



Maa- ja metsätalousministeriö

Asiakirjapyyntöjen käsittely maa- ja metsätalousministeriössä

ALOITE

Annoin 13.1.2021 ratkaisun kanteluun, joka koski kantelijan asiakirjapyyntöjen käsittelyä maa- ja metsätalousministeriössä. Kantelija oli kolme kertaa pyytänyt ministeriöltä Beaglejärjestön lobbauskirjettä, mutta ministeriö ei ollut vastannut kantelijan pyyntöihin.

Oikeuskanslerinviraston esittelijän oltua puhelimitse yhteydessä ministeriöön ministeriön virkamies oli lähettänyt kantelijalle Suomen Beaglejärjestö r.y:n esityksen beaglen sulkemiseksi rotuna pois sorkkaeläinten metsästyksestä (VN/16164/2020). Saateviestissään virkamies oli paheittellut sitä, että kantelijan asiakirjapyyntöön ei ollut vastattu ajoissa. Syiksi hän oli maininnut muun muassa ministeriön luonnonvaraosaston erätalousyksikön työtilanteen ruuhkautumisen ja vähäiset resurssit. Virkamies oli lähettänyt kantelijalle lisäksi otteen Suomen Beaglejärjestö r.y:n vuosikokouksen pöytäkirjasta. Kokouksessa oli päätetty mainitusta esityksestä. Pöytäkirjanote sisälsi muun muassa vuosikokoukseen osallistuneiden henkilöiden nimiä ja tietoja näiden kokouksessa esittämistä mielipiteistä.

Koska maa- ja metsätalousministeriö oli toimittanut kantelijalle tämän pyytämän asiakirjan ja antanut tälle selityksen asiakirjapyyntöjen käsittelyn viivästymiselle, ilmoitin kantelijalle, että en ryhdy tutkimaan hänen kanteluaan enemmälti. Päätin kuitenkin ottaa maa- ja metsätalousministeriön käytännöt asiakirjapyyntöihin vastaamisessa valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuna omana aloitteena käsiteltäväksi.

SELVITYS

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut asiassa 15.3.2021 päivätyn selvityksen (VN/1315/2021).

RATKAISU

1 Keskeiset säännökset

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan 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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 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 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamista koskeva 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 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vai tiolovelvollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista (32 kohta).

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) 4 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuja tiedonhallintayksiköjä ovat muun muassa valtion virastot ja laitokset. Pykälän 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on: määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut (1 kohta); ajantasaiset ohjeet tietoineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvallisuustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta (2 kohta); tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista (3 kohta); asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi (4 kohta); järjestetty riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta (5 kohta).

Hallintolain (434/2003) 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Yhdistyslain (503/1989) 47 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tietoja, otteita ja todistuksia yhdistysrekisteristä ja siihen kuuluvista asiakirjoista.

2 Tietopyyntöön vastaaminen

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjapyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian. Tieto on kuitenkin annettava viimeistään kahden viikon tai erityisissä olosuhteissa kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asiakirjapyyntönsä.

Ministeriön selvityksen mukaan kantelijan ensimmäinen asiakirjapyyntö oli 24.11.2020 kirjattu saapuneeksi ministeriön asianhallintajärjestelmään ja siirretty ministeriön luonnonvaraosaston erätalousyksikön käsiteltäväksi. Kantelijan toinen samaa asiakirjaa koskenut asiakirjapyyntö oli saapunut ministeriöön 13.12.2020 ja kolmas 16.12.2020. Oikeuskanslerinviraston esittelijän oltua 8.1.2021 puhelimitse yhteydessä ministeriöön ministeriön luonnonvaraosaston erätalousyksikön virkamies oli 11.1.2021 lähettänyt kantelijalle Suomen Beaglejärjestö r.y:n mainitun esityksen. Erätalousyksikön virkamies oli siis vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön reilun 1,5 kuukauden kuluttua siitä, kun ministeriö oli vastaanottanut asiakirjapyyntönsä. Totean, ettei ministeriö vastannut asiakirjapyyntöön julkisuuslaissa säädetyssä määräajassa.

Ministeriö vetoaa selvityksessään kantelijan asiakirjapyyntönsä pitkittynyttä käsittelyaikaa selittäväksi tekijänä muun muassa erätalousyksikön työtilanteen ruuhkautumiseen ja vähäisiin resursseihin. Selvityksen mukaan erätalousyksikkö vastaa ministeriössä metsästykseseen ja vapaa-ajan kalastukseen liittyvistä asioista, jotka usein konfliktitilanteina teemoina kuluttavat huomattavasti resursseja. Ministeriö toteaa selvityksessään, että yksikkö on varsin pieni, sillä vain kolme vakituista virkamiestä hoitaa metsästykseseen liittyviä asioita. Yksikköön tulee ministeriön mukaan erittäin paljon kansalaisten yhteydenottoja, kysymyksiä ja tietopyyntöjä. Selvityksen mukaan normaalin toiminnan lisäksi esimerkiksi susikonfliktiin liittyvät kysymykset olivat työllistäneet yksikköä loppuvuoden 2020 aikana huomattavan paljon. Lisäksi koronatilanne oli aiheuttanut ylimääräistä kuormitusta.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen tulee huolehtia tehtäviensä asianmukaisesta hoitamisesta myös niissä tilanteissa, kun resurssit ovat niukat tai organisaatiossa tapahtuu muutoksia. Näissäkin olosuhteissa ministeriö ei ole vapautettu noudattamasta lakia.

Totean, että maa- ja metsätalousministeriö ei ole selvityksessään esittänyt hyväksyttäviä syitä kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelyn viivästymiselle yli 1,5 kuukauden pituiseksi. Asiakirjapyyntöön on ministeriössä lisäksi reagoitu vasta oikeuskanslerinviraston esittelijän yhteydenoton jälkeen. Ministeriö on näin ollen asiakirjapyyntöä käsitellessään menetellyt julkisuuslain vastaisesti.

3 Pöytäkirjanotteen antaminen

Maa- ja metsätalousministeriön erätalousyksikön virkamies on lähettänyt kantelijalle lisäksi otteen Suomen Beaglejärjestö r.y:n 1.8.2020 pidetyn vuosikokouksen pöytäkirjasta. Pöytäkirjaote sisältää muun muassa vuosikokoukseen osallistuneiden henkilöiden nimiä ja tietoja näiden kokouksessa esittämistä mielipiteistä.

Vastauksena kysymykseeni, millä perusteella kyseisen pöytäkirjanotteen on ministeriössä arvioitu olevan julkisuuslain nojalla julkinen, ministeriö on selvityksessään todennut muun muassa seuraavaa:

”Säädösvalmisteluun liittyvät lausunnot ja muutosehdotukset ovat lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja, joihin kohdistuu huomattava yleinen intressi. Suomen Beaglejärjestö ry on oma-aloitteisesti toimittanut muutosehdotuksensa ja vuosikokouksen pöytäkirjanotteen ministeriölle. Vuosikokouksen pöytäkirjanote sisältää taustatietoa järjestön päätöksenteosta ja sen perusteista. Pöytäkirjanotteen sisältämät tiedot yhdistyksen jäsenten kokouksessa esittämistä mielipiteistä eivät ole arkaluonteisia tietoja eikä tietojen julkisuus ole omiaan aiheuttamaan vahinkoa yhdistyksen jäsenille. Mielipiteet on jo yhdistyksen kokouksessa saatettu varsin suuren henkilöpiiriin tietoon. Edellä mainitusta huolimatta ministeriö toteaa, ettei yhdistyksen pöytäkirjanotetta sellaisenaan enää luovuteta ministeriöstä mahdollisten tietopyyntöjen yhteydessä arvioimatta ensin huolellisesti sitä, miltä osin asiakirja on julkinen. Yhdistyksen pöytäkirja voi sisältää tietoja, jotka ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla salassa pidettäviä.”

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan yksityisyyden suojan piiriin kuuluvina salassa pidettäviä ovat muun muassa tiedot henkilön osallistumisesta yhdistystoimintaan sekä tiedot tämän vapaa-ajan harrastuksista. Tällaisten harrastuksiin ja yhdistystoimintaan liittyvien tietojen salassapitovelvollisuus on määritelty julkisuuslaissa ehdottomaksi. Tieto on toisin sanoen pidettävä salassa riippumatta siitä, aiheutuisiko sen antamisesta haitallisia tai vahingollisia seurauksia. Se, mitä kuuluu esimerkiksi yhdistystoimintaan osallistumiseen, voi kuitenkin olla tulkinnanvaraista, ja sitä on arvioitava myös tilannesidonnaisesti (Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2023).

Puolueiden, ammatti- ja muiden yhdistysten sekä erilaisen harrastustoiminnan yhteydessä kerättyjen jäsentietojen on katsottu kuvaavan henkilön osallistumista yhdistystoimintaan, minkä vuoksi tällaiset jäsentiedot ovat salassa pidettäviä (Krakau ja Haapalehto: Tietopyynnöt ja henkilötietojen luovuttaminen, 2020, s. 96). Sen sijaan yhdistystoiminnan luottamustehtäviä koskevat tiedot ovat julkisia ([HaVM 31/1998 vp](#), 19). Jokaisella on yhdistyslain 47 §:n 2 momentin mukaan lähtökohtaisesti oikeus saada tietoja yhdistysrekisteristä ja siihen kuuluvista asiakirjoista. Näin ollen esimerkiksi yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan ja yhdistyksen nimenkirjoittajan nimi ja yhteystiedot ovat yhdistysrekisteritietoina julkisia (Krakau ja Haapalehto: Tietopyynnöt ja henkilötietojen luovuttaminen, 2020, s. 97). Lisäksi, jos yhdistys on ilmoittanut sen hallituksen muiden jäsenten nimet yhdistysrekisteriin, myös nämä tiedot ovat julkisia.

Tiedossani ei ole, missä asemassa kyseessä olevalla Suomen Beaglejärjestö r.y:n vuosikokouksen pöytäkirjanotteella nimeltä mainitut henkilöt ovat vuosikokouksen ajankohtana järjestössä olleet. Pidän kuitenkin todennäköisenä, etteivät ainakaan kaikki näistä henkilöistä ole tuolloin olleet järjestössä luottamustehtävässä vaan ovat olleet järjestön ns. rivijäseniä. Näin ollen on mielestäni todennäköistä, että pöytäkirjanote sisältää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja henkilöiden osallistumisesta yhdistystoimintaan.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on julkisuuslaissa säädetty salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle.

Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvaraosaston erätalousyksikön virkamies on lähettänyt kantelijalle otteen kyseessä olevasta Suomen Beaglejärjestö r.y:n vuosikokouksen pöytäkirjasta, joka arvioni mukaan todennäköisesti sisältää julkisuuslain nojalla ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja. Ministeriön selvityksestä on pääteltävissä, ettei pöytäkirjanotteen sisältämien tietojen julkisuutta ole ministeriössä ennen otteen luovuttamista tarkemmin arvioitu. Selvityksessään ministeriö nimittäin toteaa, ettei kyseistä pöytäkirjanotetta sellaisenaan enää luovuteta ministeriöstä mahdollisten tietopyyntöjen yhteydessä arvioimatta ensin huolellisesti, miltä osin asiakirja on julkinen.

Totean, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja sitä osaltaan konkretisoivassa hallintolain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettu asioiden käsittelyn asianmukaisuus edellyttää viranomaiselta muun ohella huolellisuutta ja tarkkuutta. Lisäksi hallintolain 31 §:n 1 momentti edellyttää, että viranomainen huolehtii käsiteltävänään olevan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Korostan ministeriön velvollisuutta huolellisuuteen asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Lisäksi koska yksityisyyden

suojan piiriin kuuluvien tietojen salassapitovelvollisuus on julkisuuslaissa säädetty ehdottomaksi, korostan, että tällaisten tietojen salassapitoon on suhtauduttava erityisellä huolellisuudella.

Kiinnitän asiassa huomiota myös siihen, että pöytäkirjanote sisältää henkilötietoja, joita saa julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan antaa viranomaisen henkilörekisteristä kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa lähtökohtaisesti vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Minulla ei ole tiedollisia edellytyksiä tässä ratkaisussani arvioida sitä, onko ministeriö luovuttanut kantelijalle henkilötietoja julkisuuslain edellä mainitun säännöksen vastaisesti. Korostan kuitenkin yleisesti sitä, että henkilötietojen luovuttamiseen tulee aina suhtautua varovaisesti ja pohtia tapauskohtaisesti sitä, onko tietojen antamiselle säännösten mukaiset edellytykset.

4 Tiedonhallinnan järjestäminen

Selvityspyynnössäni olen pyytänyt maa- ja metsätalousministeriötä myös kiinnittämään huomiota siihen, miten ministeriö huolehtii julkisuuslain ja tiedonhallintalain velvoitteiden toteutumisesta ministeriössä.

Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentissa säädetään tiedonhallintayksikön johdolle velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että tiedonhallintayksikössä on: määritelty laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut (1 kohta); ajantasaiset ohjeet tietoineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvaluustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta (2 kohta); sekä tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista (3 kohta).

Ministeriön selvityksen mukaan ministeriön henkilöstölle on annettu ohjeistusta tietopyyntöjen ja salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä. Lisäksi henkilöstölle on tarjottu koulutusta tiedonhallintaa, henkilötietojen suojaa ja asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä. Selvityksen mukaan ministeriössä on laadittu tietopyyntöjen käsittelyä varten malli, jonka mukaan kirjaamo kirjaa tietopyynnön asianhallintajärjestelmään ja lähettää tietopyynnön asianomaiselle osastolle/yksikölle. Tietopyynnön käsittely siirretään osastolla/yksikössä valmis-televalle virkamiehelle, jolloin virkamies saa sähköpostissa ja asianhallintajärjestelmässä tiedon hänen vastuulleen siirretystä asiasta. Tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvät työvaiheet ja vastuut on lisäksi määritelty ministeriössä selkeästi, ja käytännöistä tiedotetaan henkilöstölle säännöllisesti. Ministeriö pyrkii jatkossa myös muistuttamaan tästä ohjeistuksesta virkamiehiä sisäisellä tiedotuksella.

Minulla ei ole ministeriön selvityksessä kerrotun pohjalta perusteita todeta puutteita tiedonhallinnan järjestämisessä maa- ja metsätalousministeriössä.

5 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maa- ja metsätalousministeriö ei ole käsitellyt kantelijan tässä tarkoitettua asiakirjapyyntöä julkisuuslain 14 §:ssä edellytetyssä määräajassa. Lisäksi ministeriö on asiaa tarkemmin arvioimatta luovuttanut kantelijalle asiakirjan, joka ministeriön omankin käsityksen mukaan voi sisältää julkisuuslain 23 §:n 1 momentin 32 kohdassa ehdottomasti salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja.

Ministeriö on selvityksessään luetellut toteuttamiaan toimenpiteitä, jotka ovat omiaan ennalta ehkäisemään vastaavien tilanteiden syntymisen ministeriössä.

Kiinnitän maa- ja metsätalousministeriön huomiota huolellisuuteen julkisuuslain säännösten noudattamisessa. Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen