

Lasse Ahti

SÄHKÖISTEN TIETOPYYNTÖJEN ONGELMAKOHDAT HAMINAN KAUPUNGIN TIETOPYYNTÖPROSESSISSA

Opinnäytetyö

Tradenomi,

Liiketalouden tutkinto-ohjelma (AMK)

2023



**Kaakkois-Suomen
ammattikorkeakoulu**

Tutkintonimike	Liiketalouden tutkinto-ohjelma, tradenomi (AMK)
Tekijä/Tekijät	Lasse Ahti
Työn nimi	Sähköisten tietopyyntöjen ongelmakohdat Haminan kaupungin tietopyyntöprosessissa
Toimeksiantaja	
Vuosi	2023
Sivut	33 sivua
Työn ohjaaja(t)	Mirka Loponen

TIIVISTELMÄ

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää Haminan kaupungin tietopyyntöprosessin ajankohtainen toimivuus ja tutkia, mitä ongelma- ja kehityskohteita prosessissa esiintyi kaupungin tietopyynnöistä vastaavien asiantuntijoiden sekä kirjaamon henkilökunnan haastattelujen perusteella. Työn toisena tavoitteena oli saada selville ja vertailla, toteutuvatko aiemmat, laajassa tutkimusjulkaisussa todetut, 209 suomalaisen kunnan tietopyyntöjen yleiset ongelmakohdat vuosilta 2015–2016 Haminan kaupungin tietopyyntöprosessissa. Tietopyyntöjen osalta tutkimus rajattiin käsittelemään sähköisiä, julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä, joilla haluttiin saada tietoa viranomaisten julkisista asiakirjoista.

Opinnäytetyössä käytettiin laadullista tutkimusmenetelmää ja asiantuntija-haastattelut toteutettiin puolistrukturoidulla sähköpostihaastattelulla. Haastattelukysymykset lähetettiin kymmenelle tietopyynnöistä vastaavalle asiantuntijalle, joista viideltä saatiin vastaukset. Työn teoriaosassa on kuvattu julkisuuslakia, oikeusministeriön julkisuuslain uudistushanketta, oikeuskirjallisuutta, hallintolakia, aiempia tutkimusjulkaisuja eri kuntien tietopyyntöprosessien ongelmakohdista sekä oikeudellisia kannanottotapauksia, jotka koskivat sähköisiä tietopyyntöjä ja niistä tulleita kanteluita.

Opinnäytetyön johtopäätökset olivat seuraavat: Haminan kaupungin tietopyyntöprosessi on hyvällä tasolla, ja kaupungin asiakirjajulkisuuskuvaukseen toimii hyvänä ohjeistuksena tietopyyntöjen lähettäjiä kuvaten, miten tietopyynnot ovat yksilöitävä sekä minne ne osoitetaan. Tietopyyntöprosessin ongelma- ja kehityskohteet asiantuntijahaastatteluiden perusteella olivat viranomaisten kommunikointivaikeudet, toimimaton delegointi viranomaisten välillä sekä heikko julkisuuslain tulkinta tietopyyntöjen seulonnassa sekä sähköisen allekirjoituksen puuttuminen. Työn toisena tavoitteena saatiin selville, että Haminan kaupungin tietopyyntöprosessissa esiintyi kaksi yleistä ongelmakohtaa kuten 209 suomalaisessa kunnassa vuonna 2016. Ongelmakohdat olivat vaikeudet tulkita julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä ja niihin sisältyviä velvollisuuksia sekä viranomaisten heikko vuorovaikutuksellinen delegointi.

Asiasanat: tietopyyntö, asiakirja, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta

Degree title	Bachelor of business administration
Author (authors)	Lasse Ahti
Thesis title	Electronic, public information request problems in the information request process in the city of Hamina
Commissioned by	
Time	2023
Pages	33
Supervisor	Mirka Lopenen

ABSTRACT

The objective of this thesis was to find out the current functionality of the city of Hamina's public information request process and to investigate which problems and development targets occurred in the process based on interviews with authorities responsible for the city's public information requests and the staff of the registry office. The second goal of the work was to find out and compare whether the previous common problems of public information requests of 209 Finnish municipalities from 2015–2016, stated in an extensive research publication, are realized in the information request process of the city of Hamina. Regarding information requests, the research was limited to handling electronic, public information requests in accordance with the act on the openness of government activities, which wanted to obtain information about the public documents of the government activities.

This thesis used a qualitative research method, and the authority interviews were carried out using a semi-structured email interview. The interview questions were sent to ten city's authorities responsible for information requests, five of whom replied to questions. In the theoretical part of the work, the publicity law, the reform project of the Ministry of Justice's publicity law, legal literature, administrative law, previous research publications on the problem areas of information request processes in different municipalities and legal opinion cases concerning electronic information requests and complaints resulting from them are described.

The conclusions of the thesis were as follows: The city of Hamina's information request process is at a good level, and the city's document publicity description serves as a good guideline for senders of information requests, describing how information requests must be identified and where they should be addressed. Based on the authority interviews, the problem and development areas of the information request process were the authorities' key communication difficulties, dysfunctional delegation between the authorities, as well as weak interpretation of the Publicity Act in the initial screening of information requests, and the absence of an electronic signature. The second goal of the work came out and the conclusion were that there were two general problems in the information request process of the city of Hamina, as in 209 Finnish municipalities in 2016. The problems were the difficulties in interpreting information requests according to the Publicity Act and the obligations included in them, as well as weak interactive delegation of the authorities.

Key words: information request, document, act on the openness of government activities

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	JULKISUUDEN KÄSITE	6
3	JULKISUUSPERIAATE SEKÄ JULKISUUSLAKI JA SEN AJANTASAISTAMINEN	7
4	VIRANOMAISEN ASIAKIRJA JULKISUUSLAIN MUKAAN	10
4.1	Asiakirjan julkisuuden alkamisajankohta.....	11
4.2	Ei-julkiset viranomaisen asiakirjat	12
5	VIRANOMAISEN MÄÄRITELMÄ.....	14
5.1	Tiedon pyytäminen viranomaiselta	14
5.2	Tietopyynnön yksilöinti.....	14
5.3	Tietopyynnön esittäminen ja perusteleminen.....	15
5.4	Tiedon saaminen viranomaiselta ja tiedon saamistavat.....	16
5.5	Viranomaisen päätösvalta tiedon antamisesta ja päätöksenteko	17
5.6	Viranomaisen velvollisuus tehdä päätös	17
5.7	Oikeus siirtää tietopyynnön käsittely toiselle viranomaiselle	18
5.8	Valitusoikeus kielteisestä päätöksestä.....	19
6	OIKEUS TIETOON VIIVYTYKSETTÄ.....	19
7	TUTKIMUSMENETELMÄT JA AIHEEN KIRJALLISUUS	22
8	AIEMPI TUTKIMUS	23
9	HAMINAN KAUPUNGIN ASIAKIRJAJULKISUUSKUVAUS	28
9.1	Haminan kaupungin asiakirja-arkistot sekä tietovarannot.....	28
9.2	Arkistoista koostuvat tietovarannot	29
10	HAASTATTELUN TOTEUTUS JA TULOKSET	29
11	YHTEENVETO	32
	LÄHTEET.....	33

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön kohteena on Haminan kaupunki, ja työn tavoitteena on selvittää kaupungin tietopyyntöprosessin ajankohtainen toimivuus ja siinä esiintyvät ongelmakohdat sekä kehityskohteet, kun tietopyyntöprosessissa käsitellään asianosaisten lähettämiä, julkisuuslain mukaisia sähköisiä tietopyyntöjä, jotka koskevat viranomaisten julkisia asiakirjatietoja. Opinnäytetyöllä ei ole toimeksiantajaa.

Työn teoreettisessa viitekehyksessä kuvataan tutkimuksen kannalta tärkeimpiä oikeuskirjallisuuden teoksia, lakilähteitä, tutkimusjulkaisuja, apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerin oikeustapaus kannanottoja vuosilta 2020–2023 sekä aiempia ilmi tulleita tietopyyntöjen ongelmakohtia ja haasteita. Työn keskeisimpänä lakina toimii julkisuuslaki eli laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä siihen sisältyvä asiakirjajulkisuus. Työn tutkimusmenetelmä on kvalitatiivinen eli laadullinen, ja sähköpostihaastattelu toteutetaan tietopyyntöjen käsittelijöille puolistrukturoituna haastatteluna. Työssä kuvataan myös oikeusministeriön valmistelevaa uutta julkisuuslain ajantasaistamishanketta.

Työn johtopäätöksinä todetaan, että Haminan kaupungin tietopyyntöprosessi toimii hyvin ja vähäisiä kehityskohteita tuli esille viranomaisten keskinäisessä kommunikaatiossa, delegoinnissa sekä tietopyyntöjen seulonnassa julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen osalta. Edellä mainitut kehityskohteet ovat vähäisiä, mutta samoja kehityskohteita oli tullut ilmi monissa muissa kunnissa vuoden 2016 laajassa tietopyyntöprosessiin ja tietopyyntöihin liittyvässä kyselytutkimuksessa, johon vastasi yli 200 kuntaa eri puolilta Suomea. Tämänhetkisen julkisuuslain ajantasaistamiselle on myös tarvetta, ja se selkiyttää nykyistä hankalasti tulkittavaa lakia julkisuuslainmukaisten tietopyyntöjen osalta.

2 JULKISUUDEN KÄSITE

Julkisuus käsitteenä on laaja sekä monitulkintainen ja liittyy hyvin kiinteästi sananvapauteen, avoimuuteen tai läpinäkyvyyteen julkisen vallan toiminnan seuraamisessa. Julkisuus voidaan ymmärtää paikaksi, tilaksi tai aatteeksi. Julki-

suus yleisesti tarkoittaa ihmisoikeutta ja perusoikeutta. Kun puhutaan julkisuudesta käsitteenä, se voidaan jakaa neljään tilaan, jotta ymmärretään, minkälaista julkisuutta tarkoitetaan:

- 1) Julkinen toiminta on yksityisen toiminnan vastakohta.
- 2) Avoin julkisuus julkisuusperiaatteen alaisena tilana, jossa julkinen tieto on kaikkien saatavilla.
- 3) Tila, jossa julkisuutta harjoitetaan aktiivisesti (kansalaisyhteiskunnallinen toiminta.)
- 4) julkisen organisaation ja viranomaistoiminnan julkisuus, ja näillä tavoilla on oikeus julkisen vallan käyttöön. (Neuvonen 2017, 11–19.)

Kuten edellä on kuvattu, julkisuus terminä on laaja käsite, joka voidaan ymmärtää monilla eri tavoilla mutta voidaan rajata tarkasti. Julkisuuden avoimuuden sekä läpinäkyvyyteen voi sisältyä myös riskejä. Työn kannalta olennaisin riski liittyy viranomaisen julkisiin asiakirjoihin ja niiden luovutukseen heikon julkisuusperiaatteen sekä julkisuuslain tuntemuksen perusteella viranomaisessa.

3 JULKISUUSPERIAATE SEKÄ JULKISUUSLAKI JA SEN AJANTASAISTAMINEN

Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731, 2. luku 12. § 2. mom.) mainitaan seuraavasti: ”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.” Julkisuusperiaate on perusoikeus ja ilman asiallisia sekä laissa määrittäjiä syitä tietojen saantia ei tule rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.

Julkisuusperiaate antaa kansalaisille mahdollisuuden osallistua julkiseen päätöksentekoon ja valvoa, miten julkista valtaa käytetään sekä valvoa omia oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuusperiaatteeseen sisältyy asiakirjajulkisuuden lisäksi käsittelyn julkisuus, tiedottaminen ja tiedonhallinta. (Krakau & Haapalehto 2020, 19.)

Vuodesta 1999 on sovellettu julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 jolla on kumottu aiempi voimassa ollut laki yleisten

asiakirjojen julkisuudesta (laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 83/1951. Julkisuuslakia sovelletaan tietopyyntöihin, jotka kohdistuvat viranomaisten julkisiin asiakirjoihin ja joista poikkeuksen muodostavat vain lain erityissäännökset. Lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille sekä yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja varojen käyttöä. Viranomaisten velvollisuutena on ratkaista julkisuuslakia ja erityislakeja tulkiten saamansa julkisiin asiakirjoihin kohdistuvat tietopyynnöt. (Krakau & Haapalehto 2020, 21.)

Vanhan asiakirjajulkisuuslain (Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 83/1951) ero nykyiseen voimassa olevaan julkisuuslakiin (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) oli sen suppeampi vaikutus viranomaistoimintaan. Vanha laki käsitti ja velvoitti vain perinteiset viranomaiset sekä viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet näytettäväksi kansalaisille ja antamalla mahdollisuus tietojen saamiseen, kun voimassa olevalla lailla säädettiin laajennus velvoittamaan viranomaisia tiedottamaan, jakamaan sekä tuottamaan tietoa hyvää tiedonhallintatapaa noudattaen. (Salovaara 2003, 1.)

Julkisuuslain piiriin kuuluviin viranomaisiin on kohdistunut paljon oikeustapauksia, kanteluita tietopyynnöistä ja julkisten asiakirjojen käsittelyihin liittyvistä ongelmista. Oikeustapauksia on käsitellyt hallinto-oikeus (HAO), korkein hallinto-oikeus (KHO) sekä valtioneuvoston oikeuskansleri.



Kuva 1. Julkisuusperiaate. 2023.

Kuvasta 1 käy ilmi neljä edellä kuvattua kohtaa sisältäen julkisuusperiaatteen kuvauksen perustuslain kirjausten mukaan sekä siihen sisältyvän yleislain viranomaisten toiminnan julkisuudesta sen säättäessä tarkemmin perustuslain määräyksiä viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Tietyt erillislait rajoittavat julkisuuslain avoimuutta. Oikeustapaukset ja kantelut ovat kohdistuneet tietopyyntöihin joihin viranomaisen ei ole vastannut laissa määrättyssä ajassa tai kantelun aihe on ollut tietopyyntöprosessin toimimattomuus.

Digitalisaation yleistyessä ja muuttaessa toimintaympäristöä sekä viranomaisten toimintatapoja on oikeusministeriö asettanut työryhmän ajalle 22.1.2021–30.6.2023 hankkeeseen, jonka tehtävänä on yleisesti kuvattuna ajantasaistaa julkisuuslakia ja tehdä siitä avoimempaa sekä selkeämpää. Nimittäin valtaosa käsitellyistä tiedoista on sähköisessä muodossa, mutta myös henkilötietojen käsittelyä ja suojaa koskevat sääntelyt ovat muuttuneet. (Valtioneuvosto 2023.)

Julkisuuslain sääntelyn toimivuutta on tarkasteltu viimeksi kokonaisuutena vuosituhaten alussa, ja siitä on kertynyt paljon soveltamiskokemusta sekä huomattava määrä tulkintakäytäntöjä niin ylimpien laillisuusvalvojen kuin tuomioistuimien toimesta. Näiden tulkintojen ja kokemusten myötä on tullut esille erityyppisiä selkeyttämis- ja kehittämistarpeita lainsäädännön osalta. (Valtioneuvosto 2023.)

Työryhmän tarkempia selvityksiä ja arviointeja lain uudistamiselle ovat seuraavat:

- 1) julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisia hallintotehtäviä hoitaaviin julkisyhteisöjen omistuksissa oleviin yhteisöihin, kuntakonserneihin, säätiöihin ja yhdistyksiin
- 2) viranomaisten asiakirjojen julkisuuden sekä henkilötietojen välisen suojan suhteen selkiyttäminen (Valtioneuvosto 2023.)
- 3) julkisuuden toteutumisen ja siihen liittyvien ongelmien, jotka liittyvät julkissääntelyn käytännön soveltamiseen. (OM 2023.)

4 VIRANOMAISEN ASIAKIRJA JULKISUUSLAIN MUKAAN

Julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka on laatinut itse viranomainen tai viranomaisen palveluksessa oleva, tai asiakirja, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisten asiakirjoihin sovelletaan siis julkisuuslain mukaisia asiakirjoihin kohdistuvia säännöksiä ja käsittelyitä. (Voutilainen 2019, 284). Julkisuuslain mukaisella viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan kirjallista ja kuvallista esitystä mutta myös viestiä, joka koostuu yhteenkuuluvista, käyttöönsä tarkoitetuista merkeistä, jotka saadaan selville automaattisen tietojenkäsittelyn, äänen, kuvantoistolaitteiston tai muiden apuvälineiden avulla.

Kirjallisella asiakirjalla tarkoitetaan lähes kaikkea informaatiota, joka on kirjallisessa muodossa tulkittavissa tai muuten ymmärrettävässä muodossa sekä sen asiasisältö on ilmaistavissa kielellisin keinoin.

Esimerkkejä viranomaisten laatimista ja hallussa olevista asiakirjoista ovat esimerkiksi seuraavat:

- 4) asiarekisterit, diaarit, asiakirjaluettelot
- 5) Viranomaisen selvityspyynnöt, lausunnot, esitykset
- 6) Aloitteet, tutkimukset, selvitykset, muistiot, pöytäkirjat
- 7) Päätökset, lausunnot, toimituskirjat, tuomioistuimen ratkaisut

Esimerkkejä kuvallisista esityksistä, jotka ovat viranomaisen asiakirjoja, ovat seuraavat:

- Kartat, kuvat, hahmotelmat sekä piirustukset.

Myös erilaiset sähköiset lomakkeet, jotka on laatinut viranomainen tai sen toimeksiannosta laaditut lomakkeet, kuuluvat viranomaisen asiakirjoihin. Myös mediapalveluihin toimitetut viestit sekä viranomaisen erilaiset nauhoitteet kuuluvat viranomaisten asiakirjoihin. (Voutilainen 2019, 288.)

Myös yritys, joka tuottaa palveluita viranomaisen lukuun ja yrityksessä muodostuneet asiakirjat esimerkiksi palvelutuotannon myötä ovat viranomaisen asiakirjoja, eivät yrityksen sillä palvelun on tilannut viranomainen (Voutilainen 2019, 286). Yksityinenkin viranomaisille toimitettu asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle sen toimialaan, käsittelyä varten tai sen tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Kun viranomaiselle tulee käsittelyyn sähköpostia, viranomaisen on varmistettava sähköpostin sisältö ja luonne viranomaisen asiakirjana. Sähköpostiviesteistä osa voi olla viranomaisille tarkoitettuja sisäisiä viestejä, jotka koskevat viranomaisen sisäistä työskentelyä ja siihen liittyviä muistiinpanoja. Henkilöiden, jotka työskentelevät viranomaisen yksiköissä, pitää tiedostaa sähköpostin luonne ja merkitys viranomaisen asiakirjana sekä rekisteröidä asiakirja asiarekisteriin säännösten ja määräysten mukaisesti. Sähköpostiviesti, joka tulkitaan viranomaisen asiakirjaksi, pitää säilyttää ja mahdollisesti arkistoida. (Voutilainen 2019, 290.) Viranomaisen asiakirjoihin kuuluvat myös asiakirjat, jotka sisältävät osin tai kokonaan salassa pidettäviä tietoja. (Voutilainen 2019, 284.)

4.1 Asiakirjan julkisuuden alkamisajankohta

Asiakirja tulee julkiseksi silloin, kun se tiettyinä ajankohtana tulee julkisuusperiaatteen piiriin ja kokonaisuudessaan julkisuuslain soveltamisalaan. Kun asiakirja saapuu tai valmistuu viranomaiselle ja siitä on tehty päätös, asiakirja tulee julkiseksi. Julkiseksi tulemisen pääsääntö on se, että vasta viranomaiselle julkiseksi tullut asiakirja on julkinen ja siitä on jokaisella oikeus saada tieto mutta asiakirjan pelkästään julkiseksi tuleminen ei automaattisesti takaa yleistä tiedonsaantioikeutta, sillä asiakirja julkiseksi tulemisen jälkeen voi sisältää salassa pidettävää tietoa. Vaikka asiakirja on tullut julkiseksi, se ei syrjäytä siihen mahdollisesti sisältyviä salassapitosäännöksiä, sillä asiakirja, joka on tullut julkiseksi ja kuuluu julkisuusperiaatteen piiriin, voi olla salassapitovelvoitteen kohteena. Esimerkkinä salassapitovelvoite voi koskea liikesalaisuuksia sekä terveystietoja, jotka eivät ole julkista tietoa. Julkisuuslain 7.3 §) mukaan myös sähköinen asiakirja on viranomaisen asiakirja ja tulee julkiseksi, kun se on viranomaisen käytettävissä. Tyypillinen esimerkki sähköisestä asiakirjasta

on viranomaiselle toimitettu sähköpostiviesti, joka on silloin viranomaisen käytettävissä ja tulee julkiseksi, kun sen sisältö on selvitetty. (Mäenpää 2020, 101–104.)

4.2 Ei-julkiset viranomaisen asiakirjat

Viranomaisilla on hallussaan kahdenlaisia asiakirjoja, jotka jäävät julkisuuslain ulkopuolelle. Nämä asiakirjat ovat siis viranomaisen hallussa mutta niitä ei pidetä viranomaisen asiakirjoina. Julkisuuslain ulkopuolelle jäävät asiakirjat määritellään julkisuuslain 5. §:n momentin 3 ja 4 mukaan. Asiakirjaa ei pidetä viranomaisen asiakirjana, kun siihen ei sovelleta asianosaisen tiedonsaantioikeutta, joka kohdistuu myös muihin kuin julkisiin asiakirjoihin. Poikkeuksena asiakirjasta voidaan antaa tieto, jota ei pidetä viranomaisen asiakirjana, jos tietoon ei sisälly salassapitoa.



Kuva 2. Neljään kohtaan jaettu, pelkistetty kaavio asiakirjoista, joita ei luokitella viranomaisten asiakirjoiksi. Julkisuuslaki. 2023.

Aiemmin mainitut kahdentyyppiset viranomaisen hallussa olevat asiakirjat jaetaan ei-asiakirjoihin sekä viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoihin. Ei

asiakirja on viranomaiselle tullut tai viranomaisen laatima asiakirja, jota ei erityisien syiden takia pidetä viranomaisen asiakirjana. Julkisuuslaki 5 §; momentti määrittelee ei-asiakirjat, ja seuraavassa on niitä koskevia esimerkkejä. (Mäenpää 2020, 91.)

- yksityiskirjeet
- alustavat luonnokset sekä muistiinpanot
- viranomaisen sisäiseen käyttöön hankitut asiakirjat
- toimeksiantoon liittyvät asiakirjat
- löytötavarat.

Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat ovat viranomaisen hallinnassa olevat tai viranomaisessa laaditut sisäisen työskentelyn asiakirjat joihin julkisuuslakia sovelletaan vain rajoitetusti. Sisäinen työskentely on viranomaisen toimintaa, jolla luodaan puitteet ja perusta viranomaisen päätöksenteolle sekä tehtäville. Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat esimerkiksi: neuvottelut viranomaisessa työskentelevien välillä, yhteydenpito, sähköpostiviestit, epäviralliset kommentit, sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat, työnohjaus sekä valvontamääräykset. (Mäenpää, 2020, 96.) Jos sisäisen työskentelyn asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, jotka ovat arkistolain mukaan arkistoitava, niin ne soveltuvat julkisuuslain piiriin. (Julkisuuslain 5.4 §: Mäenpää 99–100, 2020.)

Keskeneräiset asiakirjat sekä valmisteluasiakirjat ovat viranomaisen valmistelussa olevia asiakirjoja tai tietoja, jotka eivät ole vielä julkisia mutta joista viranomainen voi harkinnanvaraisesti antaa tietoja. Edellä mainitut asiakirjat eivät voi kuitenkaan jäädä ei-julkisiksi. (Mäenpää 101, 2020.)

Salattu asiakirja ei ole pääsääntöisesti julkinen, ja saadakseen tietoa salatusta asiakirjasta on hakijan ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus. Salattu asiakirja vaatii aina viranomaisen luvan asiakirjan tai tiedon luovutukseen. Tilastointi, tieteellinen tutkimus tai viranomaisen selvitys suunnittelutyötä varten ovat poikkeuksia ja yksittäistapauksia, joiden perusteella viranomainen voi myön-

tää luvan tietojen saamiseen, jos on huolehdittu, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on määrätty. (Korkein oikeus 2023.) Kuvasta 2 käy ilmi neljään kohtaan rajatut ei-viranomaisen asiakirjat.

5 VIRANOMAISEN MÄÄRITELMÄ

Julkisuuslain 4. §:n momentissa 1 on määritelty viranomaiset, joihin kyseistä lakia sovelletaan: ”viranomaisella tarkoitetaan julkisen organisaation, erityisesti valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen toimielimiä.” Viranomaisen määritelmä on säädetty paljon laajemmaksi kuin oikeustieteissä tai yleiskielessä käytettävästä viranomaisen käsitteestä, ja sen on säätänyt perustuslakivaliokunta tarkoituksenaan mahdollistaa viranomaisten julkisten asiakirjojen julkisuuden parempi toteutuminen niissä tapauksissa, joissa käytetään julkista valtaa. (Mäenpää 124, 2020.) Näillä viranomaisilla on yksityinen päätösvalta julkisen vallan käyttöön. Viranomainen voi olla myös yksityinen taho (laitos, säätiö sekä yhteisö mutta myös yksityishenkilö hoitaessaan julkista tehtävää ja käyttäessään julkista valtaa. (Koski & Kuutti 12, 2016.)

5.1 Tiedon pyytäminen viranomaiselta

Kun tietopyynnön kohteina ovat viranomaisen asiakirjat tai tiedot, joiden julkisuutta säätelee julkisuuslaki ja erityisesti sen luku 3, jossa on määritelty oikeus saada tieto asiakirjoista, ja sen 4. luku tiedon antaminen asiakirjoista. Näissä edellä mainituissa julkisuuslain kolmannessa ja neljännessä luvussa sääntelyn kohteena ovat viranomaisen hallussa oleva tallennettu tieto, johon tiedonsaantioikeus sekä sen rajoitukset kohdistuvat. Tiedonsaantioikeus toteutuu pyytämällä viranomaisen hallussa oleva asiakirja tai tallennettu tieto tai tiedot, ja viranomainen arvioi asiakirjan sekä siihen sisältyvän tiedon julkisuuslakia tulkiten. (Mäenpää 288–289, 2020.)

5.2 Tietopyynnön yksilöinti

Julkisuusperiaate antaa jokaiselle oikeuden hakea ja saada julkista tietoa viranomaisen tallenteista ja tietoineistoista. Vaikka viranomaisilla ei ole suurempaa toimivaltaa määritellä millä hakuperusteilla tietoja haetaan, on julkisuuslaissa tiettyjä vähimmäisvaatimuksia, joita viranomaisille tehtäviltä tieto-

pyynnöiltä edellytetään. Julkisuuslain määrittämä yksilöintivaatimus tietopyynnölle on, että se on tehtävä riittävän yksilöidysti. Tietopyynnön riittävällä yksilöinnillä viranomainen voi selvittää mitä asiakirjan tietoja tai asiakirjaa pyyntö koskee. (Julkisuuslain 13.1 §.) Tietopyyntö on julkisuuslain mukainen, kun se on tehty riittävän selkeästi sekä siitä käy ilmi mitä asiakirjaa tai tietoja pyyntö koskee, ja edellä mainittujen riittävästi yksilöivien tietojen perusteella viranomainen selvittää tiedot tai asiakirjat, jos se noudattaa tiedonhallintavelvoitteitaan.

Jos tietopyyntö on liian laajasti määritelty tai asiallisesti rajoitukseton se ei täytä julkisuuslaissa määriteltyä yksilöintivaatimusta. Yksilöintivaatimuksella on myös merkitystä viranomaisen kannalta koska viranomaista ei voi julkisuuslain nojalla velvoittaa laatimaan selvityksiä jostakin tietystä osa-alueesta, joka koskee esim. tiettyä kysymysryhmää, joita julkiset asiakirjat koskevat. (Voutilainen 289–291, 2020.)

5.3 Tietopyynnön esittäminen ja perusteleminen

Julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on oikeus itse päättää, minkälaisia julkisia tietoja hän haluaa saada viranomaisten hallussa olevista tietoaineistoista ja tallenteista. Tietopyynnön esittämistä ei siis voi rajoittaa. Tietopyyntö on esitettävä viranomaiselle, jonka hallussa julkinen asiakirja tai tietoaineisto on koska sillä on toimivalta päättää, luovutetaanko asiakirja tai tiedot pyytäjälle julkisuuslain 14. §:n mukaan. Tietopyyntö voidaan tehdä esimerkiksi ministeriölle tai virastolle, jotka ovat asianosaisia tai sitten suoraan näiden henkilöstöön kuuluville virkamiehille. Tietopyyntö julkisesta asiakirjasta pyydetään joko sähköisesti, suullisesti tai kirjallisesti. Tässä tutkimuksessa käsitellään vain sähköistä tietopyyntöä yleisistä viranomaisen asiakirjoista. Myös viranomainen voi ehdottaa pyynnölle omaa ilmoittamaansa yhteydenottomuotoa mutta se ei voi kuitenkaan edellyttää esim. sähköisen tai kirjallisen lomakkeen käyttöä pyynnön tekemisessä. (Voutilainen 292–293, 2020.)

Tietopyyntöä ei tarvitse perustella kuin tietyissä tapauksissa. Asiakirjan tai tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää mihin hän julkista tietoa käyttää. Pyytjä voi käyttää tietoja esimerkiksi valitukseen, joka liittyy viranomaisen toimintaan, tie-

tojen kaupalliseen merkitykseen pyytäjälle itselleen tai saadakseensa selvityksen johonkin epäkohtaan. Tietopyynnön kohdistuessa asiakirjaan, joka on salassa pidettävä, on tiedon pyytäjällä lain edellyttämä velvollisuus perustella tiedon käyttötarkoitus. Julkisuuslain 13.2 § määrittää myös, että tarvittaessa on perusteltava, miten tietojen asianmukainen suojaus järjestetään, ja perusteluina voi olla tietojen käyttötarkoitus ja se, aiheutuuko tiedon antamisesta vahinkoa. Salassapitointressit määrittelevät yhtäältä perustelujen sisällön sekä myös perusteen, jolla tietoja pyydetään salassa pidettävästä asiakirjasta. (Voutilainen, 293–294, 2020.)

5.4 Tiedon saaminen viranomaiselta ja tiedon saamistavat

Tässä luvussa kuvataan mitä eri muodollisia tapoja on millä viranomainen voi luovuttaa tietoja asianosaisen niitä pyydettäessä. Asianosainen voi saada tiedon viranomaisen asiakirjasta eri tavoilla riippuen siitä, missä muodossa asiakirja on. Asiakirja voi olla sähköisessä muodossa, se voi olla kuvallinen tai graafinen esitys tai optinen tallenne, mutta viranomaisen hallussa oleva tieto on mahdollisesti myös voitu tallentaa erilaisiin tietojärjestelmiin. (Mäenpää 2020, 311.)

Viranomainen voi antaa tiedon suullisesti asiakirjan sisällöstä selostamalla asiakirjan julkista sisältöä. Myös asiakirjan läpikäyminen katselemalla on yksi tapa saada tietoa asiakirjasta. Tieto äänitallenteesta on saatavilla sitä kuuntelemalla pyytäjän käyttämällä siihen sopivaa apuvälinettä, ja sähköinen sekä digitaalinen tallenne voidaan käydä läpi viranomaisen näyttöpäätteen kautta esim. kuvaruudulta tai siitä voidaan antaa kopio tai tuloste. Asianosaisella on mahdollisuus myös tietoon, joka on tallennettu viranomaisen järjestelmään viranomaisen tiloissa ja käyttämällä hakutoimintoa viranomaisen tiloissa. Jos tietopyyntö koskee tulostetta niin sen voi saada ainoastaan viranomaisen laitteella tulostettuna. (Mäenpää, 312, 2020.)

Nykyään digitalisaation aikakautena, kun suurin osa asiakirjoista on sähköisessä muodossa ja tulevaisuudessa tämä tulee vielä lisääntymään viranomainen voi antaa tiedon asiakirjasta käyttäen sähköisiä tiedonantotapoja. Asianosaisella on oikeus saada tieto aineistosta, joka on digitaalisessa, sähköi-

sessä tai tietojärjestelmästä löytyvästä aineistosta katsomalla ja tarkastelemalla sitä viranomaisen tiloissa sen omalla päätelaitteella tai toisella vastaavalla tavalla mutta jos tietoon sisältyy salassa pidettävää materiaalia, on viranomaisen estettävä pyytäjää näkemästä kyseistä aineistoa.

Viranomainen voi myös käyttää vaihtoehtoisia tiedonantotapoja koskien tietoa julkisen asiakirjan sisällöstä mutta pääsääntöisesti sisältö on annettava pyydettyllä tavalla. Esimerkiksi jos asiakirjasta pyydetään jäljennös on viranomaisen otettava sellainen tai sallittava jäljentäminen jos asiakirjan suullinen selostaminen ei ole järkevää. Toista vaihtoehtoisia tiedonantotapaa voidaan käyttää myös, jos julkisen tiedon antamiseen sisältyy mahdollista haittaa virkatoiminnalle. Tästä on esimerkkinä se, jos pyydetty asiakirjat ovat määrältään suuria tai kopiointi ei onnistu. Viranomainen on kuitenkin velvoitettu toteuttamaan asiakirjajulkisuutta mahdollisimman vaivattomasti. (Mäenpää 313–314, 2020.)

5.5 Viranomaisen päätösvalta tiedon antamisesta ja päätöksenteko

Viranomainen, jonka hallussa asiakirjat tai tiedot ovat käyttää päätösvaltaa niiden antamisesta ja ratkaisemisesta asianosaiselle (julkisuuslain 14.1 §). Tiedot asiakirjan sisällöstä ratkaisee viranomaisessa se, kelle ratkaisu on asemansa mukaan määrätty, yleensä henkilöstölle tai sille jolle tehtävän on viranomainen määrännyt. Jos asiakirjan ratkaisussa on tulkinnanvaraisuutta tai epäselvyyttä voi ratkaisun tekijä siirtää ratkaisevan päätöksenteon ylempää päättämövaltaa käyttävälle henkilölle, esimerkiksi esimiehelleen tai muulle ylemmälle elimille mutta päätöksenteon siirto ei saa viivyttää päätöksentekoa. (Mäenpää 2020, 299.)

5.6 Viranomaisen velvollisuus tehdä päätös

Jos asiakirja tai tieto on julkinen, se on saatavissa ilman rajoituksia ja viranomaisella on velvollisuus ratkaista ja tehdä päätös asiasta, josta tietopyyntö on esitetty. Pyytjä on oikeutettu Perustuslain 21 §:n mukaan saamaan päätös tehdystä tietopyynnöstä koska kyse on perusoikeudesta, joka kuuluu jokaiselle. Tiedon pyytäjän henkilöllisyys tai asian käyttötarkoitus sekä kansalaisuus ei vaikuta asiakirjan saamiseen näissä tapauksissa eikä viranomainen

voi käyttää harkintavaltaa päätöksenteossaan koskien julkista asiakirjaa tai tietoa. (Mäenpää 2020, 300–301.)

5.7 Oikeus siirtää tietopyynnön käsittely toiselle viranomaiselle

Jos asianosaisen tietopyyntö kohdistuu viranomaisen asiakirjaan jonka toinen viranomainen on laatinut tai kuuluu sen käsittelyvaltaan, on viranomaisella oikeus julkisuuslain 15.1 §:n mukaan siirtää asian käsittely ja ratkaisu tälle toiselle viranomaiselle. Siirrolle on oltava riittävät perusteet, sillä se hidastaa asian käsittelyä ja lopullisen asiakirjan haltuun saamista. Viranomainen ei voi vaatia asianosaiselta uuden tietopyynnön tekemistä. Joskus siirtomahdollisuudella on merkitystä esimerkiksi silloin kun salassa pidettävän asiakirjan laatinut viranomainen pystyy arvioimaan salassapidon sekä siihen sisältyvät poikkeamat. (Mäenpää 2020, 302–303.)

5.8 Kielteinen päätös ja viranomaisen perusteluvelvollisuus

Viranomaisella on oikeus tehdä asianosaisen tietopyynnöstä kielteinen päätös mutta sillä on kuitenkin velvollisuus myös perustella kielteisen päätöksen syy kirjallisesti asianosaisen näin vaatiessa. Virkamies, joka on antanut asiakirjasta tai tiedosta kielteisen päätöksen, tulee antaa päätös käsiteltäväksi korkeammassa asemassa olevalle virkamiehelle, jos pyytäjä näin haluaa. Näin on kirjattu julkisuuslain 14.3 §:ään. Perusteluvelvollisuus on myös tapauksissa, joissa asiakirja ei ole viranomaisella tai pyyntöön sisältyy epäselvyyttä tai on tulkinnanvarainen julkisuuslain soveltamisen kannalta. Kielteinen päätös on poikkeus asiakirjajulkisuudesta sekä julkisuusperiaatteesta ja perustuu aina lakiin.

Kuten edellä todettiin, että koska viranomaisen kielteinen päätös poikkeaa julkisuusperiaatteen toteutumisesta ja avoimen hallinnon periaatteesta on kielteisellä päätöksellä laajempi perusteluvelvollisuus ja perusteluista on tultava ilmi selkeästi, miksi tiedosta tai asiakirjasta on kieltäydytty antamasta tietoa. Perusteluihin tulee sisältää oikeudellinen peruste siitä, mihin kielteisellä päätöksellä vedotaan. Viranomaisen myönteinen päätös tietopyynnöstä on myös tiettyissä tapauksissa perusteltava esimerkiksi silloin kun päätös tulee vaikuttamaan muihin kuin tietopyynnön tekijään ja sen etuihin oikeuksiin tai velvollisuuksiin. (Mäenpää 2020, 306–307.)

5.8 Valitusoikeus kielteisestä päätöksestä

Tässä luvussa käydään läpi, miten valitus tapahtuu ja millainen valitusprosessi asianosaisen on tehtävä lain mukaisin perustein viranomaisen annettua asiakirjapyyntöön kielteisen päätöksen. Asianosainen on tässä tapauksessa kantelija ja hänellä on oikeus tehdä valitus viranomaisen kieltäytyttyä asiakirjapyyntöstä mutta valitusoikeus koskee vain viranomaisen kielteistä päätöstä, josta julkisuuslain 33 §:ssä on säädetty valitusoikeus muutokseen viranomaisen päätöksestä. (Wallin & Konstari 2000, 304). Kielteisestä päätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen mutta kunnallisasioissa on tietopyynnön tekijän pyydettävä päätöksen tehneeltä viranomaiselta oikaisuvaatimus. Kielteiseen asiakirjapäätökseen on aina sisällytettävä oikaisuohjeet. Oikaisumenettelystä saadun päätöksen voi viedä hallinto-oikeuteen. Viranomaisen kielteiseen päätökseen, johon on mahdollisuus hakea muutosta, sisältyvät ohjeet valituksen tekemistä varten, ja ohjeissa on mainittu se viranomainen, jolle valituskirje toimitetaan sekä valitusaika ja se, millä perusteella valitusaika lasketaan. (Tuomioistuin 2023.)

Valituksen on oltava kirjallisessa muodossa, ja valituksen voi kirjoittaa kantelija itse tai avustaja mutta on mahdollista antaa valtuutus asiamiehelle valituskirjelmän tekemiseen. Virallinen termi *valitusosoitus* on liitteenä viranomaisen päätöksessä, ja se tarkoittaa ohjetta valituksen tekemistä varten ja siinä mainitaan valitusviranomainen eli viranomainen jolle valituskirje tehdään ja toimitetaan. Valitusosoitukseen on kirjattu valitusaika, miten se lasketaan ja siitä käyvät ilmi säännökset, kantelijalta perittävät maksut, mitä säännöksiä siihen sisältyy, käsittelyaika ja perille toimittaminen. (Tuomioistuin 2023.)

6 OIKEUS TIETOON VIIVYTYKSETTÄ

Mäenpää on todennut kirjassaan *Julkisuusperiaate* (2020), että viranomaisen velvollisuutena on antaa tieto julkisuuslain piiriin kuuluvasta asiakirjasta tai tiedosta viivytyksettä ja nopeasti. Julkisuuslain 14.4 §:ssä on säädetty tietopyynnön käsittelyajat ja ne ovat viimeistään kaksi viikkoa mutta erikoistilanteissa, joissa asiakirjaan tai tietoon sisältyy mahdollisesti esimerkiksi osittaista salassapitoa, epävarmuutta siitä onko asiakirja julkinen tai pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai asiakirjan etsimiseen kuluu paljon aikaa ja näissä tapauksissa käsit-

telyaika on enintään yksi kuukausi laskettaen siitä, milloin tietopyyntö on saapunut viranomaiselle. Nämä edellä mainitut määräajat koskevat niin viranomaisen kielteistä kuin myönteistä päätöstä. (Mäenpää 2020, 309). Jotta julkisuusperiaate toteutuisi viivyttyksettömästi on viranomaisen hyvää hallintotapaa noudattaen myös kuitattava saapunut tietopyyntö välittömästi. (Koski & Kuutti, 31, 2016.)

Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) on ottanut kantaa ja painottanut viranomaistoiminnan käsittelyn nopeutta ja todennut, että tietopyyntö on ratkaistava samana päivänä heti tai hankalissa tapauksissa muutaman päivän sisällä.

Koski & Kuutti (2016) ovat keränneet esimerkkitapauksia eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotoista, joissa tutkimusjulkaisussaan *Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa* tulee esille hyvin tyypillisiä tietopyyntöön vastaamisen ongelmia, joissa viranomainen ei ole noudattanut nykyisen julkisuuslain mukaisia säännöksiä ja velvoitteita. Mukana on tapauksia, joissa viranomainen ei ole käsitellyt tietopyyntöä määräajassa, kielteiseen päätökseen ei ole annettu syytä. Nämä alla luetellut esimerkkitapaukset koskevat sähköisiä tietopyyntöjä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto esimerkkejä:

- 1) Viranomainen oli tässä tapauksessa laiminlyönyt ilmoitusveloitteensa sähköisen asiakirjan kuittauksessa eikä se ollut viitannut tulevaan lausuntoon, jos vastauksen antaminen viivästyisi. (OKV 1168/1/04), (Koski & Kuutti, 27, 2016.)
- 2) Viranomainen oli menetellyt julkisuuslain vastaisesti eikä ollut pyytänyt epäselvään sähköiseen tietopyyntöön lisäselvitystä ja yksilöintiä. (OKV 13/1/04.), (Koski & Kuutti, 29, 2016.)
- 3) Sähköistä tietopyyntöä ei ollut käsitelty määräajan puitteissa, vaikka pyydetty asiakirja ei ollut julkinen asiakirja eikä kuulunut julkisuuslain piiriin. (EOA 1387/2002), (Koski & Kuutti, 31, 2016.)

Oikeuskanslerin internet-sivuilla löytyy tuoreimpia esimerkkejä apulaisoikeuskanslerin sekä apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisuksista kanteluihin, jotka koskevat sähköisiä tietopyyntöjen käsittelyjen viivästyksiä eri kunnissa.

1) Oikeuskanslerille tullessa kantelussa Dnro OKV/228/10/2022 on apulaisoikeuskansleri ratkaissut ja antanut päätöksen Rauman kaupungin sähköiseen tietopyyntöön koskevaan, määrääjät ylittävään kaksi viikkoa tai yksi kuukausi olevaan viivästykseen.

Asianosainen lähetti Rauman kaupungille sähköisen tietopyynnön johon kaupungilta oli kulunut vastauksen antamiseen melkein kuusi kuukautta. Kaupunki vastasi tietopyyntöön vasta silloin kun se oli saanut apulaisoikeuskanslerin selvitys- ja vastaanottopyynnön. Kantelijan mukaan Rauman kaupunki oli toiminut julkisuuslain vastaisesti tietopyyntöön vastaamisessa, joka koski Rauman kaupunginjohtajan virkaa hakeneiden henkilötietoja. Apulaisoikeuskansleri kehotti kaupunkia arvioimaan tiedonhallintajärjestelmänsä toimivuutta sekä välineiden että ohjeistuksen asianmukaisuutta julkisuuslain 4 §:n mukaan. (Oikeuskansleri 2023, OKV/228/10/2022.)

2) Oikeuskanslerille tullessa kantelussa Dnro OKV/957/10/2022 koskien sähköisen asiakirjapyyntöä käsittelevä Kemijärven kaupungissa, jossa kantelija ei ollut saanut pyytämiään tutkinto- ja työtodistuksia liikelaitoksen toimitusjohtajan virkaan liittyvässä hakuprosessissa ja kaupunki ei myöskään antanut asiasta valituskelpoista päätöstä, vaikka kantelija oli sitä pyytänyt.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen toimittamassa ratkaisussa kaupunki vastasi, että sillä ei ollut pyydettyjä todistuksia hakuun liittyen ja siitä syystä hallintopäätöstä asiakirjojen luovuttamisesta sekä kieltäytymisestä ei tehty. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että julkiseen asiakirjapyyntöön on annettava valituskelpoinen päätös, jos sitä pyydetään myös silloin, jos pyydetty asiakirjat puuttuvat viranomaiselta. (Oikeuskansleri 2023, OKV/957/10/2022.)

Oikeuskanslerille tullut kantelu Dnro OKV/1767/10/2020 koskien sähköiseen tietopyyntöön sekä tiedusteluun vastaamista missä kunnan viranomainen oli laiminlyönyt julkisuuslain mukaisen velvollisuutensa vastata sähköiseen asiakirjapyyntöön ilman asianmukaista viivästystä. Kaupungin vastaus ja syy asiakirjapyyntöön vastaamisessa viiveellä oli henkilökunnan inhimillinen epähuomiollinen virhe. Kaupunkia pyydettiin selvittämään asianosaisen sähköinen asiakirjapyyntö ja oliko se ratkaistu sekä tiedusteluihin vastattu. Apulaisoikeuskansleri pyysi myös selvitystä kaupungilta siitä, että miten asiakirjapyyntö-

nöt sekä tiedustelut ohjataan oikeille käsittelijöille sekä millaisessa tilassa asianhallintajärjestelmä on tällä hetkellä ja ovatko virkamiehet sekä muut työntekijät sisäistäneet julkisuuslain mukaiset asiakirjojen käsittelysäännökset.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että kantelijan tiedusteluihin eikä julkiseen sähköiseen asiakirjapyyntöön ollut vastattu julkisuuslain mukaisesti sekä kaupungin asiakirjapyyntöihin vastaamisessa sekä tiedusteluissa näyttäen olevan merkittäviä puutteita. (Oikeuskansleri 2023, OKV/1767/10/2020.)

7 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AIHEEN KIRJALLISUUS

Opinnäytetyö käsittelee juridiikkaa ja sijoittuu juridiikan alalle ja tutkimusmenetelmänä on empiirinen oikeustutkimus. Työssä käytetään myös kvalitatiivista laadullista tutkimusotetta. Tutkimusmenetelmänä empiirisellä oikeustutkimuksella tarkastellaan ja havainnoidaan kokemusperäisesti tai se voi olla määrällistä mittaamiseen perustuvaa tutkimusta. Empiiristä tutkimusmenetelmää käyttämällä voidaan tutkia esimerkiksi millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia oikeusnormeilla ja käytännöillä on ja sillä voidaan tutkia myös ihmisten mielipiteitä sekä suhtautumista oikeuteen ja miten mielipiteet vaihtelevat tai ovat yhtenäisiä oikeudellisten ilmiöiden muutokseen ja muuttuviin käytäntöihin. (Nieminen ym. 2021, 10.)

Perusteluina kvalitatiiviselle tutkimusotteen käytölle tässä opinnäytetyössä on tutkimusmateriaalin monilähteisyys aineistona ja se käsittää kuvia, tekstiä ja haastatteluja ja tutkija kerää aineiston itse. Kvalitatiivisella tutkimusotteella pyritään ymmärtämään jotakin ilmiötä ja saada ymmärrys vastaamalle kysymykseen mistä tässä tapauksessa on kyse. Kananen 2019, 75–76).

Työssä esitetään ennalta määriteltyjä, teemaan liittyviä tarkkoja kysymyksiä sähköpostikyselyn muodossa ja vastaukset kerätään takaisin kirjallisina haastateltavilta. Sähköpostihaastattelu on lähellä puolistrukturoitua haastattelua koska kyselyssä haastateltaville esitetään samat kysymykset käyttämällä samaa järjestystä ja siinä halutaan saada selville tietoa hyvin tarkkaan määritellystä aiheesta. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 47.)

Tutkimuksen käsitellessä oikeustiedettä on tärkeimpänä tietolähteenä oikeuskirjallisuus. Kirjallisuudeksi katsotaan ja tarkoitetaan tässä tapauksessa kaikkea kirjallista materiaalia, tieteellisiä aikakauslehti-julkaisuja, artikkeleita ja

muuta kirjallisia, primaarilähteitä. Oikeustieteeseen perustuva tutkimus tarkastelee tutkittavaa ongelmaa (tutkimusongelma) useasti siihen perustuviin, saman aihepiirin edeltäviin tutkimuksiin. (Husa ym. 2005, 25).

Tässä juridiikan alalle sijoittuvassa opinnäytetyössä käytetään tärkeimpinä kirjallisuuslähteinä virallisia oikeuslähteitä, joihin kuuluvat säädetyt, voimassa olevat lait, uudet, vasta valmisteluvaiheessa olevat aineistot sekä lain kannanotto sekä tulkinta-aineistot. Opinnäytetyön oikeuslähteinä toimivat laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999), Suomen perustuslaki (731/1999) johon on säädetty julkisen hallinnon avoimuutta ajava julkisuusperiaate. Tutkimusongelman kannalta kuvataan myös hallintolakia (434/2003) sekä 22.1.2021–30.6.2023 hanketta julkisuuslain ajantasaistamiselle.

Oikeudellinen tutkimusaihe määrittää sen tarvitseeko tutkija kirjallisten lähteiden lisäksi myös muita tiedonkeruu menetelmiä kuten esimerkiksi haastatteluja, kyselyjä, havainnointeja sekä aiemmin koottuja tutkimusaineistoja. Haastattelu on hyvä tapa kerätä tietoa virkamiehiltä, edustajilta sekä muilta asiantuntijoilta, jota ei kirjallisuudesta ole saatavilla. Tutkimuseettiset säännöt ja niiden noudattaminen on haastattelussa avainasemassa ja niiden merkitys nousee vielä tärkeämmin esille kuin pelkkää lähdekirjallisuutta käyttämällä. Haastattelu sujuu parhaiten ja luotettavimmin kirjallisena menetelmänä, jossa haastateltavalle annetaan valmiit kysymykset tietystä/tietystä aihepiiristä ja vastaukset annetaan myös kirjallisina. Aiemmin julkaistu tutkimusaineisto koottuna esimerkiksi hallintoviranomaisen, korkeimman hallintoviranomaisen päätöksistä ja ratkaisuksista toimivat myös lähteinä. (Husa ym. 2005, 49–50).

8 AIEMPI TUTKIMUS

Asiakirjajulkisuudesta, siihen liittyvistä haasteista, asiakirjajulkisuuden tietopyyntöprosessista sekä kuntien ongelmakohdista tietopyyntöihin vastaamisessa on kirjoitettu opinnäytetöitä, tutkimusjulkaisuja sekä pro -gradu tutkielmia. Tämän tutkimuksen tärkeimpänä tutkimusjulkaisu-lähdemateriaalina toimii jo todettujen olemassa olevien niin sähköisten tietopyyntöjen sekä muilla julkisuuslain määrittelemillä tavoilla pyydetty asiakirjapyyntöihin liittyvät laiminlyönnit kunnissa Aleksi Kosken ja Heikki Kuutin kunnallisanalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu vuodelta 2016.

Ensimmäinen tutkimusjulkaisu, joka on toteutettu oikeuspoliittisen laitoksen tiedonanto kyselynä 92 suomen kunnalle, valtiohallinnolle sekä kuntayhtymille on vuodelta 2003 tutkija Salovaaran *Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutustoiminnassa*. Tutkimus on selvitys ja seurantakysely, kuinka 621/1999, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta on alkanut toimimaan ja mitä muutoksia ja toimenpiteitä laki muutti kuntien viranomaistoiminnassa vanhaan asiakirjajulkisuuslakiin verrattuna (83/1951. Tutkimuksen valmistuessa laki oli ollut voimassa kolme vuotta. Vaikka tutkimuksessa ei käsitellä varsinaisia tietopyyntöihin suoraan liittyviä ongelmia niin kyseinen julkaisu toimii lähdemateriaalina tälle opinnäytetyölle koska siinä tulee esille joitakin muutoksia, jotka osaltaan liittyvät julkisiin asiakirjapyyntöihin. (Salovaara, 2003, esipuhe 1).

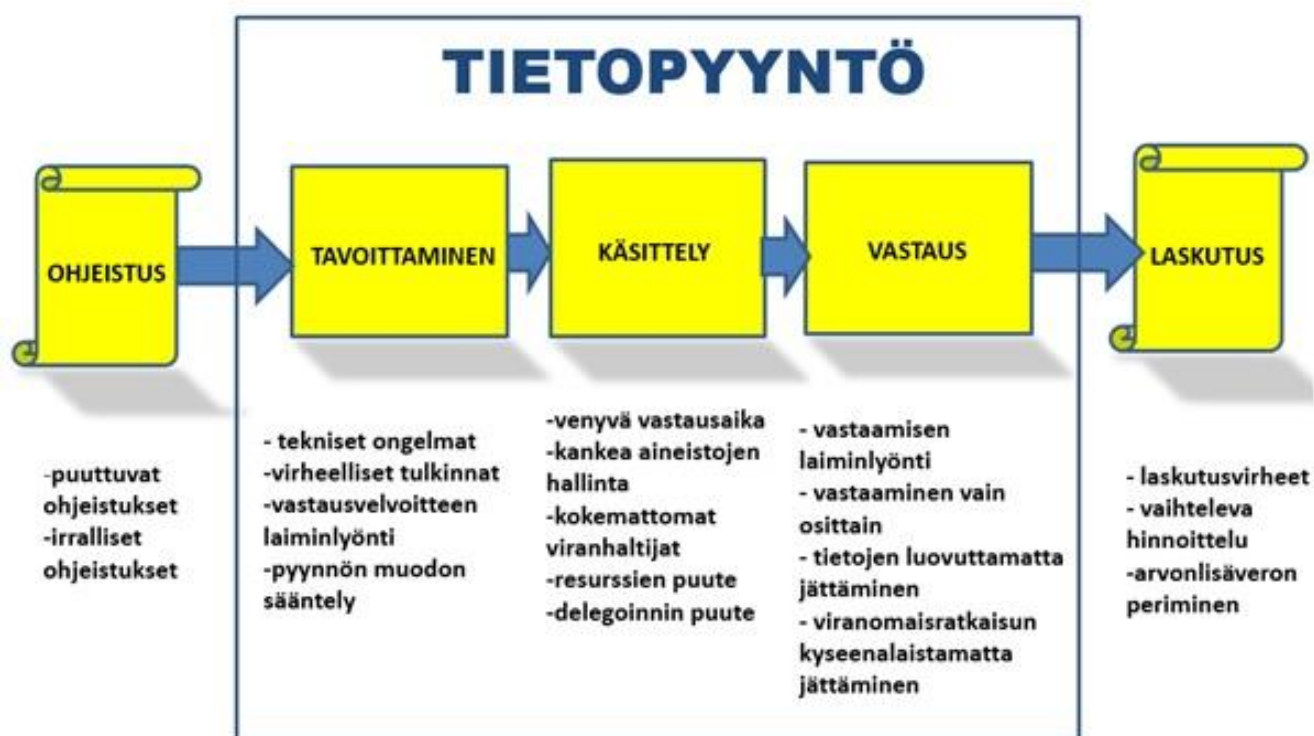
Julkaisun tulokset toivat esille sen, että uusi julkisuuslaki 621/1999 vaikeutti lain soveltamista viranomaisten hallussa oleviin tietoihin joissakin kunnissa mutta kuitenkin asiakirjapyynnöt eivät lisääntyneet. Tiedot kerättiin 52 kunnalta. Muutoksia eri kuntien viranomaistoimintaan ja tietopyyntöihin tuli viranomaisen tiedottamisvelvollisuuden kohdalla sekä asiakirjakopioista pyydettävistä maksuista. (Salovaara, 2003, 5–6).

Koski ja Kuutti julkaisivat kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisun *Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen 2016*. Raportissa on lähetetty tietopyyntöjä julkisten asiakirjatietojen saamiseksi moniin eri kuntiin vuonna 2015 sekä julkaisu rajattiin tarkastelemaan viranomaisten sekä viranhaltijoiden velvollisuuksiin kuuluvia vastauskäytäntöjä julkisuuslain velvollisuuksien perusteella. Julkisuuslain mukaisia viranomaisten asiakirjoihin kohdistettuja tietopyyntöjä lähetettiin keväällä 2015 301 Suomen kuntaan ja pyynnöt koskivat kolmea viimeisintä sille kunnalle tulleita tietopyyntöjä niin viranomaisten vastausten osalta kuin kielteisiä päätöksiä ja tutkimusviestinnän kohderyhmänä olivat kuntien asiantuntijat, joita olivat mm. hallintopäälliköt, kunnanjohtajat sekä erilaisissa asiakaspalvelu- tai kirjaamossa työskentelevät sihteerit. Tutkimuksen materiaalina toimi kuntien omat ohjeistukset sekä millä järjestelyllä ja prosessilla tietopyyntöihin vastataan. Neljä kuukautta myöhemmin elokuussa 2015 209 suomen kuntaa oli vastannut tietopyyntöihin ja tietoja luovutti 202 kuntaa. Molemmissa tapauksissa, joko kuntien vastauksista sekä vastaamatta jättämisissä tuli esille seikkoja, jotka hidastivat tietopyyntöjen kä-

sittelyjä tai estivät pyydetyn aineiston käsittelyn kokonaan. Pää tavoite oli tarkastella viranomaistoiminnan ongelmakohtia sen perusteella, että julkisuuslaki sekä julkisuusperiaatetta ei ollut noudatettu.

Tutkimuksessa todettiin, että eri kuntien välillä on paljon eroavaisuuksia ja ongelmia tietopyyntöihin vastaamisessa. Selvyys julkisuusperiaatteen tuntemisesta ja hallintolain velvollisuuksista sekä siihen liittyvästä palveluperiaatteesta vaihtelivat kunnittain ja tämän vuoksi tietojen pyytäjät ovat eriarvoisessa asemassa. Tutkimuksen johtopäätöksenä todettiin, että asianosaisella tiedon pyytäjällä oli ongelmia tavoittaa viranomaista, yhteistyössä viranomaisen kanssa, viranomaisen vaihtelevat vastauskäytännöt sekä puutteelliset, irralliset ohjeet.

Tässä kappaleessa käydään läpi tarkemmin edellä mainittuja haasteita ja joitakin parannusehdotuksia tietopyynnön käsittelyprosessissa.



Kuva 3. Tietopyyntöprosessissa todettuja ongelmia eri kunnissa vuodelta 2016).

Kuva 3 esittää yleistä, viiden vaiheen tietopyyntöprosessia, joka on yleinen monessa kunnassa/kaupungissa ja sen ongelmakohtia, joita todettiin edellä mainitussa Kosken ja Kuutin (2016) raportissa.

1) Viranomaisen ohjeistusongelmat: Kuntien välillä on määrällisesti paljon erilaista ohjeistusta hajallaan asiakirjoissa, jotka koskevat tietopyyntöjen käsitteilyä.

Kunnille olisi hyötyä ohjeistuksesta, johon olisi koottu asiat, jotka ohjaavat tietojen käsittelyä mutta kaikista selvintä käsittelystä tulisi silloin kun käsittelijät ja organisaatio ovat kokenutta.

2) Yhteydenotto viranomaiseen ja viranomaisen tavoittaminen: Viranomaiset lukevat tietopyyntöjä liian nopeasti ja vähäisien resurssien takia yrittävät löytää pyynnöistä sen tärkeimmän olennaisen karsien kaiken muun tarpeellisen tiedon. Myös tietopyyntöjen tulkitsemisessa tapahtuu virheitä, kun huomioita tehdään epäolennaisuuksien perusteella kuten esimerkiksi tiedon sisällön, otikon, sekä asian käyttötarkoituksen perusteella.

3) Tietopyynnön kohdistuessa viranomaisen asiakirjaan tai sen toimintaan on julkisuuslain perusteella tärkein kriteeri tietopyynnön kohde ja pyyntö on täten käsiteltävä mahdollisimman nopeasti.

4) Viranomaisen vastaus tietopyyntöihin: Tutkimus osoitti, että hyvän hallinnon mukainen, vuorovaikutuksellinen viestintä on haastavaa. Viranomaisen velvollisuus on vastata julkisuuslain mukaiseen tietopyyntöön tai kysymyksiin sekä ilmoittaa milloin pyyntö käsitellään, kuka on pyynnön käsittelijä ja arvioitu vastausaika.

5) Tietopyyntöjen käsittelyssä viranomaiset noudattivat pääsääntöisesti julkisuuslain mukaista tiedonluovutusaikaa mutta jättivät noudattamatta hyvän hallinnon mukaisen, edellyttämän vielä nopeamman vastausajan.

6) Tietopyyntöjen kirjaus: Suomessa ei ole pääsääntöisesti, lakiin kirjattua tietopyyntöjen kirjaamisvelvoitetta viranomaistoiminnassa paitsi, jos käsittelyn päätös on kielteinen tai se liittyy tiettyihin hallintolain määräyksiin. Näiden syiden takia monet tietopyynnöistä jäävät kirjaamatta. Tietopyyntöjen kirjaamatta jättäminen johtaa siihen, että pyyntöjä ei voi vertailla, tutkia tai tilastoida.

7) Virkamiesten kokemattomuus tietopyyntöihin vastaamisessa: Viranhaltijoilla on ilmennyt haasteita erottaa julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt tavallisista tietopyynnöistä, joten pyyntöjen käsittely ei ole rutiininomaista. Monilla kunnilla

ei ole keskusarkistoa jonne tietopyynnöt kirjataan sekä usein tietopyynnöt koskevat ajankohtaista tai käsittelyssä olevaa tietoa, joka löytyy viranhaltijan omasta käsiarkistosta.

8) Resurssien puute viranomaisessa: Monimutkainen tietopyyntö voi vaatia selvennystä tiedonpyytäjältä, kuten pyynnön yksilöimistä sekä delegointia viranomaisen välillä, jotta oikea, pyydetty tietoaineisto saadaan toimitettua. Monissa kunnissa tämä todettiin liian aikaa vieväksi asiaksi, joten tietopyyntöihin ei vastattu. Sesonkiaikaiset kiireet söivät myös resursseja vuorovaikutuksesta tiedon pyytäjän ja käsittelijän välillä.

9) Puutteet delegoinnissa: Kuntien epäselvät organisaatiokäytännöt tuovat haasteita lakisääteiselle vastaamisveloitteelle. Yhteistyö viranhaltijoiden välillä ei toimi oikein ja tietopyynnön käsittely ohjataan vain tietylle henkilölle ja tässä tapauksessa, jos pyynnön käsittelijä on estynyt tai vastannut virheellisesti pyyntöön ei ongelmasta tiedä muut organisaation viranhaltijat.

10) Osittainen vastaus tietopyynnön käsittelyssä: Jos tietopyynnön kohdetta ei ole viranomaisen hallussa tai se on kadonnut saattaa viranhaltija vain olla vastaamatta pyytäjälle kuin oikeassa tapauksessa asia pitäisi selventää pyytäjälle. Käsittelijät voivat vastata tietopyynnössä vain niihin kohtiin, jotka ovat määritelty kyseiselle viranhaltijalle, mutta ei selitä tilannetta pyytäjälle. Osa käsittelijöistä saattaa lähettää vain minimivaatimuksen täyttävät tiedot, jotka on saatu julkisuuslain mukaisessa määräajassa kerättyä.

11) Tiedonpyytäjän ongelmat, jos viranomainen ei anna päätöstä tiedosta: Viranomaisen vaikeneminen tai päätöksen antamatta jättäminen merkitsee tiedonpyytäjän kannalta sitä, että viranomaisratkaisua ei voi kyseenalaistaa oikeudessa. Joissakin tapauksissa viranomainen ei ollut antanut pyytäjälle valitusmahdollisuuskohdistusta eikä antanut päätöstä pyyntöön, vaikka sitä toivottiin. Myöskään lyhyt viesti missä muutamilla julkisuuslainmukaisilla kohdilla on vedottu esimerkiksi salassapitoperusteisiin ei ole virallinen viranomaisratkaisu eikä se ole virallinen asian kyseenalaistamiseen mahdollistava lausuma.

Pia Rantanen (2018) on pro -gradu tutkielmassaan tutkinut ja käyttänyt hyväkseen edellä mainittujen Kosken ja Kuutin tutkimusjulkaisua. Rantanen on selvittänyt asiakirjajulkisuuteen liittyviä haasteita viranomaistoiminnassa korkeim-

man hallinto-oikeuden päätösten perusteella sekä selvittänyt mitkä julkisuuslain kohdat tuottavat haasteita asiakirjajulkisuudessa. Tutkimuksessa keskitytään viranomaisen asiakirjaan sekä tietopyyntöjen käsittelyn haasteisiin.

Paula Kanervo (2021) on tutkinut opinnäytetyössään Etelä-Suomen syyttäjä alueen tietopyyntöprosessia ja siihen liittyviä ongelmia sekä laatinut toimeksiantajalleen tietopyyntö-prosessikartan haastatellen virkamiehiä tutkimuskysymyksillään, ja vastausten perusteella tuonut esiin tietopyynnöissä esiintyviä epäselvyyksiä ja haastateltujen virkamiesten parannusehdotuksia sujuvaan tietopyyntöprosessin kulkuun. Työn teoriaosa avaa julkisuusperiaatetta sekä julkisuuslakia, Suomen perustuslakia ja hallintolakia.

9 HAMINAN KAUPUNGIN ASIAKIRJAJULKISUUSKUVAUS

Tutkimuskohde on Haminan kaupunki, joka on tiedonhallintalain (906/2019) mukainen tiedonhallintayksikkö. Tiedonhallintayksikön velvollisuutena on toteuttaa julkisuusperiaatetta pitämällä esillä kuvausta sen kaikista tietovarannoistaan, jotta asiakirjajulkisuus toteutuu. Asiakirjajulkisuuskuvauksen tarkoituksena on yksinkertaistaa Haminan kaupungin asukkaita sekä asianosaisia yksilöimään tietopyynnot paremmin, jolla mahdollistetaan kaupungin viranomaisten sujuvampi sekä asianmukainen tietopyyntöjen käsittely. Asiakirjajulkisuuskuvauksella on myös yleiskuvauksia siitä, miten kaupungin asiarekisterit, palvelut ja niiden tiedonhallinta on järjestetty.

9.1 Haminan kaupungin asiakirja-arkistot sekä tietovarannot

Haminan kaupungin julkisuuslain mukaiset asiakirjat ovat koottu tietovarantoihin, jotka muodostavat yhteenkuuluvien tietojen tietoaaineistojen kokoelman. Tietovarannot ovat toteutettu kahdessa muodossa: fyysisessä, arkistomallissa muodossa sekä rekisterimallisessa muodossa. Tässä kappaleessa ei kuitenkaan kuvata kaupungin rekisterimallista koostuvaa henkilötietovarantoa koska tutkimus ei käsittele julkisia asiakirjoja, jotka sisältävät asianosaisten henkilötietoja.

9.2 Arkistoista koostuvat tietovarannot

Arkiston määritelmä on järjestelmä, jossa säilytetään ja tallennetaan asiakirjoja. Tässä tapauksessa Haminan kaupungin fyysinen arkisto tarkoittaa paikkaa tai rakennusta, jossa asiakirjoja säilytetään sekä hallinnoidaan. Kaupungin arkistot muodostavat kokonaisuuden sähköisessä muodossa tallennetuista ja kirjallisista asiakirjoista, joita säilytetään pysyvästi kaupungin päätearkistoissa sekä eri toimialueiden käsiarkistoissa.

Haminan kaupungilla on kaksi pääarkistoa: kaupungintalon päätearkisto sekä Fredrikinkadun päätearkisto.

- Kaupungintalon päätearkistossa säilytetään seuraavia asiakirjoja:
- Entisen kuntaliitoksen kunnanhallituksen asiakirjat
- Entisen kuntaliitoksen koulujen asiakirjat
- Lautakuntien asiakirjat
- Lakkautettuja asiakirja-aineistoja
- Asiakirjat, jotka kuuluvat sosiaali- ja terveyspalveluihin vuoteen 2018 asti

Fredrikinkadun päätearkistossa säilytettäviä asiakirjoja ovat:

- Haminan kaupungin vanhat asiakirjat ennen kuntaliitoksen aikaa (2003)
- Kaupunginhallituksen ja valtuuston asiakirjat
- Lautakuntien asiakirjat
- Lakkautetut asiakirjat entisistä arkistonmuodostajien aineistoista
- Kasvatuksen toimialaan liittyvät aineistot
- Sosiaali- ja lastensuojelun piiriin kuuluvat asiakirjat

10 HAASTATTELUN TOTEUTUS JA TULOKSET

Tämän opinnäytetyön tutkimuskysymyksiin pyrittiin löytämään vastaukset sähköpostihaastattelulla sekä siihen kirjatulla kysymyksillä. Kysymykset olivat tarkoin muotoiltuja ja kaikilta haastatelluilta kysyttiin samat kysymykset. Sähköpostihaastattelu lähetettiin asianosaisille elokuussa 2023. Kysymyksillä lähetettiin seitsemää Haminan kaupungin virkamiestä sekä kolmea kaupungin kirjaamon työntekijää. Kaikki kolme kirjaamon työntekijää vastasivat ensimmäiseen tutkimuskysymykseen ja yksi työntekijä kysymykseen 2 mutta vain kaksi kaupungin virkamiestä vastasi kysymyksiin 2 ja 3. Kaupungin ohjeistuksena

on, että tietopyynnot niin sähköiset, suulliset kuin kirjalliset lähetetään/osoitetaan ensisijaisesti kirjaamoon, jossa ne ohjataan pyyntöjä käsitteleville virkamiehille, jotka toimittavat pyydettyä asiakirjat/tiedot fyysisestä arkistosta tai tiedoista vastaava organisaatio selvittää ja tekee päätöksen. Tutkimuksen pääkeskiössä on selvittää toistuvatko vuoden 2016 Kosken ja Kuutin tutkimusjulkaisussa *Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen 2016* todettuja sähköisiin tietopyyntöihin liittyviä samoja, yleisiä ongelmakohtia kirjaamon, sekä jatkokäsittelyn välisessä prosessissa. Haastattelun avulla kerättiin vastauksia tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymyksiin. Haastattelukysymyksissä ei mainittu edellä mainitun tutkimusjulkaisun yleisempiä ongelmakohtia tai annettu vaihtoehtoja ongelmista, joita todettiin tapahtuvan sähköisissä tietopyynnöissä monissa eri kunnissa vuosina 2015–2016 joista vastaajat olisivat voineet valita vastausvaihtoehdot toistuneista, yleisimmistä ongelmista tietopyynnöissä, joita Haminan kaupungin tietopyyntöprosessissa mahdollisesti tapahtuu tai on havaittu tapahtuvan.

Haastateltavat sekä vastaukset kootaan ja käsitellään anonymoineen haastateltavien pyynnöistä. Haastattelukysymyksiä on kolme.

Haastattelukysymykset:

1. Millainen on Haminan kaupungin tietopyyntiprosessi ja mihin sähköiset tietopyynnot toimitetaan ja miten ne jatko käsitellään?

Tähän kysymykseen vastasivat kaikki kolme kirjaamon työntekijää mutta yhdenkään virkamiehen vastausta ei saatu. Kirjaamon haastateltavat 1,2,3 kertoivat yhteneväisesti, että sähköiset tietopyynnot koskien julkisia asiakirjoja ohjataan Haminan kaupungin kirjaamon sähköpostiosoitteeseen, jossa niiden kirjaaminen tapahtuu. Kirjaamossa joudutaan seulomaan paljon tietopyyntöjä koska pyyntöjä tulee paljon, jotka eivät täytä julkisuuslain vaatimuksia ja niihin joudutaan antamaan täydentäviä ohjeita. Kirjaamon työntekijöille kuuluvat niin seulonta, julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen siirtäminen etunimiseen kansioon, josta ne lähetetään pyynnöistä vastaaville virkamiehille heidän omiin ratkaisevat-pyyntöjä nimisiin kansioihin. Kir-

jaamo lisää pyyntöihin myös diaarinumerot, joilla ne kirjataan. Joskus kirjaamosta lähetetään jatkokäsittelypyynnöt myös virkamiesten omiin sähköposteihin.

2. Mitkä seikat tuottavat ongelmia tietopyyntöprosessissa niin virkamiesten kuin kirjaamon työntekijöiden kannalta?

Tähän kysymykseen saatiin vastaukset yhdeltä virkamieheltä, joka vastaa kaupungin kiinteistö- ja tilapalveluista sekä yhdeltä kirjaamon työntekijältä. Kaupungin virkamies 1 vastasi, että yksi haaste liittyy tietopyyntöjen tulkitsemiseen kirjaamossa ja virheitä on tapahtunut ja niitä on lähetetty ratkaistaviksi tiedon sisällön perusteella sekä myös pyyntöjen otsikoiden perusteella, jotka eivät koskeneet viranomaisen julkisia asiakirjoja. Myös liian yksilöimättömiä ja liian laajoja pyyntöjä on lähetetty ratkaistaviksi. Vastaaja myös lisäsi että, edellä mainittuja virheitä ei ole tapahtunut merkittävässä määrin vaan muutamia kymmeniä vuodessa. Kirjaamon työntekijä 1 vastasi, että hänelle haasteita tuotti virassa aloittaessa epävarmuus julkisuuslain tulkinnassa koskien joitakin tietopyyntöjä esimerkiksi salassapitoperusteiden kannalta ja yksilöimättömissä pyynnöissä mutta kirjaamon kaikki työntekijät ovat nykyisin paremmin tietoisia julkisuuslainsäädännöstä ja he ovat saaneet siihen kattavaa perehdytystä. Hallintoasioista vastaava haastateltava virkamies 2 vastasi, että hänen mielestään tietopyyntöprosessi toimii hyvin eikä hän maininnut mitään epäselvyyksiä tai haasteita.

3. Mitä kehityskohtia tietopyyntöprosessissa voisi olla?

Viimeiseen kysymykseen vastaukset saatiin 1 virkamieheltä, joka toimii hankinta-asiantuntijan tehtävissä sekä 2 kaupungin henkilöstö- ja kehittämistehtävissä virassa olevalta virkamieheltä. Haastateltava 1 vastasi, että tietopyynnöissä olisi hyvä olla sähköisen allekirjoituksen mahdollisuus sekä tietopyynnön ratkaisijan mahdollisuus sähköisen allekirjoituksen käyttöön. Hänen mielestään Haminan kaupungilla on kuitenkin selkeä tietopyyntöprosessi ohjeistus, joka löytyy kaupungin asiakirjajulkisuuskuvauksesta Haminan kaupungin [www-sivuilta](http://www.sivuilta) PDF-tiedostona. Haastateltava 2

vastasi, että kehittämistä olisi viranhaltijoiden välisessä tietopyyntöjen käsittelyiden delegoinnissa, joissa on ollut epäselvyyksiä tilanteissa, jossa asiaa käsittelevä taho on poissa virasta joko loman tai sairauden vuoksi. Näissä tilanteissa ei ole nimetty vastaavaa tuuraaajaa, joka vastaisi pyynnön käsittelystä ja pyynnön käsittely voi viivästyä.

11 YHTEENVETO

Opinnäytetyössä tutkittiin ja kartoitettiin Haminan kaupungin sähköisten tietopyyntöjen ongelmakohtia tietopyyntöprosessissa, kun kohteena on viranomaisen julkinen asiakirja tai asiakirjaan liittyvä tieto. Viranomaishaastattelujen perusteella ja niistä saatujen vastausten perusteella tutkimuskysymyksiin saatiin vastaukset. Opinnäytetyö on toteutettu ilman toimeksiantajaa ja työssä on avattu tutkimusaiheeseen liittyvää lakiteoriaa.

Työ on jaettu kahteen osaan ja se koostuu teoriaosasta sekä varsinaisesta empiirisestä tutkimusosasta. Teoriaosassa on kuvattu julkisuuslakia ja julkisuusperiaatetta sekä mitä julkisuuslakiin on kirjattu viranomaisten asiakirjojen käsitteestä, viranomaisten ratkaisuihin kuuluvista velvoitteista sekä mitä velvollisuuksia asianosaisella kuntalaisella on, kun pyydetään tietoa julkisesta viranomaisen asiakirjasta. Teoriaosassa on tuotu ilmi Kosken ja Kuutin kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisun *Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen* tutkimusartikkelin tietopyyntöihin liittyviä ongelmia ja haasteita eri kunnissa vuosilta 2015–2016.

Teoriaosaan on otettu mukaan vanhempia esimerkkejä kantelutilanteista vuodelta 2016, joissa eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa ja ratkaissut sähköisiin tietopyyntöihin koskevia viranomaisen velvollisuuksien laiminlyöntejä, joissa viranomainen ei ole ratkaissut tietopyyntöä määräajassa tai ei ole antanut kielteiseen päätökseen mitään syytä tai jättänyt vastaamatta pyyntöön. Mukana on myös uudempia oikeuskanslerin sekä apulaisoikeuskanslerin kannanottotapauksia vuosilta 2020–2023. Haminan kaupungin sähköisiin tietopyyntöihin kohdistuvia kanteluita sekä kehotuksia ei löytynyt valtioneuvoston oikeuskanslerin internet-sivustolta vuosilta 2011–2022. Teoriaosaan on valittu lähdemateriaali, joka antaa perustan

työn tavoitteelle ja tutkimuskysymyksille mutta rajattu siten, että kaikki tarpeellinen tutkimuskirjallisuus, aiemmat tutkimusjulkaisut, julkisuuslaki ja siihen sisältyvät pykälät ovat kuvattu.

Työn empiirinen tutkimusosa jäi suppeaksi teoriaosaa nähden koska Haminan kaupungin virkamiehiin ei ollut helppo saada yhteyttä ja paras tapa haastatteluille olisi ollut sopia tapaamiset henkilökohtaisesti ja nauhoittaa vuorovaikutteinen keskustelutilanne, jolloin haastattelukysymyksiin olisi saanut kattavammat vastaukset tietopyyntöprosessin toimivuudesta, ongelmista sekä kehityskohteista. Myöskään puhelinhaastattelulle ei löytynyt sopivia aikoja, joten ainoaksi vaihtoehdoksi jäi tutkimusongelmaan liittyvien haastattelukysymyksien lähettäminen sähköpostin välityksellä kymmenelle tietopyyntöjä käsitteleville henkilöille ja ratkaisuasemassa toimiville henkilöille, joista viisi vastasi osaan kysymyksistä lyhyesti. Mielipiteiden vaihtoa ei syntynyt sekä vastauksia ei kattavammin perusteltu mutta työn tavoite toteutui ja vastauksista kävi ilmi, että Haminan kaupungin tietopyyntöprosessin toimivuus on hyvällä tasolla ja kaupungin internet-sivulla on hyvät ohjeistukset asianosaisille niin sähköisten kuin paperilomake tietopyyntöjen laatimiseen ja lähettämiseen.

Ongelmakohtia sekä kehityskohteita tuotiin esille muutamia, jotka ovat helposti ratkaistavissa. Havaitut ongelmakohdat määrittelevät myös tietopyyntöprosessin kehityskohteet, joita olivat sähköisen allekirjoituksen käyttöönoton mahdollistaminen vahvalla tunnistautumisella, jonka avulla voidaan välttää turhia asiakirjojen skannauksia sekä tulostuksia ratkaisujen nopeuttamiseksi sekä vähentää käsittelyihin käytettävää virka-aikaa. Toinen kehityskohde oli kommunikaation puute viranomaisten välillä ja tämä korostui erityisesti poissaolotilanteissa tai lomakaudella, jolloin tietystä tietopyynnöstä vastaava ja ratkaiseva viranomainen ei vastannut tietopyyntöön lainkaan tai lain määäämässä määääajassa. Kaupungin sisäinen järjestely poissaolotilanteissa sekä ratkaistavien tietopyyntöjen delegointi jollekin toiselle ratkaisuasemassa toimivalle sekä kaikki asiaan liittyvät dokumentit ja asiakirjat tulisivat suoraan käsittelijän omaan kansioon. Uusille kirjaamon työntekijöille tulisi olla lyhyt, tiivistetty ohje mitkä seikat ja pykälät on otettava huomioon tietopyynnöistä, jotka ovat julkisuuslainmukaisia sekä koskevat viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja.

Haastattelujen perusteella voidaan myös todeta, että Haminan kaupungin tietopyyntöprosessista löytyi samoja ongelmakohtia kuin kuntakyselytutkimuksesta, joka toteutettiin noin seitsemän vuotta sitten. Samoja ongelmakohtia olivat suppeat tiedot julkisuuslainmukaisten sähköisten tietopyyntöjen tulkinnessa sekä erottelusta tavallisista tietopyynnöistä ja niiden alku-seulannoista vastaavilla kirjaamon työntekijöillä. Toinen ongelma ilmeni delegaation puutteena tietopyyntöjen ratkaisijoina toimivien virkamiesten välillä poissaolotilanteissa, jossa tietopyynnöstä vastasi tietty asiaan nimetty virkamies ja hänelle ei ollut nimetty korvaavaa asian käsittelijää ja tämä viivästyttää vastaamista, joka on velvoittavaa.

LÄHTEET

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Hallintolaki 6.6.2003.434/2003

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 9.6/2019.

Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 8.3/1951.

Hirsjärvi, S & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino 2000.

Husa, J. Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2005. Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki: Talentum.

Kananen, J. 2019. Opinnäytetyön ja pro gradun pikaopas – avain opinnäytetyön ja pro gradun kirjoittamiseen. Jyväskylä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu: PunaMusta Oy.

Koski, A. & Kuutti, H. 2016. Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa: Tietopyyntöihin vastaaminen. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Koski, A. 2020. Julkisuuslain vaikeat kohdat ja miten ne hoidetaan. Jyväskylä. Jyväskylän yliopisto: Aksucom, Mediadoc Oy.

Krakau, T. & Haapalehto, S. 2020. Tietopyynnöt ja henkilötietojen luovuttaminen: Opas julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen ja tietosuoja-asetuksen mukaisten henkilötietojen tarkastuspyyntöjen käsittelyyn sekä muihin tietojen luovutuksiin. Helsinki: Alma Talent Oy.

Mäenpää, O. 2020. Julkisuusperiaate. 4., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

Neuvonen, R. 2017. Oikeus julkiseen tietoon. Helsinki: Helsingin Kamari Oy

Nieminen, K. Lähteenmäki, N & Aaltonen, O-P. 2021. Empiirinen oikeustutkimus: Helsinki: Gaudeamus.

Salovaara, C. 2003. Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutustoiminnassa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 57. Helsinki: Hakapaino Oy.

Voutilainen, T. 2019. Oikeus tietoon-Informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki: Edita publishing.

Wallin, A & Konstari, T. 2000. Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö: Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Julkisuuslaki.net. 2023. Julkisuusperiaate. Internet sivusto. Saatavissa: <https://julkisuuslaki.net/tietopyytajan-opas/julkisuusperiaate/> [Viitattu 20.02.2023].

Korkein oikeus. 2023. Asiakirjajulkisuuskuvaukset. Saatavissa: <https://korkein-oikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/asiointi/asiakirjajulkisuuskuvaukset.html> [Viitattu 30.03.2023].

Oikeusministeriö. 2023. Julkisuuslain ajantasaistaminen. Saatavissa: <https://oikeusministerio.fi/julkisuuslain-ajantasaistaminen> [Viitattu 17.02.2023].

Tuomioistuinlaitos. 2023. Viranomaispäätöksestä valittaminen/valitus. Internet sivusto. Saatavissa: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiat/viranomais-paatoksestavalittaminen/valitus.html> [Viitattu 21.08.2023].

Valtioneuvosto. 2023. Julkisuuslaki ajantasaistetaan. Internet sivusto. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/julkisuuslaki-ajantasaistetaan> [Viitattu 17.02.2023].

Kanervo, P. 2022. Tietopyyntöjen käsittely Etelä-Suomen syyttäjäalueella. Satakunnan ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö. PDF-dokumentti. Saatavissa: <https://www.theseus.fi/handle/10024/744343>

Rantanen, P. 2018. Asiakirjajulkisuuden ongelmat korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma. PDF-dokumentti. [Viitattu 10.05.2023] Saatavissa: <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/103389>