

13.5.2026

EOAK/3233/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Susanna Lindroos-Hovinheimo

Esittelijä: Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

TIETOJEN SAAMISTA KOSKEVAN PYYNNÖN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Liikenne- ja viestintäviraston (jälj. myös Traficom) menettelyä virastolle 7.3.2025 tekemänsä tietopyynnön käsittelyssä. Kantelija oli 21.5.2025 lähettänyt myös asiaan käsittelyyn liittyen soittopyynnön. Virastosta ei ollut palattu asiaan. Kantelijan käsityksen mukaan tietopyynnot oli käsiteltävä välittömästi ja ainakin kuukauden sisällä.

Kantelija oli oheistanut kanteluunsa Liikenne- ja viestintävirastolle 7.3.2025 lähettämänsä viestin, jossa oli esitetty seuraavat kysymykset:

1. Montako lupaa on myönnetty BVLOS-toimintaan valvomattomaan ilmatilaan ilman ilmatilavarausta?
2. Mitkä havaintojärjestelmät (laitteisto, palveluntarjoaja nettipohjaisessa havainnoinnissa) ovat käytössä kullakin toimiluvan haltijalla?
3. Millä maantieteellisillä alueilla kukin toimija operoi?
4. Milloin kyseisiä operaatioita kukin toimija toteuttaa?
5. Jos havaintokeino on radiopuhelimen kuunteleminen, niin mitä radiotaajuutta käytetään?
6. Onko elektroninen havaintolaitteisto tai käytettävä radio UAS-laitteessa tai maassa? Jos maassa, niin missä suhteessa operointialueeseen?
7. Onko Traficomilla olemassa vaatimusta tosiallisesta havaintokyvykkyydestä, jossa huomioidaan esimerkiksi alueelliset katveet 150 metrin alapuolella ja vastaanottimien kattavuus toiminta-alueella vai voiko vaatimuksenmukaisuuden täyttää suorituskyvystä riippumatta?

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Liikenne- ja viestintäviraston selvitys. Selvityksessä virasto esittää seuraavaa.

2.1 Asian käsittelyn eteneminen Traficomissa

Vireillepanijan tiedonluovutuspyyntö on saapunut Liikenne- ja viestintäviraston kirjaamoon 7.3.2025 ja se on kirjaamon ruuhkasta johtuen kirjattu asianhallintajärjestelmään 18.3.2025. Tiedonluovutuspyyntö on sisältänyt seitsemän kysymystä, joista yksi kysymys on koskenut BVLOS-toimintaluvan (lennätys näköyhteyden ulkopuolella) haltijoiden määrää ja luvanhaltijatietoja valvomattomassa ilmatilassa. BVLOS-toimintaluvan haltijat on rekisteröity Drone-toimijarekisteriin, joka on osa liikenneasioiden rekisteriä.

Vireillepanija on tiedustellut tiedonluovutuspyyntönsä tilannetta sähköpostitse 9.5.2025 entuudestaan tietämältään miehittämättömän ilmailun tarkastajalta. Tarkastaja on edelleen samana päivänä vastannut asian olevan käsittelyssä viitaten asian diaarinumeroon. Vireillepanija on lisäksi jättänyt Traficomiin soittopyynnön 21.5.2025, joka on välitetty virastossa tiedonluovutusyksiköstä edelleen miehittämättömästä ilmailusta vastaavalle yksikönpäällikölle 23.5.2025.

Vireillepanijalle on toimitettu vastaukset hänen esittämänsä tietopyyntöön 3.6.2025 ja uudelleen 6.6.2025, mutta vireillepanijan sähköpostilaatikosta tuli virheilmoitus, ettei viestiä voitu toimittaa, sähköpostilaatikon ollessa täysi. Lopulta Traficomista on soitettu vireillepanijalle ja pyydetty toimivaa sähköpostiosoitetta aineiston toimittamiseksi. Vireillepanija vastaanotti aineiston 6.6.2025.

