

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?**

Aluehallintovirastojen valtakunnallinen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue (HAKE), joka toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä, on koordinoinut aluehallintovirastojen ja HAKEn yhteistä lausuntoa. Lounais-Suomen aluehallintovirasto ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet ovat ilmoittaneet toimittavansa erilliset lausuntonsa oikeusministeriölle.

Kuntalain 10.2 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Ehdotettu muutos on omiaan laajentamaan aluehallintovirastojen laillisuusvalvonnan ulottuvuutta erityisesti kuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen toimintaan kansalaisten tekemien hallintokantelujen perusteella.

**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

HAKE pitää hyvänä, että ehdotetun 1.2 §:n momentin sanamuodossa tuodaan nimenomaisesti esiin julkisuusperiaatteen merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. HAKE myös kannattaa eduskunnan täysistunnon, valtuuston ja muiden kunnallisten toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntojen käsittelyn julkisuutta koskevan viittaussäännöksen poistamista. Käsittelyjulkisuus sopii paremmin säänneltäväksi kyseisen viranomaisen asian käsittelyä koskevissa menettelysäädöksissä, kuten perusteluissa todetaan.

Olenneisen hyvä ja tarpeellinen muutosehdotus näkyy 2.1 §:n sanamuodosta, jonka mukaan laissa säädetään asiakirjassa olevien tietojen salassapidosta eikä asiakirjojen salassapidosta, kuten voimassa olevassa laissa. Tämä sanamuoto täsmentää lain nykyiseen toimintaympäristöön.

Ehdotettu uusi 3 §, joka säätää julkisuuslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön, on hyvä nykyisen soveltamistilanteen selkeyttäjä.

Lakiluonnoksen 6.1 §:ssä asiakirjan määritelmä perustuu tallenne -sanaan. HAKEn näkemyksen mukaan tallenne -sana säännöstekstissä saattaa aiheuttaa miellelyhtymän siitä, että asiakirjan määritelmä ei kata perinteisiä paperisia asiakirjoja ja niihin sisältyvää tietoa eli asiakirjoja fyysisellä paperialustalla, vaikka tarkoitus olisi nimenomaan kuvata näitäkin.

Muu tallenne -määritelmän sisällön kuvaus s. 114-116 jäänee perusvirkamiehelle epäselväksi, vaikka määritelmä on tulossa yleislakiin. Perustelut kaipaavat näiltä osin selventämistä selkokielelle. Perusteluissa lausutaan muun ohella, että ”Esimerkiksi eri alustoilla ja tietovarannoissa olevat merkit

voivat muodostaa asiakirjan, jos ne käyttötarkoituksensa perusteella kuuluvat yhteen. Kyse on siten merkkien loogisesti rajatusta yhteydestä ja niiden muodostamasta tiedosta.” Ja edelleen ”Tallenteeseen liittyvät merkinnät voivatkin sijaita pirstaloituneina ja rakenteisina eri tietokannoissa ja -järjestelmissä eikä vain esimerkiksi viranomaisen asianhallintajärjestelmässä.” Tai ”Koska erilaisten tietojen yhdistely on kuitenkin mahdollista, tiedonsaantioikeus kohdistuu tosiasiaassa myös sellaisiin merkkeihin, joita viranomainen ei itse välttämättä yhdistele, eli niin sanottuihin potentiaaliin asiakirjoihin.”

Perustelujen sivulla 118 lausutaan, että ”Joissain tapauksissa viranomaisen haltuun voi tulla asian käsittelyn yhteydessä asiaan liittymätöntä aineistoa, jota ei ole tarkoituksella otettu haltuun.” Edellä mainitun menettelyn suhdetta tiedonhallintalain 25.1 §:n mukaiseen viranomaiselle saapuvan asiakirjan rekisteröintivelvollisuuteen tulisi avata perusteluissa ja erityisesti siltä kannalta, mitä kyseisille asiakirjoille on suotavaa tehdä, jos niitä ei oteta haltuun. Näiden asiakirjojen siirtäminen tai palauttaminen edellyttää HAKEn käsityksen mukaan niiden rekisteröimistä (haltuun ottamista), ellei niitä ole oikeutta hävittää suoraan saapumisen jälkeen.

