



## Lausunto

15.2.2024

VN/27452/2020  
VN/27452/2020-VNK-  
316

Oikeusministeriö

# Valtioneuvoston kanslian lausunto työryhmän mietintöön julkisuuslain ajantasaistamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32). Valtioneuvoston kanslia kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja lausuu seuraavasti:

## Yleisperustelut ja sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

*Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?*

Valtioneuvoston kanslia (VNK) on ollut edustettuna julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleessa työryhmässä sekä julkisuuslain soveltamisalan laajentamista valmistelleessa alatyöryhmässä. VNK on antanut lausuntonsa (VN/4491/2019, 17.09.2019) soveltamisalan laajentamista koskevasta oikeusministeriön teettämästä selvityksestä (Anna-Riitta Wallin) sekä antanut lausunnon oikeusministeriön lausuntopyyntöön, jossa kysyttiin viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemuksia julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen (VN/27452/2020, 11.5.2021).

VNK toteaa, että julkisuuslain selkeyttämiseen ja ajantasaistamiseen tähtäävät ehdotetut muutokset ovat pääosiltaan kannatettavia ja nykytilaa selkeyttäviä. VNK pitää tärkeänä, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamista kategorisesti valtio-omisteisiin yhtiöihin sekä oikeutta tietojen saantiin julkisista henkilötiedoista arvioitaisiin vielä tarkemmin esityksen jatkovalmistelussa. Lisäksi VNK esittää, että hallitusohjelmaneuvoitteluiden asiakirjajulkisutta koskevan sääntelyn jatkovalmistelu käynnistetäisiin mahdollisimman pian. Tarkempia huomioita näistä ja muista säännöksistä on esitetty jäljempänä tässä lausunnossa.

## 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?*

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Muu julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Tällöinkään ei saada vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, ja tehtävien siirron on oltava tarkoituksenmukaista. Lisäksi toiminnan yhtiömuodossa tulee olla taloudellisesti kannattavaa. Nämä muodostavat rajat, kun valtio päättää yhtiöittää toimintojaan. Suuri osa valtion omistamista yhtiöistä on syntynyt ilman, että niiden toiminta olisi

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Valtioneuvoston kanslia

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 23  
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1602 2165  
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

aiemmin ollut osa valtionhallintoa tai että niille kuuluisi julkisen vallan käyttöä tai ne hoitaisivat julkisia hallintotehtäviä. Kun joissain tapauksissa valtion omistamalle yhtiölle kuuluu julkisia hallintotehtäviä, on siitä säädetty erikseen.

VNK vastustaa sellaisia julkisuuslakia koskevia muutoksia, joissa lain soveltamisalaa laajennettaisiin kategorisesti valtion omistusosuuteen perustuen. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen on perusteltua rajata tapauksiin, joissa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai julkisen vallan käytöstä. Lisäksi soveltamisalan laajentaminen voisi olla perusteltua sellaiseen valtio-omisteiseen yhtiöön, joka hoitaa lainsäädäntöön perustuen tiettyä julkiseen hallintotehtävään rinnastuvaa erityistehtävää eikä toimi avoimilla kilpailuilla markkinoilla. Viimeksi mainitussa tapauksessa julkisuuslain soveltamista olisi tällöin perusteltua arvioida tapauskohtaisesti ja säätää siitä erikseen. Valtio-omisteiset yhtiöt muodostavat tehtäviltään ja toiminnoiltaan hyvin heterogeenisen ryhmän. Ainoastaan pieni osa yhtiöistä hoitaa niille erikseen säädettyjä tehtäviä ja suurin osa yhtiöistä toimii kilpailullisilla markkinoilla.

Tarkemmat huomiotme vaikutusarviointeihin ovat jäljempänä 5 §:n yhteydessä.

## Muut mietinnön ehdotukset

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

VNK haluaa kiinnittää huomiota henkilötietojen luovuttamista koskeviin menettelyihin ja niitä koskevien salassapitoperusteiden ajantasaisuuteen ja täsmällisyyteen. Näiden säännösten tarkastelu esityksen jatkovalmistelussa on tärkeää, koska henkilötietojen luovuttaminen voi sen laadusta riippuen aiheuttaa rekisteröidylle erittäin vakavia haittavaikutuksia. Tarkemmat kommenttimme tältä osin ovat jäljempänä 15 §:n yhteydessä.

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

### 1 luku

#### 4 § Viranomaiset

VNK painottaa, että mietinnön 4 §:n 7 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 106) olevat epä-määräiset ja vanhentuneet kuvaukset raha-asiainvaliokunnan ja EU-ministerivaliokunnan itsenäisestä ratkaisuvallasta tulee poistaa. VNK:n näkemyksen mukaan uuden lain perusteluihin ei ole perusteltua siirtää vanhan lain esitöissä mainittuja epäselviä perusteluita, joille ei löydy tukea voimassa olevasta lainsäädännöstä ja muodostuneesta soveltamiskäytännöstä. Perusteluita poistamiselle kuvataan tarkemmin seuraavassa.

#### *Ministerivaliokuntien oikeudellinen asema*

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 23 §:n mukaan valtioneuvostossa on ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten. Valtioneuvosto voi tarvittaessa asettaa muitakin ministerivaliokuntia. Tarkemmin ministerivaliokunnista säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 4 luvussa.

Mietinnössä 4 §:n 7 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 106) todetaan, että valtioneuvoston valiokunnat eivät yleensä hoida tehtäviään tässä lainkohdassa tarkoitetulla tavalla itsenäisesti, vaan ne ovat valtioneuvoston sisäistä valmistelua varten asetettuja toimielimiä. Tällä todetaan olevan merkitystä erityisesti tiedonsaantioikeuden alkamista määrittävien säännösten soveltamisen kannalta. Perusteluissa todetaan, että ministerivaliokuntien pöytäkirjat tulevat julkisiksi salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta viimeistään, kun valiokunnassa käsitelty asia on käsitelty loppuun ministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa. VNK toteaa, että tältä osin perusteluissa todettu vastaa sen käsitystä nykyisestä soveltamiskäytännöstä.

Perusteluissa kuitenkin viitataan myös voimassa olevan julkisuuslain esitöihin (HE 30/1998), joissa eräissä tilanteissa poikkeuksiksi edellä todetusta pääsäännöstä on katsottu raha-asiainvaliokunta ja EU-ministerivaliokunta. Voimassa olevan julkisuuslain esitöissä raha-asiainvaliokunnan on todettu käsittelevän ja antavan julkisuuslain näkökulmasta itsenäisesti lausuntonsa sellaisissa asioissa, joissa valiokunnan käsittely on edellytyksenä ministeriön päätökselle. EU-ministerivaliokunnan puolestaan on todettu toimivan julkisuuslain näkökulmasta itsenäisesti, kun se käsittelee esimerkiksi Suomen kannanottoja Euroopan unionissa vireillä olevissa asioissa. Mietinnön perusteluissa todetaan, että nämä nimenomaan julkisuuslain soveltamiseen kiinnittyvät lähtökohdat olisi tarkoitus jatkossakin säilyttää. VNK huomauttaa, ettei se tunnista edellä mainittuja erityistilanteita.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten.

Valtioneuvostolain 12 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Pykälän 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset. Yleisistunnossa ratkaistaan myös eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 3 momentin mukaan muut kuin 2 momentissa tarkoitetut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

VNK:n näkemyksen mukaan perustuslaki tai valtioneuvostolaki eivät tue sitä voimassa olevan julkisuuslain esitöissä olevaa toteamusta, jonka mukaisesti raha-asiainvaliokunnalla olisi itsenäistä ratkaisuvallaa sellaisissa asioissa, jotka valtioneuvoston yleisistunnon sijaan päätetään ministeriössä. Kummassakin tilanteessa ratkaisuvallalla on *valtioneuvostolla*, joko yleisistunnolla tai asianomaisella ministeriöllä. Tämän ratkaisuvallan jakautumisesta säädetään tarkemmin perustuslaissa, valtioneuvostolaissa, valtioneuvoston ohjesäännössä ja tapauskohtaisesti myös muussa lainsäädännössä. Valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n 2 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat, joissa valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta ei puolla ministeriön ehdottamaa ratkaisua eikä ministeri luovu siitä. Tässäkin tilanteessa lopullinen ratkaisuvallalla on kuitenkin valtioneuvoston yleisistunnolla eli valtioneuvostolla, ei raha-asiainvaliokunnalla.

Lisäksi VNK huomauttaa, että mietinnön s. 107 ensimmäisen kappaleen viimeinen virke on epäselvä ja vaikuttaa olevan väärässä asiayhteydessä. Virkkeen mukaan ”Valiokunnan asiakirjat, eli erityisesti pöytäkirjat, arkistoidaan erikseen”. Kyseisessä kappaleessa selostetaan kuitenkin edellä hallituksen iltakoulun ja muiden neuvotteluiden asiakirjajulkisuuteen liittyviä kysymyksiä. Virkkeen sijaintia ja muotoilua olisikin syytä tarkentaa, mikäli sillä on tarkoitus viitata nimenomaan ministerivaliokuntien pöytäkirjoihin. Ministerivaliokuntien pöytäkirjat arkistoidaan erikseen viranomaisen asiakirjoina.

### *EU-ministerivaliokunta*

EU-ministerivaliokunnan osalta VNK pitää ongelmallisena sitä, että voimassa olevan julkisuuslain esitöissä todetaan ainoastaan yhdellä virkkeellä EU-ministerivaliokunnan olevan itsenäinen viranomainen, mutta mitään perusteluja tälle toteamukselle ei esitetä. Kyseinen vuodelta 1998 peräisin oleva lyhyt toteamus on EU-jäsenyytemme alkuajoilta, jolloin Suomi oli ollut unionin jäsen vasta kolme vuotta. Tämän jälkeen Suomen perustuslakia, valtioneuvostolakia sekä valtioneuvoston ohjesääntöä on muutettu ja EU-asioiden yhteensovittamiseen liittyvät tehtävät on siirretty ulkoministeriöstä valtioneuvoston kansliaan. Myös unionin toimintaa sääntelevät EU:n perussopimukset on vuoden 1998 jälkeen perusteellisesti uudistettu Amsterdamin, Nizzan ja Lissabonin sopimuksilla. VNK:n EU-asioiden osasto on vuodesta 2000 lähtien toiminut EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä. VNK ei ymmärrä, mihin vuoden 1998 toteamus perustuu, eikä se VNK:n näkemyksen mukaan vastaa EU-ministerivaliokunnalla vuonna 2024 olevaa asemaa ja tehtäviä Suomen EU-politiikan valmistelussa.

VNK korostaa, että EU-ministerivaliokunta ei tee muodollisia päätöksiä. Valtioneuvoston ohjesäännön 26 §:n mukaan EU-ministerivaliokunnan on ”valmistavasti käsiteltävä ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäviksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisenä”. Perustuslain 67 §:n lisäksi määräys on linjassa sen kanssa, mitä valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävistä EU-asioista valtioneuvostolaissa (12 §) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (3 §) määrätään. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan EU-ministerivaliokunta ei siis ole ”tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettu viranomainen” (lakiehdotuksen 4 § 7 k) eikä asian käsittely valiokunnassa ole esimerkiksi yleisistunnon päätöksen edellytyksenä.

EU-asioille ominaista on, että valtioneuvosto muodostaa Suomen kannat yhteistyössä eduskunnan kanssa. EU-ministerivaliokunnan toimintatavat sekä valiokunnassa käsiteltävien asiakirjojen muoto ja luonne ovat nykyisen julkisuuslain hyväksymistä seuranneiden 25 vuoden aikana muuttuneet ja vakiintuneet. EU-ministerivaliokunnassa asiat käsitellään aina seuraavien asiakirjojen pohjalta:

- 1) Ministeriön laatima perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä, jonka lähettamisestä eduskunnalle päätetään myöhemmin yleisistunnossa. U-kirjelmä tulee yleisistunnon jälkeen julkiseksi.
- 2) Ministeriön laatima perustuslain 97 §:n mukainen E-selvitys tai UTP-selvitys, joka lähetetään ao. ministeriöstä eduskunnalle. Laatijan tehtävänä on arvioida, onko selvitys julkinen vai pyydetäänkö siitä tai sen osasta eduskunnalta perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaista vaihteliasuutta.
- 3) Ministeriön laatima perustuslain 97 §:n mukainen tiettyä neuvoston kokousta koskeva ”neuvostopaketti”, joka lähetetään ao. ministeriöstä eduskunnalle. Paketti on julkinen, jollei ministeriö poikkeuksellisesti pidä tarpeellisena pyytää tietyn pakettiin sisältyvän muistion osalta eduskunnalta vaihteliasuutta asian käsittelyssä. Vastaava PL 97 §:n mukainen julkinen selvitys käsitellään ja lähetetään eduskunnalle myös ennen jokaista Eurooppa-neuvoston kokousta.
- 4) EU-tuomioistuinasiat ja komission Suomea vastaan nostamat rikkomusasiat käsitellään VNK:n laatimien muistioiden pohjalta. Muistiot ovat joko heti julkisia tai tulevat julkiseksi vasta myöhemmin, yleensä silloin kun asian käsittely EU-tuomioistuimessa tai komissiossa on päättynyt.
- 5) Ministeriön laatima tilannekatsaus, jonka pohjalta valiokunta käy keskustelun ajankohtaisesta asiasta päätöksiä tekemättä. Tilannekatsauksen julkisuudesta päättää julkisuuslain säännösten mukaisesti sen laatinut ministeriö.

Kyseisten muistioiden laatijana on tänä päivänä aina tietty ministeriö ja ne ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Tietopyyntöjen yhteydessä käytännöksi on muodostunut, että jos asiakirjapyyntö koskee edellä kohdissa 2–5 mainittuja julkisia asiakirjoja, asiakirjat voidaan antaa valtioneuvoston kansliasta, jossa EU-ministerivaliokunnan sihteeristö toimii. Jos taas laatijana toiminut ministeriö on turvallisuusluokitellut asiakirjan, siirretään tietopyyntö julkisuuslain säännösten mukaisesti asiakirjan laatineen ministeriön ratkaistavaksi.

VNK korostaa, että EU-ministerivaliokuntaa koskevan vuoden 1998 toteamuksen poistamisella ajantasaistettavan lain perusteluista ei olisi vaikutusta julkisuuslain tavoitteiden ja tarkoituksen toteutumiseen eikä siihen, miten EU-ministerivaliokunnassa valmistavasti käsiteltävien asiakirjojen julkisuutta niiden sisällön perusteella arvioitaisiin. Sen sijaan EU-ministerivaliokunnan asema itsenäisenä viranomaisena aiheuttaisi ongelmia ja haastavia tulkintilanteita erityisesti lakiehdotuksen 12 §:n ja 13 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden alkamisen suhteen. Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan tiedonsaantioikeus ”viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitetusta asiakirjasta alkaa, kun viranomainen on saanut asiakirjan”. Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 10 kohta puolestaan viittaa siihen, ”kun asia, jota se koskee, on kyseisessä viranomaisessa käsitelty loppuun”. On epäselvää, miten näitä säännöksiä tulkittaisiin suhteessa edellä kuvattuihin E- tai UTP-selvityksiin, lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 9 kohtaan sekä erityisesti yleisistunnon päätettäväksi meneviin U-kirjelmiin, jotka esitellään aina toimivaltaisesta ministeriöstä.

VNK kiinnittää huomiota myös seuraavaan epäselvään ilmaisuun vuoden 1998 toteamuksessa: ”...itsenäisesti, kun se käsittelee esimerkiksi Suomen kannanottoja Euroopan unionissa vireillä olevissa asioissa”. EU-ministerivaliokunta käsittelee kuitenkin valmistelevasti ainoastaan Euroopan unionissa vireillä olevia asioita. Ilmaisun ”esimerkiksi” antaa virheellisesti ymmärtää, että EU-ministerivaliokunnassa voisi olla esillä muitakin kuin EU-asioita.

VNK kiinnittää huomiota myös siihen, että mietinnön perusteluissa EU-ministerivaliokunnan pöytäkirjasta ja asiakirjoista todettu (s. 106) ”käsittelyssä olleet asiakirjat julkaistaan kokouksen jälkeen” ei pidä paikkaansa. Mikäli toteamus jätetään esitykseen, tulisi se korjata esimerkiksi muotoon ”käsittelyssä olleet julkiset asiakirjat julkaistaan...” tai Ministerin käsikirjassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:47) todetun mukaisesti ”Kokouksen jälkeen julkaistaan kokoukseen liittyvät julkiset asiakirjat”.

#### *Muita huomioita*

Mietinnön perusteluissa (s. 105) todetaan nykytilaa vastaavasti, että esimerkiksi ministeriön tiettyä lainvalmistelutehtävää varten asetettu työryhmä on julkisuuslain näkökulmasta ministeriöstä erillinen viranomainen. VNK toteaa, että tämä toteamus on jossain määrin epäselvä. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen on mahdollista lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa eli lähinnä hallituksen esityksen esivalmistelun tai perusvalmistelun aikana, mutta erityisesti lausuntonmenettelyn jälkeinen jatkovalmistelu ja hallituksen esityksen viimeistely valtioneuvoston yleisistuntoa varten tulee tehdä ministeriössä virkatyönä ja virkavastuulla (OKV/574/10/2022; OKV/1225/10/2022). Perusteluissa

käytettyä ilmaisua olisikin syytä tarkentaa siten, että se rajautuisi selkeämmin esimerkiksi erillistä lainvalmistelun esiselvitystä valmistelevaan työryhmään.

Määräaikaisen työryhmän, toimielimen tms. työskentelyn päätyttyä se ei käytännössä enää voi ratkaista asiakirjoihinsa kohdistuvia tietopyyntöjä. Tällöin asiakirjajulkisuutta koskevat asiat ratkaistaneen sen viranomaisen toimesta, jolle työryhmä, toimielin tms. on luovuttanut työnsä tulokset. VNK toteaa, että myös tämä seikka olisi tarpeen huomioida uudessa julkisuuslaissa.

Mietinnön perusteluissa (s. 105) todetaan myös, että pelkästään se, että valmistelu tapahtuu useamman virkamiehen yhteistyönä, ei välttämättä merkitse, että kysymys olisi kohdassa tarkoitettua toimielimestä. Siten esimerkiksi ministeriön osaston työryhmä, joka valmistelee luonnosta ministeriön lausunnoksi, ei olisi ehdotuksessa tarkoitettulla tavalla eri viranomainen. VNK korostaa asioiden laadukkaan valmistelun vuoksi olevan tärkeää, että viranomaisten sisäisesti asioiden valmistelemiseksi asettamia erilaisia ryhmiä tai hankkeita ei katsota jatkossakaan julkisuuslain mukaan erillisiksi viranomaisiksi.

## 5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin

### *Huomiot säännökseen*

Pykälän 1 momentin 1 kohta (julkisen hallintotehtävän hoitaminen) selventäisi nykyistä soveltamisalaa. Käytännössä erityislaeilla on mahdollistettu jo nykyäänkin julkisuuslain soveltaminen yhteisöihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan (julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt) ehdotetussa sääntelyssä on hyvää se, että sääntelyn piiriin ei lähtökohtaisesti kuuluisi taloudellinen toiminta, jota harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämä mahdollistaisi jatkossakin julkisomisteisten yhteisöjen (yhtiöiden) toimimisen kilpailuneutraalisti avoimilla kilpailuilla markkinoilla ilman, että julkisuuslainsäädäntöä sovellettaisiin tällaisiin yhteisöihin. VNK kuitenkin vastustaa sitä, että julkisyhteisön määräysvallassa oleva yhtiöt, tässä tapauksessa valtion määräysvallassa olevat valtio-omisteiset yhtiöt, kategorisesti otettaisiin julkisen omistuksensa perusteella julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

Kannatettavaa on, että julkisuusperiaatteen toteutumista edistettäisiin viestintävelvoitteiden sekä viranomaisia sitovien yhtiöittämiseen liittyvien ohjeistuksien kautta. Valtio-omisteiset yhtiöt viestittävät nykykäytännönkin mukaan riittävän avoimesti toiminnastaan. Yhtiöiden avoimuuteen ja tiedonkulkuun on kiinnitetty huomiota mm. hyvää hallintotapaa koskevissa ohjeissa ja valtionyhtiöitä koskevissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä. Tällä hetkellä kaikki yhtiöt ovat velvollisia julkaisemaan esim. johdon palkkiotiedot sekä tiedot yritys- ja yhteiskuntavastuuseen liittyvistä asioistaan. Erillistä julkisuuslakipohjaista sääntelyä ei tältäkin osin tarvita.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen ei ole tarpeellista myöskään omistajaohjaajina toimivien valtion viranomaisten näkökulmasta. Valtion viranomaisilla on valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaajina jo nykyisen lainsäädännön nojalla riittävä tiedonsaantioikeus ja -mahdollisuus kohdeyhtiöiden toimintaan osakeyhtiölain yhdenvertaisuusperiaate ja arvopaperimarkkinalainsäädäntö huomioon ottaen. Omistajaohjauksesta vastaavilla viranomaisilla on riittävän monipuoliset tiedot yhtiöistään toteuttamaan niille kuuluvat ohjaustehtävät.

VNK:n omistajaohjauksessa olevat yhtiöt ovat pääosin aitoa liiketoimintaa harjoittavia ja pääosin kilpailullisilla markkinoilla toimivia yhtiöitä, joita ei pääsääntöisesti rahoiteta (alkupääomaa lukuun ottamatta) valtion toimesta, vaan ne toimivat tulorahoituksensa ja mahdollisen velkarahoituksensa pohjalta. Julkisen tahon rahoittamat projektyhtiöt (esim. Länsi-Metro Oy) ovat täysin erilaisia tapauksia, joiden toiminta perustuu merkittävään julkisten varojen käyttöön, ja ne eivät toimi avoimilla markkinoilla. Tämän tyyppisten yhtiöiden velvollisuudesta soveltaa julkisuuslakia voitaisiin säätää erikseen, ilman nyt ehdotettua soveltamisalan kategorista laajentamista kaikkiin julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhtiöihin.

Ehdotetussa 2 kohdassa viitataan kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momenttiin. Kyseisessä säännöksessä säädetään velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa silloin, kun kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteissa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Säännöksessä ei sen sijaan määritellä kilpailutilanteissa markkinoilla tapahtuvan toiminnan tunnusmerkkejä. Ehdotetun 2 kohdan sanamuodon perusteella vaikuttaa siltä, että julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi säännöksessä mainittujen tahojen (julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla oleva yhteisö tai säätiö ja näiden määräysvallassa oleva tytäryhteisö ja tytärsäätiö) toiminta ainoastaan siltä osin kuin harjoitettu toi-

minta on kilpailulain 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettujen kirjanpidon eriyttämisvelvoitteiden alasta. Lisäksi sanamuodon perusteella voisi olettaa, että sellaisten säännöksessä tarkoitettujen julkisomisteisten yhteisöjen ja säätiöiden, joita kilpailulain 30 d §:n 1 momentissa säädetty eriyttämisvelvoite ei koske, harjoittama toiminta kuuluisi kokonaisuudessaan julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

Mietinnön perusteluissa kuitenkin todetaan (s. 112), että kilpailulain mukaista kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta ei kaikissa tilanteissa ole, jolloin kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävät yhteisöt ja säätiöt joutuisivat tekemään erottelun muun toiminnan ja kilpailutilanteessa tapahtuvan taloudellisen toiminnan välillä ainoastaan julkisuuslain soveltamisen määrittämiseksi. Mietinnön perusteluissa todetaan lisäksi, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla taloudellisella toiminnalla tarkoitettaisiin samaa kuin kilpailulain 30 d §:n 1 momentissa. On kuitenkin huomattava, että viitatussa kilpailulain säännöksessä ei määritellä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan tunnusmerkkejä, vaan säädetään kirjanpidon eriyttämisvelvoitteesta ja siinä noudatettavista menettelyistä. Jääkin epäselväksi, miten ehdotettua 2 kohdan säännöstä oikeastaan tulisi soveltaa sellaisten yhtiöiden osalta, jotka eivät kuulu kilpailulain 30 d §:n 1 momentin piiriin.

Ehdotetun 2 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa on jonkin verran kuvailua siitä, mitä säännöksessä tarkoitetaan taloudellisella toiminnalla ja kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla. Tätä kuvausta olisi kuitenkin hyvä vielä täsmentää. Erityisesti viittaus kuntalain 126 §:ään, jossa lähinnä luetteloidaan esimerkkejä, joissa kunta ainakaan ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, ei ole erityisen hyvin soveltamisalaa kuvaileva. Perusteluissa tulisi ottaa kantaa nimenomaisesti myös siihen tilanteeseen, jossa toimintaa harjoitetaan kilpailulle avoimilla markkinoilla, joilla kuitenkin ei vielä käytännössä ole kilpailua, esimerkkinä VR Group kaukoliikenne. VNK:n näkemyksen mukaan myös tämä tilanne tulee katsoa taloudellisen toiminnan harjoittamiseksi kilpailulla markkinoilla.

Hyvää on se perusteluissa todettu, etteivät julkisomisteiset pörssiyritykset kuuluisi jatkossakaan soveltamisalan piiriin. VNK:n näkemyksen mukaan olisi kuitenkin tarpeellista, että tämä perusteluissa todettu ilmenisi suoraan pykälän sanamuodosta, jolloin asiassa ei jäisi tulkinnanvaraisuutta.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Vaatimuksen rikosoikeudellisesta virkavastuusta todetaan perustuvan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi. VNK esittää vielä pohdittavaksi, olisiko 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa yhteisöosakon käyttäminen mahdollinen ja perustellumpi toimenpide kuin yrityksen yksittäisen, työsuhteessa olevan työntekijän saattaminen virkavastuuseen tilanteessa, jossa julkisuuslain soveltamista lukuun ottamatta työtehtäviä ei miltään osin hoideta virkavastuulla. Työsuhteeseen ei muutoin liity virkavastuuseen liittyviä piirteitä, kuten mahdollisuutta eriyttävän mielipiteen jättämiseen.

#### *Huomiot vaikutusarviointeihin*

Soveltamisalan laajentamisen tosiasiallisia vaikutuksia, ml. taloudelliset vaikutukset, ei ole kaikilta osin tuotu riittävästi esiin mietinnössä. Etukäteen tulisi riittävän tarkasti selvittää valtio-omisteisille yhtiöille mahdollisesta muutoksesta aiheutuvat toiminnalliset ja taloudelliset haitat sekä vaikutukset. Soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia valtion yhtiöomistuksen arvoon tulisi myös selvittää.

Julkisuuslain soveltamisesta johtuen valtio-omisteisen yhtiön hallinnollinen taakka kasvaisi suhteessa yksityisomisteiseen yritykseen ja aiheuttaisi tältä osin ylimääräisiä kustannuksia valtio-omisteisille yhtiöille, joita yksityisomisteisilla yhtiöillä ei ole. Julkisuuslain soveltaminen edellyttäisi mm. tiedon- ja asianhallintajärjestelmien käyttöönottoa ja ylläpitoa. Nykytilanteessa yhtiöissä ei kattavasti ole julkisuuslain soveltamiseen liittyvää asiantuntemusta, koska julkisuuslain sääntely ei niitä koske, joten muutos aiheuttaisi yhtiöille merkittäviä lisäkustannuksia myös asiantuntijarekrytoinneista ja henkilöstön kouluttamisesta johtuen. Mikäli yritykselle kohdistuisi lukumääräisesti paljon tietopyyntöjä tai yksittäiset tietopyynnöt olisivat laajoja, edellyttäisi se merkittävää lisäresurssitarvetta. Pahimmassa tapauksessa tietopyyntöjä tehtäisiin haitantekotarkoituksissa ja ne saattaisivat johtaa pitkiin valtio-omisteisten yhtiöiden resursseja sitoviin muutoksenhakuprosesseihin. Tietopyynnöistä aiheutuvan ylimääräisen hallinnollisen taakan kustannukset todennäköisesti siirtyisivät ainakin jossain määrin yhteisön tuottamien palvelujen tai tavaroiden hintoihin, eli sitä kautta myös niille tahoille, jotka eivät ole kustannuksia aiheuttaneet.

Mietinnön vaikutusarvioissa (s. 64) todetaan hallinnollisen taakan liittyvän osin myös siihen, että julkisuuslain soveltamisessa, joka olisi samalla julkinen hallintotehtävä, olisi sovellettava myös muita hallinnon yleislakeja, kuten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, kielilakia, saamen kielilakia, tiedonhallintalakia ja sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettua lakia. VNK pitää tätä mietinnössä ilmaistua tulkintaa yleislakien soveltamisvelvollisuuden muodostumisesta erikoisena. Esityksen perusteluita ja samalla tarvetta muiden hallinnon yleislakien soveltamisalan nimenomaiseen tarkentamiseen tulisivatkin vielä tältä osin tarkastella erikseen.

## 6 § Viranomaisen asiakirja

### *Yleistä*

Julkisen hallinnon ja viranomaisten asianmukaisen toiminnan kannalta on erittäin tärkeää, että asioiden valmisteluvaiheessa valmisteluaineiston ja sisäisen mielipiteidenvaihdon osalta taataan täysipainoinen työskentelymahdollisuus ja suojataan luottamuksellista mielipiteenvaihtoa. Tällä tavoin varmistetaan mahdollisimman laadukas viranomaisessa vireillä olevan asian valmistelu ja käsittely. VNK pitää mietinnössä tältä osin ehdotettuja säännöksiä ja perusteluita yleisesti ottaen oikean suuntaisina. On tärkeää tunnistaa nykyaikaiset sisäisen valmistelun työskentelytavat sekä se, että sisäistä työskentelyä voi tapahtua myös eri viranomaisissa työskentelevien virkamiesten välillä. Lisäksi sisäisen työskentelyn asiakirjan määritelmän osalta on perusteltua luopua käytännössä epäselvästä viittauksesta arkistolakiin.

EU-asioiden osalta VNK haluaa kiinnittää huomiota siihen, että mietintö ei juurikaan huomioi huomattavasti vuodesta 1998 lisääntyneen EU-yhteistyön ja EU-vaikuttamisen erityistä luonnetta, jossa unionin toimielinten ja muiden jäsenvaltioiden virkamiesten kanssa tehtävä yhteistyö perustuu nimienomaan luottamukselliseen ja epäviralliseen mielipiteidenvaihtoon. Hyvin usein tällainen yhteydenpito ei vielä liity minkään konkreettisen lainsäädäntöehdotuksen käsittelyyn. Yleensä yhteydenpito tapahtuu sähköpostitse tai puhelimitse/etäyhteyksin, jolloin keskustelusta usein laaditaan muistutuksia. Tästä syystä on tärkeää määritellä tarkasti, mitkä asiakirjat eivät ole julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Tyypillisesti tällaiset asiakirjat ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla salassa pidettäviä sekä viranomaisen asiakirjoina että sisäisen työskentelyn asiakirjoina.

Lakiehdotukseen ei sisälly voimassa olevan julkisuuslain 5 §:n 4 momentin toista virkettä vastaavaa säännöstä, jossa säädetään, että jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla. VNK huomauttaa, että tähän säännökseen perustuu valtioneuvoston kanslian hallinnoima ns. hallituksen arkisto (esim. VNK:n määräys VN/11462/2023). Hallituksen arkiston tarkoituksena on turvata tieteellisen tutkimuksen tiedonsaanti-mahdollisuutta kulttuurihistoriallisesti tärkeistä asiakirjoista. Hallituksen arkistoon liitetään vain sellaisia asiakirjoja, jotka eivät ole julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. VNK toteaa, että mikäli uudistuva julkisuuslaki ei jatkossa sisällä voimassa olevan lain 5 §:n 4 momentin toista virkettä vastaavaa säännöstä, hallituksen arkiston asemasta tulee tarvittaessa säätää erikseen, esimerkiksi valtioneuvostosta annetussa laissa.

### *6 §:n 4 momentin 2 kohdan muotoilu*

Lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin 2 kohta ei ole muotoilultaan täysin onnistunut, koska jää epäselväksi, mihin tilanteeseen säännöksessä käytetty ilmaisu ”muun asian käsittelyn perusteiksi” viittaa. Ilmaisua tulisi tarkentaa pykälässä tai vähintäänkin perusteluissa. VNK ehdottaa, että lakitekstin ao. kohtaan lisättäisiin mietinnön perusteluiden s. 121 viimeisen kappaleen mukaisesti sana ”lopullisen” ja että sanajärjestystä vaihdettaisiin niin, että 2 kohta kuuluisi: ”[...] *asian muun lopullisen* käsittelyn perusteiksi”.

### *Sisäisen työskentelyn asiakirjojen luonnehdinta*

Lisäksi VNK haluaa kiinnittää huomiota eräisiin viranomaisen asiakirjan luonnehdinnan yhteydessä mietinnön perusteluissa käytettyihin sanavalintoihin. VNK pitää epäonnistuneena ratkaisuna sitä, että 6 §:n 4 momentin 2 ja 5 kohtien merkitys tehdään perusteluissa (ks. esim. s. 120, 123, 124 ja 248) käytännössä tyhjäksi etenkin seuraavilla tässä kursivoituilla ilmaisuilla: ”lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät asiakirjat voivat olla ainoastaan julkisuusperiaatteen näkökulmasta toissijaisia ja *tietosisällöltään vähämerkityksellisiä*” ja ”Säätely tarkoittaisi kuitenkin sitä, että vain sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät *rutiininomaista* ja epävirallista mielipiteenvaihtoa, kokemustenvaihtoa tai muuta vastaavaa asiaan liittyvää keskustelua voitaisiin pitää sisäisen työskentelyn asiakirjana, johon ei sovellettaisi julkisuuslakia”.

Vähämerkityksellisyys tekee poikkeuksen hyvin vaikeaksi soveltaa. Olisi käytännössä erittäin hankalaa, jos tulkintalinjana olisi, että virkamiesten epävirallinen näkemystenvaihto merkityksellisistä asioista sisältyisi aina lain soveltamisalaan. Rutiininomaisuus on vielä hankalampi ja tulkinnanvaraisempi käsite, ja mietintö jättää epäselväksi, mitä rutiininomaisuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan. Viittaako se esimerkiksi yhteydenpidon säännöllisyyteen vai jokapäiväisten työtehtävien hoitoon? VNK arvioi, että nämä kaksi vain perusteluihin otettua käsitettä (vähämerkityksellisyys ja rutiininomaisuus) johtaisivat jatkuviin tulkintaongelmiin, jotka päättyisivät tuomioistuinten tapauskohtaisesti ratkottaviksi.

Ilmaiset eivät myöskään vaikuta mahdollistavan virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttämistä, minkä kuitenkin mietinnössä todetaan turvaavan yleisenä etuna pidettävän laadukkaan ja monipuolisen valmistelutyön (s. 48 ja 123). Riskinä on, että nykytilan selkeyttämisen sijasta ko. säännökset eivät lopulta soveltuisi mihinkään epäviralliseen ja alustavaan virkamiesten väliseen mielipiteidenvaihtoon, jos itse asia katsotaan jollain tavalla merkitykselliseksi tai esitetty henkilökohtainen alustava mielipide jollain tavalla poikkeukselliseksi esimerkiksi sisällöltään tai asiayhteydeltään.

Samoin on mahdollista, että lakiehdotuksen 6 §:n 5 momentti (salassapitosäännösten soveltuminen viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle jääviin tietoihin) menettäisi osin käytännössä merkityksensä, koska vahinkoedellytyslausekkeelliset salassapitoa koskevat säännökset tuskin soveltuvat ”rutiininomaisiin” ja ”vähämerkityksellisiin” tietoihin.

Sisäisen työskentelyn asiakirjat tulisivat rajata selkeämmin koskemaan kaikkea sellaista virkamiesten henkilökohtaisiin mielipiteisiin perustuvaa epävirallista viestinvaihtoa, jossa ei vielä esitetä virallisessa prosessissa viranomaisen virallisia tai lopullisia kantoja. Myös soveltamisalan ulkopuolelle jäävät asiakirjat (muistiinpanot, luonnokset ja sisäisen työskentelyn asiakirjat) voivat olla tietosisällöltään kyseisessä tilanteessa erittäinkin merkityksellisiä ja muita kuin rutiininomaisia. Sille, onko esimerkiksi näkemysten vaihdon kohteena oleva asia tietosisällöltään vähämerkityksellinen tai kyseinen yhteys virkamiesten välillä rutiininomainen, ei tulisi antaa arvioinnissa ratkaisevaa merkitystä, vaan lisäksi tulisi aina ottaa huomioon myös asiakirjan käyttötarkoitus ja valmiusaste.

VNK esittää, että esityksestä poistetaan ilmaiset ”tietosisällöltään vähämerkityksellisiä” (s. 120 ja 248) sekä ”rutiininomaista” (s. 124). Lisäksi jatkotyössä tulisi joko selvittää sivulla 123 olevaa ilmaisua ”lain tavoitteiden näkökulmasta vähämerkityksellisistä” tai korvata se esimerkiksi sanalla ”sellaisista”.

#### *Potentiaalisen asiakirjan käsite*

Perusteluissa mainittu potentiaalisen asiakirjan käsite (s. 116, myös s. 191) jää epäselväksi. Perusteluissa toisaalta todetaan, ettei viranomaisella ole velvollisuutta tuottaa uutta asiakirjaa, mutta toisaalta todetaan, että koska erilaisten tietojen yhdistely on kuitenkin mahdollista, tiedonsaantioikeus kohdistuu tosiasiasa myös sellaisiin merkkeihin, joita viranomainen ei itse välttämättä yhdistele, eli niin sanottuihin potentiaalsiin asiakirjoihin. VNK esittää, että potentiaalisten asiakirjojen käsitettä selkeytetään suhteessa uuden asiakirjan laadintaan tai että käsite poistetaan.

2 luku

Ei kommentoitavaa.

3 luku

### **12 § Tiedonsaantioikeuden alkaminen viranomaisen laatimasta asiakirjasta**

Pykälän 1 momentin 1 kohdan perusteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että tarkoituksena ei ole muuttaa rekisterimerkinnän tiedonsaantioikeuden alkamisajankohtaa nykytilaan verrattuna. Ehdotuksessa muodossaan säännös on kuitenkin luettavissa siten, että tiedonsaantioikeus *asiakirjasta* alkaisi kyseistä asiakirjaa koskevasta rekisterimerkinnästä, vaikka oletettavasti tarkoituksena on säännellä vain *rekisterimerkinnän* tiedonsaantioikeuden alkamista. Viranomaisen valmistelussa oleva asia voidaan rekisteröidä asiarekisteriin jo hyvin varhaisessa vaiheessa, vaikka asiaan liittyvät asiakirjat olisivat vasta luonnosvaiheessa. Säännöksen sanamuotoa olisi syytä tarkentaa tulkinnanvaraisuuden poistamiseksi, mikäli sillä on tarkoitettu nykytilaa vastaavasti säännellä vain rekisterimerkinnän julkiseksi tulon ajankohtaa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan muutettavaksi siinä tarkoitettujen asiakirjojen tiedonsaantioikeuden alkamisajankohta allekirjoittamisen tai vastaavalla tavalla varmentamisen sijaan siihen, kun asiakirja on julkaistu, lähetetty tai muutoin asetettu saataville. Vastaavasti ehdotetaan muutettavaksi tiedonsaantioikeuden alkamisajankohta momentin 7 kohdassa pöytäkirjan osalta siihen, kun pöytäkirja on hyväksytty ja 9 kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen osalta siihen, kun päätös tai lausunto on hyväksytty taikka toimituskirja annettu tai asetettu saataville. Momentin 2 kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen osalta sekä 9 kohdassa tarkoitettujen toimituskirjojen osalta muutos vaikuttaa perustellulta, sillä tiedonsaantioikeus on perusteltua sitoa siihen ajankohtaan, kun kyseiset asiakirjat on lähetetty asianomaiselle taholle tai muutoin julkaistu saataville. Sen sijaan pöytäkirjojen, päätösten ja lausuntojen tiedonsaantioikeuden alkamisajankohdan sitominen asiakirjan hyväksyntään vaikuttaa ongelmalliselta. Hyväksynnän ajankohta ei ole yhtä yksiselitteinen toimi kuin asiakirjan allekirjoittaminen. Asiakirjan hyväksyntä ei myöskään ole lakiin perustuva velvollisuus, joten tältä osin mietinnön perustelut vaikuttaisivat olevan ristiriidassa muutosehdotuksen kanssa.



VNK esittää säännösehdotuksen muuttamista siten, että pöytäkirjan, päätöksen ja lausunnon julkiseksi tulemisen ajankohdan määrittäjänä säilytettäisiin myös asiakirjan allekirjoittaminen. Hyväksyminen on allekirjoittamista epämääräisempi käsite ja esimerkiksi valtioneuvoston asianhallintajärjestelmässä käytetään allekirjoittamista edeltävää hyväksymistoimintoa, joka ei kuitenkaan merkitse vielä sitä, että asiassa olisi tehty lopullinen ratkaisu tai päätös. Säännökset voitaisiin muotoilla esimerkiksi muotoon ”*allekirjoitettu tai vastaavasti hyväksytty*”. Tällöin allekirjoittaminen yksiselitteisenä toimenpiteenä säilyisi pääsääntönä, mutta sellaisissa tilanteissa, joissa asiakirjaa ei allekirjoiteta, määrittäisi tiedonsaantioikeuden alkaminen hyväksynnän perusteella. Vaihtoehtoisesti voitaisiin puhua myös yleisesti ”asian ratkaisusta” hallintolain (434/2003) käsitteistön mukaisesti.

#### 4 luku

### 14 § Tiedon pyytäminen asiakirjasta

Pykälän 2 momentin toisen virkkeen sanamuodon ja perusteluiden nojalla vaikuttaisi siltä, että vireilepanijan henkilöllisyyden rekisteröintiin olisi velvoite ainoastaan niissä tilanteissa, kun henkilöllä on momentin ensimmäisen virkkeen nojalla velvollisuus selvittää henkilöllisyytensä. Säännöksen sanamuotoa olisi syytä tarkentaa, mikäli näin ei ole tarkoitettu, vaan on tarkoitettu, että henkilöllisyys rekisteröidään aina silloin, kun se on tiedossa, vaikka henkilöllä ei momentin ensimmäisen virkkeen perusteella olisikaan velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään.

Pykälän 2 momentin perusteluissa on mainittu maksun periminen ja asianosaisaseman selvittäminen esimerkkeinä tilanteista, joissa tietoa pyytävän henkilöllisyyden selvittäminen on tarpeellista. Pykälän perusteluissa olisi hyvä ottaa esille myös viranomaisen päätöksen pyytämiseen liittyvä tarve henkilöllisyyden selvittämiseen, sillä lähtökohtaisesti viranomaisen päätös tulee osoittaa tietylle henkilölle. Lisäksi viranomaisen päätökseen liitettävää valitusosoitusta varten toimivaltaisen hallinto-oikeuden selvittäminen vaikuttaisi edellyttävän henkilön kotipaikan selvittämistä silloin, kun viranomaisen toimialueena on koko maa (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), 10 § 3 mom.). Myös tähän seikkaan olisi syytä ottaa kantaa uuden julkisuuslain perusteluissa.

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

VNK:n näkemyksen mukaan henkilötietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn ehdotetut muutokset ovat vain jossain määrin nykytilaa selkeyttäviä. VNK katsoo, että ehdotettua sääntelyä tulisi vielä tarkastella ja ottaa tarkemmin huomioon henkilötietojen suoja mm. tietojen minimoinnin, käyttötarkoitussidonnaisuuden ja luottamuksellisuuden näkökulmasta. Tärkeää olisi myös säännellä nykyistä tarkemmin tietojen luovuttamista ns. kotitalouspoikkeaman perusteella.

#### *Henkilötietojen minimointi*

Viranomaisen tulee asiakirjoja laatiessaan huomioida henkilötietojen minimoinnin ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteet ja varmistaa, ettei asiakirjoihin sisällytetä tarpeettomia henkilötietoja. Viranomaisen ei kuitenkaan aina voi vaikuttaa siihen, minkälaisia henkilötietoja viranomaiselle toimittuihin asiakirjoihin sisällytetään. Määrämuotoisissa lomakkeissa, kuten hakemuslomakkeissa, henkilötietojen ilmoittamisen ohjaaminen on mahdollista, mutta vapaamuotoisissa yhteydenotoissa viranomaisen voi vaikuttaa asiaan ainoastaan yleisluonteisen ohjeistuksen kautta.

Viranomaiseen yhteyttä ottava yksityishenkilö (esim. kansalaiskirjeet, tietopyynnöt) ei välttämättä ymmärrä, että viranomaisen asiakirjaan kohdistuvan tietopyynnön perusteella hänen henkilötietonsa voidaan luovuttaa lähtökohtaisesti kenelle tahansa, jos henkilötiedot eivät ole julkisuuslaissa säädettyjen salassapitoperusteiden alaisia. Yksityishenkilö saattaa yhteydenotoissaan ilmoittaa tarpeettoman laajasti esimerkiksi yhteystietojaan, jotka eivät ole asian käsittelyn kannalta tarpeellisia tai olennaisia. Viranomaisen asiakirjaan sisältyviä henkilötietoja ei kuitenkaan ole mahdollista jälkikäteen poistaa, vaikka ne eivät olisikaan asian käsittelyn kannalta tarpeellisia. Kansalaisyhteydenottojen yhteydessä viranomaiselle voidaan ilmoittaa myös ulkopuolisen henkilön henkilötietoja. Henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä nousee esille lisäksi esimerkiksi henkilöstöhallintoon, palvelussuhteisiin ja viranhakuihin sekä talous- ja matkahallinnon asiakirjoihin liittyvien asiakirjojen kohdalla. Käytännössä julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen yhteydessä esiintyykin tilanteita, joissa asiakirjoihin sisältyvät henkilötiedot eivät ole julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta ollenkaan keskeisiä tai olennaisia, mutta henkilötiedot tulevat kuitenkin luovutettaviksi julkisuuslain nojalla, koska niille ei ole julkisuuslain mukaista salassapitoperustetta.

#### *Henkilötietojen salassapitoperusteet*

Julkisuuslaissa henkilön yhteystietojen salassapitoa säätelee 24 §:n 1 momentin 31 kohta, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät

tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Osa tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvista henkilötiedoista on salassa pidettäviä myös 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla (yksityiselämää koskevat tiedot). Näitä vastaavat säännökset sisältyisivät myös uuteen lakiehdotukseen. Muilta osin viranomaisen asiakirjoihin sisältyvät henkilötiedot, kuten sähköpostiosoitteet, kotiosoitteet, puhelinnumerot ja erilaiset muut yhteystiedot ja yksilöintitunnukset, jäävät kuitenkin julkisuuslain mukaisen salassapitosäntelyn ulkopuolelle.

Tietoa luovuttavan viranomaisen voi olla hankalaa käytännössä selvittää, onko esimerkiksi yksityishenkilön toimittaman kansalaiskirjeen tai muun yhteydenoton yhteydessä mainittu puhelinnumero tai osoitetieto salassa pidettävä. Kaikilla viranomaisilla ei ole pääsyä väestötietojärjestelmään, josta tiedon voisi helposti tarkistaa. Epäselvissä tilanteissa asian varmistaminen edellyttääkin esimerkiksi yhteydenottoa henkilöön, jonka henkilötiedoista on kyse. Tämä aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa, jos henkilötiedot eivät kuitenkaan ole julkisuusperiaatteen toteuttamisen tai tietopyynnön kannalta olennaisia, vaan tietopyyntö voitaisiin täysimääräisesti toteuttaa myös tarpeettomat henkilötiedot poistamalla tai peittämällä.

Voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan sanamuoto on jossain määrin epäselvä, sillä siitä ei yksiselitteisesti käy ilmi, ovatko salassa pidettäviä ainoastaan väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitetun turvakiellon alaiset tiedot, kattaako salassapito myös edellä mainitussa laissa muutoin luovutuskieillon alaiseksi määritellyt tiedot vai edellyttääkö säännös tietojen luovuttamista arvioivan viranomaisen tapauskohtaista harkintaa asiassa. Vaikka salassapitoperusteiden arviointi ei kuulunutkaan julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmän toimeksiantoon, on VNK:n näkemyksen mukaan välttämätöntä julkisuuslain uudistamisen yhteydessä selkeyttää salassapitoperusteita tältä osin, jollei julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisessa päädytä henkilötietojen luovuttamista muilla keinoin minimoivaan ratkaisuun.

#### *Tarpeettomien tunnistetietojen poistaminen*

Mietinnön s. 80 on kuvattu vaihtoehtoista mallia, jossa julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen toteutettaisiin mallilla, joka perustuisi suorien tunnistetietojen lähtökohtaiseen poistamiseen. VNK kannattaa tämän mallin kehittämistä jatkovalmistelussa. On perusteltua antaa viranomaisen tehtävien hoitamiseen liittyvät henkilötiedot, esimerkiksi tieto viranomaisen palveluksessa olevan henkilön nimestä, virka-asemasta tai tehtävästä. Sen sijaan tulisi jatkokehittää mallia, joka mahdollistaisi julkisuusperiaatteen kannalta vähämerkityksellisten henkilötietojen poistamisen, esimerkkinä yksityishenkilöiden yhteystiedot ja erilaiset henkilöiden yksilöintitunnisteet, mikäli tietopyyntö ei kohdistu suoraan näihin tunnistetietoihin. Salassapitoperusteiden selvittäminen jokaisen sellaisen asiakirjan kohdalla, johon sisältyy yksityishenkilön tunnistetietoja, voi aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Toisaalta myös tunnistetietojen poistaminen voi aiheuttaa merkittävää hallinnollista taakkaa, joten sen ei tulisi olla kuitenkaan pakollista. Henkilötietojen luovuttamiseen liittyvän riskin minimoimiseksi tunnistetietojen poistamisen tulisi kuitenkin olla mahdollista silloin, jos se on vaivatta tehtävissä ja tunnistetiedot eivät ole tietopyynnön kannalta olennaisia. Erityisen tärkeä tämä mahdollisuus olisi silloin, kun henkilötietoja luovutetaan yksityishenkilöille kotitalouspoikkeaman perusteella. Sen sijaan luovutettaessa asiakirjoja esimerkiksi toiselle viranomaiselle tai journalistiseen käyttötarkoitukseen, julkisten henkilötietojen luovuttamiseen liittyvän riskin voidaan arvioida olevan pienempi.

#### *Riskiarviointi ja käyttötarkoituksen selvittäminen*

Ehdotetun 2 momentin mukaan henkilötietoa ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että tietojen pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella. Luovuttamatta jättämisen kynnyksen asetetaan näin ollen erittäin korkeaksi, sillä jos tietojen käsittelyn oikeudettomuus ei ole ilmeisestä, tiedot tulee luovuttaa. Käyttötarkoituksen selvittäminen perustuu usein vain tiedon pyytäjän omaan ilmoitukseen, jonka todenperäisyyttä viranomaisen ei voi tarkastaa muista lähteistä. Näin ollen henkilötietojen luovuttamiseen voi liittyä merkittävääkin riskiä siitä, että niitä tosiasiassa käytetään käyttötarkoituksen vastaisesti. Tämä riski sisältyy erityisesti tilanteisiin, joissa henkilötietoja luovutetaan yksityishenkilöille kotitalouspoikkeaman perusteella. Henkilötietojen luovuttamiseen voi liittyä merkittäviä ja vakavia henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyviä riskejä, joita ehdotettu sääntely ei riittävästi ota huomioon.

Henkilötietojen käyttötarkoituksen selvittämiseen liittyy myös hallinnollista taakkaa siinä, miten tiedon pyytäjän henkilöllisyys on mahdollista selvittää. Henkilöllisyyden selvittäminen perustuu usein tiedon pyytäjän itse antamiin tietoihin, ellei viranomaisen käytössä ole asiakkaiden vahvaa tunnistautumista. Henkilöllisyyden todentaminen oman ilmoituksen perusteella on erityisen haastavaa silloin,

jos tiedon pyytäjän käytössä on yleinen, esimerkiksi gmail.com sähköpostiosoite. Tällöin henkilön tunnistaminen voi edellyttää sitä, että henkilö käy viranomaisessa paikan päällä henkilökohtaisesti tunnistautumassa.

#### *Kotitalouspoikkeamaan liittyvä sääntelytarve*

Ehdotettu sääntely ei millään tavalla rajaa henkilötietojen luovuttamista kotitalouspoikkeaman perusteella. VNK pitää henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä, että myös kotitalouspoikkeaman perusteella tehtävää henkilötietojen luovuttamista säänneltäisiin nykyistä tarkemmin. Tässä yhteydessä tulisi ottaa huomioon se, ovatko luovutettavat henkilötiedot julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta merkityksellisiä vai voitaisiinko julkisuusperiaate toteuttaa täysimääräisesti myös poistamalla tarpeettomat henkilötiedot luovutettavista asiakirjoista. Nykytilanteessa ongelmallista on myös se, että kotitalouspoikkeaman nojalla luovutettujen henkilötietojen osalta on vaikeaa todentaa, mikä on tietojen käyttötarkoitus ja ymmärtääkö tiedot saava yksityishenkilö, millä tavalla hän on oikeutettu saamiaan henkilötietoja käyttämään.

#### **16 § Tiedon antamisesta päättäminen**

Pykälän 2–4 momenttien sekä 18 §:n 3 momentin sääntely vaikuttaa lakiteknisesti hieman päällekkäiseltä ja sisältää osin tarpeettomalta vaikuttavaa toistoa. Jatkovalmistelussa voisi harkita toiston vähentämistä. Lisäksi pykälän 2 ja 4 momentissa (ja nykyisessäkin sääntelyssä) käytetty muotoilu ”saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi” voi käytännössä usein hämmentää tiedon pyytäjää, jos julkisuuslain mukainen tietopyyntöprosessi ei ole hänelle tuttu, sillä usein tiedon pyytäjä mieltää jo tietopyynnön tekemällä saattaneensa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen on toki mahdollista selkokielistää asiaa tietopyyntöön annettavassa vastauksessa, mutta jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä pohtia, voisiko asian ilmaista selkeämmin myös pykälän sanamuodossa, esimerkiksi viittaamalla viranomaisen päätöksen pyytämiseen. Tietopyyntöjä koskeva sääntely on tyypillisesti sellaista, jota myös muutoin lakitekstiin tottumattomat henkilöt lukevat, joten sen olisi perusteltua olla mahdollisimman selkeää.

Pykälästä olisi myös hyvä käydä ilmi, miltä osin viranomaisen päätös tulee antaa, jos tiedon pyytäjä on tyytymätön saamaansa vastaukseen vain osittain. Myös nykyisen sääntelyn perusteella on epäselvää, tuleeko päätös antaa myös siltä osin kuin asiakirjat/tiedot on luovutettu tai sellaisilta osin, joista tiedon pyytäjä ei ole ilmoittanut tyytymättömyyttään saamansa vastaukseen. Olisi perusteltua, että viranomaisen päätös annettaisiin vain siltä osin kuin tiedon pyytäjä on tyytymätön saamaansa vastaukseen, koska muilta osin tiedon pyytäjällä ei ole oikeussuojan tarvetta.

Ehdotettu 3 momentti selkeyttää maksuista tiedottamista koskevaa sääntelyä. Säännöksessä olisi kuitenkin hyvä ottaa kantaa siihen, miten tiedustelun vaatima aika suhteutuu 18 §:ssä säädettyihin määräaikoihin. Tarkoituksenmukaista olisi, että tiedustelun vaatimaa aikaa ei otettaisi huomioon tietopyynnön vastaamisen määräajan laskennassa, kuten 18 §:n 1 momentissa säädetään kuulemismenettelyn osalta. Erityisen tärkeää tämä olisi siinä tilanteessa, jossa vastauksen saamiseen kuluisi pitkä aika. Perusteluissa olisi myös hyvä tuoda ilmi, miten toimitaan siinä tilanteessa, kun vastausta ei saada ollenkaan. Tulkitaaneko tietopyyntö tällöin rauenneeksi?

Säännösehdotus (16 §:n 2–4 momentit):

---

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva tai muutoin viranomaisessa toimiva, jolle viranomaisen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Jos *edellä mainittu* kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa tai antaa tiedon muussa kuin pyydettyssä muodossa, voi tiedon pyytäjä *ilmoittaa haluavansa asiassa viranomaisen päätöksen. Tiedon pyytäjän tulee tällöin ilmoittaa, miltä osin hän on tyytymätön saamaansa vastaukseen.*

Jos tiedon esille hakemisesta tulisi perittäväksi 40 §:n 2 momentissa tarkoitettu maksu, *siitä* on ilmoitettava tiedon pyytäjälle ennen kustannusten syntymistä ja tiedusteltava, *haluaako hän*, että pyydetty tiedot haetaan esille. *Tiedusteluun käytettyä aikaa ei lasketa 18 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun määräaikaan.*

*Edellä 2 momentissa tarkoitettujen vastauksen yhteydessä on ilmoitettava syy kieltäytymiselle tai pyydetystä antamistavasta poikkeamiselle ja annettava tieto siitä, miten asiassa voidaan pyytää viranomaisen päätöstä.*

---

Säännösehdotus (18 §:n 3 mom. ensimmäinen virke):

---

Tiedon pyytäjän tulee ilmoittaa halustaan saada asiassa viranomaisen päätös 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun hän on saanut 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua vastauksen. ---

---

Ehdotettu uusi 5 momentti on erittäin kannatettava, sillä poikkeuksellisen laajat tai kiusantekotarkoituksessa tehdyt tietopyynnöt voivat halvaannuttaa viranomaistoiminnan. Pykälässä käytetty ilmaisu ”ilmeisen kohtuuttomia toimia” asettaa soveltamiskynnyksen kuitenkin varsin korkeaksi. On hyvä, että säännöksen perusteluissa on soveltamisesimerkkeinä mainittu ennakkoliset ja kiusantekomiellessä tehdyt tietopyynnöt. Perusteluissa olisi hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, että erittäin laaja tietopyyntö voi olla mahdollista toteuttaa osittain, mutta säännöksen perusteella siitä voitaisiin kieltäytyä kohtuuttomaksi katsottavilta osin. Tietopyynnön osittaiseen toteuttamismahdollisuuteen on otettu kantaa tässä lausunnossa myös 18 §:n kohdalla.