2.2 Tiedonluovuttaminen Traficomissa

Traficomissa tiedonluovutukset on jaettu useille eri vastuutahoille. Liikenneasioiden rekisterin tiedonluovutuksesta vastaa pääosin tiedonluovutusyksikkö, kun taas muutoin tiedonluovutusasioiden vastuu kuuluu kullekin asiaa käsitelleelle substanssiryksikölle. Tämä kantelun alainen tapaus on osoittanut, että tiedonluovuttamisen prosessi tilanteissa, joissa pyyntö sisältää sekä liikenneasioiden rekisterin tietoja sekä substanssitoiminnon laatimia erillisiä asiakirjoja, on epäselvä. Tietopyynnön käsitteleminen on viivästynyt Traficomissa edellä todetusta johtuen. Tiedonluovutuspyyntöä on siirretty eri yksiköiden välillä olettaen vastuun asiasta kuuluvan toisaalle, varmistamatta kuitenkaan, että tiedonluovutuspyyntö tulee käsitellyksi ajallaan.

Edelleen on tunnistettu, että substanssiryksikössä ei oltu seurattu aktiivisesti kyseisen tiedonluovutuspyynnön etenemistä. Tämän seurauksena 18.3.-3.6.2025 välisenä aikana tiedonluovutuspyyntöä on käsitellyt useampi käsittelijä ilman, että asiaa olisi keskitetysti koordinoitu. Tämä on aiheuttanut entisestään viivettä tietopyynnön käsittelyssä.

Traficomissa on tunnistettu tarpeita tarkentaa sisäistä prosessia näiltä osin sekä lisätä viestintää viraston sisällä vastaavantyyppisten tietopyyntöjen käsittelyjen osalta erityisesti niin, että vastuiden jakautuminen tiedonluovutusyksikön ja substanssiyksikön osalta on selkeä. Myös ulkoisessa viestinnässä on tunnistettu kehitystarpeita. Substanssiyksikössä on tunnistettu tarve laatia sisäinen työohje tietopyyntöjen käsittelystä, joka sisältää tarkemmat toimintamenetelmät. Lisäksi substanssiyksikölle on järjestetty viraston sisäistä koulutusta tietopyyntöjen käsittelemisestä tämän tapauksen käsittelyn aikana.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jälj. julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain soveltamisalaa koskevan 2 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään muun muassa oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista kuin myös viranomaisten velvollisuuksista julkisuuslain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 30/1998 vp, s. 53–54) todetun mukaan pykälässä on säännökset aineistosta, johon lakia sovelletaan. Asiakirjan käsite kattaa sekä perinteiset asiakirjat että sähköiset asiakirjat ja muut apuvälinein selville saatavissa olevat asiakirjat. Asiakirjana pidetään kirjoitetun tai kuvallisen esityksen lisäksi myös sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Edelleen perusteluissa esitetyn mukaan asiakirjan määritelmä merkitsee käytännössä sitä, että laki ja siten laissa tarkoitettu oikeus asiakirjan saamiseen ei ulotu kaikkiin niihin mahdollisiin merkkien yhdistelmiin, joita voitaisiin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tuottaa. Laissa tarkoitettuna asiakirjana ei pidettäisi sellaista talletettujen merkintöjen kokonaisuutta, joka muodostuisi eri käyttötarkoituksia varten talletetuista tiedoista. Perustelujen mukaan asiakirjan edellä kuvattu määrittely aiheuttaa sen, ettei viranomainen ole julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla velvollinen muuttamaan tietokoneohjelmiaan tai yhdistelemään eri käyttötarkoituksia varten laadittujen tiedostojen tietoja.

Edelleen perusteluissa esitetään seuraavaa:

”Sähköisten ja muiden uusien tiedontallennustapojen avulla aikaansaattujen asiakirjojen edellä kuvattu määrittely on ymmärrettävää julkisuusperiaatteen tarkoitus huomioon otettuna: viranomaisten asiakirjojen julkisuuden tarkoituksena ei ole olla yleinen tiedonhankintakeino sinänsä, vaan mahdollistaa tietojen saaminen viranomaisen toiminnasta viranomaisten toiminnan valvomiseksi ja muiden lain 3 §:stä ilmenevien tarkoitusten vuoksi. Eri asia on, että viranomaisen voi olla lain tiedonsaannin edistämistä koskevien säännösten perusteella velvollinen tuottamaan toimintaansa koskevia tilastoja ja muita asiakirjoja yleistä käyttöä varten. Lakiehdotuksen 21 § antaa lisäksi viranomaiselle oikeuden tuottaa ja luovuttaa tietopalveluna pykälässä tarkemmin säädettävin edellytyksin myös eri käyttötarkoituksia varten talletetuista merkeistä yhdistelemällä saatuja aineistoja.”¹

Totean, että asiakirjan pyytämistä koskevan julkisuuslain 13 §:n perusteluissa (HE 30/1998 vp, s. 70) esitetyn mukaan tietojensaantia koskevan pyynnön kohteena voi olla asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan tietopyyntöasia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen 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 tavanomaisesta suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

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

Säännöksen perusteluissa (HE 30/1998 vp, s. 82) todetaan muun muassa seuraavaa.

¹ Perusteluissa mainitun julkisuuslain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

”Kuten 5 §:n perusteluista ilmenee, julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuu muun muassa automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tallennettuihin loogisesti yhteenkuuluvista tiedoista muodostuviin viesteihin. Tämän vuoksi voi jäädä epäselväksi, voiko viranomainen tuottaa ja luovuttaa sellaisia tietoaineistoja, joissa on käytetty esimerkiksi useampaan eri tietojärjestelmään talletettuja tietoja.”

Perustuslaissa turvattuun hyvään hallintoon, jota konkretisoidaan hallintolaissa ja erityisesti sen 2 luvussa, kuuluu muun muassa asianmukainen asiakaspalvelu ja neuvonta.

Palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta koskevan hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Neuvonnasta säädetään hallintolain 8 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyä etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja on tietopyyntöön vastaamista koskevassa ratkaisussaan 25.8.2023 ([EOAK/3315/2023](#)) arvioinut myös tietoaineiston tuottamispyynnön käsittelyä. Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies totesi käsityksensä, että julkisuuslain 14 §:n sanamuodot kytkeytyvät ja lain menettelysäännökset ovat ensi sijassa tarkoitetut asiakirjapyyntöjen eivätkä niinkään tietoaineistojen tuottamispyyntöjen käsittelyyn, mutta toi myös esiin oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön tulkinnan laajentumisen siinä, milloin julkisuuslaissa säädettyjä menettelysäännöksiä on noudatettava. Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies korosti, että julkisuuslain soveltaminen ja tiedon antamista koskeva päätöksenteko ovat hallintomenettelyä, jossa tulee julkisuuslaissa säädettyjen menettelyvelvoitteiden lisäksi joka tapauksessa noudattaa soveltuvin osin hallintolain yleisiä menettelysäännöksiä. Siinäkin tapauksessa, että kyse olisi viranomaisen harkintavallan piiriin kuuluvasta tietoaineiston tuottamisesta eivätkä julkisuuslain määräaika säännökset soveltuisi, hyvä hallinto kuitenkin edellyttää, että tietoaineiston tuottamista pyytävän yhteydenottoihin vastataan, mahdolliset aineistopyyntöä koskevat epäselvyydet selvitetään ja täydennykset pyydetään sekä asia käsitellään viime kädessä ilman aiheetonta viivytystä.

3.2 Arviointi

Asiassa on kysymys Liikenne- ja viestintäviraston menettelystä kantelijan virastolle toimittamaan ja tietopyynnöksi nimeämään viestiin vastaamisessa. Liikenne- ja viestintäviraston selvityksen mukaan viesti on saapunut viraston kirjaamoon 7.3.2025 ja siihen on vastattu 3.6.2025. Vastaus on selvityksessä kerrotun viestin toimittamisessa olleen esteen vuoksi tosin saatu toimitettua kantelijalle muutamaa päivää myöhemmin eli 6.6.2025.

Hyvään hallintoon kuuluvan, hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen voidaan katsoa edellyttävän viranomaisen huolehtivan siitä, että hallinnossa asioivan yhteydenotot käsitellään ja niihin kyetään vastaamaan asianmukaisesti. Sen havaitseminen, mistä viraston puoleen kääntyneen asiassa on kysymys, on ensiarvoisen tärkeää kulloinkin kysymyksessä olevan asian asianmukaisen ja lainmukaisen käsittelyn kannalta.

Totean, että julkisuuslain mukaisen asiakirjapyyntö ja julkisuuslaissa tarkoitettun tietoaineiston tuottamispyyntö sekä myös hallintolaissa tarkoitettun tiedustelun ero voi olla joskus tulkinnanvarainen. Se, mistä näistä viranomaisen puoleen kääntyneen yhteydenotossa on kysymys, on kuitenkin merkityksellinen sovellettavaksi tulevan lainsäädännön eroavuuden vuoksi.

Julkisuuslain mukaan jokaisella on oikeus saada pyyntönsä perusteella tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Julkisuuslaissa on säädetty tarkat menettelysäännökset asiakirjapyyntöjen käsittelylle, ja – edeltä ilmenevästi – ehdottomat kahden viikon ja säädettyissä tilanteissa kuukauden pituiset määräajat pyynnön käsittelylle. Julkisuuslaissa tarkoitettu tietoaineiston tuottaminen on puolestaan viranomaiselle lähtökohtaisesti harkinnanvaraista. Julkisuuslaissa ei ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa harkinnanvaraisesti käsittelyyn otetun aineistopyynnön mukainen aineisto tulee toimittaa.

Hallintolain neuvontaa koskevan säännöksen on laillisuusvalvonnassa katsottu sisältävän viranomaisille yleisen veloitteen vastata viranomaisille niiden tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvissa asioissa osoitettuun asiallisiin yhteydenottoihin – myös muihin kuin nimenomaan vain henkilön omaa asiaa tai asiointia koskeviin. Tapauskohtaisesti on huomiota kiinnitettävä siihen, onko yhteydenotto sisällöltään ja muotoilultaan sellainen, että sen lähettäjän voidaan aiheellisesti olettaa saavansa yhteydenottoonsa vastauksen. Olennaista on, ettei viestin lähettäjä jää epä tietoiseksi siitä, mitä hänen yhteydenotolleen on viranomaisessa tapahtunut. Viranomaisella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaansa kuuluviin, asiallisiin tiedusteluihin.

Nähdäkseni kantelussa tarkoitettu kantelijan yhteydenotossa Liikenne- ja viestintävirastoon voi osin – eli jonkun tai joidenkin kysymysten osalta – olla kysymys rajanvedosta tietopyynnön ja tietoaineiston tuottamispyynnön välillä ja osin mahdollisesti kysymys myös tiedustelusta. Liikenne- ja viestintäviraston selvityksen perusteella virastossa ei kuitenkaan näyttäisi tehdyn tällaista arviota. Sitä, mistä kantelijan esittämässä kysymyksissä on tässä suhteessa ollut kysymys, en kuitenkaan voi laillisuusvalvojana lopullisesti ratkaista.

Oli kantelijan yhteydenotossa esittämässä kysymyksessä sitten kysymys julkisuuslaissa tarkoitettu asiakirjapyyntöä tai tietoaineiston tuottamispyynnöstä taikka mahdollisesti hallintolaissa tarkoitettu tiedustelusta, Liikenne- ja viestintäviraston menettely on ollut asiassa lainvastaista.

Sikäli kuin kysymys on ollut julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirjan antamisesta, Liikenne- ja viestintävirasto on laiminlyönyt noudattaa kyseisessä laissa säädettyjä määräaikoja. Mikäli kysymys ei ole ollut julkisuuslain tarkoittamasta asiakirjapyyntöä kantelijan yhteydenoton käsittely on joka tapauksessa aiheettomasti ja hyvän hallinnon vastaisesti viivästynyt. Selvityksessään Liikenne- ja viestintävirasto on myöntänyt pyynnön käsittelyn viivästyneen.

Saatan edeltä ilmenevät käsitykseni Liikenne- ja viestintäviraston tietoon. Lisäksi totean, että pidän Liikenne- ja viestintäviraston selvityksessä kerrottuja toimenpiteitä tietopyyntöjen käsittelyn kehittämiseksi tärkeinä.

Kantelussa on kysymys myös kantelijan 21.5.2025 jättämään soittopyyntöön vastaamisesta. Liikenne- ja viestintäviraston selvityksestä ei ilmene, onko soittopyyntöön vastattu, vai onko vastaamista mahdollisesti esimerkiksi pidetty tarpeettomana, kun vastaus kantelijalle on oltu toimittamassa suhteellisen pian soittopyynnön jättämisestä eli 3.6.2025.

Totean laillisuusvalvonnassa katsotun, että sikäli kuin viranomaisen ottaa asiakkailta vastaan soittopyyntöjä, myös niihin vastaaminen kuuluu hyvään hallintoon ja asianmukaiseen asiakaspalveluun.

Soittopyyntöön vastaamisen osalta katson riittäväksi saattaa edeltä ilmenevän Liikenne- ja viestintäviraston tietoon.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Liikenne- ja viestintäviraston menettelyn lainvastaisuudesta Liikenne- ja viestintäviraston tietoon. Lisäksi saatan viraston tietoon kohdassa esitetyn soittopyyntöihin vastaamisesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Liikenne- ja viestintävirastolle.