

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)?**

Ei lausuttavaa.

### **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?**

Ei lausuttavaa.

**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?**

Ei lausuttavaa.

**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 turvallisuuskäytökäytöiden vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?**

Ei lausuttavaa.

### **Muut mietinnön ehdotukset**

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

Ei lausuttavaa.

# Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

## Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

### 1 luku

Esitys on pääosin hyvin perusteltu ja valmisteltu. Oikeusasiamiehen työryhmän työn alkuvaiheessa järjestetyllä lausuntokierroksella esittämät huomiot julkisuuslain toimivuudesta ja julkisuusperiaatteen toteutumisesta (EOAK/2808/2021) sekä työryhmän pysyvänä asiantuntijana toimineen apulaisoikeusasiamies Mikko Sarjan esittämät keskeiset havainnot lain soveltamisalaan liittyvistä haasteista on myös pääosin hyvin huomioitu työryhmän mietinnössä. Kiinnitän kuitenkin huomiota seuraaviin kohtiin lausuntopyynnössä käytettyjen väliotsikoiden mukaisessa järjestyksessä.

#### Lain soveltamisalan laajentaminen (4 ja 5 §)

Ehdotuksella laajennettaisiin julkisuuslain soveltamisalaa siitä, mikä se voimassa olevassa laissa on. Soveltamisalan laajentaminen koskisi yksityisoikeudellisia toimijoita niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää sekä julkisyhteisön määräysvallassa olevia yhteisöitä ja säätiöitä siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Ehdotuksen mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin ensinnäkin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltumisala määräytyisi – kuten voimassa olevassa laissa – julkisen vallan käytön perusteella (ehdotettu 5 §:n 1 momentin 1 kohta). Se, milloin yksityisoikeudellisen toimijan toiminnassa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, määräytyy kyseistä toimintaa koskevan lainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sekä tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön kautta. Julkisuuslakia sovellettaisiin kaikkiin sellaisiin asiakirjoihin, jotka koskevat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Soveltamisalan laajentaminen julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin toimijoihin on mielestäni perusteltua. Ehdotuksessa soveltamisalan laajentamista on arvioitu paitsi perustuslain, erityisesti sen 124 §:n ja 12 §:n näkökulmasta, ja ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, myös suhteessa hallinnon muiden yleislakien soveltamisalaan, joihin nähden voimassa olevan julkisuuslain soveltamisala on kysymyksessä olevassa suhteessa kapeampi.

Toiseksi julkisuuslakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaan myös julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailulain 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa (ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohta). Se, mitä tarkoitettaisiin

määräysvallassa olevalla, määräytyisi kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n perusteella. Sikäli kuin kysymys olisi tällaisen yhteisön tai säätiön hoitamasta julkisesta hallintotehtävästä, julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi jo kyseisen säännöksen 1 kohdan perusteella.

Tällaiset yhteisöt tai säätiöt eivät kuulu voimassa olevan julkisuuslain soveltamisalaan, ellei kysymys ole lain 4 §:n 2 momentin tarkoittamasta julkisen vallan käyttämisestä. Mietinnön säädöskohtaisissa perusteluissa esitetyn mukaan julkisuuslain soveltamisala laajentuisi toimintaan, joka vastaa läheisesti viranomaistoimintoja tai jolla on muutoin yleisen edun mukainen tarkoitus, ja toiminta siten perustellusti kuuluisi perustuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden piiriin. Mietinnössä on annettu esimerkkejä toiminnasta, joka kuuluisi uuden julkisuuslain soveltamisalaan.

Ehdotuksen mukaan julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen yksityisoikeudellisiin toimijoihin tarkoittaisi julkisen hallintotehtävän antamista julkisuuslain soveltamisen osalta. Pidän ehdotusta innovatiivisena, mutta en ole täysin vakuuttunut siitä, soveltuuko tietyn lain soveltaminen julkiseksi hallintotehtäväksi PL 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Ehdotuksesta seuraisi, että julkisuuslain soveltamiseen sovellettaisiin hallinnon yleislakeja. Koska julkisuuslain soveltamisesta ei automaattisesti seuraa hallinnon yleislakien soveltaminen, tulisi ehdotuksessa tarkoitetun ajatusrakennelman ilmetä laista eikä pelkästään perusteluista.

Samalla tulisi arvioida muutoksen mahdollisia muita seurauksia hallinnon yleislakien soveltamisessa.

Yhden arvioitavan esimerkin olen nostanut esiin jo lausunnossani julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvitysestä (EOAK/3719/2019, 10.9.2019). Kielilaisa säädetään erikseen paitsi yksityisten velvollisuuksista niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (25 §) myös liikelaitosten ja palvelua tuottavien valtion, hyvinvointialueen tai kunnan määräämisvallassa olevien yhtiöiden kielellisistä palveluvelvoitteista (24 §). Kielilain 24 §:n osalta on oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä vakiintuneesti katsottu, että oikeusasiamies voi valvoa kyseisen pykälän noudattamista vain sellaisissa säännöksen tarkoittamissa palvelua tuottavissa yhtiöissä, joiden palvelu voidaan määritellä julkiseksi tehtäväksi. Kaikkien palvelua tuottavien yhtiöiden kielilain 24 §:n mukaisten velvoitteiden noudattamisen valvonta ei siten automaattisesti kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, vaikka yhtiöt ovatkin velvollisia noudattamaan sanottuja kielellisiä velvoitteita laissa tarkemmin säädetyllä tavalla (eivät siis samassa laajuudessa kuin viranomaiset tai yksityiset julkista hallintotehtävää hoitavat).

Nyt puheena olevaa lakiehdotusta vastaavassa ajattelussa taas kielilain 24 §:n soveltaminen pykälän tarkoittamissa tilanteissa voitaisiin katsoa julkiseksi hallintotehtäväksi, jolloin sen noudattamisen valvonta siis kuuluisi oikeusasiamiehen toimivaltaan riippumatta siitä, voiko yhtiön muutoin katsoa hoitavan julkista tehtävää.

Ehdotetun soveltamisalan laajentamisen myötä olisi mahdollista, että yksityisoikeudellisen toimijan toiminnasta ainoastaan julkisuuslain soveltamisessa olisi kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, ja siten toiminnasta, johon myös muut hallinnon yleislait tulevat sovellettaviksi ja jota koskee virkavastuu. Toisin sanoen, vaikka asiakirjat, joita tietopyyntö koskee eivät liity julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, mutta ovat syntyneet ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun toiminnan yhteydessä, itse tietopyynnön käsittelyssä olisi kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Se, milloin kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, voi joissakin tilanteissa olla hyvinkin tulkinnanvaraista. Ehkä suurempi tulkinnanvaraisuus sisältyy kuitenkin ehdotetun lain soveltamisalaan otettaviksi ehdotettujen julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevien yhteisöiden ja säätiöiden määrittelemiseen ja tunnistamiseen. Ehdotettu säännös (5 §:n 1 momentin 2 kohta) sisältää kaksi tulkinnanvaraista edellytystä, joiden täytyessä julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi ja jonka soveltamisessa kyseisessä yhteisössä tai säätiössä olisi siis kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Ensinnäkin yhteisön tai säätiön tulisi olla säännöksessä tarkoitetun tahon ”määräysvallassa”. Toiseksi kysymyksessä tulisi olla muun kuin säännöksessä tarkoitetun toiminnan harjoittaminen. Kummankin edellytyksen määrittämiseksi ehdotetussa säännöksessä viitataan muualla lainsäädännössä säädettyyn (kirjanpitolaki ja kilpailulaki).

Ottaen huomioon ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan vaikeaselkoisuuden, kysymys siitä, voidaanko yksityinen toimija tai sen harjoittama toiminta katsoa jossakin tilanteessa niin selvästi julkisuuslain soveltamisalaan kuulumattomaksi, ettei lain menettelysäännösten noudattamista edellyttäisi, voi olla hyvinkin tulkinnanvarainen ja vaikeasti ratkaistavissa oleva kysymys.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (PeVL 46/2016 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Mielestäni asian jatkovalmistelussa olisi vielä aiheellista tarkemmin arvioida sitä, että ehdotettava lain soveltamisalan laajentaminen on määritelty riittävän tarkoin ja täsmällisesti myös siihen nähden, että julkisuuslain soveltamisessa on kysymys tehtävästä, jota koskee virkavastuu.

Laillisuusvalvontakäytännössä julkisuuslain menettelysäännöksiä on katsottu olevan perusteltua noudattaa silloinkin, kun julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen taho katsoo, ettei se joko lainkaan käytä julkisuuslain edellyttämällä tavalla julkista valtaa tai että pyydetty asiakirjat eivät ole syntyneet julkista valtaa käytettäessä eikä julkisuuslaki siksi sovellu sen toimintaan tai kyseisiin asiakirjoihin (EOAK/5854/2019 ja EOAK/7524/2021).

Työryhmän mietinnön mukaan julkisuuslain menettelysäännöksiä tulisi noudattaa, vaikka julkista hallintotehtävä hoitava toimija katsoo, ettei pyydetyt tiedot koske sen julkisen hallintotehtävän hoitamista. Lain soveltamisalan laajentaminen myös julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin laajentaisi huomattavasti niiden yksityisoikeudellisten toimijoiden määrää, joiden kohdalla kysymys julkisuuslain menettelysäännösten soveltamisesta tulisi vastaavin perustein arvioitavaksi kuin edellä todetuissa tilanteissa.

Kun julkisuuslain soveltaminen on ehdotuksen 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisille toimijoille muutoinkin vierasta, tulisi edellä tarkoitetun menettelysäännösten soveltamisvelvollisuuden ilmetä laista. Tämän voisi selkiyttää esimerkiksi täydentämällä ehdotuksen 16 §:ää. Samalla tulisi harkita myös muiden 16 § 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 167) esitettyjen esimerkkien nostamista lain tasolle.

Ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olisi vaikutusta myös oikeusasiamiehen toimivaltaan. Ehdotus merkitsisi, että oikeusasiamies olisi toimivaltainen myös, kun kysymys on julkisuuslain soveltamisesta ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella. Tämä tarkoittaisi, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin tulisi mitä ilmeisimmin suurehko määrä toimijoita, jotka eivät ole aiemmin toimivaltaan kuuluneet. Osan niistä kohdalla toimivalta – ja samalla siis julkisuuslain soveltamisalaan kuulumisen – voi olla vaikeastikin määriteltävissä oleva.

Ehdotus tarkoittaisi myös sitä, että oikeusasiamiehen toimivalta voisi rajoittua vain julkisuuslain soveltamiseen säännöksen tarkoittamassa yhteisössä tai säätiössä, kun taas yhteisön tai säätiön muu toiminta jäisi oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle. Toimivallan suhteen tilanne olisi tässä uudenlainen, kun toimivalta tulisi arvioitavaksi julkisuuslain soveltamisalan perusteella, sen sijaan, että arviointiperusteena olisi yksityisen harjoittama toiminta ja sen oikeudellinen luonne. Ehdotus mahdollistaisi siten tilanteen, jossa laillisuusvalvonnan piiriin voisi kuulua vain julkisuuslain soveltaminen ja siihen liittyvä hallinnon yleislakien soveltaminen, mutta ei yhteisön tai säätiön muu toiminta, mukaan lukien toiminta, johon esimerkiksi asiakirjapyyntöjen kohteena olevat asiakirjat liittyvät.

Paitsi ettei oikeusasiamiehellä ole lainkaan toimivaltaa tällaisen yhteisön tai säätiön muuhun toimintaan, toimivalta voi olla hyvin rajallinen. Toimivalta on hyvin rajallinen esimerkiksi valtion erityistehtäväyhtiö Yleisradio Oy:n kohdalla. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa omaksutun vakiintuneen tulkinnan mukaan yhtiö kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan siltä osin kuin on kyse Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ssä tarkoitetusta julkisen palvelun tehtävästä. Ehdotetun muutoksen myötä Yleisradio Oy tulisi ehdotetussa 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun toiminnan osalta oikeusasiamiehen toimivaltaan julkisuuslain soveltamisen osalta.

Mietinnössä esitetyn mukaan työryhmän valmistelussa on arvioitu, että sananvapauslain (laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä) mukaista lähdesuojaa ja anonyymia ilmaisua turvaavat säännökset tulevat erityissäännöksinä ensisijaisesti sovellettavaksi myös silloin, kun

Yleisradio Oy soveltaisi julkisuuslakia. Tässä ja muissa tilanteissa, joissa oikeusasiamiehen toimivalta on yhteisön muuhun toimintaan nähden rajallinen tai sitä ei ole, erityislainsäädännöstä julkisuuslain ohella sovellettaviksi tulevat säännökset voinevat joissakin tilanteissa vaikuttaa laillisuusvalvojan mahdollisuuksiin arvioida julkisuuslain soveltamista verrattuna tilanteeseen, jossa tällaista erityislainsäädäntöä ei ole.

### 3 § Suhde muuhun lainsäädäntöön

Työryhmämietinnössä todetusti tiedonhallintalaki ja arkistolaki muodostavat julkisuuslain kanssa olennaisen osan informaatio-oikeudellisesta sääntelykokonaisuudesta. Voin yhtyä mietinnössä esitettyyn, että julkisuuslakiin ehdotettujen muutosten vaikutusta tiedonhallintalakiin ja sen soveltamisalan laajentamiseen on aiheellista jatkovalmistelussa arvioida.

### 6 § Viranomaisen asiakirja

Ehdotetun viranomaisen asiakirjan määritelmäsäännöksen (6 § 2 mom) mukaisesti viranomaisen asiakirjalla tarkoitettaisiin pääosin voimassa olevaa lakia vastaavasti edelleen viranomaisen hallussa tai määräysvallassa 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. Pidän ehdotettua lisäystä asiakirjan viranomaisen määräysvallassa olemisen mainitsemisesta vaihtoehtoisesti viranomaisen hallussa olemisen rinnalla hyvänä selkiytyksenä tälle lain keskeiselle käsitteelle.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 117) laki kohdistuu julkisuusperiaatteen kannalta keskeiseen viranomaisilla olevaan aineistoon, toisin sanoen asiakirjoihin, jotka ovat sillä asian käsittelyä varten tai muuten sen tehtäviin ja toimialaan kuuluvassa asiassa. Viranomaiselle toimitetun asiakirjan kannalta olennaista on asiakirjan liityntä viranomaisen toimintaan ja tehtäviin. Mikä tahansa viranomaiselle lähetetty asiakirja ei siten ole laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja. Esimerkiksi viranomaiselle voidaan usein toimittaa massajakeluna asiakirjoja tai muutoinkin asiakirjoja, jotka eivät liity viranomaisen toimialaan tai tehtäviin. Myöskään erilaisilla jakelutavoilla toimitetut mainokset tai sanomalehdet eivät olisi viranomaisen asiakirjoja.

Edelleen perustelujen mukaan asiakirjoja, jotka on toimitettu viranomaiselle muuten sen toimialaan kuuluvassa asiassa, voivat olla esimerkiksi nimenomaisesti viranomaiselle tiedoksi toimitetut asiakirjat, jotka eivät edellytä viranomaiselta erityisiä toimia. Myös väärälle viranomaiselle erheellisesti lähetettyä toisen viranomaisen käsiteltäväksi kuuluvaa asiakirjaa voidaan pitää viranomaiselle sen tehtäviin kuuluvassa asiassa lähetettynä asiakirjana, koska viranomaisen tehtävänä on hallintolain mukaan siirtää asia toimivaltaiselle viranomaiselle.

Näistä hyvistä perusteluissa esitetyistä täsmennyksistä huolimatta viranomaiselle tiedoksi tulleen asiakirjan kuvaus jää osin tulkinnanvaraiseksi. Epäselväksi jää esimerkiksi riittäkö viranomaisen asiakirjan määritelmän ja sitä kautta kirjaamisveloitteen näkökulmasta, että viranomainen on osa massajakelua sinällään sen toimialaan tai tehtäviin liittyvässä asiassa, kuten esimerkiksi ylimmän laillisuusvalvojan osalta usein on sen laajan tehtäväkentän vuoksi. Jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida ja tarvittaessa perusteluissa täsmentää voisiko viranomaisen asiakirjan määritelmään kuuluminen tällaisessa tilanteessa edellyttää jonkinlaista nimenomaan kyseiselle viranomaiselle tiedoksi toimittamiseen viittaavaa tahdonilmaisua. Kyse on potentiaalisesti merkittävästikin viranomaisten rinnakkaista työaikaa vähentävästä selkiytyksestä huomioiden, että massajakelut voivat olla hyvinkin laajoja.

## 2 luku

### Oikeus saada lokitietoja

Aiemman kansallisen oikeuskäytännön mukaisesti käyttäjälokitietoja ei ole pidetty hallinnon asiakkaita koskevinä tietoina vaan niitä virkamiehiä tai työntekijöitä koskevinä tietoja, jotka olivat asiakastietoja käsitelleet. Lokitiedot eivät ole vallinneen kansallisen tulkinnan (erityisesti KHO:2014:69) mukaan olleet julkisuuslain 12 §:n mukaisen itseään koskevien tietojen saantioikeuden piirissä, eikä henkilötietolain aikaisen tarkastusoikeuden tai tietosuojasetuksen 15 artiklan mukaisen itseään koskevien tietojen tutustumisoikeuden piirissä.

Lisäksi julkisuuslain mukaista asianosaisen tiedonsaantioikeutta on aiemmin tulkittu siten, että julkisuuslain 11 §:n 1 momentti ei lähtökohtaisesti luo tiedonsaantioikeutta esimerkiksi siinä tilanteessa, jossa lokitietojen pyytäjällä vasta epäilee, että häntä koskevien viranomaisen tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen käyttäminen ei ole ollut asianmukaista. Asianosaisasema on voinut muodostua vasta, jos viranomaisella on sen hallussa olevien lokitietojen perusteella mahdollista epäillä, että asiakkaan tietoja on käsitelty niiden käyttötarkoituksen vastaisesti ja tämä on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Mahdollisen väärinkäytöksen selvittämiseksi lokitietoja pyytävän on tullut riittävästi yksilöidä väärinkäytösepäilynsä.

Tulkintakäytäntö on kuitenkin osin muutoksessa. Pankin lokitietoja koskeneessa asiassa Unionin tuomioistuimien oli Itä-Suomen hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyynnön johdosta antamassaan tuomiossa C-579/21 muun ohella todennut, että henkilötietojen käsitteen laaja määritelmä kattaa paitsi rekisterinpitäjän keräämät ja säilyttämät tiedot, myös kaikki henkilötietojen käsittelystä saadut tiedot, jotka koskevat tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa henkilöä, ja vahvistanut, että yleisen tietosuojasetuksen 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että henkilön henkilötietoihin tehtyihin kyselyihin liittyvät tiedot kyselytoimien ajankohdista ja tarkoituksista ovat tietoja, jotka kyseisellä henkilöllä on oikeus saada rekisterinpitäjältä tämän säännöksen nojalla.

Mainituksessa säännöksessä ei sen sijaan vahvisteta tällaista oikeutta tietoihin, jotka koskevat rekisterinpitäjän niiden työntekijöiden henkilöllisyyttä, jotka ovat suorittaneet kyselytoimet rekisterinpitäjän alaisuudessa ja sen ohjeiden mukaisesti, paitsi jos nämä tiedot ovat välttämättömiä, jotta rekisteröity voi tosiasiallisesti käyttää kyseiseen asetukseen perustuvia oikeuksiaan, ja edellyttäen, että näiden työntekijöiden oikeudet ja vapaudet otetaan huomioon.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksestä (Itä-Suomen HAO 22.12.2023 2891/2023, ei lainvoimainen tätä lausuntoa kirjoitettaessa) ja Unionin tuomioistuimen ratkaisusta ilmenevä muutos kansalliseen tulkintaan henkilötietojen tarkastusoikeuteen on syytä huomioida esityksen jatkovalmistelussa.

Erytisesti olisi tarpeen arvioida asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuutta, joka mietinnössä edelleen rajattaisiin ehdotetussa 10 §:ssä voimassa olevaa lakia vastaavasti vain niihin tietoihin, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Eli asianosaisella ei edelleenkään olisi oikeutta saada niitä samassa asiakirjassa olevia toista henkilöä koskevia tietoja, jotka eivät voi tai eivät ole vaikuttaneet hänen asiansa käsittelyyn. Vähintään yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytännön vaikutusta olisi syytä arvioida säädöksen perusteluissa, jotta julkisuuslain mukainen tiedonsaantioikeus ei ainakaan tarpeettomasti eroaisi tietoja pyytävien oikeuksia heikentävästi siitä, miten tietosuojalainsäädäntöä tulkitaan.

Samalla olisi hyvä arvioida mahdollisuuksia selkiyttää perusteluissa asianosaisen oikeutta saada yleislain nojalla lokitietoja suhteessa erityislainsäädännössä säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin (esim. sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietolain, 703/2023, 11 § sekä väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain, 661/2009, 58 §).

### **3 luku**

Ei lausuttavaa.

### **4 luku**

#### **14 § Tiedon pyytäminen**

Työryhmä ehdottaa 14 §:ään uutta erityissäännöstä (2 mom.) suhteessa tiedonhallintalain 26 §:n mukaiseen asiakirjan lähettäjän tai asiamiehen rekisteröimistä koskevaan veloitteeseen. Momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi nimenomaisesti siitä, että asiarekisteriin ei tiedonhallintalain 26 §:stä poiketen tarvitse rekisteröidä asian vireillepanijaa, jos tiedonpyytäjällä ei tämän momentin mukaan ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään. Perusteluiden mukaan tietopyyntöä koskevassa asiassa tietopyynnön tekijästä voitaisiin rekisteröidä asiarekisteriin esimerkiksi anonyymi lyhenne.

Sinällään tämä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä havaittu voimassa olevien säännösten ristiriidan korjaaminen on hyvin perusteltu. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin syytä arvioida olisiko säännös syytä ja mahdollista sisällyttää myös tiedonhallintalakiin sen selkeyden ja systematiikan säilyttämisen vuoksi.

#### **15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta**

Työryhmä esittää säädettävän uusista menettelysäännöksistä tiedon pyytämiseksi julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Pykälän tarkoituksena on sovittaa yhteen viranomaisen asiakirjassa olevien henkilötietojen julkisuus henkilötietojen suoja koskevien vaatimusten kanssa sellaisten henkilötietojen osalta, joita ei ole säädetty salassa pidettäviksi. Kyse on keskeisestä uudistuksesta henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamiseksi.

Pykälän 2 momentin luovutusrajoituksen mukaisesti henkilötietoja ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluiden mukaisesti (s. 157) luovutusrajoitus rajoittuisi vain tilanteeseen, jossa pyytäjällä ei olisi käsittelyn oikeusperustetta tai asianmukaista käsittelyn tarkoitusta.

Samalla myös lisätietojen pyytäminen (1. mom.) on rajoitettu erityistä riskiä sisältävien henkilötietojen käsittelyn lisäksi vain tilanteisiin, joissa pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuojasääntelyn mukaista laillista perustetta. Eli muissa mahdollisissa perustellusti epäilyissä tietosuojasääntelyn vastaisissa käsittelytilanteissa ei lisätietoja saisi pyytää muuten kuin erityistä riskiä sisältävän henkilötiedon käsittelyn osalta.

Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa viranomaisen voi joutua luovuttamaan julkisia henkilötietoja, vaikka sillä olisi perusteltu epäily tai jopa varma tieto sinällään asianmukaiseen henkilökohtaiseen tarkoitukseen pyydettyjen tietojen käsittelystä tietosuojasääntelyn vastaisesti esimerkiksi julkaisemalla henkilötietoja tietoverkossa. Toki laillisuusvalvonnassa ja viimekädessä rikosoikeudellisin keinoin voidaan puuttua tällaiseen lainvastaiseen käsittelyyn, mutta selkeästi estettävissä oleva oikeuden loukkaus olisi jo ehtinyt tapahtua.

Kyse ei näissä tilanteissa ole välttämättä pelkästään henkilötietojen suojaan liittyvän perusoikeuden loukkauksesta, mikä sinällään jo on vakavaa, vaan mahdollisesti myös henkilön turvallisuuteen liittyvien oikeuksien loukkauksista.

Kuten mietinnössä tuodaan esille, Suomen turvallisuusympäristöön on kohdistunut viime aikoina perustavanlaatuisia muutoksia, jonka vuoksi erilaisia turvallisuusvaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää mietinnöstä saatavan palautteen perusteella (s. 67). Näitä vaikutuksia ja niiden merkitystä turvallisuudelle julkisena etuna ja henkilökohtaisena oikeutena julkisuuslain mukaisessa sääntelyssä on syytä jatkovalmistelussa vielä arvioida. Kyse ei välttämättä ole muistiossa esitetyn mukaisesti pelkästään salassapitoperusteiden, joiden systemaattinen arviointi ei ole kuulunut työryhmän toimeksiantoon, tai lain ehdotetun soveltamisalan laajentamisen myötä jatkovalmisteluun jätetyn kriittisen infrastruktuurin palveluntarjoajien suojaamistarpeisiin liittyvästä, vaan mahdollisesti myös viranomaisten asiakirjoihin sisältyvien julkisten henkilötietojen luovuttamiseen liittyvien turvallisuusvaikutusten arvioinnista.

Mietinnössä ehdotettu rajausta toki painottaa selkeämmin julkisuusperiaatetta suhteessa henkilötietojen suojaan ja yksinkertaistaa tietoja luovuttavan viranomaisen harkintaa, kun muuta mahdollista tietosuojasääntelyn vastaisuutta ei tarvitse ottaa huomioon luovutuspäätöksen yhteydessä. Samalla kuitenkin henkilötietojen suoja rajoitettaisiin tavalla, jonka välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta yleisenä etuna toimivan julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi olisi jatkovalmistelussa syytä vielä arvioida ja perustella huomioiden sen vaikutus henkilökohtaisen turvallisuusperusoikeuden turvaamisen velvoitteeseen.

Samalla olisi syytä arvioida tarvetta perusteluissa selkiyttää lisätietojen pyytämistä koskevassa toisessa edellytyksessä (1. mom. 2 kohta) käytetyn perusteltu epäilty -käsitteen sisältöä, jotta soveltamiskäytäntö saataisiin mahdollisimman yhdenmukaiseksi eikä kynnys lisätietojen pyytämiseen vaihtelisi liiaksi. Erityisesti huomioiden, että yksityiskohtaisissa perusteluissakin välillä käytetään aihetta epäillä -käsitettä (s. 156).

## 16 § Tiedon antamisesta päättäminen

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentissa säädetään tiedon antamisesta päättämisestä siten, että tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta päättää se viranomainen, jonka hallussa tai määräysvallassa asiakirja on, jollei 17 §:n 2 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä (1. virke). Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää tai viranomaista avustavaa julkista hallintotehtävää suorittaessa taikka annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut tai avustettava viranomainen (3. virke).

Julkista hallintotehtävää lain nojalla hoitavia yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä, joihin sovellettaisiin soveltamisalan laajennusehdotuksen (5 §:n 1 momentin 1 kohta) mukaisesti julkisuuslakia, ovat esimerkiksi yksityiset palveluntuottajat, joilta hyvinvointialueet hankkivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (jäljempänä järjestämislaki) 3 luvussa tarkoitetulla tavalla sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja. Julkisen hallintotehtävän siirtäminen tapahtuu järjestämislain 12 §:n nojalla perustuen hyvinvointialueen hankintapäätökseen. Tehtävän hoitamisesta sovitaan hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan välillä tehdyssä ostopalvelusopimuksessa. Samalla kun on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta lain nojalla, on kyse siis myös viranomaisen toimeksiannosta, jonka nojalla yksityinen palveluntuottaja toimii viranomaisen lukuun.

Yksityinen palveluntuottaja, jolta hyvinvointialue hankkii edellä tarkoitetulla tavalla palveluja, voi hankkia kyseisiä tuottamisvastuullaan olevia palveluja edelleen alihankintana toiselta yksityiseltä palveluntuottajalta järjestämislain 17 §:n nojalla. Myös edellä tarkoitetulla tavalla alihankintana hankitussa palvelussa, jossa annetaan julkinen hallintotehtävä alihankkijan hoidettavaksi, on kyse hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvasta toiminnasta, jossa myös alihankkijana toimiva yksityisen palveluntuottaja toimii hyvinvointialueen lukuun eli käytännössä hyvinvointialueen toimeksiannon perusteella.

Ehdotetussa julkisuuslain sääntelyssä vaikuttaisi jäävän jossain määrin epäselväksi, kenen asiakirjoja hyvinvointialueen lukuun toimivan yksityisen palveluntuottajan toiminnassa muodostuneet asiakirjat ovat ja kuka päättää asiakirjaan sisältyvän tiedon antamisesta, kun kyseessä on järjestämislain nojalla julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen palveluntuottaja, joka samalla toimii toimeksiantosopimussuhteessa viranomaiseen. Toisaalta ehdotetusta sääntelystä on ymmärrettävissä, että koska julkista hallintotehtävää hoitava taho rinnastuu viranomaiseen, tämä päättää julkisuuslain 16 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla tiedon antamisesta. Toisaalta taas julkisuuslain 16 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen mukaan toimeksiantotehtävän antanut viranomaisen päättäisi toimeksiantotehtävää suoritettaessa laadittuun asiakirjaan sisältyvän tiedon antamisesta.

Perusteluiden mukaan (s. 164) lähtökohtana on ollut, että päätöksenteko julkisuussäännösten soveltamisesta säilyy viranomaisella esimerkiksi silloin, kun se ostaa palveluita muilta toimijoilta tai tehtävä on muutoin annettu viranomaisen toimeksiantona. Edelleen perustelujen mukaan toimeksiantotehtävät eivät siten ole lain näkökulmasta yksityiselle toimijalle lailla tai lain nojalla annettuja julkisia hallintotehtäviä, joiden kuulumisesta lain soveltamisalaan säädettäisiin erikseen 5 §:ssä. Yllä mainittu hyvinvointialueita koskeva esimerkki huomioiden asiaa olisi hyvä perusteluissa vielä pyrkiä täsmentämään. Toimeksiantotehtävän merkityssisältö näyttäisi muuttuvan voimassa olevan julkisuuslain mukaisesta tulkinnasta.

## 18 § Määräajat

Olen jo vuonna 2016 (5372/4/15) erään korkeinta hallinto-oikeutta koskevan kanteluasian yhteydessä pohtinut, tulisiko tietopyynnön toteuttamisen viranomaiselle aiheuttama poikkeuksellisen suuri työmäärä huomioida julkisuuslain menettelysäännöksissä. Käytännössä hyvin laajaa asiakirja-aineistoa koskeva sinänsä yksilöity pyyntö voi olla pseudonymisoinnin ja salassa pidettävien tietojen poistamisen johdosta niin työläs, ettei lain mukaisessa enimmäismääräajassa pysyminen ole mahdollista, tai ettei pyyntöä voida käytännössä lainkaan toteuttaa kokonaisuudessaan.

Tein samalla lainsäädäntöesityksen julkisuuslain tarkistamisesta niin, että viranomaisella on kaikissa tietopyyntöasioissa tosiasiallinen mahdollisuus toimia lain mukaisesti. Mielestäni laissa ei pitäisi olla sellaisia viranomaisille asetettuja velvollisuuksia, joita ei pystytä kaikissa tilanteissa toteuttamaan.

Mietinnössä on huomioitu lainsäädäntöesitykseni toinen osio pyynnöistä, joita ei ole mahdollista lainkaan toteuttaa. Ehdotettua 16 §:n 5 momentin mukaista viranomaisen mahdollisuutta kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttää viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia, voidaan pitää oikeansuuntaisena.

Yhtäältä määräajassa toteutettavien ja toisaalta ilmeisen kohtuuttomia toimia edellyttävien kokonaan toteuttamatta jäävien tietopyyntöjen väliin jää kuitenkin tilanteita, joissa viranomainen ei välttämättä pystyisi tosiasiallisesti toimimaan lain mukaisesti. Jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida mahdollisuutta lisätä esimerkiksi säännös, joka mahdollistaisi viranomaisen erillisellä päätöksellä pidentää asiakirjapyyntöä enimmäismääräaikaan. Pidemmän määräajan mahdollisuus ei muuttaisi pääperiaatetta, mutta tarjoaisi joustavuutta poikkeustilanteiden varalle.

Jatkovalmistelua varten saatan myös tiedoksi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun 1400/3/13, jossa on laajasti arvioitu julkisuuslain määräaika sääntelyä ja tuotu esille, että verraten yksinkertaisenkin asiakirjapyyntöä käsittely saattaa täysin hyväksyttävällä tavalla viedä viranomaisessa joitakin päiviä.

## 5 luku

Ehdotuksessa tuodaan sinällään selkeästi esiin, että viranomaisen velvollisuuteen tuottaa tietoa (22 §, vastaisi voimassa olevan lain 20 §:ä) ja uuden asiakirjan laatimiseen pyynnöstä (24 §, vastaisi tarkoitukseltaan voimassa olevan lain 21 §:ä) ei voimassa olevaa lakia vastaavasti sovelleta lain erillistä määräaika sääntelyä. Laillisuusvalvonnassa tulee kuitenkin vastaan tilanteita, joissa viranomaisella on ollut selkeä vaikeus tunnistaa, onko kyse kyseisistä tiedon tuottamiseen liittyvistä velvoitteista vai julkisuuslain mukaisesta tietopyynnöstä (EOAK/3315/2023). Tunnistamisvaikeuksia on havaittu liittyvän myös näiden suhteeseen hallintolain mukaiseen tiedusteluun sekä tietosuojalainsäädännön mukaiseen henkilötietojen tarkastusoikeuden käyttöön.

Tunnistamisvaikeuksien takia viranomainen on saattanut ohjata tietoja pyytävää väärin tai soveltaa väärää menettelysääntöjä.

Esityksen jatkovalmistelussa voisi olla tarpeen etsiä keinoja entisestään kirkastaa hallintolain mukaisen tiedustelun, julkisuuslain mukaisen tietopyynnön tai tietojen tuottamisveloitteen taikka tietosuojalainsäädännön mukaisen henkilötietojen tarkastusoikeuden käytön välisiä eroja oikean sovellettavan menettelytavan tunnistamisen helpottamiseksi

## 6 luku

Työryhmän tehtävänantoon ei kuulunut julkisuuslain salassapitoperusteiden ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen. Salassapitoperusteita koskeva mahdollinen uudistaminen jätettiin työryhmän asettamispäätöksen mukaan toteutettavaksi myöhemmin. Tätä on pidettävä erityisenä puutteena.

Salassapitoperusteiden uudistaminen samassa aikataulussa lain muun uudistamisen kanssa olisi ollut toivottavaa. Toivottavasti näiden lain keskeisten säännösten uudistamisen valmistelu myös etenee nopeasti.

Työryhmän työstä kiireellisenä erillisessä valmistelussa on ollut rikosasioissa sovellettavien salassapitoperusteiden selkiyttämiseen liittyvä muutostarve. Asiaan liittyvä hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 273/2022 vp) kuitenkin raukesi eduskunnassa keväällä 2023. Tätäkään asiaa ei käsitellä työryhmän mietinnössä, koska se on irtaantunut jatkovalmisteluun erillisenä muusta julkisuuslain ajantasaistamisesta (s. 14).

Erillisen hallituksen esityksen tekemistä toivottavasti kiirehditään ja samalla varmistetaan esityksen ajantasaisuus sekä sen suhde mietinnössä esitettyyn.

## **7 luku**

Ei lausuttavaa.

## **8 luku**

40 § Maksut

Ehdotetussa 40 §:ssä osa maksuttomasti viranomaisen asiakirjasta annettavien tietojen edellytyksistä on sidottu tietojen antamiseen sähköpostitse. Jatkovalmistelussa on syytä harkita teknologianeutraalimpaa ilmaisua (esim. sähköisesti) koska myös esimerkiksi erilaiset viranomaisten sähköiset asiointikanavat voisivat aivan yhtä hyvin tulla kyseeseen asiakirjasta annettavan tiedon lähettämisessä maksutta. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissakin (s. 230) viitataan nimenomaan sähköiseen antotavan ensisijaisuuteen. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida onko maksuttomuutta tarpeen rajata vain yhteen sähköiseen antotapaan huomioiden maksujen keskeisyys julkisuusperiaatteen toteuttamisessa.

## **Muut huomiot**

### **Muut mahdolliset huomionne?**

Ei lausuttavaa.

Råman Jari  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Eduskunnan oikeusasiamiehen  
kanslia, oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, esittelijänä kansliapäällikkö Jari  
Råman