Päivi Rantanen

ASIAKIRJAJULKISUUS YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNNASSA

Opinnäytetyö

Tradenomi (AMK)

Liiketalouden koulutus

2022

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu

Tutkintonimike	Tradenomi (AMK)
Tekijä	Päivi Rantanen
Työn nimi	Asiakirjajulkisuus yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa
Toimeksiantaja	Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, Oikeusministeriö
Vuosi	2022
Sivut	46 sivua, liitteitä 1 sivua
Työn ohjaaja	Juha Häkkinen

TIIVISTELMÄ

Viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat julkisuusperiaatteen mukaisesti julkisia, ellei niiden julkisuutta ole erikseen lailla rajoitettu välttämättömien syiden vuoksi. Jokaisella kansalaisella on julkisuusperiaatteen mukaan oikeus saada tietoa viranomaisten toiminnasta ja julkisen vallankäyttämisestä näiden julkisten asiakirjojen kautta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on oikeusministeriön alaisuudessa toimiva riippumaton ja itsenäinen oikeusturvaelin, jonka tehtävänä on valvoa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien noudattamista niin julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa kuin yksityisessäkin toiminnassa.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tarkastella julkisuusperiaatetta, asiakirjojen julkisuutta sekä salassapitoa sääntelevää lainsäädäntöä sekä selvittää, kuinka asiakirjajulkisuus toteutuu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa.

Opinnäytetyössä tutkimusmenetelminä käytettiin lainopillista tutkimusta ja asiantuntijan teemahaastattelua. Asiantuntijahaastattelun avulla selvitettiin, minkälaisia asiakirjoja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa käsitellään sekä kuinka asiakirjajulkisuus toteutuu lautakunnassa.

Opinnäytetyön tuloksista ilmenee, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta noudattaa asiakirjojen julkisuudesta säädetty lainsäädäntöä ohjeistuksien mukaisesti.

Asiasanat: julkisuusperiaate, asiakirjajulkisuus, salassapito, lainsäädäntö

South-Eastern Finland University of Applied Sciences

Degree title	Bachelor of Business Administration
Author	Päivi Rantanen
Thesis title	Publicity of documents at the National Non-Discrimination and Equality Tribunal
Commissioned by	The National Non-Discrimination and Equality Tribunal, Ministry of Justice
Time	2022
Pages	46 pages, 1 appendix page
Supervisor	Juha Häkkinen

ABSTRACT

The public authorities' documents are public, according to the principle of publicity, unless their public access has been specifically restricted by law for necessary reasons. Based on the principle of publicity, every citizen deserves to be informed about the activities of public authorities and about the exercise of public authority through these public documents.

The National Non-Discrimination and Equality Tribunal is an independent and a separate judicial safeguarding body that operates under the Ministry of Justice. The Tribunal monitors compliance with equality and non-discrimination laws in both public and private administrative and business activities.

The purpose of this thesis was to examine the principle of publicity and the legislation governing the publicity and secrecy of documents as well as to determine how the National Non-Discrimination and Equality Tribunal meets the requirement of publicity in its operation.

In the thesis, a study of legislation and a semi-structured interview with an expert were used as research methods. The expert interview aimed to identify the types of documents the National Non-Discrimination and Equality Tribunal processes and the measures that are taken to meet the requirements of document publicity.

The results of the thesis reveal that the National Non-Discrimination and Equality Tribunal meets the requirements set for document publicity.

Keywords: publicity, document, secrecy, legislation

SISÄLLYS

1 JOHDANTO 6

2 TUTKIMUSMENETELMÄT 7

3 JULKISUUS PERUSOIKEUTENA 9

3.1 Julkisuusolettama ja yleinen tiedonsaanti 9

3.2 Oikeus käyttää julkisia tietoja 10

3.3 Julkisuuden turvaaminen 10

3.4 Julkisuuden rajoittaminen 11

4 HYVÄ HALLINTO 12

5 JULKISUUSPERIAATE 13

5.1 Kansainväliset velvoitteet 13

5.2 Viranomaisen velvollisuus 14

5.3 Julkisuuslaki 16

6 ASIAKIRJAT JULKISUUDEN KOHTEENA 17

6.1 Viranomaisen asiakirjat 17

6.2 Julkinen ja valmisteluasiakirja 18

6.3 Julkisuuslain soveltamisalan viranomainen 19

7 JULKISUUDEN MUOTOJA 19

7.1 Osajulkisuus 20

7.2 Asianosaisjulkisuus 21

7.3 Tieto salassa pidettävästä asiakirjasta 22

7.4 Käsittelyjulkisuus 22

7.5 Salassapito 23

8 YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA 24

8.1 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan henkilöstö 24

8.2 Lautakunnan ratkaisukokoonpanot 25

8.3 Asian käsittely lautakunnassa 27

8.3.1 Asian valmistelu 28

8.3.2 Asian esittely 28
8.3.3 Asian ratkaiseminen 30
8.4 Muutoksenhaku 30
8.5 Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus 31
9 YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNNAN ASIAKIRJAT 34
9.1 Asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat 34
9.2 Muut asiakirjat 35
10 JULKISUUSPERIAATE LAUTAKUNNASSA 36
10.1 Asiakirjojen yleisöjulkisuus 36
10.2 Asiakirjojen asianosaisjulkisuus 37
10.3 Käsittelyjulkisuus 38
10.4 Ratkaisujulkisuus 38
10.4.1 Ratkaisun asianosaisjulkisuus 39
10.4.2 Ratkaisun yleisöjulkisuus 39
10.4.3 Ratkaisun viranomaisjulkisuus 40
10.5 Julkisuuden toteuttaminen 40
11 YHTEENVETO 41
LÄHTEET 44
LIITTEET
Liite: Teemahaastattelurunko

1 JOHDANTO

Suoritin molemmat opintoihini kuuluvat työharjoittelujaksot yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa vuoden 2022 kesän ja syksyn aikana. Asiakirjojen julkisuus lautakunnassa valikoitui opinnäytetyöni aiheeksi osittain omasta aloitteestani ja osittain koulun puolelta. Asiakirjojen julkisuutta käsittelevä aihe-ehdotus oli vapaana ja harjoittelujeni aikana minulle oli muodostunut kysymyksiä nimenomaan lautakunnan asiakirjojen julkisuudesta. Lautakuntaan saapuu hakemuksia, joissa hakija väittää vastapuolen syrjineen häntä. Suurimmassa osassa näistä hakemuksista hakijat vetoavat omaan terveydentilaansa, kuten esimerkiksi vammaisuuteen syrjinnän syynä. Yksityiskohtaisten terveystietojen vuoksi suurin osa lautakunnan asiakirjoista varustetaan salassapitomerkinnällä. Tästä minulle heräsikin kysymys siitä, miten lautakunta sitten noudattaa lain velvoittamaa viranomaisjulkisuutta toiminnastaan, kun suurin osa sen asiakirjoista on salaisia?

Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei julkisuuden rajoittamiselle ole lailla erikseen määriteltyä välttämätöntä syytä. Salassapitoperiaatteen mukaan viranomaisen salaisista asiakirjoista voi saada tietoa vain rajoitetusti ja ainoastaan, jos hakijalla on erityinen oikeudellinen peruste tiedon saamiselle. Harkintaperiaatteen mukaan viranomaisella itsellään on valta viime kädessä päättää siitä, ovatko kyseisen tapauksen tiedot julkisia vai eivät. Harkintaperiaatteen mukaan päätös tietojen julkisuudesta tai salassapidosta tulee tehdä jokaisessa tapauksessa aina erikseen. (Mäenpää 2020, 1–3.)

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää lainopillisen tutkimuksen keinoin ajantasaisen lainsäädännön, lain esitöiden, oikeustapauksien sekä oikeuskirjallisuuden avulla, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään ja tarkastella sen toteutumista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, erityisesti asiakirjojen julkisuutta koskevilta osin. Opinnäytetyössä asiantuntijana haastateltiin tiedonsaantitarkoituksessa lautakunnan pääsihteeriä liittyen lautakunnan asiakirjatyyppeihin sekä niiden asianosais- ja yleisöjulkisuuteen. Haastattelussa pyrittiin myös löytämään vastaus siihen, kuinka yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteuttaa viranomaisvelvoitetta sen toiminnan avoimuudesta ja julkisuudesta.

Opinnäytetyössä tarkastellaan ensimmäiseksi viranomaisten toiminnan julkisuutta säätelevää lainsäädäntöä keskittyen erityisesti asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon (luvut 3–7). Tämän jälkeen tarkastellaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa, sen rakennetta, tehtäviä ja toimintaa (luku 8). Tästä siirrytään kertomaan, minkälaisia asiakirjoja lautakunnassa käsitellään (luku 9). Tämän jälkeen tarkastellaan, miten viranomaistoiminnan julkisuuden velvoite toteutuu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa (luku 10).

Lopuksi vertaillaan viranomaistoiminnan ja erityisesti asiakirjojen julkisuutta, mitä siitä määrätään lainsäädännössä ja miten tämä konkreettisesti toteutuu lautakunnassa. Lisäksi tarkasteltiin mahdollisia eroavaisuuksia ja kehittämisehdotuksia lautakunnan toimintaan (luku 11).

2 TUTKIMUSMENETELMÄT

Opinnäytetyössä tutkimusmenetelminä käytettiin lainopillista tutkimusta ja asiantuntijan teemahaastattelua. Lainopillisessa tutkimuksessa tutkimuskysymykseen pyritään vastaamaan voimassa olevan oikeusjärjestyksen avulla. Teemahaastattelun avulla pyrittiin tarkentamaan ja syventämään tietoa sekä löytämään vastauksia mahdollisesti epäselviin kysymyksiin. Voimassa olevaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen ja niiden sisällön tulkitseminen on keskeinen osa lainopillista tutkimusta. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka pohjautuu tällä hetkellä voimassa olevien oikeuslähteiden tarkasteluun. Oikeuslähteitä on tutkimuksessa käytettävä etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen mukaan. (Husa ym. 2008, 20.)

Lainopillisessa tutkimuksessa oikeuslähteitä ovat lait, säädökset ja niihin liittyvä valmisteluaineisto, oikeustapaukset sekä oikeuskirjallisuus. Nämä oikeuslähteet voidaan jakaa niiden velvoittavuuden mukaisesti eri ryhmiin: vahvasti- ja heikosti velvoittavat sekä sallitut oikeuslähteet. (Husa ym. 2008, 32–33.)

Asiantuntijana voidaan pitää henkilöä, jolla on sellaista tietoa ja taitoa tutkimuksessa käsiteltävänä olevasta asiasta, jota kenelläkään muulla ei välttämättä ole tai jota on vain hyvin harvoilla henkilöillä. Henkilön asiantuntijuus ei ole pysyvä ominaisuus tai kyky, vaan esimerkiksi ammatillisten työtehtävien

kautta määräytynyttä. Asiantuntijaa haastatellaankin juuri sen tiedon takia, jota hänellä oletetaan olevan tutkittavana olevasta aiheesta. Asiantuntijahaastatteluun voidaan soveltaa monia erilaisia haastattelutyyppejä, mutta useimmiten käytetään puolistrukturoidun eli teemahaastattelun muunnelmaa. (Alastaro ym. 2017.) Tässä opinnäytetyössä haastateltavaksi valittiin lautakunnan pääsihteeri, sillä hänen vahvan asiantuntijakokemuksensa avulla tutkittavan aiheen kokonaiskuvasta on onnistuttu saamaan syvällisempää tietoa.

Teemahaastattelu on yksi käytetyimpiä aineistonkeruumenetelmiä laadullista tutkimusta tehtäessä. Teemahaastattelussa tarkastellaan yksittäisten kysymyksien sijaan laajempaa asiakokonaisuutta. Teemahaastattelun pyrkimyksenä onkin haastattelun aikana saada hankittua esille asioita, jotka liittyvät tutkimusongelmaan ja näin ollen tutkijan ymmärrys ilmiöstä kasvaa. Haastattelua varten on tärkeää yrittää valita haastattelun teemat niin, että niiden avulla pystytään sitten vangitsemaan tutkittavana oleva ilmiö mahdollisimman tehokkaasti. (Kananen 2015, 148–149.)

Teemahaastattelussa pyritään valitun teeman sisällä pääsemään yleiseltä tasolta yksityiskohtaisempiin tietoihin. Yksityiskohtaisten tietojen saamiseksi teeman sisälle voidaankin luoda tarkentavia kysymyksiä, joiden avulla haastattelun kulkua voidaan myös ohjata haluttuun suuntaan. Teemahaastattelussa on myös tavoiteltavaa, että jo saaduista vastauksista nousee esille uusia kysymyksiä, joiden avulla ilmiötä pyritään ymmärtämään vielä paremmin ja uusista näkökulmista. Teemahaastattelussa onkin tavallista, että haastattelukierroksia voi olla useampia, sillä harva haastattelija pystyy haastattelun aikana luomaan uusia kysymyksiä jo saamistaan vastauksista ilman, että hänen on ollut mahdollista analysoida saamiaan vastauksia. (Kananen 2015, 149–150.)

Teemahaastattelussa ei ole suotavaa käyttää strukturoituja eli suljettuja kysymyksiä, joihin haastateltava voi vastata lyhyesti esimerkiksi vain kyllä tai ei. Suositeltavampia ovat avoimet kysymykset, joihin ei voi vastata vain yhdellä sanalla sillä vastaaminen vaatii haastateltavaa selittämään vastaustaan. Johdattelevien kysymyksien käyttämisen voidaan puolestaan katsoa olevan epäeettistä, sillä niillä pyritään saamaan haastateltava antamaan tutkijan haluama vastaus. (Kananen 2015, 151.)

Teemahaastattelun toteuttamiseksi luodaan haastattelurunko, johon on etukäteen kirjattu tutkimuksen kannalta halutut ja oleelliset keskustelun aiheet. Valittujen aiheiden tulee kattaa tutkittava ilmiö mahdollisimman laajasti. Haastattelurunkoa ei ole tarkoitus toteuttaa orjallisesti, vaan sen tehtävä on toimia ikään kuin muistilappuna ja huolehtia siitä, että tutkimuksen kannalta tärkeistä osa-alueista keskustellaan. (Kananen 2015, 154–155.)

3 JULKISUUS PERUSOIKEUTENA

Julkisuuden sisältöä perusoikeutena on määritelty perustuslaissa: Asiakirjat ja tallenteet, jotka ovat viranomaisen hallussa, ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole lailla rajoitettu välttämättömien syiden vuoksi. Kaikilla kansalaisilla on oikeus saada itselleen tietoa tällaisesta julkiseksi määritellystä asiakirjasta tai tallenteesta. (Mäenpää 2020, 23.)

Puhuttaessa julkisuudesta perusoikeutena, koostuu julkisuus viidestä eri elementistä: julkisuusolettamasta, yleisestä tiedonsaantioikeudesta, oikeudesta julkisten tietojen käyttöön, julkisuuden turvaamisvelvollisuudesta sekä julkisuuden rajoittamisen edellytyksistä (Mäenpää 2020, 23).

3.1 Julkisuusolettama ja yleinen tiedonsaanti

Julkisuusolettama tarkoittaa sitä, että viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat oletusarvoisesti julkisia niiden tallennusmuodosta huolimatta. Näin ollen viranomaisen asiakirjasta tietoa haluava henkilö voi lähtökohtaisesti olettaa, että hänellä on oikeus pyytämäänsä tietoon eikä hänen tarvitse esittää perusteluja tiedon saamiselle. Viranomaisella sitä vastoin on velvollisuus aina antaa perustelut sille, jos pyydetty asiakirja tai tieto ei olekaan julkinen. Julkisuusolettama myös edellyttää, että viranomaisten tulee toiminnassaan ja päätöksenteossaan ottaa huomioon kansalaisten yleinen tiedonsaantioikeus. Viranomaisten tulee huolehtia, että tietoja heidän toiminnastaan ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyjä perusteita. Tietojen saamista ei myöskään saa rajoittaa enempää kuin on ehdottomasti tarpeen. Viranomaisen tulee myös kohdella kaikkia tietojen pyytäjiä tasapuolisesti. Viranomaisia velvoittaa myös oma-aloitteinen tietojen osajulkisuudesta huolehtiminen. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulee oma-aloitteisesti luovuttaa asiakirjan julkiset tiedot. Julkisuusolettaman mukaan viranomaisen tulee myös pystyä osoittamaan,

että se noudattaa julkisuusolettaman mukaisia velvoitteitaan. (Mäenpää 2020, 18.)

3.2 Oikeus käyttää julkisia tietoja

Oikeuteen saada tietoa kuuluu myös vahvasti oikeus saadun tiedon käyttämiseen. Tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta sekä turvaamisesta on säännelty yksityiskohtaisesti julkisuuslaissa. (Mäenpää 2020, 151.)

Julkisesta asiakirjasta saadun tiedon hyödyntäminen voi olla luonteeltaan yleishyödyllistä, yksityistä tai jopa kaupallista. Tiedon käyttäminen yleishyödyllisesti voi liittyä esimerkiksi tutkimuksen tekemiseen tai henkilön tahtoon valvoa ja vaikuttaa viranomaisten toimintaan. Yksityisasioiden hoitaminen julkisesta asiakirjasta saatujen tietojen avulla on puolestaan tiedon yksityistä hyödyntämistä. Kaupallisesta hyödyntämisestä puhutaan silloin, kun esimerkiksi viranomaisen asiakirjassa ollutta perustietoa jalostetaan tai se julkistetaan kaupalliseen käyttötarkoitukseen. Tiedonsaamisen laajuuden kannalta sillä, mihin käyttötarkoitukseen saatua tietoa aiotaan käyttää, ei ole merkitystä. (Mäenpää 2020, 154–155.)

Viranomaistiedon hyödyntämiseen on kuitenkin olemassa lakisääteisiä rajoituksia. Salassa pidettävän asiakirjan tietoja ei saa käyttää henkilön omaksi tai toisen henkilön hyväksi kuten ei myöskään haitaksi. Henkilötietojen suojaamista ja tekijänoikeutta määrittelevät säännökset puolestaan rajoittavat salassa pidettävän asiakirjan tietojen kaupallista hyödyntämistä. Salassa pidettävien tietojen käyttöä tutkimustarkoituksessa puolestaan puoltaa tieteellisestä tutkimuksesta määritelty vapaus. (Mäenpää 2020, 155.)

3.3 Julkisuuden turvaaminen

Yksi julkisen vallan tehtävistä on perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen. Suhteessa tähän yksilön tiedonsaantioikeuden turvaamisen voidaankin katsoa olevan julkisuuden turvaamisen kannalta tärkeä yleissäännös. Perusoikeuksien toteutuminen velvoittaakin viranomaisia erilaisin keinoin. Viranomaisen tulee esimerkiksi päätöksenteossa huomioida tiedonsaantioikeus. Tiedonsaantioikeuden turvaaminen puolestaan tarkoittaa sitä, että viranomaisen tu-

lee järjestää sillä olevat julkiset asiakirjat siten, että tiedonsaantioikeus toteutuu mahdollisimman helposti. Tiedonhallintalaissa viranomaisille säädetyt velvoitteet tiedonhallinnasta ovatkin yksi osatekijä julkisuuden turvaamisessa. Tiedonsaantioikeus myös muodostaa viranomaiselle velvoitteen edistää aktiivisesti julkisuuden toteutumista. Tämä tarkoittaa viranomaisen kannalta etukäteen tapahtuvaa aktiivista tiedottamista vireillä olevista asioista. Viranomaisen tulee myös toimintansa avoimuuden edistämistarkoituksessa tuottaa ja jakaa tietoa. (Mäenpää 2020, 152.)

3.4 Julkisuuden rajoittaminen

Julkisuutta on mahdollista rajoittaa ainoastaan perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytyksien mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että ainoastaan täsmälliset sekä tarkkarajaiset lakiin perustuvat rajoitukset ovat mahdollisia. Lakiin perustuvalle rajoitukselle tulee olla riittävän painava sekä yleisesti hyväksyttävä peruste. Rajoitus on mahdollinen silloin, kun mitään muuta vaihtoehtoista keinoa ei ole mahdollista käyttää. Näiden puitteiden mukaisesti lain avulla on mahdollista säätää julkisuudelle vain vähäisiä poikkeuksia tai rajoituksia. (Mäenpää 2020, 27.)

Henkilötietojen suojaaminen on noussut nyky-yhteiskunnassa tärkeäksi osaksi oikeusjärjestelmää, koska sillä on huomattava merkitys niin yksityiselämässä, elinkeinotoiminnassa kuin julkishallinnossakin. Oikeus yksilön henkilötietojen suojaan on julkisuuden tavoin myös perus- ja ihmisoikeus, joka on turvattu Suomen perustuslaissa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä kansainvälisessä yleissopimuksessa. Tulkittaessa perusoikeuksia onkin huomioitava se, että perusoikeusjärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jossa perusoikeussäännöksien vaikutus toisiinsa tulee huomioida. Perusoikeusjärjestelmä ja muut valtiosääntöperiaatteet puolestaan muodostavat yhdessä kokonaisjärjestelmän. Tarkasteltaessa tätä kokonaisjärjestelmää tulee huomioida, että perusoikeudet eivät ole erillinen oikeuksien kokoelma vaan osa suurempaa kokonaisuutta. (Korpisaari ym. 2022, 1–9.)

Monet viranomaisten hallussa olevista julkisista asiakirjoista sisältävät henkilötietoja, jotka kuuluvat henkilötietojen suojan piiriin (Korpisaari ym. 2022, 17).

Henkilötietolainsäädännön syvällinen arviointi annettaessa julkisia viranomaisen asiakirjoja muodostaa ongelman julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta (Korpisaari ym. 2022, 693). Julkaistavia tietoja tuleekin arvioida esimerkiksi rikos- ja tietosuojalainsäädännön puitteissa. Tietosuoja-asetuksessa ja kansallisen lainsäädännön valmistelussa onkin huomioitu henkilötietolain sekä julkisuuslainsäädännön yhteensovittaminen. (Korpisaari ym. 2022, 17–19.)

4 HYVÄ HALLINTO

Julkishallinnossa, jossa vallan käyttäminen vaikuttaa kansalaisten elämään ja yrityksien toimintaan, viranomaisten toiminnan asianmukaisuus ja laillisuus on tärkeää varmistaa. Myös yksilön oikeuksien täysimääräisestä toteutumisesta tulee huolehtia. Näistä syistä julkishallinnossa tuleekin pyrkiä hyvän hallinnon toteutumiseen. (Mäenpää 2016, 67.)

Hyvä hallinto koostuu useammasta eri käsitteestä, joita ovat good management, good governance sekä good administration. Nämä näkökulmat täydentävät toisiaan, vaikka niissä onkin keskenään ristiriidassa olevia elementtejä. Good management -näkökulmassa on tarkoituksen mukaista pyrkiä tehokkaaseen ja toimivaan hallintotoimintaan ja -menettelyyn. Noudattamalla good management -näkökulmaa hallinto on sekä kustannustehokasta että sujuvaa. Good governance -näkökulmassa puolestaan painotetaan hallinnon luotettavuutta, sen puolueettomuutta sekä korruptoitumattomuutta. Good governance voi pitää sisällään viranomaisille asetettuja sisäisiä laatuvaatimuksia, virkamiesten toiminnalle asetettuja kriteerejä sekä sellaisia hyvän hallinnon elementtejä, jotka vaikuttavat hallinnon ja yksilön väliseen suhteeseen. Näitä kahta näkökulmaa täydentää good administration, joka ottaa huomioon myös hallinnon ulkopuolisten tahojen oikeuden laadukkaisiin palveluihin ja hyvään hallintoon. Hallintoelimien ja virkamiesten tulee tämän näkökulman mukaan noudattaa hyviä hallinnollisia käytäntöjä sekä noudattaa hyvää hallintotapaa. Tämä ei ainoastaan vain vahvista management ja governance -näkökulmia vaan myös takaa yksilön oikeuden hyvää hallintoon. (Mäenpää 2016, 68–70.)

Hallintolain pyrkimyksenä on edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa sekä taata yksilölle oikeusturva hallintoasioissa. Hallintolaki pyrkii myös edistämään hallinnollisten palvelujen laatua sekä niiden tuloksellisuutta. (Mäenpää 2016, 71.)

5 JULKISUUSPERIAATE

Julkisuusperiaate tarkoittaa sitä, että kaikki viranomaisen asiakirjat ovat julkisia ja kaikilla on oikeus saada niiden kautta tietoa viranomaisen toiminnasta ja siitä, kuinka viranomainen käyttää julkista valtaa. Oikeus saada tietoa, on julkisuusperiaatteen mukaan lähtökohta, josta poikkeaminen edellyttää erityisiä perusteluja. Mahdollinen poikkeaminen tuleekin täsmällisesti määritellä lain avulla. Julkisuusperiaate edellyttää viranomaisilta, että heidän menettelynsä on avointa ja että viranomaisen tulee tiedottaa omasta toiminnastaan. (Mäenpää 2020, 1.)

Julkisuusperiaate koostuu asiakirjojen julkisuuden lisäksi käsittelyjulkisuudesta sekä avoimuusvaatimuksista, jotka kohdistuvat viranomaisten toimintaan. Julkisuuslainsäädäntö tarkentaa perustuslaissa olevaa julkisuusperiaatetta. (Voutilainen 2019, 264.)

5.1 Kansainväliset velvoitteet

Julkisuudesta on säädetty myös EU:n perusoikeuskirjassa. Artiklassa 42 sanotaan, että julkisuus toimii perusoikeutena, joka takaa kansalaiselle oikeuden päästä tutustumaan unionin toimielimien asiakirjoihin sekä tallenteisiin. (Mäenpää 2020, 28.)

Ihmisoikeusnormeja, jotka tukevat julkisuusperiaatetta ovat kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimuksessa (KP-sopimus) artikla 19 sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa artikla 10. KP-sopimuksen artiklassa 19 sanotaan, että kaikilla on sananvapaus, joka kattaa vapauden hankkia, ottaa vastaan sekä levittää tietoja ilman ulkopuolista häirintää. Artikla 10 ihmisoikeussopimuksessa on tätä hieman suppeampi. Siinä sanotaan vain, että henkilöllä on vapaus saada ja levittää tietoja ilman, että viranomainen puuttuu näihin vapauksiin. (Mäenpää 2020, 28–29.)

Mikäli viranomaistiedon saamista on laaja-alaisesti rajoitettu, ei tiedon hankkimisen ja ilmaisun vapaus voi toteutua asianmukaisella tavalla. Tämän perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että oikeus tietoon viranomaisasiakirjasta kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuun

sananvapauteen. Näin ollen se voi olla sananvapauden loukkaus, jos viranomaisjulkisuutta on olennaisesti rajoitettu. (Mäenpää 2020, 29.)

5.2 Viranomaisen velvollisuus

Toteutuakseen perusoikeutena julkisuus edellyttää julkiselta vallalta monia erilaisia toimia. Osa näistä toimista on luonteeltaan passiivisia eli viranomaisen velvollisuuteen kuuluvia. Viranomaisen tulee asianmukaisella tavalla ja täsmällisesti noudattaa julkisuuslainsäädäntöä. Viranomaisen tulee myös pidättäytyä rajoittamasta julkisuutta perusteettomasti ja suhteettomasti samalla kuitenkin noudattaen viranomaisille laissa säädettyä salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta. (Mäenpää 2020, 46.)

Osa julkisuuden toteuttamista turvaavista keinoista on puolestaan aktiivisia. Näitä voidaankin toteuttaa tiedottamisen avulla sekä toiminnan avoimuutta edistävillä keinoilla. Tätä kutsutaan proaktiiviseksi julkisuudeksi. Viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta on säädetty julkisuuslain pykälissä 19 ja 20. (Mäenpää 2020, 46).

Ellei salassapitosäännöksissä toisin ole säädetty, tulee viranomaisen pitää saatavilla asiakirjoja, joista on saatavilla tietoa lainsäädännön uudistamista koskevista töistä, niiden käynnistämisestä, toimeksiannosta, uudistukselle määrätystä määräajasta sekä uudistuksen valmistelusta vastaavan henkilön tiedot. Viranomaisen tulee myös pitää saatavilla yleisesti merkittäviä kysymyksiä käsittelevien suunnitelmien, selvityksien sekä ratkaisujen valmistelua koskevat tiedot. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.)

Mikäli virkamies kieltäytyy antamasta asiakirjapyynnön mukaisia tietoja, tulee hänen ilmoittaa hakijalle syy, jonka perusteella tietojen luovuttamisesta kieltäydytään. Virkamiehen tulee myös informoida hakijaa, että tällä on oikeus saattaa asiansa viranomaisen ratkaistavaksi. Hänen on myös tiedusteltava hakijalta, haluaako hän, että asia siirretään viranomaiselle ratkaistavaksi. Samalla virkamiehen tulee myös informoida hakijaa käsittelystä aiheutuvista maksuista. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 14. §.)

Julkisuuslain mukaan viranomaisen tulee viivytyksettä käsitellä sille saapunut asiakirjapyyntö. Julkisen asiakirjan tiedot tulee antaa viimeistään kahden viikon kuluttua siitä, kun asiakirjapyyntö on saapunut viranomaiselle. Tilanteessa, jossa pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai jos asiakirjapyynnön käsitteleminen ja ratkaiseminen vaatii erityistoimenpiteiden toteuttamista, tulee tieto luovuttaa hakijalle kuukauden sisällä pyynnön saapumisesta. Kuukauden määräaikaa voidaan käyttää myös, jos asiakirjapyynnön käsittely ja ratkaisu aiheuttaa tavallista suuremman työnmäärän. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 14. §.)

Viranomaisen tulee toimintansa avoimuuden edistämiseksi laatia erilaisia oppaita, tilastoja sekä muuta tietoaineistoa ja julkaisuja omista palveluistaan, ratkaisumalleistaan sekä oman toimialansa yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä. Näiden selontekojen laatimisvelvollisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, kuinka paljon viranomaisen toiminnasta on jo saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden sekä yleisen tilastotuotannon kautta. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 20. §.)

Viranomaisen on tiedotettava omasta toiminnastaan sekä palveluistaan. Tämän lisäksi viranomaisen tulee ilmoittaa omaan toimialaansa liittyvissä asioissa niin yksilöiden kuin yhteisöjenkin velvollisuuksista ja oikeuksista. Viranomaisen tehtäviin kuuluu varmistaa, että yleisön tiedonsaamisen kannalta oleelliset asiakirjat sekä niiden luettelot ovat saatavilla kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa tarpeen mukaan. Vaihtoehtoisesti näiden tietojen tulee olla saatavilla muilla helposti käytettävillä keinoilla. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 20. §.)

Mikäli henkilö epäilee, että viranomainen tai virkamies ei ole täyttänyt velvollisuuksiaan tai noudattanut lakia, voi asiasta tehdä kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle. Eduskunnan oikeusasiamies ottaa asian tutkittavaksi, mikäli syntyy epäilys viranomaisen toiminnan lainvastaisuudesta tai oikeusasiamies muuten katsoo tutkimiselle olevan aihetta. (Kantelu oikeusasiamiehelle s.a.)

Eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilla on saatavissa anonymisoituja ratkaisuja myös asiakirjapyyntöjä koskevista valituksista, joissa oikeusasiamies on todennut viranomaisten toimineen julkisuuslain vastaisesti tietopyyntöjä käsiteltäessä ja ratkaistaessa (Ratkaisuhaku s.a).

Oikeusasiamiehen Dnro 4448/4/14 tapauksessa antaman ratkaisun mukaan viranomaisen menettely asiakirjapyynnön käsittelyn osalta oli ollut huolimatonta sekä asianmukaisuus- ja viivytyksettömyysvaatimuksen vastaista. Asiakirjapyynnön käsittely oli tapauksessa oikeusasiamiehen mukaan kestänyt julkisuulain vastaisesti kohtuuttoman kauan. Tapauksessa kantelija ei myöskään ollut saanut lainmukaista muutoksenhakuohjausta käräjäoikeuden antamaan päätökseen asiakirjapyyntöä koskien. (EOA 17.12.2014 Dnro 4448/4/14.)

Oikeusasiamiehen antamassa ratkaisussa EOAK/3950/2021 asiakirjapyyntöä käsittelevä virkamies oli luovuttaessaan osittain peitettyjä asiakirjoja laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa tietopyynnön tekijälle syyn, jonka perusteella kaikkia pyydettyjä tietoja ei luovutettu. Hän ei myöskään tässä vaiheessa ollut velvollisuutensa mukaisesti informoinut hakijaa siitä, että tällä on oikeus saattaa asiansa viranomaisen ratkaistavaksi. Virkamies ei myöskään ollut tiedustellut hakijalta, haluaako hän, että asia siirretään viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjapyynnön tekijä sai peitettyjen tietojen osalta kieltäytymistodistuksen vasta, kun hän asiakirjojen saamisen jälkeen pyysi saada tietoonsa myös nämä peitetyt tiedot. Häntä informoitiin oikeudesta siirtää asia viranomaisen ratkaistavaksi ja hänen halukkuuttaan tähän tiedusteltiin myös vasta tässä vaiheessa. (EOA 18.2.2021 EOAK/3950/2021.)

5.3 Julkisuuslaki

Julkisuuslaki on yleislaki, joka sääntelee viranomaisten tallenteiden julkisuutta, oikeutta tiedon saamiseen, tiedonsaantioikeuden rajoittamista sekä viranomaisten velvollisuuksia toteuttaa julkisuusperiaatetta. Julkisuuslaki määrittelee yleiset perusteet julkisuudelle ja salassapidolle. Asiakirjojen julkisuudesta ja julkisuuden rajoittamisesta voidaan järjestää myös laintasoisilla erityissäännöksillä julkisuusperusoikeuden puitteiden mukaisesti, koska julkisuuslaki on säädetty tavallisena lakina. (Mäenpää 2020, 48.)

6 ASIAKIRJAT JULKISUUDEN KOHTEENA

Tallenteet, jotka luetaan kuuluvaksi julkisuuslain soveltamisen alaan, voidaan jakaa kahteen eri ryhmään: kirjallisiin asiakirjoihin sekä sähköisessä muodossa oleviin tallenteisiin. Asiakirjan määritelmä on pyritty laatimaan sen sisällöltä ja tekniikkamuodolta mahdollisimman neutraaliksi. Asiakirjan laatimismuoto tai tiedon tallentamiseen käytetty tapa eivät vaikuta asiakirjan määritelmään, eivätkä ne näin ollen rajoita siinä olevan tiedon julkisuutta. (Mäenpää 2020, 70.)

Asiakirjan määritelmä on tarkoituksellisesti laadittu mahdollisimman neutraaliksi, sillä ripeä kehitys mahdollistaa aina uusia tapoja ja muotoja tallentaa tietoa. Julkisuuslain pyrkimyksenä on pystyä tulemaan sovellettavaksi näihin kaikkiin jo olemassa oleviin ja uusiin tapoihin ja muotoihin. (Mäenpää 2020, 70.)

6.1 Viranomaisen asiakirjat

Kaikkia viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja koskee perustuslain mukainen julkisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisuuden näkökulmasta ei ole merkitystä sillä, onko asiakirja viranomaisen itsensä laatima vai onko asiakirja toimitettu viranomaiselle. Merkitystä on vain sillä, että asiakirja on viranomaisen hallussa ja näin ollen viranomaisen määräysvallan alainen. Viranomaisella voi kuitenkin olla hallussaan myös sellaisia asiakirjoja, jotka eivät liity viranomaisen toimintaan tai tehtäviin. Asiakirjoja, joita ei ole tarkoitettu viranomaisen käytettäväksi tai joiden määräämisvalta kuuluu toiselle taholle, voi myös olla viranomaisen tiloissa. Tämän vuoksi julkisuuslain alaisen viranomaisasiakirjan merkityssisältöä on täsmennetty julkisuuslaissa. (Mäenpää 2020, 81.)

Viranomaisasiakirjoiksi luetaan lain mukaan sellaiset asiakirjat, jotka asian käsittelyä varten tai viranomaisen toimialaan ja tehtäviin kuuluvissa asioissa on viranomaiselle toimitettu tai viranomainen on ne itse laatinut (Mäenpää 2020, 81). Luonnoksen asteella olevaa tai muistiinpanona pidettävää asiakirjaa ei lasketa viranomaisen laatimaksi asiakirjaksi, sillä viranomaisen asiakirjojen tulee olla muodoltaan viimeisteltyjä. Asiakirjaa, joka on viranomaisen toimeksiannon johdosta laadittu, pidetään viranomaisen laatimana asiakirjana, joka on

julkisuuslain alainen. Viranomaiselle toimitetun asiakirjan katsotaan olevan viranomaisen hallussa silloin, kun viranomainen pystyy käyttämään asiakirjan sisältöä. Tällöin asiakirja myös muuttuu julkisuuslain alaiseksi viranomaisasiakirjaksi. Viranomaiselle saapunut asiakirja voi kuitenkin olla kokonaan tai osaksi salassa pidettävä esimerkiksi siinä olevien terveystietojen ja liikesalaisuuksien vuoksi. (Mäenpää 2020, 86–87.)

6.2 Julkinen ja valmisteluasiakirja

Jokaisella luonnollisella henkilöllä on oikeus saada tietoa asiakirjasta, jonka katsotaan olevan julkinen. Tiedonsaantioikeus julkisesta asiakirjasta kuuluu myös oikeushenkilöille organisaatiossa, toiminnan tavasta ja sisällöstä sekä kansalaisuudesta huolimatta. Tiedonsaantioikeus julkiseen asiakirjaan koskee myös viranomaisia riippumatta viranomaisen toiminnan sisällöstä tai organisaatiotavasta. (Mäenpää 2020, 152–153.)

Asiakirjan julkiseksi tulemisella tarkoitetaan sitä ajankohtaa, jolloin asiakirjan katsotaan kuuluvan julkisuusperiaatteen piiriin sekä julkisuuslain sovellettavuuteen. Asiakirjan julkiseksi tulemisessa ydinsisältö on, että jokaisella on oikeus saada tietoa sellaisesta viranomaisasiakirjasta, joka on jo tullut julkiseksi. Asiakirjan julkiseksi tuleminen ei kuitenkaan takaa yleistä tiedonsaantioikeutta. Asiakirjassa voi julkiseksi tulemisen jälkeenkin olla salassa pidettäviä tietoja. (Mäenpää 2020, 101.)

Asiakirjan julkisuuden alkaminen määräytyy viranomaiselle saapumisen, käyttötarkoitukseen valmistumisen sekä päätöksen tekemisen perusteella. Yleensä asiakirjasta tulee julkinen sen jälkeen, kun se on valmistunut tai saapunut viranomaiselle. Asiakirja muuttuu julkiseksi viimeistään päätöksen tekemisen jälkeen. (Mäenpää 2020, 101.)

Ennen kuin viranomaisen asiakirja tulee julkiseksi, asiakirja on ei-julkinen. Tällaisia ei-julkisia viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja ovat keskeneräiset ja valmisteluasiakirjat. Nämä asiakirjat ovat ei-julkisia niin kauan, kunnes vireillä olevan asian käsittely on päättynyt tai asiassa on tehty päätöksenteko. Tiedonsaaminen tällaisesta ei-julkisesta valmisteluasiakirjasta on viranomaisen harkintavallan alaista. Näin ollen voidaan myös puhua asiakirjasta, joka on

harkinnanvaraisesti julkinen. Julkisuuslain sääntelyn mukaisesti asiakirja ei voi pysyvästi jäädä ei-julkiseksi. (Mäenpää 2020, 101.)

6.3 Julkisuuslain soveltamisalan viranomainen

Julkisuuslain alaisen viranomaisen määritelmä löytyy julkisuuslaista: julkisen organisaation, valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön toimielin. Julkisuuslaissa viranomaisen määritelmä on laadittu tarkoituksella yleiskielen ja oikeustieteen määritelmää laajemmaksi. Tällä on pyritty varmistamaan, että perustuslain mukainen viranomaisasiakirjojen julkisuus pääsisi toteutumaan mahdollisimman hyvin. Julkisuuden toteutuminen erityisesti koskien toimintaa, jossa käytetään julkista valtaa, on näin pyritty varmistamaan. (Mäenpää 2020, 124.)

Julkisuuslakia sovelletaan myös sellaisissa toimielimissä, jotka on asetettu itsenäisesti hoitamaan tiettyä tehtävää. Esimerkkejä tällaisista toimielimistä ovat lautakunnat, komiteat, neuvottelukunnat, toimikunnat sekä työryhmät. Kuluttajariita- sekä potilasvahinkolautakunnat ovat esimerkkejä laissa tarkoitetuista lautakunnista. Kun lautakunta on asetettu sille määrättyyn tehtävään lain, asetuksen tai viranomaisen päätöksen perusteella, tulee julkisuuslaki sovellettavaksi lautakuntaan. (Mäenpää 2020, 133.)

7 JULKISUUDEN MUOTOJA

Julkisuus muodostaa kansalaisille ja viranomaisille erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Viranomaiselle lankeava velvollisuus on sen asiakirjojen oletettu julkisuus. Kansalaisille muodostuva oikeus puolestaan on tähän velvollisuuteen yhteyksissä oleva oikeus tiedon saamiseen julkisista asiakirjoista. (Mäenpää 2020, 151.)

Asiakirjajulkisuuden toteutuminen oli pitkän aikaa asiakirjakohtaista. Tämä tarkoitti sitä, että henkilöllä oli oikeus saada tietoja viranomaisen asiakirjasta, jos hän kykeni riittävän täsmällisesti yksilöimään asiakirjan, josta tietoa haluttiin saatavaksi. Näin tarkkaan eriteltyä dokumentteihin kohdistuvaa lähtökohtaa ei kuitenkaan enää tänä päivänä voida soveltaa. Julkisuutta ja sen mahdollisia rajoituksia on nykyään arvioitava myös tietokohtaiselta näkökulmalta tarkastel-

tuna. Tietokohtainen tarkastelu perustuu viranomaisella olevan tiedon digitalisoitumisesta sekä osajulkisuudelle asetetuista vaatimuksista. (Mäenpää 2020, 153.)

7.1 Osajulkisuus

Osajulkisuus tarkoittaa viranomaiseen kohdistuvaa velvollisuutta asiakirjassa olevien julkisten tietojen luovuttamiselle, vaikka osa asiakirjan sisällöstä olisikin salassa pidettävää. Tällaisen asiakirjan osalta viranomaisen salassapitovelvoite kohdistuu vain asiakirjan niihin osiin ja tietoihin, jotka on lain rajoituksen mukaan pidettävä salassa. Osajulkisesta asiakirjasta tulee tiedonsaantioikeuden toteutumiseksi luovuttaa asiakirjassa olevat julkiset tiedot niitä pyytävälle, jos tietojen luovuttaminen on mahdollista toteuttaa ilman, että salassa pidettäviä tietoja paljastuu. (Mäenpää 2020, 157.)

Osajulkisuuden toteutumisen kannalta on tärkeää, että yksittäisessä asiakirjassa pystytään erottamaan julkinen ja salainen tieto toisistaan. Tämä vaatii viranomaiselta asiakirjan salassa pidettävien tietojen tunnistamista ja oikeanmukaisten toimenpiteiden käyttöä, jotta salassa pidettävä tieto ei paljastu. Asiakirjan osajulkisuus voidaan toteuttaa esimerkiksi muuttamalla salassa pidettävä tieto lukukelvottamaksi. Salassa pidettävät osiot voidaan kokonaan poistaa tai ne voidaan peittää lukemisen estämiseksi. Salassa pidettävien tietojen suojaamiseksi myös asiakirjan anonymisointi voi riittää, jotta osajulkisuus voidaan asiakirjan osalta toteuttaa. Anonymisointi tarkoittaa asiakirjassa olevien henkilöiden tai yrityksien nimien sekä tunnistetietojen poistamista, jotta asiakirjaan jääviä tietoja ei enää voida yhdistää kehenkään yksittäiseen henkilöön tai yritykseen. (Mäenpää 2020, 158–159.)

Aina edes osajulkisuuden toteuttaminen viranomaisen asiakirjasta ei ole mahdollista. Tämä johtuu siitä, että jo pelkästään tieto asiakirjan olemasta olosta voi olla salassapitoperusteen mukainen syy salata asiakirja. Tällaisesta asiakirjasta julkisten tietojen antaminen on käytännössä mahdotonta ilman, että asiakirjan salassa pidettävyys ei samalla paljastuisi. Tällaisia salaisia asiakirjoja voivat olla esimerkiksi asiakirja, joka pitää sisällään tiedon Puolustusvoimien varautumisesta erityiseen turvallisuusuhkaan. (Mäenpää 2020, 159.)

7.2 Asianosaisjulkisuus

Asianosaisjulkisuus tarkoittaa käsiteltävänä olevan asian asianosaisen oikeutta saada tietoja asiasta. Asianosaisjulkisuuden tehtäviä ovat viranomaisen kanssa asioivan oikeusturvan vahvistaminen, käsiteltävänä olevan asian monipuolisen ja riittävän selvityksen takeena toimiminen sekä hallintomenettelyn tasapuolisuuden turvaaminen. Asianosaisjulkisuuden mukaan hallintoratkaisu ei voi pohjautua sellaiseen tietoon, jota päätöksenteon kohteena oleva oikeussubjekti ei ole saanut tietoonsa ja johon hän ei ole voinut esittää omaa kantaansa. (Mäenpää 2020, 175–176.)

Asianosaisella on laajempi oikeus saada viranomaisen asiakirjasta tietoa kuin sivullisella henkilöllä. Asianosaisia ovat ne tahot, joiden etua, velvollisuutta tai oikeutta vireillä oleva asia koskee. Asianosaisella onkin pääsäännön mukaan oikeus saada tietoa kaikista niistä asiakirjoista, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa häntä koskevan asian käsittelyyn. (Husa & Pohjolainen 2014, 262.) Vaikka asianosaisen tiedonsaantioikeus onkin tavallisen henkilön tiedonsaantioikeutta laajempi, kohdistuu siihenkin myös joitain rajoituksia. Asianosaisella ei tavallisesti ole oikeutta saada tietoja asioista, jotka kuuluvat yksityisen tai julkisen edun salaisuuksien piiriin. (Mäenpää 2020, 175–176.)

Asianosaisella on oikeus saada tietoa myös sellaisista asiakirjoista, jotka on merkitty salassa pidettäviksi (Husa & Pohjolainen 2014, 262). Asianosaisjulkisuuden kannalta tarkasteltuna keskeisiä viranomaisen asiakirjoja ovat salassa pidettäviä tietoja sisältävät asiakirjat. Tällaisia asiakirjoja voivat olla asiakirjat, joissa on terveystietoja, valvontasalaisuuksia, yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja tai liikesalaisuuksia. Asianosaisjulkisuus koskee myös keskeneräisiä valmisteluasiakirjoja, jotka eivät ole vielä tulleet julkisiksi. Asiakirjojen tietoja koskevat luovutusrajoitukset väistyvät myös asianosaisjulkisuuden edessä. (Mäenpää 2020, 178.) Ainoastaan lain mukaisessa poikkeustapauksessa salassa pidettävä tieto voidaan jättää antamatta asianosaiselle (Husa & Pohjolainen 2014, 262). Tällainen poikkeus asianosaisjulkisuuteen on esimerkiksi yleinen rajoitusperuste, jossa asiakirjassa olevan tiedon luovuttaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä, yleistä tai lapsen etua (Mäenpää 2020, 194).

7.3 Tieto salassa pidettävästä asiakirjasta

Salassa pidettävästä asiakirjasta ei saa luovuttaa tietoja sivullisille tahoille. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto säätelevät salassa pidettäviä tietoja. Viranomainen voi luovuttaa tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta vain, jos tietojen luovuttamisesta on julkisuuslaissa erikseen säädetty. Julkisuuslain luvussa 7 on säädetty ne erityissäännökset, joiden perusteella viranomainen voi luovuttaa sivulliselle tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta. Julkisuuslaissa on myös erikseen säädetty siitä, millä perusteilla sivullisen hyväksi voidaan poiketa viranomaisen vaitiolovelvollisuudesta sekä tiedon hyväksikäyttökiellosta. Salassapidosta poikkeaminen tarkoittaa, että viranomainen näyttää tai luovuttaa salassa pidettävän asiakirjan tai siinä olevat tiedot sivulliselle taholle, kun poikkeamisen mahdollistavat laki edellytykset täyttyvät. (Mäenpää 2020, 231.)

Tiedon luovuttaminen ja vastaanottaminen asiakirjasta, joka on merkitty salassa pidettäväksi, on aina yksittäistapauksellista. Yksittäisen asiakirjan kohdalla salassa pidosta poikkeaminen ei näin ollen tarkoita, että salassapitovelvoite kyseisen asiakirjan osalta poistuisi kokonaan tai että asiakirja muuttuisi julkiseksi. Salatun tiedon saajaa velvoittaa myös vaitiolovelvollisuus. Tiedon vastaanottanut henkilö ei myöskään saa käyttää omaksi tai toisen hyväksi haltuunsa saamaa salaista tietoa. (Mäenpää 2020, 232.)

Salassapidosta poikkeaminen voidaan tehdä laintasoisen erityissäännöksen, asianosaisen suostumuksen perusteella sekä virka-aputehtävän tai toimeksiannon toteuttamista varten. Viranomainen voi poiketa salassapidosta myös antaakseen arkistoasiakirjan tutkimuksen toteuttamista varten tai mikäli viranomaisella on lupa tietojen luovuttamiselle yksittäistapauksessa. Tietoja voidaan myös luovuttaa toiselle viranomaiselle, mikäli tällä on tiedonsaantioikeus tietoihin. Tiedot voidaan myös luovuttaa kansainvälisen yhteistyön edistämiseksi. (Mäenpää 2020, 232.)

7.4 Käsittelyjulkisuus

Lain säätelemää viranomaisten toiminnan julkisuutta voidaan toteuttaa usealla eri tavalla. Yksi näistä tavoista on läsnäolojulkisuus tai toiselta nimeltään käsittelyjulkisuus. Käsittelyjulkisuus tarkoittaa sitä, että yleisön on mahdollista olla

paikalla silloin, kun viranomaiset käsittelevät asioita. Käsittelyjulkisuuden käyttämisellä on kuitenkin merkitystä vain sellaisissa viranomaisissa, joissa asioiden käsittely tapahtuu suullisesti. Hallinnossa ei kuitenkaan pääsääntöisesti käsitellä asioita tällä tavalla julkisesti. Hallintolain mukaan asia tulee käsitellä viranomaisessa julkisesti, jos siitä on erikseen niin säädetty tai erityisen säännöksen perusteella. Esimerkki säännöksestä, joka edellyttää asian julkista käsittelyä, ovat kuntalain säännökset. Kuntalain säännöksien mukaan pääsääntöisesti kunnan valtuuston kokoukset ovat yleisölle avoimia. (Husa & Pohjolainen 2014, 258.)

7.5 Salassapito

Henkilön tiedonsaantioikeuden rajoittaminen pitää yleensä sisällään myös viranomaisen salassapitovelvoitteen, jonka kohteena on asiakirjassa oleva tai tietojärjestelmään tallennettu tieto. Salassapitovelvoite sisältää myös viranomaisen vaitiolovelvollisuuden sekä kiellon salassa pidettävän tiedon hyväksi käyttämisestä. Laki edellyttää, että salassa pidettävästä asiakirjasta tulee säätää sen julkiseksi tulemisen ajankohta sekä se, mitä tietoja asiakirjasta voidaan viranomaisen harkinnan mukaan saada ennen julkiseksi tuloa. Perussäännökset näistä julkisuuden rajoittamistavoista on sisällytetty julkisuuslakiin. Muitakin tiedonsaantioikeutta rajoittavia keinoja on olemassa, mutta yhteistä niille on, että kaikkien niiden tulee täyttää julkisuusperiaatteen rajoittamista koskevat yleiset edellytykset. Näistä edellytyksistä on säädetty perustuslaissa. (Mäenpää 2020, 407.)

Salassapidolla on julkisessa toiminnassa omat hyväksyttävät tehtävänsä ja legitimiteetti avoimuuden ja julkisuusperiaatteen rinnalla. Salassapidon tehtävänä on turvata mm. yksityiselämää ja yksityisyyttä, varmistaa yhteiskunnan ja valtion turvallisuutta sekä suojella yritysten liikesalaisuuksia koskevia tietoja niiden kilpailuedellytyksien varmistamiseksi. Näitä salassapidon tehtäviä on kuitenkin mahdollista toteuttaa vain hyväksyttävillä ja erikseen lailla säädetyillä perusteilla. Rajoitteena salassapidolle on, että sen tulee toteutua lainsäädännön määräämissä puitteissa. (Mäenpää 2020, 408–409.)

Välttämätön syy, jonka perusteella asiakirjan julkisuutta voidaan rajoittaa, on esimerkiksi henkilön perusoikeuksien turvaaminen. Painava yleisten kiinnostuksien tai tärkeäksi katsottavien yksityisten etujen suojaaminen ovat myös hyväksyttäviä syitä julkisuuden rajoittamiselle. Tällainen hyväksyttävä yleisiin intresseihin perustuva syy voi esimerkiksi olla kansainvälisten suhteiden turvaaminen. (Mäenpää 2020, 409.)

8 YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on oikeusministeriön alaisuudessa toimiva riippumaton ja itsenäinen oikeusturvaelin. Lautakunnan tehtäviin kuuluu käsitellä ja ratkaista yhdenvertaisuus- sekä tasa-arvolain mukaan sille kuuluvia asioita. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 30.12.2014/1327.)

8.1 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan henkilöstö

Valtioneuvosto nimittää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jäsenet aina neljäksi vuodeksi kerrallaan. Lautakuntaan kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä minimissään 13 muuta jäsentä, jotka ovat sivutoimisia. Puheenjohtaja voi olla myös päätoiminen. Jokaisella lautakunnan jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen, puheenjohtajaa lukuun ottamatta. Puheenjohtajan sekä vähintään seitsemän muun sivutoimisen lautakunnan jäsenen pitää olla lainoppineita. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 2. §., 4. §.)

Puheenjohtajalta vaaditaan lautakunnasta annetuin lain perusteella hyvä perehtyneisyys lautakunnan toimialasta, käytännössä osoitettu taito johtajuudesta sekä tuomioistuinlain mukainen pätevyys tuomarinvirkaan. Varapuheenjohtajalla on oikeus käyttää puheenjohtajalle säädettyä toimivaltaa siinä tapauksessa, että puheenjohtaja on estynyt. Lautakunnan muiden lainoppineiden jäsenien ja heidän varajäseniensä pitää olla suorittanut oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto tai oikeustieteellinen jatkotutkinto. Kaikilta lautakunnan jäseniltä edellytetään hyvää perehtyneisyyttä lautakunnan toimialaan. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 3. §.)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta perustettiin uuden yhdenvertaisuuslain voimaan tulemisen jälkeen vuonna 2015. Lautakunnan perustamisen yhteydessä erilliset syrjintä- ja tasa-arvolautakunnat lakkautettiin. (Syrjintälautakunta, tapauksia ja oikeuskäytäntöä 2004-2014, 2015.) Nykyisessä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa on sen perustamisesta lähtien toiminut lautakunnan jäseninä useita eri ammattituomareita sekä asiantuntijoita eri oikeudenaloilta (Kortteinen 2022).

Mikäli lautakunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, nimittää oikeusministeriö tämän henkilön tilalle toisen jäljellä olevan toimikauden ajaksi. Naisia ja miehiä tulee olla lautakunnan jäsenissä tasapuolisesti. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 4. §.)

Lautakunnan jäsenien lisäksi lautakunnassa työskentelee päätoiminen pääsihteeri sekä mahdollisesti pää- tai sivutoimisia esittelijöitä sekä muuta henkilökuntaa kuten esimerkiksi toimistosihteeri. Pääsihteerin ja esittelijöiden tulee olla suorittanut oikeustieteiden ylempi korkeakoulututkinto pois sulkien kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Heidän tulee myös lautakunnan jäsenien tavoin olla hyvin perehtyneitä lautakunnan toimialaan. Pääsihteerin, esittelijät sekä muun henkilöstön lautakuntaan nimittää oikeusministeriö. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 5. §.)

8.2 Lautakunnan ratkaisukokoonpanot

Lautakunta on jaettu jaostoihin, joissa lautakunnassa käsiteltävänä olevat asiat voidaan ratkaista. Jaosto koostuu puheenjohtajasta sekä neljästä muusta jäsenestä, joista aina kahden tulee olla lainoppineita jäseniä. Jaoston puheenjohtajana toimii joko lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja. Lautakunnan jaosto on päätösvaltainen silloin, kun kaikki sen jäsenet ovat läsnä. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 6.–8. §.)

Lautakunnalle on myös muodostettu hallintojaosto, joka käsittelee lautakunnan hallinnollisia asioita. Hallintojaosto koostuu puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta ja neljästä muusta lautakunnan jäsenestä. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 6. §.)

Jaostoihin jakautumisen lisäksi lautakunta voi käsitellä vireillä olevaa asiaa lautakunnan täysistunnossa. Asian käsittelyn siirtämisestä jaostolta täysistuntoon päättää lautakunnan puheenjohtaja. Jaosto voi kuitenkin myös itse erityisestä syystä siirtää sillä käsiteltävänä olevan asian täysistunnolle ratkaistavaksi. Täysistunnon henkilöstö käsittää puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja lautakunnan jäsenet. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 7. §.)

Täysistunnon katsotaan olevan päätösvaltainen silloin, kun täysistunnossa ovat läsnä kokouksen puheenjohtaja ja vähintään puolet sen jäsenistä. Mikäli lautakunnan täysistunnossa tai jaoston istunnossa läsnä olevat jäsenet eivät ole samaa mieltä ratkaisusta, päätöksestä äänestetään. Äänestettäessä sovelletaan annettua lakia hallintoasioista, joissa on säädetty äänestämisestä. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 8. §.)

Lautakunnan puheenjohtajan, jäsenien sekä muun henkilöstön hoitaessa lautakunnalle laissa määriteltyjä tehtäviä, sovelletaan heihin kaikkiin rikosoikeudellisen virkavastuun säännöksiä. Vahingonkorvauslaissa säädetään erikseen heidän vahingonkorvausvastuustaan. Puheenjohtajan, lautakunnan jäsenen tai esittelijän esteellisyydestä on puolestaan voimassa se mitä tuomarien esteellisyydestä on säädetty oikeudenkäymiskaaressa. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 9. §.)

Virkamies on vastuussa virassaan aiheuttamastaan vahingosta, mikäli vahinko on syntynyt virheen tai laiminlyönnin seurauksena. Virkamiehen tulee korvata kohtuulliseksi harkittu määrä huomioiden vahingon suuruus, laatu, vahingon aiheuttaneen henkilön asema, vahingosta kärsineen henkilön tarve sekä mahdolliset muut olosuhteet. Mikäli vahingon aiheuttaneen henkilön viaksi katsotaan jäävän vain lievä tuottamus, ei tässä tapauksessa vahingonkorvausta tuomita. Mikäli tapahtunut vahinko on tahallaan aiheutettu, tulee korvaus tuomittavaksi täysimittaisena, jollei ole jotain erityistä syytä, jonka vuoksi kohtuullista korvauksen alentamista olisi harkittava. (Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412 luku 4, 1.–2. §.)

Asiassa, jossa asianosaisena on tuomari tai hänen läheisensä, tuomari itse tai hänen läheisensä toimii asianosaisen edustajana, avustajana tai asiamiehenä

katsotaan tuomarin olevan asiassa esteellinen. Tuomarin tekee asiassa esteelliseksi myös se, jos hän itse tai hänen läheisensä on tai on ollut asiassa asiantuntija tai todistajana. Mikäli asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä haittaa tai hyötyä tuomarille itselleen tai hänen läheiselleen, katsotaan tuomarin olevan asiassa esteellinen. (Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4, luku 13.)

Oikeudenkäymiskaaren mukaan tuomari on myös esteellinen, mikäli asian asianosainen on hänen itsensä tai läheisensä vastapuoli jossain muussa oikeudenkäynnissä tai käsillä olevassa asiassa, jota toinen viranomainen käsittelee. Tuomarista tekee esteellisen myös se, jos hänen läheisensä on käsitellyt samaa asiaa jossain toisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Tuomarin oma asianosaisuus samankaltaisessa asiassa tekee hänestä myös esteellisen. (Oikeudenkäymiskaari luku 13, 6.–7. §.)

8.3 Asian käsittely lautakunnassa

Asia tulee saattaa vireille lautakuntaan kirjallisena. Asian vireille tulemiseksi tulee ilmoittaa hakijan nimi ja kotipaikka, mahdollisen asiamiehen tai laillisen edustajan yhteystiedot sekä osoite jonne asiaa koskevat ilmoitukset, kutsut ja kehotukset tulee lähettää. Hakemuksessa tulee myös ilmoittaa mahdollisten muiden asianosaisten nimet ja yhteystiedot, mikäli näiden tietojen hankkiminen ei ole kohtuutonta hakijalle. Hakijan tulee hakemuksessa esittää vaatimuksensa sekä sen perustelut ja tosiseikat. Hakijan tulee myös ilmoittaa, onko vireille saatettu asia mahdollisesti ratkaistu tai vireillä toisessa viranomaisessa, mikäli tämä tieto on hakijan tiedossa. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 10. §.)

Mikäli asia on vireillä toisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa, lautakunta ei ota tällaista asiaa tutkittavakseen. Puheenjohtajalla on valta päättää, että asia jätetään tutkimatta sekä hylätä vaatimus, joka on selvästi perusteeton. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 11. §.)

Mikäli hakemuksen tekijä peruuttaa hakemuksensa, päättyy asian vireilläolo lautakunnassa. Peruutusilmoituksen saapuessa lautakunnalle vasta sen jälkeen, kun asia on jo ollut istunnossa käsiteltävänä tai asiassa on jo annettu päätös, tehdään istunnon pöytäkirjaan merkintä hakemuksen perumisesta ja

poistamisesta. Nämä merkinnät tekee asian esittelijä tai pääsihteeri. (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys 2017, 8. a §.)

8.3.1 Asian valmistelu

Lautakunnan käsiteltäväksi saapuneen asian valmistelusta vastaa virkamies, joka on esittelijän virkaan määrätty. Pääsihteeri voi myös lautakunnasta annetun lain nojalla toimia asian esittelijänä. Pääsihteeri vastaa vireille tulleiden asioiden jakamisesta esittelijöille. Asioita jaettaessa pääsihteerin tulee huomioida esittelijöiden kokemus ja mahdollinen asiantuntemus. Sellaiset asiat, joilla on keskenään yhteys, annetaan saman esittelijän hoidettaviksi. (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys 2017, 3. §.)

Esittelijä valmistelee ja esittelee hänelle määrätyt asiat niiden saapumisjärjestyksessä, ellei asian laadusta tai joistain muista syistä muuta johdu. Esittelijän on selvitettävä käsiteltävään asiaan vaikuttavat määräykset, asia-aineisto ja mahdolliset säädökset sekä esiteltävä ratkaisuvaihtoehdot, jotta asiassa voidaan tehdä päätös. Hänen tulee hankkia tarpeelliset selvitykset, mahdolliset asiantuntija-arviot sekä kuulla asianosaisia tarpeen mukaan joko suullisesti tai kirjallisesti. Esittelijän on annettava valmistelutyöstään tarpeellisia tietoja niille, jotka ovat näihin oikeutettuja. Hänen on myös annettava tieto missä vaiheessa asian valmistelu on sekä päätöksentekoon odotettavissa oleva aikataulu. (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys 2017, 3. §.)

Lautakunnan tulee ylläpitää luetteloa sille saapuneista hakemuksista, lausuntopyynnöistä sekä lautakunnan, puheenjohtajan sekä jaostojen päätöksistä. Luettelosta tulee käydä ilmi, missä vaiheessa asian käsittely on. Lautakunnan jäsenten pitää tutustua huolellisesti sillä käsiteltävinä oleviin asioihin. Mikäli havaitaan jotain virheitä tai puutteita asian valmisteluvaiheessa, voi lautakunnan jäsen ottaa yhteyttä asian esittelijään tai pääsihteeriin ennen lautakunnan istuntoa. (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys 2017, 3. §.)

8.3.2 Asian esittely

Lautakunnan käsiteltäväksi tulleen asian ratkaisu tapahtuu esittelyssä. Asian esittelijänä toimii joko lautakunnan pääsihteeri tai lautakunnan esittelijä, joka on tehtävään määrätty. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 8.

§.) Julkishallinnossa on tapana, että asiat päätetään esittelyssä. Tällä tavoin asian valmistelu pystytään yhdistämään itse päätöksentekoon. Esittelijän tekemän henkilökohtaisen panoksen ansiosta voidaan varmistaa, että valmistelun ja päätöksenteon välinen yhteys ei ole ainoastaan anonyymin päätösehdotuksen varassa. Järjestelmä näin ollen korostaa asiantuntemusta, sillä yksi asiasta perillä oleva virkamies vastaa asian valmistelusta. (Kulla 2018, 283–284.)

Asian esittelyn tulee riittävällä tavalla informoida päätöksentekijöitä. Esittelyssä tulee selvittää tarkoin mistä asiassa on kysymys. Esittelyssä myös esittelijä selostaa päätöksenteossa huomioitavat tosiseikat sekä asiassa sovellettavat oikeussäännöt. (Kulla 2018, 284.)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa järjestetään jaostojen istuntoja tarpeen mukaan niin, että lautakunnalla käsiteltävänä olevat asiat saadaan ratkaistua ilman aiheetonta viivytystä sekä asianmukaisella tavalla. Jaoston istuntoa varten laaditaan esityslista, josta käy ilmi istunnossa esiteltävät asiat asiakirjoineen sekä päätösesityksineen. Istunnon esityslista tulee lähettää lautakunnan jäsenille vähintään viisi arkipäivää istuntoa edeltävästi. Täysistunnon esityslista tulee toimittaa lautakunnan jäsenille seitsemän arkipäivää ennen täysistunnon ajankohtaa. Kiireellisissä tilanteissa esityslista voidaan lähettää lautakunnan jäsenille kolme arkipäivää ennen istunnon ajankohtaa puheenjohtajan tai jaoston puheenjohtajana toimivan varapuheenjohtajan päätöksellä. Lautakunnan istunnossa esiteltävänä olevat asiat käsitellään laaditun esityslistan mukaisessa järjestyksessä, ellei toisin ole päätetty. (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys 2017, 4.–5. §.)

Lautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn sillä käsiteltävänä olevan asian päättämiseksi, mikäli asian selvittäminen niin vaatii. Suullisessa käsittelyssä on mahdollista kuulla asianosaisia, viranomaista, joka antaa asiassa lausunnon sekä mahdollisia asiantuntijoita. Suullisessa käsittelyssä lautakunta voi myös vastaanottaa muun selvityksen asian selvittämiseksi. Suullisessa käsittelyssä mahdollisia todistajia kuullaan hallintolain pykälän 40 mukaisesti virka-aputeitse. (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys 2017, 6. §.)

8.3.3 Asian ratkaiseminen

Mikäli lautakunnan istunnossa ei esitetä poikkeavia ratkaisuehdotuksia, ratkaistaan käsiteltävänä oleva asia esittelijän päätösehdotuksen mukaisesti. Puheenjohtajan on selkeästi todettava asiassa annettu päätös asian käsittelemisen jälkeen. (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys 2017, 8. §.)

Jäsenten ollessa eri mieltä ratkaisusta, päätöksestä on äänestettävä. Äänestys toteutetaan virkaikäjärjestyksessä, mikä tarkoittaa sitä, että lautakunnan nuorin jäsen esittää kantansa ensimmäisenä ja puheenjohtaja viimeisenä. Lainoppimattomat jäsenet esittävät kantansa ennen lainoppineita jäseniä. Äänestyksen voittaa se kanta, jota enemmistö jäsenistä on kannattanut. Mikäli äänet menevät tasan, silloin äänestyksen voittaa se kanta, jota puheenjohtaja on kannattanut. (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808, 85. §.)

Istunnossa esitetyt eriävät mielipiteet päätöksestä kirjataan päätöspöytäkirjaan. Päätöspöytäkirja toimitetaan kirjallisesti asian esittelijälle tai lautakunnan pääsihteerille vähintään seitsemän vuorokauden kuluttua äänestyksen tapahtumisesta. (Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys 2017, 8. §.)

8.4 Muutoksenhaku

Lautakunnan antamaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitus annetusta päätöksestä tulee toimittaa sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä hakijan vastapuolen kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka on. Mikäli edellä mainitun perusteella asiassa ei ole toimivaltaiseksi katsottavaa hallinto-oikeutta, tehdään valitus Helsingin hallinto-oikeudelle. Muutoksen hakemisesta valittamalla on säädetty hallintolainkäyttölaissa. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 13. §.)

Puheenjohtajan päätökseen jättää asia tutkimatta tai vaatimuksen hylkäämisestä ei saa hakea muutosta valittamalla. Hakijalla on kuitenkin oikeus vaatia puheenjohtajan päätökseen oikaisua. Hallintolaissa on säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Lautakunnan antamasta päätöksestä koskien oikaisuvaati-

musta, voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta valittamalla. Hallinto-oikeuden antamaan päätökseen saa hakea muutosta vain korkeimman hallinto-oikeuden luvalla. (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 13. §.)

Lautakunnan päätös voidaan saattaa voimaan huolimatta muutoksenhausta, ellei hallinto-oikeus tai lautakunta itse määrää toisin (Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 13. §).

Valittamalla tehdyn muutoksenhaun tärkeimpiä muotoja ovat kunnallis- ja hallintovalitus. Valtion viranomaisen antamasta päätöksestä valitetaan hallintovalituksella. Hallintovalituksen yksi ominaispiirteistä on sen suppeus, joka tarkoittaa sitä, että annettuun hallintopäätökseen voi hakea muutosta vain asianosainen, jota annettu päätös koskee. Asianosaisella tarkoitetaan alkuperäistä hakijaa tai päätöksen oikeusvaikutuksien kohdetta. Poikkeuksena on, että myös viranomainen voi erityissäännöksen tai erityisen valvontatehtävän nimissä valittaa hallintopäätöksestä. Hallintovalituksen erityispiirteenä on myös se, että valitusluvalla voi hakea muutosta ainoastaan lopulliseen hallintopäätökseen eikä esimerkiksi valmisteluratkaisuihin. Hallintovalitus siirtää hallintopäätöksen voimaan tulemista siihen asti, kunnes asiassa on saatu lainvoimainen ratkaisu. Hallintovalituksessa sen käyttöala on rajoitettu koskemaan laillisuuskysymyksiä. Näin ollen valitus voidaan tehdä vain laillisuusperusteella. (Mäenpää 2016, 412–413.)

Oikaisuvaatimus viranomaisen antamaan päätökseen tulee tehdä enintään 30 päivän kuluessa siitä, kun vaatimuksen alainen päätös on saatu tiedoksi. Oikaisuvaatimuskirjeessä tulee ilmoittaa päätös, jota vaatimus koskee sekä yksilöidysti kerrottava minkälaista oikaisua päätökseen vaaditaan. Hakemuksessa tulee ilmoittaa perusteet, joihin vedoten päätökseen haetaan oikaisua. Oikaisuvaatimuksen saa tehdä asianosainen, jota hallintopäätös koskee. Mikäli viranomaisen tehtäviin kuuluu julkisen edun valvominen, saa myös viranomainen vaatia päätöksen oikaisua. (Mäenpää 2016, 406–407.)

8.5 Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus

Hallitus on käynnistänyt yhdenvertaisuuslain osittaismuutoksen toteuttamisen, joka on tällä hetkellä eduskunnassa käsiteltävänä. Lain osittaisuudistuksella

pyritään laajentamaan yhdenvertaisuuslain mukaista yhdenvertaisuussuunnittelua ja yhdenvertaisuuden edistämistä niin, että se tulevaisuudessa koskisi myös varhaiskasvatuksen palveluntuottajia ja järjestäjiä. Uudistuksessa häirinnän määritelmä laajennettaisiin niin, että häirintä voi kohdistua yksilön lisäksi ihmisryhmään. Uudistuksen myötä vammainen henkilö olisi oikeutettu kohtuullisena mukautuksena saamaan palvelun viranomaiselta. Lisäksi uudistuksessa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta sekä yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettujen lakien säännöksiä muutetaan. (Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta 2022, 1.)

Yhdenvertaisuuslain osittaismuutoksessa lautakunnan osalta esitetään, että yhden varapuheenjohtajan sijaan lautakunnalla olisi tulevaisuudessa kaksi varapuheenjohtajaa. Uudistuksessa jaoston kokoonpanoon kuuluisi puheenjohtajan lisäksi vain kolme jäsentä nykyisen neljän sijaan. Uudistuksen mukaan lautakunnan täysistunnosta tulisi luopua ja sen tilalle otettaisiin käyttöön vahvennettu jaosto. Näiden muutoksien tarkoituksena olisi lautakunnan työn joustavoittaminen sekä toiminnan mahdollistaminen tarkoituksenmukaisessa kokoonpanossa. (Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta 2022, 22.)

Jäsenten nimittämistä koskevien muutoksien toteuttaminen helpottaisi lautakunnan työskentelyä puheenjohtajan ollessa estyneenä sekä tukisi lautakuntaa tilanteessa, jossa sen asiamäärä kasvaisi (Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta 2022, 44).

Lain osittaisuudistuksen myötä lautakunnan jäsenten tulisi ilmoittaa mahdollisista sidonnaisuuksistaan, mitä heiltä ei tällä hetkellä vaadita lainkaan. Sidonnaisuuksien ilmoittamisella pyritään vähentämään lautakunnan puolueettomuuteen sekä riippumattomuuteen kohdistuvia epäilyjä. Sidonnaisuusilmoitukset edistäisivät osaltaan myös lautakunnan läpinäkyvyyttä sekä sen päätöksenteon avoimuutta. Mahdollisesta muutoksesta jäsenen jo antamaan sidon-

naisuusilmoitukseen olisi välittömästi ilmoitettava lautakunnalle sekä oikeusministeriölle. (Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta 2022, 45.)

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa myös esitetään säännöstä, joka määrittelisi lautakunnan puheenjohtajalle, muulle jäsenelle sekä varajäsenille eroamisiän, joka olisi sama kuin valtion virkamiesten yleinen eroamisikä (Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta 2022, 22).

Uudistuksessa ehdotetaan, että lautakunta voisi jättää tutkimatta yli kaksi vuotta vanhan asian, ellei sen tutkimiselle olisi erityistä syytä. Ehdotuksen tarkoituksena on lautakunnan resurssien säästäminen sekä kansalaisten kannustaminen syrjintäasioiden esille nostamisessa. Pyrkimyksenä on, että syrjintäasiat saataisiin lautakunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian niiden tapahtumisen jälkeen, eikä vasta vuosien päästä. (Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta 2022, 45.)

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa myös ehdotetaan, että hakija voisi vaatia yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä lautakunnassa. Tämän ehdotuksen tarkoituksena on siirtää osa käräjäoikeuksissa ratkaistuista hyvitysasioista lautakunnan käsiteltäväksi. Tämä muutos madaltaisi hyvityksen vaatimisen kynnystä, varmistaisi osaltaan syrjintäasioiden perusteellisen tutkimisen sekä oikeusturvan toteutumisen käsiteltäessä hyvitysasioita. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi muutoksen myötä käräjäoikeuden kanssa rinnakkainen toimivalta asioissa, jotka kuuluvat lautakunnan toimialaan. Käräjäoikeuden toimivalta rajoittuisi koskemaan hyvityksen hakemista muun asian yhteydessä. (Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta 2022, 22–23.)

Hyvitysasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen myötä lautakunnan menettelyyn sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia tietyiltä osin. Nämä liittyisivät asian käsittelyyn, selvittämiseen, suullisen käsittelyn järjestämiseen sekä oikeudenkäyntikuluihin. Lisäksi lautakunnan menettelyyn tulisi sovellettavaksi oikeudenkäynnin julkisuudesta annettu laki, joka määrittelee suullisen käsittelyn julkisuutta. Suullisen käsittelyn myötä noudatettavaksi tulisi myös hallintolain pykälä 40, jossa määritellään virka-avun käyttämistä suullisena todistuskeinona. (Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta 2022, 47.)

9 YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNNAN ASIAKIRJAT

Lautakunta käsittelee, pitää hallussaan ja laatii toimialansa tehtävien toteuttamiseksi monia erilaisia viranomaisasiakirjoja. Lautakunnassa työskentelevä sihteeri vastaa asiakirjojen kirjaamisesta lautakunnan asiakirjahallintoon sekä asiakirjojen järjestämisesti oikeisiin kansioihin. Lautakunnan henkilöstön esimiehenä toimiva pääsihteeri vastaa lautakunnan toiminnasta ja on hyvin perillä lautakunnan eri asiakirjatyypeistä. (Kortteinen 2022.) Pääsihteeri Juhani Kortteista on tässä opinnäytetyössä haastateltu lautakunnan asiakirjoihin liittyen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta laatii, vastaanottaa ja pitää hallussaan monenlaisia asiakirjoja, jotka kaikki liittyvät sen toimintaan. Lautakunnan asiakirjat on mahdollista jakaa kahteen pääryhmään niiden käyttötarkoituksen perusteella: lautakunnassa käsiteltävänä oleviin asioihin liittyvät asiakirjat sekä muihin asiakirjoihin. Lautakuntaan saapuu niin paperisia kuin sähköisiäkin asiakirjoja. Perinteisten asiakirjojen lisäksi lautakuntaan saapuu silloin tällöin myös video- ja äänitallenteita. (Kortteinen 2022.)

9.1 Asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat

Asian käsittelyyn liittyviksi asiakirjoiksi katsotaan kuuluvan kaikki sellaiset asiakirjat, jotka voivat itsessään saattaa asian vireille lautakunnassa tai tarjoavat jo vireillä olevaan asiaan lisää tietoa. Nämä asiakirjat sijaitsevat usein fyysisesti käsiteltävänä olevalle asialle luodussa tapauskansiossa, joka on asian

esittelijän hallussa. Asian käsittelyn käynnistäviä asiakirjoja ovat erilaiset hakemukset, kantelut, valitukset sekä oikaisuvaatimukset. Käsiteltävänä olevan asian selvittämiseksi lautakunta puolestaan laatii ja lähettää asianosaisille erilaisia pyyntöjä. Tällaisia asiakirjoja ovat täydennys-, vastaus-, selvitys- sekä lausuntopyynnöt. Oman kantansa esille tuomiseksi asianosaiset pääsääntöisesti aina vastaavat lautakunnan vastauspyyntöihin, mutta joskus voi olla myös niin, että lautakunnan selvityspyyntöön ei koskaan vastata. Tällaisessa tapauksessa lautakunta informoi asianosaista, että asia on mahdollista ratkaista lautakunnassa myös asianosaista kuulematta. Asianosaisten lisäksi lautakunta voi asian selvittämistä varten laatia myös toiselle viranomaiselle lausuntopyynnön. Asian selvittämisen jälkeen laadittavia asiakirjoja ovat lautakunnan istuntoa varten laadittu esityslista. Asia ratkaistaan lautakunnan jaoston istunnossa, josta laaditaan pöytäkirja ja pöytäkirjanotteita. Jaoston istunnon jälkeen laaditaan virallinen lautakunnan päätös vireillä olleesta asiasta, joka toimitetaan tiedoksi asianosaisille. (Kortteinen 2022.)

9.2 Muut asiakirjat

Lautakuntaan saapuu monia erilaisia tiedusteluja, tietopyyntöjä ja yhteydenottoja, joissa usein pyydetään saada tietää, minkälaisia asioita lautakunta käsittelee. Lautakunta vastaanottaa myös paljon kyselyitä, joissa pyydetään lautakunnan mielipidettä siitä, onko jokin asia syrjintää vai ei. Lautakunta myös vastaanottaa muilta viranomaisilta erilaisia päätöksiä, tiedoksiantoja sekä selvitys- ja asiakirjapyyntöjä, joihin on vastattava. Myös kansalaisilta saapuu asiakirja- ja tietopyyntöjä, mutta harvemmin kuin muilta viranomaisilta. (Kortteinen 2022.)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta laatii itse erilaisia raportteja, tilastoja, tiedotteita sekä selosteita ja selontekoja omasta toiminnastaan. Tilanteissa, joissa vireillä olleen asian asianosaista ei tavoiteta lautakunnan antaman päätöksen toimittamiseksi hänelle, lautakunta laatii yleisen tiedoksiannon asiasta. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta myös laatii ja vastaanottaa paljon lautakunnan hallintoon ja henkilöstöhallinnollisiin asioihin liittyviä asiakirjoja, joita se säilyttää tiloissaan. (Kortteinen 2022.)

Oman asiakirjaryhmänsä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa muodostavat lukuisat lausunnot. Lautakunnan lausuntoasiakirjoihin kuuluvat lautakunnan itsensä laatimat ja pyytämät lausunnot. Lautakunnalta myös pyydetään erilaisia lausuntoja ja lautakuntaan usein lähetetään toisilta viranomaisilta tiedoksi erilaisia lausuntoja. Lausuntoasiakirjoja lautakuntaan saapuu tuomioistuimilta, ministeriöiltä, kansainvälisistä valvontaelimistä, eduskunnasta sekä muilta viranomaisilta. (Kortteinen 2022.)

Välillä asian selvittäminen ei kuulu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimialaan vaan jollekin toiselle viranomaiselle. Tällaisissa tilanteissa lautakunta laatii ja vastaanottaa asiakirjoja, jotka liittyvät asian siirtoon päätäntävaltaiselle viranomaiselle. (Kortteinen 2022.)

10 JULKISUUSPERIAATE LAUTAKUNNASSA

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, kuinka julkisuuslain mukainen julkisuuden periaate toteutuu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toiminnassa. Toteutumisen selvittämiseksi opinnäytetyössä haastateltiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pääsihteeriä Juhani Kortteista, joka toimii lautakunnan henkilöstön esimiehenä ja näin ollen vastaa lautakunnan toiminnasta. Pääsihteeri myös osallistuu lautakunnan kokouksiin, joissa lautakunnassa käsiteltävänä olevat asiat ratkaistaan. Hän toimii myös osassa asioista asian esittelijänä. Pääsihteerillä on oikeustieteiden ylempi korkeakoulututkinto sekä hyvä perehtyneisyys lautakunnan toimialasta.

10.1 Asiakirjojen yleisöjulkisuus

Julkisuuslain periaatteen mukaan kaikki lautakunnan asiakirjat ovat oletusarvoisesti yleisöjulkisia, jollei niiden salaamiselle ole laissa määriteltyä sallittua perustetta. Lautakunnan asiakirjoille salassapitovelvoitteen muodostaa usein asiakirjan sisältämä tieto henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta sekä asiakirjojen sisältämät liikesalaisuudet niin yksityisestä kuin julkisestakin liiketoiminnasta. (Kortteinen 2022.)

Pääsäännön mukaan voidaan sanoa, että lautakunnassa vireillä oleviin asioihin liittyvät asiakirjat ovat harvoin kokonaan yleisöjulkisia niissä olevien salassa pidettävien tietojen vuoksi. Vireillä oleviin asioihin liittyvät asiakirjat ovat

yleensä vain osittain yleisöjulkisia. Tätä vastoin suurin osa lautakunnan henkilöstöhallintoon liittyvistä asiakirjoista on kokonaan yleisöjulkisia kuten myös lautakunnan laatimat ja julkaisemat viralliset raportit ja tilastot. Lautakunta myös laatii ja julkaisee jossain tapauksissa vireillä olleesta asiasta yleisen tiedoksiannon, joka on yleisöjulkinen ja saatavissa lautakunnan verkkosivuilta. Kokonaan yleisöjulkisia ovat myös lautakunnan laatimat tapausselosteet, jotka se julkaisee verkkosivuillaan. (Kortteinen 2022.)

Lautakunnan asiakirjojen yleisöjulkisuutta voi rajoittaa myös niiden kuuluminen toisen viranomaisen päätösvallan alaisuuteen. Lautakunnassa voi olla esimerkiksi sellaisia asiakirjoja, joiden salassa pidettävyydestä toinen viranomainen on päättänyt ja se on vain toimittanut asiakirjat lautakunnalle lautakunnan pyynnöstä vireillä olevan asian selvittämiseksi. Tällaisessa tapauksessa lautakunnalla ei ole oikeutta päättää asiakirjan julkisuudesta tai salaamisesta. Mikäli lautakuntaan saapuu tällaista asiakirjaa koskeva asiakirjapyyntö, ohjeistaa lautakunta hakijaa kääntymään asiassa päätösvaltaisen viranomaisen puoleen. (Kortteinen 2022.)

10.2 Asiakirjojen asianosaisjulkisuus

Kaikki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät asiakirjat ovat asianosaisjulkisia. Lautakunta noudattaa oikeaoppisen oikeudenkäynnin periaatetta. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikilla vireillä olevan asian asianosaisilla on yhtäläinen oikeus kaikkeen siihen tietoon, joka lautakunnalla on hallussaan sen antaessa asiassa lopullisen päätöksen. Vaikka asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat ovatkin kaikille asian asianosaisille julkisia, on niiden salassapitomerkinnästä huolehtiminen erittäin tärkeää asianosaisten yksityisyyden suojan turvaamiseksi. Asianosaisten on tultava tietoisiksi heidän saamiensa tietojen salassa pidettävyydestä, etteivät he vahingossa jaa ulkopuolisten henkilöiden kanssa toisen ihmisen arkaluontoisia asioita. (Kortteinen 2022.)

Asiakirjojen salaamisesta on olemassa lautakunnassa prosessikuvaus sekä käytänteet, joiden mukaan asiakirjan mahdollinen salassapitovelvoite pyritään selvittämään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa asiakirjan saapumisen

tai luomisen jälkeen. Lautakunnan henkilöstöön kuuluva sihteeri saattaa tarkastella asiakirjan salassa pidettävyyttä ensimmäisenä, mutta vastuu salassapitovelvoitteen noudattamisesta on kuitenkin asiaa käsittelevällä esittelijällä ja viime kädessä pääsihteerillä. (Kortteinen 2022.)

10.3 Käsittelyjulkisuus

Lautakunnan istunnossa tapahtuva asian käsittely ei ole julkista sillä asian käsittely tällaisessa neuvottelussa on lautakunnan sisäistä menettelyä. Lautakunnassa on kuitenkin mahdollista järjestää suullisesti tapahtuva käsittely, joka olisi pääsääntöisesti julkinen. Mikäli suullisessa käsittelyssä kuitenkin käsiteltäisiin arkaluontoisia henkilötietoja, käsittely ei olisi näiden osuuksien osalta julkinen. (Kortteinen 2022.)

Lautakuntaan on mahdollista lähettää tiedustelu, jossa pyydettäisiin saada tietää yleisellä tasolla lautakunnassa tällä hetkellä käsiteltävänä olevia asioita. Tällaisen tietopyynnön saadessaan lautakunta voisi antaa vastauksen, että lautakunnassa on vireillä tällä hetkellä esimerkiksi puiston esteettömyyteen liittyvä tapaus. Lautakunta ei luovuta henkilötietoja eikä arkaluontoisia salassa pidettäviä tietoja ulkopuolisille tahoille. (Kortteinen 2022.)

10.4 Ratkaisujulkisuus

Lautakunnan antaman ratkaisun julkisuus riippuu paljolti siitä, sisältääkö annettu ratkaisu salassa pidettäviä tietoja vai ei. Lautakuntaa sitoo viranomaisen velvollisuus henkilön yksityisyyden suojaamisesta. Näin ollen ratkaisun saavalla ulkopuolisella henkilöllä ei saa luovutettujen tietojen perusteella olla mahdollisuutta saada selville tietoja yhdistelemällä kuka oli asiassa asianosaisena, jos ratkaisussa on esimerkiksi arkaluontoisia suojattavia henkilötietoja. (Kortteinen 2022.)

Vaikka diaaritieto on pääsäännön mukaan aina julkinen tieto lautakunta ei kuitenkaan henkilön arkaluontoisten tietojen suojaamiseksi luovuta diaaritietoja ratkaisun pyytäjälle, jos on olemassa mitään mahdollisuutta esimerkiksi hakijan vammaisuuden paljastumisesta diaaritiedon luovuttamisen jälkeen (Kortteinen 2022).

Lautakunnan antama ratkaisu on mahdollista luovuttaa myös asiakirjapyynnön kautta tutkimusta varten. Tällaisessa tapauksessa tutkimuksen tekevä taho sitoutetaan salassa pidettävien tietojen suojelemiseen. Tutkiva taho tai henkilö allekirjoittaa kirjallisen sitoumuksen, jossa hän lupaa, ettei luovuta saamiansa tietoja eteenpäin tai kerro niistä kenellekään ulkopuoliselle. (Kortteinen 2022.)

10.4.1 Ratkaisun asianosaisjulkisuus

Lautakunnan antama ratkaisu sillä käsiteltävänä olleesta asiasta on aina asianosaisjulkinen. Annetun ratkaisun asianosaisilla on aina oikeus saada tietää annettu ratkaisu kokonaisuudessaan myös salassa pidettävien tietojen osalta. Ratkaisussa olevien salassa pidettävien tietojen asianosaisjulkisuus perustuu siihen, että ratkaisussa harvoin tulee esille mitään uusia salassa pidettäviä tietoja, joita asianosaiset asian käsittely vaiheessa eivät jo olisi saaneet tietoonsa. (Kortteinen 2022.)

10.4.2 Ratkaisun yleisöjulkisuus

Lautakunnan antama ratkaisu voi olla kokonaan tai osittain yleisöjulkinen, riippuen siitä sisältääkö ratkaisu salassa pidettäviä tietoja vai ei. Mikäli ratkaisu on kokonaan julkinen, on kenellä tahansa asian ulkopuolisella henkilöllä oikeus saada ratkaisu haltuunsa lautakunnalle lähetetyn asiakirjapyynnön kautta. (Kortteinen 2022.)

Mikäli annettu ratkaisu pitää sisällään salassa pidettäviä tietoja, on ratkaisu tällöin vain osittain julkinen. Tällaisen ratkaisun osalta kenellä tahansa on oikeus pyytää ja saada haltuunsa ratkaisun julkiset osat. Tämä kuitenkin edellyttää ratkaisun editoimista salassa pidettävien tietojen osalta, joka puolestaan on maksullista. Asiakirjan editoimisesta lautakunta pyytää yleisen hinnaston mukaista maksua. Usein on niin, että ratkaisua pyytänyt ei enää haluakaan saada ratkaisua haltuunsa ollenkaan, kun hän saa tietää, että arkaluontoisten tietojen takia asiakirjaa on editoitava ja hänen on maksettava siitä. Muutamia tällaisia tapauksia on kuitenkin ollut, joissa lautakunta on luovuttanut editoidun ratkaisun asiakirjapyynnön mukaisesti. (Kortteinen 2022.)

10.4.3 Ratkaisun viranomaisjulkisuus

Mikäli lautakunnan antama ratkaisu on kokonaan yleisöjulkinen, on se silloin kokonaan julkinen myös toiselle viranomaiselle. Viranomaisella on oikeus pyytää lautakunnalta ainoastaan omaan toimialaansa kuuluvia ratkaisuja ja asiakirjoja. Mikäli viranomainen pyytää omaan valvontatehtäväänsä kuuluvia ratkaisuja, voi viranomainen saada haltuunsa lautakunnan antaman ratkaisun kokonaisuudessaan, vaikka siinä olisi salassa pidettäviä tietoja. Tällaisessa tapauksessa lautakunta luovuttaa ratkaisun edelleen salassapitovelvoitteella. Tämä tarkoittaa sitä, että ratkaisun saanut viranomainen sitoutuu olemaan luovuttamatta saamiansa tietoja eteenpäin, sillä päätäntävalta ratkaisun salassa pidettävyydestä kuuluu lautakunnalle. (Kortteinen 2022.)

Viranomaisen toimialaan kuuluvaa tehtävää varten pyydetyn ratkaisun salassa pidettävien tietojen luovuttamista voi rajoittaa annetun päätöksen asianosaisen kieltäytyminen häntä koskevien arkaluontoisten tietojen luovuttamisesta. Asianosaisella, jota annettu ratkaisu koskee, on oikeus saada tietää mihin hänen tietojansa käytetään ja luovutetaan eteenpäin. Tietosuojalain mukaan henkilöllä on oikeus rajoittaa omien tietojensa käsittelyä ja luovuttamista, joka puolestaan asettaa lautakunnalle rekisterin pitäjänä vastuun turvata henkilön oikeus hänen yksityisyytensä suojaan. (Kortteinen 2022.)

Vahvistunut tietosuojalainsäädäntö asettaakin rajoitteita julkisuuden toteutumiselle, joita julkisuuslaissa ei ole otettu huomioon. Tämä aiheuttaa lautakunnalle ristiriitaisia velvollisuuksia, kun se yrittää noudattaa kummankin lain sille erikseen määräämiä velvoitteita. (Kortteinen 2022.)

10.5 Julkisuuden toteuttaminen

Viranomaisella on julkisuuslain mukainen velvollisuus edistää julkisuuden toteutumista ja avoimesti tiedottaa omasta toiminnastaan. Tiedon viranomaisten toiminnasta tulee olla kaikkien kansalaisten saatavilla. Tämän velvollisuuden toteuttamiseksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on omilla verkkosivuillaan avannut omaa toimintaansa ja toimialaansa, selvittänyt lautakunnan menettelytapaa sekä julkaissut tiedot lautakunnan jäsenistä ja henkilöstöstä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta myös julkaisee verkkosivuillaan tiedotteita, lausuntoja ja tapausselosteita, joissa kerrotaan, minkälaisia päätöksiä

lautakunta on antanut sillä käsiteltävänä olleissa asioissa. Lautakunnan laatimat tiedotteet ja tapausselosteet on anonymisoitu asianosaisten yksityisyyden suojan turvaamiseksi. Entinen syrjintälautakunta laati vuonna 2014 tapausseloste kokoelman sillä käsiteltävänä olleista asioista toimikautensa lopussa. Tämä tapausselosteiden kokoelma on edelleen saatavilla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan verkkosivuilla. (Kortteinen 2022.)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei julkaise verkkosivuillaan tiedotteissa minkälaisia asioita lautakunnalla on tällä hetkellä käsittelyssä. Tämä johtuu henkilöstön vähäisestä määrästä ja osittain myös siitä, että lautakunnan julkaisemista tapausselosteista ja tiedotteista on mahdollista lukea, minkälaisia asioita lautakunta on perustamisensa jälkeen käsitellyt. Tapausselosteista käy myös ilmi minkälaisia ratkaisuja lautakunta on erilaisissa asioissa antanut. Lautakunnalle on kuitenkin mahdollista lähettää tietopyyntö, jossa pyydetään yleisellä tasolla saada tietää, minkälaisia syrjintä asioita lautakunta käsittelee juuri tällä hetkellä. (Kortteinen 2022.)

11 YHTEENVETO

Julkisuusperiaate ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta asettaa Suomessa viranomaisille erilaisia velvollisuuksia julkisuuden toteuttamiseksi. Samaan aikaan kuitenkin tietosuojalaki ja tietosuoja-asetus asettavat julkisuuden toteutumiselle rajoitteita, joita viranomaisten on myös omassa toiminnassaan noudatettava. Viranomaisena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta tasapainoileekin julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan heille asettamien eri velvollisuuksien välillä. Tämä edellyttääkin lain säännöksien soveltamista aina tapauskohtaisesti esimerkiksi puhuttaessa asiakirjaa koskevasta tietopyynnöstä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimintaa tarkasteltaessa asiakirjajulkisuuden näkökulmasta, toimii lautakunta mielestäni sille asetettujen velvollisuuksien mukaisesti. Lautakunnan kaikki asiakirjat ovat lainsäädäntöä noudattaen lähtökohtaisesti julkisia, jollei niiden julkisuuden rajoittamiselle ole lakiin perustuvaa syytä, kuten esimerkiksi henkilön yksityisyyden suojan tarve. Saapuneisiin tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin vastataan ja asiakirjat luovutetaan siinä laajuudessaan pyynnön esittäjälle kuin lainsäädännön puitteissa

on mahdollista. Julkisuuslain mukaan viranomaiselle saapuneeseen asiakirja- tai tietopyyntöön on viranomaisen taholta vastattava välittömästi ja viivytyksettä. Vastauksen antamisen määräajaksi on laissa asetettu tavanomaisissa tapauksissa kaksi viikkoa ja kuukausi monimutkaisemmissa asioissa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa suorittamieni harjoitteluiden perusteella pystyn kertomaan, että kaikkiin saapuneisiin tiedusteluihin ja pyyntöihin vastataan lautakunnassa nopeasti, joko ihan samana päivänä tai viimeistään seuraavana.

Julkisuuslain mukaan viranomaisten on edistettävä julkisuuden toteutumista ja oman toimintansa avoimuutta esimerkiksi laatimalla erilaisia julkaisuja heidän tarjoamistaan palveluista ja ratkaisukäytännöistä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on tämän velvollisuuden mukaisesti hyvin kertonut verkkosivuillaan omasta toiminnastaan, omaan toimivaltaansa kuuluvista ja kuulumattomista asioista sekä palveluistaan. Lautakunnan verkkosivuilla on saatavissa selkeät ohjeistukset hakemuksen tekemisestä lautakunnalle sekä tapausselosteita, joissa kerrotaan, minkälaisia ratkaisuja lautakunta on perustamisestaan lähtien antanut erilaisissa asioissa.

Mielestäni lautakunta voisi kuitenkin verkkosivuillaan tiedottaa esimerkkien avulla kansalaisia siitä, minkälaisia asioita lautakunnalle voi saattaa tutkittavaksi sekä minkälaisia asioita lautakunta tällä hetkellä käsittelee. Harjoittelujeni aikana lautakuntaan saapui puheluita, joissa tiedusteltiin, minkälaisia asioita voidaan pitää syrjintänä ja voiko tietynlaisen asian saattaa lautakunnan tutkittavaksi. Lautakunnan julkaisemista tapausselosteista on mahdollista lukea aikaisemmista tapauksista, mutta suurin osa lautakunnan julkaisemista tapausselosteista koskee esimerkiksi Kelan tulkkauspalveluja. Mielestäni tavallisen kansalaisen, joka esimerkiksi kokee tulleensa syrjityksi asiakaspalvelutilanteessa, on vaikea saada selkeää vastausta siihen millaisen asian lautakunnalle voi lähettää tutkittavaksi. Tällaisten päivittyvien listauksien tekeminen saattaa kuitenkin osoittautua hankalaksi toteuttaa lautakunnan henkilöstömäärästä johtuen. Lautakunnan jaoston jäsenien lisäksi lautakunnassa työskentelee pääsihteerin lisäksi kahdesta kolmeen esittelijää sekä osastosihteeri.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen toteutuminen tulee omalta osaltaan lisäämään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työmäärää siirtämällä

esimerkiksi mahdollisten hyvitysasioiden käsittelyn käräjäoikeuksilta lautakunnalle. Lautakunnan henkilöstömäärän pysyessä samana lisääntyvistä töistä huolimatta, voi tämä mielestäni vaikeuttaa lautakunnan mahdollisuuksia noudattaa sen velvollisuutta julkisuuden sekä oman toimintansa avoimuuden edistämisestä.

LÄHTEET

Alastaro, M., Vaittinen, T. & Åkerman, M. 2017. Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvuori, J. (toim.) Tutkimushaastattelun käsikirja. E-kirja. Tampere: Vastapaino. Saatavissa: https://kaakkuri.finna.fi/ [viitattu 13.9.2022].

EAO 17.12.2014 Dnro 4448/4/14. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 17.12.2014. Asiakirjapyynnön käsittelytapa käräjäoikeudessa. PDF-tiedosto. Saatavissa: https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4448/2014 [viitattu 5.10.2022].

EAO 18.2.2021 EOAK/3950/2021. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 18.2.2021. Tietopyyntö koskien potilasasiakirjoja. PDF-tiedosto. Saatavissa: https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/3950/2021 [viitattu 6.10.2022].

Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta. 2022. PDF-tiedosto. Saatavissa: https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM013:00/2021# [viitattu 24.10.2022].

Husa, J., Mutanen, A. K. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2., uud. p ed. Helsinki: Talentum.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. 4., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Kananen, J. 2015. Opinnäytetyön kirjoittajan opas – näin kirjoitat opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kantelu oikeusasiamiehelle. s.a. Eduskunnan oikeusasiamies. WWW-dokumentti. Saatavissa: https://www.oikeusasiamies.fi/kantelu-oikeusasiamiehelle [viitattu 5.10.2022].

Korpisaari, P., Pitkänen, O. & Warma-Lehtinen, E. 2022. Tietosuoja. 2., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

Kortteinen, J. 2022. Pääsihteeri. Haastattelu 11.10.2022. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta.

Kulla, H. 2018. Hallintomenettelyn perusteet. 10., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 30.12.2014/1327.

Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Mäenpää, O. 2020. Julkisuusperiaate. 4., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4.

Ratkaisuhaku. s.a. Eduskunnan oikeusasiamies. WWW-dokumentti. Saatavissa: https://www.oikeusasiamies.fi/r/ratkaisut [viitattu 5.10.2022].

Syrjintälautakunta, tapauksia ja oikeuskäytäntöä 2004–2014. 2015. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. WWW-dokumentti. Julkaistu 5.10.2015. Saatavissa: https://www.yvtltk.fi/fi/index/materiaalit/kirjanensyrjintalautakunnantapuksiajaoikeuskaytantoa2004-2014.html# [viitattu 16.10.2022].

Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412.

Voutilainen, T. 2019. Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet. 2., uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan työjärjestys. 2017. PDF-tiedosto. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Päivitetty 11.12.2017. Viranomaisen julkinen asiakirja.

Liite 1

Teemahaastattelun runko

Teema-alueet ja tarkentavia kysymyksiä

- Lautakunnassa käsiteltävät asiakirjat
    - minkä tyyppisiä asiakirjoja lautakunnassa käsitellään
    - hakemuksien ja niihin liittyvien asiakirjojen lisäksi muut asiakirjat tyypit
- Julkisuusperiaate lautakunnassa
    - ovatko lautakunnan asiakirjat julkisia (yleisöjulkisia), osittain julkisia vai pelkästään asianosaisjulkisia
        - asiakirjojen salaamisperusteet/salaamiskäytäntö lautakunnassa
    - onko vireillä olevan asian käsittely lautakunnassa julkista?
    - onko lautakunnan asiassa antama ratkaisu julkinen?
        - onko annettu ratkaisu yleisöjulkinen, viranomaisjulkinen vain asianosaisjulkinen?
    - julkisuuden toteuttaminen
        - minkälaisin keinoin lautakunta huolehtii viranomaisvelvoitteesta edistää julkisuuden toteutumista aktiivisesti?
        - minkälaisia tiedottamisen keinoja lautakunta käyttää sillä vireillä olevista asioista?
        - miten lautakunta tuottaa ja jakaa tietoa edistääkseen toimintansa avoimuutta?