

4. Viranomaisen asiakirja

Tietopyyntö asiakirjan kautta on käyttökelpoinen journalistinen tiedonhankintamenetelmä. Käytännössä pyynnön kohteena on usein asiakirja, vaikka varsinainen tiedonsaanti kohdistuisikin asiakirjan informaatioisälttöön. Muodoltaan asiakirja voi olla sekä paperinen että sähköinen, mukaan lukien videotallenteet ja äänitteet.

Kirjallisessa esitysmuodossa olevia asiakirjoja ovat esimerkiksi päätökset, tuomiot, selvitykset, kertomukset, tutkimukset, mietinnöt, suunnitelmat, esitykset, tarjoukset, sopimukset, laskelmat, hakemukset, ilmoitukset, valitukset, kantelut, esittelymuistiot, toimituskirjat, kirjeet, tositteet ja luettelot. Vastaavasti kuvallisia asiakirjoja voivat valokuvat, kartat, piirustukset, taulukot ja röntgenkuvat. Myös rekisterit ja niiden sisältämät tiedot voivat muodostaa asiakirjan. Esimerkiksi viranomaisen diaari on usean asiakirjan muodostama rekisteri ja luokiteltavaksi itsekin viranomaisen asiakirjasi. Tiedonsaantioikeus voi näin ollen kohdistua tiettyä vireillä olevaa asiaa koskeviin diaarimerkintöihin.

Julkisuuslain soveltamisen kannalta olennaista on, että asiakirja voidaan luokitella viranomaisen asiakirjaksi. Asiakirja voi syntyä joko viranomaisen toiminnan tuloksena (esim. kertomukset, raportit, päätökset) tai tallentamisen seurauksena (esim. rekisterimerkinnät, maksutapahtumat).

Viranomainen on saattanut saada asiakirjan virkatehtäväänsä liittyen tai asiakirja on muuten viranomaisen määräysvallassa (viranomaisen tai yksityisen tahon viranomaiselle toimittama hakemus, kantelu tai tarjous) tai viranomainen on laatinut asiakirjan virkatyöhönsä (muistio, lausunto, esitys, päätös, kertomus, toimeksiantoasiakirja). Viranomaisen asiakirja voi olla myös esimerkiksi rekisteritiedoista laadittavissa oleva (potentiaalinen) asiakirja. Sen laatimisedellytyksenä tällöin kuitenkin ovat normaalit toimenpiteet.

Esimerkkejä viranomaisen asiakirjoista ovat viranomaiselle osoitetut laskut (myös henkilöstön esittämät), yhdistelmä avustusta hakeneiden tase- ja tuloslaskelmatiedoista, äänestyslippu, kirjanpidon tulositte ja pääsykokeen kysymys- ja vastauspaperi.

Piirtoheitinkalvo. Kaupunginhallituksen kokouksessa esitetyistä piirtoheitinkalvosta tuli virallinen asiakirja, kun kokouksen pöytäkirja oli hyväksytty. (Oulun HAO 01000/07/1203)

Valvontatilintarkastuskertomukset. Kansaneläkelaitoksen neljä valvontatilintarkastuskertomusta vuodelta 1998 olivat viranomaisen laatimia asiakirjoja, jotka tulivat julkiseksi, kun Kelan valtuutetut olivat antaneet kertomuksensa eduskunnalle. Kelan valvontatilintarkastuskertomus oli luonteeltaan vastuuvapauspäätöksen valmistelua ja tuli julkiseksi, kun päätös vastuuvapaudesta on tehty. Asiakirjoihin saattoi sisältyä salassa pidettäviä tietoja, joiden luonteesta oli tehtävä erillinen arvio. (KHO 87/22.1.2001)

Lainvalmisteluaineisto. Autoverolain valmistelussa syntyneet ministeriön esittelijän laatimat yhteenvedot ja laskelmat muodostivat viranomaisen asiakirjan. Laskelmia ei voitu pitää virkamiehen muistiinpanoina ja luonnoksia, koska ne oli tehty valmisteltaessa hallituksen esitystä ja niiden tulokset oli esitetty hallituksen esityksessä. (KHO 582/15.3.2002)

Viranomaisen toimeksiantotehtävä. Opetushallitus oli toiminut lain mukaisesti kieltäytyessään antamasta asiakirjaa, joka oli laadittu suoritettaessa viranomaisen toimeksiantotehtävää. Tällöin tietojen luovuttamisesta pystyi päättämään tehtävän antanut viranomainen. Tapauksessa viranomaiselta oli pyydetty tietyistä kunnista tehtyä oppimistulosten arviointia. Opetushallitus oli toteuttanut tutkimuksen eri koulutuksen järjestäjien kanssa tekemiensä toimeksiantosopimusten perusteella. (Helsingin HAO 03/0716/2 /10.10.2003)

KHO 1908/6.6.1996 Viranomaisen toimeksiantosuhte. Toimeksiantosuhteessa syntyneet (yksityisessä lastensuojelulaitoksessa laaditut) asiakirjat olivat viranomaisen asiakirjoja. Toiminta, jonka pohjalta asiakirjat olivat syntyneet, oli sosiaalilautakunnan valvonnassa tapahtunutta yksityistä sijaishuoltopalvelua, joka sisälsi sosiaalilautakunnalle kuuluvien tehtävien hoitamista (ostopalvelusopimukseen perustuvan toimeksiantosuhteen pohjalta).

Ritarikuntien kunniamerkkiesitykset. Yliopiston opetusministeriölle tekemät kunniamerkkiesitykset olivat julkisia viranomaisen asiakirjoja. Esitykset oli toimitettu opetusministeriölle sen tehtäviin kuuluvassa asiassa. Opetusministeriö oli kieltäytynyt alunperin perusteluja sisältäneiden henkilölistojen luovuttamisesta, koska kunniamerkkien myöntäminen oli ritarikuntien päätös. Oikeus ei hyväksynyt ministeriön tulkintaa, jonka mukaan esitykset olisivat olleet ritarikuntien toimeksiannosta viranomaiselle annettuja asiakirjoja, joita koskeva määräysvalta olisi ritarikunnilla. (KHO 987/29.5.2000)

Valvonta-asiakirjojen valmistuminen. Patenti- ja rekisterihallitus kieltäytyi luovuttamasta toimittajalle tietyiltä säätöiltä saamansa selvitykset näiden maksamista vaalituista. Asiakirjat olivat PRH:n ratkaisuun liittyviä valmisteluasiakirjoina salassa pidettäviä, kunnes päätös valvonta-asiassa on tehty. Oikeuden mukaan tutkimusrauhan ylläpitäminen ovat valvontatoimen edellytyksiä ja PRH toimi oikein. Asiakirjat olivat tulleet julkisiksi ennen oikeuden päätöstä. (Helsingin HAO 08507/09/1203 /17.9.2010)

Muistio koulukiusaamisesta. Oppilaiden välisen kiusaamistapauksen selvittäminen on koulun toimintaan ja tehtävään liittyvä asia. Näin ollen kouluviranomaisten palveluksessa olevien rehtorien, apulaisrehtorien ja luokanopettajien kiusaamisasian selvittämiseksi laatimat asiakirjat olivat julkisuuslain tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Asiakirjat olivat vaikuttaneet kiusaamisasian selvittämiseen, jolloin kiusatut oppilaat olivat asianosaisia. Sen sijaan koulutoimenjohtajan asiassa mahdollisesti laatimat muut muistiot ja muistiinpanot olivat julkisuuslain tarkoitettuja muistiinpanoja, joita ei voitu pitää viranomaisen asiakirjana. (Kuopion HAO 01715/06/1203)

Virkahakemukset. Aktuaarin virkaa hakeneiden henkilöiden hakemukset olivat julkisia asiakirjoja, joista jokaisella on oikeus saada tieto. (KHO 1309/23.3.1977)

KHO 3176/6.9.1976 Nimikirja. Nimikirja on asiakirjajulkisuuslain mukainen julkinen asiakirja, josta on pyydettyessä annettava ote.

Virkatodistus hakemuksen liitteenä. Kaupungille jätettyyn poikkeuslupahakemukseen liitetty virkatodistus oli viranomaiselle saapunut julkinen asiakirja. Virkatodistuksen julkisuuteen ei vaikuttanut, että se oli ollut asian käsittelyn kannalta tarpeeton liite. (EOA 17.3.1998)

Kartellitutkinnan nauhoitukset. Viranomaisen kartellitutkinnan yhteydessä henkilöiden kertomuksista tallentamat nauhoitukset olivat viranomaisen asiakirjoja, eivätkä viranomaisen omaa käyttöä varten laatimia muistiinpanoja. (KHO 891/12.4.2006)

Ehdotus toteuttamisohjelmaksi. Maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä sille laadittu vesihallituksen ehdotus vesistöyöhankeiden toteuttamisohjelmaksi oli julkinen asiakirja. (KHO 2460/5.6.1974)

Johtosääntö. Kaupunginkanslian johtosääntö sekä kaupunginhallituksen ja -valtuuston päätökset kaupunginkanslian organisoinnista ovat julkisia asiakirjoja, joista jokaisella on oikeus saada tieto. (AOK 901/1/99)

KHO 2460/5.6.1974 / KHO 3490/24.8.1981 Viranomaisten keskinäinen kirjeenvaihto. Verohallituksessa laaditun tutkimuksen yhteenveto, joka oli toimitettu kirjeen liitteenä lääninverotoimistoille ja verotoimistoille on julkinen asiakirja. Maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä sille laadittu vesihallituksen ehdotus vesistöyöhankeiden toteuttamisohjelmaksi on julkinen asiakirja.

KHO 3483/22.12.2005 Koppo poliisin takavarikoimasta kiintolevystä. Poliisin kotietsinnässä takavarikoimaa aineistoa, joka ei päätynyt tutkittavaksi aineistoksi, ei luokiteltu viranomaisen asiakirjaksi. Poliisin ei myöskään tarvinnut julkaista tietoja, joita ei oltu luokiteltu asiakirjaksi. Poliisilla ei ole kotietsinnän aikana mahdollista määrittellä rikostutkintaan kuuluvia asiakirjoja

Yksityinen kirje. Yksityinenkin kirje on viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Naapurien sairaalaan lähettämät potilasta koskevat kirjalliset ilmoitukset muodostivat viranomaisen asiakirjan. Kirjeet oli lähetetty tarkoituksessa, että terveysviranomaiset arvioisivat potilaan hoidon tarvetta ja ne sisälsivät asian arvioimista varten tarpeellisia tietoja. (EOA 2396/4/00)

Helsingin HAO 07/1846/2 /21.12.2007 Viranhaltijalle saapunut yksityinen kirje. Viranomaiselle tullut yksityinenkin asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa, vaikka se olisikin lähetetty suoraan viranomaisessa toimivalle virkamiehelle. Tällaisessa tapauksessa virkamiehen on toimitettava hänelle suoraan lähetetty asiakirja kirjattavaksi. Tapauksessa tiedonpyytäjää oli vaatinut kopiota erään koulun opettajien allekirjoittamasta kirjelmästä, joka oli toimitettu kasvatus- ja koulutuslautakunnan jäsenille heidän kotiosoiteisiinsa.

Onnettomuustutkinnan viranomaiskirjeenvaihto. Onnettomuustutkijoiden välinen, onnettomuustutkintaa koskeva kirjeenvaihto muodosti viranomaisen asiakirjan. (Helsingin HAO 04254/08/1203)

KHO 1596/13.5.1991 Kunnan rakennusluvat ja luvansaaneiden osoitetiedot. Kunnan rakennuslautakunnan oli luovutettava aineistopyynnön tehneelle yhtiölle jäljennökset tai otteet kunnan myöntämistä rakennusluvista pyyntöä seuraavan vuosineljänneksen ajalta. Tietopyyntö oli täsmennettynä riittävän yksilöity ja kohdistui julkisiin asiakirjoihin. Tietoa ei voitu jättää luovuttamatta sen takia, että yhtiö oli halunnut kerätä luvansaajien osoitetiedot suoramarkkinointiaan varten ja että lautakunta oli tehnyt periaatepäätöksen olla luovuttamatta puhelimitse tai listauksena rakennusluvan saaneiden osoitetietoja. Yhtiölle olisi annettu vain tilaisuus tutustua tietoihin paikan päällä.

KHO 3508 ja 3523/1/07 Asiakirjan haltija. Edunvalvojan hallussa olevat edunvalvonnan asiakirjat eivät olleet viranomaisen asiakirjoja, mutta maistraatin hallussa olevat asiakirjat olivat. Tapauksessa oikeus oli katsonut, ettei sosiaalilautakunta ollut viranomainen, joka päättää edunvalvonnan asiakirjojen julkisuudesta, vaan oikea viranomainen asiassa olisi ollut maistraatti.

Viranomaisen lähettämä sähköposti. Poliisi luovutti kaikki oleskelulupahakemukseen liittyvät asiakirjat lukuun ottamatta ulkomaiseen konsulaattiin lähetettyä sähköpostiviestiä. Poliisin mukaan kyseessä oli viranomaisen esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen tai niihin verrattava asiakirja, jota ei tarvinnut luovuttaa asian käsittelyn ollessa kesken. Hallinto-oikeuden mielestä sähköposti ei ollut mitään edellä mainituista eikä myöskään sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja. Kyseessä oli lausuntotyyppinen, viranomaisen virka-asiaan liittyvä viesti, joten hylkäysperustetta ei ollut. (Helsingin HAO 03/0840/2 /14.11.2003)

Viranomaiselle saapunut sähköposti. Viranomaiselle saapunut yksityinen asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen tehtäviin kuuluvassa asiassa. Opettajalla oli oikeus saada tiedot sähköpostista, jossa toinen opettaja oli moittinut hänen käytöstään asiattomaksi ja jonka perusteella hänet oli erotettu virastaan. Sähköpostia ei pidetty sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana, vaikka se on lähetetty opettajalta opiston johtajalle. (Oulun HAO 08/0394/2 /21.8.2008)

Viranomaisen asiakirjoja. Viranomaisen asiakirjoiksi KHO on todennut: kirjanpidon tulotosite, tutkijan osaksi virkатыönään laatiman väitöskirjan julkaisemattomat viranomaisen atk-järjestelmästä peräisin olevat lähdetiedot, atk-analyysi, joka sisälsi yhdistelmän avustusta hakeneiden lehtikustantajien avustushakemuksissa esittämistä tase- ja tuloslaskelmiaan, eduskuntavaalien äänestyslippu, pääsykokeen koepaperi sekä kulttuurilautakunnan alaisen kulttuuritoimiston kuitisto. (KHO 1981 II 2 / KHO 1995 A 8 / KHO 1991 A 7 / KHO 1985 I 1 / KHO 1978 II. / KHO 1995 A 9)

Viranomaisen käyttämien ravintolapalvelujen kuitit. Ravintolapalvelujen kuittikopiot eivät ole viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittua aineistoa, vaan viranomaisen kirjapitoarkistoon liitettävää asiakirja-aineistoa. Kansaneläkelaitoksen oli luovutettava kopiot ravintola-, yökerho-, luottokortti- ym. laskuistaan sekä maksamistaan alkoholilistoista Kelan valtuutetuille ja eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle järjestämässään seminaarissa. Viranomaisen oli jo aiemmin luovuttanut tiedon kokonaiskustannuksista, mutta tietoja pyytäneet toimittaja halusi myös yksittäiset kuitit ja laskut. Toimittaja oli perustellut aineiston saamista julkisen vallan ja julkisten varojen käytön yksityiskohtaisemmalla seurannalla yleisluonteisen ja erittelemättömän selvityksen sijaan. (KHO 88/22.1.2001)

Sivutoimi-ilmoitus. Viranhaltijoiden sivutoimi-ilmoitukset ovat viranomaisen julkisia asiakirjoja, eivätkä viranomaisen ”omassa keskuudessa syntyneitä muita selvityksiä”. Viranomaisen oli nähnyt ilmoitusten julkisuuden tulkinnanvaraiseksi ja ilmoituksen tehneiden henkilöiden oikeussuojaa loukkaavaksi. (EO A 14.4.1998)

Nauhoitetut muistiinpanot. Nimismiehen tekemät nauhoitukset henkilön kanssa käymistään keskusteluista muodostivat viranomaisen asiakirjan. Keskustelun osapuolena ollut henkilö oli asianosaisuutensa vuoksi oikeutettu saamaan nauhoituksen, kun keskustelut liittyivät hänen asiansa käsittelyyn. Nimismies oli hylännyt pyynnön, koska hän oli tarkoittanut nauhoituksen vain omaksi muistiinpanokseen. (Rovaniemen HAO 00031/07/1203)

Kooste viranomaiselle tulleista muistutuksista. Asianosaisen roolissa olevalla maanomistajalla oli oikeus saada nähtäväkseen ympäristökeskuksessa laadittu kooste Natura 2000-kohdetta koskevista muistutuksista sekä muut hänen alueitaan koskevat valmiit asiakirjat. Oikeus piti koostetta viranomaisen laatimana luonnoksena ja asiakirjana, ei sisäiseen käyttöön tarkoitettuna esittelymuistiona. Koosteen avulla ympäristöhallinnon oli määrä pohtia, onko ehdotusta muutettava ja millaisia vastineita ehdotuksesta valittaneille annetaan. (KHO 1276/1.7.1998)

Virkahakemuksen henkilötiedot. Hakemusasiakirjaan sisältyneet kunnan virkaa hakeneen henkilön nimi-, ammatti ja kotipaikkatiedot ovat viranomaisen saamaan asiakirjaan liittyviä julkisia tietoja. (EOA 2.4.1993)

Kuopion HAO 01715/06/1203 Henkilökunnan laatimat muistiot. Oppilaiden välisen kiusaamistapauksen selvittäminen on koulun toimintaan ja tehtävään liittyvä asia. Näin ollen kouluviranomaisten palveluksessa olevien rehtorien, apulaisrehtorien ja luokanopettajien kiusaamisasian selvittämiseksi laatimat asiakirjat olivat julkisuuslain tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja. Asiakirjat olivat vaikuttaneet kiusaamisasian selvittämiseen, jolloin kiusatut oppilaat olivat lisäksi asianosaisia. Sen sijaan koulutoimenjohtajan itsensä mahdollisesti laatimat muut muistiot ja muistiinpanot olivat julkisuuslain tarkoittamia muistiinpanoja, joita ei voitu pitää viranomaisen asiakirjana.

EOA 2207/2002 Oikeuden äänite. Tekniset syyt eivät saa estää viranomaiselta pyydetyn äänitteen luovuttamista, ja asianosaisella oli oikeus saada oikeudenistunto äänitteenä. Se, että oikeus tarjoaisi vain mahdollisuuden kuunnella äänitettä oikeuden tiloissa, asettaisi ihmiset eriarvoiseen asemaan asuinpaikan suhteen. Äänite voi olla hyvin tärkeä dokumentti oikeudenkäynnin arvioinnissa, kun istunnoista ei enää laadita sanamuotoisia pöytäkirjoja. Äänitteen laatiminen kirjalliseen muotoon voi vaatia paljon resursseja päinvastoin kuin äänitteen kopioiminen.

KHO 2438/1.10.2007 Raakadata CD:llä. Raakadata CD:llä (henkilön äänitetyt puhelut) ei ollut luovutettava asiakirja, jonka sisältämiin tietoihin asianomaisella olisi automaattisesti oikeus. Vaikka raakadata oli ollut rikoksen tutkinnassa osa esitutkinta-aineistoa, sitä ei oltu käytetty oikeuden istunnossa. Näin ollen viranomaisella oli ollut oikeus salata pyydetty aineisto.

KHO 1309/23.3.1977 Virkahakemukset. Tilastokeskuksen aktuaarin virkaa hakeneiden henkilöiden hakemukset ovat julkisia asiakirjoja, joista jokaisella on oikeus saada tieto.

Hakijaa koskevat lausunnot. Poliisipiirin päällikön ja lääninhallituksen antamat lausunnot poliisiopiston alipäällystökurssin hakijasta olivat viranomaisen asiakirjoja, eikä niitä voitu pitää viranomaisen omassa keskuudessa syntyneinä, ei-julkisena aineistona. (KHO 4205/24.10.1977)

Asiakkaan muistiinpanot. Asiakkaan laatimat ja yliopistollisen keskussairaalan lastenpsykiatriseen yksikköön sen tehtäviin kuuluvassa asiassa toimittamat muistiinpanot olivat viranomaisen asiakirjoja. (EOA 888/4/00)

Opinnäyte. Korkeakoulun opinnäytetyö on julkinen asiakirja ja laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja niiltä osin kuin siihen ei sisälly salassa pidettäviä osia. (AOA 2244/4/00)

Autoverolain valmisteluaineisto. Autoverolain valmistelussa syntyneet ministeriön esittelijän laatimat yhteenvedot ja laskelmat muodostivat viranomaisen asiakirjan. Laskelmia ei voitu pitää virkamiehen muistiinpanoina ja luonnoksia, koska ne oli tehty hallituksen esitystä valmisteltaessa ja niiden tulokset on esitetty hallituksen esityksessä. (KHO 582/15.3.2002)

Viranomaisen palveluksessa laadittu asiakirja. Viranomaisen palveluksessa olevan henkilön laatima asiakirja on viranomaisen asiakirja. Tapauksessa asiantuntijalääkäri oli ollut asiakirjaa laatiessaan lautakunnan jäsen ja tällöin viranomaisen palveluksessa. Sosiaalivakuutuslautakunta oli kieltäytynyt antamasta asiantuntijalääkäriin laatimaa lausuntoa vedoten väittämään, ettei kyseessä ollut viranomaisen asiakirja. (EOA 2484/2006)

Rehtorin vanhemmilta saama kantelukirje opettajasta. Rehtorin olisi tullut antaa vanhempien opettajasta laatima kantelukirje asianosaiselle, jossa häntä moitittiin. Viranomaiselle tullut yksityinenkin asiakirja on laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa". (Oulun HAO 07/0504/1)