

Asia: VN/27452/2020/

## **Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta**

### **Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

**Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?**

-

### **Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset**

**Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?**

-

**Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?**

-

**Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?**

-

### **Muut mietinnön ehdotukset**

**Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?**

-

# Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

## Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

### 1 luku

#### 6 § Viranomaisen asiakirja

Lakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena on mietinnön mukaan ollut “viranomaisen asiakirjan” käsitteen - ja siten “viranomaisen asiakirjassa” oleviin tietoihin kohdistuvien tiedonsaantioikeuksien selkeyttäminen. Tällä pyritään siihen, että lain soveltaminen olisi helpompaa ja onnistuisi nykyistä laajemmin muiltakin kuin juridisen koulutuksen saaneilta. Lakiesityksessä ehdotetut muutokset “viranomaisen asiakirjan” määritelmään vaikuttavat tähän tavoitteeseen nähden pieniltä, joskin sinänsä kannatettavilta ja tarpeellisilta. Sitä ongelmaa, että julkisuuslain soveltaminen tietopyyntöihin vastattaessa vaatii monien spesifien juridisten käsitteiden hallintaa, ne eivät selvästi ratkaise – tietopyyntöjen käsittelyssä juridista tukea tarvittaneen ainakin THL:n kaltaisessa organisaatiossa laajasti jatkossakin.

THL pitää sinänsä perusteltuna muutoksena sitä, että viranomaisen “hallussa” olevien asiakirjojen sijaan viranomaisen asiakirjan käsitettä lähdetään määrittelemään “viranomaisen määräysvallassa” olevista asiakirjoista. Tämä selkiyttää määritelmällisesti tilannetta viranomaisen ulkoisilla palvelimilla olevien asiakirjojen suhteen – joskin ainakin THL:ssa on jo ennen tätä muutosta vakiintuneesti tulkittu, että myös ulkoisella palvelimella olevat asiakirjat ovat THL:n “hallussa”.

THL pitää hyvänä myös sitä, että ehdotetun 6 §:n 3 momentin 5 kohdan (nykyinen 5 § 4 momentti) sanamuodon lisäksi tulkintaa selkeytetään perusteluissa siten, että myös eri viranomaisissa työskentelevien käymä alustava ja epämuodollinen keskustelu, neuvottelut ja tietojenvaihto - myös silloin kun se on tallentunut sähköposteihin tai muihin asiakirjoihin - jää viranomaisen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle. 2020-luvulle tultaessa viranomaisten työskentelytavat ovat muuttuneet niin, että sähköposti ja erilaiset pikaviestipalvelut – joista lähtökohtaisesti syntyy asiakirjoja – ovat suurelta osin korvanneet kasvotusten ja puhelimesta käytäviä keskusteluita. Kuten muistiossa todetaan, tämä korostuu myös asioiden usein liittyessä usean viranomaisen toimialaan, jolloin mielipiteenvaihtoa tapahtuu usean eri viranomaisen virkamiesten kesken. THL pitää tällaisen alustavan ja epävirallisen viestinnän luottamuksellisuutta välttämättömänä viranomaisten tehokkaan ajatustenvaihdon turvaamiseksi. Viranomaisten julkisuusperiaatteen kannalta keskeiset viestit toisilleen olisivat jatkossakin julkisia.

THL kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että vaikka itse säännökseen ei ehdoteta muutosta, uuden 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa vaikutetaan linjattavan, että viranomaisen tekemät laskelmat (mm. koodaamalla tuotetut laskelmat) olisivat nykyistä tulkintaa laajemmin julkisuuslain “viranomaisen asiakirja”-käsitteen piirissä. THL pitää tällaista tulkintaa perusteltuna, jos koodia tai muuta laskentaa on käytetty suoraan yksilöihin kohdistuvassa päätöksenteossa. Niin ikään on tärkeää, että

yhteiskunnallisessa päätöksenteossa käytettyjä arvioita ja laskentaa avataan yleisölle riittävästi (vrt. viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa sekä edistää toimintansa avoimuutta).

THL tuottaa toiminnassaan yhteiskunnallista päätöksentekoa ja keskustelua varten valtavasti erilaisia raportteja, esityksiä, työpapereita, katsauksia ja verkkosivuja, joissa raportoidaan runsaasti lukuja ja kuvaajia. Yleensä näiden lukujen ja kuvaajien taustalla on (koodaamalla tai muutoin) tuotettua laskentaa. Tällaisen laskennan perusteita, aineistoja ym. avataan normaalien käytäntöjen mukaisesti lukujen ja kuvaajien esittämisen yhteydessä. Laskentaa itsessään ei tyypillisesti rutiininomaisesti "puhtaaksikirjoiteta" tai viimeistellä ulkopuolista lukijaa varten tai arkistoida tuotetun materiaalin yhteyteen. Harkinnanvaraisesti näin toimitaan, kun laskennan kattavalla avaamisella katsotaan olevan yhteiskunnallista tai tieteellistä arvoa. Onko tarkoituksena, että kansalainen voi jatkossa tietopyynnöllä saada esimerkiksi minkä tahansa viranomaisen raportissa olevan kuvaajan tai lukuarvon taustalla olevan laskennan (joka saattaa olla tallennettuna kuvaajan/lukuarvon tuottaneen työntekijän työkoneella tai paperisissa muistiinpanoissa)? THL:n huolena on, että kynnys konkreettisten lukujen ja kuvaajien esittämiseen viranomaisen julkaisuissa nousee, jos niihin liittyvää luonnosmaista laskentaa joudutaan nykyistä laajemmin työstämään julkaistavaan muotoon tai antamaan viimeistelemättömänä. Myös tällaiseen materiaaliin kohdistuvien tietopyyntöjen lisääntyminen voi käytännössä aiheuttaa saman reaktion. Tällöin viranomaisen toiminnan avoimuus voi paradoksaalisesti vähentyä.

## 2 luku

7 § Uudistettavassa julkisuuslaissa olisi kannatettavaa säätää tarkemmin hankinta-asiakirjat tai niiltä ilmenevät tietyt tiedot joko lähtökohtaisesti julkisiksi tai lähtökohtaisesti salassa pidettäviksi. Myös asianosaisjulkisuus ja yleisöjulkisuus olisi hyvä erotella toisistaan niin, ettei tulkintaepäselvyytilanteita voi syntyä. Yleisöjulkisuutta ei tulisi syntyä hankinta-asiakirjoista ainakaan tarjouksiin, tarjouksen vertailuun tai hankintasopimukseen.

10 §:n 1 momentin 6 kohdan maininta ja selkeytys kokonaishinnan julkisuudesta sekä toisaalta yksikköhinnan ja vertailuhinnan kuulumisesta liikesalaisuuden piiriin vastaisi voimassa olevaa tulkintakäytäntöä sekä oikeustilaa (KHO 2007:83), jonka mukaan " - - julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan sanamuodon mukaan tarjouksen hinta on tarjouksen tekijän liike- ja ammattisalaisuus, josta asianosaisella on kuitenkin oikeus saada tietoa, yksikköhintoja on pidettävä X Oy:n liikesalaisuuksina.". Tämä vastaisi julkisuuslakilausunnon kirjausta: "Asianosaiselle luovutettava tieto kokonaishinnasta ei sisältäisi yksikköhintoja tai esimerkiksi laatuvertailussa käytettyjä liikesalaisuuksia (TaVM 31/2016 vp, s. 24).".

11 §:ssä säädetään itseään koskevasta tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 2 momentissa todetaan, että henkilötietojen tarkastusoikeudesta säädetään erikseen. Käytännössä yhteydenotot voivat olla tulkinnanvaraisia sen suhteen, kumman lain nojalla omia tietoja pyydetään.

Julkisuuslain 12 §:n 1 momentin 2 kohdan valmistelun yhteydessä olisi myös suotavaa, että tarkasteltaisiin vielä laajemmin ja tarkemmin julkisuuslain sekä hankintalain suhdetta niin, ettei hankintalain yleisperiaatteet, erityisesti tasapuolisuus ja syrjimättömyys, julkisuuslain uudistuksen myötä vaarannu. Sivulla 141 on käsitelty tarjouspyynnön julkiseksi tulon hetkeä. On erityisen tärkeää säilyttää se hankintalain 69 §:n 1 momentin periaate, että tarjouspyyntö tulee julkiseksi vasta sen jälkeen, kun hankintailmoitus on julkaistu. Vain ei-julkisena tapahtuva hankinta-asiakirjojen valmistelu takaa hankintalain yleisperiaatteiden toteutumisen. Esimerkiksi tarjoajien tasavertaisen kohtelun periaate ei voi nähdäksemme toteutua, mikäli hankinnan valmisteluvaiheessa olisi jatkossa tietopyynnöllä mahdollista saada etukäteisesti tietoa valmisteilla olevien hankinta-asiakirjojen sisällöstä. Siten 12 §:n viranomaisen velvollisuutta antaa tietoja asioiden valmistelusta ei tulisi ulottaa hankinta-asiakirjojen valmisteluun ja hankinta-asiakirjojen julkisuus tai salassapito tulisi edelleen sitoa allekirjoitushetkeen, vaikka muiden asiakirjatyyppejen osalta se olisi sidottu esimerkiksi ehdotettuihin julkaisu-, lähetys- tai hyväksymishetkeen.

### 3 luku

-

### 4 luku

15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta.

Voimassa oleva julkisuuslaki mahdollistaa henkilötietojen hankkimisen viranomaisen asiakirjoista myös tapauksissa, joissa voidaan epäillä tietojen väärinkäyttöä esimerkiksi maalittamiseen tai hybridi vaikuttamiseen. THL kannattaa ehdotusta, jossa viranomaiselle jätetään harkintavaltaa tapauksissa, joissa on olemassa epäily henkilötietojen mahdollisesta väärinkäytöstä.

Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa tietosuoja-asetusta on kuitenkin tulkittu yksioikoisesti. Tietosuoja-asetuksen sanavapauden tai tiedonvälityksen vapauden turvaamiseksi tarkoitettuja poikkeuksia tulee tulkita suppeasti eli poikkeuksia sovelletaan vain siinä laajuudessa kuin GDPR:n normaalisoveltaminen estäisi esimerkiksi journalistiset tai akateemisen ilmaisun tarkoitukset. Suppean tulkinnan vuoksi ei voida yksiselitteisesti todeta, ettei näihin tarkoituksiin tarvita esim. tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaista käsittelyperustetta. Vedottaessa näihin poikkeuksiin tiedon pyytäjän tulisi pystyä perustelemaan viranomaiselle käyttötarkoituksellinen poikkeus ja poikkeuksen soveltamisala.

Henkilötietojen suojan ja julkisuuden yhteensovittaminen on erityisen tärkeä aihe. Henkilötiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia, mutta usein näitä on selkeästi vain esimerkiksi viranomaisissa työskentelevien nimet ja vastaavat tiedot. Henkilötiedot tulee suojata ja niitä ei saa luovuttaa tai käsitellä sellaisten henkilöiden toimesta, joilla ei ole käsittelyyn perustetta. Henkilötiedot tulee usein suojata vaikutuksiltaan vastaavin tavoin kuin salassapidettävät tiedot. Hyvin tavallisesti asiakirjoissa on henkilötietoa. Henkilötietoihin oikeuttavan perusteen tarkistaminen vie aikaa ja tekee asiakirjojen antamisesta kaksijakoisen, erityisesti silloin, jos asiakirja olisi julkinen, mutta henkilötiedot eivät, jolloin asiakirjasta tulee poistaa ko. tiedot. Henkilötiedon laajan määritelmän

takia henkilötietojen poistamisesta aiheutuu asiakirjan käyttökeltvottomuutta. Tämä on tilanne tälläkin hetkellä ja säännös on sinällään oikean suuntainen, mutta esitys ei tuo suurta helpotusta tähän toisinaan hankalaan tilanteeseen.

Ehdotetun 15 §:n mukaan luovutettaessa julkisia henkilöetoja saadaan niiden käyttötarkoitusta tiedustella vain, jos kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja merkitys yksityiselämän suojan kannalta tai jos pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 159) todetaan kuitenkin seuraavaa: ”Mikäli tiedon pyytjä ilmoittaa pyytämiensä tietojen käyttötarkoitukseksi henkilökohtaisen tarkoituksen, voidaan tiedot antaa, koska riskiä tietosuojasääntelyn vastaisesta käsittelystä ei ole tilanteessa, jossa yleistä tietosuojasetusta ei sovelleta. Tämä koskisi myös tilanteita, joissa tietoja luovutettaisiin henkilökohtaiseen käyttötarkoitukseen yleisen tietosuojasetuksen alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle.” Jäljempänä perusteluissa kuitenkin todetaan, että ”Käyttötarkoituksen arvioinnin mahdollisuus on perusteltua liittää sellaisiin tilanteisiin, joissa pyynnöstä selkeästi ilmenee sellaisia seikkoja, joiden perusteella tiedon pyytäjän oikeus käsitellä luovutettavia tietoja asettuu kyseenalaiseksi.”.

Edellä mainitun perusteella jää jossain määrin epäselväksi, onko perusteluissa olevaa viittausta tarkoitus tulkita siten, että jos pyynnössä on ilmaistu henkilökohtainen käyttötarkoitus, tätä lähtökohtaisesti uskotaan, vaikka esimerkiksi pyydettyjen tietojen määrä herättäisi epäilyksiä mahdollisesta muunlaisesta käyttötarkoituksesta ja kuinka vahvoja perusteita viranomaisella tulisi olla tämän kyseenalaistamisen tueksi. Erityisesti virkamiehiä ja työntekijöitä koskevissa laajoissa tietopyynnöissä, joita voivat olla esimerkiksi palkkatietoja tai nimikirjanotteita koskevat tiedot, saattaa toisinaan esimerkiksi pyynnön tekijän aiemman toiminnan perusteella herätä epäily siitä, että tietoja on tosiasiallisesti tarkoitus julkaista yleisesti saataville, vaikka näiden tietojen pyytäjät usein pyynnöissä ilmoittavat käyttötarkoituksen olevan henkilökohtainen.

## 16 § Tiedon antamisesta päättäminen

THL kannattaa lämpimästi ehdotetun 16 §:n sisällöltään uutta 5 momenttia, jolla viranomaiselle annetaan mahdollisuus kieltäytyä tietopyynnön käsittelystä, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Laitoksella on kokemusta sekä kohtuuttoman laajoista ja työläistä tietopyynnöistä, että tietopyynnöistä, joiden tarkoitus ei selvästi ole julkisuuslain mukainen tiedonhankinta viranomaisen toiminnasta (vaan esimerkiksi kiusanteko tai viranomaisen toiminnan hankaloittaminen tai kansalaismielipiteen kommunikoiminen viranomaisen käsittelyä edellyttävillä viesteillä). THL toivoo kuitenkin, että ainakin HE:n tekstissä ohjattaisiin nyt ehdotettua selvemmin tulkintaa tilanteessa, jossa henkilö tekee lyhyen ajan sisällä

lukuisia sinänsä kohtuullisen kokoisia tietopyyntöjä niin, että kokonaisuudesta muodostuu hyvin laaja ja työläs. THL:lla on esimerkiksi kokemus tilanteesta, jossa sama henkilö teki lyhyessä ajassa useita kymmeniä pyyntöjä, jotka suurimmaksi osaksi edellyttivät täsmentämistä ja joihin yleensä pyydettiin myös antamaan päätös. Pyyntö olivat käytännössä käsiteltävänä yhtä aikaa ja niiden käsittely edellytti poikkeuksellisia järjestelyjä. Tällaiset tilanteet huomioiden julkisuuslaissa olisi syytä selvemmin ottaa kantaa siihen, voidaanko tiedetysti saman pyytäjän (ainakin samanaikaiset) tietopyynnöt tietopyynnön kohtuullisuutta (ja myös käsittelyaikaa) arvioitaessa tulkita yhdeksi laajaksi pyynnöksi.

Ilmeisen kohtuuttomana käsittelemättä jätettyihin pyyntöihin pitäisi esityksen mukaisesti antaa suoraan valituskelvoinen hallintopäätös. Tällä pyritään mietinnön mukaan turvaamaan pyytäjän oikeusturvaa ja saattamaan asian käsittely tahoille, joilla on mahdollisuus vaikuttaa tietopyyntöjen käsittelyn resursointiin yksittäistä työntekijää paremmin. THL katsoo, että nämä tavoitteet voitaisiin saavuttaa riittäväällä tavalla myös, jos viranomaisen veloitettaisiin (kuten muissakin tilanteissa, joissa tiedon antamisesta kieltäydytään) perustelemaan kieltäytymisensä sekä aktiivisesti tarjoamaan mahdollisuutta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi. Näin ehkäistäisiin turhaa hallinnollista työtä tilanteissa, joissa myös pyytäjä perustellun vastauksen saatuaan ymmärtää pyyntönsä kohtuuttomuuden (esimerkiksi kohtuuttoman laajuuden tai työmäärän). THL:lla on kokemusta tilanteista, joissa tietopyyntö on ollut laajuudeltaan ja työmäärältään käytännössä mahdoton toteuttaa, ilman että pyynnön tehnyt on tätä pyyntöä tehdessään hahmottanut. Näissä tilanteissa tietopyynnön tehneellä ei useinkaan ole tarvetta hallintopäätökselle, vaan hän voi päästä hyvään lopputulokseen tekemällä uuden täsmällisemmän ja rajatumman tietopyynnön (tarvittaessa viranomaisen avustuksella). Tietopyynnön tehnyt voisi kuitenkin aina arvioida tämän tarpeensa itse ja halutessaan pyytää päätöksen.

Lisäksi THL kiinnittää huomiota siihen, että - erityisesti päätöksentekovelvoite huomioiden - tämä mahdollisuus jättää tietopyyntö käsittelemättä ei vaikuttaisi tarjoavan ratkaisuja tilanteisiin, joissa viranomaisen toimintaa pyrittäisiin lamauttamaan tai häiritsemään tietopyyntöjen tekoa joukkoistamalla tai muuten (esim. koneellisesti) masinoimalla. THL viittaa tällä tilanteisiin, joissa tietopyyntöjä tuotetaan massoittain ilman varsinaista tiedonsaanti-intressiä. Esimerkiksi yli tuhat yhtäaikaista tietopyyntöä vaikuttaisi THL:n arvion mukaan merkittävästi useimpien viranomaisten toimintaan. THL ei pidä tällaista ajatusta tiedonsaantioikeuksien väärinkäytöstä kaukaa haettuna, sillä laitoksella on kokemusta sekä (muun tyyppisten) kansalaisviestien joukkoistamisesta, että toistuvista tietopyynnöistä, joiden tarkoituksena ei vaikuttaisi olevan tietojen saaminen.

## 17 § Tiedon pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Mietinnön sivulla 78 on arvioitu tietopyynnön siirtovelvollisuuden laajentamista, mutta työryhmä pitää tarkoituksenmukaisempana ratkaisuna nykytilan säilyttämistä ja on todennut, että siirtovelvollisuuden sijaan em. tilanteissa on mahdollisuus arvioida, olisiko tietopyynnön siirtämiseen perusteltu syy laissa tarkoitettulla tavalla. Tämä jättää tulkinnanvaraa yksittäisille viranomaisille, jotka

voivat päätyä erilaisiin ratkaisuihin silloin, kun arvioidaan, pitäisikö siirtää tietopyyntö ratkaistavaksi viranomaiselle, jonka asian käsittelyyn asiakirja liittyy, vaikka asiakirja olisikin alkuperäisen tietopyynnön kohteena olevan viranomaisen hallussa. Voimassa olevat salassapitosäännökset suojaavat edelleenkin käsittelyä tietyssä viranomaisessa, jolloin oikeustilaa selkiyttäisi nimenomainen asiakirjan siirtovelvollisuus mainituissa tilanteissa.

## 18 § Määräajat

THL pitää erinomaisena sitä, että tietopyynnön käsittelyn määräajan alkaminen on ehdotetussa pykälässä (1 mom.) sidottu siihen, että tietopyyntö on "14 § 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilöity" eli siinä määrin yksilöity, että viranomainen voi käytännössä tutkia pyynnön. THL:lle saapuvat pyynnot vaativat usein täsmenämistä, ja pyynnön käsittely voi viivästyä mm. siksi, että pyynnön tehnyt ei välittömästi vastaa täsmennyspyyntöön. Viranomainen voi kuitenkin vastata pyyntöön vasta, kun on selvillä mitä asiakirjoja (tai niissä olevia tietoja) pyyntö koskee.

THL pitää erinomaisena myös sitä, että pykälään on otettu nimenomainen kannanotto siitä, että välttämättömään kuulemismenettelyyn käytettyä aikaa ei lasketa käsittelyn määräaikoihin. Tietopyyntöjen määräaikaisten puitteissa on ollut käytännössä mahdotonta toteuttaa kuulemisia ainakaan niin, että kuulemisaika olisi kohtuullinen. Selvä tarve kuulemiselle on kuitenkin toistuvasti ollut esimerkiksi, kun THL:ta on pyydetty tietoja, jotka saattavat olla luonteeltaan kolmannen liikesalaisuuksia.

Esitys ei kuitenkaan valitettavasti näyttäisi sisältävän muutosta, joka sallisi viranomaiselle tulevien tietopyyntöjen poikkeuksellisen määrän vaikuttaa määräaikoihin. THL:n arvion mukaan tällainen muutos olisi tarpeellinen ja perusteltu. Tällä hetkellä vain yksittäisen pyynnön koko ja työmäärä vaikuttaa sen käsittelyn määräaikaan. THL:n kokemuksen mukaan viranomaiselle tulevien tietopyyntöjen määrät voivat vaihdella suuresti. Pandemian aikana oli hetkiä, jolloin THL:lle tuli normaaliin verrattuna hyvin suuri – esimerkiksi yli satakertainen - määrä tietopyyntöjä (ja samalla valtava määrä muita kansalaisyhteydenottoja). Viranomainen ei käytännössä pysty kasvattamaan nopeasti tietopyyntöjen käsittelyn resurssiaan tällaisia yllättäviä ruuhkatilanteita vastaaviksi. Konkreettinen apu poikkeavien yksittäisten tilanteiden hoitamiseen olisi pyyntöjen käsittelyaikaisten pidentäminen 30 päivään - tämä mahdollistaisi myös poikkeavien järjestelyjen tekemisen nykyistä paremmin. Kaikkia tilanteita tämä ei toki ratkaisisi: yllä todetusti THL:n arvion mukaan useimmat suomalaiset viranomaiset eivät pystyisi käsittelyaikoja koskevia säännöksiä rikkomatta selviämään esimerkiksi tilanteesta, jossa internetissä leviävän joukkoistamiskampanjan seurauksena viranomaiselle saapuisi yhtä aikaa tuhat tietopyyntöä.

Määräaikaisten laskemiseen liittyen olisi lisäksi tarpeellista selvittää tulkintaa tilanteessa, jossa tietopyynnön tekijä "pilkkoo" tietopyyntönsä useaksi samanaikaiseksi tietopyynnöksi - voidaanko pyyntö tällaisessa tilanteessa arvioida laajaksi pidennettyä käsittelyaikaa edellyttäväksi pyynnöksi, vaikka yksittäiset (osa)tietopyynnot eivät sellaisia olisi? THL:n toiminnassa on ollut kohtuullisen

tavallista erityisesti pandemian jälkeen että (samat) kansalaiset tekevät useita yhtäaikaista tietopyyntöjä toistuvasti. Äärimmäisissä tilanteissa sama henkilö on tehnyt yhtä aikaa jopa useita kymmeniä tietopyyntöjä.

THL pitää hyvänä ja tarpeellisena, että pykäläkohtaisissa perusteluissa tuodaan ilmi mahdollisuus käsittelyajan pidentämiseen "poikkeuksellisissa normaaliaikojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa". Ilmeneekö tällainen mahdollisuus kuitenkin riittävällä tavalla itse ehdotetusta säännöksestä?

THL pitää hyvänä ja tarpeellisena myös sitä, että pykälässä selvennetään erilaiset mahdolliset tilanteet huomioiden sitä missä ajassa päätös tietopyyntöön on annettava. On hyvä, että tietopyynnön tehneen mahdollinen viivyttely päätöksen pyytämisessä ei lyhennä päätöksen tekemiseen käytettävissä olevaa aikaa, eikä päätöksen pyytäminen tietopyynnön tekemisen yhteydessä lyhennä laajan tietopyynnön (muuta) käsittelyaikaa.

THL pohtisi onko ylipäätään tarvetta olla jatkossa mahdollista pyytää päätöstä jo tietopyyntöä tehtäessä. Tällä hetkellä yhä useampi tietopyyntö tehdään sellaisten palveluiden tms. (esim. Tietopyyntö.fi) kautta, jotka automaattisesti lisäävät tietopyyntöön pyynnön saada myös valituskelpoinen hallintopäätös, jos pyynnöstä joltain osin kieltäydytään. Allekirjoitetun hallintopäätöksen laatiminen kuluttaa kuitenkin aina viranomaisen resursseja ja lisää hallinnollista taakkaa. Kun päätös pyydetään säännönmukaisesti jo pyyntöä tehdessä (ehkä ilman harkintaa osana käytetyn palvelun tarjoamaa vakiotekstiä), päätöksiä laadittaneen käytännössä myös tilanteissa, joissa niille ei ole aitoa tarvetta: tietopyynnön tehnyt olisi ymmärtänyt ja hyväksynyt perustellun kieltäytymisen, eikä ole aikeissa valittaa päätöksestä. Mikäli päätöksen voisi pyytää vasta viranomaisen vastauksen jälkeen, tällaisia turhia päätöksiä tehtäisiin vähemmän. Toinen vaihtoehto olisi päätöksen (edes nimellinen, tosiasiallisia kustannuksia vastaamaton) maksullisuus - myös tämä ohjaisi pyytämään vain tarpeellisia päätöksiä. Päätöksen tuottaminen aiheuttaa kuitenkin aina kustannuksia viranomaiselle.

## 5 luku

Ehdotettu 24 § mahdollistaa harkinnanvaraisesti uuden asiakirjan laatimisen tietopyynnön johdosta. Lakiin on ehdotettu uutta 24 §:n 3 momenttia, jossa säädettäisiin selvyyden vuoksi siitä, että asiakirjan luovuttaminen ei olisi enää harkinnanvaraista, jos viranomainen on jo aikaisemmin laatinut uuden asiakirjan 1 momentin perusteella. Lisäksi mietinnössä on tuotu esille oikeuskäytäntöä, minkä johdosta on tärkeä varmistaa, että tällaisten pyyntöjen toteuttamisessa on yhtenevä linja. Oikeuskäytännössä on katsottu, että vuosien ajan jatkuneessa harkinnanvaraisen tietopyynnön toteuttamisessa ei ole enää kysymys viranomaisen harkintavallan piiriin kuuluvasta tietoaineiston tuottamisesta pyynnöstä, vaan viranomaiselle voi toiminnan vakiintumisen myötä syntyä velvollisuus laatia pyydetty asiakirja tiedontuottamisvelvollisuutta koskevan säännöksen perusteella (KHO 2022:146).



Ehdotetun HE:n pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että asiakirjan laatimisesta veloitettavasta maksusta säädetään ehdotetun 40 § 6 momentissa. Kyseessä on yleinen säännös siitä, miten muissa kuin 7, 10 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa tietojen antamisesta perittävä maksu määrätään. Vaikka ei varmaankaan ole juridisesti epäselvää voidaanko asiakirjan laatimisesta periä maksu, THL:n pitäisi parempana, jos maksullisuus ilmenisi laista nykyistä selvemmin. Tämä olisi tarpeellista siksi, että asiakirjan laatimisesta perittävä maksu, sekä maksun lakiperusta, saataisiin kommunikoitua selvästi laatimista pyytävälle kansalaiselle.

## 6 luku

-

## 7 luku

35 § Säännös vastaa nykytilaa, mutta esityksessä voitaisiin arvioida vielä sitä mahdollisuutta, että säännös koskisi muitakin tahoja kuin Kansallisarkistoa. Asiakirjan arkistoiduksi tuleminen ei edellytä varsinaisesti muuta kuin, että asiakirjan säilytysaika on päättynyt (tiedonhallintalaki 21 §). Asiakirjojen siirrot Kansallisarkistolle voivat tapahtua kymmenien vuosien päästä niiden käytöstä tai siitä kun niiden säilytysaika on päättynyt, vaikkakin siirtosykli on nopeutumassa. Säännös asettaa eriarvoiseen tilaan ne asiakirjat, jotka on siirretty Kansallisarkistoon verrattuna niihin, jotka on arkistoitu muussa viranomaisessa. Säännöksen kannalta ei pitäisi olla väliä sillä missä asiakirjat arkistoidaan vaan sillä ovatko asiakirjat arkistoituja.

Päätösvallan pidättäminen Kansallisarkistoon siirron yhteydessä salassa pidettävien asiakirjojen antamisesta viranomaiselle tulisi rajoittaa vain välttämättömiin syihin, eli esimerkiksi turvallisuusviranomaisten asiakirjoihin, sillä vaarana on, että säännöstä käytettäisiin liiallisessa määrin julkisuutta kaventavasti.

## 8 luku

-

## Muut huomiot

### Muut mahdolliset huomionne?

Vaikka salassapitosäännösten tarkastelu ei mietinnön mukaan kuulunut mietinnön tuottaneen työryhmän toimeksiantoon, THL ehdottaa, että voimassa olevan julkisuuslain 24.1 §:n 27 kohtaa muutettaisiin siten, että salassapito koskisi sanamuodon mukaan myös epäillyille tehtyjä mielentilatutkimuksia - ei vain syytetyille tehtyjä mielentilatutkimuksia, kuten nykyisellään. Mielentilatutkimus on mahdollista tehdä jo ennen syytteen nostamista, eikä THL:n näkemyksen mukaan ole perusteltua kohdella näitä kahta tilannetta asiakirjojen salassa pitoa arvioitaessa eri tavoin.

Hepokorpi Kati  
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL