

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)?**

Viranomaistoiminnan julkisuutta ja avoimuutta koskeva sääntely toteuttaa perustuslaissa turvattua julkisuusperiaatetta. Sääntelyllä on keskeinen merkitys kansalaisyhteiskunnan toteutumisen kannalta. Julkisuuslainsäädäntö tarvitsee kokonaisuudistuksen, jolla tulee vastata tämän hetken viranomaistoiminnan tarpeisiin. Nyt esitetyt säännösmuutokset eivät vastaa kattavasti viranomaistoimintaan liittyviin tarpeisiin ja tämän päivän toimintaympäristöissä tapahtuvaan viranomaistoimintaan. Kokonaisuudistukseen tulisi sisällyttää salassapitoa koskevien säännösten uudistaminen.

Mietinnössä esitetään monia hyviä parannuksia, mutta monia keskeisiä heikkouksia on jäljellä myös uudessa lakiehdotuksessa: Lain sanamuodot ja käsitteistö on pidetty niin yleisluontoisina, että käytännön soveltamisessa on turvaututtava pitkälle meneviin tulkintoihin ja jopa sanamuodosta irrottautumiseen lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Tähän liittyy ns. esitöillä säätäminen eli tulkinnallisesti epäselvien kohtien selventäminen vain esitöissä. Henkilötietojen suoja ja julkisuusperiaate on sovitettu yhteen olennaisesti paremmin kuin nykyisessä laissa. Haasteita on kuitenkin edelleen niin käsitteiden määrittelyssä ja käytössä kuin yksittäiselle viranomaiselle annetussa varsin vaativassa arviointivelvollisuudessa. Myös erinäiset menettelylliset seikat jäävät epäselviksi.

Soveltamisalan laajennuksesta tehdyt ehdotukset ovat sekä rajauksen että menettelyjen puolesta epäselviä eivätkä ole omiaan vakuuttamaan, että uudistuksen edut ovat haittapuolia merkittävämmät.

### **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?**

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (jäljempänä julkisuuslaki tai Julkl) on keskeinen väline avoimuuden ja demokratian varmistamisessa, sillä se antaa kansalaisille mahdollisuuden saada tietoa julkishallinnon päätöksenteosta ja toiminnasta. Jos harkitaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista, erityisesti koskemaan yliopistojen tytäryhtiötä, on useita näkökohtia otettava huomioon.

Ensinnäkin on arvioitava, miten tällainen laajennus vaikuttaisi avoimuuden periaatteisiin ja kansalaisten mahdollisuuteen saada tietoa julkisen sektorin toiminnasta. Jos tytäryhtiöt osallistuvat olennaisesti julkisen vallan käyttöön tai hoitavat julkisia tehtäviä, niiden toiminta voi olla perusteltua tuoda julkisuuslain piiriin.

Yliopistojen osalta on tärkeää kiinnittää huomiota, että niiden toiminta eroaa olennaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnasta. Tämän vuoksi työryhmän eräs ajatus laajentaa julkisuuslain määritelmää koskemaan ainoastaan näiden toimijoiden julkisia hallintotehtäviä, olisi ollut hyvä.

**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?**

Yliopistot pitävät perusteltuina mietintöön liitetyissä Kuntaliiton sekä maa- ja metsätalousministeriön työryhmäedustajan esitettyjä eriäviä mielipiteitä soveltamisalan laajentamisesta ja yhtyvät niihin. Lisäksi yliopistot kiinnittävät huomiota ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan epäselvyyteen. Kilpailulain 30 d §:ää sovelletaan vain kuntaan, kuntayhtymään, hyvinvointialueeseen, hyvinvointiyhtymään, valtioon taikka niiden määräysvaltaan kuuluvaan yksikköön. On epä johdonmukaista, että ehdotetussa 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainitaan soveltamisalaksi julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla olevat yhteisöt tai säätiöt ja näiden määräysvallassa olevat tytäryhteisöt tai säätiöt, kun suureen osaan näistä, esim. yliopistojen tai julkisoikeudellisten laitosten määräysvallassa oleviin yhteisöihin ei sovelleta kilpailulain 30 d §:ää. Periaatteessa lainkohtaa voisi tulkita joko niin, että Julkl aina sovelletaan sellaisiin yhteisöihin tai säätiöihin, jotka ovat julkisyhteisön määräysvallassa mutta joihin ei sovelleta kilpailulain 30 d §:ää, tai ettei sitä milloinkaan sovelleta sellaisiin yhteisöihin tai säätiöihin. Lisäksi julkisyhteisö on lainsäädännöllisenä käsitteenä epätarkka, kun sitä ei ole nykyisessä Julkl eikä ehdotuksessa määritelty. Esimerkiksi julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa säädetään erikseen, mitkä ovat sen soveltamisalaan kuuluvia julkisyhteisöjä.

On varsin epäselvää, mitä hyötyä soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön jne. määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ylipäänsä nähdään olevan. Julkl sovellettaisiin tällaisiin yhteisöihin tai säätiöihin vain silloin kun ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, käytännössä siis tilanteisiin, joissa ne toimittavat julkisyhteisölle tavaroita tai palveluita sidosyksikköinä. Tällaisia hankintoja koskevat asiakirjat ovat joka tapauksessa Julkl alaisia tavaroita tai palveluja tilaavan julkisyhteisön asiakirjoina.

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

## Muut mietinnön ehdotukset

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

Mahdollisuus kieltäytyä tietopyyntöön vastaamisesta kohtuuttomuusperusteella tietyissä tilanteissa on erittäin tärkeää sisällyttää lisäyksenä julkisuuslakiin. Kohtuuttomuusperusteina tarpeellisia olisivat viranomaisen toiminnassa ja toistuvasti eteen tulevissa tietopyyntötilanteissa ehdotuksen perusteluissakin mainitut 1) määrällinen kohtuuttomuus, 2) toistuvat tietopyynnöt ja ilmeinen kiusanteko sekä (mietinnössä mainitsematon) 3) maalittamistarkoituksessa tehtävät tietopyynnöt ilman varsinaista julkisuuslain mukaista tarkoitusta.

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

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

### 1 luku

1§: Työryhmän mietinnössä julkisuus kiinnittyy edelleen selkeästi asiakirjan käsitteeseen. Esimerkiksi lakiehdotuksen 1 §:ssä julkisuusperiaate määrittäytyy asiakirjajulkisuudeksi.

Julkisuuslain soveltamiseen yliopiston ja ylioppilaskuntien toimintaan vaikuttaa liittyvän epäselvyyttä. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asiaa tuoreessa vuosikirjaratkaisussaan (KHO 2024:4). Kyseisessä tapauksessa hallinto-oikeus ei ollut päätöksessään lainkaan ottanut huomioon yliopistolain säännöstä JulKL soveltamisesta ylioppilaskuntiin, vaan oli perustellut ratkaisunsa JulKL soveltamisalasäännöksellä. Organisatorisen soveltamisalasääntelyn keskittäminen julkisuuslakiin olisi lakisystemaattisesti perusteltu ratkaisu. Julkisoikeudelliset yliopistot ovat yliopistolain 1 § 3 mom. mukaan julkisoikeudellisia laitoksia, joten nykyisen soveltamislaajuuden säilyttämiseksi riittävää olisi lisätä JulKL:iin säätiöyliopistot ja ylioppilaskunnat ja säädettäisiin vastaavasti ammattikorkeakouluista. Määreen "itsenäinen" lisääminen julkisoikeudelliseen laitokseen jää edelleen epäselväksi, kun kuitenkin perustelujen mukaan kyseessä ovat julkisoikeudelliset laitokset.

Ehdotettu 3 § kaipa selkeyttämistä. Julkisuuslaki ei esimerkiksi ole ainoa laki, jossa säädetään salassapidosta (esim. tietosuojalaki). Säännökseen tulisi siten sisältyä muotoilu, jonka mukaan tässä laissa säädetään salassapidosta, ellei muussa laissa säädetä toisin. Näin julkisuuslaki olisi yleislain asemassa. Vastaava sääntelytekninen ratkaisu olisi tarpeen pohtia systemaattisesti eri hallinnon yleislakien suhteen.

Ylipäänsä lakiesityksessä käytetyt termit eivät ole systemaattisia muiden hallinnon yleislakien kanssa. Lakiesityksessä käytetään esimerkiksi sähköpostin käsitettä, kun taas sähköinen asiointilaki on välineneutraali. Käsitteiden täsmällinen ja tarkka käyttö helpottaisi lain soveltamista.

Yliopisto pitää tärkeänä säilyttää mietinnössä ehdotetulla tavalla laissa tarkoitettujen asiakirjojen ulkopuolella sisäisen työskentelyn asiakirjat (nykyisen lain 5 § 4 momentti). Mietinnössä ehdotetuista asianomaisen momentin kohdista sisäisen työskentelyn asiakirjoihin viitataan sekä 2 kohdassa (muistiinpanot ja muut luonnokset) että 4 kohdassa (sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat). On tärkeää turvata valmistelulle työrauha ja monipuoliset työskentelytavat sekä mahdollisuus tarpeelliseen sisäiseen ja viranomaisen väliseen viestintään, ja samalla keskittää tiedonsaantioikeus niihin asiakirjoihin, jotka valmistelun lopputuloksena ovat syntyneet. On kannatettavaa, että muistiinpanojen ja muiden luonnosten kohdalla (kohta 2) viitataan myös sisäisen työskentelyn tueksi laadittuihin asiakirjoihin. Nykyaikaisilla työskentelytavoilla on tavanomaista, että valmisteluvaiheessa käytetään sähköistä viestintää ja mielipiteiden vaihtoa eri muodoissaan ja erilaisilla alustoilla, ja että asiakirjoista on valmisteluvaiheessa useita erilaisia versioita. Julkisuuslain ulottaminen sisäisen työskentelyn asiakirjoihin voisi lisätä tarpeettomasti virheellisen tiedon leviämisen riskiä. Olisi tärkeää varmistaa, että ehdotettu säännöksen sanamuoto pitää sisällään yksiselitteisesti myös useamman viranomaisen välillä tapahtuvan sisäisen työskentelyn ja viestinnän. Olisi tärkeää, että vähintään lainkohdan perusteluissa olisi riittävästi oikeuskäytäntöön ja sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskevien säännösten soveltamiseen liittyviä tyyppiesimerkkejä, joita täsmennyksessä mietinnössäkin on todettu sen eri kohdissa (mm. s. 47-48, 124, 144): viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laaditut viestit ja tiedotteet; viestit, joita ei ole tarkoitettu osoittamaan viranomaisen näkemystä, kantaa tai linjausta; sisäiset muistiot, alustavat muistiontasoiset selvitysasiakirjat; erilaiset työversiot; viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisen ja niiden toimeksiannosta toimivien yksityisten tai yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat; henkilöstö- ja taloushallinnon sisäiseen työskentelyyn liittyvät asiakirjat. Myös keskeneräisiä asiakirjoja koskevat julkisuusperiaatteen rajaukset turvaavat osaltaan samaa tavoitetta valmistaa laadukas valmistelutyö ja sen edellyttämä kommunikaatio.

Nykyisen julkisuuslain mukaan sisäisen työskentelyn asiakirjat tulevat kuitenkin julkisuuslain soveltamisalan piiriin, mikäli ne ovat arkistoitavia. Mietinnössä on esitetty arvioinnin sitomista julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisten sisäisen viestinnän ja mielipiteen vaihdon asiakirjojen tunnistamiseen ja muita vähämerkityksellisiä asiakirjoja koskevaan määrittelyyn. Ehdotetussa muotoilussa ”jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät ole merkityksellisiä tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta”, ei sisäisen työskentelyn asiakirjoja pidetä julkisuuslain tarkoittamina viranomaisen asiakirjoina. Tiedonhallintalaissa sanotut kohdat ovat perusteita tietoaineistojen tai asiakirjojen säilyttämisaajan määrittelylle. Sääntelytapa jättää sijaa sisällölliselle harkinnalle, mutta sitoo harkinnan asiakirjan säilyttämisaikaa koskeviin kriteereihin ja merkityksellisyyden arviointiin niiden nojalla. Yliopistojen näkökulmasta arkistolainsäädäntöön viittaaminen ei ole aiheuttanut merkittäviä soveltamisongelmia. On kuitenkin tarkoituksenmukaista, että kriteeristö viittaa tuoreempaan tietojen hallintaa koskevaan täsmällisempään ja lakitasoiseen sääntelyyn.

## 6 § Asiakirjan määritelmä

Asiakirjan käsite on julkisuuslain keskeisimpiä. Asiakirjan käsitettä on helppo soveltaa esimerkiksi yliopiston hallinnossa laadittuun käsikirjaan tai yliopiston opettajan tekemiin perinteisiin oppimateriaaleihin. Sitä vastoin esimerkiksi opettajan ja opiskelijan väliset ohjaukselliset ja pedagogiset sähköpostikeskustelut ovat haastavasti jäsenyttäviä julkisuuslain näkökulmasta. Lakiehdotuksessa tulisi ottaa selvemmin kantaa asiakirjan käsitteen rajoihin. Onko esimerkiksi opiskelijalta tullut tiedustelu tenttipäivästä julkisuuslain mukainen tietopyyntö, koska opiskelijan pyytämä tieto sisältyy yliopiston asiakirjaan vai onko kyse hallintolain mukaisesta neuvonnasta vai jostain muusta toimesta?

Asiakirjakäsitteen näkökulmasta haastavia ovat myös tutkijan laatimat asiakirjat, kuten tutkimussuunnitelmat ja tutkimusaineistot. Näiden asiakirjojen osalta haasteita asettaa niiden mieltämine viranomaisen asiakirjaksi. Huomioitavaa on, että jos edellä mainitut mielletään julkisuuslain asiakirjakäsitteen alle, tulee näistä asiakirjoista tehdä lakiehdotuksen 12 §:n mukainen merkintä.

Säädöskohtaisissa perusteluissa s.113-114 todetaan: "Asiakirjan käsite toimisi jatkossakin laissa oikeudellisena lain tarkoituksiin määriteltynä käsitteenä kuvaamaan sitä alustaa tai kokonaisuutta, johon tiedonsaantioikeuden kohteena oleva tieto tai tietojen kokonaisuus on tallennettu. Samalla kuitenkin asiakirjan käsite myös rajaa lain mukaisen oikeuden kohteena olevia tietoja, koska tiedonsaantioikeus kohdistuisi nimenomaan sellaiseen tallennettuun tietoon, joka on laissa määritellyssä asiakirjassa."

Tomi Voutilaisen artikkelissa 25049.pdf (edilex.fi) s. 7: "Julkisuuslaissa on säädetty asiakirjan määritelmästä kattavasti sekä teknologia- ja tallennusaluealustaneutraalisti."

Nykyisen säädännön lähtökohtana on, että asiakirjan/tiedon muoto, sijainti tai tallennuspaikka eivät vaikuta sen asiakirjaluonteeseen eli siihen, onko kyseessä asiakirja, vaan määrittely perustuu puhtaasti tietosisältöön. Säädöskohtaisen perustelun sanamuoto antaa ymmärtää, että tämä periaate jatkuu.

Kuitenkin esitetty säädöskohtainen perustelu kuvaa, että asiakirjaksi katsottaisiin myös alusta tai kokonaisuus, johon tieto on tallennettu. Tämä laajentaisi asiakirjan käsitettä myös sen sijaintiin, toisin sanoen esimerkiksi järjestelmään, johon tieto on tallennettu. Tällöin käsitteen merkitys laajenisi merkittävästi eikä olisi ongelmatonta. Tiedonsaantioikeuden tulisi kohdistua nimenomaisesti tietosisältöön.

Myös "väliversio" määritelmä saattaa arjessa osoittautua haastavaksi. "Valmistelun yhteydessä sähköisiin järjestelmiin tallentuu siten lukuisia erilaisia väliversioita, jotka eivät sellaisenaan olisi viranomaisen asiakirjoja lain tarkoittamalla tavalla. Pelkästään asiakirjan määrittelemisen luonnokseksi tai muistiinpanoksi ei kuitenkaan tarkoita, etteikö asiakirjaa pidettäisi viranomaisen asiakirjana, vaan keskeistä on, toimiiko se asiaa koskevan päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteena ja onko asiakirja muutoin valmistunut käyttötarkoitukseensa."

Tulkinnallisia haasteita voivat todennäköisimmin aiheuttaa myös seuraavat mietinnössä mainitut tulkinnat: "samalle levyille tai samaan järjestelmään tallennetut merkinnät eivät välttämättä ole yksi

laissa tarkoitettu asiakirja. Toisaalta samaan asiakirjaan kuuluvia merkintöjä voi olla useammassa eri tiedostossa.” Ja ”Tallenteeseen liittyvät merkinnät voivatkin sijaita pirstaloituneina tai rakenteisina eri tietokannoissa ja -järjestelmissä eikä vain esimerkiksi viranomaisen asianhallintajärjestelmässä. Tällöinkin keskeistä on kuitenkin se, että tallenteeseen liittyvät merkinnät kuuluvat käyttötarkoituksensa perusteella yhteen.”

Jos tätä käyttötarkoitusta näin vahvasti käytetään perusteena, niin näkisimme erittäin tarpeelliseksi määritellä mitä tarkoitetaan yhteen kuulumisella käyttötarkoituksen perusteella ja mitä ei. Kaikella yliopiston toiminnaksi luettavalla tekemisellä on yhteisiä tarkoituksia (jos asiaa arvioidaan yliopiston lakisääteisiä tehtäviä vasten) ja toisaalta tulkinta voi ohjata siihen näkemykseen, jossa esim. jokainen yliopiston diaariin avattu asia on oma käyttötarkoituksensa. Onko tällöin esim. opiskelijarekisterillä itsenäisesti eri käyttötarkoitus kuin diaarilla? Molemmissa sijaitsee opiskelijaa koskevaa tietoa.

Lisäksi nykyisessä kehittyvässä digitaalisten työkalujen toimintaympäristössä on syytä nostaa esille myös kysymys tekoälystä ja asiakirjan käsitteestä: Kun tekoälyvälineet yleistynevät myös viranomaisen toiminnassa nopeasti, tulisiko julkisuuslaissa ottaa kantaa siihen, missä tilanteessa tekoälyn laatima materiaali täyttää viranomaisen asiakirjan määritelmän ja miten tekoälyn laatiman aineiston osalta tulee tulkita luonnoksen ja väliversion käsitettä?

Yliopistojen erityispiirre ovat ne asiakirjat, joita yksittäinen tutkija tai tutkimusryhmä itsenäisesti laatii tutkimuksen tarkoituksiin vailla yhteyttä mihinkään viranomaiseen tai hallintoasiaan. Näitä asiakirjoja ei myöskään rekisteröidä viranomaisasioiden yhteyteen, koska ne eivät kuulu niihin. Tämä erityispiirre olisi syytä ottaa huomioon laissa, koska nämä asiakirjat eivät luonteavasti kuulu viranomaisen asiakirjoihin vaan ovat luonteeltaan lähinnä ei-asiakirjoja.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan mm. asiakirjaa, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Yliopistokontekstissa on tyyppillinen tilanne, jossa tutkija esittää tietopyynnön ja kerää aineiston. Lakiehdotuksen 36 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta tutkimuskäyttöä varten. Säännösehdotuksessa (, kuten voimassa olevassakin laissa) aineiston antamiselle asetetaan ehtoja. Lakiehdotuksen 36 § on muodottu passiivimuotoon. Tosiasiallisesti tällaista tietopyyntöä ei esitä yliopisto, vaan yksittäinen tutkija ja myös ehdot kohdistuvat yliopiston sijaan yksittäiseen tutkijaan. Tästä lakiehdotuksen 36 §:stä johtuen lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti on varsin ongelmallinen. Siitä seuraa se, että yksittäisen tutkijan tietyillä ehdoilla saama tutkimusaineisto on asiakirjakäsitteen vuoksi viranomaisen asiakirja. Sääntely edellyttää ehdottomasti tarkentamista.

Ylipäänsä asiakirja-käsitettä olisi syytä arvioida kriittisesti suhteessa tiedonhallintalakiin. Ainakin lakiehdotuksen perusteluissa tulisi pohtia asiaa systemaattisesti.

Henkilötietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa

Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamiseen liittyy ehdotettu uusi 3.4 §: Viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville säädetään erikseen. Säännöksen perusteluissa on viitattu ehdotuksen 22 §:ään yhtenä perusteena luovuttaa henkilötietoja viranomaistoiminnassa yleisessä tietoverkossa. Ei ole aivan selvää, kattaako lakiehdotuksen 22 § esimerkiksi yliopistojen tai muiden julkisoikeudellisten laitosten kirjastojen verkossa julkaistavia metatietoja (kuten ylemmän korkeakoulututkinnon tutkielman kirjoittajan nimi). On ilmeistä, etteivät tieteelliset tai muut erityiskirjastot voi nykyään toimia ilman että niiden aineistojen metatiedot ovat saatavilla yleisessä tietoverkossa. Ei ole yksiselitteistä, ovatko nämä tiedot ehdotetussa 22.1 §:ssä tarkoitettuja tietoja eikä pääosaa erityiskirjastoista koske muukaan sellainen lainsäädäntö, jossa luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa säädettäisiin. Ehdotuksessa tulisi harkita 22.1 §:ssä lueteltujen tietojen täydentämistä tältä osin, sillä asiasta säätäminen kutakin erityiskirjaston ylläpitäjää koskevassa erityislaissa olisi työläs ja epätarkoituksenmukainen ratkaisu.

## 2 luku

Ehdotetun 10 §:n sisältämä uusi asianosaisjulkisuuden rajoittaminen ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden osalta on sinänsä erittäin kannatettava. Asianosaisjulkisuuden rajoituksella voi kuitenkin olla todellista ilmoituksen tekijää suojaavaa vaikutusta vain, jos ilmoituksen tekijän henkilöllisyys on lain mukaan salassa pidettävä. Mietinnössä esitetty ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä koskeva salassapitoperuste, nykyisen Julkl 24 §:n 1 momentin 15 kohta (tieto viranomaisen tarkastus- tai valvontatoimeen liittyvistä seikoista on pidettävä salassa, jos tiedon antaminen ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.) on varsin laveaa tulkintaa. Yliopistoissa esiintyy tilanteita, joissa esimerkiksi opiskelija tai työntekijä käyttäytyy uhkaavasti ja aggressiivisesti tai epäasiallisesti ja häiritsevästi, ja tällainen käytös kohdistuu yleisesti henkilön lähiyhteisöön. Yliopistolla on luonnollisesti velvollisuus puuttua tällaisiin tilanteisiin esim. yhdenvertaisuuslain, työturvallisuuslain tai yliopistolain turvallista opiskeluympäristöä koskevien säännösten nojalla. Tällaisen puuttumisen rinnastaminen viranomaisen valvontatoimeen tulkitsee salassapitoperustetta laajentavasti, mikä sinänsä voi olla ymmärrettävää ja oikeutettua suojelun tarpeen vuoksi. Ei kuitenkaan ole asianmukaista, että julkisuuslakia soveltavat viranomaiset joutuvat turvautumaan hyvin pitkälle meneviin julkisuuslain tulkintoihin pystyäkseen tarjoamaan häirinnän ja epäasiallisen kohtelun uhreille suojaa. On myös huomattava, että EU-sääntelyn perusteella ilmoittajansuojelussa ja tietosuojaloukkauksen ilmoittajalla on varsin kattavat mahdollisuudet saada henkilöllisyytensä pidetyksi salassa. Sisällöllisesti on vaikea pitää perusteltuna, että esimerkiksi rasistisen tai seksuaalisen häirinnän tai väkivallalla uhkaamisen kohteeksi tai todistajaksi joutuneella ei vastaavaa suojaa ole.

## 3 luku

Yliopistoissa on erilaisia tulkintoja ja käytäntöjä siitä, ovatko pyydetyt asiantuntijalausunnot, esimerkiksi väitöskirjaa koskevat esitarkastuslausunnot ja tehtävänäyttyä koskevat lausunnot, viranomaisen laatimia asiakirjoja (laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta) vai viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja, kun ne on laatinut yliopiston ulkopuolinen. Asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta on erilainen viranomaisen laatimille ja viranomaiselle toimitetuille asiakirjoille. Samoin erilaisia tulkintoja ja käytäntöjä on siinä, katsotaanko alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon opinnäytteen (tutkielman) tulevan julkiseksi, kun se annetaan yliopistolle arvosteltavaksi, vai vasta kun se on hyväksytty. Tutkielma on yliopistoyhteisön jäsenen laatima

asiakirja, mutta ei yliopiston laatima asiakirja. Näiltä osin asiaa olisi perusteltua selventää uudessa laissa.

Esitetty sääntelyä, jossa viranomaiselle saapuneen asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta saapumishetkellä on ongelmallinen hankintaesitysten ohella niissä tilanteissa, joissa kyse on arviointi- ja arvostelulausunnoista. Näiden asiaryhmien osalta julkiseksi tulemisen ajankohdan tulisi olla vasta se hetki, kun kaikki asiakirjat ovat saapuneet. Muissa tilanteissa asianosaisten ja osallisten yhdenvertainen kohtelu vaarantuu. Sääntelyä esitetään lakiehdotuksessa muutettavaksi tältä osin voimassa olevaa lainsäädäntöä huonompaan suuntaan.

#### 4 luku

Ehdotettu 14 § kuvastaa ehdotetun lainsäädännön ja modernin, digitaalisiin toimintaympäristöihin kiinnittyvän viranomaistoiminnan yhteensovittamisen haastetta. Säännös ilmentää oletusta siitä, että tietopyynnöt kohdistuvat olemassa oleviin, asiarekisterissä oleviin viranomaisen asiakirjoihin. Tosiasiallisesti tietopyynnöt kohdistuvat yhä enemmän tietoon. Tällöin tietoa voi olla asiarekisterissä, erilaisissa sähköisissä järjestelmissä sekä ei-asiakirjoissa, kuten sähköpostiviesteissä. Ehdotuksessa olisi syytä vielä arvioida asiakirjasta tiedon antamisen ja uuden asiakirjan laatimisen välistä suhdetta. Jokin tieto tai sen osa voi sisältyä lukuisiin eri asiakirjoihin. Jos tietopyyntö koskee tiettyä, lukuisiin asiakirjoihin sisältyvää tietoa, sen toteuttaminen antamalla tieto näistä eri asiakirjoista lähenee jo uuden asiakirjan tuottamista.

Tällaisessa toimintaympäristössä esimerkiksi lakiehdotuksen seuraavalla muotoilulla on varsin heikko ohjausvoima: ”Tiedon pyytäjää on asiarekisterin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon”.

Säännöksessä olisi hyvä määritellä tietopyynnön käsite. Yliopiston kokemuksen mukaan tietopyynnön käsite ei ole yksiselitteinen. Esimerkiksi kyselyn tai haastattelun suorittaminen on varsin tyypillisesti tulkittu eri organisaatioissa tietopyynnöksi ja tutkijat ovat joutuneet esittämään tällöin tutkimusluvan saadakseen toteutettua kyselytutkimuksen. Tietopyynnön käsite olisi tärkeä määritellä, jotta pystyttäisiin tekemään rajanvetoa sen suhteen, milloin kyse on julkisuuslain mukaisesta asiakirjapyynnöstä ja milloin hallintolain mukaisesti viranomaistoiminnasta.

Yliopisto katsoo, että lainsäädäntöön tulee sisältyä esitetyllä tavoin mahdollisuus kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta ilmeisen kohtuuttomia toimia. Lainsäädäntöön tulisi lisätä myös mahdollisuus kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos viranomaisella on perusteltua syytä epäillä, että tietopyyntö liittyy yksittäisen henkilön maalittamiseen. Lisäksi lakiin tulisi lisätä säännös, jonka perusteella viranomainen voi kieltäytyä sinällään ei kohtuuttomasta tietopyynnöstä silloin, jos taustalla on saman henkilön toistuvasti esittämät viranomaisen toimintaa haittaavat tietopyynnöt. Vaikka edellä kuvattu on mainittu säännöksen perusteluissa, ei säännöksen sanamuoto viittaa kuin yksittäisen tietopyynnön kohtuuttomuuteen. Siten sanamuotoa tulisi korjata.



## 5 luku

### Henkilötietojen luovuttamisesta

Mietinnössä esitetty perusratkaisu tietosuojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamisesta on parempi kuin nykyisen JulkL:n rekisteri- ja luovutustapasidonnainen ratkaisu ja myös parempi kuin mietinnössä esitellyt muut vaihtoehdot. Erytisen kannatettavaa on se, että laista poistetaan erottelu tietojen toimittamisen tavan osalta.

Nykyinen JulkL 16.3 on laillisuusvalvontakäytännössä saanut osin lain esitöiden vaikutuksesta supistavan tulkinnan, joka ei vastaa säännöksen sanamuotoa. Uuden lain sanamuodon on oltava mahdollisimman yksiselitteinen, ja esitöillä säätämisestä tulee luopua. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua käyttää laissa vain käsitettä henkilötietojen antaminen, eikä käyttää luovuttamista ja luovutusta antamisen rinnalla ilman, että käsitteillä antaa/luovuttaa on mitään oikeudellisesti merkitsevää eroa. Ehdotetun 19 §:n mukaan tiedon antamista on tiedon antaminen missä hyvänsä, myös sähköisessä muodossa. Kuitenkin 3 ja 22 §:ssä puhutaan nimenomaisesti tietojen luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa. On epäselvää, onko luovuttamisella tarkoitettu jotakin muuta tai lisää antamiseen verrattuna. Asiaan on perusteltua kiinnittää erityistä huomiota, koska nykyisessä JulkL 16.3 §:ssä luovuttamista käytetään nimenomaan sähköisen antamisen merkityksessä. Merkitysero ei vastaa oletettavasti selventävää tarkoitustaan, eikä erottelua ole nykyisen JulkL:n ruotsinkielisessä versiossa tehty lainkaan, vaan siinä käytetään johdonmukaisesti käsitettä ”lämna ut”.

Laillisuusvalvontakäytännössä on jatkuvasti esillä tapauksia, joissa henkilötiedon antamisesta on perusteettomasti kieltäytytty tai tietojen antamiselle on asetettu lakiin perustumattomia rajoituksia. Merkille pantavaa on, että perusteettomia rajoituksia ovat asettaneet myös esimerkiksi tuomioistuimet, joissa on paljon oikeudellista osaamista. Ehdotettuun lakiin olisi perusteltua kirjata vielä selvemmin, että viranomaisen velvollisuus on yleensä aina antaa tiedot ja henkilötietoihin liittyvät poikkeukset on tarkoitettu suppeiksi ja harvoin sovellettaviksi.

Ehdotetussa 15 §:n 1 momentissa on annettu kaksi perustetta, joiden nojalla viranomainen voi pyytää kysyjää ilmoittamaan henkilöllisyytensä ja henkilötietojen käyttötarkoituksen. Myös näiden perusteiden (käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä /perusteltu epäily käytöstä ilman laillista perustetta) arvioiminen on varsin vaativaa ja oikeudellista osaamista edellyttävää harkintaa. ”Syvälle henkilötietolainsäädäntöön menevän arvioinnin edellyttäminen julkisia asiakirjoja annettaessa on sekä harkintaa suorittavan virkamiehen että myös julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmallista.” (Korpisaari, Pitkänen, Warma-Lehtinen: Tietosuoja. 2022). Mietinnön perustelujen mukaan jo pelkkä henkilökohtaisen käyttötarkoituksen ilmoittaminen riittäisi varmistamaan, että riskiä tietosuojasääntelyn vastaisesta käytöstä ei ole (s. 159). Säännöksen 15.2 §:n luovutuskieltoa olisi siis käytännössä mahdollista aina kiertää ilmoittamalla, että käyttötarkoitus on henkilökohtainen. Mietintö jättää avoimeksi, miten toimia, jos tiedon pyytjä ilmoittaa heti tietopyynnössä tai vastaa tiedusteluun käyttötarkoituksen olevan henkilökohtainen, mutta

viranomaisen ei pidä tätä uskottavana esimerkiksi pyydettyjen tietojen luonteen, määrän ja sisällön takia.

Esitetyn lain 15 §:ssä “..ja muut sellaiset tiedot, joita viranomaisen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedon pyytäjällä henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä tietoja, jos pyyntö koskee julkisia henkilötietoja sisältävää viranomaisen asiakirjaa.” Mietinnön s. 157 todetaan ” Käyttötarkoitusta ja käsittelyperusteen olemassaoloa arvioitaisiin erityisesti tietopyynnön yhteydessä annettujen tietojen perusteella, mutta arviossa voitaisiin huomioida myös viranomaisella jo olemassa olevat tiedot. Oikeus käsitellä henkilötietoja määräytyy keskeisesti yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklassa säädettyjen käsittelyperusteiden mukaisesti. Lisäksi asetusta täydentävässä kansallisessa sääntelyssä, eli tietosuojalaissa, on tiettyjä käsittelyperusteita täsmentävää sääntelyä.” Henkilötietojen suojaa koskevat säännökset -käsite on myös voimassa olevassa julkisuuslaissa, mutta sen taustatöissä HE 30/1998 viitataan paljolti silloin vielä valmisteilla olevaan lainsäädäntöön.” Mietinnössä esitettyjen perusteluiden valossa tulee käsitys, että julkisuuslakia soveltavan viranomaisen tulee arvioida tietopyynnön tekijän oikeutta käsitellä tietoja lähinnä tietosuojasetuksen ja tietosuojalain valossa vaikka henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä sisältyy myös muuhun lainsäädäntöön. Lähtökohtana lienee, että erityisesti toisen viranomaisen sekä pääsääntöisesti muunkin oikeushenkilön tulisi osata yksilöidä mahdollinen erityislainsäädäntö, johon se perustaa tietopyyntönsä. Huomioitavaa on, että henkilötietojen käsittelyä voidaan myös rajoittaa erityislainsäädännöllä. Mietinnön s. 157 todetaan ” Oikeutettu etu voi olla olemassa esimerkiksi silloin, kun rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on jokin merkityksellinen suhde. Se tarkoittaa, että rekisteröity on esimerkiksi rekisterinpitäjän asiakas tai rekisterinpitäjän alaisuudessa toimiva työntekijä.” Tämä sinänsä pitää paikkansa, mutta Suomessa sovellettava laki yksityisyyden suojasta työelämässä 13.8.2004/759 rajoittaa työnantajan oikeutta kerätä työnhakijaa tai työntekijää koskevia henkilötietoja ilman tämän suostumusta. Lakiehdotuksen sisältö antaa mahdollisuuden laajempaan tulkintaan kuin mitä mietinnön perusteella on arvioitavissa. Tätä tulisi tarkentaa siten, että ne vastaavat toisiaan.

Myöskään mietinnössä ei oteta kantaa siihen, että tuleeko toisen eu/eta-maan mahdollinen erityislainsäädäntö huomioida, jos tietopyyntö tulee toisesta eu/eta-maasta ja tietopyynnön tekijä siihen vetoaa.

On hyvä huomioida myös eräät erityiset henkilötiedot kuten henkilötunnus. Henkilötunnus ei ole salassa pidettävä tieto eikä kuulu erityisiin henkilötietoryhmiin. Sen käsittelyperusteista on kuitenkin säädetty erikseen tietosuojalain 29 §:ssä. Jos pyydetty aineisto sisältää muun ohella henkilötunnuksia, olisi hyvä selventää, tuleeko näiden osalta erikseen selvittää ja miten, käsittelyperusteet niissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa käsittelyperuste ylipäänsä tulee selvitetäväksi.

Ehdotetun 15 §:n 3 momentti säännöskohtaisine perusteluineen on ongelmallinen. Perusteluissa todetaan, että Suostumuksen hankkimisesta ja suostumukselle säädettyjen edellytysten täyttymisestä vastaisi tiedonsaaja. On epäselvää, miten viranomaiset voisivat luovuttaa henkilötietoja käytettäväksi markkinointiin siten, että tiedonsaajan käsittelyperusteena on suostumus, kun kyseistä suostumusta ei vielä luovutusajankohtana ole. Tiedonsaaja joutuu tällöin käsittelemään saamiaan henkilötietoja suostumusten hankkimiseksi, mutta tällainen käsittely ei ole suostumukseen perustuvaa. Nykyinen tulkinta on ollut, että suostumukseen käsittelyperusteena

vetoavalla on oltava suostumus jo ennen henkilötietojen käsittelyä. Yliopistoilla on ollut esimerkiksi opiskelijatietojärjestelmissä mahdollisuus antaa suostumus sellaiseen markkinointiin, joka liittyy erityisesti opintoihin.

Lakiehdotus ei sisällä samanlaista nimenomaista mahdollisuutta kuin nykyinen JulkL 15 § 2 mom siirtää rekisteriviranomaisen käsiteltäväksi tietopyyntö, joka koskee henkilöä, yritystä, kiinteistöä tai ajoneuvoa koskevia taikka muita sellaisia yksilöinti- tai osoitetietoja, joita toinen viranomainen tallettaa yleiseen käyttöön tarkoitettuun rekisteriin. Ehdotetun 17 §:n perusteluissa mainitaan, että Jatkossa asiasta ei säädettäisi nimenomaisesti, mutta vastaava mahdollisuus [siirtää tietopyyntö rekisteriviranomaiselle] säilyisi ehdotetun 17 §:n 1 momentin perusteella. Olisi perusteltua harkita mahdollisuuden säilyttämistä siten erikseen säätämällä ja muutettuna, että siirtämisen korvaisi tiedonpyytäjän ohjaaminen esittämään pyyntönsä rekisteriviranomaiselle. JulkL 15.2 §:ää on nyky muodossaan erittäin vaikea soveltaa sananmukaisesti, koska lainkohdassa mainituilla yleiseen käyttöön tarkoitettuja rekistereitä ylläpitävillä viranomaisilla ei ole mitään sellaista yhteystietoa, johon esim. osoite- tai puhelinnumerotiedustelun voisi siirtää. Ne tarjoavat kyselyihin maksullisia verkko- ja puhelinpalveluita. Käytännössä pykälää joudutaan soveltamaan niin, että tällaisen tiedon pyytäjää ohjataan tiedustelemaan tietoa toisen viranomaisen palvelusta.

Siirto/ohjausmahdollisuuden säilyttäminen on perusteltua, koska esimerkiksi väestörekisteritietojen ja liikennerekisteritietojen luovutuksesta ja luovutusrajoituksista sekä luovutusten maksullisuudesta on kyseisiä rekistereitä koskevassa lainsäädännössä säädetty erikseen. Ei ole tarkoituksenmukaista, että samat tiedot voi saada ilman luovutusrajoituksia ja maksuja toiselta viranomaiselta.

Tietopyyntöön vastaamisesta kieltäytyminen - ilmeinen kohtuuttomuus

Kohtuuttomuusperuste 16 § 5 mom.

Kohtuuttomuusperusteella kieltäytymisen mahdollistaminen on erittäin tarpeellinen lisä julkisuuslakiin kaikissa edellä mainituissa tarkoituksissa. Yliopistoille tulee paljon tietopyyntöjä, joihin määräajassa vastaaminen poikkeuksellisen laajoissa tietopyynnöissä (mm. digitaalisessa muodossa eri järjestelmissä olevan tiedon kerääminen tietopyytäjän edellyttämässä kokonaisuudessa, osin salassa pidettävän aineiston läpikäynti ja karsiminen, henkilötietoihin liittyvät erityisvaatimukset) on haastavaa ja yliopiston resurssit huomioiden aiheuttaa aika ajoin kohtuutonta haittaa yliopisto muulle toiminnalle.

Lainkohdan ehdotettu sanamuoto ja ilmeisen kohtuuttomuuden määrittely on huomattavan suppea ja sellaisenaan johtanee runsaaseen laillisuusvalvonta- ja oikeuskäytäntöön tulkinnan selvittämiseksi, joten näkemyksemme mukaan lakitekstiin olisi aihetta sisällyttää ilmeisen kohtuuttomuuden soveltamistilanteita koskevia esimerkkimäärittelyitä.

Työryhmämietinnöstä selviää, että ilmeisen kohtuuttomuuden periaatetta voitaisiin soveltaa kahdessa tilanteessa: 1) mikäli tietopyynnön sisältö on määrältään (pyydettyjen asiakirjojen määrä ja muoto eli viranomaiselta vaadittava työmäärä tietopyyntöön vastaamiseksi) arvioitava ilmeisen

kohtuuttomaksi viranomaisen tavanomaiseen toimintaan nähden tai 2) mikäli kyseessä on kiusantekomielessä esitetyt ja viranomaisen varsinaista toimintaa siten haittaavat toistuvat tietopyynnöt samassa asiassa tai muutoin viranomaiseen toimintaa tahallisesti merkittävästi haittaamalla. Tämä määrittely olisi erittäin tärkeää kirjata jo suoraan lakitekstiin vähintään esimerkinomaisena luettelona.

Kolmas tilanne, jota ei työryhmämietinnössä mainita, mutta joka olisi äärimmäisen tärkeää sisällyttää kohtuuttomuusperusteella kieltäytymisen esimerkkitalanteisiin, on maalittamistarkoituksessa tehdyt tietopyynnot (eli julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen varjolla tehtävä viranomaisen palveluksessa olevan henkilön tai henkilöiden maalittaminen). Tämä eroaa kiusantekotarkoituksessa tehdyistä tietopyynnöistä, koska kiusanteon tarkoituksena ei ole itsessään viranomaistoiminnan haittaaminen, vaikka se oheisseurauksena näissä tilanteissa toteutuukin. Tutkimusorganisaatioissa kuten yliopistoissa tulee säännöllisin väliajoin eteen tilanteista, joissa tietopyyntäjän todellisena tarkoituksena useiden tietopyyntöjen esittämisen taustalla ei ole julkisuuslain mukainen tarkoitus, vaan läpinäkyvä tavoite tietopyyntäjän omasta näkemyksestä eroavan tietyn tutkimuksen tulosten, tutkimusaineiston tai tutkijan persoonan mustamaalaaminen ja virhetulkintojen kautta tehtävä julkinen kyseenalaistaminen. Silloin, kun tässä tarkoituksessa tehdyt toistuvat, samaan henkilöön ja hänen tai hänen työryhmänsä viranomaisessa tekemäänsä työhön kohdistuu toistuvia, samaa asiaa eri suunnasta lähestyviä tietopyyntöjä ja tietopyyntäjän maalittamistavoite on ilmeinen, tulisi viranomaisella olla mahdollisuus kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta myös ilman, että tietopyynnot määrältään ylittävät ilmeisen kohtuuttomuuden määritelmän.

#### Asian tutkimatta jättäminen ja määräajat

Ehdotetussa 17 §:n 3 momentissa todetaan, että pyyntöä siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä, ja tätä on myös selostettu säännöskohtaisissa perusteluissa. Samoissa perusteluissa todetaan kuitenkin "Jos siirretyn pyynnön vastaanottanut viranomainen ei katso olevansa toimivaltainen ratkaisemaan tietopyyntöä koskevaa asiaa, voi toimivaltaa koskeva asia viime kädessä tulla tuomioistuimen ratkaistavaksi siten, että molemmat viranomaiset tekevät päätöksen toimivallan puuttumisesta." Kun siirtävän viranomaisen ei tarvitse tehdä päätöstä, on epäselvää, mihin päätökseen viitataan.

Määräaikojen kulumisen selventäminen ehdotetussa 18 § 1 momentissa on erinomainen. Jää epäselväksi, miten toimitaan, jos tiedon pyytjä ilmoittaa halustaan saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi myöhemmin kuin 3 momentissa säädetyssä määräajassa. Tähän asiaan ei ole otettu kantaa myöskään esitoissa. Pitääkö tällöin tehdä päätös, jolla asia jätetään tutkimatta?

Salassapitoa koskevat säännökset tulisi ehdottomasti päivittää mahdollisimman pikaisesti. Säännöksiin sisältyy tällä hetkellä perusoikeudellisia ongelmakohtia. Säännöksissä on ilmeisiä puutteita ja aukkoja, ja niiden soveltaminen edellyttää pitkälle meneviä tulkintoja. Osittaiset lakiuudistukset ovat haastavia myös lain sisäisen johdonmukaisuuden ja säännösten keskinäisen yhteensovittamisen kannalta. Yliopistojen kannalta olennaisia uudistettavia ovat esimerkiksi JulKL 24 § 1 mom. 22 kohta ja 30 kohta.

JulKL 24 § 1 mom 21 k: ”asiakirjat, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa taikka teknologista tai muuta kehittämistyötä tai niiden arviointia, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta opinnäytetyön, tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle taikka niiden hyödyntämiselle tai sen asianmukaiselle arvioinnille tai tutkijalle taikka tutkimuksen tai kehittämistyön toimeksiantajalle haittaa”. Säännös tulisi muuttaa siten, että salassa pito ei koske alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon sisältyvien opinnäytetöiden suunnitelmia. Yliopistojen ikaikainen opinnäytetyöperinne on perustunut opponointikäytänteisiin, eikä tätä pedagogista prosessia tule romuttaa julkisuuslailla. Nykyinen muotoilu on tulkinnanvarainen ja on omiaan aiheuttamaan ristiriitoja.

JulKL 24 § 1 mom 22 k: asiakirjat, jotka sisältävät tietoja pääsy- tai muusta kokeesta tai testistä, jos tiedon antaminen vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käyttämisen vastaisuudessa. Peruste on tulkinnanvarainen sen suhteen, mikä on kokeen ja testin ero. Yliopistoissa on nykyään erilaisia kysymys- ja koepankkeja, ja tällaisiin sisältyvien koekysymysten yleisöjulkisuus vaarantaisi niiden käyttämisen vastaisuudessa. Sääntelyä tulisi uudistaa siten, että koekysymysten uudelleen käyttö olisi peruste niiden salassa pidolle. Lisäksi 22 kohdan ja 29 kohdan välinen suhde ei ole selvä.

JulKL 24 § 1 mom 30 k: koesuoritusten salassapito. Koesuoritusten salassapitoa sovelletaan oppimistehtäviin. Säännös on ongelmallinen, sillä se ei sisällä mahdollisuutta, jonka mukaan oppimistehtävät voisivat olla julkisia sillä perusteella, että kyse on vertaisoppimisesta. Sääntely ei siten huomioi koulutuksen kommunikatiivista luonnetta.

JulKL 24 § 1 mom 32 k: asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. ”Perhe-elämä” on tulkinnanvarainen. Onko esimerkiksi pelkästään se tieto, että henkilöllä on lapsia tai puoliso perhe-elämäntieto, entä tieto siitä kenen kanssa henkilö asuu, entä tieto henkilön äitiysvapaasta, hoitovapaasta tai muusta perheperusteisesta vapaasta.

Tutkimusaineistojen salassapito voi olla vaikeasti sovitettavissa tutkimuksen vertaisarviointiin ja hyvän tieteellisen käytännön noudattamisen valvontaan. Jotta tutkimusta voisi luotettavasti

arvioida, myös arvioijat saattavat tarvita pääsyä arkaluonteiseenkin tutkimusaineistoon. Yliopistojen toiminnan kannalta on erittäin keskeistä, että lainsäädäntö olisi tältä osin yksiselitteistä.

## **7 luku**

Ehdotetussa 35 §:ssä ei ole huomioitu sitä, että asiakirjoja arkistoidaan Kansallisarkiston lisäksi muuallekin. Säännöksen soveltamisala tulee laajentaa koskemaan myös muita arkistoa, kuten tietoarkistoa.

36 §: on ongelmallinen. Siinä säädetään perustuslain 16 §:n 3 momenttiin kohdistuvasta perusoikeusrajoituksesta. Rajoitus kohdistuu tutkimuksen vapauden ydinalueelle. Yliopisto kiinnittää huomion perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (58/2022 vp, s. 4) esittämään perusoikeudelliseen kannanottoon, jonka mukaan tieteen vapaudelle voi asettaa ainoastaan oikeasuhtaisia rajoituksia. Säännös on ongelmallinen myös sen suhteen, että se ei kuvaa sitä, säännöksen subjektia eli sitä, kenelle tiedot luovutetaan: luovutetaanko ne tutkijalle vai organisaatiolle.

## **8 luku**

40 §: Säännöstä on pyritty selkeyttämään, mikä on tervetullutta. Erityisen tärkeää on, että selkiytetään, että myös sähköisesti toimitettavat asiakirjat voivat kuulua maksun piiriin sekä täydentäen erikseen, että tiedon antamistavasta riippumatta maksu peritään sellaisen asiakirjan antamisesta, josta poistetaan tai peitetään luovutusrajoituksen perusteella tietoja taikka salassa pidettäviä tietoja, elleivät kyseiset tiedot ole vaivatta poistettavissa ja peitettävissä (lisäysehdotus lainkohtaan). Käytännössä juuri salassa pidettävien tietojen poistaminen tai peittäminen on sähköisiä asiakirjoja ja tietoja käsiteltäessä sellainen työllistävä ja viranomaiselta runsaasti resursseja sitova toiminto, jonka huomioon ottaminen maksun muodossa on asianmukaista.

Säännös tulisi vielä käydä läpi suhteessa 4 lukuun. Käytetyt käsitteet eivät ole systemaattisia. Säännös on kokonaisuudessaan vaikeaselkoinen. Esimerkiksi tavanomaisen tietopyynnön käsite ei ole ymmärrettävä kansalaiselle.

## **Muut huomiot**

### **Muut mahdolliset huomionne?**

-

Aivio Laura  
Itä-Suomen yliopisto