



# Valvira

Lausunto

11.05.2021

Asia: VN/27452/2020

## **Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Toteutuuko julkisuusperiaate asiamukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?**

Julkisuusperiaate toteutuu pääasiassa hyvin Valvirassa voimassaolevan lainsäädännön puitteissa.

#### **2. Liittyykö julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen (esim. asiakirjan käsite, asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta) haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?**

Julkisuuslain kohde:

Julkisuuslain sääntelyn lähtökohtana on korostuneesti viranomaisen asiakirja ja laissa on käytetty muun muassa termejä ”julkinen asiakirja” ja ”salassa pidettävä asiakirja”. Julkisuusperiaatteen kannalta keskeisintä on kuitenkin asiakirjojen sisältämä tieto. Julkisuuslaissa on tosin yksiselitteisesti säädetty muun muassa siitä, että asiakirjan julkisesta osasta on annettava tieto. Sääntely voisi vielä selkeämmin tuoda esiin sen, että tietoja ei kategorisoida julkisiksi tai salaisiksi ”asiakirjoittain”, vaan tiedon sisällön perusteella.

Lisäksi epäselvyyttä on aiheuttanut se, miten ja milloin julkisuuslakia sovelletaan lokitietoihin. On jäänyt epäselväksi missä määrin lokitiedot katsotaan viranomaisen asiakirjaksi ja milloin niitä mahdollisesti tulee luovuttaa maksutta tai maksua vastaan. Käytännössä lokitiedot ovat suurimmaksi osaksi salassa pidettäviä julkisuuslain 24 § 1 momentin 7 kohdan perusteella, mutta ne voivat kuitenkin olla osittain julkisia. Lokitiedot eivät lähtökohtaisesti ole sellaisia asiakirjoja, jotka olisivat

yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen julkisuuslain mukaisesti pitämästä asiakirjarekisteristä siinä käytettävän asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnusteen avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla. Valviran tulkinnan mukaan lokitietojen luovuttamisesta voisi siten periä maksu. Valvira katsoo, että lokitietojen käsittelyä ja luovuttamista olisi syytä tarkentaa lainsäädännössä, sillä kansalaisten kiinnostus lokitietoja kohtaan lisääntyy jatkuvasta ja lokitietoihin kohdistuneet tietopyynnöt aiheuttavat suuren määrän työtä viranomaisille.

Asianosaisen käsite ja omaiskantelijoiden tiedonsaantioikeus:

Valvira käsittelee muun ohella terveydenhuollon kanteluita, joissa potilas on kuollut ja joita saattavat vireille kuolleen potilaan omaiset. Epäselvyyttä on ollut siitä, ovatko omaiset kanteluasiassa julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla asianosaisia, ja onko heillä näin ollen oikeus saada Valviralta asiakirjoja, jotka koskevat kuolleen henkilön salassa pidettäviä terveydentila- ja hoitotietoja (potilasasiakirjatietoja).

KHO:n vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:9 kantelun tehneiden lähiomaisten on katsottu olevan käsiteltävänä olleessa kanteluasiassa asianosaisia. KHO on ottanut kyseisessä tapauksessa huomioon muun muassa Valviran käsittelemän kantelun laadun ja tarkoituksen sekä kantelijoiden aseman suhteessa vainajaan. Valvira on vakiintuneesti katsonut, ettei kuolleen henkilön hoidosta kannellut omainen ole kanteluasiassa asianosainen.

Koska edellä mainitun kaltaisissa tilanteissa on kysymys salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta, olisi hyvä määritellä lain tasolla se, onko - ja millaisissa tilanteissa - kantelija asianosainen toista henkilöä koskevassa kanteluasiassa. Sääntelyssä olisi perusteltua ottaa huomioon se, ettei kantelumahdollisuudesta muodostuisi perusteetonta keinoa saada toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja (potilasasiakirjatietoja ja potilasasiakirjajäljennöksiä) tilanteessa, jossa niihin ei muutoin olisi oikeutta.

Paljon työtä edellyttävät tietopyynnöt:

Valviralle tulee toisinaan tietopyyntöjä, jotka edellyttävät virastolle säädetyt tehtävät ja resurssit huomioon ottaen kohtuuttoman määrän työtä. Pyyntöihin vastaamisesta aiheutuva työmäärä sekä julkisuuslain tiukat aikarajat ovat omiaan johtamaan siihen, että ne olennaisesti viivästyttävät sellaisten viranomaisen lakisääteisten velvoitteiden suorittamista, jotka voivat olla viranomaisen ja yhteiskunnan näkökulmasta vielä tärkeämpiä ja kiireellisempiä kuin julkisuuslain mukaiset veloitteet (mm. potilas- ja asiakasturvallisuus).

Ennakoivat tietopyynnöt:

Valviralle tulee toisinaan ns. ennakoivia asiakirjapyyntöjä, jotka kohdistuvat vasta pyynnön jälkeen valmistuviin asiakirjoihin, esimerkiksi vastaisuudessa annettavaan ratkaisuun. Epäselvyyttä on aiheuttanut tällöin se, miten ja missä vaiheessa asiakirjapyyntöön tulisi vastata.

Yksi vaihtoehto olisi (asiakirjan pyytäjää informoiden) pitää asiakirjapyyntö vireillä siihen saakka, kunnes asiassa annetaan ratkaisu. Tällöin jäljennös ratkaisusta voitaisiin usein antaa pyynnön mukaisesti ainakin osittain ratkaisun valmistuttua, eikä asiakirjan pyytäjän tarvitsisi enää myöhemmin uusia pyyntöään. Toisaalta pyyntöön ei useinkaan olisi mahdollista vastata laissa säädetyssä määräajassa. Tällainen tulkinta olisi kuitenkin linjassa apulaisoikeuskanslerin päätöksen OKV/8/10/2021 kanssa.

Toinen vaihtoehto olisi vastata asiakirjapyyntöön esittäjälle heti, ettei asiakirjaa ole, ja antaa pyytäjälle kielteinen päätös. Tällöin asiakirjapyyntöön olisi mahdollista vastata lain säätämässä aikataulussa. Pyytäjälle ei kuitenkaan luonnollisesti olisi mahdollista antaa hänen pyyntönsä mukaista asiakirjaa, vaan hänen olisi uusittava pyyntönsä sitten, kun ratkaisu on annettu. Asiakirjan pyytäjälle ei useinkaan voida antaa tarkkaa aikataulua ratkaisun antamisesta, mikä edellyttää asiakirjan pyytäjältä sitä, että hän tiedustelee mahdollisesti useitakin kertoja asian käsittelyn vaihetta.

Laissa olisi perusteltua säätää menettelytavasta edellä mainituissa tilanteissa.

Salassapitosäännökset:

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28-kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja muun muassa tuomitusta henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy. Säännöstä koskevissa hallituksen esityksen (HE 30/1998) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että säännös koskisi paitsi vankeinhoidon ja kriminaalihuollon asiakirjoja, myös esimerkiksi oikeusministeriön tuomiolauselmajärjestelmään talletettuja tietoja. Säännös ei ole täysin selvä sen suhteen, miltä osin kyseiset tiedot ovat salassa pidettäviä muiden hallintoviranomaisten asiakirjoissa.

Käytännössä Valviran valvontapäätöksissä on usein tietoja esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitoimintansa yhteydessä tekemästään rikoksesta ja siitä saamastaan rikostuomiosta. Säännöksen sanamuodon perusteella on tulkittavissa, että tiedot olisivat esimerkiksi Valviran päätöksissä salassa pidettäviä. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus (KHO 2018:154) on kuitenkin tulkinnut säännöstä siten, että tuomitun saama rangaistus ei ole ollut hallintoviranomaisen päätökseen sisältyvänä ja siihen olennaisesti vaikuttaneena tietona salassa pidettävä.

Edellä mainittujen tietojen julkisuudesta/salassapidosta olisi perusteltua säätää tarkemmin lain tasolla.

## Käsittelyn määräajat:

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaiset asiakirjapyyntöön käsittelyn määräajat lasketaan siitä hetkestä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Usein pyyntö kuitenkin edellyttää täsmennystä ja voi olla jopa niin yksilöimätön, ettei sen perusteella voida tunnistaa pyydettyä asiakirjaa. Tilanteissa, joissa asiakirjatoimituksesta peritään maksu, on lisäksi ennen luovutusta saatava pyytäjän hyväksyntä sille, että hän on valmis maksamaan perittävän maksun. Mikäli tarvittava täydennys asiakirjapyyntöön saadaan viiveellä, asiakirjojen toimittaminen 14 §:n 4 momentissa mainituissa määräajoissa voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta. Tilanteita helpottaisi selventävä säännös siitä, että edellä mainittu määräaika lasketaan siitä hetkestä, kun viranomaisella on käytössään tarpeelliset tiedot (vähintäänkin asiakirjan yksilöivät tiedot) asiakirjapyyntöön käsittelemiseksi.

## Asiakirjapyyntöön täydentämistä koskeva määräaika:

Joissain tilanteissa asiakirjan pyytäjä ei vastaa hänelle osoitettuun täydennyspyyntöihin lainkaan, häntä ei tavoiteta, tai hän vastaa täydennyspyyntöön vasta pitkän ajan jälkeen (ks. edellä kohdassa ”Käsittelyn määräajat”). Tällaisia tilanteita varten olisi selventävää säätää nykyistä täsmällisemmin siitä, kuinka kauan asiakirjan pyytäjän on mahdollista täydentää pyyntöään. Tämä voisi ehkäistä tilanteita, joissa pyyntöä koskeva asia jää tarpeettomasti vireille, vaikka sen käsittelyä ei voida jatkaa puutteellisen pyynnön vuoksi. Luonnollisesti tämä ei estäisi asiakirjapyyntöön saattamista tarvittaessa uudelleen vireille.

## Valituskelpoista päätöstä koskeva pyyntö:

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin perusteella virkamiehen on asiakirjapyyntöstä kieltäytyessään annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Laissa ei kuitenkaan ole säädetty määräaikaa sille, missä ajassa asiakirjan pyytäjän on saatettava asia viranomaisen ratkaistavaksi. Valvirassa virkamies on käytännössä usein pyytänyt/kehottanut tiedon pyytäjää saattamaan asiakirjapyyntöä koskevan asian viraston käsiteltäväksi tietyssä määräajassa (esimerkiksi kahden viikon kuluessa), mutta tällainen virkamiehen asettama määräaika ei liene sitova, vaan tiedon pyytäjä voi lain perusteella saattaa asian vireille kyseisen määräajan jälkeenkin. Asia jää siten usein pitkäksi aikaa tai lopullisesti ”avoimeksi” siten, että viranomaisella ei tiedä, tyytyykö asiakirjan pyytäjä saamaansa virkamiehen päätökseen vai ei. Ajan kuluessa myös asian arviointiin vaikuttavat olosuhteet saattavat muuttua siten, että viranomaisella ja virkamies eivät enää arvioi asiaa samoin perustein.

## Muutoksenhaku:

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan virkamiehen on tietojen luovuttamisesta kieltäytyessään muun muassa annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Lain 33 §:n 3 momentin perusteella viranomaisen päätökseen haetaan muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Julkisuuslaki jättää osittain avoimeksi sen, missä tilanteissa viranomaisen päätökseen tulee olla muutoksenhakumahdollisuus. Joissain tilanteissa muutoksenhakumahdollisuus voi olla perusteltua silloinkin, kun asiakirjapyyntöön vastataan myönteisesti.

**3. Oletteko havainneet julkisuuslain yksittäisissä säännöksissä tai rakenteessa epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, jotka vaikeuttavat olennaisesti säännösten soveltamista? Nimetkää ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja kuvatkaa havaintoa tarkemmin.**

Ks. kohdat 2 ja 5.

**4. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutoksettoimintaympäristössä aiheuttaneet haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat lain soveltamiseen?**

Julkisuuslain 16 § 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Julkisuuslain 16 § 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Tämä tarkoittaa käytännössä, että myös henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin olisi mahdollista tulla tutustumaan paikan päällä, vaikka 16 § 3 momentissa mainitut vaatimukset eivät täytyisi. Teknologian kehittyessä melkein jokaisella on mahdollisuus ottaa kuvia ja tallenteita tutustuessaan asiakirjoihin ja tietoihin paikan päällä. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua lainsäädännön tasolla tarkentaa miten tähän tulisi suhtautua ja mahdollisesti kieltää kuvien ottaminen ja tallenteiden tekeminen.

**5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suoja koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulKL 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.**

Selventävä säännös tietosuojaja- ja julkisuuslainsäädännön välisestä suhteesta:

Viranomaiset asiakirjat (mm. päätökset) sisältävät tyypillisesti tietoja, jotka ovat tietosuojalainsäädännössä määritelty henkilötiedoiksi, mutta jotka eivät ole julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä tietoja. Tietosuojasetuksessa (86 artikla) ja tietosuojalaissa (28 §) on säädetty

mahdollisuudesta yhteensovittaa virallisten asiakirjojen julkisuus ja oikeus henkilötietojen suojaan. Tietosuojalaissa todetaan, että oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Käytännössä kaikki viranomaisella olevat henkilötiedot muodostavat osan viranomaisen ylläpitämää henkilötietojen rekisteriä, joten kaikkeen henkilötietojen luovuttamiseen tulisi tietosuojalain mukaan soveltaa julkisuuslakia. Julkisuuslain 16 § 3 momentissa todetaan kuitenkin, että viranomaisen henkilörekisteristä saa luovuttaa tietoja, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Tämä tarkoittaa käytännössä, että julkisuuslain säännös viittaa takaisin tietosuojasäädöksiin, joissa puolestaan todetaan, että asiakirjojen luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia. Nykytilanteessa ei siten ole säännelty selkeästi, mitä lakia sovelletaan viranomaisten tiedoista tapahtuvaan henkilötietojen luovuttamiseen, eikä myöskään sitä miten viranomaisen asiakirjoihin/tietoihin sisältyviä henkilötietoja saa luovuttaa.

Olisi myös perusteltua säännellä vielä selkeämmin siitä, että tietosuojalainsäädännössä esitetyt rajoitukset henkilötietojen käsittelylle eivät ole este asiakirjojen luovuttamiselle, vaikka asiakirjat onkin tallennettu sähköiseen asianhallintajärjestelmään.

Henkilötunnuksen luovuttaminen julkisuuslain perusteella:

Viranomaisen asiakirjaan sisältyy usein asianosaisen henkilötunnus, ja asiakirjaa saattaa pyytää asian käsittelyyn nähden täysin ulkopuolinen henkilö. Henkilötunnus ei ole nykyisen julkisuuslain perusteella salassa pidettävä tieto, mutta tietosuojalain 29 §:ssä on säädetty rajoituksia henkilötunnuksen käsittelylle. Edellä mainittu tietosuojalain säännös huomioon ottaen henkilötunnuksen luovuttamisesta asianosaiselle aiheutuva haitta/riski vaikuttaa usein suuremmalta kuin siitä aiheutuva hyöty tiedon pyytäjälle. Tämä koskee etenkin tilanteita, joissa tiedon pyytäjä ei ole nimenomaisesti kiinnostunut asianosaisen henkilöllisyydestä. Olisi tarkoituksenmukaista selventää julkisuuslaissa missä tilanteissa henkilötunnuksen voi luovuttaa.

Muutoksenhaku:

Tiedon pyytäjät eivät useinkaan ilmaise, onko kyse julkisuuslain mukaisesta vai tietosuoja-asetuksen mukaisesta pyynnöstä, mikä saattaa aiheuttaa tulkintaepäselvyyttä silloin, kun tiedon pyytäjällä on oikeus saada tiedot molempien säädösten perusteella. Hallintoasian asianosainen saattaa pyytää asiaa käsitteeltä viranomaiselta esimerkiksi ”kaikki häntä koskevat tiedot”. Toisinaan voi olla vaikeaa tulkita (ja tiedon pyytäjän vaikea yksilöidä), pyytääkö hän rekisteritietoja vai asiakirjoja. Tulkintaongelma saattaa syntyä esimerkiksi siitä, ovatko viranomaisen asianhallintajärjestelmään tallennetut tiedot rekisteritietoja vai asiakirjoja.

Mikäli edellä mainitussa tilanteessa pyyntöön annetaan joltain osin kielteinen vastaus ja tietopyyntöön sovelletaan sekä tietosuojasäädöksiä että julkisuuslakia, myös muutoksenhakuun on

ohjattava molempien sääntelykokonaisuuksien perusteella. Muutoksenhakuohjauksesta voi näin tulla tiedon pyytäjälle vaikeasti tulkittava.

Tiedon antamisesta perittävä maksu:

Silloin, kun tiedon pyytäjällä on tiedonsaantioikeus sekä julkisuus- että tietosuojalainsäädännön perusteella (esim. em. kohdassa ”Muutoksenhaku” kuvattu tilanne) ja häntä koskevaa aineistoa on paljon, tulee harkittavaksi se, laskutetaanko tiedon pyytäjää tietopyyntöön vastaamisesta. Tällöin epäselvää voi olla, määräytyykö maksullisuus julkisuuslain 34 §:n vai tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5-alakohdan perusteella.

## **6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysääntöksiin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?**

Valituskelpoinen päätös:

Ylimpien laillisuusvalvojen vakiintunut tulkintakäytäntö on, että pyydetessä viranomaiselta tietoa tai asiakirjaa, jota viranomaisella ei ole, viranomaisen on annettava tietopyynnön esittäjälle mahdollisuus saada asiasta valituskelpoinen päätös. Julkisuuslaissa tulisi olla näitä tilanteita varten erityinen säännös, jonka mukaan valituskelpoista päätöstä kyseisissä tilanteissa ei tarvitse antaa. Tietopyytäjän oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan näissä tilanteissa, vaikka tällä ei annettaisikaan muutoksenhakuoikeutta.

## **7. Minkälaisia toimia organisaationne jokapäiväisessä työssä on tehty julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi?**

Julkisuuslain ja julkisuusperiaatteen osaamiseen on kiinnitetty huomiota. Lisäksi tietopyynnot on virastossa priorisoitu.

## **8. Koetteko, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu organisaatiossanne riittävällä tavalla? Onko organisaatiossanne riittävä ja ajantasainen osaaminen lain soveltamisesta?**

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano liittyy Valviran lakisääteisiin tehtäviin ja näin ollen niitä ei ole eroteltu. Esimerkiksi tietopyyntöihin useimmiten vastaa asian valmistelija. Valviralla on kuitenkin tehtäviin nähden niukat resurssit, joten joissakin tapauksissa määräaikojen noudattaminen vaarantaa muiden lakisääteisten tehtävien hoitamista, kuten edellä on todettu.

Valvirassa työskentelee useita oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita henkilöitä ja heillä on lain soveltamisen osaamista ja kokemusta.

**9. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.**

-

**10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.**

Valviralla on laaja tiedonsaantioikeus valvonta-asioissaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat lainsäädännön perusteella velvollisia antamaan Valviralle ja aluehallintovirastoille niiden pyytämät ilmoitukset, selvitykset ja selitykset, ja ammattihenkilöillä on kyseisiin viranomaisiin nähden totuudessapysymisvelvollisuus.

Valvira ja aluehallintovirastot saavat toisinaan poliisilta ja syyttäjältä tietopyyntöjä, jotka kohdistuvat asioihin, joissa ammattihenkilöt ovat antaneet edellä mainitun velvoitteen perusteella selvityksiään. Koska ammattihenkilöillä on rikosprosessissa ns. itsekriminointisuoja ei heillä siten ole totuudessapysymisvelvollisuutta, tietojen antaminen rikosprosessissa käytettäväksi on valvontaviranomaisen näkökulmasta erittäin ongelmallista voimassa olevien säännösten perusteella. Valvontaviranomainen ei voi käsityksensä mukaan luovuttaa poliisille/syyttäjille terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaviranomaiselle antamia selvityksiä ilman terveydenhuollon ammattihenkilön nimenomaista ja tietoista suostumusta. Tämä olisi hyvä selkeyttää lainsäädännössä.

Henriksson Markus  
Valvira

Aaltonen Jonna  
Valvira