



Tukesin menettely painelaiterekisteriä ylläpitävänä viranomaisena ja tietopyyntöön vastaamisessa

KANTELU

Kantelija Oy on oikeuskanslerille osoittamassaan, 8.6.2022 päivätyssä kantelussaan arvostellut Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) menettelyä painelaiterekisteriä koskevien tietopyyntöjensä käsittelyssä. Tukes on kantelun mukaan viivytellyt kohtuuttomasti pyydettyjen tietojen antamisessa, esittänyt perusteettomia näkemyksiä tietopyynnön käsittelyn lisämaksullisuudesta ja aiheuttanut virheellisellä menettelyllään kantelijalle kustannuksia. Tukesin menettely on hyvän hallintotavan ja hyvän tiedonhallintatavan vastaista.

Kantelija katsoo, että Tukes on selvästi laiminlyönyt veloitteensa huolehtia ylläpitämänsä rekisterin sisältämien aineistoerien saatavuudesta ja käyttökelpoisuudesta. Lisäksi kantelija korostaa, että viranomaisen puutteet asiakirjahallintajärjestelmässä eivät saa aiheuttaa tietopyynnön esittäjälle lisäkustannuksia. Jos painelaiterekisteriä olisi hoidettu ja ylläpidetty asianmukaisesti, olisi tietopyyntö voitu toteuttaa varsin vaivattomasti ja tavanomaisena virkatyönä.

LAUSUNTO JA SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 26.10.2022 päivätyn lausunnon (VN/22205/2022). Lausunnon liitteenä on Tukesin 5.9.2022 päivätty selvitys (8404/00.04.01/2022).

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

1 Tietopyynnön käsittely

1.1 Sovellettavat oikeusohjeet

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 aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjan antamisesta päättämistä 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 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopiointin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Julkisuuslain 34 §:n 1 momentin 1-4 kohdan mukaan asiakirjan antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun 1) asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti; 2) asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi; 3) julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse; 4) sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse.

Saman pykälän 2 momentin mukaan, edellä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään kuitenkin

silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, joka ei 13 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen tämän lain mukaisesti pitämästä asiakirjarekisteristä siinä käytettävän asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnisteiden avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla.

Saman pykälän 3 momentin mukaan tiedon antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei tätä alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä.

Saman pykälän 4 momentin mukaan kopion tai tulosteen hinnoittelussa 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan soveltaa sivukohtaista tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa, joka voidaan määritellä erikseen tavanomaisia asiakirjapyyntöjä ja erikseen erityisiä toimenpiteitä vaativia asiakirjapyyntöjä varten.

1.2 Tapahtumatiedot

Kantelija on 9.9.2020 esittänyt Tukesille painelaiterekisterin kaikkien rekisteröityjen painelaitteiden omistaja- ja haltijatietoja, yksilöiviä tietoja sekä tarkastustietoja koskevan tietopyynnön. Tukesin selvityksen mukaan rekisteröityjä painelaitteita on yhteensä yli 42 000 kappaletta.

Tukes on 30.9.2020 päivätyllä päätöksellään hylännyt tietopyynnön. Kantelija on valittanut Tukesin kielteisestä päätöksestä Turun hallinto-oikeuteen 27.10.2020. Tukes on 8.12.2020 pyytänyt hallinto-oikeutta kumoamaan valituksenalaisen päätöksen ja palauttamaan asian Tukesille käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus on 27.9.2021 ja 3.12.2021 päivätyissä Tukesille osoittamissaan lisälausuntopyynnöissä tuonut esiin mahdollisuuden, että Tukes tekee valituksen kohteena olevassa asiassa uuden päätöksen.

Tukes on hallintolain 50 §:n nojalla 21.1.2022 päivätyllä päätöksellään poistanut 30.9.2020 tekemänsä päätöksen asiassa sekä ratkaissut sen uudelleen. Päätöksessään Tukes on todennut, että se voi antaa painelaitteiden omistajia ja haltijoita koskevat tiedot kantelijalle painelaiterekisteristä, mutta tietojen antaminen vaatii tarkempaa selvittelyä tietopyynnön tekijän kanssa muun muassa tietojen antamistavasta ja tietojen kokoamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Tukes päätti oikaisupäätöksessään myös, ettei se anna painelaitteita yksilöiviä tietoja ja tarkastustietoja.

Hallinto-oikeus on päätöksellään 6.4.2022 todennut Tukesin aiempaa 30.9.2020 antamaa päätöstä koskevan asian käsittelyn rauenneeksi, koska Tukes on poistanut päätöksensä ja ratkaissut asian uudelleen.

Kantelija on valittanut Tukesin 21.1.2022 tekemästä päätöksestä hallinto-oikeuteen 21.2.2022, joka on ratkaissut valituksen 14.6.2023.

Kantelija on 8.2.2022 esittänyt Tukesille uudelleen tietopyynnön koskien painelaitteiden omistajia ja haltijoita. Tukes on vastannut tietopyyntöön 14.3.2022, että se edellyttää aineiston julkisuuden läpikäymistä, ja tätä ei pystytä tekemään virkatyönä. Tietopyynnön mukaisten asiakirjojen toimittaminen kantelijalle tulisi siten maksamaan tuhansia euroja. Kantelija on 1.4.2023 ilmoittanut hyväksyvänsä kustannukset. Tukes on 20.4.2022 kuitenkin vastannut kantelijalle, että painelaitteiden omistajien ja haltijoiden tiedot ovat osin vanhentuneita tai päällekkäisiä siten, että sama yritys on rekisteröity usealla asiakasnumerolla painelaiterekisteriin. Tämän vuoksi tiedot olisivat kantelijalle osittain käytännössä hyödyttömiä. Tukes on vastauksessaan ehdottanut tietojen antamisen lykkäämistä loppuvuoteen 2022, jolloin Tukesin uusi painelaiterekisteri otetaan käyttöön.

Tukes on antamansa selvityksen mukaan toimittanut kantelijalle painelaitteiden omistajia ja haltijoita koskevat tiedot 15.6.2022. Tietojen toimittamisesta ei ole peritty maksua, koska tietojen hakemisesta ja kokoamisesta ei ole aiheutunut erityistä työtä tai kustannuksia Tukesille. Tukesin mukaan tietopyyntö oli poikkeuksellisen laaja-alainen koskien noin 8 800 painelaitteen omistajaa ja haltijaa sekä noin 42 000 rekisteröidyn painelaitteen tietoja. Tietopyyntöön vastaaminen on Tukesin mukaan viivästynyt, koska kantelija ei vastannut Tukesin 20.4.2022 lähettämään tiedusteluun, sopiiko tietojen luovuttamisen lykkääminen siihen asti, kunnes Tukes on ottanut käyttöön uuden painelaiterekisterin. Lisäksi Tukes halusi selvittää varmuuden vuoksi ennen tietojen antamista, ettei omistajien ja haltijoiden tiedoissa ole henkilötietoja, kuten kotiosoitteita. Tukes on vielä todennut, että lisäksi se halusi varmistaa, ettei omistajien ja haltijoiden tietojen antaminen voisi vaarantaa yhteiskunnan huoltovarmuutta.

Kantelija on vastineessaan todennut, ettei tietojen antaminen ole voinut lykkääntyä siitä Tukesin esittämästä syystä, ettei kantelija ole vastannut Tukesin 20.4.2022 sähköpostiin. Tukes on kyseisessä sähköpostissaan ehdottanut tietopyynnön toteuttamisen lykkäämistä loppuvuoteen 2022. Tämän jälkeen kantelija on ryhtynyt valmistelemaan kantelua. Väite siitä, että kantelija olisi tältä osin omalla toiminnallaan aiheuttanut tietojen antamisen viivästymisen, on ilmeisen perusteeton.

Kantelijan vastineen mukaan Tukes ei ole ennen selvitystään tuonut asiassa ilmi, että sen tulisi varmistua, ettei omistajien ja haltijoiden henkilötiedoissa ole tietoja, joita se ei voisi luovuttaa. Henkilötietoihin liittyvä varmistustyö ei ole kuitenkaan sellainen tekijä, joka perustelisi huomattavan viivästyksen tietopyynnön toteuttamisessa. Kantelija on vastineessaan todennut myös Tukesin yhteiskunnalliseen huoltovarmuuteen liittyvän väitteen olevan täysin uusi. Tukesin sähköpostiviestissä 20.4.2022 on keskitytty ainoastaan painelaiterekisteritietojen vanhentuneisuuteen ja päällekkäisyyteen. Asiassa on jäänyt täysin selvittämättä, millä perusteella omistajien ja

haltijoiden tietojen luovuttaminen, joiden luovuttamiseen Tukes on jo oikaisupäätöksellään 21.1.2022 suostunut, voisi vaarantaa yhteiskunnan huoltovarmuuden.

Kantelija on todennut vastineessaan vielä, että vaikka Tukes ei ole lopulta perinyt maksua kantelijalta 15.6.2022 toimitetuista tiedoista, antaa Tukesin menettely kustannusten ilmoittamisen osalta aihetta epäillä, että kustannukset on ilmoitettu ennakoon mittaviksi siinä tarkoituksessa, että kantelija luopuisi tietopyynnöstään.

1.3 Arviointi

Tukes on saanut kantelijan tietopyynnön alun perin 9.9.2020. Tukes on ratkaissut asian ensin 30.9.2020 ja myöhemmin itseoikaisupäätöksellään 21.1.2022. Kantelija on lopulta saanut pyytämänsä tiedot osittain 15.6.2022. Vaikka tietopyynnön käsittelemiseen viranomaisessa ei voida laskea sitä aikaa, jona asiaa on käsitelty hallinto-oikeudessa, on asian käsittely myös Tukesista johtuvista syistä viivästynyt huomattavasti julkisuuslaissa säädetystä yhden kuukauden enimmäisajasta. Tukesilla ei ole ollut esittää pätevää syytä tietopyynnön käsittelyn huomattavaan viivästymiseen.

Tukesin menettely siltä osin, kun se on todennut ennen tietojen luovuttamista tietopyynnön esittäjälle, että kustannukset tietojen luovuttamisesta tulevat olemaan tuhansia euroja, ei täytä hyvän hallintotavan mukaista menettelyä kustannusarvion antamisessa. Arvio on aivan liian yleispiirteinen ja epämääräinen, eikä sen yhteydessä ole edes kerrottu, mikä voisi aiheuttaa viranomaiselle näin suuria kustannuksia. Tukes on lisäksi myöhemmin toimittanut tietopyynnön mukaiset tiedot ja todennut, ettei tästä ole aiheutunutkaan Tukesille erityisiä kustannuksia. Tämä tekee Tukesin menettelystä vieläkin moitittavampaa, koska esitetty kustannusarvio on mitä ilmeisimmin ollut perusteeton sekä hyvän hallintotavan ja lain vastainen yksilöimättömänä ja kohtuuttoman suurena.

2 Painelaiterekisterin ylläpito

2.1 Sovellettavat oikeusohjeet

Painelaitelain (1144/2016) 77 §:n 1 momentin mukaan Tukes pitää yllä painelaiterekisteriä painelaitteiden turvallisen käytön valvontaa varten sekä sen varmistamiseksi, että rekisteröidyt painelaitteet tarkastetaan säädetyn aikavälein ja painelaitteille on nimetty pätevyysvaatimukset täyttävä käytön valvoja.

Saman pykälän 2 momentin mukaan painelaiterekisteriin merkitään 1 momentissa tarkoitettua valvontaa varten: 1) painelaitteen rekisterinumero, valmistusnumero ja valmistusvuosi; 2) pai-

nelaitteen omistajan ja haltijan toiminimi, yritys- ja yhteisötunnus sekä yhteystiedot; 3) painelaitteen valmistajan ja maahantuojan toiminimi; 4) käytön valvojan nimi, henkilötunnus ja pätevyyttä koskevat tiedot sekä käytön valvojan työnantajan toiminimi, yritys- ja yhteisötunnus ja yhteystiedot; 5) painelaitteen sijoituspaikkaa koskevat tiedot; 6) painelaitteen tyyppiä ja varolaittejärjestelmää koskevat tiedot; 7) painelaitteen sallitut käyttöarvot, tilavuus, teho ja sisältöä koskevat tiedot; 8) painelaitteen tarkastusajankohta, tarkastuslaji, tarkastuksen tulos sekä seuraavalle tarkastukselle määrätty ajankohta ja tarkastuslaji; 9) tarkastusten olennaiset turvallisuushavainnot; 10) tiedot tarkastuksia korvaavista 63 ja 64 §:ssä tarkoitetuista menettelyistä; 11) tarkastuksen tehneen tarkastuslaitoksen tiedot.

Saman pykälän 3 momentin mukaan rekisteriin merkityt tiedot on poistettava viipymättä, kun ne eivät ole enää tarpeen valvontaa varten.

Painelaitelain 4 §:n 1 momentin mukaan lain noudattamista valvoo Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.

Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta annetun lain (1261/2010, tukeslaki) 3 §:n 1 ja 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Turvallisuus- ja kemikaaliviraston yleishallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö ohjaavat Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa yhteistoiminnassa kukin omalla toimialallaan.

2.2 Selvitys

Tukes on selvityksessään todennut, että painelaiterekisterin omistajien ja haltijoiden tiedoissa on vanhentuneisuutta ja päällekkäisyyksiä, koska rekisterissä on yhteensä n. 8 800 omistajaa ja haltijaa. Tukesin mukaan tämä seikka ei kuitenkaan olennaisesti vaaranna rekisterin käytävyyttä painelaitteiden käytön turvallisuuden valvonnassa, koska omistajien ja haltijoiden tiedot ovat pääosin vanhentuneet vain käytöstä poistettujen tai romutettujen painelaitteiden osalta. Käytöstä poistettuihin tai romutettuihin painelaitteisiin ei kohdisteta rekisteriin perustuvaa valvontaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on todennut lausunnossaan, että on selvää, ettei Tukesin ylläpitämä painelaiterekisteri ole ollut ajantasainen eikä se ole täyttänyt kaikilta osin julkisuuslain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) vaatimuksia. Lausunnon antamisen ajankohtana Tukes on valmistellut uutta painelaiterekisteriä, jolla voidaan korjata rekisterissä olevat puutteet.

Työ- ja elinkeinoministeriö tulee kiinnittämään Tukesin huomiota jatkossa julkisuuslain mukaisen julkisuusperiaatteen ja tiedonhallintalain vaatimuksien noudattamiseen painelaiterekisterin osalta sekä julkisuuslain nojalla asiakirjoista perittäviin maksuihin.

Tukes on selvityksessään tuonut esiin, että se kehittää uutta painelaiterekisteriä osana Tukesin valvonta- ja lupaprojektia (ns. VALLU-projekti). Kehittämiprojektissa sujuvoitetaan rekisterin ylläpitoa sähköisten asiointipalveluiden menettelyiden avulla. Painelaitteiden omistajat, haltijat ja käytön valvojat voivat päivittää painelaitteidensa tietoja sähköisen asiointin kautta. Tähän sisältyy myös se, että omistajat, haltijat ja käytön valvojat voivat itse tarkistaa painelaitteidensa tietoja ja tilannetta painelaiterekisterissä. Projektissa tehostetaan lisäksi painelaitteiden tarkastustietojen toimittamiseen liittyvää sähköistä tiedonsiirtoa tarkastuslaitoksilta Tukesin rekisteriin. Uuden painelaiterekisterin valmistelu on käynnissä IT-toimittajan kanssa. Projektia on viivästyttänyt IT-toimittajan vaihtuminen ja rahoitukseen liittyvät määräraharajoitteet.

2.3 Arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon ja Tukesin selvityksen perusteella Tukes on laiminlyönyt lakisääteisen tehtävänsä painelaiterekisterin ylläpitämisestä painelaitelain 77 §:n ja hyvän tiedonhallintatavan edellyttämällä tavalla ja ajantasaisena siten, että Tukes olisi voinut luovuttaa painelaiterekisteristä tietoja tai muutoin hyödyntää painelaiterekisterin tietoja omassa valvonta-tehtävässään.

Painelaiterekisteri on Tukesin keskeinen työkalu sen toteuttaessa painelaitteiden turvallisen käytön valvontaa. Rekisterin avulla muun muassa varmistetaan, että painelaitteet tarkastetaan säädetyn aikavälein ja että painelaitteille on nimetty pätevyysvaatimukset täyttävä käytön valvoja. Jotta Tukes voisi toteuttaa painelaitelain 4 §:n 1 momentin mukaista sille uskottua painelaitelakiin liittyvää valvontatehtävää tehokkaasti ja tuloksellisesti, on painelaiterekisterin oltava ajantasainen ja käyttökelpoinen. Painelaiterekisterin ylläpitovelvollisuuden laiminlyönnillä voi olla merkittävää vaikutusta rekisteröityjen painelaitteiden yleiseen turvallisuuteen, ja tämä tekee laiminlyönnistä tavanomaista moitittavamman.

Kun Tukes on laiminlyönyt painelaiterekisterin ylläpitämisen painelaitelain edellyttämällä tavalla, on myös työ- ja elinkeinoministeriön samalla laiminlyönyt Tukeisiin tukelain 3 §:n nojalla kohdistuvan valvontavelvollisuutensa.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Tukesin menettely kantelijan tietopyyntöjen käsittely on ollut lainvastaista edellä arviointiosassa tarkemmin ilmenevillä perusteilla.

Kiinnitän Tukesin huomiota tietopyyntöjen käsittelyssä julkisuuslaissa asetettujen määräaikojen noudattamiseen sekä paikkansa pitävien, perusteltujen ja lakiin perustuvien kustannusarvioiden antamiseen.

Tukes on laiminlyönyt edellä arviointiosassa kuvatusti painelaitelain 77 §:n mukaisen velvollisuutensa painelaiterekisterin ylläpitämisessä. Laiminlyönti on vakava otettaessa huomioon painelaiterekisterin keskeinen tehtävä painelaitteiden valvonnassa, ja laiminlyönnin mahdolliset vaikutukset käytössä olevien painelaitteiden turvallisuuteen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkis-yhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Annan Tukesille säännöksessä säädetyn laillisuusvalvonnallisen huomautuksen painelaiterekisterin lakisääteisen ylläpitotehtävän laiminlyönnistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön menettely on ollut moitittavaa, koska se ei ole Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta annetun lain 3 §:ään perustuvan valvontavelvollisuutensa nojalla kiinnittänyt Tukesin huomiota painelaiterekisterin asianmukaiseen ja ajantasaiseen rekisterinpitoon. Kiinnitän työ- ja elinkeinoministeriön huomiota sen lakisääteisiin tehtäviin sen ohjauksessa olevien viranomaisten valvonnassa.

Pyydän työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan viimeistään 16.2.2024, miten painelaiterekisterin tiedonhallinta on Tukesissa järjestetty. Tiedoista tulee muun muassa käydä ilmi, onko uusi rekisteri käytössä, onko siitä saatavilla painelaitelain 77 §:ssä luetellut tiedot ajantasaisina ja kuinka ripeästi tiedot rekisteristä on saatavissa.

Tutkin omana aloitteenani (diaarinumero OKV/2548/70/2023) Tukesin menettelyä 21.1.2022 päivätyn asiavirheen korjaamisessa sekä Turun hallinto-oikeuden menettelyä Kantelija Oy:n valitusasian käsittelyssä (OKV/2549/70/2023, OKV/2550/70/2023).

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm