

# 1. Julkisuusperiaate

Suomalaisen julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat pääsääntöisesti julkisia ja julkisuudesta voidaan poiketa vain erikseen säädettyä. Lisäksi viranomaistoiminnan julkisuutta käsitellään yhtenä kokonaisuutena, eikä yksittäisiä viranomaisia erotella toisistaan. Julkisuusperiaate korostuu myös perusoikeuksia määrittävässä perustuslaissa, joka korostaa viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen ja tallenteiden julkisuutta ja jokaisen oikeutta saa tietoa julkisesta asiakirjasta. Lisäksi kansalaisille on annettava mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista päätöksentekoa, viranomaistoiminnan arviointia ja julkista keskustelua varten.

Julkisuusperiaate paitsi tukee vallankäytön konkreettista valvontaa myös lisää kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan. Varsinkin asioiden valmisteluun liittyvä etukäteisjulkisuus median tuottamana on omiaan ehkäisemään mahdollisia viranomaistoiminnan väärinkäytöksiä ja antaa vaikuttamismahdollisuuksia myös niille, joilla ei ole virallista asemaa päätöksenteossa.

Julkisuus ei ole kuitenkaan poikkeuksetonta. Julkisuutta on mahdollista rajoittaa, jos loukkaa joidenkin asioiden kohdalla tärkeitä yleisiä ja yksityisiä etuja. Julkisuuden aiheuttamia ongelmia pyritään estämään jo edeltä käsin viranomaisille asetetulla vaihtoehtoisuudella, salassapidolla ja muilla tiedonsaantia koskevilla välttämättömillä rajoituksilla.

Julkisuuslain tarkoitus ja julkisuusperiaate asettavat omat edellytyksensä viranomaisaineistojen käytännön luovuttamiselle. Viranomaisten olisi otettava huomioon kansalaisten tiedonsaantioikeudet omassa toiminnassaan, eikä tietojen luovuttamisella saisi asettaa rajoituksia enempää kuin on välttämätöntä. Rajoituksilla olisi lisäksi oltava laissa säädetty peruste, eikä aineistojen luovuttamisessa ole merkitystä esimerkiksi viranomaisen sisäisillä määräyksillä tai ohjeilla tai viranomaisten keskinäisillä sopimuksilla. Erityisestä viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta on säädetty julkisuuslain ohella hallintomenettelylakissa ja kuntalaislaissa. Julkisuuden toteuttaminen kuuluu myös virkavelvollisuuden piiriin. Viranhaltija voidaan tuomita, jos hän ei anna julkista asiakirjaa sitä pyytävälle.

Asiakirjojen ohella olennainen osa viranomaistoiminnan julkisuutta on toiminnan seuraaminen. Asioiden käsittely on julkista mm. eduskunnassa, kunnanvaltuustoissa, kirkkovaltuustoissa ja tuomioistuimissa. Hallintoasioiden käsittely ei ole julkista, kuten ei myöskään hallituksen, kunnanhallitusten ja kunnallisten lautakuntien kokousten seuraaminen.

**Julkisuusperiaatteen edistäminen.** Viranomaisen tulee aktiivisesti pyrkiä tukemaan julkisuusperiaatteen toteutumista käytännössä. Näin ei tapahtunut, kun viranomainen kieltäytyi antamasta asiakirjaa, mutta ei antanut päätöksestään kirjallista valituskelpoista ratkaisua. Tehtyään kielteisen päätöksen viranomaisen olisi pitänyt ohjata asiakirjan pyytäjää asian saattamiseksi toisen viranomaisen ratkaistavaksi. (EOA 1602/4/00)

**Asian käsittelijät.** Asianosaisella oli oikeus saada häntä itseään koskevat tiedot, ja tämäntapaisissa tilanteissa julkisuusperiaatteesta poikkeamiseen oikeuttavia seikkoja olisi tulkitettava suppeasti. Luottamusta julkiseen valtaan voidaan lisätä avoimuudella ja avoimuutta esimerkiksi sillä, että julkisen vallan käyttäjät esiintyvät omilla nimillään. Tapauksessa eläkettä hakeneella oli oikeus saada tietää kaikkien hänen asiansa käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden nimet, eikä pelkästään hänen pyytämänsä asiantuntijalääkäriin nimi. Asiantuntijalääkäriin nimeä ei voitu salata pelkästään siksi, että nimen julkaiseminen olisi lisännyt etujen hakijoiden yhteydenottoja. (EOA 1084/4/00)

**Tietopyynnön yksilöinti.** Verotoimiston olisi tullut ohjata tietopyynnön tehnyttä yksilöimään pyyntönsä ja huolehtia siitä, että tarvittavat tiedot ovat asianmukaisesti saatavilla. Lisäksi viranomaisen toiminnasta kantelevalla on oltava oikeus saada tietää hänen asioitaan hoitaneiden virkamiesten nimet. (EOA 2001/2003)

**Virkamiehen esiintyminen omalla nimellään.** Hallinto-asiassa annettavaan päätökseen on hallintolain mukaan merkittävä päätöksen tehnyt viranomainen. On selvä, että merkityn nimen on oltava viranomaisen virallinen nimi. Yksittäinen virkamies käyttää päätöstä tehdessään viranomaisen päätösvaltaa. Tämän takia virkamiehen on hyvän hallintotavan mukaan käytettävä, vaikkei sitä ole lakiin suoraan kirjattu, omaa nimeään. Virkamies voi sen sijaan käyttää mitä tahansa väestötietojärjestelmään kirjattua virallista nimeään. (EOA 686/4/09)

**Kieltäytymisen perusteleminen.** Kieltäytyessään pyydettyjen esitutkinta-asiakirjojen luovuttamisesta asianosaiselle, vankilanjohtajan olisi pitänyt esittää ne tosiseikat, joiden perusteella asianosaisen tiedonsaantia oli rajoitettu. Viranomaisen päätöksestä ei käynyt ilmi julkisuuslain mukaista syytä tietojen antamatta jättämiselle. Asia palautettiin viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. (Helsingin HAO 345/31.5.2002)

**Salassa pidettävien tietojen leviäminen.** Julkisuusperiaate ei voi ohittaa viranomaisille laissa säädettyjä salassapitovelvoitteita, eikä viranomainen saa edesauttaa salassa pidettävien tietojen leviämistä ulkopuolisille. Tapaus liittyi poliisipartion mukana liikkuneisiin toimittajiin. Vaikka julkisuusperiaate edellyttää myös poliisilta avoimuutta ja tietojen jakamista, poliisin toimintaan sisältyy paljon ehdottoman salassapidon alaista tietoa. Suurin osa ongelmatilanteista koskee yksityiselämän piiriin kuuluvan tiedon suojaamista ulkopuolisilta. Nyt salassa pidettäviä asioita oli tullut partioiden mukana liikkuneiden toimittajien tietoon, vaikkakin oli sovittu, etteivät toimittajat saaneet levittää saamia salassa pidettäviä tietoja. (EOA 194/2007)

**Virkasäännön mukainen kirjallinen varoitus.** Nimikirjalain mukaan tieto työntekijälle/virkamiehelle annetusta varoituksesta on salassa pidettävä tieto. Lain mukaan kunnalla ei kuitenkaan ollut velvollisuutta pitää nimikirjaa, jolloin henkilölle annettu varoitus oli julkinen tieto. Henkilöstöasioista tietoja annettaessa olisi kuitenkin otettava huomioon yksityiselämän suojaa koskevat säännökset. Esimerkiksi tiedot henkilön elämäntavoista ja muut vastaavat henkilökohtaisia oloja kuvaavat tiedot ovat salassa pidettäviä. (EOA 828/2000)

**Viranomaisen omat salassapitosäännökset.** Viranomainen ei voinut perustella asiakirjojensa salassapitoa omilla säännöksillään, vaan perustelu olisi pitänyt tehdä lain tai viranomaisen lain nojalla antaman määräyksen pohjalta. Verovirasto oli vedonnut kieltäytyessään luovuttamasta tietoja tiukkoihin salassapitosäännöksiinsä. *(AOK 916/1/06 /20.11.2007)*

**Salassapidosta tehty yleispäätös.** Kysymystä asiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta ei voida ratkaista yleispäätöksellä, vaan julkisuus on ratkaistava aina tapauskohtaisesti vastauksena asiakirjan luovuttamista koskevaan tietopyyntöön. Kunnanhallitus oli vaatinut tarkastuslautakuntaa luovuttamaan sille kunnan omistamaa kiinteistöä koskevan tarkastusraportin. Lautakunta oli kuitenkin julistanut tarkastusraportin "kuntalaisten edun vuoksi" salaiseksi. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen. *(Vaasan HAO 01010/03/5300)*