

3. Viranomainen

Julkisuuslaissa säädellään viranomaistoiminnan julkisuudesta. Jos jutun kohteena ei ole viranomainen tai sen toiminta, tiedonsaannille ei ole julkisuuslain edellyttämiä velvoitteita.

Laissa erilaisiksi viranomaistahoiksi on lueltu mm. valtion hallintoviranomaiset, kuten valtioneuvoston kanslia, ministeriöt, keskuskeskukset, virastot, laitokset ja rahastot, alue- ja paikallishallinto, kuten lääninhallitukset ja poliisi sekä mm. yliopistot, yleiset ja erityistuomioistuimet, valtion ja kunnan liikelaitokset, kunnalliset viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, eduskunnan virastot ja laitokset sekä erimuotoiset toimielimet. Vastaavasti tahoja, joita julkisuuslaki ei koske ovat mm. kunnalliset yhtiöt, valtionyhtiöt, julkisen valvonnan alainen toiminta, poliittinen toiminta, yksityisen henkilön tai järjestön toiminta, kansalaistoiminta, eduskunnan valiokunnat, puhemiesneuvosto ja kansliatoimikunta, kansainväliset järjestöt ja toimielimet, EU:n toimielimet.

Pääsääntöisesti viranomaisella tarkoitetaan julkisen organisaation toimielintä, joka toimii itsenäisesti ja käyttää toiminnassaan itsenäistä harkintavalttaa. Julkisuuslaki koskee myös tasavallan presidenttiä ja kansliaa "jollei tasavallan presidentti i presidentintoimen hoitamisen kannalta välttämättömän luottamuksellisuuden suojaamiseksi toisin päätä." Evankelis-luterilaisen kirkon julkisuudesta säädellään kirkkolaisissa, jossa pääsääntöisesti kuitenkin sovelletaan julkisuuslakia.

Viranomainen voi olla - usein varsinkin määrääkaikaisesti - myös yhteisö tai jopa yksityinen henkilö, joka hoitaa julkista tehtävää ja käyttää tällaisessa tehtävässään julkista valtaa. Journalistisen tiedonsaannin kannalta olennainen seikka onkin toimijan muodollisen roolin sijasta toiminnan julkinen luonne, josta halutaan tietoja.

Julkisen tehtävän hoitamisella on kytkentä yleisen edun toteuttamiseen. Vastaavasti julkisen vallan käyttämisellä on mahdollista puuttua hallinnollisella tai lainkäyttö päätöksellä tai tosiasiallisella toiminnalla. yksityiseen oikeusasemaan. Yksittäisessä ratkaisussa voi olla kysymys jopa yksilön vapauden rajoittamisesta.

Julkista tehtävää hoitava taho ei ole viranomainen, jos sillä ei ole oikeuta käyttää toiminnassaan julkista valtaa. Esimerkkejä tällaisista tahoista ovat Yleisradio (julkinen ja itsenäinen tehtävä, mutta rahoitus eduskunnan hyväksymistä tv-maksuista), Suomen Kuntaliitto (rekisteröity yhdistys, ei itsenäinen julkisoikeudellinen laitos) ja Kunnallisalan kehittämissäätiö (itsenäinen säätiö, joka rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa).

Julkisuusvelvoitteen ohella viranomaisille on joissakin asioissa myös vaitiolovelvollisuus, jonka piiriin kuuluvat myös viranomaisen henkilöstö ml. mm. luottamushenkilöt.

Julkisyhteisö ei muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Esimerkiksi tietopyyntöjen kohdalla yksittäisillä viranomaisilla on itsenäinen arviointivalta -ja velvoite

Julkisen tehtävän hoitaminen. Julkisuuslaki koskee vain julkista tehtävää hoitavaa yhteisöä/säätiötä/yksityistä henkilöä ja vain silloin, kun tämä käyttää julkista valtaa. Kalastusalueen ylimääräisen kokouksen kalastusalueen hallitukselle osoittama periaatepäätös ei ollut päätös, josta voidaan valittaa hallinto-oikeudelle julkisuuslain nojalla. *(Vaasan HAO 01161/04/5300)*

Eläkevakuutusyhtiö. Yksityinen eläkevakuutusyhtiö vastaa lakisääteisestä eläketurvajärjestelmästä ja käyttää eläkepäätöksiä tehdessään julkista valtaa. Vakuutusyhtiön oli luovutettava asiakkaalleen tieto hänen eläkeasiansa käsittelyn yhteydessä kertyneistä päätösasiakirjoista, mukaan lukien tieto käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden ja muiden arvioijien henkilöllisyydestä. Yhtiön mielestä se ei käyttänyt julkista valtaa, koska asianosaisen eläkeasiasta ei oltu tehty ratkaisua hallituksen kokouksessa. Yhtiö ei ollut esittänyt lainmukaisia perusteita sille, miksi tietojen antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. *(KHO 1375/6.6.2001)*

Ylioppilaskunnan edustajisto. Helsingin Kauppakorkeakoulun ylioppilaskunta on erillislainsäädäntöön perustuva julkisoikeudellinen yhteisö, johon voidaan soveltaa julkisuuslakia vain sen käyttäessä julkista valtaa. Julkisen vallankäytön keskeiseen sisältöön katsottiin kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Asiakirjapyyntöjen kohteena olevat asiakirjat liittyivät uuden Aalto-yliopiston ylioppilaskunnan muodostamisen neuvotteluvaltuuksien päättämiseen ja ylioppilaskunnan omaisuuden luovuttamiseen. Oikeus katsoi, ettei edustajisto ollut tällöin käyttänyt julkista valtaa eikä tietopyyntöjen kohdalla voitu tämän vuoksi soveltaa julkisuuslakia. *(Helsingin HAO 07300/08/1203 / KHO 1604/1/09 / Helsingin HAO 09072/09/1203 20.8.2010)*

Valtion liikelaitokset. Valtion liikelaitokset ovat julkisuuslain mukaisia viranomaisia myös kaupallisen toimintansa osalta. Siten valtion liikelaitos ei voi pelkästään organisaatiosta johtuvista syistä katsoa jonkin toimielimensä, tässä tapauksessa hallituksen, asiakirjojen olevan kokonaan salassa pidettäviä, vaan salassapito on harkittava jokaisen asiakirjan osalta erikseen. *(Helsingin HAO 05/0997/2.11.2005)*

Kunnallinen liikelaitos. Kunnallisia palveluja tuottava liikelaitos, kuten kunnallinen sähkölaitos, kuuluu kunnan organisaatioon eikä se ole kunnasta erillinen oikeustoimihenkilö. Siksi liikelaitokseen sovelletaan kunnan viranomaisia koskevia säännöksiä. Kyseessä arvioitiin, olivatko liikelaitoksen mm. uuteen asiakastietojärjestelmään liittyvät asiakirjat julkisia. Tällöin joka asiakirjasta tehtiin päätös, jossa arvioitiin, sisälsikö asiakirja liikesalaisuuksia. *(Hämeenlinnan HAO 01379/09/1203 /13.9.2010)*

Toimeksiannon pohjalta toiminut ryhmä. Oikeusturvakeskuksen toimeksiannosta toimineen asiantuntijaryhmän saamat asiakirjat olivat viranomaisen asiakirjoja. Toimeksiannolla tarkoitetaan tilannetta, jossa viranomaiselle kuuluvan tehtävän suorittaa erillisen sopimuksen mukaan yksityinen henkilö tai organisaatio. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei ostopalvelujen yleistynyt käyttö hallinnossa kavenna julkisuusperiaatteen soveltamista. *(EOA 1775/4/00)*

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

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

Ostopalvelun tuottaja. Julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin. Vaikka yritys tuottikin sosiaalihuollon palveluja ostopalveluna, sille ei ollut annettu oikeutta käyttää julkista valtaa palvelujen tuottamisessa. Kyseessä ei ollut viranomaisen, eikä yrityksen päätökseen voitu hakea muutosta hallinto-oikeudessa. (Hämeenlinnan HAO 02849/09/1203/19.1.2010)

Kuntien omistama jätehuolto-yhtiö. Kuntien omistamaa alueellista jätehuolto-yhtiötä ei voitu pitää hankintatehtävää hoitaessaan julkisuuslain tarkoittamana viranomaisena, eikä yhtiö tarjouskilpailun järjestäessään käyttänyt kunnille kuuluvaa julkista valtaa. Yhtiön ei tarvinnut luovuttaa jäljennöstä toisen yhtiön kanssa tekemästään hankintasopimuksesta alueen jätteenkuljetuksista. Toimeksiantotehtävään liittyvien asiakirjojen antamisesta päättävät yhtiölle tehtävän antaneet kunnat, jotka eivät olleet siirtäneet yhtiölle päätöksentekoa asiakirjojen julkisuudesta. (KHO 3175/11.12.2007)

Asiakirjan haltija. Edunvalvojan hallussa olevat edunvalvonnan asiakirjat eivät olleet viranomaisen asiakirjoja, mutta maistraatin hallussa olevat asiakirjat olivat. Oikeus katsoi, ettei sosiaalilautakunta ollut edunvalvonnan asiakirjojen julkisuudesta päättävä viranomaisen, vaan oikea viranomaisen oli maistraatti. (KHO 3508 ja 3523/1/07)

Tasavallan presidentti. Tasavallan presidentin ja kanslian toimintaan sovelletaan julkisuuslakia. Tasavallan presidentti on julkisuuslaissa mainittu valtion hallintoviranomainen ja kuuluu valtioneuvoston ohella hallitusvallan käyttäjiin. Presidentin ja kanslian käsittelemien asioiden ja asiakirjojen salassa pidosta on voimassa mitä julkisuuslaissa säädetään, jollei tasavallan presidentti tietyissä tilanteissa toisin päättä. (OKA 24/20/02)

Ritarikunnat. Julkisuuslakia ei sovelleta ritarikuntien hallitukseen tai kansliaan, eikä se ole velvollinen tekemään julkisuuslaissa tarkoitettua valituskelpoista päätöstä. Kunniamerkkien antamista ei voida rinnastaa esimerkiksi tutkintotodistukseen tai vastaavaan ratkaisuun, johon voitaisiin hakea muutosta. Kunniamerkkien antaminen ei myöskään edellytä, että niiden antamisen perusteista ja myöntäjästä olisi säädetty asetuksella tai säädöksellä. Se, että kunniamerkkien antamisen perusteita ja myöntäjästä on osin säädetty asetuksella, ei sekään sellaisenaan merkitse, että kunniamerkkien antaminen olisi julkisen vallan käyttämistä. (KHO 1484/1/10 22.10.2010)

Ulkomaanlehtori- ja kielikurssiasiain neuvottelukunta. Ulkomaanlehtori- ja kielikurssiasiain neuvottelukunta on julkisuuslain mukainen viranomaisen. Se on velvollinen luovuttamaan kopiot saamistaan hakemusiakirjoista heti niiden saavuttua neuvottelukuntaan. (AOK 46/1/89/15.2.1991)

Julkisen sanan neuvosto. Hyvää journalistia tapaa tulkitseva median eettinen neuvosto Julkisen sanan neuvosto ei ole viranomaisen, eikä se myöskään hoida julkista tehtävää. (AOK 607/1/97/11.8.1997)

Audiovisuaalisen viestintäkulttuurin edistämiskeskus. Audiovisuaalisen viestintäkulttuurin edistämiskeskus (AVEK) ei ole viranomaisen, eikä se myöskään hoida julkista tehtävää. (AOK 339/1/97/10.4.1997)

Saamelaisvaltuuskunta. Saamelaisvaltuuskunta oli pysyvä komitea ja siten julkisuuslain tarkoittama viranomaisen. (KHO 1995 A 10)

Yksityiset eläkeyhtiöt. Yksityiset eläkeyhtiöt ovat julkisuuslain tarkoittamia viranomaisia ja kuuluvat julkisuuslain soveltamisen piiriin hoitaessaan julkista tehtävää ja vastatessaan lakisääteisen eläketurvajärjestelmän toteuttamisesta. Eläkeyhtiöiden toiminta on julkisen vallan käyttämistä, koska yksittäisen etuuspäätöksen tekeminen merkitsee päättämistä jonkun edusta tai oikeudesta. (AOK 1180/1/00)

Rehtori ja koulutusjohtaja. Rehtorin ja koulutusjohtajan virkatoiminta sivistyslautakunnan alaisena viranhaltijana kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan. Se, onko rehtori tai koulutusjohtaja kunnallinen viranomaisen vai viranhaltija riippuu siitä, onko hänellä itsenäistä päätösvaltaa. Viranomaisia ovat kunnissa monijäseniset toimielimet ja päätösvaltaa käyttävät viranhaltijat. (EOA 1602/4/00, EOA 1604/4/00, EOA 1605/4/00)

Potilasvakuutuskeskus. Potilasvakuutuskeskus huolehtii lakisääteisen potilasvakuutuksen toimeenpanosta, mutta ei ole julkisuuslain tarkoittama viranomainen, vaan yksityisen toimijoiden eli potilasvakuutustoimintaa harjoittavien vakuutusyhtiöiden yhteenliittymä. Potilasvakuutuskeskuksen ei tarvinnut luovuttaa tilastoja eräistä yksityissairaaloissa tehdyistä plastiikkakirurgisista toimenpiteistä, koska se ei käyttänyt tilastoja laatiessaan julkista valtaa. Tilastoja koskevat asiakirjat eivät olleet näin ollen viranomaisten asiakirjoja, vaan yksityisiä asiakirjoja. Tietopyyntö koski potilasvahinkojen jakautumista eri yksityisten toimijoiden kesken. Asiakirjat eivät tule viranomaisen asiakirjoiksi yksinomaan sillä perusteella, että ne koskevat lakisääteisen vakuutuksen perusteella tehtyjä vahinkoilmoituksia. (*KHO 2008:52*)