



Tietopyynnön käsittely

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 11.5.2020 osoittamassaan kantelussa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä myös THL tai laitos) menettelyä asiakirjapyyntönsä käsittelyssä. Kantelunsa mukaan hän on tehnyt laitokselle 2.4.2020 tieto- ja asiakirjapyyntö, joka koski koronaviruksen vuoksi sairaalahoidossa ja tehohoidossa olleita sekä kuolleita siitä lukien, kun kirjauksia oli alettu tekemään ja koronaan liittyviä tapauksia oli ilmennyt. Lisäksi hän oli pyytänyt tiedot Suomessa varmennetuista positiivisista koronavirustesteistä sekä suoritetuista testeistä 29.1.2020 alkaen. Kantelija ei ollut kantelunsa tekohetkeen mennessä saanut pyytämäänsä tietoja tai päätöstä tietopyyntöönsä.

SELVITYS

THL on antanut 26.6.2020 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut 22.7.2020 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Tapahtumatiedot

Kantelun ja selvityksen mukaan kantelijan tietopyyntö on saapunut THL:lle 2.4.2020 ja laitoksesta on vastattu kantelijalle 3.4., että hänen pyytämänsä tiedot löytyvät avoimena datana viestissä olevasta internetosoitteesta. Laitokselta oli vastattu kantelijalle myös 5.4., jolloin kantelijaa on pyydetty muun muassa täsmentämään, mihin tarkoitukseen tietopyyntö liittyy ja miltä osin verkkosivuilla oleva tieto ei vastaa kantelijan kysymykseen.

Kantelunsa mukaan kantelija ei löytänyt hänelle ilmoitetulta internetsivulta pyytämiään tietoja ja hän lähetti 6.4. THL:lle sähköpostiviestin, jossa hän totesi, ettei ulkopuolinen ohjelmistomuodon vuoksi pääse laitoksen Tilastot ja data –sivuilla oleviin tilastotietoihin, vaikka tiedot ovat ilmeisesti julkisia. Hän totesi viestissään myös, ettei sivuilla olevaa rajapintaa osaa kukaan käyttää, niin että aineisto olisi käytettävissä. Kantelija pyysi ohjetta, kuinka hänen tulisi toimia.

Kantelija lähetti kantelunsa mukaan 7.4. THL:lle tietopyyntöään koskevan muistutusviestin ja hänelle soitettiin laitoksesta samana päivänä. Kantelun mukaan puhelussa kävi ilmi, että kantelijan pyytämä tieto oli julkista, mutta kiireiden vuoksi aineistoa ei voida toimittaa pyydetysti. Laitoksen selvityksen mukaan 7.4. käydyn puhelinkeskustelun tarkoituksena oli tarkentaa kantelijan tietopyyntöä.

Kantelunsa mukaan kantelija lähetti THL:lle 7.4. tietopyynnön, johon hän sai laitoksesta 8.4. sähköpostin, jossa viitattiin edellä mainittuun puhelinkeskusteluun ja tiedusteltiin, että riittääkö kantelijalle annettu vastaus ja voidaanko tietopyyntö kuitata vastatuksi. Kantelija vastasi viestiin samana päivänä, ettei vastaus riitä ja että hänen aineistopyyntönsä tulee vastata asianmukaisesti.

Selvityksen mukaan kantelijan tietopyyntö ohjattiin 8.4.2020 laitoksen Tietopyynnöt-yksikköön ja laitos ilmoitti samana päivänä asiasta kantelijalle. Selvityksen mukaan kantelijalle annettiin hänen pyytämänsä tiedot 26.6.2020.

THL:n selvitys

THL:n selvityksessä on todettu, että laitos on julkaissut kantelijan pyytämiä tietoja useissa eri muodoissa ja tietopyynnön kohteena olevat tiedot päivittäisistä testimääristä ja positiivisista testituloksista on ollut saatavilla sivustolta, joka kantelijalle ilmoitettiin. Tiedot päivittäisistä sairaalahoidossa ja tehohoidossa olleista ovat olleet esitettynä kuvamuodossa. Tietoja päivittäisistä

kuolemista ei ole ollut saatavilla, vaan THL on julkaissut ainoastaan kunkin päivän vallitsevan tilanteen.

Tietojen käytettävyyden ja saatavuuden osalta laitos on todennut selvityksessään, että sen sivuilla on hyvin yksityiskohtaiset ohjeet datasta dimensioineen ja mittareineen sekä niiden yhdistelmistä, rajapinnasta ja sen logiikasta. Sivustoa ja sen ohjeita oli selvityksen mukaan päivitetty kevään 2020 aikana käyttökokemusten perusteella. Ohjeen lisäksi sivusto sisältää esimerkkihakua erilaisilta yhdistelmiltä ja koodausohjeen, joita käyttäjä voi halutessaan hyödyntää. Mikäli käyttäjä ei rajapintaa halua tai osaa käyttää, sisältää sivusto myös ohjeet datan lataamiseen CSV-tiedostoina. Sivustoon liittyvissä ongelmatilanteissa tai tarvittaessa lisäohjeita on mahdollista selvityksen mukaan ottaa yhteyttä THL:n kehittämispäällikköön, jonka yhteystiedot ovat sivustolla helposti saatavilla. Selvityksen mukaan kantelija ei kysynyt apua ongelmaansa kyseisillä sivuilla olevien yhteystietojen kautta.

Selvityksessä on todettu, että kantelijan pyyntö oli alun perin kirjattu asianhallintajärjestelmään julkisuuslain mukaisena asiakirjapyynnönä, minkä jälkeen kantelijalle oli osoitettu internetsivut, joilla pyydettyjä tietoja oli saatavilla. Selvityksen mukaan pyynnön käsittely on myöhemmin muuttunut kantelijalta saatujen tietojen ja vaatimuksien perusteella tietopyynnöksi ja pyyntö on ohjattu THL:n tietojärjestelmäpalvelut -yksikköön.

Tietopyynnöt-palvelulla ei selvityksen mukaan lähtökohtaisesti tarkoiteta julkisuuslain 21 §:n mukaista tietoaineiston tuottamista, vaan palvelussa on kyse räätälöidyistä aggregoiduista tilastotiedoista, jotka eri tavoilla tuotetaan THL:n aineistoista. THL:n mukaan kantelijan pyytämiä tietoja ei ollut mahdollista tuottaa yksinkertaisen automaattisen toiminnon kautta, vaan ne edellyttivät muun muassa poimintaa useammasta rekisteristä.

Selvityksessä on todettu, että julkisuuslain mukaiset määräajat koskevat sanamuotonsa mukaisesti viranomaisen julkisia asiakirjoja. Tietoaineiston tuottamispyynnön käsittelyajasta ei julkisuuslaissa ole säännöstä.

THL katsoo, ettei se ole aiheettomasti viivytellyt kantelijan asian käsittelyssä. Kantelijan asian käsittelyä on hidastanut ennen kaikkea tietopyyntöjen runsas määrä. Laitos on selvityksessään viitannut hallintolakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 72/2002 vp, s. 75), jossa on todettu, että "Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on osionosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn osiossa tulisi pyrkiä". Selvityksen mukaan kantelijan pyytämien tietojen saamista voi sinänsä pitää jokapäiväisen elämän kannalta merkityksellisenä. THL on selvityksensä mukaan pyrkinyt käsittelemään kantelijan tietopyynnön niin nopeasti kuin mahdollista.

Selvityksen mukaan THL:een on koronavirusepidemian vuoksi tullut suuri määrä tieto- ja asiakirjapyyntöjä, joiden vuoksi THL:ssa on jouduttu tekemään linjauksia ja priorisointeja tietopyyntöihin vastaamisessa. Kiireestä huolimatta THL kehitti ja paransi asiakirja- ja tietopyyntöihin vastaamista kevään ja alkukesän 2020 aikana. Selvityksensä mukaan THL pyrkii vastaamaan saamiinsa tietopyyntöihin ripeästi ja viivytyksettä.

Vastine

Kantelija on todennut vastineessaan, että hän teki tieto- ja asiakirjapyyntönsä, koska THL:n sivuilta ei löytynyt hänen pyytämäänsä tietoa.

Julkisuuslaissa ei ole säännöstä, jonka perusteella runsas tietopyyntöjen määrä oikeuttaisi viranomaisen olemaan toimittamatta pyydettyä asiakirjaa ja/tai asiakirjatietoa lakiin kirjatussa määräajassa. THL reagoi kantelijan tietopyyntöön lähettämällä aineistoa pyytäjälle 26.6.2020 sen jälkeen, kun asiaa koskeva kantelu oli jo THL:n tiedossa. Tuolloin toimitettu aineisto on tietopyytäjälle merkityksetöntä, koska aineisto oli jo menettänyt merkityksensä toimitusaikaviiheen vuoksi.

Säännökset

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 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Julkisuuslain 1 §:ssä säädetään julkisuusperiaatteesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan kyseisessä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta 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 5 §:n 1 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.¹

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

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoi-
neistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että

¹ Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen [HE 30/1998 vp](#) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asiakirjalla tarkoitetaan kirjallista tai kuvallista esitystä. Kirjallisella esityksellä tarkoitetaan kirjallisessa muodossa olevaa esitystä, joka sanallisesti, kielellisin keinoin ilmaisee tietyn ajatussisällön ja joka on tallennettu jollekin alustalle ja kuvallisella esityksellä tarkoitetaan esimerkiksi karttaa, taulukkoa, kuvaa tai piirrosta. Asiakirjana pidetään esityksen mukaan lisäksi myös sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Julkisuuslain 21 §:ssä säädetään tietoaineistojen tuottamisesta pyynnöstä. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämäänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään talletetuista merkeistä muodostetun tietoaineiston, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.²

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 1 §:n 1 kohdan mukaan lain tarkoituksena on varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viipymistä.

Arviointi

Perustuslain 12 §:n sisältämän ja julkisuuslain 1 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei muuta ole säädetty ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tiedonsaantioikeus mahdollistaa muun muassa julkisuuslain 3 §:n mukaisen julkisen vallankäytön ja julkisten varojen valvonnan ja turvaa ihmisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet. Julkisen vallankäytön avoimuus on keskeinen oikeusvaltion tunnusmerkki ja oikeusvaltiota turvaava tekijä.

Käsittelin muun muassa edellä mainittuihin säännöksiin perustuen koronavirusepidemiaa koskevan päätöksenteon ja päätösten perusteiden avoimuutta 21.12.2021 antamassani ratkaisussa [OKV/461/70/2020](#) ja [OKV/458/70/2020](#). Päätös koski sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n menettelyä.

Otin päätöksessäni kantaa yleisesti julkisen vallan velvollisuuteen edistää avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja vuorovaikutuksellista osallisuutta yhteiskunnassa ja erityisesti koronavirusepidemian aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa. Otin lisäksi päätöksessäni kantaa tarpeeseen

² Oikeuskirjallisuudessa on todettu muun muassa, että tyypillinen tilanne tietoaineistojen tuottamisesta on se, jossa viranomaisen ylläpitää useita erilaisia tietojärjestelmiä ja tuottaa niiden tietoja yhdistelemällä tietoaineiston, joka sisältää informaation viranomaisen tehtäväalueesta tai palvelutoiminnasta. Tietoa-ineistojen tuottaminen on viranomaisen harkinnassa ja se yleensä edellyttää pyyntöä, mutta viranomaisen voi tuottaa aineiston myös oma-aloitteisesti. (Olli Mäenpää; Julkisuusperiaate, 4. uudistettu painos, 2020, verkkokirja s. 320-321)

soveltaa julkisuuslain säännöksiä Euroopan unionin avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (EU) 2019/1024 annetun direktiivin suuntaisesti ja direktiivistä ilmenevän avoimen datan periaatteiden mukaisesti laajan avoimuuden toteuttamiseksi. Totesin, että THL:n kohdalla julkisuuslain tulkinnassa sen toimiessa tutkimuslaitoksena ja tieteellistä tietoa hyödyntävänä laitoksena merkityksellisiä ovat myös avoimen tieteen periaatteet, joita on perusteltua soveltaa yhteiskunnallisen päätöksenteon perustaksi tuotettuihin tietoaaineistoihin. Toimitin päätökseni muun ohella THL:lle ja pyysin laitosta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se päätöksessä esittämäni näkökohtien vuoksi on ryhtynyt.

Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys siitä, onko kantelijan tekemä tieto- ja asiakirjapyyntö ollut julkisuuslain tarkoittama asiakirjapyyntö, johon on tullut soveltaa lain asiakirjapyyntöä koskevia menettelysäännöksiä.

THL kirjasi selvityksensä mukaan kantelijan tietopyynnön julkisuuslain mukaiseksi asiakirjapyyntöksi, mutta pyyntöä käsiteltiin myöhemmin kantelijalta saatujen tietojen perusteella tietopyyntönä, koska kantelijan pyytämiä tietoja ei laitoksen mukaan ollut mahdollista tuottaa yksinkertaisen automaattisen toiminnon kautta, vaan tietopyyntö edellytti muun ohella tietojen poimintaa useammasta rekisteristä.

Julkisuuslaissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista. Oikeuden kohteena on tieto, joka sisältyy asiakirjaan. Asian arvioinnissa keskeistä on siten se, onko kantelijan laitokselle tekemä pyyntö kohdistunut tietoon, joka on sisältynyt julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettuun asiakirjaan.

Julkisuuslain tarkoittamana asiakirjana ei julkisuuslaissa pidetä ainoastaan perinteistä asiakirjaa eikä asiakirjan sisällön tarvitse olla välittömästi saatavissa. Asiakirjan ja sen sisältämän tiedon saaminen ja ymmärtäminen voi edellyttää tallennusmenetelmästä riippuen erilaisia apuvälineitä. Julkisuuslain asiakirjamääritelmä ja siten oikeus tietoon on väline- ja teknologianeutraali.

Kun kysymys ei ole perinteisistä asiakirjoista, ei asiakirjan määrittäminen aina ole täysin yksiselitteistä.³ Julkisuuslain mukaisen ei-perinteisen asiakirjan, johon tietopyyntö kohdistuu, on

³ Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#)) lain 5 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun muassa, että vaikeuksia saattaa syntyä arvioitaessa sitä, mitkä merkit esimerkiksi tietokoneen muistissa muodostavat asiakirjan ja mihin lain mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuu. Esityksen mukaan tiedonsaantioikeuden kohdetta kutsutaan laissa viestiksi, joka on tiettyä kohdetta tai asiaa koskeva, käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuva merkkien yhdistelmä. Merkkien yhteenkuuluvuus ja siten laissa tarkoitettujen viestien ulottuvuus määräytyy sen mukaan, miten merkkejä on ollut tarkoitus käyttää eli kysymys on loogisesta yhteydestä, joka vallitsee eri merkintöjen välillä. Esityksen mukaan asiakirjan määritelmä merkitsee käytännössä sitä, että laki ja siten laissa tarkoitettu oikeus asiakirjan saamiseen ei ulotu kaikkiin niihin mahdollisiin merkkien yhdistelmiin, joita voitaisiin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tuottaa eikä laissa tarkoitettuna asiakirjana pidettäisi sellaista talletettujen merkintöjen kokonaisuutta, joka muodostuisi eri käyttötarkoituksia varten talletetuista tiedoista. Asiakirjan edellä kuvattu määrittely aiheuttaa sen, ettei viranomainen ole julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla velvollinen muuttamaan tietokoneohjelmiaan tai yhdistelemään eri käyttötarkoituksia varten laadittujen tiedostojen tietoja.

muodostettava merkkiensä välisen loogisen yhteyden kautta tietty viesti (sisältö), jotta sitä voidaan pitää lain tarkoittamana asiakirjana. Tietopyynnön sisältö ja kohde määrittävät sitä, onko viranomaisella pyynnön tarkoittamaa julkisuuslain mukaista asiakirjaa olemassa.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranomaistiedon digitalisoituminen merkitsee, että julkisten tietojärjestelmien, sähköisten asiakirjojen ja digitaalisten tallenteiden julkisuus kohdistuu erityisesti niissä oleviin tietoihin ja että tiedon digitalisoituminen merkitsee sitä, että julkisuuden ja tiedonsaantioikeuden toteuttaminen tarkoittaa, että viranomaisella voi olla velvollisuus myös käytettävissään olevien ohjelmien ja sovellusten avulla etsiä pyydyt tiedot tai laatia pyydyt tiedot sisältävä asiakirja tietoaineistoista ja -järjestelmistä, jotka sillä on normaalisti käytettävissään⁴. Toisaalta viranomaisen edellä mainittuja velvollisuuksia ei ole pidetty rajoittamattomina⁵.

Näkemykseni mukaan julkisuuslain tarkoittama asiakirjapyyntö ei voi velvoittaa viranomaista esimerkiksi sen eri rekistereihin tai tietojärjestelmiin sisältyvien erilaisiin tarkoituksiin kerättyjen ja käytettyjen tietojen avulla luomaan asiakirjaa, joka sisältäisi pyydyt tiedot.^{6,7} Viranomainen voi silti harkintansa mukaan julkisuuslain 21 §:n mukaisesti tuottaa tietoaineistoja käytettävissään olevista tietolähteistä. Viranomaisen tulee lisäksi julkisuuslain 20 §:n mukaisen tiedon tuottamista ja jakamista koskevan velvoitteen mukaisesti laatia oppaita, tilastoja, muita julkaisuja ja tietoaineistoja, mutta kyseisessä säännöksessä ei säännellä viranomaisen velvoitteita asiakirja- tai tietopyynnön johdosta.

Laitoksen selvityksen perusteella kantelijan asiassa ei ollut kysymys julkisuuslain 14 §:n tarkoittaman asiakirjapyynnön käsittelemisestä eikä laitoksella ollut kantelijan pyytämiä tietoja siten, että ne olisivat olleet suoraan saatavissa esimerkiksi laitoksen asianhallintajärjestelmästä, vaan selvityksen perusteella pyydetyn tiedon antaminen on edellyttänyt tiedon kokoamista eri rekistereistä ja tiedon tuottamista. Minulla ei käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ole perusteita kyseenalaistaa laitoksen arviota asian luonteesta.

⁴ Olli Mäenpää; em. Julkisuusperiaate, s. 153.

⁵ Sähköisten asiakirjojen ja digitaalisten tallenteiden julkisuuden laajuudella ja vastaavasti yksityisen tiedonsaantioikeudella on rajansa: oikeus saada tieto ei koske asiakirjoja, joiden tuottaminen vaatisi viranomaiselta esimerkiksi laadullisesti vaativaa ohjelmointityötä tai uuden ohjelman hankkimista taikka edellyttäisi muuten viranomaisen tavanomaiseen toimintaan kuulumattomia toimia. "Sama koskee asiakirjaa, jonka tuottaminen edellyttäisi esimerkiksi tietojen keräämistä taikka viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin kohdistuvia analyyseja tai muita selvitystöitä. Viranomaisella ei siten ole asiakirjan julkisuuden toteuttamiseksi velvollisuutta tuottaa sisällöllisesti täysin uutta tietoa tai uutta tietoaineistoa." (Olli Mäenpää; em. Julkisuusperiaate, s. 154)

⁶ Tällaisen asiakirjapyynnön toteuttamista voisivat rajoittaa joissakin tilanteissa myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva määräys silloin, kun kysymys olisi henkilötietojen käsittelystä.

⁷ KHO katsoi päätöksessään [11.12.2015/3614](#), että tietopyyntö voi kohdistua viranomaisella jo olevaan asiakirjaan tai sen osaan tai asiakirjaan, jonka viranomainen vasta myöhemmin tulee saamaan tai tavanomaisen toimintansa yhteydessä laatimaan. Päätöksen mukaan viranomaisen velvollisuutena ei sen sijaan ole tietopyynnön johdosta laatia uutta asiakirjaa.

Selvityksestä ei täysin yksiselitteisesti ilmene, katsooko laitos kantelijan pyynnön koskeneen julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettua tietoaineistojen tuottamista. Koska julkisuuslain 14 §:ssä säädetty menettelyt ja määräajat koskevat ainoastaan asiakirjapyynnön käsittelyä, ei kyseisen lainkohdan säännöksiä joka tapauksessa ole tarvinnut soveltaa kantelijan asian käsittelyyn riippumatta siitä, millaiseksi muuksi tietopyynnöksi kuin asiakirjapyynnöksi pyyntö on tulkittu.

THL on käsitellyt kantelijan vireille paneman asian tietopyyntönä ja laitoksen menettelyä kantelijan pyynnön käsittelyssä on edellä esitetystä huolimatta arvioitava hallintolain hallintoasian käsittelylle asetetun ajallisen vaatimuksen näkökulmasta. Kyseisen lain 23 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viipymistä. THL:n selvityksestä ei ilmene, mikä on keskimääräinen aika, jonka kuluessa kantelussa tarkoitettut tietopyynnot yleensä käsitellään.

Kantelija oli tehnyt tietopyyntönsä 2.4.2020, minkä jälkeen kantelija ja THL olivat yhteydessä toisiinsa useamman kerran, minkä seurauksena THL selvityksensä mukaan ryhtyi käsittelemään asiaa asiakirjapyynnöstä poikkeavana tietopyyntönä 8.4.2020 eteenpäin. Asiasta oli samana päivänä ilmoitettu kantelijalle sähköpostitse. Kantelija sai pyytämänsä tiedot 26.6.2020 sen jälkeen, kun apulaisoikeuskansleri oli 3.6.2020 päivätyllä selvityspyynnöllään pyytänyt laitokselta selvitystä kantelijan asiaa koskevan kantelun johdosta. On mahdotonta arvioida, kuinka asian käsittely olisi edennyt ilman kyseistä selvityspyyntöä. Laitos on joka tapauksessa antanut tiedot vasta satuaan selvityspyynnön ja on mahdollista, että asian käsittely olisi kestänyt vielä kauemmin ilman kantelijan tekemää kantelua ja siitä seurannutta selvityspyyntöä. Asian käsittelyaika oli kokonaisuudessaan noin 2 kuukautta ja 3 viikkoa, mitä voidaan pitää pitkähkönä aikana. Huomioon on myös otettava, että kantelijan mukaan pitkä käsittelyaika teki pyynnön toteuttamisesta sittemmin hänelle merkityksetöntä.

Viitataan edellä mainittuun päätökseeni OKV/461/70/2020 ja OKV/458/70/2020 ja totean, että perustuslain 12 §:n ja julkisuuslain tarkoituksena on viranomaisten toiminnan avoimuus, jota viranomaisilla on velvollisuus aktiivisesti edistää demokraattisen yhteiskunnan yhtenä perustekijänä. Kyseisestä seuraa vaatimuksia tietopyyntöjen ajalliselle käsittelemiselle silloinkin, kun siitä ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä. Käsittelyaika ei esimerkiksi saa tehdä asian käsittelystä tarpeetonta eikä se saa edellyttää, että henkilön täytyy ryhtyä esimerkiksi kantelun avulla edistämään oikeuksiensa toteutumista.

Kantelijan THL:lle osoittama tietopyyntö koski laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia aiheuttanutta koronavirusepidemiaa eikä tietopyynnön ole voinut katsoa koskeneen viranomaistoiminnan arvioitavuuden kannalta vähämerkityksisiä tietoja. Pyyntö liittyi laajaa tiedon tarvetta aiheuttaneeseen poikkeukselliseen tilanteeseen.

Arvioinnissa on huomioita myös se, että THL:lla oli selvityksensä mukaan keväällä ja alkukesällä 2020 käsiteltävänä suuri määrä asiakirja- ja tietopyyntöjä, mikä vaikutti niiden käsittelyaikoihin. Koronavirusepidemia on kiistatta vaikuttanut laitoksen toimintaan, koska laitos on hoitanut sille tartuntatautilain mukaisena asiantuntijalaitoksena kuuluvia tehtäviä epidemian aikana. Minulla ei siten ole syytä kyseenalaistaa laitoksen selvitystä sen epidemian vuoksi lisääntyneistä tehtävistä. Huomioon asian arvioinnissa on otettava myös se, että laitos on ilmoituksensa mukaan kehittänyt ja parantanut asiakirja- ja tietopyyntöihin vastaamista kevään ja alkukesän 2020 aikana ja pyrkinyt ilmoituksensa mukaan vastaamaan saamiinsa tietopyyntöihin viivytyksettä pyyntöjen lisääntymisestä huolimatta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan keväällä 2020 tekemän tietopyynnön käsittelyyn THL:ssa kului aikaa noin 2 kuukautta ja 3 viikkoa, mitä voidaan pitää pitkähkönä aikana. Laitos on kuitenkin kevään ja alkukesän 2020 aikana kehittänyt asiakirja- ja tietopyyntöihin vastaamista vastatakseen niihin viipymättä lisääntyneistä pyynnöistä huolimatta.

Kun otetaan huomioon laitoksen tehtävät tartuntatautilain tarkoittamana tartuntatautien asiantuntijana ja koronavirusepidemian vaikutukset kyseisiin tehtäviin keväällä ja kesällä 2020, en voi katsoa, että kantelussa tarkoitetun tietopyynnön käsittely olisi viipynyt hallintolain 23 §:n 1 momentin vastaisesti.

Saatan kuitenkin laitoksen tietoon edellä esittämäni näkemykset viranomaisen velvollisuudesta edistää avoimuutta sekä käsitellä tietopyynnot siten, ettei ajan kuluminen tee asian käsittelystä tiedon pyytäjälle tarpeetonta samoin kuin sen, ettei käsittely saa edellyttää sitä, että henkilön täytyy ryhtyä esimerkiksi kantelun avulla edistämään oikeuksiensa toteutumista

Kantelu ei ole antanut aihetta muuhun.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen