



**Valvira**

Lausunto

14.02.2024

V/40227/2023

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 organisaatione näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?**

-

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

**Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?**

### 1 luku

- 6 § 3 momentti, viimeinen virke: Lainkohdassa tarkoitettua toimeksiantosääntelyä ei sovellettaisi lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin toimijoihin eli muihin kuin viranomaisiin. Sanamuodosta voi saada kuvan, että säännös koskee tilanteita, joissa viranomainen antaa toimeksiannon 5 §:n 1 momentissa mainitulle toimijalle. Ilmeisesti tarkoitus on kuitenkin säätää tilanteesta, jossa 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimija antaa toimeksiannon jollekin taholle. Säännös voisi olla tältä osin selkeämpi.
- 6 § 4 mom. 2 kohta: Säännöksen mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä esimerkiksi luonnoksia, joita ei ole tarkoitettu asiaa koskevan päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteiksi. Yleensä luonnoksia kuitenkin laaditaan juuri siksi, että ne tavalla tai toisella olisivat päätöksenteon/käsittelyn perusteena ja auttaisivat päätöksentekoa. Säännös jättää epäselväksi, millaisia asiakirjoja se koskee. Mietinnössä rajanvetokriteerinä on paikoittain käytetty sitä, onko asiakirja hyödynnettävissä päätöksenteossa ”sellaisenaan”. Tämän tyyppinen lisäys voisi olla hyvä myös säännöstekstissä.
- 6 § 4 mom. 5 kohta: Viittaus tiedonhallintalain 21 §:ään ja vaatimus arvioida tietojen merkityksellisyyttä ko. lainkohdassa ”tarkoitettujen perusteiden kannalta” on epäinformatiivinen ja tulkinnanvarainen. Viitattu lainkohta, joka koskee tietoaineistojen ja asiakirjojen säilytysaikoja, ei myöskään parhaalla mahdollisella tavalla sovellu sen arviointiin, mikä on viranomaisen asiakirja. Lakiehdotuksen perusteella arvio siitä, onko säännöksessä tarkoitettu asiakirja viranomaisen asiakirja, tulisi käytännössä yleensä tehdä lähinnä tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella (luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen). Tällainen kriteeri on hyvin löyhä ja tulkinnanvarainen, ja tulkinta-apua tulisi hakea laajasti muista oikeuslähteistä kuin julkisuuslaista.

### 2 luku

- 8 § 2 mom.: Säännöksen mukaan asiakirjan julkiset tiedot saa antaa vain, jos se on mahdollista salassa pidettävien tietojen paljastumatta. Säännöksen sanamuoto antaa kuvan salassapito-olettamasta. Esimerkiksi ehdotetussa 8 §:n 2 momentissa (tai ehdotetussa 30 §:ssä) voisi selkeämmin ilmaista nykyisen julkisuuslain 10 §:n mukaisen periaatteen siitä, että asiakirjasta on pääsääntöisesti annettava julkiset tiedot silloinkin, kun se sisältää myös salassa pidettäviä tietoja.

Tämä toteamus olisi selventävä siitä huolimatta, että sääntelyn kohteena on ensisijaisesti tieto eikä asiakirja. Säännöksessä tai sen perusteluissa olisi hyvä myös selvyuden vuoksi tuoda esiin, että julkisten tietojen antaminen osittain salassa pidettävästä asiakirjasta edellyttää, että asiakirjan sisältö on oltava ymmärrettävissä oikein tietojen peittämisen jälkeenkin.

- 8 § 2 mom.: Säännöksen sanamuoto ja maininta julkisista tiedoista on loogisesti hieman epäselvä. Se herättää kysymyksen, voiko tieto ylipäättään olla julkinen, jos se paljastaa salassa pidettävän tiedon.

- 10 §:m 1 mom. Säännöksen mukaisissa tilanteissa asianosaisella on oikeus saada asiakirjan sisällöstä muukin kuin julkinen tieto. Asianosaiseksi on määritelty se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Kanteluasioissa asianosaispiiriin kuuluvien henkilöiden määrittely voi olla tulkinnanvaraista. OM:n mietinnössä, kuten myös nykyisen lain esitöissä on todettu, että hallintokantelun tekijällä on asianosaisen tiedonsaantioikeus silloin, kun kantelu koskee hänen omaa oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan, ja että muissa kantelutapauksissa tiedonsaantioikeutta ei ole. Valviran käsittelemissä kuolleen potilaan hoitoa koskevissa kanteluasioissa kantelijana on kuolleen henkilön omainen tai muu läheinen. Nykyisen sääntelyn valossa omaiskantelija on joissain tilanteissa katsottu asianosaiseksi (ks. esim. KHO 2021:9). Yksityisyydensuojan vuoksi olisi perusteltua, että omaiskantelijaa ei lainsäädännössä lähtökohtaisesti pidettäisi asianosaisena, koska kantelu ei em. tilanteissa koske hänen omaa hoitoaan, vaan toisen henkilön hoitoa. Mikäli omaista pidetään asianosaisena, tulkinta voi johtaa kanteluoikeuden väärinkäyttöön siten, että kantelu tehdään kuollutta potilasta koskevien, terveydenhuollossa salassa pidettävien terveydentila- ym. tietojen saamiseksi. Todettakoon, että kuolleen potilaan hoidosta kannellutta omaista ei käytännössä ole pidetty yleensä myöskään hallintolaisissa tarkoitettuna asianosaisena siten, että häntä olisi kuultava hallintolain 34 §:n mukaisesti ennen asian ratkaisua. Julkisuuslaissa tai ainakin sen esitöissä olisi hyvä määritellä tarkemmin asianosaisen käsite siten, että em. omaiskantelijatilanteet otetaan huomioon.

- 10 §:n 2 mom. 2 kohta: Säännöksen mukaan asianosaisella ei ole tiedonsaantioikeutta esitutkinnan tai poliisitutkinnan asiakirjaan, jos siitä aiheutuisi poliisille haittaa asian selvittämislle. Tilanteessa, jossa tällaista tietoa pyydetään kyseiset tiedot saaneelta muulta viranomaiselta kuin poliisilta, säännös jättää epäselväksi, voiko kyseinen muu viranomainen arvioida säännöksessä tarkoitettua haittaa, vai edellyttääkö haitan arviointi esimerkiksi sitä, että tietopyynnön saanut viranomainen tiedustelee asiaa (haitan arviointia) poliisilta. Ks. myös 17 §:n kommentti.

### 3 luku

-

### 4 luku

- 14 §:n 2 mom. Säännöksen mukaan tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään muulloin kuin säännöksessä mainituissa tilanteissa. Voisiko tässä kohdin selvyuden vuoksi todeta, että henkilöllisyys on tarvittaessa selvitettävä tietoluovutuksesta mahdollisesti perittävä maksua

varten? Mahdollista perintää varten tarvitaan myös henkilötunnus, mikä usein tulee asiakkaille yllätyksenä.

- 14 §:n 3 momentti: Säännös koskee tiedon pyytäjän selvitysvelvollisuutta eräissä tilanteissa. Mitä seuraa, jos viranomaisen arvioi tiedon pyytäjän antamien selvitysten perusteella, että tietojen pyytjä ei esimerkiksi järjestä tietojen suojaamista riittävän hyvin? Voiko tiedon luovuttamisesta tällä perusteella kieltäytyä?

- 15 §: Säännös koskee tilanteita, joissa tietoja pyydetään julkisia henkilötietoja koskevasta asiakirjasta. Usein tiedon pyytjä on yksityinen henkilö, joka ilmoittaa käyttävänsä tietoja yksinomaan henkilökohtaiseen tarkoitukseensa. Tietoja voidaan pyytää myös esimerkiksi journalistisiin tarkoituksiin. Henkilötietojen luovuttamista em. käyttötarkoituksiin ei ole merkittävästi rajoitettu. Tällaisten pyyntöjen kohteena saattaa olla suurikin määrä henkilötietoja, jotka ei aina välttämättä ole liittyntä julkiseen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole julkisuusperiaatteen ja sen tarkoituksen ydinalueella. Tällaisia ovat esimerkiksi sellaiset asiakirjoihin sisältyvät henkilöiden osoite- ja muut yhteystiedot, joihin mitkään salassapitosäännökset tai muut tiedonsaantirajoitukset eivät sovellu. Ehdotetun pykälän perusteella tällaisten tietojen luovuttamisesta ei voida yleensä kieltäytyä. Yhteystietojen helppo saatavuus voi potentiaalisesti johtaa merkittäviinkin riskeihin, kuten uhkailuun ja häirintään. Kun viranomaiselta pyydetään esimerkiksi suurta määrää yhteystietoja, viranomaisen on lisäksi vaikeaa varmistua siitä, onko jokin yhteystieto esimerkiksi turvakiellon alainen tai liittyykö yhteystiedon antamiseen muita turvallisuus- ym. riskejä. Viranomaiselle yhteystietonsa antava henkilö ei välttämättä tule ajatelleeksi, että hänen antamansa yhteystiedot ovat pyydetessä lähtökohtaisesti kenen tahansa saatavilla. Yhteystietoja pyydetessä niiden antajaa voidaan tosin informoida pääpiirteittäin siitä, että tietoja voidaan antaa viranomaiselta ulkopuolisille, mutta tästä huolimatta tiedon päätyminen viranomaisen ulkopuolelle voi olla yhteystietojen antajalle ennakoimatonta. Säännökset voivat johtaa myös siihen, että viranomaisen toiminnan kannalta tärkeitä tietoja ei haluta antaa, mikä hankaloittaa viranomaisen toimintaa. (Valvirassa ongelma on tullut esiin esimerkiksi tilanteessa, jossa yksityishenkilö on pyytänyt käyttöönsä kaikki Valviran käyttämien lääketieteellisten asiantuntijoiden tiedot).

- 15 § 1 mom 2 kohta; ”pyynnön perusteella” tulisi muokata sellaiseksi, että myös asiakkaan aiempi kanssakäyminen viranomaisen kanssa voitaisiin ottaa huomioon tai esimerkiksi hänen saamansa tuomio, joka on kohdistunut siihen henkilöön tai hänen lähipiiriinsä, jonka tietoja henkilö pyytää. Esimerkiksi aggressiivinen asiakas voi pyytää tietoja asiallisesti henkilöstöhallinnosta, vaikka on aiemmassa viestissä virkamiehelle uhannut häntä.

- Jatkovalmistelussa tulisi muutoinkin käydä läpi tarve suojata virkamiesten ja viranhaltijoiden henkilötietoja ottaen kuitenkin huomioon se, että asiakkaalla tulee jatkossakin olla oikeus tietää, kuka hänen asiaansa käsittelee ja onko hänen asiansa käsitteelijä pätevä. Riittääkö nyt lisätty riskiperusteinen arvio? Asiakkaat voivat olla hyvin pitkäänkin aggressiivisia virkamiehiä ja viranhaltijoita kohtaan. Nykyinen teknologinen ympäristö mahdollistaa aivan uudella tavalla virkamiesten ja viranhaltijoiden häirinnän ja vainoamisen yhdistämällä sosiaalisen median tietoja, uutisjuttuja, työnantajan tietoja ja muista viranomaisista saatavia julkisia rekisteritietoja.

Työnantajalla tulisi olla paremmat mahdollisuudet työsuojelun nimissä estää virkamiehen/viranhaltijan tietojen antaminen siltä osin, kun niillä ei ole tosiasiallisesti merkitystä virkamiehen/viranhaltijan osaamisen arvioimiseksi (esimerkiksi koulutus, uran pituus ja aiempi työkokemus tai kielitaito voisivat olla tällaisia osaamisen kannalta merkittäviä tietoja). Rekrytointi julkishallintoon näihin vaativiin tehtäviin, joissa joudutaan tekemään asiakkaan kannalta ikäviä päätöksiä, voi vaikeutua edelleen tai poistuma alalta kasvaa, jos tähän asiaan ei kiinnitetä huomiota. Tällaisia tehtäviä on paljon esimerkiksi sosiaalihuollossa, joka jo kärsii työvoimapulasta.

- 16 § 4 mom. Säännös koskee tilannetta, jossa virkahenkilö on kieltäytynyt tietojen luovuttamisesta ja informoi tiedon pyytäjää mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi. Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa tiedon pyytjä on heti tietoja pyytäessä todennut, että haluaa valituskelpoisen päätöksen, jos tietoja ei luovuteta. Mietinnössä sivuilla 167-168 on todettu muun muassa, että julkisuutta koskevan päätöksentekomenettelyn kaksivaiheisuuden tarkoituksena on saattaa tietopyyntöön annettava vastaus aidosti uudelleen harkittavaksi. Mietintö näyttäisi tässä kohtaa tukevan sitä ajatusta, että asian käsittelisi joka tapauksessa ensin virkamies, vaikka henkilö pyytäisi jo vireilletulovaiheessa valituskelpoisen päätöksen. Vireilletulovaiheessahan tietojen pyytjä ei vielä tiedä, kieltäytyäänkö pyynnöstä ja millä kieltäytyminen perustellaan. Tämä puoltaisi sitä, että virkamies ensin joka tapauksessa vastaisi tiedonpyytäjälle ja vasta mahdollisen kieltäytymisen jälkeen saattaisi asian viranomaisen ratkaistavaksi. Toisaalta jäljempänä 18 § 3 momentissa on säädetty tilanteesta, jossa tiedonpyytjä ilmaisee haluavansa valituskelpoisen päätöksen jo saattaessaan asian vireille. Kyseinen kohta puolestaan antaa kuvan siitä, että virkamiehen ei tulisi ottaa kantaa tietojen luovutukseen, vaan hänen tulisi saattaa asia suoraan viranomaisen ratkaistavaksi. Lakiehdotus ei sisällä selkeää ohjetta siitä, miten virkamiehen tulee menetellä em. tilanteessa.

- 16 § 5 mom.: Säännös koskee kohtuuttomia tietopyyntöjä. Käytännön soveltamisen kannalta olisi tärkeää, että säännöstayalla olisi kriteereitä kohtuuttomuuden arviointiin, mukaan lukien esimerkiksi mietinnössä mainittu pyynnön tarkoitus. Kuten mietinnössä on todettu, erittäin laajat tietopyynnöt voivat ääritapauksessa merkittävästi vaikeuttaa viranomaisen muuta toimintaa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun pyyntö edellyttää laajan asiakirja-aineiston hakemista, läpikäymistä ja salassapitotoimenpiteitä. Koska tietoa-aineistojen ja asiakirjojen luovuttamiseen liittyy merkittäviä, muun muassa henkilöiden yksityisyyden suojaan liittyviä riskejä, salassapitotoimenpiteisiin on varattava aikaa ja asiakirjat on käytävä läpi huolellisesti. Tietoluovutukset edellyttävät siten monesti useankin virkamiehen merkittävää työpanosta. Vaikka yksin tavallinen suuritöisyys tai aikaa vievyys eivät mietinnön mukaan olisi riittäviä perusteita tiedon antamisesta kieltäytymiselle, sen tulisi voida ottaa käytännössä huomioon kohtuuttomuutta arvioitaessa. Laissa tai esitöissä esitetyt tarkemmat kriteerit/esimerkit kohtuuttomuudesta auttaisivat säännöksen soveltamisessa käytäntöön.

- 17 §: Työryhmämietinnössä on hyvin tunnistettu tilanteet, joissa viranomaiselta pyydetään asiakirjoja, jotka kuuluvat varsinaisesti toisella viranomaisella vireillä olevaan asiaan. Silti pykälämuotoilu ("perustellusta syystä") asettaa riman tietopyynnön siirtämisestä korkealle, vaikka sekä asiakkaan että viranomaisen kannalta olisi parasta, että tietopyynnön arvioisi ja asiakirjat antaisi se viranomainen, jolle käsiteltävä asia kuuluu tai joka on tietojen omistaja.

- 18 § 3 mom.: Säännöksen mukaan viranomaisen on annettava asiakirjatietojen saantia koskeva valituskelpoinen päätös viivytyksettä ja viimeistään 30 vuorokauden kuluessa siitä, kun tiedon pyytäjä on ilmoittanut haluavansa saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Säännöksen mukaan ”jos tällainen ilmoitus tehdään jo asiaa vireillepantaessa tai asian käsittelyn aikana, sovelletaan kuitenkin myös mitä 2 momentissa säädetään”. Kyseisen 2 momentin mukaisissa tilanteissa määräaika voidaan pidentää enintään ”30 vuorokauteen”. Mietinnön ja lakiehdotuksen perusteella jää epäselväksi, miten määräajat tässä tapauksessa määräytyvät.

- 19 §: Voisi arvioida, tulisiko viranomaiselle asettaa asiakirjojen antamisen yhteydessä velvollisuus antaa asiakirjat pyytäneelle, erityisesti yksityishenkilölle, ohjausta julkisia henkilötietoja sisältävien asiakirjojen käsittelystä. Harva yksityishenkilö esimerkiksi ymmärtää, että suljetullakaan nettifoorumilla asiakirjojen julkaisu ei ole yksityistä käyttöä. Myöskään harva tiedostaa, että tietojen tietosuojasetuksen vastaisesta käytöstä voi seurata rikosoikeudellinen seuraamus.

## 5 luku

- 24 §: Ehdotetun säännöksen mukaan viranomaisen voi harkintansa mukaan laatia uuden asiakirjan. Lain lähtökohtana on kuitenkin oikeus tietoon, joka voi sijaita monimuotoisesti esimerkiksi eri järjestelmissä. Tämä johtaa useimmiten siihen, että viranomaisen luo uuden asiakirjan tietopyynnön toteuttamiseksi. Käytännössä on haastavaa arvioida, mihin viranomaisen tiedonanto- ja tiedontuottamisvelvollisuus ulottuu esimerkiksi tilanteissa, joissa pyydetään laajasti tietoja viranomaisen käsittelemistä asioista tai asianhallintajärjestelmästä.

## 6 luku

- 31 §:ään on jäänyt ylimääräinen momentti (ensimmäinen virke).

## 7 luku

-

## 8 luku

-

## Muut huomiot

### Muut mahdolliset huomionne?

- voimassa olevassa julkisuuslainsäädännössä ongelmallisia ovat tilanteet, joissa viranomaisen tulee arvioida, mitä salassa pidettäviä tietoja se voi antaa poliisin pyynnöstä poliisille esimerkiksi esitutkintaa varten. Sääntely perustuu julkisuuslain lisäksi mm. poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momenttiin sekä oikeudenkäymiskaaren todistelusäännöksiin. Poliisin oikeuteen saada muilta viranomaisilta tietoja liittyy tärkeitä perusoikeusnäkökohtia (mm. punninta rikosten selvittämistä varten sekä yksityisyyden suojan/itsekriminaatiosuojan välillä). Nykyisen sääntelyn perusteella poliisi voi joissakin tilanteissa olla oikeutettu saamaan hallintoviranomaiselta sellaisia tietoja, joita se ei olisi

oikeutettu saamaan suoraan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiltä ja palveluntajilta. Tämä voi heikentää asiakkaiden/potilaiden luottamusta siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollossa voi asioida luottamuksellisesti ja ilman vaaraa joutua esimerkiksi esitutinnan tai syytteen alaiseksi. Nykyisen sääntelyn valossa ongelmallista on myös se, että hallintoviranomaiset voivat edellä mainitun poliisilain säännöksen perusteella olla velvollisia antamaan poliisille sellaisia tietoja ja selvityksiä, joita rikosprosessissa epäillyn asemassa oleva henkilö on antanut hallintoviranomaiselle lain velvoittamana. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa epäillyllä/syytetyllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta itsekriminointisuojaan. Em. sääntelyn uudistamistarpeita olisi hyvä tarkastella jatkossa.

Henriksson Markus  
Valvira

Lehtonen Niina  
Valvira