HAKE pitää hyvänä, että ehdotuksen 6.3 §:ssä sääntelyn perusteluja on päivitetty konkreettisilla esimerkeillä eri kohtien soveltamisesta. Tällä on saatu täsmennystä siihen, mitä asiakirjoja ei nykytilanteessa pidetä viranomaisen asiakirjana, kun asian käsittely tapahtuu sähköisesti monimuotoisessa toimintaympäristössä ja uudella työkentelytavoilla.

## **2 luku**

HAKE pitää nykytilanteessa hyvänä ehdotuksen 7 §:n mukaista muotoilua, jonka mukaan jokaisen tiedonsaantioikeus kohdistuu asiakirjassa olevaan julkiseen tietoon, vaikka jatkossakin tietopyynnöt voivat perustelujen mukaan kohdistua asiakirjoihin tai asiakirjoissa oleviin tietoihin.

## **3 luku**

Ehdotuksen 12 §:n mukaiset säännökset ja perustelujen täsmennykset ovat tarpeellisia nykyisen sähköisen asian käsittelyn ja eri säädösten yhteensovittamisen takia. Viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tuleminen käsite on hyvä muuttaa tiedonsaantioikeuden alkamiseksi viranomaisen asiakirjasta, jotta tilannetta ei sekoiteta asiakirjan julkaisemiseen tai julkistamiseen.

Perusteluissa on myös tuotu esiin, että lainsäädännössä 6 §:n mukaisiin asiakirjatyyppeihin ei ole kytketty säännönmukaista allekirjoittamisen tai varmentamisen vaatimusta. Tiedonsaantioikeuden alkamisen kytkeminen asiakirjan hyväksymiseen allekirjoittamisen sijasta on täten lähtökohtaisesti

sääntelyä selkeyttävä muutos. Toisaalta se, milloin erityyppiset asiakirjat on eri viranomaisissa katsottava julkisuuslain tarkoittamalla tavalla hyväksytyiksi, saattaa aiheuttaa soveltamishaasteita.

#### 4 luku

Ehdotuksen 14.1 §:n perusteluissa olisi hyvä avata, konkretisoida ja havainnollistaa konkreettisin esimerkein, mitä asiarekisterillä ja toisaalta sen ulkopuolisilla hakemistoilla tarkoitetaan sen sijaan, että viitataan pelkästään tiedonhallintalain 25 §:ään. Viittaustekniikan käyttäminen tekee lain perustelujen lukemisesta raskaslukuista ja hankalaa.

Ehdotuksen 14.2 §:n perusteella, jos tiedon pyytäjällä ei ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään, asiarekisteriin ei tiedonhallintalain 26 §:stä poiketen tarvitse rekisteröidä asian vireille panijaa. HAKE pitää säännöksen muotoilua tämmöisenään epätarkoituksenmukaisena ja tulkinnanvaraisena. Vireille panija ilmenee pääsääntöisesti aluehallintovirastoille tulevista tietopyynnöistä. HAKELLE jää ehdotuksen perustelujen perusteella epäselväksi, tulisiko vireille panija jättää kirjaamatta myös tapauksissa, joissa vireille panija on tiedossa, jos tiedon pyytäjällä ei ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään. HAKE katsoo, että kirjaamon kirjaajien on käytännössä mahdoton selvittää saapuneesta tietopyynnöstä, tarvitseeko siitä rekisteröidä asian vireille panijaa vai ei. Kirjaamo ei pysty ennakolta tietämään, onko tietopyynnön tekijällä oikeus pyytämiinsä tietoihin, liittykö pyynnön toteuttamiseen maksuja tai vaatiiko tietopyynnön tekijä lopulta valituskelpoista päätöstä. Sama pätee myös niissä tapauksissa, joissa vireille panija ei olisi ilmoittanut henkilöllisyyttään vireillepanon yhteydessä. Pelkän anonyymin koodin kirjaaminen asianhallintajärjestelmään johtanee useimmissa tapauksissa myöhemmin aikaa vieviin asianhallintaan liittyviin selvittelyihin varsinaisen tietopyyntöasian selvittelyn lisäksi.

Ehdotettu 15 § on tarpeellinen säännös, joka lähtökohtaisesti selkeyttää julkisuuslain ja tietosuojasääntelyn yhteensovittamista julkisten henkilötietojen osalta. Viranomaisen asiakirjojen julkisuutta ja henkilötietojen suojaa koskeva voimassa oleva sääntely on kaivannut tältä osin avaamista ja täsmentämistä. Julkisten henkilötietojen luovuttamisen edellytyksenä ei lähtökohtaisesti olisi luovutettujen tietojen käyttötarkoituksen selvittäminen. Toisaalta säännöksen ehdotetut sanamuodot jättävät paljon harkintavaltaa sen suhteen, täytyvätkö julkisten henkilötietojen käsittelyä koskevien lisätietojen pyytämisen edellytykset yksittäisessä tietopyyntöasiassa. Lähtökohtaisesti julkisten henkilötietojen tallennus- ja luovuttamistapakaan ei enää määrittäisi selvitysvelvoitetta siitä, olisiko tiedonsaajalla oikeus tallettaa ja käyttää pyytämiään henkilötietoja. HAKE toteaa, että luovuttamiseen sisältyvien erityisten riskien arviointi voi olla hyvin haasteellista yksittäistapauksessa.

Ehdotuksen perustelujen mukaan sääntelyä tulisi soveltaa voimassa olevasta laista poiketen myös tilanteissa, joissa henkilötiedot annetaan nähtäväksi viranomaisen luona tai suullisesti. HAKE katsoo, että julkisten henkilötietojen luovuttamisen edellytyksiä koskevat ennakkolliset varmistelutoimet lisäävät viranomaistyötä, kun kyseessä ovat laajemmat aineistot, joihin halutaan tutustua paikan päällä tai joista halutaan tietoja suullisesti. Toisaalta se, väheneekö ennakkollinen selvittelytarve käytännössä sähköisten tietopyyntöjen yhteydessä jää nähtäväksi, kun otetaan huomioon

itsenäisten aluehallintovirastojen luonne ja tehtävät monialaisina lupa-, valvonta- ja oikeusturvavirastoina, muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon aloilla.

Ehdotuksen perustelujen s. 154 mukaan voimassa olevasta laista poiketen luovutusrajoituksessa sääntelykohteena olisi myös muut kuin viranomaisen henkilörekisteristä annettavat henkilötiedot. Tätä soveltamisalan laajennusta tulisi täsmentää konkreettisin esimerkein: missä muualla kuin viranomaisen erilaisten henkilörekisterien sisältämissä asiakirjoissa / tiedoissa olevat henkilötiedot kuuluvat säännöksen soveltamisalaan. Tässä yhteydessä tulisi avata 15 §:n suhde esimerkiksi ehdotettuihin 6 §:ään, erityisesti 6.4 §:ään, ja 12 §:ään. Tämäkin soveltamisalan laajennus tulee todennäköisesti käytännössä lisäämään viranomaisten tietopalvelun työtä ja tulkinta- ja soveltamishaasteita, vaikka tarkoitus olisi hyvä.

Säännöksestä tulisi käydä ilmi, tuleeko viranomaisen ohjeistaa tai miten viranomaisen tulee ohjeistaa julkisten henkilötietojen luovuttamisen yhteydessä tietojen saajan vastuuta siitä, että saaja toteuttaa henkilötietojen käsittelyn lailliset edellytykset.

HAKE katsoo, että 16.3 §:ää olisi tarpeen täsmentää siltä osin, että tuleeko tietopyynnön tekijälle ilmoittaa määrällinen hinta-arvio kyseisen pyynnön edellyttämien toimenpiteiden aiheuttamista kustannuksista.

HAKE katsoo, että ehdotuksen 16.5 §:n sääntely viranomaisen oikeudesta kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta on erittäin kannatettava. Edellytyksenä olisi, että pyyntö edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Tähän liittyen perusteluissa todetaan muun ohella, että viranomaisella tulee olla riittävät resurssit tietopyyntöjen toteuttamiseen. HAKE toteaa, että tämä ei ole yksin virastojen ja viranomaisten omassa määräysvallassa. Vähentyneiden resurssien puitteissa ei välttämättä ole myöskään mahdollisuutta uudelleen järjestelyihin ja työvoiman kohdentamiseen puoleen tai toiseen siitä huolimatta, että esimerkiksi tietopyyntöjen määrä on viime vuosien aikana moninkertaistunut ja niiden laatu on tullut haasteellisemmaksi. Tietopyyntöjen toteuttaminen monialaisessa virastossa vaatii myös syvällistä osaamista, joka kertyy kokemuksen myötä.

Ehdotetussa 18 §:ssä säädetään tietopyynnön toteuttamisen määräajoista. HAKE pitää oikein hyvänä, että pyynnön täsmentämiseen ja mahdolliseen asianosaisen kuulemiseen liittyvää aikaa ei lasketa mukaan määräaikoja laskettaessa. Tiedonpyytäjälle ehdotettu 14 vuorokauden ilmoittamisaika siihen, haluaako hän valituskelpoisen päätöksen, on myös hyvin tarpeellinen ja nykyistä tilannetta selkeyttävä sääntely.

## 5 luku

Ehdotetun 24 §:n mukaan viranomainen voi pyynnöstä laatia yhteen tai useampaan asiakirjaansa sisältyvistä tiedoista yhdistelemällä uuden asiakirjan, jos asiakirjan luovuttaminen ei ole vastoin sitä, mitä salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään. HAKE toteaa, että tämän tyyppiset laajojakin tietoaaineistoja koskevat tietopyynnöt ovat lisääntyneet huomattavasti viime vuosina. Pynnön toteuttamiseen ja esimerkiksi kokonaan uuden taulukon luomiseen tiedoista, joita ei voi löytää suoraan asianhallintajärjestelmän avulla ja jotka on erikseen etsittävä ja yhdisteltävä laajojenkin asiakirja-aineistojen ja eri rekisterien sisältä, voi kulua todella paljon aikaa, mikä on poissa muista tehtävistä. Vaikka säännös on jo sanamuotonsa perusteella lähtökohtaisesti ehdollinen ja jättää harkinnanvaraa toteutuksen suhteen, HAKE pitäisi hyvänä, että tähän säännökseen avattaisiin näkyviin sen suhdetta 16 §:n 5 momentin mukaiseen viranomaisen kieltäytymisoikeuteen. HAKEn näkemyksen mukaan tämän tehtävän harkinnanvarainen toteuttaminen tulisi erikseen huomioida myös maksun määräämisen edellytyksissä, koska pynnön kohteena ei ole substanssitehtävien yhteydessä syntynyt asiakirja ja sen sisältämät tiedot. Kyse on aikaa vievästä selvittelystä ja tietojen yhdistelemisestä kokonaan uudeksi pynnön mukaiseksi tietokokonaisuudeksi.

Ehdotetun 24 §:n 3 momentin yhteyteen olisi hyvä laittaa näkyviin, että jo aikaisemmin laaditun asiakirjan luovuttamisesta ei voisi lähtökohtaisesti periä maksua. Tämä ehdotuksen perusteluissa mainittu tieto on sinänsä nykyistä asiantilaa selkeyttävä mm. eri medioiden tekemiin samanlaisiin tietopyyntöihin liittyen.

## 6 luku

Ehdotetun 26.2 §:n perusteluissa on avattu muun ohella sivullisen käsitettä, mikä on tarpeellinen parannus nykytilanteeseen verrattuna.

HAKEn näkemyksen mukaan 30.2 §:n sisällön ja soveltamisen kannalta olisi hyvä kiinnittää huomiota myös 28.1 §:n 15 kohtaan. Se koskee muun ohella niitä tapauksia, joissa valvontaviranomaiselle tehdään ilmoitus mahdollisesta lainvastaisesta toiminnasta. Voimassa olevan lain perustelujen ja oikeuskäytännön perusteella ilmoittajan nimeä on suojattu tietopyynnön yhteydessä, jos tiedon antaminen ilmoittajasta vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumista vastaisuudessa tai olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

Ehdotettu 31 §, joka koskee salassapitomerkintää, on lähtökohtaisesti käytännön menettelyä selkeyttävä uusi säännös. HAKE kaipaisi kuitenkin täsmennystä 1 momentin sanamuotoon, kun otetaan huomioon 10.2 §:n 1 kohdan sääntely siitä, että asianosaisella ei ole 1 momentin mukaista tiedonsaantioikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.

Säännöksen 2 momentin mukaan salassapitomerkinästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Perustelujen mukaan ”miltä osin” viittaa erityisesti tilanteisiin, joissa voidaan konkreettisesti osoittaa jokin salassa pidettävä osa, kuten liite tai kappale tekstissä. Perustelujen perusteella merkintää ei voida tehdä vain asiarekisteriin tai asiakirjan metatietoihin sellaisella tavalla, jossa se ei välity asianosaiselle. Tässä yhteydessä jää epäselväksi, miten tuo salassapitomerkintä on käytännössä laillisesti toteutettava: tuleeeko ko. kohta esimerkiksi kirjoittaa erilaisella fontilla alkuperäiseen arkistoitavaan asiakirjaan vai tulisiko mainitun kohdan viereen asiakirjan marginaaliin merkitä salassapitomerkintä tms. Tämä on joka tapauksessa omiaan aiheuttamaan lisätyötä asian käsittelyssä. Käytännön toiminnan kannalta vieraaksi ja toteutustavaltaan epäselväksi jää myös perusteluissa mainittu vaihtoehto, jonka mukaan merkintä voitaisiin tehdä asiakirjaan liitettävään erilliseen asiakirjaan silloin, jos merkintöjen tekeminen asiakirjaan tai merkinnän muuttaminen ei ole teknisesti mahdollista. Tätä vaihtoehtoa olisi tarpeen avata käytännön kannalta.

## 7 luku

Ehdotetussa 32.2 §:ssä ja sen perusteluissa on täsmennetty suostumuksen antamismenettelyä, mikä on tarpeellinen parannus nykytilanteeseen verrattuna.

Ehdotetun 34.2 §:n perusteluissa avataan turvakiellon suhdetta tähän säännökseen. Perustelujen mukaan tämä koskee väestötietojärjestelmästä luovutettua tietoa. Aluehallintovirastojen asian tai tietopyyntöjen käsittelijöillä ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole suoria yhteyksiä väestötietojärjestelmään tai oikeudet ovat rajoitetut. Asiakkaat voivat kuitenkin asiansa käsittelyn yhteydessä vedota turvakieltoon. Perusteluissa tulisi tarkentaa, miten tällaisiin ilmoituksiin tulisi käytännössä suhtautua kyseisen yhteystiedon luovutettavuuden ja turvakieltoasian olemassaoloon liittyvän selvittämistä vastuun jakautumisen kannalta.

## 8 luku

Ehdotuksen 40 §:n perusteluja tulisi täsmentää nimenomaisesti siltä osin, voidaanko paperisten asiakirjojen skannaamisesta ja siihen kuluvaan työajasta periä maksu. Esimerkiksi ympäristölupavastuun alueen asioiden käsittelyyn on voinut liittyä erittäin isoja paperisia karttaliitteitä, joita saatetaan pyytää skannattavaksi tietopyynnön tekijälle. Pynnön toteuttaminen vaatii monenlaisia käytännön esivalmisteluja.

## Muut huomiot

### Muut mahdolliset huomionne?

Yksikön päällikkö Eija Kariluoma

Yleishallintolakimies Anne Bäckman

Bäckman Anne  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja  
kehittämispalvelut -vastuualue