



JULKISUUSLAIN TULKINNANVARAISUUS JA VIRKAVASTUU

KANTELU

Kantelija arvostelee 21.4.2020 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa Vanhan Vaasan sairaalan (jäljempänä myös VVs tai sairaala) ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä myös THL tai laitos) menettelyä asiakirjapyyntönsä käsittelyssä. Hän pyytää tutkimaan, ovatko virkamiehet rikkoneet virkavelvollisuuttaan kieltäytyessään antamasta hänelle asiakirjoja, jotka ovat lain perusteella ilmiselvästi julkisia. Kantelun mukaan asiassa on kysymys siitä, kuinka paljon virkamies saa erehtyä lain sisällöstä ilman, että hän joutuu vastuuseen virkavelvollisuutensa rikkomisesta.

Kantelija on täydentänyt kanteluaan 3.6.2021 saapuneella lisäkirjoituksella.

SELVITYS

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on antanut 1.7.2021 päivätyn ja Vanhan Vaasan sairaala 7.7.2021 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut 9.8.2021 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Kantelusta ilmenevät tiedot ja kantelun perusteet

Kantelija pyysi 20.11.2019 Vanhan Vaasan sairaalasta asiakirjoja, joita sairaala ei luovuttanut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella. Kantelija ja sairaala olivat yksimielisiä siitä, että asiakirjat olivat julkisia, mutta sairaala katsoi niiden muuttuneet salaisiksi sen vuoksi, että ne olivat esitutinnan kohteena.

Kantelunsa mukaan kantelija ei pyytänyt mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja esitutkintaa koskevia asiakirjoja. Kyseinen lainkohta on tarkoitettu sovellettavaksi poliisin ja muiden esitutkinta-viranomaisten sekä syyttäjän toiminnassa. Ainoa poikkeus koskee rikoksesta tehtyä ilmoitusta, josta pyynnössä ei ollut kysymys. Kantelijan sairaalasta saaman tiedon perusteella kielteisen päätöksen tekemiseen olivat osallistuneet myös THL:n juristit.

Kantelija toteaa, että julkisuuden perusoikeusluonteen vuoksi julkisuuslakia laajentavat tulkin-
nat ovat kiellettyjä. Kantelijan saama päätös on niin ilmeisesti lakiin perustumaton, että sen tekemiseen osallistuneet virkamiehet ovat ylittäneet heille kuuluvan harkintavallan tavalla, joka täyttää jonkin virkarikoksen tunnusmerkistön.

Kantelija viittaa kantelussaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden lainvoimaiseen päätökseen (16/0359/1). Kyseisellä päätöksellään hallinto-oikeus kumosi vt. kunnanjohtajan päätöksen, jolla tämä oli kieltäytynyt antamasta samaan lainkohtaan ja samanlaiseen ajatuksenjuoksuun perustuen toimittajan pyytämiä asiakirjoja. Hän viittaa myös Lapin käräjäoikeuden lainvoimaiseen tuomioon (18/141076), jossa oikeus katsoi edellä mainitun kunnanjohtajan menetelleen lainvastaisesti kieltäytyessään antamasta jäljennöksiä hallinto-oikeuden päätöksessä tarkoite-
tuista asiakirjoista ja tuomitsi hänet tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Kärä-
jäoikeus katsoi, että perusteeton kieltäytyminen julkisen asiakirjan antamisesta täyttää virkavel-
vollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.

Sairaalan päätös tarkoittaa kantelijan mukaan sitä, että perustuslaissa turvatun julkisuuden to-
teuttaminen on estetty jopa yli vuodeksi, ja virkamiesten toiminta on ilman laissa säädettyä pe-
rustetta tehnyt käytännössä tyhjäksi julkisuusperiaatteen toteutumisen. Julkisuusperiaate on
ennennäkemättömän hyökkäyksen kohteena ja kantelijan kuvaama tapaus on vain yksi esi-
merkki virkamiesten yllättävistä laintulkinnoista.

Vanhan Vaasan sairaalan selvitys

Sairaala on todennut selvityksessään, että kantelijan asiakirjapyyntöön saavuttua sairaalan ta-
louspäällikkö ryhtyi selvittämään asiaa. Tuolloin tiedossa oli, että osa asiakirjoista on poliisilla

esitutkinnassa. Talouspäällikkö lähetti kantelijalle 3.12.2019 pyydetty asiakirjat siltä osin kuin ne voitiin antaa.

Selvityksen mukaan talouspäällikkö totesi, ettei hänen ammattitaitonsa riitä käsittelemään pyyntöä siltä osin kuin ne kuuluivat esitutkinnassa olevaan asiaan, minkä vuoksi hän varmistaakseen huolellisen ja säännösten mukaisen asian käsittelyn, kääntyi asiassa sairaalaa tulosohjaavan THL:n lakimiesten puoleen. Laitoksen lakimiehet laativat asiasta valituskelpoisen päätöksen, jonka talouspäällikkö lähetti kantelijalle 16.12.2019.

Kantelijan valitettua päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen sairaala antoi hallinto-oikeudelle lausunnon, jonka tekemiseen talouspäällikkö sai asiantuntija-apua THL:n lakimiehiltä ja laitoksen käyttämältä lakiasiantoimistolta. Vaasan hallinto-oikeuden antaman päätöksen jälkeen sairaala toimitti kantelijalle aiemmin toimittamattomat asiakirjat sen jälkeen, kun valitusaika hallinto-oikeuden päätökseen oli päättynyt.

THL:n selvitys

THL:n menettely

THL on todennut selvityksessään, että Vanhan Vaasan sairaala kuuluu laitoksen kirjanpitoyksikköön. THL jätti poliisille 27.9.2019 päivätyn tutkintapyyntö (5710/R/38567/19), jonka liitteenä oli kantelijan pyytämiä asiakirjoja ja jossa pyydettiin tutkimaan, oliko sairaalan henkilökuntaan kuuluva henkilö syyllistynyt rikokseen. Sekä THL että sairaala ovat kyseisessä rikosasiassa asianosaisia.

Kantelijan pyytämistä asiakirjoista osa oli THL:n poliisille tekemän tutkintapyyntö liitteenä ja sairaala pyysi laitoksen näkemystä siihen, miten tietopyyntöön tulee niiltä osin suhtautua.

Esitutkintaviranomainen esitti 22.11. ja 23.12.2019, että THL/VVs ei luovuttaisi pyydettyjä asiakirjoja niiltä osin, kuin ne olivat osa esitutkinta-aineistoa. Esitutkintaviranomaisen näkemyksen mukaan esitutkinnalle aiheutuisi haittaa niiden luovuttamisesta esitutkinnan aikana. Asiakirjoja oli pyydetty myös suoraan poliisilta, joka oli kieltäytynyt niitä luovuttamasta.

THL sovelsi asiassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Lainkohdassa käytetyn vahinkoedellytyslausekkeen mukaan olettamana on esitutkinta-asiakirjojen salassapito. Esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet voivat kuitenkin antaa tietoja kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista, jos on ilmeistä, etteivät esitutkinnan tavoitteet tai tuomioistuimen mahdollisuudet määrätä oikeudenkäyntiasiakirjat salassa pidettäviksi taikka rikoksesta epäillyn edut vaarannu.

THL:n käsityksen mukaan tietopyynnön kohteena olleiden asiakirjojen, jotka tuossa vaiheessa olivat epäilystä rikoksesta tehdyssä ilmoituksessa toimitettu poliisiviranomaiselle ja olivat siten osa esitutkinta-aineistoa, oli katsottava sisältyvän julkisuuslain tarkoittamaan käsitteeseen ilmoitus rikoksesta. Asiakirjoja ei tullut luovuttaa, sillä asiakirjat olivat poliisiviranomaisen hallussa. THL arvio asiaa myös rikoslain 38 luvun 1 §:n salassapitorikoksen tunnusmerkistön perusteella.

THL antoi juridisena näkemyksensä VVs:lle kannanoton, jonka mukaan tietopyyntöön ei voida suostua, kun se kohdistuu rikoksesta tehtyyn ilmoitukseen ja poliisiviranomainen on harkinnut luovuttamisen aiheuttavan haittaa esitutkinnalle. Sairaala antoi asiassa 16.12.2019 päätöksen, jolla se kieltäytyi luovuttamasta asiakirjoja.

