

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)?

TÄMÄ ON PROFESSORI, DOSENTTI TOMI VOUTILAISEN ja YLIOPISTONLEHTORI, DOSENTTI MATTI MUUKKOSEN YHTEISLAUSUNTO

#### YLEISTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa asettamansa työryhmän mietinnöstä, joka koskee eräiltä osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) uudistamista. Työryhmän toimeksiantona oli ajantasaistaa 1990-luvulla valmisteltu ja säädetty julkisuuslaki. Onkin pidettävä valitettavana, ettei työryhmän mietintö sisällä juuri varsinaisen sääntelyn sisällössä ajantasaistettavaa, vaan uudistamista on arvioitu hyvin varovaisesti eikä muutoksiin juuri ole päädytty ajantasaistamistarkoituksessa. Työryhmän mietinnössä pääpaino on nykyisin voimassa olevan julkisuuslain kieliasun ja ilmaisujen selkeyttäminen, jossa työryhmä on vain osin onnistunut. Työryhmän näkemyksen (s. 12 ja 16) mukaan ” Voimassa olevan julkisuuslain lähtökohdat ja keskeiset sääntelyratkaisut ovat kestäneet lähtökohtaisesti hyvin aikaa”. Tähän johtopäätökseen on vaikea yhtyä, kun asiaa tarkastellaan erittäin runsaan oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännön perusteella. Julkisuuslaki on aikanaan laadittu vaikeaselkoiseksi ja epätäsmälliseksi, joka on johtanut ongelmallisen laajaan oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntöön ja pitkälle vedettyihin tulkintoihin oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä julkisuuslain sisällöstä. Työryhmän mietinnössä referoidaan eri säännösten perusteluissa oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntöä ikään kuin laillisuusvalvojat ja tuomioistuimet toimivat tässä lain perustelujen kirjoittajina. Perusteluissa on käytetty myös laillisuusvalvontakäytäntöä, joka ei ole edes relevanttia enää voimassa olevan lainsäädännön perusteella, koska oikeustila ei ole enää laillisuusvalvontakäytännön varassa. Tästä voidaan mainita esimerkiksi viittaukset laillisuusvalvontakäytäntöön suojaamattoman sähköpostin käytön rajoituksista salassa pidettäviä tietoja toimitettaessa. Julkisen hallinnon tiedonhallintalaki (906/2019) ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki (306/2019) ovat muuttaneet tätä tilannetta, jolloin vanha laillisuusvalvontakäytäntö ei ole edes relevanttia oikeudellisena

argumenttina. Valitettavasti työryhmän työ on tässä suhteessa jäänyt kritiikittömäksi ilmeisesti työryhmässä edustettuina olleiden laillisuusvalvojen edustajien ja tuomioistuinlaitoksen asiantuntijaedustajien vahvan vaikutuksen vuoksi. Asetelma ei näytä näin ulkoisesti tarkasteltuna hyvältä vallan kolmijako-opinkaan mukaisesti tarkasteltuna. Työryhmän ehdotus on myös joiltain osin ongelmallinen myös valtiosääntöisiin sääntelyvaatimuksiin nähden.

Tulemme esittämään tähän yleisnäkemykseen perustelut jäljempänä. Näistä lähtökohdista oikeusministeriön on syytä jatkaa vielä sääntelyehdotuksen kehittämistä ja tietopohjan vankistamista osana huolellista ja perusteellista jatkovalmistelua varsinaiseksi hallituksen esitykseksi.

Pidämme myös ongelmallisena tapaa, jolla ministeriön valmisteluvastuulle kuuluva hallituksen esityksen luonnos laaditaan työryhmässä, joka pitää mietintönsä perusteella itseään oikeusministeriöstä erillisenä viranomaisena, vaikka kysymys on oikeusministeriön lukuun tehtävästä toimeksiannosta, jota on ollut toteuttamassa työryhmänä ministeriöiden ja muiden hallintoviranomaisen virkamiesten lisäksi myös esimerkiksi yksityishenkilöitä ja tuomioistuinlaitoksen edustaja. Tapa, jossa työryhmä laatii mietinnön hallituksen esityksen muotoon, on ongelmallinen, koska hallituksen esityksen laatiminen kuuluu ministeriön vastuulle ja hallituksen esitykseen on sisällytettävä asioita, joiden valmisteluvastuu kuuluu ministeriölle, kuten julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointi, jota ei ole tosin nyt sisällytetty työryhmän mietintöön. Tällaiset mietinnöt eivät luo pohjaa sille, että ministeriö voisi poiketa velvollisuudestaan kuulla varsinaisen hallituksen esityksen sisällöstä, koska työryhmän mietintö ei ole hallituksen esitys. Onkin selvää, että oikeusministeriön tulee järjestää osana hyvää lainvalmistelutapaa ja osin myös lakisääteisten kuulemisvelvollisuuksien toteuttamiseksi myöhemmin uusi lausuntokierros ennen varsinaisen hallituksen esityksen antamista, jotta sidosryhmillä on mahdollisuus lausua hallituksen esityksestä kokonaisuudessaan mukaan lukien muutosvaikutuksista.

Työryhmä ehdottaa voimassa olevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain kumoamista ja uuden lain säätämistä ”julkisuuslaki” nimikkeellä. Ehdotettu lain nimike on sinällään hyvin vakiintunut, mutta se ei virallisena säädösnimikkeenä ole lain sisältöä kuvaava. Ehdotettu laki ei tyhjentävästi sääntele julkisuudesta. Vastaavilla syillä aikanaan 1990-luvun lopulla päädyttiin siihen, ettei nykyisen lain nimikkeeksi katsottu olevan sopivaa ehdottaa ”julkisuuslakia”.

Sinällään on perusteltua, että voimassa oleva laki kumottaisiin, jos lain sisältöön tehtäisiin kokonaisuudistus. Nyt työryhmä kuitenkin ehdottaa lähinnä teknisluonteisia uudistuksia eikä työryhmä ole raportin perusteella tehnyt huolellista arviointia kaikkien voimassa olevan julkisuuslain säännösten ajantasaisuudesta. Jos oikeusministeriön jatkovalmistelussa katsotaan perustelluksi säätää kokonaan uusi laki, tulisi oikeusministeriön arvioida huolellisesti myös työryhmän arvioinnin ulkopuolelle jääneet, mutta ilmeisiä ajantasaistamistarpeita sisältävät säännökset erityisesti voimassa oleva salassapitosääntely kokonaisuudessaan suhteessa perustuslain välttämättömyytedellytykseen sekä julkisuutta rajaavana sääntelynä suhteessa täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskeviin valtiosääntöisiin sääntelyvaatimuksiin. Mikäli salassapitosääntely vietäisiin esitetystä muodostaan eduskuntaan, pitää se sisällään ilmeisiä valtiosääntöisiä

sääntelyvaatimuksiin liittyviä ongelmia, vaikka salassapitosääntely on aikanaan siihen ajan oloon ja perustuslain tulkintaan perustuen käsitteily perustuslakivaliokunnassa.

Toteamme myös yleisesti, että työryhmän laatima hallituksen esityksen luonnos tulee käydä kauttaaltaan läpi, koska siellä käytetään huolimattomasti tiedon antamisen ja tiedon luovuttamisen käsitteitä. Näillä on sekä käsitteellinen että myös tosiasiallinen ero tiedonantotapojen toteuttamiseen. Niin ikään perustelutekstit on syytä käydä huolellisesti läpi, koska nyt vaikuttaa siltä, että moni julkisuuden rajaamisen vaikuttava seikka ilmenee perusteluista, vaikka ne tulisi ilmetä suoraan lain säännöksistä. Valtiosääntöisesti sekä hyvään lainvalmisteluun kuuluvana perusoikeuksien rajaamiseen vaikuttavista seikoista eikä oikeuksista ja velvollisuuksista voida säätää lakien perusteluteksteissä.

## 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?**

Lähtökohtaisesti soveltamisalan laajentaminen on perusteltua, kun huomioidaan erityisesti 1990-luvulta lähtien ollut julkisten toimintojen uudelleenorganisointi. Niin sanotun New Public Management (NPM) -opin mukaisesti aiemmin julkisyhteisöjen sisällä tapahtuneita toimintoja on voimakkaasti yhtiöitetty, ulkoistettu ja jopa joissain tapauksissa yksityistetty, kuten oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Jorma Rasinmäki ja Marja Sutela ovat kuvanneet. Osin tämän kehityksen takia uuteen perustuslakiin otettiin julkisten hallintotehtävien ulkoistamista tai laajemmin siirtämistä koskeva mahdollistamis- ja rajoitussäännös. Perustuslain 124 §:n mukaan ”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle”.

Oikeuskirjallisuudessa säännöstä on tarkasteltu paljon, joskaan ihan täyttä yksimielisyyttä ei näytettäisi olevan saavutettu edes siitä, mitä säännöksessä mainituilla käsitteillä tarkoitetaan tai miten lähikäsitteistö suhteutuu keskenään. Yhtenä tulkintamallina – jota siis pidämme osuvimpana – on esitetty, että niin sanotun merikoskelaishenkisen määritelmän mukaisesti julkiseksi hallintotehtäväksi tulisi ymmärtää kaikki se julkinen toiminta, joka ei ole lainsäätämistä tai lainkäyttämistä. Huomionarvoista on lisäksi todeta, että julkisia hallintotehtäviä hoidetaan myös liittyen lainsäätämiseen, erityisesti lainvalmistelussa sekä lainkäyttämiseen liittyen, esimerkiksi juuri asiakirjoja luovutettaessa.

Kun julkinen hallintotehtävä ymmärretään näin, hahmottuu myös julkisuusperiaatteen ideaali soveltamisala paremmin. Käytännössä siis julkisuusperiaate tulisi turvata koko hallinnoksi mielletävässä kokonaisuudessa riippumatta siitä, millä tavoin se on järjestetty. Mikäli kyse on julkisista tehtävistä tai esimerkiksi julkisten varojen käytöstä, siis mistään, mihin julkinen (valtio, kunnat tai muut julkisyhteisöt) ovat osallisia, tulisi sääntelyn kohdistua tähän kokonaisuuteen organisaationeutraalisti. Taustalla logiikassa on se, että julkisuusperiaate on perusoikeus, joka on

perusoikeuslupauksena annettu jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle. Näin ollen ei voi olla niin, että lainsäätäjät tai jopa lain nojalla viranomaiset heikentävät perusoikeuslupausta vain sillä, että ne uudelleenorganisoiivat toimintoja julkisuusperiaatteen ulkopuolelle.

Koska julkisuutta on kuitenkin välttämättömistä syistä mahdollisuus rajoittaa ja pääosa näistä rajoituksista toteutetaan nimenomaan julkisuuslain kautta, on julkisuuslain mahdollisimman laaja soveltamisala perusteltu. Tätä edellyttää nähdäksemme myös perustuslain 124 §, joka yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa edellyttää perusoikeuksien turvaamista myös tilanteessa, jossa julkisia hallintotehtäviä ulkoistetaan tai siirretään muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi. Tässä suhteessa nykyisen julkisuuslain 4.2 § on ollut hyvin ongelmallinen johtuen säännöksessä tehdystä rajauksesta julkisen vallan käyttöön. Perustuslakivaliokuntakin on edellyttänyt jo 2000-luvun alussa, että julkisuuslakia tulee soveltaa laissa erikseen säätämällä myös julkisiin hallintotehtäviin (esimerkiksi PeVL 46/2002 vp).

Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, ettei asiakirjojen käsittely muissa kuin suoraan hallintoasioiden käsittelyssä ole niin suoraviivaista kuin työryhmä olettaa. Esimerkiksi kuntien ja yliopistojen kirjaamiskäytännöt ovat monenkirjavia, eikä suinkaan kaikkea nykyisenkään julkisuuslain piiriin kuuluvaa aineistoa, kuten esimerkiksi sähköpostit, ole kirjattu asiarekisteriin. Voi myös olla mahdollista, ettei ilman erittäin suuria kustannuksia tällaiseen päästäkään, koska ei ole realistista ajatella, että kaikki opiskelijoiden tai kodin ja koulun välinen viestinvaihto olisi mahdollista rekisteröidä erikseen asianhallinnan sääntöjen mukaan. Muutenkin tällaisessa viestinnässä lähettäjät eivät ymmärrä, että heidän viestinsä on julkisyhteisön virkamiehelle tai työntekijälle lähetettynä lähtökohtaisesti julkinen asiakirja. Tässä suhteessa lainsäädännössä olisi hyvä tunnistaa todellinen tilanne, miten asiakirjoja muodostuu palveluja tuottaessa. Asiaa ei ole pidettävä vähämerkityksellisenä, sillä teoriassa on mahdollista, että laiminlyönnit tulkitaan virkavelvollisuuden rikkomiseksi tai tuottamukselliseksi virkavelvollisuuden rikkomiseksi. Toisaalta virkarikosoikeudellisesta oikeuskäytännöstä löytyy myös tapauksia, joissa viranomaiselle säädetyt velvollisuudet eivät lopulta ole kanavoituneet kenenkään virkamiehen/viranhaltijan velvollisuuksiksi julkisuuslain soveltamisessa – näin on pääsääntö mm. laillisuusvalvojien ratkaisuihin. Tämän vuoksi on perusteltua, että se, mikä on velvollisuus ja kenelle tämä velvollisuus kuuluu, määriteltäisiin eksplisiittisesti.

**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

#### 1 § JULKISUUSPERIAATTEESTA

Työryhmän laatiman ehdotuksen perusteella 1 §:än ehdotettu julkisuusperiaatetta koskeva sääntely on varsin suppea. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa on säädetty asiakirjajulkisuudesta, joka on keskeinen osa julkisuusperiaatetta, mutta periaate on perusoikeuslähtöisestikin laajempi sisällöltään sisältäen sananvapauden toteuttamisen sekä myös muun muassa perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon, oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Julkisuusperiaatteen sidos hyvään hallintoon näkyy myös hallintolain hyvän hallinnon perusteita koskevassa sääntelyssä, jossa hallintolain 7 §:n 2 momentissa viitataan julkisuuslain viranomaisen toiminnan avoimuutta koskevaan sääntelyyn. Lisäksi julkisuusperiaatteella edistetään 14 §:n 4 momentissa säädettyjä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia. Julkisuusperiaatteella on myös vaikutuksensa perustuslain 16 §:n 3 momentissa säädettyyn tieteen vapauden perusoikeuden toteuttamiseen sekä osin myös siihenkin vaikuttaviin rajauksiin tieteellisen tutkimuksen tietoaineistojen hallinnassa eräissä tilanteissa.

Ehdotettu 1 §:n 1 momentti toistaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuutta tarkoittavan säännöksen. Perustuslaissa ei ole varsinaisesti säädetty julkisuusperiaatteesta, vaan sen sisältö koostuu useasta perusoikeudesta ja niiden toteuttamista koskevasta sääntelystä. Sinällään kysymys ei ole julkisuusperiaatteen perussäännöksestä, vaan asiakirjajulkisuutta ilmentävästä perussäännöksestä. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevissa laeissa (370/2007 ja 381/2007) julkisuusperiaate sisältää oikeudenkäynnin ja asiakirjojen julkisuuden. Tältä osin julkisuuslain sääntelyllä on merkitystä myös siitä syystä, että julkisuuslaki koskee myös tuomioistuimia ja osaltaan se toteuttaa myös perus- ja ihmisoikeutena olevaa oikeudenkäynnin julkisuutta. Työryhmänkin ehdottamassa uudessa julkisuuslaissa sääntely kohdentuu osin viranomaisen toiminnan avoimuuden edistämiseen. Sinällään viranomaisen toiminnan avoimuus ja avoimen hallinnon edistämiseen liittyvät toimet ovat osa julkisuusperiaatteen toteuttamista, joten tämän pitäisi myös näkyä julkisuusperiaatetta koskevan yleislain 1 §:n sisällössä.

Edelleen EU:n lainsäädännön johdosta tiedon uudelleenkäyttöä koskeva sääntely on vähintään läheisessä suhteessa julkisuusperiaatteen tai se voidaan nähdä modernina osana julkisuusperiaatetta. Merkitystä on myös sillä, että Suomi on pitänyt julkisuuslakia yhtenä säädöksenä, jolla tiedon uudelleenkäyttöä koskevaa unionin lainsäädäntöä on pantu täytäntöön

kansallisesti. Tämä näkökulma jää hyvin pienelle lähinnä menneisyydessä muodostettujen näkemysten varaan julkisuuslain ja tiedon uudelleenkäyttöä koskevan sääntelyn suhteista.

Ehdotusta voidaan pitää julkisuusperiaatteen vakiintuneen sisällön (asiakirjajulkisuus ja viranomaisen toiminnan avoimuus) sekä ajantasaistamistavoitteisiin nähden olennaisen puutteellisena eikä ehdotetun lainkohdan sisältökään sovi yhteen ehdotetun muun sääntelyn kanssa. Valitettavasti viranomaistoiminnan toimintaympäristön ja Euroopan unionin lainsäädännön kehittymistä ei ole varsinaisesti otettu huomioon riittävällä tavalla. Se, miten julkisuusperiaate on nähty vuosikymmeniä sitten nykyisen julkisuuslain valmistelun yhteydessä, on ollut ymmärrettävästikin siihen ajankohtaan näkemys julkisuusperiaatteen sisällöstä. Lainsäädännön ajantasaistaminen ei voi lähtökohdiltaan olla perinteisiin kiinnittymistä tai eri vuosisadallakin muodostuneiden käsitysten toistamista toisenlaisessa sääntely- ja toimintaympäristössä, jossa viranomaiset toimivat nykyään.

Jatkovalmistelussa olisi aiheellista pohtia, voitaisiinko julkisuusperiaatteen ydintä koskevat tarkoitukset sisällyttää julkisuusperiaatetta ilmentävään lainkohtaan. Nyt nämä tarkoitukset ilmenevät ehdotetun 2 §:n sääntelystä. Näillä julkisuusperiaatteen tarkoituksilla on kuitenkin ollut merkitystä oikeuskäytännössäkin, kun on esitetty tulkintoja siitä, mitkä asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisen piiriin. Lain tarkoitussäännöksellä harvemmin ryhdytään tulkitsemaan lain soveltamisalaa, mutta julkisuuslain tulkinnassa näin on toimittuja ja nimenomaan julkisuusperiaatteen ytimeen kuuluvien tietojen ja asiakirjojen julkisuutta arvioitaessa.

Pidämmekin tarpeellisena, että oikeusministeriö käynnistäisi jatkovalmistelun yhteydessä avoimen keskustelun yhdessä valtiovarainministeriön avoimen hallinnon ohjelman kanssa siitä, mitä julkisuusperiaate on nykyisessä viranomaistoiminnassa ja mitä tavoitteita julkisuusperiaatteella edistetään ja halutaan edistää demokraattisessa oikeusvaltiossa. Tältä pohjalta lainvalmisteluun saataisiin ehkä uusia tulokulmia julkisuusperiaatteen ajantasaistamiselle ja modernisoinnille. Tässä yhteydessä on myös syytä ratkaista julkisen sektorin tietojen maksullisuuteen ja maksuttomuuteen liittyvät kysymykset, joita taannoin on käsitelty muun muassa valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan raportissa.

Julkisuusperiaatetta koskevaan 1 §:n 2 momenttiin on sisällytetty viranomaisen harkintavaltaa rajoittava säännös, joka on säädetty nykyisen julkisuuslain 17 §:n 1 momentissa. Sääntelyä on osin pyritty muokkaamaan julistuksenomaiseksi, kun siihen on sisällytetty sanat ”kansanvaltainen oikeusvaltio”, jolla ei kuitenkaan ole käytännössä mitään merkitystä näinkin epämääräisessä muodossa viranomaisen harkintavallan käytön suhteen. Päinvastoin tällainen julistuksenomaisuus voi heikentää säännöksen sovellettavuutta harkintavallan käyttöä rajoittavana säännöksenä. Jatkovalmistelussa on syytä myös pohtia tätä julkisuuden optimointia koskevan säännöksen paikkaa, koska nyt se jää irralleen siitä sääntelystä, jossa sitä tulisi soveltaa, kun viranomainen tai virkamies käsittelee sille tullutta asiakirjassa olevan tiedon saantia koskevaa pyyntöä. Tältä osin on syytä painottaa, että nykyisessäkin julkisuuslaissa säännös on jäänyt katveeseen, koska se on sisällytetty tiedonsaannin edistämistä koskevaan sääntelyyn eikä tiedon antamista koskevaan sääntelyyn.

## 2 § JULKISUUSLAIN TARKOITUS

Olemme edellä esittäneet, että lain tarkoitusta koskevan lainkohdan sisältöä sisällytettäisiin julkisuusperiaatetta koskevaan lainkohtaan, koska tarkoitussäännös sisältää keskeiset julkisuusperiaatteeseen sisältyvät elementit, joilla on vaikutuksen laintulkintaan. Merkitystä on myös sillä, että lain tarkoituksena on toteuttaa myös avoimuutta viranomaisten toiminnassa, mutta nyt tämä ei näy 1 §:n julkisuusperiaatetta koskevassa ehdotuksessa. Tältä osin 1 §:n 2 §:n ehdotukset eivät ole sopusoinnussa keskenään.

## 3 § SUHDE MUUHUN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Pidämme valitettavana, ettei työryhmä ole tehnyt kattavampaa arviointia julkisuuslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Esimerkiksi tietosuojalain (1050/2018) sääntelyn suhde julkisuuslakiin on ollut epäselvä muunkin kuin tietojen luovuttamista koskevien säännösten osalta. Esimerkiksi tietosuojalaissa säädetty vaihtoehtoisuutta koskevan lainkohdan soveltaminen suhteessa julkisuuslain salassapitosääntelyyn on jäänyt epäselväksi. Tietosuojalain vaihtoehtoisuutta koskeva lainkohta olisi asiakirjajulkisuuden rajaavana liian yleisellä tasolla, kun otetaan huomioon täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat sääntelyvaatimukset. Toisaalta julkisuuslaki sisältää salassapitosäännöksiä, jotka ovat osin samoja kuin tietosuojalaissa. Lisäksi työryhmä ei ole ottanut huomioon henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn ja julkisuuslain välisiä suhteita siltä osin, että julkisuuslain salassapitosääntelyn tarkoituksena on suojata yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvia tietoja. Tässä suhteessa ehdotetussa 3 §:n 2 momentissa ehdotettu säännös ei pidä paikkaansa, kun todetaan seuraavaa: ”Tässä laissa säädetään oikeudesta saada henkilötieto viranomaisen asiakirjasta ja menettelystä luovutettaessa henkilötieto viranomaisen asiakirjasta. Muusta henkilötietojen suojaamisesta ja käsittelystä säädetään erikseen”. Kuitenkin julkisuuslaissa on säädetty, kuten on edellä todettu eräiden henkilötietojen salassapidosta, joka on yksi tietosuojasetuksessakin tarkoitettu toimi henkilötietojen suojaamiseksi. Edelleen 4 momentissa epäselväksi viittaukseksi jää toteamus siitä, että ”Viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville säädetään erikseen”. Kuitenkin työryhmän ehdotus sisältää julkisuuslakiehdotuksen 5 lukuun viranomaisille velvollisuuksia tuottaa tietoa yleiseen tietoverkkoon, mikä tarkoittaa myös henkilötietojen julkaisemista mainituissa tarkoituksissa. Tältäkin osin jatkovalmistelussa on ehdotettu 4 momenttia täsmennettävä.

Ehdotuksen 3 §:n osalta nostamme esiin myös sen, että säännösten väliset ristiriidat ovat harvoin todellisia, vaan suurin osa näennäisistä ristiriidoista on ratkaistavissa tulkinnalla. Lex specialis -oppi on johtanut useissa tilanteissa siihen, että ajatellaan tietyn erityislain syrjäyttävän kokonaan jonkun toisen lain. Tässä ehdotuksessa positiivista on se, että ei viitata ”jollei toisin ole säädetty” muotoilulla, vaan nimenomaan poikkeavien säädösten sisältämiin säännöksiin. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomioida, että lex specialis -metanormi koskee nimenomaan (jo tulkittujen) oikeusnormien välisen ristiriidan ratkaisemista.

Säännöksen 4 momentin osalta on syytä huomioida, että esimerkiksi kuntalaissa on säädetty henkilötietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa vain rajoitetusti. Prima facie näyttäisi siltä, että mikäli julkisuuslain muutokset toteutetaan, tulee tuota sääntelyä tarkentaa. Huomionarvoista on se, että kuntalain 108 §:n 2 momentissa säädetään vasta henkilötietojen poistamisesta, mutta ei varsinaisesti siitä, että ne saa ylipäätään laittaa yleiseen tietoverkkoon. Toisaalta taas 140 §:n 1 momentissa sallitaan välttämättömien henkilötietojen julkaisu muutoksenhakuajan. Tässä muutenkin päädytään tilanteeseen, jossa todellisuus ns. kentällä on toinen kuin lainsäädäntö esittää: esimerkiksi tieto lukuisista luottamushenkilö- tai virkavalinnoista on kuntien verkkosivuilla olevissa pöytäkirjajärjestelmissä, luottamushenkilöt mainittuina verkkosivuilla, kuten myös viranhaltijat. Lainvalmistelussa tulisi pohtia sitä, että tarkoittaako nyt esitetty sitä, että myös tällaisista pitäisi säätää erikseen, että nimet voisi verkkosivuille laittaa? Sama toki koskee myös valtion ja muiden julkisyhteisöjen puolesta toimivia.

#### 4 § VIRANOMAISEN MÄÄRITELMÄ

Pidämme julkisuuslaissa omaksuttua ja nykyisen lain ja ehdotetun lain perusteluissa säädettyä ongelmana. Toisaalta esimerkiksi se, että viranomaisiksi katsotaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset johtaa siihen, että monissa tilanteissa viranomaiseksi tulee tunnistaa yksittäinen toimielin tai jopa yksittäinen viranhaltija. Itseasiassa jopa pormestari voi joissain tapauksessa olla viranomainen, mikäli tälle on osoitettu itsenäistä toimivaltaa hallintosäännössä. Viranomaisten erillisyyperiaate on jo nykyisellään johtanut siihen, että esimerkiksi kunnissa jokainen toimielin (ja jopa itsenäistä toimivaltaa omaava viranhaltija ja luottamushenkilö) pitäisi ymmärtää toisistaan erillisiksi, vaikka tosiasiasa operoidaan yhden julkisyhteisön sisällä. Vastaavia ongelmia ilmenee myös esimerkiksi hankintalain soveltamisessa ja rekisterinpitäjän määrittelyssä. Yleisemmin siis tulisi pohtia sitä, että onko perusteltua rakentaa yleishallinto-oikeudellista sääntelyä viranomaiskohtaisesti vai olisiko perusteltua siirtyä toisenlaiseen, ehkä oikeushenkilökohtaisempaan malliin erityisesti itsenäisessä paikallis- ja aluehallinnossa.

Lakiehdotuksen 4 § sisältää viranomaisen määritelmän ja sillä on vaikutuksensa siihen, miten julkisuuslaissa, mutta myös tiedonhallintalaissa säädettyt velvollisuudet, mutta myös julkisuuslaissa osoitettu toimivalta kohdentuvat. Julkisuuslaissa omaksuttu viranomaisten erillisyyperiaate on alkanut vaikuttamaan myös esimerkiksi henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn tulkintoihin siitä, kuka julkisyhteisön sisällä toimii rekisterinpitäjänä. Tämä voi johtaa siihen, että yksittäinen virkamies tai viranhaltija on velvollinen ottamaan huomioon rekisterinpitäjälle ja viranomaiselle säädetty velvollisuudet tietosuojalainsäädännöstä, julkisuuslaista ja tiedonhallintalaista. Voimassa olevassa julkisuuslaissa on säädetty perusteluissa, mitä esimerkiksi kunnallisella viranomaisella tarkoitetaan mainitussa laissa. Kiinnitämme tältä osin huomiota siihen, ettei kuntalaissa ole säädetty kunnan viranomaisen määritelmästä. Niin ikään missään laissa ei ole säädetty valtion viranomaisen käsitteestä. Nämä käsitteet ovat ongelmallisia ilman erillistä määritelmää. Kelvollisena selityksenä ei ole se, että hallintolaissa viranomaisen käsite sisältää valtion viranomaisen käsitteen, koska hallintolaissakin käsite jää epäselväksi. Toisaalta hallintolaki on pääosin menettelysääntelyä, jossa



velvollisuudet kohdistuvat viime kädessä asiaa käsittelevään virkamieheen kussakin tilanteessa, vaikka tästä ei ole hallintolaissa säädetty. Huomionarvoista tässä yhteydessä on myös todeta, että joissain virkarikostapauksissa sääntelyn kohdistumista nimenomaan viranomaiseen on pidetty ongelmallisena virkamiehen virkavastuun näkökulmasta.

Nyt lausuttavana olevassa ehdotuksessa muodostetaan myös toimivaltasäännöksiä viranomaisille. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti muun muassa perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 21 §:ssä säädetyn vuoksi (esimerkiksi PeVL 19/2009 vp, PeVL 2/2012 vp, 32/2012 vp, PeVL 62/2018 vp). Edellä esitetyt epäkohdat erityisesti valtion viranomaisen sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranomaisen määritelmässä ovat sen luonteisia, että ne muodostavat epäselvän sääntelyn viranomaisten välisistä toimivaltasuhteista ja siten ne ovat lähtökohdiltaan myös valtiosääntöisesti nyt ehdotetun sääntelyn yhteydessä ongelmallisia. Toimivaltaista viranomaista koskevat sääntelyvaatimukset ovat olleet säätämisyjärjestyskysymyksiä, joten jatkovalmistelussa tulisi tehdä mainittujen viranomaisten osalta täsmälliset määrittelyt siitä, miten julkisuuslaissa nämä viranomaiset voidaan määritellä yhdenmukaisella tavalla laissa säädettyinä. Toimivallan määrittelyn lähtökohdat eivät voi jäädä lakiehdotuksen perusteluissa säädetyksi, koska nimenomaan niistä on säädetävä laissa.

Valtion viranomaisen käsitettä on pyritty avaamaan lakiehdotuksen perusteluissa. Perustelut ohjaavat tulkitsemaan valtion viranomaisen käsitettä virastotasolle. Tältä osin kiinnitämme huomiota siihen, että valtion virastonkin käsite voidaan ymmärtää monella eri tavalla. Niin ikään erilaisten virastofuusioiden seurauksena yksittäisessä virastossakin voi toimia useita itsenäisiä viranomaisiksi katsottava yksikköjä, kuten Kilpailu- ja kuluttajavirastossa, jossa toimii kilpailuviranomainen ja kuluttajaviranomainen sekä omilla erityisillä tehtävillään vielä kuluttajasiames. Niin ikään Opetushallitus muodostuu useasta erillisestä yksiköstä, jotka muodostavat itsenäisiä viranomaisrakenteita. Myös Verohallinto käytännössä koostuu useammasta viranomaisesta. Esimerkiksi Tulorekisteriyksikkö on osa Verohallinnon virastoa. Kuitenkin Tulorekisteriyksikkö on säädetty laissa rekisterinpitäjäksi ja myös viranomaiseksi. Puolestaan Verohallinnolle veroviranomaisena on säädetty tiedonsaantioikeus tulotietojärjestelmän eräisiin tietoihin. Tätä realiteettia vasten nyt julkisuuslakiluonnoksessa esitetyt esimerkit eivät luo pohjaa sille, että laista voitaisiin todeta, mikä viranomaisrakenne julkisuuslain mukaan muodostaa valtion viranomaisen. Niin ikään jatkovalmistelussa on syytä huomata, että tuomioistuimissakin hallintoasioiden käsittelyssä ne ovat hallintolaissa tarkoitettuja valtion viranomaisia. Niin ikään tuomioistuimet ovat yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja valtion viranomaisia. Kielilaki puolestaan koskee tuomioistuimia ja muita valtion viranomaisia. Asiakirjojen turvallisuusluokittelua koskevan asetuksen määritelmäsäännöksissä valtion viranomaisella tarkoitetaan valtion virastoissa ja laitoksissa toimivia viranomaisia, tuomioistuimia ja valitusasioita käsittelemään perustettuja lautakuntia. Puolestaan työryhmän ehdottamassa sääntelyssä valtion viranomaiseen ei kuuluisi tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat.

Kaiken kaikkiaan jatkovalmistelussa osana tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointia oikeusministeriön tulee arvioida tarkemmin, onko viranomaisen erillisyyperiaate ja viranomaisen perusteluissa säädettäväksi ehdotetut määritelmät sellaisia, ettei esimerkiksi yksittäiseen virkamieheen tai viranhaltijaan kohdistuvana viranomaisen velvollisuuksien toteuttaminen ole realistista, kun otetaan huomioon sekä julkisuuslaissa että tiedonhallintalaissa säädetty. Tämä ongelmatiikka oli esillä tiedonhallintalain valmistelussa ja se osin ratkaistiin tiedonhallintayksikköä koskevalla sääntelyllä, mutta oikeusministeriö ei tuolloin ollut halukas lähtemään tekemään arviota sääntelyn realistisuudesta viranomaisen määritelmäsäännösten vaikutuksiin tilanteissa, joissa määritelmä kohdentuu viranomaisorganisaation sijaan yksittäiseen virkamieheen. Viranomaisen erillisyyperiaate on monissa julkisyhteisöissä käytännössä muodostunut lain perusteluissa säädettyäkin nk. lain kuolleeksi kirjaimeksi. Toisaalta esimerkiksi yliopistoissa on erilaisia toimielimiä, joihin ei sovelleta viranomaisen erillisyyperiaatetta, koska julkisuuslakia sovelletaan yliopistoon yhtenä julkisoikeudellisena laitoksena.

Kaiken kaikkiaan sääntelyn ajantasaistamisessa tulisi arvioida viranomaisen erillisyyperiaatteen vaikutuksia viranomaisten tiedonhallinnan sääntelyyn mukaan lukien tietosuojalainsäädäntöön liittyvät tulokset. Viranomaisten erillisyyperiaatteen keskeinen tarkoitus on ollut valmistelujulkisuutta rajoittavan sääntelyn kaventaminen. Tätä vasten olisi syytä pohtia, miten sääntelyä voidaan kehittää tiedonsaantioikeuden alkamista koskevin osin siten, että omaksuttu erillisyyden periaate ei jaa julkisyhteisöjä tavalla, jota ei käytännössä voida näissä organisaatorakenteissa toteuttaa. Niissä tilanteissa, joissa julkisuuslain ja tiedonhallintalain sääntely kohdistuu yksittäiseen virkamieheen tai viranhaltijaan viranomaisena, on kysymys virkamiehen oikeusturvasta.

Julkisuuslakiehdotuksen 4 § ei sisällä ehdotusta, jossa yliopistoja, ylioppilaskuntia ja ammattikorkeakouluja sekä niiden opiskelijakuntia koskeva julkisuuslain soveltaminen otettaisiin suoraan julkisuuslakiin. Vaikka yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa on suhteellisen selkeästi säädetty julkisuuslain soveltamisesta edellä mainittuihin yhteisöihin, on oikeuskäytännön perusteella tämäkin sääntely koettu tulkinnanvaraiseksi esimerkiksi ylioppilaskuntien osalta, ks. KHO 2024:4. Yliopistojen suhteen sääntelytarve koskee ainoastaan säätiöyliopistoja, koska yliopistolain perustelujen mukaan julkisoikeudelliset yliopistot ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, joten niihin sovellettaisiin jo nykyäänkin voimassa olevan lain mukaisen viranomaisen määritelmän mukaisesti julkisuuslakia. Käytännössä yliopistolaissa säädetty on merkityksellistä lähinnä säätiöyliopistojen kannalta. Toisaalta oikeusministeriö on tietosuojalain (HE 9/2018 vp, s. 56) valmistelun yhteydessä katsonut ongelmallisesti, että yliopistot muodostavat yliopistolaitoksen, joka kuuluisi itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsitteeseen.

Julkisuuslakiehdotuksen 4 §:n 6 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen käsitteeseen kuuluvaksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja julkisoikeudelliset toimielimet. Kiinnitämme huomiota siihen, että itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen asema on todennettavissa vain kunkin laitoksen nimenomaisesti laissa säädetystä asemasta eikä se voi perustua esimerkiksi julkisuuslain perusteluissa esitettyyn määritelmään eikä siten perusteluissa säädettyyn. Julkisoikeudellisia yliopistoja lukuun ottamatta itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset on säädetty kunkin laitoksen sääntelyn yhteydessä nimenomaan tällaisiksi laitoksiksi. Lisäksi sääntely sisältäisi poikkeuksen

Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen osalta. Nykyisessä sääntelyssä nämä kaksi laitosta on sijoitettu ongelmallisesti itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia koskevaan sääntelyyn, vaikka kumpikaan laitos ei ole itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Eläketurvakeskus on Eläketurvakeskuksesta annetun lain (395/2006) 1 §:n mukaan työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin. Siten Eläketurvakeskus ei ole itsenäinen julkisoikeudellinen laitos eikä julkisoikeudellinen toimielin. Se ei ole viranomainen ja sen tehtävien on katsottu olevan julkisia hallintotehtäviä, ja kysymys on niiden antamisesta yksityiselle (PeVL 30/2005 vp). Tässä suhteessa Eläketurvakeskusta koskeva erityinen säännös 6 kohdassa (tai nykyisessä julkisuuslaissa 5 kohdassa) ei muodosta mitään rationaalista perustaa tällaiselle lisäykselle lain soveltamisen rajauksesta. Niin ikään Maatalousyrittäjien eläkelaitosta on eläkelaitos eikä se ole itsenäinen julkisoikeudellinen laitos tai julkisoikeudellinen toimielin. Tältäkin osin ei ole osoitettavissa mitään rationaalista syytä sijoittaa kyseistä eläkelaitosta mainittuun asiayhteyteen. Merkitystä on myös sillä, että maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) 138 §:ssä on säädetty nykyisen julkisuuslain soveltamisesta Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen sekä muihin mainitussa laissa tarkoitettuihin eläkelaitoksiin.

Työryhmän lakiehdotuksen 4 §:n 7 kohta vastaa voimassa olevaan julkisuuslain sääntelyä. Kuitenkin sääntely on muodostunut epäselväksi, miten tällaisiin erilaisiin epäitsenäisiin toimielimiin voidaan tosiasiallisesti soveltaa julkisuuslain ja tiedonhallintalain säännöksiä, koska niiden toiminta on tosiasiallisesti sidottu pääosin asettavan viranomaisen resursseihin ja niihin voi kuulua myös yksityisiä henkilöitä. Esimerkiksi neuvottelukunnat ovat selkeästi tällaisia epäitsenäisiä toimielimiä samoin kuin osa lautakunnista. Huomautamme myös, että säännöksessä viitattu komitealaitos on lakkautettu ja sitä koskeva sääntely kumottu, joskin esimerkiksi tutkimuseettistä neuvottelukuntaa koskevassa asetuksessa edelleen viitataan komiteapäätökseen.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida huolellisesti, onko tällaisia tosiasiallisesti epäitsenäisiä toimielimiä syytä katsoa erillisiksi viranomaisiksi, vaan elimelliseksi osaksi sitä viranomaista, jonka yhteydessä toimielin toimii. Lisäksi esimerkiksi työryhmät ovat tyypillisesti sellaisia, jotka toteuttavat työryhmän asettavan viranomaiselle, kuten ministeriölle, kuuluvia tehtäviä, jolloin tällaiset työryhmät toimivat toimeksiantaneen viranomaisen lukuun. Nämä ovat korvanneet myös komiteoiden lakkauttamisesta aiheutunutta tarvetta. Tässä suhteessa asetelma muodostaa hyvin teennäisen viranomaisrakenteen, jossa tällaisella toimielimellä ei ole edes mahdollisuuksia hoitaa niitä tehtäviä, jotka johtuvat julkisuuslain ja tiedonhallintalain sääntelystä. Työryhmän mietinnössä (s. 105) esitetään, että ministeriön asettama lainvalmistelua varten asettama työryhmä olisi ministeriöstä erillinen viranomainen. Kuten olemme jo edellä todenneet, lainvalmistelu on ministeriön tehtävä, jonka toteuttamiseksi ministeriö voi antaa toimeksiannon työryhmäksi muodostettavalle henkilöryhmälle, johon voi kuulua myös yksityisiä henkilöitä, kuten nyt lausuttavana olevassa työryhmässä on ollut muun muassa sen puheenjohtaja. Tulkinta tarkoittaisi, että työryhmän pitäisi laatia työjärjestys, jossa olisi määrätty, miten siinä toteutetaan julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa säädettyjä velvollisuuksia ja toimivaltaa. Esimerkki kuvaakin sitä ongelmallisuutta, johon ajantasaistamistyössä on ajautettu – perusteluissa esitettyjä tulkintoja ei ole suhteutettu niihin realiteetteihin, jotka koskevat eri viranomaisten tehtäviä, niiden organisoitumista sekä kunkin toimijan mahdollisuuksia toteuttaa julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa säädettyjä tehtäviä. Viranomaisen käsitteen pirstomista toimeksiantotyyppisiin työryhmiin ei voida pitää tarkoituksenmukaisenakaan.

Valmistelujulkisuudellakaan tätä ei voida perustella, koska tällaisten työryhmien asiakirjojen julkisuuden alkamisesta on ehdotettu säädettäväksi erikseen julkisuuslaissa.

Kiinnitämme myös oikeusministeriön huomiota siihen, että julkisuuslain jatkovalmistelussa on arvioitava, miltä osin työryhmän ehdottama 5 §:n sääntely ei kata Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyn julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän sisälle kuuluvia yhteisöjä. Tällä on merkitystä, koska Suomi on pitänyt julkisuuslakia omalta osaltaan aiemmin PSI-direktiivin ja sittemmin avoimen datan direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon kuuluvana sääntelynä. Avoimen datan direktiivin mukaisia julkisen sektorin elimiä ovat julkisoikeudelliset laitokset, jotka eivät ole pelkästään julkisuuslaissa tarkoitettuja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Osittain tätä sääntelyaukkoa paikkaa 5 §:ssä ehdotettu sääntely. Esimerkiksi Suomen Kuntaliitto ry on EU:n sääntelyssä tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos, johon ainakin avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn tulisi kohdistua.

Kuten edellä on esitetty, jo pelkästään ehdotetun julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan sääntely on sekava eikä kaikilta osin perusteltua. Jatkovalmistelussa on syytä tehdä perusteellinen analyysi siitä, millä tavalla organisatorinen soveltamisalaa määrittelevä viranomaisen määritelmä laaditaan nykyiseen hallintorakenteeseen sopivaksi. Sääntelyssä viitataan nyt käsitteisiin, joita ei kuitenkaan ole missään varsinaisesti määritelty: hyvänä esimerkkinä vaikkapa juuri komitea tai muut vastaavat elimet. Voimassa olevaa julkisuuslain viranomaisen määritelmää ei pidä ottaa lainvalmistelussa annettuna erityisesti siksi, kun se jo nykyisessäkin muodossa pitää sisällään esimerkiksi eläkelaitoksia koskevaa perusteetonta sääntelyä.

## 5 § LAIN SOVELTAMINEN MUIHIN KUIN VIRANOMAIISIIN

Julkisuuslaki ja sen johdannaiset poikkeavat sääntelytekniikaltaan muusta yleishallinto-oikeudellisesta sääntelystä. Olisi jossain määrin selkeämpää, mikäli koko sääntely rakennettaisiin julkisen hallintotehtävän kautta. Näin on tehty työryhmän ehdottoman lakiluonnoksen 5 §:ssä.

Myös tältä osin kyse on kuitenkin yleisemmästä ongelmasta, joka on syntynyt 1990-luvulta alkaen laajentuneessa yksityistämiskehityksessä. On perusteltua, että kaikki se, mikä on jollain perusteella julkista eli esimerkiksi viranomaisaseman tai julkisyhteisöllisyyden ohella myös omistuksen, sopimuksen tai rahoituksen perusteella, kuuluisi valtiosääntöisen julkisuusperiaatteen ja sitä kautta myös julkisuuslain piiriin. Tätä tematiikkaa käsitelimme jo edellä soveltamisalan laajennusta koskevan kysymyksen yhteydessä.

Virkavastuusääntelyä on pidettävä jossain määrin ongelmallisena. Ehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettujen toimijoiden henkilöstöön tulisi sovellettavaksi rikosoikeudellinen virkavastuu. Näin toki edellä esitetyn julkisia hallintotehtäviä koskevan ajattelun mukaan tulee ollakin, mutta tässä yhteydessä kysymys nousee esiin, missä laajuudessa tämä

kyseinen säännös virkavastuun kanavoi näille henkilöille. Rikoslain 40 luvun 11 §:ssä on säädetty vastuun piiriin kuuluvista henkilöistä. Nyt esitetty luo ikään kuin uuden kategorian. Tämä toki on lain 12 §:n mukaan mahdollista, mutta perustellumpaa voisi olla kehittää rikoslain määritelmäsäännöksiä itseasiassa siltä pohjalta, kun alkujaan vuoden 1989 virkarikosuudistuksessa esitettiin. Tuolloin nähdäksemme epäonnistuneesti valittiin julkisen tehtävän sijaan keskeiseksi käsitteeksi julkisen vallan käyttö, joka lienee osaltaan syy myös siihen, miksi nykyisen julkisuuslain 4.2 §:ssä viitataan nimenomaan julkisen vallan käyttöön. Nyt tehdyssä ehdotuksessa epäselväksi jää erityisesti se, että miten ehdotuksen 5 §:n 1 momentin tarkoittamissa yhteisöissä tai yksityisissä velvollisuus hoitaa jotain tiettyä julkisuuslain täytäntöönpanoon liittyvää tehtävää oikeastaan kanavoidaan tälle ei-virkasuhteiselle henkilölle. Ongelmana on, että mikäli kanavointiketju ei ole pitävä, ei henkilöä voida tuomita virkarikoksesta. Lisäksi epäselväksi jää se, että mikä on nyt ehdotettavan sääntelyn suhde rikoslaisiin tarkoitettua julkista valtaa käyttävää henkilöä koskevaan sääntelyyn. Näiden osaltahan esimerkiksi viraltapanoseuraamusta ei ole rajattu soveltamisalan ulkopuolelle, joskin on epäselvää miltä osin viraltapanoseuraamus voi tulla tuomituksi, kun kyse on julkista valtaa käyttävästä henkilöstä. Joka tapauksessa ongelma on ristiriitaisuus, kun huomioidaan, että asiakirjojen antamiseen liittyy julkisen vallan käyttöä ja sen valmistelua. Huomionarvoista on myös todeta, että rikoslain tältä osin keskeisissä säännöksissä viitataan virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin.

## 6 § VIRANOMAISEN ASIAKIRJA

Työryhmä ei ehdota olennaisia muutoksia viranomaisen asiakirjan määritelmään, joka on keskeinen julkisuuslain asiallista soveltamisalaa määriteltäessä ja tulkittaessa. Kuitenkin sääntelyä tai sen perusteluja on syytä täsmentää, mitä viranomaisen palveluksessa olevalla tarkoitetaan. Ehdotuksen 6 §:n systematiikka viittaa siihen, että viranomaisen palveluksessa olevalla tarkoitetaan palvelussuhdetta viranomaiseen, koska ”viranomaisen palveluksessa” on eroteltu 6 §:n 4 momentissa luottamushenkilöstä. Kiinnitämme oikeusministeriön huomiota siihen, että esimerkiksi ministerit tai kunnissa pormestarit eivät ole palvelussuhteessa viranomaiseen, vaan hoitavat luottamustehtävää. Tässä suhteessa ehdotettuun julkisuuslain 6 §:n 2 momentissa olisi aiheellista huomioida myös tällaiset tilanteet.

Lisäksi kiinnitämme oikeusministeriön huomiota siihen, ettei työryhmän ajantasaistamistavoitteissa ole huomioitu tilanteita, joissa asiakirjoja muodostetaan automaattisesti tietojärjestelmissä. Tämäkin tulisi jollakin tavalla ottaa huomioon vähintään perusteluissa tulkintaa ohjaavana seikkana siten, että tällaisten asiakirjat ovat viranomaisen laatimia asiakirjoja. Edelleen ajantasaistamispyrkimyksissä oudolta vaikuttaa 6 §:n 4 momentin 1 kohdassa viittaus ”kirjeeseen”, joka on lähetetty viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle tehtävän tai aseman perusteella. Kirje viittaa paperipostiin. Ajantasaistamisen ja alustariippumattomuuden näkökulmasta olisi perusteltua, että mainitussa kohdassa säädettäisiin viestistä kirjeen sijaan. Mainitun kohdan perusteluissa (s. 120) myös nostetaan esille ilmeisessä julkisuuden rajaamistarkoituksessa tilanne, jossa virkamies saa työryhmän jäsenenä asiakirjoja. Tyypillisesti virkamiehet nimetään tietyn viranomaisen edustajana työryhmään ja hän hoitaa tehtävää osana virkatehtäviään. Jos katsottaisiin, että hän saa työryhmän työhön liittyviä asiakirjoja muun tehtävänsä kuin virkatehtäviensä vuoksi. Perusteluissa näyttää myös sekoittuvan virkamiehen tehtävät ja hänen nimenneen viranomaiset

tehtävät keskenään. Ehdotuksen sanamuodossa puhutaan ”hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi”. Tällä perusteella virkamies ei olisi hänet työryhmään nimittäneen viranomaisen, kuten ministeriön palveluksessa, vaan työryhmän palveluksessa tai hoitaisi luottamustehtävää.

Perusteluissa myös käytetään eri asiayhteyksissä muistion käsitettä osin huolimattomastikin. Lähtökohtaisesti virkamiehen muistio on laadittu viranomaisen tehtävään ja toimialaan kuuluvassa asiassa tai asiankäsittelyä varten. Tässä suhteessa perustelut tuntuvat ohjaavan muistion käsitteen käyttöä suuntaa, jossa muistiolla voitaisiin rajata julkisuutta, vaikka perusteluissa kylläkin todetaan, ettei asiakirjan nimike toimi perusteena sille, kuuluuko asiakirja julkisuuslain soveltamisalaan vai ei. Perusteluja on syytä tältä osin vielä täsmentää.

Ehdotuksen 6 §:n 4 momentin 5 kohdassa vaikuttaisi olevan jonkinlainen asiavirhe, kun siinä ohjataan nk. sisäisten asiakirjojen ja julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen välistä jakoa tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2–5 kohdilla. Mainittu tiedonhallintalain sääntely koskee asiakirjojen säilytysaikojen määrittelyä, jota tekee voimassa olevan lainsäädännön perusteella joko rekisterinpitäjä tai arkistonmuodostaja. Siten säilytysaikojen määräytymistä koskevaa sääntelyä ei voida pitää perustana sille, mitkä sisäisen työskentelyn ja mielipiteenvaihdon asiakirjat tai viestit kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Esimerkiksi virkamiesten välinen mielipiteenvaihto voi olla mainituilla kriteereillä lähes aina sellainen, joka tulisi säilyttää virkavastuuseen liittyvien syiden vuoksi. Luonnollisesti ehdotettu sääntely menettäisi merkityksen, jos säilytysaikoihin liittyvillä perusteilla tulisi arvioida yksittäisen viestin säilyttämisen perusteita.

Koska tiedonhallintalain mukaan tietoaineistojen ja niihin liittyvien asiakirjojen säilytysajat on määrättävä mainitun lain 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa osaksi tiedonhallintamallia, tulisi sisäisen asiakirjan kuulumista julkisuuslain piiriin määrittellä sen mukaan, onko rekisterinpitäjä tai arkistonmuodostaja (taikka tiedonhallintayksikkö) määrännyt tällaiset viestit säilytettäväksi. Säilytysaikojen määrittäminen perustuu henkilötietojen osalta tietosuojalainsäädäntöön sekä muiden asiakirjojen ja tietojen osalta arkistolakiin.

Jatkovalmistelussa on myös syytä kiinnittää kokonaisuudessaan huomiota mainitun säännöksen (6.4 § 5 k) sanamuodon täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä perustelujen selkeyteen. Tästä syystä voimassa olevan julkisuuslain perusteluja ei tulisi käyttää mainitun säännöksen pohjana, vaan ne tulisi kirjoittaa kokonaisuudessaan uudelleen. Edelleen on syytä kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisen sisäisetkin työryhmät, johtoryhmät ja muut vastaavat saattavat käsitellä asioita, jotka ovat osa jotain hallintoasian käsittelyä. Tällaiset käsiteltävät asiat on rekisteröitävä viranomaisen asiarekisteriin eikä tällaisten ryhmien käsittelyssä olevat hallintoasiat ja niissä muodostuvat asiakirjat voi jäädä kategorisesti julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle sisäisen työskentelyn asiakirjoina. Tältäkin osin perusteluja on syytä täsmentää. Painotamme, että ehdotettu 5 kohtaa vastaava säännös on nykyisessä julkisuuslaissa tulkinnanvarainen ja epätasällinen. Nyt ehdotettu säännös ei muuta olennaisesti tätä tilannetta. Säännös tulisi muotoilla täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset huomioiden sekä perusoikeutta rajattava vain tilanteisiin, joissa perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu välttämätön syy julkisuuden rajaamiselle on olemassa.

Lisäksi jatkovalmistelussa on aiheellista selvittää erikseen, julkisuuslain soveltamista tilanteissa, joissa kysymys on esimerkiksi palvelun tuottamisen yhteydessä käytävästä viestien vaihdosta asiakkaan tai esimerkiksi opetustoimessa oppilaan huoltajan kanssa. Sinällään oikeuskäytännönkin mukaan tällaiset viestit on viranomaisen asiakirjoja. Tiedonhallinnan vaikutusarvioinnin suhteen jatkovalmistelussa on syytä vielä erikseen arvioida, minkälainen hallinnollinen taakka tällaisesta viestinnästä muodostuu esimerkiksi tilanteissa, joissa tällainen viestintä pitäisi rekisteröidä asiarekisteriin, vaikka sinällään tällaisissa tilanteissa ei ole kysymys edes varsinaisesta asiankäsittelystä vaan palvelun tuottamisesta, jonka tiedonhallinnasta on säädetty erikseen tiedonhallintalaissa.

## 2 luku

### 7 § OIKEUS SAADA TIETO VIRANOMAISEN ASIAKIRJASTA

Vaikka säännöksen muotoilu vastaa nykyistä lainsäädäntöä, on lainvalmistelussa syytä pohtia esitetyn virkkeen informaatioisisältöä. Periaatteessa säännöstä on mahdollista lukea myös siten, että sillä viitataan oikeuteen saada tietoisuus kyseisestä asiakirjasta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan perusoikeussidonnainen sääntely, jota erityisesti ns. maallikot soveltavat, tulisi olla selkeää, joten tältä osin lainvalmistelussa olisi syytä vielä kerran pohtia, voidaanko asia ilmaista selkeämmin.

### 8 § TIEDONSAANTIOIKEUS SALASSA PIDETTÄVIÄ TIETOJA SISÄLTÄVÄSTÄ ASIAKIRJASTA

Työryhmän ehdotuksen 8 §:n 2 momentissa säädettäisiin osajulkisuuden toteuttamisesta. Voimassa olevan julkisuuslain perusteluiden mukaan osajulkisuuden toteuttamiseen vaikuttaa myös se, onko asiakirjan julkinen osa ymmärrettävissä. Tälle on laitettu painoarvoa oikeuskäytännössä. Onkin pidettävä valitettavana, ettei työryhmä ole ehdottanut tätä julkisuutta rajaavaa oikeusohjetta ilmaistavaksi suoraan momentin sisällössä. Nyt ymmärrettävyyysvaatimus jää momentin perusteluissakin yhden virkkeen ja oikeuskäytäntöviittausten varaan. Koska kysymys on kuitenkin julkisuuden rajaamiseen vaikuttavasta seikasta, tulee ymmärrettävyyysvaatimus ilmetä suoraan lain säännöksestä. Sitä ei voida perusteluissa säätää. Perusteluissa on myös syytä viitata tiedonhallintalakiin, jossa on säädetty hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen huomioimisesta tietojenkäsittelyssä. Säännöksellä on sidos osajulkisuuden toteuttamiseen.

Tässä yhteydessä nostamme myös esiin tilanteet, joita eri viranomaiset ovat erityisesti tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeen tekemään. Viranomaiset ovat alkaneet poistaa asiakirjoista

henkilötietoja ilman, että viranomaiselle on osoitettu toimivaltaa poistaa asiakirjoista henkilötietoja. Joissakin tilanteissa tällainen poistaminen voi olla perusteltua esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilötunnuksen sisältävän asiakirjan antamiselle tiedon pyytäjälle ei ole tietosuojasääntelyyn liittyvää perustelua. Kuitenkaan julkisuuslaki ei tunnista tällaisia tilanteita eikä mahdollista tällaisia poikkeuksia. Emme ota kantaa siihen, tulisiko tästä säätää, mutta julkistenkin tietojen nk. mustaaminen näyttää olevan esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalan virastoissa varsin yleistä.

Huomionarvoista on myös se, että viranomaisia tulisi kuitenkin ohjata selvemmin siihen, kuinka jokaiselle ”mustatulle” kohdalle pitäisi pystyä osoittamaan itsenäinen salausperuste. Pääsääntöisesti mustaamista ei nimittäin voida perustella vain toteamalla asiakirjan alussa kertaalleen, että nämä ja nämä kohdat ovat salattuja, koska tämä peruste. Jokaista salattavaa kohtaa on siten arvioitava aina erikseen. Tältäkin osin viranomaiskäytännöissä on tunnistettavissa horjuvuutta, vaikka asian pitäisi olla itsestään selvä.

## 10 § ASIANOSAISEN TIEDONSAANTIOIKEUS

Ehdotuksen 10 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan asianosaisella ei ole 1 momentissa tarkoitettua tiedonsaantioikeutta julkisessa hankinnassa toisen ehdokkaan tai tarjoajan liikesalaisuutta koskeviin tietoihin; tieto tarjousten vertailussa käytetystä kokonaishinnasta on kuitenkin aina annettava. Jatkovalmistelussa oikeusministeriön tulee tehdä arvio ehdotetun ja voimassa olevan sääntelyn yhteensopivuudesta Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksen C-54/21, 17.11.2022. Todettakoon myös, että säännöksen muotoilu johtaa harhaan siten, että tarjouksen kokonaishintaa ei pidetä monissa hankintayksiköissä yleisöjulkisena tietona siitä syystä, että se on mainittu asianosaisjulkisuutta koskevassa sääntelyssä. Luonnollisesti tällainen tulkinta on virheellinen, mutta se kertoo, ettei nykyisen julkisuuslain ja nyt ehdotetun säännös ole tavanomaisissa tilanteissa helposti ymmärrettävissä.

## 11 § ITSEÄN KOSKEVA TIEDONSAANTIOIKEUS

Ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan julkisuuslain säännöstä. Säännös on aiheuttanut tulkintaongelmia suhteessa tietosuojasääntelyyn. Säännöksen perustelutkaan eivät ehdotuksessa anna viranomaiselle tulkinta-apua siinä, milloin tiedonsaantipyynnö kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan ja missä tilanteessa tietosuojasääntelyn piiriin. Perustelut korostavat viranomaisen neuvontavelvollisuutta pyynnön esittäjälle, mutta viranomaisen ei osaa välttämättä neuvoa



asiassa, jos sääntely jää nyt ehdotetulla tavalla soveltamistilanteiltaan epäselväksi. Hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti sääntelyn tulee ohjata yhdessä perustelujen kanssa säännöksen soveltajaa. Nyt tällaista ei ole edes yritetty tehdä perusteluihin.

Lisäksi pidämme ongelmana työryhmän ehdotuksessa tapaa, jossa viitataan omien tietojen tarkastusoikeuteen. Tällä nimikkeellä rekisteröidyn oikeudesta ei ole säädetty tietosuojasetuksen suomenkielisessä käännöksessä eikä tietosuojalaissakaan, vaan kummassakin eri variaatioilla on käytetty käsitteenä rekisteröidyn oikeutta tutustua omiin tietoihinsa. Rikosioiden tietosuojalaissa on puolestaan käytetty rekisteröidyn tarkastusoikeuden terminologiaa. Sääntelyn selkeyden vuoksi käytettyä käsitettä tai sääntelymallia tulisi arvioida uudelleen ymmärrettävyyden ja sääntelyn käsitteistön yhdenmukaisuuden näkökulmista.

Tässä yhteydessä olisi syytä ratkaista tyhjentävästi myös kysymys läheisten ja perikunnan tiedonsaantioikeudesta. Asia on merkityksellinen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, jossa jälkikäteen voidaan joutua arvioimaan sitä, onko hoitotoimenpiteet ja muu asiakaspalvelu toteutunut asianmukaisesti.

### 3 luku

#### 12 § TIEDONSAANTIOIKEUDEN ALKAMINEN VIRANOMAISEN LAATIMASTA ASIAKIRJASTA

Jatkovalmistelussa tulisi selvittää tarkemmin ja arvioida sääntelytarvetta julkisuuden alkamisajankohdan suhteen tilanteissa, joissa kysymys on jatkuvasti ylläpidettävistä asiakirjoista (ei siis luetteloista). Tällaisten asiakirjojen julkisuuden alkamisesta ei ole ehdotuksessa eikä voimassa olevassa laissakaan selkeää sääntelyä. Esimerkiksi potilaskertomusta ei voida pitää luettelona, vaikka oikeuskirjallisuudessa näin on annettu ymmärtää.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa sinällään säädetään julkisuuden alkamisajankohdaksi rekisterimerkinnän tekeminen, mutta säännöksen perustelut keskittyvät tiedonhallintalaissa säädetyn asiarekisteriä koskevan sääntelyn referointiin eikä muihin rekisterimerkintöihin. Myöskään tilanteet, joissa viranomainen laatii asiakirjoja palvelujen tuottamisen yhteydessä, ei ole ehdotettu säädettyä ajankohtaa, jolloin tällaisten asiakirjojen julkisuus alkaa. Julkisuuden alkamisajankohtaa koskeva sääntely keskittyy pääosin asiankäsittelyyn, mutta julkisessa hallinnossa viranomaiset laativat paljon asiakirjoja palvelujen tuottamisen yhteydessä. Tämä olisi syytä huomioida tarvittaessa sääntelyssä tai ainakin julkisuuden alkamisajankohtaa määrittävien säännösten perusteluissa.

Ehdotuksen 12 §:n 1 momentin 5 kohta sisältää uuden julkisuuden alkamisajankohtaa koskevan säännöksen julkisen talouden suunnitelman ja siihen liittyvien asiakirjojen julkisuuden alkamisesta. Ehdotusta ei perustella millään relevantilla välttämättömällä syyllä. Säännös on julkisuutta rajaava, koska pääsäännön mukaisesti eri ministeriöiden valtiovarainministeriölle lähettämät asiakirjat tulevat julkiseksi, kun ne on lähetetty valtiovarainministeriölle ja toisaalta valtiovarainministeriössä ne

tulevat julkiseksi ehdotetun 13 §:n mukaan, kun ne ovat saapuneet valtiovarainministeriöön. Julkisen talouden suunnitelman valmistelu on painokkaasti poliittinen prosessi, josta pitää pystyä keskustelemaan julkisuudessa riittävän tietopohjan perusteella jo valmisteluvaiheessa. Tästä syystä ilman painavia perusteluita ehdotettu lisäys on perustuslain 12 §:n vastainen. Pidämme erikoisena, että valtioneuvoston ministeriössä tehtävää valmistelutyötä, johon on kohdistunut ja kohdistuu valmisteluvaiheessa yleistä mielenkiintoa sekä yhteiskunnallista ja poliittista keskustelua yritetään ehdotetulla tavalla kaventaa. Se, että ministeriöiden ehdotuksista keskustellaan tai niitä arvostellaankin valmisteluvaiheessa, on tervettä sananvapauden käyttöä demokraattisessa ja kansanvaltaisessa yhteiskunnassa. Lisäksi keskustelu voi nostaa esille uusia näkökulmia julkisen talouden valmisteluun tai epäkohtia ministeriöiden tuottamasta tietopohjasta.

## 4 luku

### 14 § TIEDON PYYTÄMINEN

Yleisenä huomiona toteamme, että viranomaisissa on ilmennyt epäselvyyksiä siinä, mitkä viranomaisille tulleet tietopyynnot ovat julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia. Esimerkiksi viranomaiselle tulleet tiedustelut eivät kuulu julkisuuslain piiriin, vaan niihin sovelletaan hallintolain sääntelyä. Tästä huolimatta viranomaiset ovat tulkinneet tällaiset tiedustelut julkisuuslain mukaisiksi tietopyynnöiksi. Samoin viranomaiset ovat tulkinneet virheellisesti esimerkiksi yliopistojen tutkijoiden lähettämät tutkimuskyselyt julkisuuslain piiriin kuuluviksi, vaikka tällaisissa kyselyissä ei pyydetä viranomaiselta asiakirjaa. Lisäksi julkisuuslain piiriin viranomaiset ovat virheellisesti katsoneet kuuluvaksi erilaiset haastattelupyynnot. Tässä suhteessa pidämme ”tietopyynnön” käsitettä ongelmallisena, koska se sotkeutuu muihin kuin julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluviin pyyntöihin, joissa kuitenkin pyydetään jotain tietoa, joka kylläkin voi olla myös kirjattuna johonkin viranomaisen asiakirjaan. Kuitenkaan tällaiset pyynnot eivät kohdistu asiakirjassa olevaan tietoon, vaan viranomaiselle muuten tiedossa olevien tietojen saamiseen. Pidämmekin tärkeänä, että näitä virhetulkintoja pyritään välttämään jatkovalmistelussa käytetyn käsitteistön ja säännösten perustelujen selkeyttämisellä. Sovellettavan sääntelyn sekavuutta kuvastaa myös oikeusministeriön hallinnonalalla vallitseva lakiin perustumaton käsite asiakirjatilaus, jolla tarkoitetaan julkisuuslain mukaista asiakirjapyyntöä.

Voimassa olevan ja ehdotetun sääntelyn tulkinnassa on syytä korostaa sitä, että viranomainen ei voi kieltäytyä käsittelemästä pyyntöä sillä perusteella, että pyynnön tekijä ei tiedä asiattunusta pyynnön yksilöimiseksi. Erityisesti oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvissa tuomioistuimissa yleisenä lakiin perustumattomana käytäntönä on ollut jo pitkään, että ilman asiattunusta tai taltionumeroa asiakirjaa ei ryhdytä hakemaan muutoin, koska tuomioistuimet pitävät sitä tietopalveluna, joka olisi viranomaiselle harkinnanvaraista. Muun muassa eduskunnan oikeusasiamies on joutunut oikomaan näitä pyynnön yksilöintiin liittyviä tuomioistuinten näkemyksiä (ks. esim. EOA 3411/4/09, 1.12.2010). Edellä esitetty tarkoittaa, että viranomaisen avustamisvelvollisuutta yksilöinnissä on syytä korostaa. Avustaminen on säädetty selkeästi viranomaisen velvollisuudeksi. Nyt ehdotettu säännös on jätetty passiivimuotoon tiedon pyytäjää on asiarekisterin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Lisäksi on syytä korostaa sitä, että viranomaisilla on velvollisuus huolehtia siitä, että asiarekisteristä voidaan tosiasiasa yksilöidä pyyntö julkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla. Tiedonhallintalain 25 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön on huolehdittava siitä, että asiarekisterin tai sen osan julkisista merkinnöistä on mahdollista tuottaa tiedot tiedonsaantia koskevien pyyntöjen yksilöimiseksi. Tätä sidosta ei ole huomioitu 14 §:n perusteluissa.

Ajantasaistamiseen pyrkivässä sääntelyehdotuksessa tulisi myös välttää sellaisen oikeuskäytännön referointia, joka koskee kumottua 1950 -luvulla säädetty yleisten asiakirjain julkisuudesta annettua lakia.

Ehdotuksen 14 §:n 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan os tiedon pyytäjällä ei ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään, asiarekisteriin ei tiedonhallintalain 26 §:stä poiketen tarvitse rekisteröidä asian vireillepanijaa. Ehdotus perustuu laillisuusvalvonnassa tehtyyn osin johtopäätökseen julkisuuslain ja tiedonhallintalain sääntelyssä. Koska julkisuuslaki mahdollistaa anonyyminä tehtävän asiakirjapyynnön, on se erityinen säännös, jota on tulkittava tiedonhallintalakiin nähden poikkeuksena, jolloin vireillepanijana voidaan merkitä asiarekisteriin esimerkiksi anonyyminä henkilönä. Tiedonhallintalaki ei velvoita viranomaista varmistamaan vireillepanijan henkilöllisyyttä. Lisäksi on syytä huomata, että hallintolain 16 § velvoittaa viranomaiselle lähetettävään asiakirjaan sisällytettäväksi lähettäjän nimi. Tällä logiikalla julkisuuslaissa pitäisi säätää myös tähän vaatimukseen poikkeus, koska hallintolakikin tulee toissijaisesti sovellettavaksi asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Kiinnitämme myös huomiota siihen, että tiedonhallintalain 26 §:n 3 momentti velvoittaa rekisteröimään viranomaiselle saapuneen asiakirjan lähettäjän tai asiamiehen tiedon. Tältä osin jää myös epäselväksi, miksi lakiehdotuksessa ehdotetaan tehtäväksi poikkeus vain vireillepanijaa koskevaan säännökseen.

Ehdotetun säännöksen sisältö ja tarpeellisuuskin on syytä arvioida uudelleen jatkovalmistelussa. Kaikkea mitä laillisuusvalvonnassa nostetaan esille ei pidä ottaa myöskään lainvalmistelussa annettuna. Anonyymi pyynnön esittäminen voi käytännössä tulla kysymykseen, kun asiakirjaa pyydetään suullisesti viranomaisen luona nähtäväksi tai jos esimerkiksi virkamies antaa tiedon asiakirjasta puhelimitse. Kirjallinen menettely johtaa enemmän tai vähemmän siihen, että pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä tulee viranomaiselle jokin tieto. Tosin esimerkiksi sähköpostitse tehdyn pyynnön esittäjän henkilöllisyyttä ei voida eikä ole edes tarve selvittää, vaikka viestistä ilmeni henkilön nimi. Tosiasiasa pyynnön on voinut tehdä kuka tahansa millä tahansa yleisellä nimellä. Jatkovalmistelussa on myös syytä pohtia sitä, että viranomaisen kieltäytyessä antamasta asiakirjaa, joutuu se tekemään pyynnön esittäneen myötävaikutuksella viime kädessä hallintopäätöksen, josta on ilmevä asianosainen, jota päätös koskee. Pidämmekin tärkeänä myös ajantasaistamistavoitteiden vuoksi, että oikeusministeriö arvioi huolellisesti julkisuuslain asiakirjapyyntöä koskevan menettelyprosessin suhdetta hallintolain sääntelyyn sekä niihin realiteetteihin, joissa anonyymiasiointi on yleensäkin mahdollista. Tältä osin sääntelyä jouduttaneen myös täsmentämään.

Pykälän 2 momentissa viitataan lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettyyn luvan myöntämiseen. Mainittu pykälä sisältää asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset eikä siitä ilmene mitään lupaan viittaavaa.

## 15 § TIEDON PYYTÄMINEN JULKISIA HENKILÖTIETOJA SISÄLTÄVÄSTÄ VIRANOMAISEN ASIAKIRJASTA

Ehdotettu 15 §:n sääntely on merkityksellinen kahdesta syystä: 1) tietosuoja-asetuksen myötä nykyisen julkisuuslain 16 §:n 3 momenttia on ryhdytty soveltamaan viranomaisissa tarkoitushakuisestikin virheellisesti julkisuutta rajoittamalla. Tästä syystä tähän lainkohtaan painottuu erityisiä tarpeita säätää selkeästi, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siitä, milloin kyseistä pykälää sovelletaan ja miltä osin. 2) ehdotettu 15 § tarkoittaa mahdollisuutta rajata tiedonsaantia ja käytännössä myös julkisuutta. Perustuslakivaliokunta (PeVL 3/2009 vp) on arvioinut tietojen luovutusrajoituksia koskevaa sääntelyä nimenomaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuna julkisuutta rajoittavana sääntelynä, joten sääntelyn on täytettävä paitsi välttämättömään syyhyn liittyvä perusteensa julkisuuden rajaamiselle, mutta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevat sääntely vaatimukset mm. täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Onkin tähän nähden valitettavaa, että työryhmän ehdotus ei täytä näitä vaatimuksia. Ehdotettu sääntely on epätasällista ja vaikeaselkoista sekä tulkinnallisuudessaan se tulee johtamaan vastaavaan tilanteeseen kuin nykytila siitä, että viranomaiset tulkitsevat osin tarkoituksella ja osin tarkoituksetta ehdotettu sääntelyä julkisuutta rajoittavalla tavalla. Sääntely on epäselvä:

mihin kaikkiin tilanteisiin ehdotettu pykälää sovelletaan – koskeeko se kaikenlaista tietojen saamista tilanteessa, jossa asiakirjassa on henkilötietoja. Pykälän 1 momentissa määritellyt ehdot pyynnön esittäjän velvollisuudelle selvittää tietojen käyttötarkoitusta on muotoiltu siten, että säännösten tulkinta voi johtaa samanlaisissakin tilanteissa eri tulokseen riippuen siitä, millä tavalla viranomainen painottaa ja arvioi henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Sääntelyn selkeydellä on merkitystä myös asiakirjaa koskevaa pyyntöä käsittelevän virkamiehen oikeusturvan kannalta. Momentin 1 kohdassa esitetty luettelo on jo itsessään tulkinnanvarainen eikä perusteluissa voida alkaa säätää tarkemmin siitä, millä tavalla kutakin tekijää pitäisi arvioida. Lisäksi 2 kohdan sääntely johtaa siihen, että viranomaisella on aina syytä epäillä tietojen käsittelyn laillisuutta. Tähänkin tulisi esittää nimenomaan säännöksessä täsmällisemmät kriteerit, jolloin mainittua kohtaa voitaisiin soveltaa. Perusteluissa esitetyt esimerkit riskien arvioimisesta luovat olettaman siitä, että viranomaiset pystyisivät yksittäisessä tilanteessa tekemään kattavia riskiarvioita ja muodostaa hypoteettisia tilanteita siitä, miten tietoja voitaisiin käyttää mahdollisesti väärin. Ehdotettu sääntely on selkeästi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset huomioiden valtiosääntöisesti ongelmallinen.

pykälän 3 momentissa käytetään tietojen luovuttamisen käsitettä. Kuten olemme aiemmin jo maininneet sisältää työryhmän mietinnössä sekavasti tiedon luovuttamisen ja tietojen antamisen käsitteitä. Epäselväksi ehdotuksessa jää, mitkä kaikki tiedon antamistavat katsotaan tietojen

luovuttamiseksi, joten sääntely ei ole tältä osin täsmällistä ja tarkkarajaista. Tietojen antaminen esimerkiksi viranomaisen luona nähtäväksi ei ole toimi, jossa viranomainen luovuttaisi tietoja tavalla, jossa tiedot näkevä henkilö ryhtyisi niitä käsittelemään tietosuojasääntelyn tarkoittamalla tavalla. Hän tosin voi niitä hyödyntää näkemänsä perusteella. Pidämmekin tärkeänä, että 3 momenttia täsmennetään olennaisesti sillä, mitä tässä yhteydessä tietojen luovuttamisella tarkoitetaan. Nykyinen julkisuuslain 16.3 § on tässä suhteessa täsmällisempi.

Pykälän 3 momentti tarkoittaa muutosta voimassa olevaan tietojen luovuttamisedellytystä koskevaan sääntelyyn. Jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida ehdotetun sääntelyn toimivuutta osana tiedonhallinnan muutosarviointia sekä myös tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuun vaikutusarviointiin nähden. Nähdäksemme, jos sääntely lähtee siitä, että tietoja voidaan luovuttaa momentissa tarkoitettuihin tarkoituksiin vain, jos pyynnön esittäjällä on jo olemassa käsittelylle edellytykset olemassa, jolloin hänellä tulisi olla jo kerättynä niiden rekisteröityjen suostumukset, joiden tietoja aiotaan käsitellä tässä tarkoituksessa. Tämä jo pelkästään siitä syystä, että viranomaisen luovuttaessa tiedot, käsitellään niitä luovutuksen saajan toiminnassa jo momentissa mainittuihin käyttötarkoituksiin, vaikka esimerkiksi konkreettista markkinointia ei olisi aloitettu. Sääntelyä tulisikin täsmentää siten, että luovutuksen saajalla on jo olemassa rekisteröityjen suostumuksen siinä vaiheessa, kun viranomainen luovuttaa näitä tietoja. Toinen vaihtoehto olisi, että tietoja voidaan luovuttaa, jos tiedot luovuttava viranomainen on saanut rekisteröidyltä luovutusluvan tietojen luovuttamiseen mainittuihin käyttötarkoituksiin. Tässä kysymys on kuitenkin luovuttamiseen liittyvästä poikkeavasta sääntelystä, joten tässä suhteessa on myös tarkoin pohdittava sitä, missä tilanteessa suostumusta voidaan käyttää käsitteellisesti tällaisissa asiayhteyksissä ainakin jos on ilmeistä, että suostumusta koskevan sääntelyn tarkoitus voi sekoittua suostumukseen luovutusedellytyksenä verrattuna suostumukseen käsittelyn oikeusperusteena. Tällainen vaara on olemassa, koska momentin perustelutkaan eivät ole kaikilta osin selkeät.

## 16 § TIEDON ANTAMISESTA PÄÄTTÄMINEN

Ehdotettu pykälä on merkityksellinen, koska se on viranomaisten välistä toimivaltaa määrittävä lainkohta. Koska ehdotuksen viranomaisen määritelmä ei ole täsmällinen, muodostuu ehdotettu sääntelykin valtiosääntöisestäkin ongelmalliseksi. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, miten realistista sääntely on suhteessa tilanteisiin, joissa toimivaltainen viranomainen on valtion viranomaisessa työskentelevä yksittäinen virkamies tai kunnassa viranhaltija taikka käytännössä epäitsenäinen toimielin, kuten työryhmä tai neuvottelukunta, joka kokoontuu toimivaltaisena hyvin harvoin. Käytännössä sääntely johtaa siihen tiukan viranomaisen erillisyyperiaatteen sanelemana, että nämä epäitsenäiset toimielimet joutuvat luomaan delegoitua toimivaltaa esimerkiksi ministeriön virkamiehille, jotka toimivat toimielimen sihteereinä. Sääntelyehdotus olisi syytä arvioida suhteessa tiedonhallintalaissa säädettyyn tiedonhallinnan järjestämistä koskevaan sääntelyyn sekä tiedonhallintayksikön johdon vastuisiin.

Nähdäksemme tiedonhallintayksikön johdolle tulisi osoittaa velvollisuus järjestää toimivaltasuhteet sisäisissä määräyksissä, kuten työjärjestyksessä tai hallintosäännössä sille, kuka tai ketkä ovat

toimivaltaisia päättämään tietojen antamisesta tiedonhallintayksikössä. Ehdotettu sääntely osittain tarkoittaakin tätä siltä osin kuin kysymys on kunnasta, kuntayhtymästä, hyvinvointialueesta tai -yhtymästä. Kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, että mainitut organisaatiot eivät ole julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia, vaan tiedonhallintalaissa tarkoitettuja tiedonhallintayksiköjä. Sääntelyehdotusta on arvioitava jatkovalmistelussa huolellisesti tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointia tehtäessä. Ajantasaistamisessa on syytä pohtia sääntelyn perusratkaisuja viranomaisen määritelmästä ja sen tarkoituksenmukaisuudesta, viranomaisen erillisyyperiaatteen toimivuudesta sekä viranomaisten toimivaltasuhteiden määräytymisestä.

Sinällään pidämme pykälän sääntelyssä oikeansuuntaisena tapaa, jossa sääntely kohdistuu virkamieheen tai muuhun julkista valtaa käyttävään henkilöön. Tällä on merkitystä virkatoimien lainmukaisuuden arvioinnissa sekä perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun toteuttamisen kannalta katsottuna. Ehdotus olisi syytä kokonaisuudessaan käydä vielä läpi, jotta sääntely velvoittaa suoraan virkamiehiä luomalla niille virkavelvollisuuksia tai siten, että toimivaltainen viranomainen veloitetaan antamaan määräykset niistä virkavelvollisuuksista, jotka liittyvät julkisuuslain toteuttamiseen. Jälkimmäinen vaihtoehto toimisi osana tiedonhallintalain sääntelyä. Nykyinen tiedonhallintalaki ei tällaiseen kuitenkaan velvoita. Tässä yhteydessä on myös arvioitava sitä, että miten ehdotuksen 5 §:n 1 momentin tarkoittamien toimijoiden henkilöstölle ja esimerkiksi toimielimille, siviilipalvelusmiehille jne. nämä velvollisuudet osoitetaan.

Pidämme pykälän 3 momentin ehdotusta perusteltuna, mutta toteamme, että tällä hetkellä esimerkiksi tuomioistuimet resurssisyistä pyrkivät maksullisuutta koskevilla ilmoituksillaan siihen, että pyynnön esittäjä luopuisi tekemästään pyynnöstä. Tuomioistuimet eivät ennen tätä ilmoitus ole edes selvittäneet, onko pyydetty asiakirja sellainen, että siitä voitaisiin periä maksu tai edes niiden hakemisesta maksu. Tästä syystä väärin tulkinnan ja säännöksen väärinkäytön estämiseksi säännöstä tulisi tarkentaa siten, että viranomaisen tulisi selvittää ensin ennen maksullisuustiedon antamista, onko tietojen hakeminen sellainen, että siitä voidaan periä maksu ja minkä suuruinen maksu olisi. Lisäksi syytä on painottaa sitä, että momentin maksullisuutta koskeva tieto ei koske muita asiakirjojen käsittelyyn liittyviä maksuperusteita, vaan ainoastaan tietojen hakemista, joka pääsääntöisesti viranomaisissa on maksutonta.

## 19 § TIEDON ANTAMISTAVAT

Olemme jo kiinnittäneet huomiota aiemmin siihen, ettei ehdotuksen säännöksistä ilmene, mitkä tiedon antamistavat katsotaan laissa tarkoitetuiksi tietojen luovutuksista. Tietojen saantia koskevien ehdotettujen rajoitussäännösten vuoksi tietojen antamistapaa koskevaa sääntelyä tulee täsmentää, mikä antamistapa kuuluu luovutussääntelyyn piiriin. Lisäksi pykälässä tietojen antamistapana lienee myös syytä mainita asiakirjakopio tai tuloste, joka annetaan tietojärjestelmästä. Lisäksi perusteluissa viitataan laillisuusvalvontakäytäntöön, joka ei tällaisena viittauksena voi olla säännöksen perustelu, koska sääntely alkaisi näyttämään siltä, että laillisuusvalvojen tulkintakannanotot muodostuvat perusteluissa mainittuina sitoviksi laissa säädetyiksi oikeusohjeiksi. Tällaista lain perustelujen kirjoittamistapaa ei voida pitää asianmukaisena ja se näyttäytyy myös ongelmallisena laillisuusvalvonnan luonteeseen nähden.

Lisäksi perusteluissa olisi syytä huomioida digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain sääntely mm. sen 6 §.

Perusteluissa myös viitataan mahdollisuuden poistaa annettavasta asiakirjasta joitakin tietoja suhteessa alkuperäiseen asiakirjaan. Tällaisesta tietojen poistamismahdollisuudesta tulisi säätää laissa, kuten olemme edellä jo esittäneet.

Pykälän 3 momentti olisi syytä muuttaa muotoon siten, että siinä ei säädettäisi suostumuksesta, vaan luovutusluvasta, jos kysymys on nimenomaisesti tiedon luovuttamisesta.

## 5 luku

### 5 LUKU VIRANOMAISEN VELVOLLISUUS EDISTÄÄ TIEDONSAANTIA

Nähdäksemme luvun otsikon ja sisällön tulisi koske hallinnon toiminnan avoimuutta edistäviä toimenpiteitä, jotka ovat keskeinen osa julkisuusperiaatteen toteuttamista. Ehdotuksen 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi käytännössä ministeriöille tiedottaa lainsäädännön valmistelusta. Miksi tässä yhteydessä ei veloiteta myös muita viranomaisia tiedottamaan valmistelusta, jos niille on delegoitu lainsäädäntövaltaa? Muutenkin sääntely tulisi laatia siten, ettei siinä painotu yksinomaan lainsäädännön valmistelu, vaan muutkin merkittävät yhteiskuntaan vaikuttavat toimet. Nyt ne jäävät katveeseen 21 §:n 1 momentin loppuun. Lisäksi olisi aiheellista pohtia, tulisiko valtioneuvostoa koskeva spesifi sääntely sijoittaa johonkin muuhun lakiin kuin hallinnon yleislakiin.

## 6 luku

### 28 § SALASSA PIDETTÄVÄT TIEDOT

Näkemyksemme mukaan julkisuuslakia ei voida antaa uutena säädöksenä ennen kuin oikeusministeriö on selvittänyt perusteellisesti salassapitosääntelyn ajantasaisuuden sekä ajantasaistanut salassapitosääntelyn käsitteistöä. Emme ryhdy nyt tässä lausunnossa luettelemaan salassapitosääntelyn täsmennys- ja muutostarpeita, koska ne eivät ole lausuntokohteina. Näitä on myös esitetty mm. perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Tässä suhteessa voidaankin todeta, että ilman muutoksia ehdotettu salassapitosääntely nykyiseen ajanhetkeen on ilmeisen ongelmallinen nykyisen valtiosääntöulkinnan valossa.

Yleisesti toteamme, että tällainen tekninenkin muuttaminen edellyttäisi pykälän kohtien pilkkomista pienempiin osiin, koska sidossanoilla ja puolipisteillä erotetut toisistaan poikkeavat salassapitoperusteet ovat omiaan aiheuttamaan sääntelyn tulkintaongelmia. Sääntelyn on oltava tältäkin osin selkeää perusoikeuksia rajoittavana, mutta myös osin turvaavana sääntelynä.

## 29 § SALASSAPITOSÄÄNNÖSTEN SOVELTAMINEN

Vahinkoedellytyslausekkeellinen sääntely on osoittautunut viranomaisissa haastavaksi soveltaa. Myös eduskunnan valiokuntakäsittelyssä vahinkoedellytyslausekkeitä on pidetty muodoltaan ongelmallisena. Tästä syystä osana salassapitosääntely jatkokehittämistä tulisi tätäkin sääntelyä arvioida ja kehittää soveltajaystävällisempään muotoon niin tulkintaohjeiltaan että salassapitosäännöksiin sisältyvien vahinkoedellytyslausekkeiden osalta.

## 7 luku

### 35 § SALASSA PIDETTÄVIEN TIETOJEN ANTAMINEN ARKISTOIDUSTA ASIAKIRJASTA

Ehdotuksessa ei ilmene, miksi pykälä koskisi vain Kansallisarkistoon arkistoituja asiakirjoja. Esimerkiksi kunnissa arkistosta vastaa tyypillisesti muu kuin se viranomainen, jonka toiminnassa asiakirja on muodostunut. Sääntelyn tulisi koskea kaikkia arkistoviranomaisia. Aikanaan voimassa olevan julkisuuslain valmistelussa on käynyt lapsus säännöksen perusteluissa, jota myöhemmin lainvalmistelleet ovat teoksessaan pyrkinet oikomaan siten, että sääntely koskisi nykyäänkin myös muita arkistoviranomaisia kuin Kansallisarkistoa.

Pykälän 2 momentti tulee arvioida huolellisesti tieteellisen tutkimuksen vapauden perusoikeuteen ja sananvapauteen nähden. Sääntely pohjautuu 1950 -luvulla säädettyyn yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 17 §:n 2 momenttiin, joten ajantasaistamisessa tulisi suhteuttaa sääntely 2020-luvun sääntely-ympäristöön ja mahdollisuuksiin ennalta rajoittaa tieteellisen tutkimuksen ilmaisuvapautta. Tällä on merkitystä mm. poliittisen henkilöhistorian tutkimuksen kannalta katsottuna. Pidämme nykyistäkin sääntelyä perustuslain tieteen vapauden ja sananvapauden sääntelyn näkökulmasta valtiosääntöisesti ongelmallisena.

### 36 § SALASSA PIDETTÄVIEN TIETOJEN ANTAMINEN VIRANOMAISEN LUVALLA

Pykälää ei ehdoteta muutettavaksi siitä, mitä voimassa olevassa julkisuuslaissa on säädetty. Nykyisessä julkisuuslaissa on käytetty ”luvan” käsitettä huolimattomasti ja osin käyttö perustuu 1950-luvulla säädettyyn yleisten asiakirjain julkisuudesta annettuun lakiin. Nykytilassa viranomaisten toiminnassa on luotu käytäntöjä, jotka ohjaavat paitsi nykyisen 28 §:n soveltamistilanteissa, mutta myös laajemmin julkisten asiakirjojen saamisessa tutkijan hakemaan nk. tutkimuslupaa ja viranomaiset ovat luoneet tutkimusmenettelyn ilman tähän oikeuttavaa toimivaltaa. Myös



työryhmän mietinnössä viitataan nyt tutkimuslupamenettelyyn, vaikka nykyisessä julkisuuslaissa ei ole säädetty tutkimuslupamenettelystä. Tämä ilmentääkin sitä problematiikkaa, johon nykyisen julkisuuslain soveltaminen ja epäselvä sääntely on johtanut. Viranomaiset ovat luoneet käytäntöjä ja menettelyjä, joilla on merkitystä perusoikeuksien toteuttamisen kannalta katsottuna ilman, että näihin menettelyihin on olemassa toimivaltaa. Julkisuuslain 28 § tulee sovellettavaksi tilanteessa, jossa esimerkiksi tutkija on tehnyt asiakirjapyyntö/tietopyynnön, joka kohdistuu salassa pidettäviin viranomaisen asiakirjoihin tai tietoihin. Mistään erillisestä tutkimuslupamenettelystä julkisuuslaissa ei ole säädetty. Julkisuuslain 28 §:n sääntely tarkoittaa sitä, että viranomaiselle on osoitettu harkintavaltaa poiketa salassapidosta pykälässä mainituissa tilanteissa, jolloin tietoja voidaan antaa viranomaisen asettamien ehtojen puitteissa. Jos oikeusministeriö näkee tarpeelliseksi luoda julkisuuslain asiakirjapyyntö/tietopyyntöä koskevan menettelyn rinnalle erillisen lupamenettelyn pykälässä mainittuihin tarkoituksiin, tulee siitä säätää perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimusten mukaisesti laissa. Joka tapauksessa nykyisessäkin muodossaan 28 § ja ehdotettu 36 § ei vastaa perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta (PeVL 52/2022 vp, s. 4) on hiljattain todennut, että tieteelliseen tutkimukseen kohdistuvat lupamenettelyt rajaavat perustuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitettua tieteen vapautta. Tästä syystä tieteen vapautta rajoittavan sääntelyn tulee olla myös täsmällistä ja tarkkarajaista. Luvan myöntämisen ja epäämisen perusteiden on ilmentävä laista täsmällisesti. Työryhmä ei ole huomionnut perustuslakivaliokunnan edellä mainittua kannanottoa. Siten julkisuuslain voimassa oleva ja ehdotettu sääntely on puutteellista esitettyihin sääntelyvaatimuksiin nähden, kun kysymys on lupasääntelystä, joka kohdistuu tieteelliseen tutkimukseen.

Kiinnitämme myös huomiota siihen, että oikeuskäytännössä on arvioitu hyvin vaihtelevasti tieteellisen tutkimuksen käsitettä. Perusteluissa tuodaan esille vain muutamia oikeustapaus. Luonnollisesti hallituksen esityksen perustelut tieteellisen tutkimuksen kriteereistä eivät voi perustua oikeuskäytännön referointiin. Perusteluja ja tarvittavilta osin sääntelyä tulee myös tältä osin täsmentää. Perusoikeuden rajaaminen ei voi perustua pelkästään oikeuskäytäntöön. Merkitystä on myös sillä, että viranomaiset ovat asettaneet tutkijoille lakiin perustumattomia vaatimuksia siitä, miten tieteellisen tutkimuksen on organisoiduttava suhteessa yliopistoon taikka on jopa edellytetty yliopiston vastaavan tieteellisestä tutkimuksesta. Luonnollisesti tällaisetkin käytännöt osoittavat, että tieteellisen tutkimuksen vapautta koskeva julkisuuslain sääntely edellyttää täsmentämistä. Lisäksi on syytä painottaa, että julkisuuslain 28 § ja ehdotettu 36 § koskee asiakirjoja eikä esimerkiksi haastattelututkimuksia, joihin myöskin viranomaiset ovat soveltaneet julkisuuslain 28 §:n sääntelyä ja edellyttäneet ”tutkimusluvan hakemista”.

Toteamme myös hallussamme olevaan ja myöhemmin julkaistavaan tutkimusevidenssiin vedoten, että esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalan viranomaiset vaativat rutiiniluonteisesti tutkimusluvan hakemista myös tilanteissa, joissa pyyntö kohdistuu julkisiin asiakirjoihin, jotka pitävät sisällään henkilötietoja. Luonnollisesti tällainen menettely on lainvastainen, mutta se kuvastaa sitä, että nykyisenkin julkisuuslain sääntely tulkitaan tiedonsaannin estämistarkoituksessa tarkoituksella virheellisesti ilman, että siitä aiheutuu viranomaiselle seuraamuksia.

## 38 § VIRANOMAISEN ASIAKIRJASSA OLEVAN TIEDON SALASSAPIDON LAKKAAMINEN

Tämän säännösehdotuksen osalta kiinnitämme huomiota siihen, että kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain säätämisen jälkeen sääntelyjen keskinäinen suhde on muuttunut jossain määrin epäselväksi. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, ettei nykyisen lain 31.3 §:ssä ja ehdotetun 38.3 §:ssä mainita lainkaan salassapitoperuste säännöksen kohtaa 8, joka koskee suojelupoliisin asiakirjoja. Tällöin epäselväksi jää, minkä säännöksen perusteella ylipäätään tuon kohdan perusteella salattujen asiakirjojen salassapitoajan jatko on mahdollista. Näin siksi, että kansainvälisiä tietoturvallisuusvelvoitteita koskeva sääntely, ml. Suomen ja Saksan välillä tehty kansainvälinen sopimus koskee muun muassa tiedustelutietoa. Ehdotettua 38.3 §:ää voi pitää myös jossain määrin epäselvänä, sillä sen perusteella ei suoraan selviä kuuluvatko esimerkiksi Tiitisen listan tai vastaavien kaltaiset asiakirjat säännöksessä mainittujen käsitteiden piiriin. Lisäksi sääntely jättää epäselväksi sen, että miten arvioidaan sitä, milloin esimerkiksi käyttötarkoituksenmukaiseen käyttöön käyttäminen on päättynyt ja kuka sen arvion tekee ja miten tämä pitää ikään kuin todistaa, että käyttäminen ei ole loppunut. Tältäkin osin näyttää siltä, ettei työryhmä ole varsinaisesti pohtinut asiaa sen kummemmin.

## 8 luku

### 40 § MAKSUT

Työryhmän mietinnön mukaan maksuja koskeva sääntely vastaisi keskeisiltä perusratkaisuiltaan voimassa olevaa maksuja koskevaa sääntelyä. Voimassa olevan lain vastaava sääntely on sisällöltään monimutkainen, jossa tehdään ristiinviittauksia eri momenttien välillä. Työryhmä ei ole pystynyt muuttamaan maksusääntelyn epäkohtaa osana ajantasaistamistyötään.

Mietinnön mukaan sääntelyä on pyritty päivittämään vastaamaan erityisesti sähköisen asiakirjannon muutoksiin. Valitettavasti kuitenkin tähän työryhmä ei ole pystynyt. Mietinnössä ehdotetun pykälän 1 momentin tietosuoritteiden maksuttomuutta koskevat säännökset on sidottu sähköpostiin. Kuitenkin eri viranomaiset käyttävät sähköpostin sijaan muita digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain mukaisia digitaalisia palvelujen asiakirjojen toimittamiseen erilaisissa viranomaisten omissa viestintäkanavissa, kuten Suomi.fi-viestit-palvelua sekä Verohallinnon, Kelan ja muiden omia rinnakkaisia vastaavia viestintäkanavia. Opetustoimessa puolestaan on käytössä sähköpostin sijaan muita viestintäohjelmistoja, joita käytetään muun muassa asiakirjojen toimittamiseen. Pidämmekin ajantasaistamisen kannalta tarpeellisena, että sähköpostiaikakauden sääntely muutetaan viestintävälineneutraaliksi. Tässä suhteessa vaikuttaa varsin erikoiselta ratkaisulta, että pykälän 3 momentissa käytetään välineutraalimpaa käsitettä ”sähköinen tiedonsiirtoväline”, joka muistuttaa läheisesti sähköisen tiedonsiirtomenetelmän käsitettä sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetusta laista. Kuitenkaan mainittu väline ei ole sisältönsä perusteella perusteluissa säädettynä asiointilakia vastaava. Jatkovalmistelussa terminologia on syytä yhtenäistää vastaamaan yhtäältä välineneutraalisuuden vaatimuksia sekä toisaalta yleislakien yhtenäistä terminologiaa.

Pidämme myös ongelmallisena 2 momentin sanamuotoa, joka näyttäisi velvoittavan viranomaisia perimään maksun tilanteissa, joissa pyyntöä ei ole pystytty yksilöimään ja asiakirja ei ole

löydettävissä hakutoiminnoilla. Momentissa säädettäisiin ehdottomasti ”tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään...”, jolloin säännöksen sanamuoto velvoittaa perimään tällaisen maksu ilman, että viranomaisella voisi harkita maksun perimistä. Lisäksi sääntelyssä jää epäselväksi, missä menee raja ehdotetun lain viranomaisen avustamisvelvollisuuden/neuvontavelvollisuuden sekä maksullisen hakutoiminnan välillä. Tämä on muodostunut voimassa olevan lainkin aikana epäselväksi. Ehdotusta tulisi täsmentää olennaisesti.

Pykälän 3 momentissa puhutaan tietojen antamisesta kopiona, tulosteena tai sähköisellä tiedonsiirtovälineellä. Onko tässä kysymys tietojen luovuttamisesta? Kuten olemme aiemmin nostaneet esille tiedon luovuttaminen ja tiedon antaminen vaihtelevat sekä säädöstekstissä ja perusteluissa. Teksti vaikuttaa paikoin huolimattomasti laaditulta. Lisäksi 3 momentti on aukkoisen, koska siinä määritellään maksun määräytymisen perusteita ja toimivaltaa ainoastaan kunnan, hyvinvointialueen ja valtion viranomaisten suoritteista. Tätä aukkoisuutta yritetään paikata 6 momentin sääntelyllä, jossa sallitaan valtion maksuperustelain soveltaminen muihin kuin valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden viranomaisten maksujen määräytymiseen. Koska julkisuuslain mukaiset maksut ovat julkisoikeudellisia ja niiden määräytymisessä käytetään julkista valtaa, tulee myös lakiperusteisuuden koskea kaikkia lain soveltamisalaan kuuluvia organisaatioita. Sääntelyä tuleekin muuttaa ehdottomampaan muotoon.

Lisäksi on syytä kiinnittää 3 momentin osalta huomiota siihen, että maksuperusteiden määräytymiskynnystä nostaa tietojen poistamisesta tai peittämisestä se, että tiedonhallintalaissa viranomaiset on veloitettu huolehtimaan laatimiensa asiakirjojen hyvästä julkisuus- ja salassapitorakenteesta julkisuuden vaivattoman toteuttamisen mahdollistamiseksi. Jos viranomaisen laatimista asiakirjoista vaaditaan maksua tietojen poistamisesta tai peittämisestä, tarkoittaa tämä myös sitä, ettei viranomaisella ole noudattanut tiedonhallintalaissa säädettyä.

Pykälän 4 momentin seuraavaa säännöstä on syytä laajentaa koskemaan kaikkia lain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisia: ”Kopion, tulosteen tai sähköisellä tiedonsiirtovälineellä annettavien tietojen osalta perittävän maksun perusteeksi laskettaviin kustannuksiin ei valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten maksuja määriteltäessä lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien tai luovutusrajoituksen alaisten tietojen poistamisesta tai peittämisestä aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisen tietopyynnön toteuttamisesta”. Toisaalta toteamme, että esimerkiksi tuomioistuimet eivät varsin yleisesti noudata tätä maksun määräytymisen rajoittavaa säännöstä, vaan ne soveltavat suoraan maksuasetustaan maksun määräämiseksi. Tämäkin kertoo osaltaan siitä, että julkisuuslain maksusääntely on vaikeaselkoinen, joka johtaa siihen, että laissa säädettyä ei noudateta ja viranomaiset soveltavat suoraan maksuasetustensa sääntelyä jopa siis tuomioistuinten asiakirjahallinnossa. Erityisesti tuomioistuimissa tämä ongelma yhdistyy siihen, että niiden asiakirjahallinnossa tietopyynnot nähdään asiakirjatilauksina, joista lähtökohtaisesti peritään maksu, josta voi esimerkiksi tutkija vapautua kuitenkin tuomioistuimien käytännön mukaan tutkimusluvan perusteella. Tällainenkin menettely on lakiin perustumaton.

Pidämme työryhmän ehdotusta, jossa julkisuuslain noudattamatta jättämistä ei sanktioitaisi erikseen, epäonnistuneena. Toisaalta tämä on ymmärrettävää, koska työryhmässä on ollut edustettuina niitä viranomaisia, joilla on ollut oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännönkin perusteella vaikeuksia lain tarkassa noudattamisessa julkisuuslakia sovellettaessa. Mielestämme oikeusministeriön tulisi vielä erikseen selvittää tehostekeinoja julkisuuslain noudattamisen tehostamiseksi erityisesti tilanteissa, joissa tietoja jätetään antamatta säädetyn mukaisesti. Tällöin olisi syytä arvioida, voitaisiinko sääntelyyn luoda seuraamusmaksu tai hyvitysmaksu tilanteisiin, joissa viranomainen on selvästi jättänyt julkisuuslain säännöksiä noudattamatta ilmeisen tarkoituksella tai väärän säännöksen tulinnan vuoksi. Rungas määrä laillisuusvalvojien julkisuuslakiin liittyviä kanteluratkaisuja osoittaa, että lain tarkka noudattaminen julkisuuslakia sovellettaessa ei toteudu käytännössä ja se edellyttäisi tehostamistoimia myös sanktiojärjestelmää kehittämällä. Virkavelvollisuuden laiminlyöntirikokseen viittaamista ei voida pitää tällaisena ratkaisuna. Tätä myös heikentää työryhmän omaksuma sääntelymalli, josta ei voida kuin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kohdentaa virkavelvollisuuksia virkamiehille tai julkisyhteisön työntekijöille. Tällainen sääntelymalli käytännössä vesittää virkavastuusääntelyn ja on tässä suhteessa myös ongelmallinen suhteessa perustuslain 118 §:ssä säädettyyn nähden. Jatkovalmistelussa tämäkin on syytä huomioida myös virkamiesten ja muiden soveltamisalaan kuuluvan henkilöstön oikeusturvakysymyksenä, jos edes teoreettisesti voi olla mahdollisuus siihen, että jokin laiminlyönti johtaisi rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Tällaisia tapauksia on ollut vain muutama ja niistäkin osa on katsottu tuomioistuimissa tekoina vähäisiksi, jolloin rikosoikeudellinen virkavastuu ei ole tosiasiaa toteutunut.

Huomionarvoista on myös todeta, että tähän asti teoriassa on ollut mahdollista, että nyt ehdotetun 2 momentin tarkoittamassa tilanteessa, mikäli mainitut säännökset eivät sovellu, on teko rangaistava kuitenkin rikoslain 40 luvun 9 tai 10 perusteella. Vaikka tältä osin nojataan nykyiseen sääntelyyn, olisi asiaa syytä pohtia vielä kerran. Epäselväksi myös jää miten työryhmä on ajatellut sääntelyn suhteen virka-aseman väärinkäyttämisrikoksiin. On hyvin mahdollista, että asiakirjajulkisuuden täytäntöönpanon yhteydessä muodostuisi tilanne, joka täyttäisi myös näiden rikosten tunnusmerkistöt.

Edelleen huomionarvoista on todeta, että vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta on myös muuta sääntelyä.

Positiivista on, että säännöksessä huomioidaan blankkorangaistussääntelylle asetettu tavoite koskien takaisinkytkentää.

Voimaantuloa koskevan pykälän 5 momentin mukaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla annetut määräykset asiakirjan pitämisestä salassa jäävät voimaan. Nähdäksemme erityisesti yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain nojalla annettujen määräysten perustuslain mukaisuus tulisi selvittää, jotta vuonna 2020-luvun valtiosääntöiset vaatimukset salassapidosta ja sen välttämättömyydestä voidaan varmistaa. Oikeusministeriön on syytä tehdä arvio siitä, onko näiden määräysten perusteet voimassa olevaan perustuslakiin ja sen tulkintoihin nähden ristiriidattomia. Tällainen arviointi onkin luontevaa tehdä osana salassapitosäntely ajantasaisuusarviointia. Kuitenkin nyt ehdotetussa muodossa tällaista säännöstä ei voida antaa ilman sen selvittämistä, ovatko määräykset ajanmukaisia perusteiltaan.

Esimerkkinä sääntelyn ongelmallisuudesta on suojelupoliisin asiakirjat. Nyt logiikkana on se, että koska 1980-luvulla, Koiviston aikaan annettu valtioneuvoston päätös oikeuttaa salaamaan joukon asiakirjoja, vaikka näiden salassapidon välttämättömyyttä ei ole arvioitu yksittäin, eikä toisaalta edes nykyisen julkisuuslain säätämisen yhteydessä yleisesti.

## Muut huomiot

### Muut mahdolliset huomionne?

Jatkovalmistelussa tiedonmuodostamisessa oikeusministeriön olisi syytä hyödyntää varsin laajaa eri tieteenaloilla tehtyä tutkimusta julkisuuslaista ja hallinnon avoimuudesta. Nyt työryhmän mietinnöstä jää kuva, ettei tiedonmuodostusta ole tältä osin tehty lainkaan, koska pääasiallisena lähteenä on käytetty oikeuskäytäntöä ja laillisuusvalvojien ratkaisuja ikään kuin annettuina muutosperusteina ja perusteluina. Edelleen tiedonmuodostamista laajoissa kuulemistilaisuuksia ei voida pitää riittävänä. Tällä tavalla osallistaminen ja kuuleminen on näennäistä ja muodollista. Erityisesti julkisuuslakia uudistettaessa näillä seikoilla pitäisi olla painoa ministeriössä tapahtuvassa lainvalmistelussa.

Lisäksi yleishallinto-oikeudellista sääntelyä koskevassa lainvalmistelussa olisi syytä tarkemmin pohtia sääntelyn rakenteita. Hyvänä esimerkkinä edellä mainittu viranomaisia koskeva määrittely. Olisiko perustellumpaa, että ikään kuin perustuslain alaisuuteen muodostettaisiin oma määritelmä ja muuta vastaavaa koko yleishallinto-oikeudelliselle sääntelylle yhteistä ainesta käsittelevä lakinsa, johon sitten esimerkiksi vaikka juuri julkisuuslaissa viitattaisiin.

Tomi Voutilainen

Yhteislausunto: professori, dosentti Tomi Voutilainen ja yliopistonlehtori,  
dosentti Matti Muukkonen