

5. "Ei-asiakirja"

Viranomaisen asiakirjoja käsittelevässä lainkohdassa määritellään erikseen asiakirjat, joita ei luokitella viranomaisen asiakirjoiksi. Viranomaisen asiakirja – kategorian ulkopuolelle jäävät usein erilaiset viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditut aineistot. Niiden tavoitteena on turvata viranomaisen sisäistä mielipiteen vaihtoa ja viestintää, kuten neuvotteluja, yhteyksien pitämistä ja päätöksenteon valmistelua esimerkiksi henkilöiden välisten keskusteluja korvaavien kirjallisten kommenttien ja vapaamuotoisten sähköpostiviestien kautta. "Ei-asiakirjoja" ovat alustavat ja työstämättömät luonnokset, jotka ovat asian käsittelyn alku- tai välituotteita ja joita tekijä ei luovuttanut esittelyä tai käsittelyä varten. Myöskään esimerkiksi luottamushenkilöille puoluettehtävää varten toimitetut asiakirjat tai viranomaiselle löytötavarana jääneet tai toimitetut asiakirjat eivät kuulu lain soveltamisen piiriin.

Sisäiseen toimintaan liittyvät myös sisäistä hallintoa varten laaditut asiakirjat kuten työnjohto- ja valvontamääräykset (esimerkiksi työajan seurantajärjestelmät), henkilöstön virkistystoimintaa koskeva yhteydenpito ja tekniset neuvottelu- ja valmisteluasiakirjat, jollei niillä ole välitöntä vaikutusta käsiteltävän asian sisältöön.

Viranomaisten asiakirjoiksi ei lasketa esimerkiksi käräjäoikeuden memoriaalipöytäkirjoja (ovat viranomaisen palveluksessa olevan muistiinpanoja), ulkopuolinen tahon kuten säätiön hallintoelinten jäsenten hallussa olevia säätiön pöytäkirjoja, viranomaisen sisäistä työskentelyä varten tuotettua henkilöstön työtyytyväisyysbarometria tai taiteellisia esityksiä, joiden tavoitteena esteettinen vaikutelma. Luonnollisestikaan asiakirjaksi ei lasketa tietoa, jota ei ole tallennettu missään muodossa.

Sisäisen toiminnan asiakirjoja voivat olla asiakirjat, jotka liittyvät yhteydenpitoon viranomaisen lukuun toimiviin. Tällaisia ovat virka-apua antavan viranomaisen yhteydenpitoasiakirjat kuten suoritustapa tai ohjeet.

Päätöksentekoa ohjaavat viranomaisen sisäiset ohjeet eivät kuitenkaan ole sisäisen toiminnan asiakirjoja. Tiettyjen asioiden ratkaisukäytäntöjen yhtenäistäminen on julkisen vallan käyttöä ja vaikutusten tarkoituskin on ulottua viranomaisen ulkopuolelle, vaikka esimerkiksi poliisitoiminnan ohjeissa voi olla salassa pidettäviä osia. Kuitenkin esimerkiksi viranomaiselle ulkopuolisen tahon toimittama luonnos tai muistiinpano on julkinen asiakirja. Samoin virkamiehen hyväksytyt matkalasku on julkinen hallintopäätösasiakirja, ei viranomaisessa toimivan laatima (sisäinen) asiakirja.

Viranomaisen johtoryhmien ja toimielinten pöytäkirjat ja kokousmuistioiden julkisuuden kannalta ratkaisevaa on arkistoon liittäminen. Arkistoon liittämisellä pyritään julkisuuden turvaamiseen, oikeusturvan ja tietosuojaan huomioimiseen ja tutkimustoiminnan palvelemiseen.

Asiakirjojen julkisuutta rajoittavat organisatoriset rajoitukset. Viranomaisina ei pidetä organisaatioita, jotka hoitavat julkista tehtävää ilman julkisen vallan käyttämistä. Tällöin esimerkiksi kunnan omistaman yhtiömuotoisen energialaitoksen asiakirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja. Vakuutusyhtiöiden kohdalla lakisääteisten vakuutusten korvaus-asiakirjat ovat julkisia, mutta yksityisten vakuutusten asiakirjat eivät.

Viranomaisen muistiinpanojen arkistointi. Viranomaisella ei ole veloitetta arkistoida tekemiään muistiinpanoja tai liittää niitä asiakkaan asiakirja-aineistoon. Tapauksessa sosiaalityöntekijät olivat kieltäytyneet antamasta henkilökohtaisista muistiinpanoistaan tietoja asiakkaalle. Muistiinpanot oli puhtaaksikirjoitettu siten, että niiden asiaan vaikuttava sisältö oli siirretty osaksi tuomioistuimelle annettua lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa selvitystä. (EOA 19.3.1992)

Oikeuden arkistoitamattomat asiakirjat. Tietopyyntö hylättiin, koska se koski asiakirjoja joita ei oltu arkistoitu. Tapaus liittyi korkeimman oikeuden istuntoluetteloihin. (KKO H2003/436)

Valmisteluistunnon muistiinpanot ja kirjoitelmat. Käräjäoikeuden ei tarvinnut luovuttaa jäljennöksiä valmisteluistunnon puheenjohtajan ja sihteerin muistiinpanoista ja kirjoitelmissa, joita ei oltu vielä annettu esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Aineistoja ei pidetty viranomaisen asiakirjana. Tiedonpyytjä oli pyytänyt käräjäoikeudelta aineistoja, joita olivat mahdollisesti tuotettu istunnon aikana pöytäkirjan laatimisen tueksi. (Helsingin HAO 07 /1245/2 /20.9.2007)

Rikostutkinnan teleseuranta-aineisto. Rikostutkinnan yhteydessä kerääntynyt koneellinen teleseuranta-aineisto ei muodostanut viranomaisen asiakirjaa. Aineistoa ei ollut käsitelty eikä hyödynnetty esitutkinnassa eikä myöskään liitetty esitutkintapöytäkirjaan. Näin ollen aineistoa ei myöskään tarvinnut luovuttaa. (KHO 1130/2007)

Poliisin taustaselvitykset. Keskusrikospoliisin ei tarvinnut luovuttaa yhdistykselle ja sen tiedottajalle kopiota poliisin tekemästä yhdistyksen toimintaa koskevasta tutkimuksesta. Aineisto katsottiin poliisin omassa keskuudessa syntyneeksi selvitykseksi ja poliisin käyttöön rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä varten laadituksi yleiseksi tausta-aineistoksi. Aineisto ei ollut minkään yksittäisen rikosasian tutkimukseen kuuluvaa esitutkintalaissa tarkoitettua esitutkinta-aineistoa. (KHO 2326/15.6.1992)

KHO 3391/1/01 Rippileirin oppilasluettelo. Rippileirin oppilasluettelo muodosti henkilörekisterin, mutta oli viranomaisen sisäistä toimintaa varten laadittu asiakirja. Tästä syystä siitä ei tarvinnut luovuttaa tietoja.

KKO H2003/436 Oikeuden arkistoitamattomat asiakirjat. Tietopyyntö hylättiin, koska se koski asiakirjoja, joita ei oltu arkistoitu. Tapaus liittyi korkeimman oikeuden istuntoluetteloihin.

Viranomaisen kokousmuistiinpanot. Hallintopäällikön vesihuollon kehittämistyöryhmän kokouksista tekemät muistiinpanot eivät olleet julkisia viranomaisen asiakirjoja, kun niitä ei ollut annettu asian esittelyä tai käsittelyä varten eikä niitä tarvinnut liittää arkistoon. (Turun HAO 05/0530/2 /11.8.2005)

Kokouskalvot. Tullihallituksen autoverotuksen arviointilautakunnan kokouksessa esitetty kalvoaineisto kuului viranomaisen sisäistä toimintaa varten laadittuihin asiakirjoihin, joita ei tarvinnut luovuttaa ulkopuolisille. Esitys koski viranomaisen sisäistä ohjeistusta uudesta kulttuuriarvoa omaavien autojen arvonnäärityksestä. Tiedon pyytäjälle oli kuitenkin annettava jäljennös kalvoihin pohjautuvasta ohjelunoksesta, jossa hahmoteltiin perusteita ohjeen antamiselle ja sen sisällölle. Ohjelunoksesta oli tullut viranomaisen asiakirja, koska varsinainen ohje oli laadittu sen perusteella. (KHO 2509/3.10.2007)

Kansaneläkelaitoksen yhteistoimintasäätiöiden pöytäkirjat. Kiipula-säätiö ja Kankaanpää-säätiö olivat itsenäisiä oikeussubjekteja, jotka säilyttävät pöytäkirjansa itse. Siten Kelan työntekijöiden hallussa olleita säätiöiden pöytäkirjat eivät olleet viranomaisen asiakirjoja. Niitä voitiin pitää myös ei-julkisina asiakirjoina, jotka viranomaisen palveluksessa oleva oli saanut muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi. (KHO 575/18.3.2008)

KHO 5925/31.12.1987 Arvioita koskevat viranomaisen muistiinpanot. Kasvatustieteen ylioppilaan opetustaidon arvostelua koskevat opettajien muistiinpanot olivat viranomaisen omassa keskuudessa syntyneitä ei-julkisia selvityksiä. Opiskelijalla oli kuitenkin asianosaisena oikeus saada tieto muistiinpanoista, koska ne olivat voineet vaikuttaa hänen opetustaitonsa arvosanan määrittämistä koskevaan käsittelyyn.

Hämeenlinnan HAO 00/370/3 /3.11.2000 Vapaamuurariluettelo. Vapaakappaleena kirjastossa säilytettävä vapaamuurariluettelo oli yksityinen asiakirja. Luetteloa ei tarvinnut luovuttaa ulkopuolisille, koska julkaisija oli halunnut rajoittaa luettelon julkisuutta nimiölehdelle tekemällään merkinnällä "ainoastaan V ja OM veljille". Kirjasto ei vapaakappalelain ja julkisuuslain mukaan saa ilmaista yhdistystoimintaa koskevia jäsenluetteloja vastoin niitä annettaessa määrättyjä ehtoja.

AOK 707/1/97 /24.4.1998 Luettelo luottamusmiehistä. Luettelo kaupungin luottamusmiehistä oli kaupungin omaan käyttöön laadittu sisäinen viranomaisselvitys, ei julkinen asiakirja

Viranomaisen työnantajana käymät palautekeskustelut ja haastattelut. Viranomaisen työnantajana henkilöstönsä kanssa käymät palautekeskustelut ja haastattelut eivät liittyneet julkiseen vallankäyttöön eivätkä ne tästä syystä muodostaneet viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslakia sovelletaan viranomaisen sisäiseen työskentelyyn tarkoitettuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaista tietoa, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Tällöinkin viranomainen voi määrätä, että niistä saa antaa tietoja vain viranomaisen luvalla. Arkistoimattomia asiakirjoja ovat esimerkiksi sisäisten kokousten asiakirjat, sisäistä hallintoa varten laadittavat tiedotteet, muistiot, pöytäkirjat ja muut sellaiset tiedotteet. Tällaiset asiakirjat eivät kuvaa julkisen vallan käyttämistä, eikä niitä siten voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisinä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällaisia ovat myös erilaiset palautekeskustelut, työsuunnittelua ja käytännön työn järjestämistä koskevat asiakirjat. (Helsingin HAO 05452 /08/1203)

Viranomaisen työtyytyväisyyskysely ja henkilöstöbarometri. Kauppa- ja teollisuusministeriön ei tarvinnut luovuttaa tietoja alueellisissa työvoima- ja elinkeinokeskuksissa toteutetusta henkilöstön työtyytyväisyyskyselystä ja tulosten pohjalta laaditusta henkilöstöbarometrillä. Barometri oli viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja, jota ei arkistolainsäädännön mukaan – edes julkisuusperiaatteen tarkoituksen toteutumisenkaan huomioon ottaen – ollut liitettävä arkistoon. Tiedot eivät liittyneet julkisen vallan käyttöön, eikä niillä ollut merkitystä muille kuin kyseisessä viranomaisessa työskenteleville. Ministeriön mukaan henkilöstöbarometri toimii henkilöstöpolitiikan ja hallinnon sisäisenä apuvälineenä ja sisältää tietoja vain viranomaisessa työskentelevien mielipiteenvaihdosta. (KHO 316/15.2.2002)

Työaikaraportit ja työaikasaldojen korjausasiakirjat. Työsuojelupiirin kellokorttileimauksiin liittyvät asiakirjat, eli työaikaraportit ja saldojen korjausasiakirjat, olivat viranomaisen sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja, joita ei voitu pitää viranomaisen asiakirjoina. (Helsingin HAO 06/1353/2 /17.11.2006)

Viranomaisen henkilökohtainen kirje ja siihen saatu vastaus. Viranomaiselle toimitettu vastauskirje ei tee asiassa alun perin lähetetystä kirjeestä viranomaisen asiakirjaa. Apulaiskaupunginjohtaja oli kotonaan kirjoittanut kirjeen kauppakamarille ja erään yrityksen pääjohtajalle. Kyseinen pääjohtaja lähetti vastauksensa kirjeeseen kaupungin osoitteeseen sekä tiedoksi kaupunginhallitukselle, jolloin vastauskirjeestä tuli viranomaisen asiakirja. Tämä ei kuitenkaan tehnyt apulaiskaupunginjohtajan alun perin lähettämästä henkilökohtaisesta kirjeestä julkista asiakirjaa. (Hämeenlinnan HAO 04/0521/3 /2.12.2004)

Viranomaisen käyttämä ulkoinen tietokanta. Tullihallituksen ei tarvinnut luovuttaa auton käypää arvoa koskevaa vertailu- ja laskenta-aineistoa. Pyydetty tilastomalli ja hintatiedot sisältyivät yksityisen yrityksen hallinnoimaan tietokantaan, johon tullilla on maksullinen käyttöoikeus. Tietoja ei voitu luovuttaa asianosaiselle, koska pyydetty aineisto ei ollut tulliviranomaisen hallussa, käytössä tai muutenkaan tiedossa. Tietokannasta järjestelmän kautta tuotettua tulostetta ei pidetty viranomaisen hallussa olevana asiakirjana. (KHO 608/14.3.2007)

Tasavallan presidentin johdolla käydyt keskustelut. Tasavallan presidentin johdolla pidetystä oikeus- ja yhteiskuntapolitiisesta keskustelusta laaditut muistiinpanot muodostivat julkisuusperiaatteen ulkopuolelle jäävän viranomaisen sisäistä työskentelyä ja neuvottelua varten laaditun asiakirjan. Kyse oli yleisluonteisesta keskustelusta eikä sellaisesta päätöksestä, jolla välittömästi käytettäisiin julkista valtaa. (OKA 24/20/02)

Allekirjoittamattomat lausunnot. Postipiirin päällikön ja postiosaston allekirjoittamattomat lausunnot postiosaston viranhakijoista olivat viranomaisten omassa keskuudessa syntyneitä selvityksiä, eivätkä näin ollen olleet julkisia asiakirjoja. (KHO 4966/13.12.1988)

Televisiomaksutarkastajien koulutusmateriaali. Viestintäviraston ei tarvinnut luovuttaa televisiomaksutarkastajien koulutusmateriaalia, sillä kyseessä ei ollut viranomaisen asiakirja. (Turun HAO 08/0042/2)

Viranomaisten väliset sähköpostiviestit. Vantaan kaupungin ei tarvinnut luovuttaa asianosaiselle erään päiväosastonsa työyhteisön hajottamiseen liittyviä viranomaisten välisiä sähköpostiviestejä ja kirjettä. Aineisto ei muodostanut viranomaisen asiakirjaa, vaan se koostui viranomaisten välisestä ongelmatilannetta koskevasta alustavien mielipiteiden vaihdosta. Kuitenkin työyhteisön ongelmasta laadittu erillinen selvitys oli viranomaisen asiakirja, joka oli luovutettava vähintäänkin julkiselta osaltaan asianosaiselle. Asiakirja sisälsi arvioivaa yhteenvedoa päiväosaston tapahtumista ja ongelmista ja oli viimeistellympi, virkakäyttöön sellaisenaan soveltuva selvitys. Asiaan liittyvistä tapaamisista ei oltu laadittu muistioita tai pöytäkirjoja. (KHO 246/2.2.2007)

Väitöskirjan julkaisemattomat lähtötiedot. Vesi- ja ympäristöhallituksen erikoistutkijan osaksi virkatyönä tekemät väitöskirjan julkaisemattomat lähtötiedot olivat sisäisiä viranomais selvityksiä, joita ei tarvinnut luovuttaa. Tiedot olivat peräisin viranomaisen atk-järjestelmässä. (KHO 2796/4.7.1995)

Poliisin taustaselvitykset. Keskusrikospoliisin ei tarvinnut luovuttaa yhdistykselle ja sen tiedottajalle kopiota poliisin tekemästä yhdistyksen toimintaa koskevasta tutkimuksesta. Aineisto katsottiin poliisin omassa keskuudessa syntyneeksi selvitykseksi ja poliisin käyttöön laadituksi yleiseksi tausta-aineistoksi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä varten. Aineisto ei ollut minkään yksittäisen rikosasian tutkimukseen kuuluvaa esitutkintalaissa tarkoitettua esitutkinta-aineistoa. (KHO 2326/15.6.1992)