Kantelija kritisoi kyseistä päätöstä hyvin voimakkaasti ja yhteydenotoissaan hän viittasi virkamiehen virka- ja rikosvastuuseen, mikäli asiakirjoja ei luovuteta hänelle. Kantelija kritisoi virkamiesten toimintaa ja osaamista myös julkisesti hallinto-oikeusprosessin ollessa kesken. Erityisesti kantelijan käytöksestä johtuen ja koska tämän nimenomaisen julkisuuslain säännöksen soveltaminen on THL:n toiminnassa poikkeuksellista, THL pyysi vielä ulkopuolisen asiantuntija-arvion asianajotoimistolta. Asiantuntija-arvio oli yhteneväinen laitoksen käsityksen kanssa eikä antanut aihetta arvioida asiaa toisin.

THL sai 17.6.2021 tiedon, että esitutkintaviranomainen/tutkinnanjohtaja oli soveltanut asiassa myös esitutkintalain 11 luvun 7 §:n 4 momenttia, jossa säädetään tiedotusvastuusta esitutkinnassa, ja saman lain 5 lukua. Esitutkintalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tiedottamisvastuu näyttäisi pitävän sisällään myös harkinnan siitä, aiheuttaako toisen lain mukaan julkisen tiedon yleisön tietoon saattaminen tarpeetonta vahinkoa jollekin, ja tuleeko sellaisen tiedon tiedottamiseen olla siten ryhtymättä. Esitutkintamateriaalin julkisuutta koskeva harkintavalta on esitutkintaviranomaisella.

Erehtyminen lain sisällöstä ja virkavelvollisuuden rikkominen

THL:n selvityksen mukaan julkisuuslaki on monitulkintainen. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa tulkitessaan virkamiehen on ratkaistava, mitä säännöksessä käytetty ”tehdyt ilmoitukset rikoksesta” –ilmaisu tarkoittaa. Lain esitöissä viitataan nimenomaisesti ilmoitukseen liittyvien asiakirjojen salassapitovelvollisuuteen.

Tekemällä vilpittömässä ja perustellussa mielessä mainitusta lainkohdasta tulkinna, että myös liitteet ovat osa ilmoitusta rikoksesta ja siten suoraan saman lainkohdan perusteella salassa pidettäviä riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa esimerkiksi ilmoituksen kopio on, THL:n tai VVs:n virkamiehet eivät ole väitetyllä tavalla voineet rikkoa virkavelvollisuuksiaan.

Julkisuuslain edellä mainittua kohtaa soveltaessaan virkamiehen tulee myös ratkaista, kenellä on toimivalta päättää esitutkimateriaalin julkisuudesta erityisesti esitutkintalain ja julkisuuslain kollisiotilanteessa. Lähtökohtaisesti jokainen viranomainen päättää asiakirjansa julkisuudesta itse. Ongelmana on tietää, minkä viranomaisen asiakirjoista on kysymys ja mikä viranomainen harkinnan suorittaa. Julkisuuslaki ei vastaa digitalisaation tarpeisiin ja sähköiset asiakirjat ovat hämärtäneet rajaa siitä, minkä tahon hallussa ja toimivallassa asiakirjat ovat, kun ne ovat samanaikaisesti usealla viranomaisella.

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän on toimeksiantonsa mukaan muun ohella tarkasteltava säännösten ajantasaisuutta ja toimivuutta huomioiden muun muassa digitalisaatioon liittyvät mahdolliset muutostarpeet. Työryhmän toteuttamaan kyselyyn vastannut Syyttäjälaitos nosti julkisuuslain keskeisiksi ongelmiksi muun muassa sen, että esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteet on säädetty niin tulkinnanvaraisesti ja osin myös ristiriitaisesti, ettei tosiasiallisia takeita julkisuuden oikeasta toteutumisesta ole. Syyttäjälaitoksen mukaan julkisuus on pääsääntö ja myös tulkintaperiaate, mutta tulkitsemalla epäselvän asian julkiseksi, virkamies saattaa itsensä syytteen vaaraan virkasalaisuuden rikkomisesta, minkä lisäksi asia on harmillinen sen tahon kannalta, jota salassa pidettävä tieto koskee.

THL nosti edellä mainittuun kyselyyn antamassaan vastauksessa esiin kysymyksen siitä, kenen hallussa asiakirja milloinkin on, samoin kuin epäselvyyden julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun esitutkinta-aineiston julkisuudesta ja totesi sen kaipaavan selkiyttämistä. Saman asian toi esille Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, joka totesi lainkohdasta, että ”yliopiston poliisille esitutkintaa varten antamien, sinänsä julkisten asiakirjojen status on epäselvä. Tulisiko yliopiston tällaisessa tilanteessa antaa pyytäjälle asiakirjat (jos ne sinänsä ovat julkisia) vai siirtää pyyntö poliisin käsiteltäväksi JulkL 15 § 1 mom nojalla vai todeta asiakirjat salassa pidettäväksi JulkL 24 § 1 mom 3 k nojalla?”

Sähköisessä asiakirjahallinnossa asiakirjoista jää yhä useammin kopioita niiden lähettämisen jälkeen myös lähetettävälle viranomaiselle, kuten nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa. Tilanne, jossa sama asiakirja on samanaikaisesti toisen viranomaisen hallussa julkinen ja toisen viranomaisen hallussa salassa pidettävä, aiheuttaa hämmennystä ja heikentää julkisuuslain tarkoitusta.

THL on viitannut selvityksessään esitutkintalain mukaiseen tiedottamisvastuuseen ja kyseenlaistanut, millä perustein toinen viranomainen voisi julkaista asiakirjat, jotka esitutkintaviranomainen on arvioinut salassa pidettäväksi, ja tehdä esitutkintaviranomaisen arvion asiassa mitättömäksi samalla, kun virkamiehen tulee ottaa huomioon ja arvioida rikoslain mukainen velvollisuus olla paljastamatta salassa pidettävää seikkaa?

THL teki vilpittömässä ja perustellussa mielessä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdasta tulkinnan, jonka mukaan rikoksen johdosta tehdyn ilmoituksen tultua toimitetuksi esitutkintaviranomaiselle, siihen liittyvät asiakirjat eivät enää olleet THL:n hallussa. Puhevalta asiassa oli siirtynyt esitutkintaviranomaiselle ja THL:lla oli oikeus tukeutua esitutkintaviranomaisen näkemyskseen asiakirjojen julkisuusluonteesta.

THL ja VVs pyrkivät toimimaan asiassa viranomaiselta edellytetyksi oikeudenmukaisesti, avoimesti ja kantansa perustellen sekä tekivät päätökset erityisen huolellisesti ja tarkasti. Päätöksen perusteeksi oli hankittu kattava selvitys lain sisällöstä ja lainkohtaa tulkittiin vilpittömässä mielessä niin, että siinä tarkoitetut oikeushyvät saisivat lainsäätäjän tarkoittaman suojan. Asiassa ei jää järkevää epäilyä siitä, että lakia olisi tulkittu huolimattomasti tai tahallisesti väärin.

THL:lla ei ollut mitään intressiä ohjata VVs:aa olemaan luovuttamatta pyydettyjä asiakirjoja. Kantelijalla oli käytössään oikeussuojakeino, jota hän menestyksekkäästi käytti. THL ei kuitenkaan nähnyt erityistä tarvetta lähteä hakemaan Vaasan hallinto-oikeuden antamaan ratkaisuun valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, vaikka hallinto-oikeuden ratkaisussa ei lainkaan huomioitu esimerkiksi THL:n hallinto-oikeudelle antamassa vastineessa esiin tuomia seikkoja. THL:n näkemyksen mukaan yksittäistapauksiin haetut tulkintaratkaisut eivät ole riittävä keino ratkaista julkisuuslakiin ja sen tulkintaan liittyviä moninaisia ongelmia. THL on valtion viranomaisena lausunut julkisuuslain ajantasaistamista varten asetetun työryhmän kyselyyn, seuraa tiiviisti työryhmän työskentelyä ja osallistuu eri foorumeilla julkisuuslain muutostarpeista käytävään keskusteluun.

Vastine

Vastineensa mukaan kantelija on saanut kantelussa tarkoittamansa asiakirjat 19.7.2021. THL ei ole hakenut muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, minkä perusteella asian oikeudellinen perusta on nähtävästi myös THL:n mielestä selvä. Laitoksen selvityksessään esittämät seikat ovat asiassa irrelevantteja.

Esitutkintaviranomaisella ei ole ollut asiassa minkäänlaista toimivaltaa, vaan päätösvalta ja vastuu asiakirjapyyntöön annetun päätöksen lainmukaisuudesta ovat kuuluneet yksinomaan VVs:lle ja THL:lle. Kantelija pitää asiattomana, että poliisi esittää lakiin perustumattoman toivomuksen salata julkisia asiakirjoja.

Asiantuntija-arvion pyytäminen liikejuridiikkaan erikoistuneelta asianajotoimistolta, joka ei ole profiloitunut julkisuuslain asiantuntijana, on kantelijan mukaan yllättävää ja jopa poikkeuksellista. Kantelijan saaman tiedon mukaan kirjeenvaihto asianajotoimiston kanssa alkoi 20.12.2019 eli sen jälkeen, kun kantelija oli jättänyt hallinto-oikeuteen valituksen sairaalan päätöksestä.

Kantelija epäilee, ettei tarkoituksena ollut huolellisesti varmistua tehdyn kielteisen julkisuus päätöksen lainmukaisuudesta, vaan pikemmin puolustaa jo tehtyä päätöstä.

Selvityksessä on tuotu esille, että virkamies saattaa itsensä syytteen vaaraan virkasalaisuuden rikkomisesta. Epäkohta kuitenkin on, ettei vastaavaa rangaistussäännöstä tiedon salaamisesta ole, mikä ohjaa virkamiehiä salaamaan julkista tietoa varmuuden vuoksi. Sen vuoksi on tärkeää, että virkamies joutuu vastuuseen selkeästi lainvastaisesta salaamisesta rikoslain 40 luvun perusteella.

THL on todennut selvityksessään halunneensa selvittää asiaa perinpohjaisesti, mutta kantelijan yritettyä tietopyyntönsä jälkeen keskustella julkisuuslain tulkinnasta VVs:n ja THL:n kanssa, ei siihen ollut kiinnostusta.

Säännökset

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Julkisuuslaki ja hallintolaki

Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan kyseisessä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Pykälän 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. Pykälän 4 momentissa säädetään asiakirjapyyntöä käsittelevän määräaikaista.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomainen on kyseisen lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahingoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.¹ Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa

¹ Kyseinen säännös ilmaisee salassapidon poikkeusluonteen asiakirjajulkisuuteen nähden ja sen, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti ([PeVL 43/1998 vp](#), s. 3). Lakivaliokunta totesi esityksestä antamassaan lausunnossa ([LaVL 14/1989 vp](#), s. 4), että salassapitosäännöksiä ei saa tulkita laventa-

tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehty ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä² tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.³

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.⁴

Valtion virkamieslaki ja rikoslaki

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Rikoslain 38 luvussa säädetään tieto- ja viestintärikoksista ja luvun 1 ja 2 §:ssä salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta.

vasti, vaan ratkaisuun voidaan päätyä vasta, kun syitä ja vastasyitä on tapauskohtaisesti keskenään punnittu. Salassapidon poikkeusluonne tuodaan esille myös hallintovaliokunnan esityksestä antamassa mietinnössä ([HaVM 31/19998 vp](#), s. 14).

² Lakivaliokunta esitti julkisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa ([LaVL 14/1998 vp](#), s. 9) muutettavaksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan vahinkoedellytyslausekkeessa käytetyn ilmaisun ”aiheuttaa aiheetonta leimautumista” muotoon ”ilman painavaa syytä aiheuttaa osalliselle vahinkoa tai kärsimystä”, koska silloin säännöksestä kävisi ilmi, että päätettäessä tiedon antamisesta on punnittava toisaalta niitä perusteita, joiden takia tietoa tarvittaisiin ja toisaalta asiaan osalliselle aiheutuvaa vahinkoa tai kärsimystä.

³ Pykälässä säädettyt hallinnon oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate.

⁴ Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että viranomaisen selvittämisvelvollisuuden piiriin kuuluu myös niiden oikeussäännösten tunteminen ja tarpeen vaatiessa selvittäminen, joilla lain mukaan on vaikutusta asian ratkaisuun. (Olli Mäenpää; Hallinto-oikeus, verkkokirja, 2018, kohdassa 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot)

Rikoslain 40 luvussa säädetään virkarikoksista. Luvun 9 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Rikoslain 40 luvun 10 §:n, jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon.⁵

Esitutkintalaki

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Esitutkintalain 9 luvun 7 §:n 1 momentin esitutkinta-asiakirjojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Asianosaisjulkisuuteen sovelletaan, mitä esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä säädetään.

Esitutkintalain 11 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan, jos esitutkinnasta on asian yhteiskunnallisen merkityksen, sen herättämän yleisen mielenkiinnon, rikoksen selvittämisen, rikoksesta epäillyn tavoittamisen, uuden rikoksen estämisen tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä tarpeen tiedottaa, tiedottaminen on tehtävä niin, että ketään ei aiheettomasti saateta epäilyksenalaiseksi ja että kenellekään ei tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa tai haittaa. Pykälän 3 momentin mukaan esitutkinnasta tiedottamisessa on lisäksi otettava huomioon 4 luvussa säädetyt esitutkintaperiaatteet. Velvollisuudesta pitää salassa esitutkinnassa ilmi tulleet seikat säädetään erikseen. Pykälän 4 momentin mukaan oikeus antaa tietoja esitutkinnasta julkisuuteen on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehillään sekä heidän määräämällään muulla virkamiehellä. Oikeus tietojen antamiseen on myös syyttäjällä esitutkinnan päättymisen jälkeen.

⁵ Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kysymys siitä, onko virkavelvollisuuden rikkominen tahallista vai tuottamuksellista, on eräissä tapauksissa vaikea ratkaista. Virkavelvollisuuksien rikkomisen voi johtua esim. siitä, että virkamies ei tule ajatelleeksi, mitkä säännökset hänen on otettava huomioon jotakin tehtävää hoitaessaan tai päätöstä tehdessään, tai hän laiminlyö ottaa niistä riittävän selon. Kyseisestä asennoitumisesta tai laiminlyönnistä seuraava virhe johtuu viime kädessä välinpitämättömyydestä tai huolimattomuudesta, jotka yleisesti kuvaavat tuottamuksellista suhtautumista tehtävän suorittamiseen. (Tapio Lappi-Seppälä ym.: Rikosoikeus, verkkokirja, kohdassa Virkavelvollisuuden rikkominen)

Kysymyksenasettelu

Vanhan Vaasan sairaala ja THL ovat olleet kantelijan kanssa eri mieltä siitä, ovatko kantelijan pyytämät asiakirjat olleet julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja esitutkintaan kuuluvia asiakirjoja ja erityisesti lainkohdassa tarkoitettuun ilmoitus rikoksesta -käsitteeseen kuuluvia asiakirjoja.

Kysymys asiakirjojen julkisuudesta ratkaistiin kantelijan valituksesta Vaasan hallinto-oikeuden 3.6.2021 antamalla (21/0092/2) päätöksellä, jolla hallinto-oikeus kumosi Vanhan Vaasan sairaalan tekemän päätöksen kieltäytyä luovuttamasta tietopyynnön kohteena olevia tiettyjä asiakirjoja.

Tässä ratkaisussa käsitellään kantelussa esitettyä Vanhan Vaasan sairaalan ja THL:n virkamiehiin kohdistuvaa arvostelua edellä mainitun asiakirjapyyntöä käsittelevässä ja erityisesti sitä, ovatko virkamiehet rikkoneet virkavelvollisuuksiaan käsitellessään asiakirjapyyntöä.

Kantelijan mukaan asiassa on kysymys siitä, kuinka paljon virkamies saa erehtyä lain sisällöstä ilman, että hän joutuu vastuuseen virkavelvollisuutensa rikkomisesta. Hän myös katsoo, että Vanhan Vaasan sairaalan antama päätös on niin ”ilmeisellä tavalla lakiin perustumaton, että sen tekemiseen osallistuneet virkamiehet ovat ylittäneet heille kuuluvan harkintavallan tavalla, joka voi täyttää jonkin virkarikoksen tunnusmerkistön.”

Kantelussa arvosteltu menettely voisi rikosoikeudellisesti tulla arvioitavaksi rikoslain 40 luvun 9 §:ssä säädettyä virkavelvollisuuden rikkomisena tai luvun 10 §:ssä säädettyä tuottamuksellisenä virkavelvollisuuden rikkomisena.

Virkavelvollisuuttaan rikkoessaan virkamies menettelee häntä sitovan velvollisuuden vastaisesti. Menettely voi olla virkavelvollisuuden vastainen teko tai velvollisuuden laiminlyönti.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että virkamiehen virkavelvollisuuden on perustuttava sellaisiin säännöksiin tai määräyksiin, joita virkamies on velvollinen virkatoiminnassaan noudattamaan. Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu, että virkamiehellä on päätöksenteossaan tietty harkintavalta soveltaa lakia tai muita päätöksentekoa ohjaavia säännöksiä. Kysymys voi olla virkamiehen oikeudesta ratkaista, mikä on asiassa tarkoituksenmukaista tai siitä, että säädökset edellyttävät tulkintaa ja soveltamista yksittäistapauksessa. Virkamiehen harkintavaltansa rajoissa tekemät ratkaisut eivät ole hänen virkavelvollisuutensa vastaisia.⁶

⁶ Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että esimerkiksi tuomari ei syyllisty säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa vastaiseen menettelyyn, vaikka näytön arvioinnista tai lain tulkinnasta voitaisiin perustellustikin olla eri mieltä. Se, että ylempi oikeus kumoaisi alemman oikeuden antaman ratkaisun, ei yleensä merkitse sitä, että alemman oikeuden jäsenet olisivat menetelleet virkavelvollisuutensa vastaisesti. (Tapio Lappi-Seppälä ym.: Rikosoikeus, verkkokirja, kohdassa Virkavelvollisuuden rikkominen)

Huolimattomuudesta tehty virkavelvollisuuden rikkominen voi tulla rangaistuksi tuottamuksellisenä virkavelvollisuuden rikkomisena. Oikeuskirjallisuuden mukaan huolimattomuus kuvaa sitä, että tekijä ei ole noudattanut teko-olosuhteissa vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta. Huolellisuusvelvollisuuden rajat määräytyvät niiden säännösten ja määräysten perusteella, joihin virkavelvollisuus perustuu ja huolimattomuus voi siten ilmetä hyvin monella tavalla, kuten esimerkiksi selvästi vääränä lain tai muiden säännösten soveltamisena.⁷

Tulkitessaan salassapitosäännöksiä ja niihin sisältyviä vahinkoedellytyslausekkeitä sekä punnitessaan keskenään yhtäältä salassapitoa ja toisaalta julkisuutta koskevia intressejä viranomaisen käyttää lakiin perustuvaa harkintavaltaa. Harkintavallan käyttöä ja virkavelvollisuuden vastaisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota niihin perusteisiin, joiden nojalla virkamies on päättänyt ratkaisunsa.

Laillisuusvalvonnallinen tarkastelu kiinnittää huomionsa harkintavallan käytön menettelylliseen osaan: onko asiaa ennen sen ratkaisua selvitetty riittävästi ja asianmukaisesti ”hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset” (hallintolain 31 §:n 1 momentti). Näihin tietoihin ja selvityksiin kuuluvat niiden oikeussäännösten tunteminen ja tarpeen vaatiessa selvittäminen, joilla lain mukaan on vaikutusta asian ratkaisuun. Tämä tulee tehdä asianmukaisesti ja viivytyksettä (virkamieslaki 14 § 1).

Harkintavallan käytössä on myös sisällöllinen osa, joka koskee hankittujen selvitysten ja tietojen perusteella tehtävää varsinaista päätöstä. Laillisuusvalvonta on menettelyä koskevaa valvontaa eikä siinä arvioida itse päätöksen sisältöä eikä pääsääntöisesti laillisuusvalvoja puutu viranomaisen tekemään hallintopäätökseen. Poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa harkintavaltaa on käytetty ilmeisen väärin esimerkiksi poikkeamalla karkeasti hallinnon oikeusperiaatteista (hallintolaki 6 §) taikka päätöksen sisältöä (hallintolaki 44 §) ja perusteluvelvollisuutta (45 §) koskevia velvoitteita on rikottu. Silloinkaan kysymys ei kuitenkaan ole aineelliseen ratkaisuun puuttumisesta.

Päätöksen oikeudellisen argumentaation vakuuttavuudesta, oikeuslähteiden käytöstä ja perustelujen loogisuudesta sekä itse lopputuloksesta voidaan esittää keskustelussa ja oikeusturva-keinoja käytettäessä erilaisia ja perusteltuja näkemyksiä. Muutoksenhakutuomioistuin voi kumota viranomaisen tekemän ratkaisun ja vahvistaa viranomaisen kannasta poikkeavan näkemyksen. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tämä ei kuitenkaan ole vielä sellaisenaan osoitus virkavelvollisuuksien rikkomisesta.

⁷ Tapio Lappi-Seppälä ym.: Rikosoikeus, verkkokirja, kohdassa Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen.

Virkavelvollisuuden sisältö on käsiteltävänä asiassa ollut selkeä. Vanhan Vaasan sairaalalla ja sen sisäisten määräysten mukaan määräytyvällä virkamiehellä on ollut julkisuuslain 14 §:n mukainen velvollisuus käsitellä ja ratkaista kantelijan tekemä asiakirjapyyntö, jonka on julkisen hallinnon ja vallankäytön lainalaisuusperiaatteen mukaan luonnollisesti tullut perustua lakiin. Sairaalan selvityksen perusteella asian käsitteleminen on ollut sairaalan talouspäällikön vastuulla.

Laillisuusvalvonnallisesti esillä on kaksi kysymystä: ensiksikin, onko julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisala ja säännös siten selkeä ja yksiselitteinen, ettei Vanhan Vaasan sairaalan talouspäällikkö olisi voinut kantelijan asiakirjapyyntöä huolellisesti ja asianmukaisesti käsitellessään päätyä hylkäämään asiakirjapyyntöä. Toisekseen, onko sairaalan talouspäällikkö ratkaistessaan asiakirjapyyntönsä menettänyt hallintolain ja erityisesti 31 §:ssä säädetyn selvitysvelvollisuuden sekä julkisuuslain vastaisesti ja ylittänyt harkintavaltansa rajat jopa niin, että se voisi täyttää jonkin virkarikoksen tunnusmerkistön.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 3 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan ”salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

...

3) poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan; (13.5.2011/458)”

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#)) (s. 86-87) mukaan lakiehdotukseen otetut salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi siten, ettei niissä pääsäännön mukaan lueteltaisi niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä (salassapitoperusteiden yleispätevyys). Kyseisen ehdotuksen katsottiin omalta osaltaan selkeyttävän salassapidon määrittelyä sekä edistävän yhtenäisiin perusteisiin pohjautuvan salassapitolainsäädännön kehittämistä. Esityksessä on todettu, että eräillä hallinnonaloilla salassapitosäännökset muodostavat selkeän kokonaisuuden niiden säännösten kanssa, jotka koskevat viranomaisen oikeutta tai velvollisuutta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja. Erityislakien säännöskokonaisuudet on esityksen mukaan laadittu tietyille viranomaiselle säädetyn erityistehtävän hoitamiseksi, eikä niitä voida sellaisinaan soveltaa muihin viranomaisiin. Esitetyn

vuoksi erityislakeihin sisältyviä salassapitosäännöksiä ei esityksen mukaan otettu julkisuuslaakiin.

Edellä mainitun hallituksen esityksen lain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa koskevien perustelujen (s. 89) mukaan rikoksesta tehty ilmoitus on salassa pidettävä riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa esimerkiksi ilmoituksen kopio on. Vastaavasti esityksen mukaan esitutkintaa varten laadittu asiakirja voi olla muun kuin esitutkintaviranomaisen hallussa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi julkisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa ([PeVL 43/1998 vp](#)) lain 24 §:stä, että salassapidon sääntelyssä joudutaan väistämättä käyttämään yleisluonteisuudessaan jossain määrin harkinnanvaraisiksi jääviä määrittelyjä ja edellytyksiä. Lausunnosta ei kuitenkaan ilmene pykälän 1 momentin 3 kohtaa koskevia muita arvioita kuin valiokunnan ehdotus korvata hallituksen esityksessä ollut lainkohtaan sisältynyt sanamuoto ”aiheetonta leimautumista” sanamuodolla ”olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä”.

Myöskään eduskunnan lakivaliokunta ei esityksestä antamassaan lausunnossa ([LaVL 14/1989 vp](#)) eikä hallintovaliokunta antamassaan mietinnössä ([HaVM 31/1998 vp](#)) tarkemmin käsitellyt julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa nyt arvioitavana olevilta osin.

Lainvalmisteluasiakirjoista ei löydy vastausta edellä kysymyksenasettelussa esitettyyn kysymykseen kantelun kohteena olevien asiakirjojen luonteesta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamina asiakirjoina.

Oikeuskirjallisuus

Oikeuskirjallisuudessa on muun muassa todettu, että julkisuuden rajoittamisen yleisenä edellytyksenä on, että julkisuuden rajoitukset on määriteltävä lailla tarkkarajaisesti, riittävän täsmällisesti ja niin, että rajoitusten olennainen sisältö käy ilmi laista. Lisäksi viranomaisen päätösvallan käytön ja hallintotoimien on vastaavasti pysyttävä rajoituksia sisältävän lain rajoissa, eikä julkisuutta rajoittavaa säännöstä voida tulkita laajentavasti.

Salassapitoperusteista on oikeuskirjallisuudessa todettu muun muassa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin luettelossa perusteet on muotoiltu niin, että salassapito kohdistuu asiakirjaan, jos se sisältää tai koskee luettelossa mainittuja tietoja. Julkisuusperiaate huomioon ottaen salassapidon perusteita on kuitenkin sovellettava ja arvioitava tietokohtaisesti ja jos viranomaisen asiakirjassa on julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädetty tieto, tuo tieto on pidettävä salassa, mutta asiakirja on muilta osin julkinen.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan salassapitoperusteesta on todettu muun muassa, että salassapidon kohteena on muun ohella ilmoitus rikoksesta, kun tällainen ilmoitus on tehty poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle tai tarkastus- ja valvontaviranomaiselle. Pelkästään se, että esimerkiksi poliisille, syyttäjälle tai valvontaviranomaiselle annettu yksittäinen tieto saattaa aikanaan johtaa esitutkintaan ja rikosprosessiin, ei kuitenkaan tee tällaisesta tiedosta salassa pidettävää.

Salassapitoperusteiden tulkinnassa on julkisuuden ensisijaisuutta pyritty takaamaan muun ohella edellyttämällä julkisuuden haitan tai vahingon konkreettista arviointia. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin vahinkolausekkeitä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti, mutta samalla on toteutettava julkisuuden rajoitukset, joita vahingon tai vaaran välttäminen edellyttää. Julkisuusperiaate kytkeytyy kiinteästi sananvapauteen, jonka reaalin toteutuminen voi edellyttää, että tietojen saamista julkisen vallan käytöstä ja viranomaisten toiminnasta ei rajoiteta perusteettomasti tai suhteettomasti.

Edelleen oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että koska asiakirjan salassapitoa on sitä edellyttävää säännöstä laadittaessa pidetty välttämättömänä, merkitsee se myös sitä, että salassapitoperusteen käytännön tulkinnassa on pyrittävä mahdollisimman tehokkaasti varmistamaan näin määritellyn salassapitointressin suoja siinä määrin kuin se on asiallisesti ja ajallisesti välttämätöntä. Vahinkoedellytysten selvittämisestä on todettu, että viranomaisella on yleinen, hallintolain 31 §:n 1 momenttiin perustuva velvollisuus huolehtia siitä, että vahinkolausekkeen perusteet tulevat riittävästi selvitettyiksi ja asian selvittäminen on toteutettava kussakin tapauksessa erikseen. Asiakirjaa pyytävällä on omalta osaltaan velvollisuus esittää selvitystä oman vaatimuksensa perusteista.⁸

Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi todettu, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan salassapito on pääsääntö ja asiakirjajulkisuutta voidaan rajoittaa ajallisesti tutkinnan päättymiseen tai enintään syyteasian vireilletuloon asti. Tiedotusvälineillekään ei ole voitu taata subjektiivista oikeutta tietojen saantiin ennen edellä tarkoitettua ajankohtaa. Edelleen on todettu, että esitutkintaviranomaisilla on varsin laaja harkintavalta kyseisen salassapito-olettamaan perustuvan lainkohdan rajoissa antaa tietoja pääsäännön mukaan salassa pidettävistä tiedoista.⁹

Oikeuskirjallisuudestakaan ei näyttäisi löytyvän suoraa vastausta kysymyksenasettelussa esitettyyn kysymykseen kantelun kohteena olevien asiakirjojen luonteesta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamina asiakirjoina. Sen sijaan oikeuskirjallisuudessa on korostettu julkisuusmyönteisyyden lähtökohtaisuutta, jota voidaan rajoittaa vain nimenomaisesti määritel-

⁸ Oikeuskirjallisuus –kohdan kappaleet 1-5: Olli Mäenpää; Julkisuusperiaate, 2020, 4. uudistettu painos, s. 411-413, 493, 511-512, 520.

⁹ Markku Fredman ym.; Esitutkinta ja pakkokeinot, 2020, 6. uudistettu painos, s. 63.

lyillä salassapitoperusteilla. Näihin voi sisältyä vahinkoedellytyslausekkeita ja salassapidon ajallisia rajoituksia. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on korostettu myös velvollisuutta varmistaa salassapidolla suojattavien intressien suoja.

Oikeuskäytäntöä

Kantelija viittaa kantelussaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden 3.11.2016 antaman päätöksen nro 16/0359/1. Sen mukaan kunnan vt. kunnanjohtaja oli kieltäytynyt antamasta pyydettyjä asiantuntijalausuntoja, koska hänellä oli päätöstä tehdessään käsitys, että ne tulevat salassa pidettävään esitutkinta-aineistoon. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan asiantuntijanlausunnot olivat kuuluneet esitutkinta-aineistoon ja hallinto-oikeus katsoi, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta koskee lähtökohtaisesti tiedonsaantia esitutkintaviranomaisten hallussa olevista esitutkinta-asiakirjoista.

Hallinto-oikeus totesi lain esitöistä ilmenevän, että salassapitovelvoite koskee esitutkinnan viereille saattamiseen liittyviä ja esitutkinnassa laadittuja asiakirjoja riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa jäljennös niistä on. Hallinto-oikeus totesi kuitenkin myös, että lain esitöistä ei ilmene, onko lainkohdan salassapitovelvoitetta tarkoitettu sovellettavaksi myös sellaisiin muun viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin, jotka ovat alun perin muita kuin esitutkinta-asiakirjoja, mutta joista jäljennökset on sittemmin saatu esitutkintaviranomaisten haltuun esitutkintaa varten.

Hallinto-oikeus katsoi, että esitutkintaa varten saatua muun viranomaisen asiakirjoja ei ole laadittu esitutkintaa varten, eikä niistä lähtökohtaisesti itsenäisinä asiakirjoina ole saatavilla sellaisia esitutkintaa koskevia tietoja, joiden salassa pitämiseksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta on säädetty. Edelleen hallinto-oikeus totesi, että arvioitaessa esitutkintaa varten saatujen asiakirjojen salassa pidettävyyttä niiden ollessa muun viranomaisen hallussa, on lisäksi otettava huomioon, että se, mitä asiakirjoja kutakin esitutkintaa varten on saatu, ei esitutkinnan lähtökohtaisen salassa pidettävyyden vuoksi välttämättä ole muun viranomaisen tiedossa sen päätäessä asiakirjan julkisuudesta.

Mainitut seikat huomioon ottaen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa oli päätöksen mukaan perusteltua tulkita siten, että lainkohdan salassapitovelvoite esitutkintaa varten saatujen asiakirjojen osalta ulottuu ainoastaan esitutkintaviranomaisiin eikä sitä tällaisten asiakirjojen osalta voida soveltaa muissa viranomaisissa. Hallinto-oikeus katsoi, että kunnan hallussa olevia asiakirjoja ei voitu pitää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella salassa pidettävinä eikä vt. kunnanjohtaja siten ollut voinut perustaa asiakirjojen salassapitoa mainittuun lainkohtaan.

Vaasan hallinto-oikeuden kantelijan asiassa 3.6.2021 antaman päätöksen (nro 21/0092/2) perusteena oli erityisesti kaksi seikkaa: ensiksikin tietopyynnön kohteena olleita asiakirjoja ei ollut laadittu esitutkintaa varten eli ne eivät siten olleet julkisuuslain 24 § 1 momentin 3 kohdan sanamuodon mainitsemia asiakirjoja. Toiseksi salassapidon ollessa poikkeus julkisuudesta kaikkia sen rajoituksia on tulkittava ahtaasti eikä tulkintaa ole lupa laventaa säännöksen sanamuodosta.

Hallinto-oikeus toteaa (s. 5), että ”julkisuuslain esitöistä ei ilmene, onko lainkohdan salassapitovelvoitetta tarkoitettu sovellettavaksi myös sellaisiin muun viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin, jotka ovat alun perin olleet muita kuin esitutkinta-asiakirjoja, mutta joista jäljennökset on sittemmin saatu esitutkintaviranomaisen haltuun esitutkintaa varten.”

Hallinto-oikeus siis tunnistaa tässä päätöksessään todetuin tavoin, ettei lain esitöissä ole käsitelty kantelun tarkoittamaa tilannetta eikä annettu siihen tulkintasuositusta. Se kuitenkin toteaa, että ”lain sanamuodon perusteella muun viranomaisen hallussa jo aiemmin olleita asiakirjoja ei kuitenkaan voida pitää esitutkintaa varten saatuina.”

On totta, että sairaalan hallussa olleet asiakirjat olivat ”alun perin muita kuin esitutkinta-asiakirjoja” eikä niitä siis ollut saatu esitutkintaa varten. Ne oli alun perin laadittu toista eli hallinnollista tarkoitusta varten. Kuitenkin samat asiakirjat olivat nyt poliisille tehdyn rikosilmoituksen liitteinä ja poliisin hallussa ja toimitettu sille, joka oli saanut ne ”sittemmin ... esitutkintaa varten”. Juuri tämä seikka on ollut tässä erimielisyyden kohteena. Eli, minkälaiset salassapitovelvoitteet kohdistuvat sellaisiin asiakirjoihin, jotka ovat muun viranomaisen hallussa olleita asiakirjoja, jotka on laadittu muuta kuin rikosilmoitusta tai esitutkintaa varten, mutta myöhemmin toimitettu esitutkintaa varten poliisille, joka on siis ne ”saanut”.

Asiakirjojen luonne, tai pikemminkin niiden sisältämän tiedon luonne on siis muuttunut, kun niitä on käytetty myöhemmin toisessa kuin alkuperäisessä yhteydessä. Säännöksen sanamuotoon perustuva tulkinta, jonka mukaan ao. asiakirjat olisivat säännöksen tarkoittamalla tavalla ”esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut” ei siis ole poissuljettu.

Hallinto-oikeus ratkaisee tämän kysymyksen toteamalla, että ”lain sanamuodon perusteella muun viranomaisen hallussa jo aiemmin olleita asiakirjoja ei kuitenkaan voida pitää esitutkintaa varten saatuina.” Miksi ”ei kuitenkaan voida pitää” jää päätöksessä perustelematta. Kuten edellä totesin, sanamuoto antaa mahdollisuuden myös toisen suuntaiseen kannanottoon.

Korkeimman hallinto-oikeuden 1.4.2021 antamassa vuosikirjaratkaisussa ([KHO:2021:38](#)) oli kysymys kolmen poliisivirkamiehen virantoimituksesta pidättämisestä koskeviin päätöksiin sisältyvien tietojen julkisuudesta. Helsingin hallinto-oikeus, joka ratkaisi asian muutoksenhaun ensias-

teena, totesi 5.2.2020 antamansa päätöksen oikeudellisessa arvioinnissa, että virkamiehen vi-rantoimituksesta pidättämistä koskevaa päätöstä ei sinällään ole hallintopäätöksenä säädetty salassa pidettäväksi, mutta päätöksen salassapito tuli arvioitavaksi julkisuuslaissa salassa pi-dettäväksi säädettyjen tietojen perusteella.

Oikeuden mukaan kyse ei ollut rikosilmoituksista, esitutkinta-aineistoon kuuluvista asiakirjoista tai muista julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa luetelluista asiakirjoista, vaan virkamies-oikeudellisista päätöksistä, jotka poliisilaitos on tehnyt työnantajan ominaisuudessa. Päätöksen mukaan kyseisiin päätöksiin sisältyi kuitenkin sellaisia rikosepäilyjä ja esitutkintaa koskevia tie-toja, jotka olivat peräisin esitutkinta-aineistosta. Hallinto-oikeus katsoi, että tällaisiin esitutkintaa koskeviin tietoihin voitiin soveltaa mainitun lainkohdan salassapitoperustetta silloinkin, kun ne sisältyvät muuhun kuin rikosilmoitukseen, esitutkinta-aineistoon tai muuhun julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa lueteltuun asiakirjaan, koska tietojen julkisuudesta voi aiheutua lain-kohdassa ja sen esitöissä tarkoitettuja haitallisia seurauksia.

Hallinto-oikeus viittasi esitutkintaa koskevia tietoja koskevaan salassapito-olettamaan ja julki-suuslain 1 ja 3 §:stä ilmeneviin periaatteisiin ja katsoi, että koska kyseisten rikosepäilyihin liitty-vien asioiden käsittely oli ollut päätöksentekohetkellä kesken, eikä asiassa ollut osoitettu, että päätöksistä ilmenevien teonkuvausten ja tekojen laatua kuvaavien tietojen antaminen ei vaa-rantaisi rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista, olivat päätöksiin sisältyvät rikosepäilyjä ja esitutkintaa koskevat tiedot salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla.

Hallinto-oikeus viittasi myös syyttömyysolettamaan ja totesi, että jos poliisivirkamiehen henki-löllisyyttä kuvaava tieto yhdistetään tietoon häneen kohdistuvasta keskeneräisestä rikosepäi-lystä tai esitutkinnasta, voi näiden tietojen julkisuus aiheuttaa kyseiselle henkilölle vahinkoa tai kärsimystä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan esitöissä kuvatulla tavalla, eikä nimitieto-jen julkisuudelle ollut myöskään kohdassa tarkoitettua painavaa syytä. Hallinto-oikeuden mu-kaan nimitietojen julkisuus saattoi myös vaarantaa rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituk-sen toteutumista. Hallinto-oikeus katsoi, että päätösten kohteina olleiden virkamiesten nimet ja muut henkilöllisyyttä kuvaavat tiedot olivat pidettävä salassa.

Hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan myös julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien tarkoitukseen, mutta katsoi kuitenkin, että kun otetaan huomioon ne seuraukset, joita päätöksiin sisältyvien tietojen julkisuudesta olisi päätöksentekohetkellä voinut aiheutua, sekä se, että jul-kisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan perustuva salassapito on lainkohdan mukaisesti ajalli-sesti rajoitettua, kyseessä olevien asiakirjojen julkisuuden rajoittaminen päätöksentekohetkellä ei ollut ollut julkisuusperiaatteen vastaista.

Korkein hallinto-oikeus puolestaan totesi tapausta koskevassa oikeudellisessa arviossaan, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta on kirjoitettu siten, että se koskee tietynlaisia asiakirjatyyppejä, eikä siten, että se koskisi asiakirjoja, joihin sisältyy tietynlaisia tietoja. Päätöksen mukaan lainkohtaa koskevissa esitöissä lausuttu ei liioin tue sitä tulkintaa, että lainkohtaa voitaisiin soveltaa arvioitaessa sellaisten tietojen julkisuutta ja salassa pidettävyyttä, jotka lainkohdassa tarkoitettuun asiakirjaan sisältyvinä kylläkin olisivat salassa pidettäviä, mutta jotka on sisällytetty johonkin muuhun kuin lainkohdassa nimenomaisesti tarkoitettuun asiakirjaan, jota tietopyyntö koskee.

Korkein hallinto-oikeus totesi toisaalta, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoituksen toteutumista koskevat näkökohdat puoltavat hallinto-oikeuden omaksumin tavoin lainkohdan sovellettavuutta eräisiin nyt kysymyksessä oleviin päätöksiin sisältyviin tietoihin, jotka ilmevät myös sanotussa lainkohdassa nimenomaisesti tarkoitetuista asiakirjoista. Korkein hallinto-oikeus totesi ottaen huomioon julkisuusperiaatteesta salassapitosäännösten laventavalle tulkinnalle seuraavan rajoitteen, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa ei ollut voitu soveltaa arvioitaessa tietopyynnössä tarkoitettujen virkamiesoikeudellisten päätösten julkisuutta ja salassa pidettävyyttä.

Tiivistetysti totean, että edellä olevissa Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeuksien sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa eri asteisesti ymmärrettiin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan perustuen salassapitoon johtavaa tulkintaa. Lopulta kuitenkin ratkaisevaa oli yleinen julkisuusmyönteinen tulkintaperiaate ja sitä koskevien poikkeusten soveltaminen suppeasti. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu, joka liittyy nimenomaan tässä päätöksessä tarkoitettuihin asiakirjoihin, on kuitenkin tässä päätöksessä käsitellyn keskeisen kysymyksen osalta perusteluiltaan suppea. Helsingin hallinto-oikeuden lainkohtaa koskeva tulkinta puolestaan oli lähtökohdaltaan erilainen.

Tässä ratkaisussa ei arvioida sitä, mikä olisi ollut laillisuusvalvojan mielestä lain oikea sisällöllinen tulkinta tässä yksittäisessä tapauksessa. Tuomioistuinten ratkaisujen analyysi on kuitenkin tarpeen sen arvioimiseksi, ovatko kantelun kohteena olevat virkamiehet ”erehtyneet lain sisällöstä” ja jos ovat, niin kuinka vakavasti. Toisin sanoen, oliko kantelun tarkoittamassa asiassa ”lain sisältö” yksiselitteinen vai aidosti tulkinnallinen, ja onko asian ratkaisemisessa myös Vanhan Vaasan sairaalan ja THL:n virkamiesten tekemä tulkinta ollut mahdollinen ja perusteltu.

Arviointi

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin perusteella asiakirjan antamisesta lähtökohtaisesti päättää viranomainen, jonka hallussa se on. Asiakirjan voidaan katsoa olevan viranomaisen hallussa, kun

se on viranomaisella tai viranomaisen määräysvallassa.¹⁰ Kantelijan pyytämät asiakirjat ovat olleet Vanhan Vaasan sairaalan määräysvallassa ja siten sairaalan on voinut tehdä niiden antamista koskevan päätöksen.

Epäselvyyttä käsittääkseni ei ole ollut siitä, etteivätkö kantelijan pyytämät asiakirjat olisi itsessään olleet julkisia asiakirjoja. Sairaala on siltä osin kuin se on kieltäytynyt luovuttamasta kantelijan pyytämiä asiakirjoja soveltanut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Kyseisessä lainkohdassa mainitut asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä lainkohdassa säädettyyn ajankohtaan saakka. Lainkohta sisältää useiden arvioitavien seikkojen (vahinkoedellytyslauseke) lisäksi myös käsitteitä ja ilmaisuja (ilmoitus rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat), joiden sisältö ja laajuus eivät ilmene suoraan käytetyistä käsitteistä ja ilmaisuista. Lainkohdan sanamuodon perusteella ei ole täysin selvää, tuleeko ilmoitus rikoksesta –käsitettä soveltaa yhdessä virkkeessä myöhemmin olevan ilmaisun ”esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat” kanssa vai onko ilmoitus rikoksesta –käsite siitä erillinen. Sinänsä selvää tietysti on, että ilmoitus rikoksesta toimitetaan esimerkiksi poliisille siinä tarkoituksessa, että poliisi esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti toimittaa esitutinnan, mikäli ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Poliisi kuitenkin käyttää harkintavaltaa päättäessään, täyttyykö esitutkintakynnys eikä esitutinnan aloittamista koskevaa päätöstä ilmoitusta tehtäessä vielä ole tehty eikä esitutkintaa siten olemassa¹¹.

Kyseistä lainkohtaa on salassapito-olettamasta huolimatta tulkittava kuten julkisuuslakia muutenkin perustuslaista ilmenevän ja julkisuuslain 1 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain 3 §:ssä säädetyn tarkoituksen mukaisesti julkisuutta ja avoimuutta edistävästi. Tähän velvoittavat myös julkisuuslain 17 §:n 1 momentista ja hallintolain 6 §:stä ilmenevät oikeusperiaatteet ja erityisesti suhteellisuusperiaate. Edellä esitetyn ja julkisuuslain 22 §:n 1 momentin perusteella julkisuuslain salassapitoa koskevia säännöksiä ei voi tulkita laventavasti. Toisaalta tulkinnassa on otettava huomioon myös lainkohdan tarkoitus ja perusoikeuksina suojatut intressit¹². Salassapidon suojattavia intressejä ei tule loukata luovuttamalla salassa pidettävää tietoa vastoin julkisuuslain 22 §:n 2 momentissa säädettyä. Lainkohtaa sovellettaessa on huolellisesti harkittava edellä lain esitöistä ja oikeuskirjallisuudestakin ilmenevästi eri suuntiin vaikuttavia seikkoja.

¹⁰ Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tällaisia ovat tyypillisimmin asiakirjat, joita viranomaisessa käsitellään tai jotka ovat muuten viranomaisen toimitiloissa tai viranomaisen palveluksessa olevalla viranomaisen tehtäviin tai toimialaan liittyvässä tarkoituksessa. Asiakirja on julkisuuslain tarkoittamalla tavalla viranomaisen hallussa siitä huolimatta, että sen omistusoikeus tai mahdollinen tekijänoikeus kuuluu toiselle. (Olli Mäenpää; *Julkisuusperiaate*, 2020, 4. uudistettu painos, s. 82)

¹¹ Esitutkintalakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 177) mukaan pelkkä poliisille tehty tutkintapyyntö ei ilman muuta johtaisi esitutinnan käynnistymiseen, koska momentti jättäisi esitutkintaviranomaiselle harkintavaltaa.

¹² Yhtäältä julkisuus ja toisaalta yksityisyydensuoja syyttömyysolettaman kautta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdasta tai sen esitöistä, kuten ei myöskään julkisuuslaista muuten, ilmene yksilöidysti, mitä ilmoitus rikoksesta -käsite tarkoittaa. Kohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan käsitteen voi katsoa pitävän sisällään ainoastaan ilmoituksen ilman esimerkiksi mahdollisia siihen liitettyjä asiakirjoja. Rikosilmoituksen liitteet voivat tilanteesta riippuen kuitenkin sisältää keskeistä epäiltyyn rikokseen liittyvää tietoa ja olla siten merkittäviä esitutkintakynnyksen täyttymiseen vaikuttavia tietoja sisältäviä asiakirjoja.

Nähdäkseni lain sanamuoto ei sulje pois tulkintaa, jonka mukaan ilmoituksen liitteenä olevat asiakirjat olisivat osa rikosilmoitusta ja sisältyisivät lainkohdassa tarkoitettuun käsitteeseen. Edellä mainittu ei kuitenkaan itsestään selvästi tarkoita sitä, että ilmoituksen liitteenä olevat asiakirjat, jotka on alun perin laadittu muuhun tarkoitukseen, olisivat ilmoituksen tekemisen jälkeen sen perusteella ja sellaisenaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella salassa pidettäviä.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan rikoksesta tehty ilmoitus on salassa pidettävä riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa esimerkiksi ilmoituksen kopio on. Esityksen perustelujen mukaan salassapitoperusteet olisivat lisäksi yleispäteviä eikä niissä siten pääsääntöisesti lueteltaisi viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä.

Tällä perusteella voidaan päätyä tulkintaan, jonka mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa ei tulisi soveltaa viranomaiskohtaisesti ja lainkohdassa tarkoitettua ilmoitus rikoksesta – käsitteen alaan kuuluvat asiakirjat olisivat salassa pidettäviä siitä huolimatta, minkä viranomaisen hallussa ne ovat. Lainkohdassa ei siis näyttäisi säädettävän selkeästi sen soveltamisesta viranomaiskohtaisesti.

Julkisuuslaissa säädetty muutoksenhaku on keino saattaa asiakirjan julkisuutta koskeva asia uudelleen arvioitavaksi. Muutoksenhaun kautta muodostuva vakiintunut ratkaisukäytäntö ohjaa säännösten myöhempää soveltamista, vaikka se ei olekaan yksittäisissä tapauksissa sitova oikeuslähde. Erityistä merkitystä on hallintoasioissa ylimpänä tuomioistuimena toimivan korkeimman hallinto-oikeuden antamilla vuosikirjapäätöksillä, joilla on lain tulkinnan yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta ylläpitävä tehtävä.

Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet ovat edellä mainituissa päätöksissään soveltaneet julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa ja katsoneet, että alun perin muuta tarkoitusta kuin esitutkintaa varten laaditut asiakirjat eivät tule lainkohdan perusteella salassa pidettäviksi, vaikka ne sittemmin toimitettaisiin poliisille esitutkintaa varten.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on arvioinnissaan tuonut kuitenkin esille, ettei julkisuuslain esitöistä ilmene, onko julkisuuslain 24 § 1 momentin 3 kohdan salassapitovelvoitetta tarkoitettu sovellettavaksi myös sellaisiin viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin, jotka ovat alun perin

muuta kuin esitutkinta-asiakirjoja, mutta joista jäljennökset on sittemmin saatu esitutkintaviranomaisen haltuun esitutkintaa varten. Myös Vaasan hallinto-oikeus on oikeudellisessa arvioinnissaan nostanut esille ristiriidan lainkohdan tulkinnasta oikeuskirjallisuudessa omaksutun kannan ja lainkohtaa koskevista esitöistä ilmenevän välillä. Hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole yksilöity oikeuskirjallisuutta, johon siinä viitataan. Päätös on – kuten edellä totesin - myös keskeisiltä perusteluiltaan avoin.

Hallintotuomioistuinten ratkaisuja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisesta ja erityisesti tässä yksilöidystä kysymyksestä on julkaistu hyvin niukasti. Esimerkiksi edellä mainittua Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöstä ei näytä julkaistun eikä sitä ole saatavissa esimerkiksi Finlexistä. Päätökseen ei ole haettu muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joten käytettävissä ei ole myöskään korkeimman hallinto-oikeuden arviota ja näkemystä siitä.

Poiketen edellä mainituista Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeuden päätöksistä Helsingin hallinto-oikeus lähti edellä mainitussa ratkaisussaan siitä, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa voidaan soveltaa tietoihin, joiden julkisuudesta voi aiheutua lainkohdassa ja sen esitöissä tarkoitettuja haitallisia seurauksia, vaikka tieto ei sisältyisi lainkohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Helsingin hallinto-oikeuden arvioima tapaus eroaa Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeuksien käsittelemistä tapauksista sikäli, että julkisuutta ja salassapitoa koskevan arvioinnin kohteena oli hallinnollinen päätös, joka ei asiakirjana sisältynyt esitutkinta-aineistoon. Sen sijaan päätös sisälsi tietoa, joka oli peräisin esitutkinta-aineistosta. Helsingin hallinto-oikeus lähti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisessa – soveltaessaan sitä lainkohdassa tarkoitettuun tietoon eikä asiakirjaan - eri näkökulmasta kuin Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet.

Vaikka korkein hallinto-oikeus totesi edellä mainitussa ratkaisussaan lainkohdan tarkoituksen toteutumista koskevien näkökohtien puoltavan Helsingin hallinto-oikeuden omaksumaa kantaa lainkohdan soveltamisessa, se kuitenkin lähti oikeudellisessa arvioinnissaan siitä, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta koskee tietynlaisia asiakirjatyyppejä eikä siis hallinto-oikeuden katsomalla tavalla tiettyjä tietoja. Korkein hallinto-oikeus vahvisti vuosikirjaratkaisullaan tulkintaa, jonka mukaan lainkohdan salassapitosäännöstä tulee soveltaa asiakirjaperusteisesti.

Ratkaisu ei kuitenkaan anna vastausta nyt käsiteltävänä olevan asian arvioinnin kannalta merkitykselliseen kysymykseen ilmoitus rikoksesta -käsitteen sisältöön. Se vahvistaa kylläkin tulkintaa, jonka mukaan ainoastaan lainkohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä. Ratkaisun perusteella salassapitoa muihin asiakirjoihin ei voisi perustaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan, vaikka ne sisältäisivät lainkohdassa tarkoitetuissa asiakirjoissa olevia tietoja.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamista koskevia julkaistua oikeuskäytäntöä näyttää siis olevan niukasti eikä hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntö siitä, tuleeko lainkohdasta soveltaa tieto- vai asiakirjapohjaisesti ole ollut aivan yhtenäinen. Korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainittu ratkaisu on tältä osin nyttemmin selventänyt oikeudellista tilaa.

Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset on annettu Vanhan Vaasan sairaalan kantelussa tarkoitetun päätöksen antamisen jälkeen, eikä korkeimman hallinto-oikeuden antama ohjaava vuosikirjaratkaisu ole ollut käytettävissä sairaalan tehdessä päätöstä. Nämä ratkaisut yhdessä Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeuksien ratkaisujen kanssa voidaan kuitenkin ottaa huomioon sen arvioimisessa, kuinka selkeä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa koskeva oikeustila on ollut.

Johtopäätökset

Vanhan Vaasan sairaalalla on ollut velvollisuus käsitellä ja ratkaista kantelijan tekemä asiakirjapyyntö. Asiaa käsitellessään sairaalalla on ollut velvollisuus tuntea lain sisältö ja epäselvässä tapauksessa hallintolain 31 §:n mukaisesti selvittää sovellettavien säännösten sisältö toimiakseen perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lakisidonnaisuuden vaatimuksen mukaisesti.

Asiakirjapyyntönsä kannalta keskeisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan sisältyvän salassapito-olettaman perusteella lainkohdassa tarkoitetut asiakirjat ovat olleet salassa pidettäviä. Säännös ei sen sanamuodon ja esitöiden perusteella ole selkeä eikä siinä käytettyjen käsitteiden ja ilmaisujen sisältö ja laajuus ole täsmällisiä. Selvää ei siis ole myöskään lainkohdan tarkoittamien asiakirjojen salassapidon oikeudellinen vaikutus muussa tarkoituksessa laadittujen, mutta lainkohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin liitettyjen asiakirjojen, julkisuuteen. Julkaistua oikeuskäytäntöä säännöksen soveltamisesta on niukasti ja korkeimman hallinto-oikeuden soveltamiskäytäntöä ohjaava vuosikirjaratkaisu on annettu kantelijan asiakirjapyyntönsä ratkaisemisen jälkeen. THL:n selvityksestä ilmenee, että myös joissakin muissakin viranomaisissa lainkohtaa on juuri nyt käsitellyiltä osin pidetty tulkinnallisena ja soveltamiseen katsottu liittyvän ongelmia.

Näkemykseni mukaan lainkohta ei ole sillä tavoin tarkkarajainen ja täsmällinen, kuin julkisuuden rajoittamista koskevan säännöksen tulisi olla yhtäältä julkisuusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi ja toisaalta salassa pidettävien intressien suojaamiseksi. Säännös on siten mahdollistanut erilaiset päätöksessäni edellä käsitellyt lainmukaiset tulkintavaihtoehdot, jonka vuoksi minulla ei edellä esitetyn perusteella ole perusteita arvioida Vanhan Vaasan sairaalan talouspäällikön ylittäneen harkintavaltaansa niin, että se edellyttäisi laillisuusvalvonnallista kannanottoa.

Sairaala on selvityksensä mukaan selvittänyt julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan sisältöä pyytämällä oikeudellista apua THL:lta, joka päätöksenteon jälkeen käytti apunaan myös ulkopuolista oikeudellista asiantuntemusta. Sairaala on siis tunnistanut asiakirjapyyntönsä oikeudellisen vaativuuden ja asian käsittelijä ymmärtänyt sen olevan ammatillisen osaamisensa ulkopuolella.

Laitos on selvityksensä mukaan tulkinnut lainkohtaa niin, että rikosilmoitukseen liitetyt kantelijan pyytämät asiakirjat eivät ilmoituksen tekemisen jälkeen ole enää olleet laitoksen hallussa ja laitoksella on ollut oikeus tukeutua esitutkintaviranomaisen näkemykseen asiakirjojen salassapidosta.

Minulla ei käytettävissäni olevien tietojen perusteella ole aihetta katsoa, että päätyessään sairaalan päätöksestä ilmenevään tulokseen, sairaala taikka sitä oikeudellisesti neuvonut THL olisivat laiminlyöneet hallintolain 31 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuutensa selvittää soveltamansa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan sisältöä sekä kantelijan pyytämien asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa. Tässä arviossa keskeistä on, kuten edellä tässä ratkaisussa on esitetty, että julkisuuslainsäädäntö ja erityisesti tähän tapaukseen soveltuva sääntely on tulkinnanvaraista ja aukollista.

Kantelussa arvosteltu menettely voisi rikosoikeudellisesti tulla arvioitavaksi lähinnä rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n perusteella. Kun tämän ratkaisun perusteella virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa virkavelvollisuuden rikkomista ei laillisuusvalvonnallisen arvioinnin perusteella ole osoitettavissa, ei ole myöskään tarpeen enemmälti arvioida asiaa rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen näkökulmasta.

Toimenpiteet

Saatan päätökseni ja siinä esittämäni huomiot julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisesta tiedoksi oikeusministeriölle, jonka asettama työryhmä valmistelee julkisuuslain ajantasaistamista.

Julkisuusperusoikeuteen ja julkisuusperiaatteeseen kuuluu oikeus saada asiakirjan julkisuutta koskeva asia käsitellyksi ilman viivytystä ja saada tieto julkisesta asiakirjasta mahdollisimman pian. Tiedonsaannin viiveettömään toteutumiseen vaikuttavat myös viiveet asiakirjapyyntöihin annetuista päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelemisessä hallinto-oikeuksissa¹³. Viivytyksettömyyden turvaamisen tärkeän perusoikeusolottuvuuden vuoksi olen tästä ratkaisusta erillisesti ryhtynyt selvittämään julkisuuslain mukaisten asioiden käsittelyaikoja hallinto-oikeuksissa (OKV/659/70/2022).

¹³ Esimerkiksi kantelija sai pyytämänsä asiakirjat muutoksenhaun jälkeen vasta noin vuoden ja kahdeksan kuukauden kuluttua asiakirjapyyntönsä tekemisestä.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen