

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (16)
20.12.2016
Taltionumero
5423
Diaarinumero
291/1/15

Asia Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus

Valittaja Joonas Pekkanen

Päätös, jota valitus koskee

Eduskunnan kansliatoimikunta 18.12.2014 (§ 7)

Asian aikaisempi käsittely

Joonas Pekkanen on 19.9.2014 lähettämässään ja 29.9.2014 ja 29.10.2014 tarkentamassaan Avoin ministeriö ry:n nimissä esitetystä tietopyynnössään pyytänyt saada eduskunnalta ajalta 10.–16.2.2014 excel-muodossa eduskunnan vierailijatiedot. Tietopyyntö on koskenut tietoja vieraan, kutsujan ja vastaanottajan nimistä, vierailijakortin numerosta, saapumis- ja poistumisajankohdasta, mahdollisesta yrityksestä tai yhteisöstä sekä mahdollisesta ryhmän nimestä. Lisäksi pyyntö on koskenut muita mahdollisia tallennettuja tietoja.

Eduskunnan turvallisuusjohtaja on päätöksellään 7.11.2014 hylännyt tietopyynnön, koska pyydettyjä tietoja ei päätöksen perusteluista ilmenevistä syistä voida koota ja koska viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaisesti eduskunnan turvallisuuden suojaaminen estää kokoamasta esitetyn kaltaista tiedostoa ja sen luovuttamisen. Vielä päätöksessä on todettu, että tiedot eduskunnan valiokuntiin tulevista asiantuntijoista ovat kerättävissä kunkin valiokunnan sivuilta ja kansalaisinfon tilaisuuksista eduskunnan kotisivuilta.

Pekkanen on saattanut asian eduskunnan kansliatoimikunnan ratkaistavaksi.

Eduskunnan kansliatoimikunta on 18.12.2014 tekemällään päätöksellä kumonnut turvallisuusjohtajan päätöksen ja päättänyt, että vierailijalistaista voidaan luovuttaa asiointia eduskunnan virastoissa koskevia

tietoja, ei kuitenkaan tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n perusteella salaisia eikä tietoja, jotka ovat julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 4 kohdan perusteella viranomaisen yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten kerättyjä. Viimeksi mainittuja ovat tiedot kansanedustajien vieraista sekä eduskunnassa virka- tai työsuhteessa olevien henkilöiden yksityisasiossa tapaamista vieraista.

Päätöksen perusteluina on esitetty seuraavaa:

Vierailijatiedoissa voi olla tietoja, jotka koskevat esimerkiksi Suomen suhteita toiseen valtioon (julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohta) tai ovat muuten mainitun pykälän tarkoittamalla tavalla salaisia. Tältä osin tiedot on pidettävä salassa.

Kansanedustajat eivät ole julkisuuslain tarkoittamia viranomaisia ja heidän lukuunsa kerättyjen tietojen julkistamisesta päättävät he itse Suomen perustuslain 29 §:ään perustuvan riippumattomuuden puitteissa. Eduskunnan virastoissa työ- tai virkasuhteen perusteella työtä tekevien henkilöiden yksityisistä vieraista kerätyt tiedot eivät kuulu julkisuuslain piiriin.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Joonas Pekkanen on valituksessaan vaatinut, että eduskunnan kansliatoimikunnan päätös kumotaan siltä osin kuin hänen tietopyyntönsä on hylätty. Vaatimuksen perusteluina on esitetty muun ohella seuraavaa:

Kansalaisilla on oikeus ja tarve tietää, ketkä tapaavat heidän edustajiaan eduskunnassa ja valvoa edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän toimivuutta aktiivisesti. Eduskunnan kansliatoimikunta on tulkinnut julkisuuslakia perusoikeuksia kaventavasti.

Kansliatoimikunnan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohtaa koskeva tulkinta rajaa liian ison osan tiedoista julkisuuden ulkopuolelle ilman tarkempia perusteluja. Päätöksessä ei ole otettu huomioon lainkohdan vahinkoedellytyslauseketta.

Pyydettyihin vierailijalistoihin sisältyvä tieto eduskunnassa vierailevista toisten valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen edustajista ei ole sellaista tietoa, jonka antaminen saattaisi lähtökohtaisesti heikentää Suomen edellytyksiä toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Julkisuuslain säätämisen jälkeen on kansainvälisesti siirrytty huomattavasti avoimempaan suuntaan ja julkisuusperiaate on kirjattu lukuisten maiden lainsäädäntöön.

Kansliatoimikunnan julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 4 kohtaa koskeva tulkinta on uskalias. On selvää, että eduskunnan turvallisuusyksikkö kerää kulunvalvontatiedot omasta aloitteestaan ja virkatyönä. Asian kannalta on yhdentekevää, että kansanedustajat eivät ole julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia. Kansanedustajilla ja muilla eduskunnassa työskentelevillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta kieltäytyä kirjauttamasta vieraitaan sisään kulunvalvonnan kautta. Eduskunnan kulunvalvonta ei suorita julkisuuslaissa tarkoitettua toimeksiantotehtävää yksityisten lukuun valvoessaan kulkua eduskunnan päärakennukseen.

Eduskunnan kanslia on lausunnossaan uudistanut kansliatoimikunnan päätöksessä esitetyt perustelut ja lausunut lisäksi, että päätös on toimitettu Pekkaselle tiedoksi sähköpostitse 18.12.2014. Valitusta ei siten ole tehty määräajan kuluessa ja se tulee jättää tutkimatta.

Mikäli valitus kuitenkin tutkitaan, kanslia on lausunut muun ohella seuraavaa:

Eduskunnassa vierailevien toisten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen edustajien vierailut ovat säännönmukaisesti joko Suomeen tapahtuvien akkreditointien yhteydessä tapahtuvia esittäytymiskäyntejä, diplomaattiseen kanssakäymiseen liittyviä kohteliaisuuskäyntejä taikka liittyvät poliittisiin keskusteluihin tai edellä mainittujen vierailujen valmisteluun.

Siltä osin kuin kysymyksessä ovat akkreditointiin liittyvät tai kohteliaisuuskäynnit, selvityksen saaminen ei vastaa julkisuuslain 3 §:n mukaista tarkoitusta julkisen vallan valvonnasta, julkiseen valtaan vaikuttamisesta tai etujen valvonnasta.

Siltä osin kuin kysymys on poliittisen tason keskusteluista eduskunnassa, tiedon antaminen voisi aiheuttaa vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytykselle toimia kansainvälisessä yhteistyössä (KHO 2004:25).

Asian arvioinnissa on otettava huomioon, että kulunvalvonnasta huolehtivilla eduskunnan turvallisuusyksikön virkamiehillä ei ole ennalta eikä jälkikäteen tietoa toisten valtioiden edustajien vierailujen perusteista.

Turvallisuusyksikön virkamiehet ovat keränneet kulunvalvontatietoa paitsi eduskunnassa asioivista vierailijoista, myös kansanedustajien ja yksittäisten virkamiesten ja työntekijöiden vieraista. Tämä tiedonkeruu on lain sanamuodon mukaisesti tulkittuna yksityisen lukuun tehtyä tietojen keräämistä.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan mainitussa laissa tarkoitettuna asiakirjana ei pidetä viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakuja tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja. Lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon.

Lausunnossa on viitattu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohtaan. Vierailijalistojen olennainen tarkoitus on esimerkiksi tulipalon tai vastavien onnettomuuksien varalta kerätä tietoja siitä, kuinka monta ja minkä nimisiä henkilöitä eduskunnan tiloissa on.

Eduskunnan kulunvalvonta kerää tietoja myös eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin liittyvistä vierailuista, joissa säännönmukaisesti on kysymys julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23–29 kohtien tarkoittamista asioista.

Eduskunnan kanslia on lisäkirjelmässään ilmoittanut, että kansliatoimikunnan päätös on toimitettu Pekkaselle tiedoksi sähköpostitse 19.12.2014.

Pekkanen on vastaselityksessään esittänyt muun ohella seuraavaa:

Tieto eduskunnassa vierailevista toisten valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen edustajista ei ole sellaista tietoa, jonka antaminen saattaisi lähtökohtaisesti heikentää Suomen edellytyksiä toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa, minkä vuoksi tiedot ovat julkisia. Vaikka tieto tapaamisten varsinaisesta sisällöstä ja vaikkapa niiden yhteydessä viranomaiselle luovutetut asiakirjat olisivatkin salassa pidettäviä, pelkkä tieto tapaamisesta ei ole salassa pidettävä.

Kansainväliset kohteliaisuuskäynnit eivät jää julkisen valvonnan ulkopuolelle. Demokratian ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta on huolestuttavaa, että eduskunnan kanslia viittaa julkisuuslain tarkoitukseen perustellakseen tällaisen tiedon julkaisematta jättämistä.

Kohteliaisuus- tai muunlaisten käyntien salassa pidettävyydestä ei ole erillistä mainintaa laissa, minkä vuoksi ne eivät ole erityisesti salassa pidettäviä. Niiden ei voida myöskään katsoa kuuluvan julkisen vallankäytön ulkopuolelle. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus valvoa, minkä

maiden ja järjestöjen edustajat tapaavat korkeimpia virkamiehiä ja kansanedustajia ja kuinka usein, ellei laissa ole nimenomaista perustetta tapauskohtaisesti yksittäiseen tapaamiseen liittyvien tietojen salaamiselle.

Eduskunnan kanslian viittaamassa ratkaisussa KHO 2004:25 oli kysymys suurlähetystön lähettämien salasanomien sisällöstä. Ratkaisulla ei ole liittymäkohtia käsillä olevaan tapaukseen.

Julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 4 kohdassa ei tarkoiteta eduskunnan kulunvalvonnan kaltaisia tilanteita. Jokapäiväinen kulunvalvontatoiminta ei ole esimerkiksi tilaustutkimuksen kaltainen toimeksiantotehtävä. Yksittäiset kansanedustajat ja eduskunnan työntekijät eivät varmastikaan ole pyytäneet eduskunnan turvallisuusyksikön virkamiehiä keräämään puolestaan vieraiden tietoja, eivätkä he voi sellaista toimeksiantoa myöskään keskeyttää.

Kanslian lausunnon perusteella on syytä olettaa, että kulunvalvonnassa kerätään kaikista talossa vierailevista henkilöistä tietoja osana eduskunnan pelastussuunnitelmaa ja pelastuslain edellyttämää omatoimista varautumista. Pelastustoimintaan varautuminen on mainittu myös rekisterin käyttötarkoituksena rekisteriselosteessa. Eduskunnan kulunvalvonta ei suorita julkisuuslain tarkoittamaa toimeksiantotehtävää yksityisten luokun valvoessaan kulkua eduskunnan päärakennukseen vaan vierailijatieto kerätään viran puolesta. Kysymys on normaalista kulunvalvonnasta, joskin kohteena on demokratian tärkein symbolinen rakennus. Toimeksiantotilanteeseen vetoaminen ei perustu miltään osin julkisuuslakiin. Koska tiedot kerätään virkatyönä, vierailijatiedot muodostavat viranomaisen asiakirjan. Jos tiedoille ei ole erityistä lakiin perustuvaa salausperustetta, ne ovat julkisia.

Vierailijatiedot eivät ole julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja viranomaisen sisäiseen tiedonhakuun liittyviä asiakirjoja. Kuten lain esitöistä ilmenee, kysymyksessä olevan niin sanotun kirjastoklausuulin tarkoituksena on jättää viranomaisen harkintaan, missä määrin viranomaisen antaa tietoja virkatoiminnassaan käytettävistä apuvälineistä, kuten julkaisuista ja sähköisistä sanakirjoista. Eduskunnan kanslian lausunnon samassa kappaleessa viitataan ilmeisen harhaanjohtavasti julkisuuslain 5 §:n 4 momenttiin. Epäselväksi jää, minkä yhteyden kanslia näkee pykälän 3 momentin 3 kohdan ja 4 momentin välillä.

Eduskunnan hallintoa koskevan arkistonmuodostussuunnitelman 7.1.1992 mukaan ”muut turvallisuusvalvontaan liittyvät asiakirjat” sekä ”väestönsuojeluun liittyvät asiakirjat” kuuluvat pysyvästi säilytettävien arkistoitavien tietojen piiriin. Tällä seikalla ei tosin ole merkitystä asian

ratkaisemisen kannalta, sillä selvää on, että turvallisuusvalvonnan asiakirjat, esimerkiksi vierailijalistat, ovat viranomaisen asiakirjoja, jotka täytyy arkistoida. Niihin sovelletaan julkisuuslakia joka tapauksessa.

Kanslian lausunnosta ei ilmene, eikä ole helppoa edes kuvitella, miten vierailijalistojen jälkikäteinen luovuttaminen voisi haitata esimerkiksi onnettomuustilanteiden hoitamista. Mikäli vierailijalistat edes kuuluvat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohdan soveltamisalaan, niiden jälkikäteisestä luovuttamisesta ei voi missään tapauksessa aiheutua lainkohdassa kuvattua tai muunkaanlaista vahinkoa tai vaaraa.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut ovat julkisia siltä osin kuin niissä ei ole julkisuuslain 24 §:n perusteella salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi kantelijan terveydentilasta tai sosiaalietuuksista. Eduskunnan kulunvalvonnan keräämät tiedot oikeusasiamiehen vieraista eivät sisällä tällaista arkaluonteista tietoa vaan ainoastaan vieraan nimen, mahdollisen taustaorganisaation sekä vierailun ajankohdan.

Eduskunnalla on velvollisuus noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa. Tiedot tulee salata vain välttämättömin osin ja ilmoittaa kunkin tiedon salaamisperuste. Eduskunnan kanslia ilmeisesti katsoo, että vierailijalistat ovat julkisia asiakirjoja, mutta niistä voidaan erinäisiin salassapitoperusteisiin vedoten poistaa käytännössä kaikki tiedot. Tätä poistamista ei ole perusteltu millään tavalla, jolloin julkisuuslain noudattamisen valvonta on mahdotonta. Pekkaselle toimitetusta aineistosta tiedot on poistettu laajemmin kuin on välttämätöntä eikä ole selvää, millä perusteella ja mitkä tiedot on poistettu.

Vierailun vastaanottajan nimi ei voi missään tilanteessa olla salassa pidettävä tieto. Vaikka tulkittaisiin, että eduskunnassa vierailevien henkilökohtaisten vieraiden, vaikkapa alaikäisen perheenjäsenen, nimi olisi jostain syystä salassa pidettävä, se ei tarkoita, että tiedot vieraiden vastaanottajasta ja kellonajasta olisivat myös salassa pidettäviä. Mikäli julkista valtaa käyttävien henkilöiden työajasta merkittävä osa kuluu henkilökohtaisten asioiden hoitamiseen, on se jo itsessään tarpeellista ja erittäin merkityksellistä tietoa.

Tiedon saaminen eduskunnassa vierailevista tahoista on olennaista julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Esimerkiksi teollisia intressejä edustavat lobbaajat, joilla on enemmän resursseja kuin vapaaehtoispuhjalta ja lahjoituksin toimivilla kansalaisjärjestöillä, pystyvät vaikuttamaan huomattavasti tehokkaammin kansanedustajiin ja virkamiehiin. On mahdollista ja jopa todennäköistä, että suuryritysten ja muiden merkittävien lobbaajien lainsäädäntöön liittyviä toiveita kuunnellaan tarkemmin kuin tavallisten kansalaisten ja pienten kansalaisjärjestöjen. On tärkeää,

että edes eduskunnassa tapahtuva vaikuttaminen olisi edes jälkeempään tarkasteltavissa ja arvioitavissa, ja että virkamiehiä ja kansanedustajia taapaavien tahojen taustaorganisaatiot, vierailujen ajoittuminen esimerkiksi juuri ennen merkittäviä päätöksiä sekä muita kulunvalvonnan tiedoista selviäviä seikkoja voidaan saada julki tietopyyntöjen perusteella. Nyt julkista valtaa sekä viranomaisten toimintaa tarkkailevien kansalaisten ja järjestöjen on mahdotonta arvioida lobbaamisen laajuutta ja vaikutusvaltaa, eikä siihen ole mahdollista vastata, saati puuttua. Tämä on omiaan kaventamaan mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ja eduskunnan asema valtiiovallan käyttäjänä mainitaan samassa perustuslain pykälässä. Samaisessa pykälässä myös mainitaan, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Näiden tärkeiden ja arvokkaiden kirjausten perusteella olisikin perin kummallista, että juuri eduskunnassa, valtion perustavimmanlaatuisessa ja korkeimmassa toimielimessä, ei noudatettaisi kansalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyviä perusoikeuksia ja asiakirjajulkisuutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Eduskunnan kanslian väite, jolla on vaadittu valituksen tutkimatta jättämistä, hylätään.

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

2. Eduskunnan kansliatoimikunnan päätös kumotaan ja asia palautetaan kansliatoimikunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustelut

1. Väitteen hylkääminen

Eduskunnan kanslia on lausunnossaan vaatinut, että Pekkasen valitus tulee jättää tutkimatta, koska se on tehty valitusajan päättymisen jälkeen.

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan eduskunnan kansliatoimikunnan päätös on lähetetty Pekkaselle sähköpostitse 19.12.2014. Sähköisesti asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tavallista sähköistä tiedoksiantoa koskevan 19 §:n 2 momentin mukaan asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Pekkasen on siten katsottava saaneen päätöksen tiedokseen 22.12.2014.

Hallintolainkäyttölain 22 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Valitusaika on siten päättynyt keskiviikkona 21.1.2015. Pekkasen valitus on saapunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen 22.1.2015 eli valitusajan päättymisen jälkeen.

Hallintolainkäyttölain 14 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, josta saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan valitusosoituksessa on mainittava valitusaika ja mistä se lasketaan. Kansliatoimikunnan päätökseen liitettyssä valitusosoituksessa ei mainita, milloin päätöksen tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen. Tämän puutteen takia valitusosoitusta ei voida pitää viimeksi mainitussa lainkohdassa edellytetyn mukaisena.

Hallintolainkäyttölain 30 §:n 1 momentin mukaan, jos valitus on puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi tehty väärää menettelyä noudattaen, valitusta ei tämän vuoksi jätetä tutkimatta. Tähän nähden Pekkasen valitus on tutkittava, vaikka se on saapunut korkeimmalle hallinto-oikeudelle valitusajan päättymisen jälkeen.

Eduskunnan kanslian väite on edellä lausutun johdosta hylättävä.

2. Pääasialtkaisu

Sovellettavat oikeusohjeet

Suomen perustuslain 12 §:n 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 29 §:n mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan mainitussa laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa 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 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisilla tarkoitetaan mainitussa laissa:

(- - -)

6) eduskunnan virastoja ja laitoksia;

(- - -)

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. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Julkisuuslain 5 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä 5 momentissa säädetyin poikkeuksin:

(- - -)

3) viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakuja tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja;

4) asiakirjaa, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi;

(- - -)

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta mainitussa tai muussa laissa säädetä, seuraavasti:

1) jatkuvasti ylläpidettävän diaarin ja muun luettelon merkintä, kun se on tehty; (- - -)

(- - -)

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

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen mainitussa laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se mainitussa 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 vaito-olovelvollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa 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 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Pykälän 32 kohtaa käsittävän 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

1) valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, jollei valiokunta toisin päätä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilanearvioinnit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit, jollei asianomainen ministeriö toisin päätä;

2) muut kuin 1 kohdassa tarkoitetut asiakirjat, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, asiakirjat, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, ja asiakirjat, jotka koskevat Suomen valtion, Suomen kansalaisten, Suomessa oleskelevien henkilöiden tai Suomessa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin, henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä;

(- - -)

7) henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista;

8) asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai

poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään;
(- - -)

Julkisuuslain 24 §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa ja muussa laissa säädettyjä asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon, mitä 17 §:ssä säädetään.

Oikeudellinen arviointi

Julkisuuslain soveltaminen pyydettyihin tietoihin

Eduskunnan turvallisuusjohtajan tai kansliatoimikunnan päätöksistä ei kattavasti ilmene, millaisiin eri asiakirjoihin tai rekistereihin eduskunnassa vierailleita henkilöitä koskevia tietoja sisältyy. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että Pekkasen pyytämiä eduskunnassa vierailleita henkilöitä koskevia tietoja sisältyy ainakin eduskunnan vierailijatietojärjestelmään ja kulunvalvontapöytäkirjoihin. Näiden eduskunnan kanslian turvallisuusyksikön pitämien henkilörekisterien käyttötarkoitus liittyy niitä koskevien rekisteriselosteiden mukaan vieraiden vastaanottopalveluun ja pelastustoimintaan varautumiseen (vierailijatietojärjestelmä) ja kulunvalvontaan (kulunvalvontapöytäkirjat).

Kansanedustajat eivät ole julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia ja he voivat harkintansa mukaan päättää siitä, antavatko he omasta puolestaan tietoja eduskunnan tiloissa tapahtuneesta vierailuihin liittyvästä yhteydenpidostaan. Myös eduskunnan virkamiesten ja työntekijöiden yksityisluonteinen eduskunnan tiloissa tapahtunut yhteydenpito eduskunnan ulkopuolisten henkilöiden kanssa jää sellaisenaan julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kysymys ei nyt kuitenkaan ole yksin kansanedustajien hallussa olevista taikka eduskunnassa muissa tehtävissä työskentelevien hallussa yksityisluontoisessa tarkoituksessa olevista tiedoista, vaan tietoja sisältyy myös vierailijatietojärjestelmään ja kulunvalvontapöytäkirjoihin, jotka ovat julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettun eduskunnan viraston, eduskunnan kanslian, hallussa. Koska näiden henkilörekisterien käyttötarkoituksena on vieraiden vastaanottopalvelun ohella pelastustoimintaan varautuminen ja kulunvalvonta eduskunnassa, niihin sisältyvien

tietojen ei voida katsoa miltään osin muodostavan asiakirjaa, joka olisi julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla laadittu yksityisen lukuun suoritettavan tehtävän suorittamiseksi.

Liioin nämä rekisterit eivät ole julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohdan niin sanotussa kirjastoklausuulissa tarkoitettuja viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja.

Mainittuja henkilörekistereitä koskevista rekisteriselosteista ilmenee, että eduskunnassa rekisterien käyttöoikeudet kuuluvat vain niille, jotka tarvitsevat niiden tietoja virkatehtäviensä suorittamisessa. Toisaalta tietojen luovutuksen osalta rekisteriselosteissa todetaan, että tietoja ei luovuteta kolmansille osapuolille ilman lakiin perustuvaa syytä (vierailijatietojärjestelmä) tai että tietoja ei luovuteta muille kolmansille osapuolille kuin viranomaisille heidän niitä toimivaltansa puitteissa virallisesti pyytäessään (kaksi kulunvalvontapöytäkirjoista) taikka että tietoja ei luovuteta kolmansille osapuolille pois lukien viranomaiset heidän niitä laissa määrättyjen tehtäviensä hoitamiseksi pyytäessään (yksi kulunvalvontapöytäkirjoista). Koska rekisterien tietoja luovutetaan eräissä tilanteissa eduskunnan ulkopuolisille tahoille, rekistereitä ei voida pitää julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuina viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuina asiakirjoina.

Edellä lausutun perusteella rekisterit eivät jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle vaan ne ovat mainitun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, joihin mainittua lakia sovelletaan kaikkien pyydettyjen tietojen osalta. Eduskunnan kansliatoimikunta ei siten ole voinut hylätä tietopyyntöä miltään osin sillä perusteella, että julkisuuslaki ei tulisi sovellettavaksi.

Kansliatoimikunnan päätöksen perustelemista ja tietojen salassa pidettävyyttä koskeva arviointi

Vierailijatietojärjestelmä ja kulunvalvontapöytäkirjat ovat julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja jatkuvasti ylläpidettäviä lueteloita, joihin tehdyt merkinnät tulevat julkisiksi tekohetkenään, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

Eduskunnan kansliatoimikunta on päättänyt, että Pekkaselle ei luovuteta tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n perusteella salassa pidettäviä. Lähemmin perusteluissa on viitattu mainitun pykälän 1 momentin 2 kohtaan ja todettu, että vierailijatiedoissa voi olla tietoja, jotka koskevat esimerkiksi Suomen suhteita toiseen valtioon. Päätöksessä ei ole lähempiä perusteluja tältä osin eikä tietojen salassa pidettävyyttä ole näin ollen arvioitu myöskään lainkohtaan sisältyvän vahinkoedellytyslausekkeen soveltamisen kannalta.

Asiakirjoista ilmenevän perusteella ja muutoinkin on arvioitavissa, että vierailijatietojärjestelmään ja kulunvalvontapöytäkirjoihin voi sisältyä tietoja muun ohella ulkovaltojen diplomaattisten edustajien sekä ulkovaltojen viranomaisten, kansainvälisten järjestöjen ja ulkomaisten yhteisöjen edustajien vierailuista. Näiltä osin mainitut henkilökisterit ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön koskevia tietoja sisältäviä asiakirjoja samoin kuin lainkohdassa tarkoitettuja Suomen valtion, Suomen kansalaisten tai Suomessa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin, henkilöihin tai yhteisöihin koskevia asiakirjoja. Tällaisia suhteita koskevaan kanssakäymiseen kuuluu se, että tapaamiset voivat pysyä tarvittaessa luottamuksellisina. Tähän nähden tiedon antaminen mainittuihin henkilökistereihin sisältyvistä edellä tarkoitettuun kanssakäymiseen liittyvistä tiedoista saattaisi joissakin tilanteissa aiheuttaa vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

Kuitenkaan kaikkia edellä tarkoitettuun kanssakäymiseen liittyviä vierailijatietoja ei voida lainkohdan vahinkoedellytyslausekke huomioon ottaen pitää salassa pidettävänä. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedot niistä vierailuista, jotka liittyvät akkreditointeihin tai ovat luonteeltaan kohteliaisuuskäyntejä.

Kuten edeltä ilmenee, kansliatoimikunta ei ole arvioinut vierailijatietojen salassa pidettävyyttä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan vahinkoedellytyslausekkeen soveltamisen kannalta. Päätös on lainkohdan soveltamisen osalta perustelematon eikä siitä riittävän yksityiskohtaisesti ilmene, millä tavoin asia on sanotulta osin ratkaistu.

Kansliatoimikunnan päätöksen perusteluista on pääteltävissä, että kansliatoimikunnan käsityksen mukaan eräät pyydetyistä tiedoista ovat salassa pidettäviä jollakin muulla julkisuuslain 24 §:n mukaisella perusteella kuin 1 momentin 2 kohdan nojalla. Päätöksessä ei kuitenkaan ole yksilöity näitä lainkohtia tai muutenkaan mainittu sitä, mitä tietoja se tältä

osin koskee. Päätös on muutoinkin tältä osin perustelematon eikä siinä esitetyn perusteella ole arvioitavissa, miten asia on sanotuilta osin ratkaistu.

Selvyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että vaikka vierailijatietojärjestelmä ja kulunvalvontapöytäkirjat ovat niiden käyttötarkoitus ja sisältö huomioon ottaen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuja turvajärjestelyjä koskevia ja niiden toteuttamiseen vaikuttavia asiakirjoja, pyydettyjen tietojen salassapito ei asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella ja lainkohdan vahinkoedellytyslauseke huomioon ottaen voi perustua mainittuun eduskunnan turvallisuusjohtajan päätöksessä sovellettuun lainkohtaan, koska tietopyyntö on koskenut jo tapahuneita vierailuja koskevia tietoja.

Vierailijatietojärjestelmää ja kulunvalvontapöytäkirjoja voidaan niiden käyttötarkoitus huomioon ottaen sinänsä pitää myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettuina onnettomuuksiin varautumista koskevinä asiakirjoina, mutta pyydettyjen tietojen salassapito ei asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella ja lainkohdan vahinkoedellytyslauseke huomioon ottaen voi perustua myöskään mainittuun eduskunnan kanslian korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa mainittuun lainkohtaan.

Vielä korkein hallinto-oikeus toteaa, että vaikka eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin saattaakin sisältyä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin perusteella salassa pidettäviä tietoja, vierailijatietojärjestelmästä ja kulunvalvontapöytäkirjoista ilmeneviä tietoja vierailuista oikeusasiamiehen kansliaan ei voida pitää salassa pidettävänä sanotun momentin 23–29 kohtien perusteella, joihin eduskunnan kanslian korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa on viitattu.

Lopputulos

Edellä lausutun perusteella eduskunnan kansliatoimikunnan päätös on kumottava ja asia on palautettava kansliatoimikunnalle uudelleen käsiteltäväksi siten, että edellä tämän päätöksen perusteluissa lausutut seikat ja julkisuuslaissa säädetty otetaan päätöksenteossa huomioon.

Tämän arvioinnin perusteella julkisiksi katsottavat tiedot on annettava Pekkaselle jollakin julkisuuslain 16 §:ssä tarkoitettulla tavalla, ja huomioon on otettava, mitä tietojen erilaisista antamistavoista ja niiden

edellytyksistä mainitussa säännöksessä lähemmin säädetään.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi
hallintoneuvos

Hannu Ranta (t)
hallintoneuvos

Tuomas Lehtonen
hallintoneuvos

Mika Seppälä
hallintoneuvos

Elina Lampi-Fagerholm
hallintoneuvos

Mikko Rautamaa
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Joonas Pekkanen, oikeudenkäyntimaksu 244 euroa
Eduskunnan kansliatoimikunta
Eduskunnan kanslia
Eduskunnan turvallisuusjohtaja