslain arviointi etenkin vahinkoedellytysten osalta jätettiin tekemättä.

Viranomaisen saattoi tehdä puutteellisen päätöksen samassa asiassa jopa kolme kertaa peräkkäin, vaikka hallinto-oikeuksien palautuspäätöksissä ohjeistetaan selkeästi, kuinka hyväksyttävä päätös on muotoiltava ja mitkä näkökohdat viranomaisen oli jättänyt huomioimatta puutteellisessa päätöksessään. Asian käsittely on saattanut venyä jopa vuosien mittaiseksi oikeuden ja viranomaisen väliseksi pallotteluksi, ja tällä välin tiedonpyytäjä on jäänyt edelleen ilman pyytämäänsä aineistoa. Ei voi välttyä ajatukselta siitä, että viranomaisen käyttäytyminen tällaisissa tapauksissa olisi jopa tarkoitushakuista.

Joissakin tapauksissa valittajana ollut kansalainen on itsepintaisesti valittanut kaikki oikeusasteet läpi asiassa, jossa oikeusasteet ovat yksi toisensa jälkeen jättäneet asian tutkimatta menettelyvirheen vuoksi. Kansalainen ei ole esimerkiksi saanut viranomaiselta päätöstä, vaan on valittanut suoraan oikeuteen, jolloin oikeus ei ole ottanut asiaa tutkittavakseen. Tästä huolimatta hän on valittanut päätöksestä itsepintaisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Turhaa työtä oikeusistuimissa ovat aiheuttaneet myös yritykset käyttää julkisuuslakia väärin. ts. aika ajoin jopa röyhkeät tietopyynnöt ja niihin liittyvät valitukset. Ihmiset ovat pyytäneet itselleen tietoja, joiden saamiseen heillä ei ole voinut olla oikeutta. Taustalla on voinut olla yksityishenkilöiden välisiä riita-asioita tai muita tunnepitoisia syitä. Asianosaisuuden käsitettä onkin yritetty venyttää ja sen varjolla on pyydetty jos jonkinlaisia tietoja, esimerkiksi kilpailevan yrityksen takavarikoidusta atk-järjestelmistä.

Julkisuuslain noudattaminen saattaa äärimmillään johtaa järkevän ja kustannustehokkaan toiminnan vastaiseen tulokseen. Yhdessä tapauksessa Metsäkeskus oli kieltäytynyt julkisuuslain perusteella luovuttamasta keräämiään tietoja Ympäristökeskukselle, joka olisi joutunut keräämään samat tiedot uudelleen. Vaikka Metsäkeskus olikin toiminut lain sille suoman harkintavallan puitteissa, oikeuskansleri suositteli oikeusministeriötä kiinnittämään julkisuuslain muutostarpeita tarkasteltaessa huomiota siihen, kuinka viranomaisten tiedonsaanti turvataisiin aiheuttamatta valtiolle turhaa työtä ja kustannuksia tietojen kaksinkertaisesta keräämisestä (OKA 20/21/01/17.6.2003).

Tutkimusaineistosta välittyi kuva julkisuuslakia huonosti tuntevas-ta tai siitä piittaamattomasta viranomaisesta. Vaikka tämä selittyy osin sillä, että tutkimuksen aineistona käytettiin eri valituselimissä käsiteltyjä tapauksia, näiden tapausten määrä on melko suuri.

Viranomaiset näyttivät edellyttävän, että tehdyt tietopyyntöjen tulisi olla täydellisiä, hyvin perusteltuja ja oikeaan kohteeseen osoitettuja. Lisäksi tietopyynnön esittäjän pitäisi jo ennalta olla selvillä siitä, mitä tietoja viranomaisella on hallussaan ja mitä tietoja sen rekisterit sisältävät. Huomattava osa turhista valituksista voitaisiin ehkäistä sillä, että viranomaiset noudattaisivat julkisuuslaissa säädettyä neuvonta-, selo-nto- ja vastausvelvollisuutta. Näin säästyisi aikaa ja turhien käsittelyjen aiheuttamia kustannuksia, puhumattakaan siitä, kuinka paljon asiakaspalvelun laatu viranomaisen toiminnassa paranisi. Asianmukaisella neuvonnalla säästettäisiin sekä viranomaisen että kansalaisen aikaa ja resursseja sekä edistettäisiin tiedonsaantia.

Ratkaistujen asioiden kulusta sai päätösten pohjalta yleensä hyvän kuvan, mutta varsinaiset päätöstekstit olivat tapauksesta riippuen pitkiä ja polveilevia. Oikeuden päätöksissä siteerataan käytettyjä lainkohtia niin, että lukijalla on hyvät edellytykset ymmärtää päätöksen perusteena käytetyt lainkohdat.

Ratkaisuissa sovellettujen eri lainkohtien tarkassa erittelyssä oli hyvät ja huonot puolensa. Päätösten pohjalta pääsi hyvin käsitykseen siitä, mitä lakeja mihinkin tapauksiin sovelletaan ja millaisia näkökohtia viranomaisen tulisi ottaa huomioon ratkaistessaan tietopyyntöjä. Toisaalta varsinaiset päätökset oli etsittävä eri lainkohtia käsittelevien kappaleiden kohdalta. Usein päätöksiin olisikin kaivannut yhtä tiivistä yhteenvetokappaletta, jossa olisi tiiviisti kuvattu mitä päätettiin ja millä perusteilla.