## 18 § Määräajat

Ehdotus selkeyttäisi määräaikoja koskevaa sääntelyä nykytilaan verrattuna monelta osin. VNK esittää ehdotettuun säännökseen kuitenkin seuraavia huomioita:

Nykytilaa vastaavasti 1 momentissa mainittu määräaika koskee sanamuodon mukaisesti ”tiedon antamista viranomaisen asiakirjasta”. Käytännössä tilanne voi kuitenkin olla myös se, että tietoa ei sallassapitoperusteen vuoksi voida antaa, pyydetty asiakirja ei kuulu julkisuuslain soveltamisalaan taikka pyydettyä asiakirjaa ei ole viranomaisen hallussa tai olemassa. Myös nämä muut tilanteet olisi hyvä huomioida pykälän sanamuodossa. Pykälän sanamuoto voisi kuulua esim. seuraavasti: ”..., ja tieto viranomaisen asiakirjasta tai muu vastaus tietopyyntöön on annettava...”.

On hyvä, että säännöksen sanamuodosta käy selkeästi ilmi se, että määräajan kuluminen alkaa siitä, kun viranomainen on saanut yksilöidyn tietopyynnön. Perusteluissa olisi hyvä tuoda myös ilmi, miten toimitaan siinä tilanteessa, kun tietopyynnön täsmennyspyyntöön ei ole saatu vastausta. Tulkittaanko tietopyyntö tällöin rauenneeksi?

Pykälän 1 momentin perusteluissa todetaan, että määräajat laskettaisiin säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) mukaisesti. Nykyisin tietopyynnöt saapuvat pääosin sähköpostitse, jonka saapuminen ei ole sidottu viranomaisen aukioloaikoihin. Perusteluissa olisi tarpeen tuoda ilmi, miten määräaikalakia ja lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) sovelletaan sähköpostitse saapuvien tietopyyntöjen yhteydessä. Epäselviä tilanteita määräaikojen laskemisessa ovat erityisesti virka-ajan päättymisen eli klo 16:15 jälkeen saapuneet sähköpostit. Tulkittaanko ne saapuneiksi kyseisenä päivänä vai vasta seuraavana päivänä? Lisäksi epäselvyyttä on määräajan päättymisessä sen osalta, päättykö se määräpäivänä virka-ajan päättyessä vai kyseisen vuorokauden päättyessä. Tarvittaessa olisi harkittava määräaikojen laskemista koskevan sääntelyn tarkentamista.

VNK toteaa, että erittäin laajojen tietopyyntöjen kohdalla 30 vuorokaudenkin määräaika voi olla käytännössä riittämätön. Esimerkkinä tällaisesta tietopyynnöstä voidaan mainita viimeisen 30 vuoden aikaiseen kaikkeen lainvalmisteluaineistoon kohdistuva asiakirjapyyntö. Näin laajaa tietopyyntöä ei ole mahdollista toteuttaa määräaikojen puitteissa ilman merkittävää resurssien lisäämistä, mikä puolestaan ei käytännössä yleensä ole viranomaisessa lyhyellä aikavälillä mahdollista. Osittaisen ratkaisun ongelmaan tuo lakiehdotuksen 16 §:n 5 momentin säännös, joka mahdollistaa kieltäytymisen ilmeisen kohtuuttomia toimia edellyttävien tietopyyntöjen toteuttamisesta. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin hyvä pohtia, voisiko tiedon pyytäjä tietopyynnön yhteydessä ilmoittaa, että hän ei edellytä määräaikojen noudattamista, jolloin laajatkin tietopyynnöt olisi mahdollista toteuttaa pidemmän ajan kuluessa. Käytännössä näin on voitu toimia jo nyt, mutta asian olisi hyvä ilmetä myös perusteluista.

Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä säädetään, että jos viranomaisen henkilöstöön kuuluva tai muutoin viranomaisessa toimiva kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, tai jos tieto annetaan muussa kuin pyydettyssä muodossa, voi tiedon pyytäjä saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi ilmoittamalla siitä viranomaiselle. Säännöksen sanamuodon mukaan pyyntö viranomaisen päätöksestä voidaan siis tehdä vasta sen jälkeen, kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva on kieltäytynyt tiedon antamisesta tai antanut sen muussa kuin pyydettyssä muodossa. Kuitenkin ehdotetun 18 §:n 3 momentin kolmannessa virkkeessä säädetään, että jos tällainen ilmoitus tehdään jo asiaa vireille pantaessa tai asian käsittelyn aikana, sovelletaan kuitenkin myös mitä 2 momentissa säädetään. Tämän perusteella jää epäselväksi, voidaanko pyyntö viranomaisen päätöksestä tehdä

jo heti tietopyynnön tekemisen yhteydessä tai sen käsittelyn aikana. VNK katsoo, että em. säännösten välistä suhdetta on tältä osin tarpeen tarkentaa, sillä sääntelystä ei yksiselitteisesti ilmene, voidaanko viranomaisen päätöstä pyytää jo ennen ns. virkamiesvastauksen antamista. Asia ei selviä myöskään mietinnön perusteluista.

VNK katsoo, että tietopyyntöjen käsittelyssä on perusteltua jatkossakin käyttää ns. kaksivaiheista mallia, jossa vastauksen antaa ensin viranomaisen henkilöstöön kuuluva (ns. virkamiesvastaus) ja vasta tämän jälkeen annetaan pyynnöstä viranomaisen hallintopäätös. Hallintopäätöksen antaminen suoraan ennen virkamiesvastausta lisäisi tarpeettomasti hallinnollista taakkaa, sillä hallintopäätöksen laadintaprosessi ja sille asetetut muodolliset vaatimukset ovat merkittävästi työläämpiä kuin tietopyyntöön vastaaminen esimerkiksi sähköpostitse. Useimmissa tilanteissa tiedon pyytäjälle kuitenkin riittää asiassa annettu virkamiesvastaus, jossa on kerrottu salassapitoperusteet tai muu syy siihen, miksi asiakirjoja ei voida antaa. Vaikuttaa varsin tarpeettomalta antaa asiassa suoraan viranomaisen päätös ennen kuin tiedon pyytäjä on voinut arvioida, onko hänellä saamansa vastauksen perusteella oikeussuojan tarvetta ja haluaako hän mahdollisesti saada asiassa valituskelpoisen viranomaisen päätöksen.

Mikäli kuitenkin tarkoitus on, että valituskelpoista päätöstä voitaisiin pyytää jo ennen virkamiesvastausta, tulisi tämän ilmetä selkeästi julkisuuslain säännöksistä. Lisäksi säännöksistä tulisi ilmetä, annetaanko viranomaisen päätös tällöin vain siltä osin, kun tietopyynnön toteuttamisesta kieltäydytään tai siltä osin kuin tiedon pyytäjä on tyytymätön saamaansa vastaukseen.

Mikäli tarkoitus on, että valituskelpoista päätöstä voitaisiin pyytää jo ennen virkamiesvastausta, määräaika laskemista koskeva sääntely on tältä osin epäselvää. Ehdotetun sääntelyn (18 § 1 ja 2 mom.) mukaan tietopyynnön käsittelyaika on 14 tai 30 vuorokautta. Jos tietopyyntöön annetun virkamiesvastauksen jälkeen pyydetään viranomaisen päätöstä, on määräaika tästä pyynnöstä lukien 30 vuorokautta (18 § 3 mom.). Ehdotettujen säännösten perusteella vaikuttaa siltä, että jos viranomaisen päätöstä pyydetäisiin jo heti tietopyynnön yhteydessä, olisi määräaika valituskelpoisen päätöksen antamiselle tällöin 30 vuorokautta. Tulisiko tällöin kuitenkin antaa jonkinlainen vastaus tietopyyntöön jo 14 vuorokauden kuluessa, mikäli 18 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset 30 vuorokauden käyttämiselle eivät täyty? Epäselväksi jää myös 18 §:n 3 momentin kolmannen virkkeen viittaus 2 momentissa säädettyyn määräaikaan, jos määräaika on joka tapauksessa 3 momentin perusteella 30 vuorokautta. Vai onko tarkoitettu, että tällaisessa tilanteessa määräaika olisi 14+30 vuorokautta (18 § 1 ja 3 mom.) tai 30+30 vuorokautta (18 § 2 ja 3 mom.)?

Epäselväksi jää myös tilanne, jossa viranomaisen päätöstä pyydetäisiin tietopyynnön vireilläolon aikana, mutta ei kuitenkaan välittömästi tietopyynnön yhteydessä. Tällöin ilmeisesti viranomaisen päätöstä koskevasta pyynnöstä alkaisi kulua 3 momentissa tarkoitettu 30 päivän määräaika. Tulisiko tällöin kuitenkin antaa jonkinlainen vastaus tietopyyntöön jo 14 vuorokauden kuluessa tietopyynnön alkuperäisestä saapumisesta? Entä miten tällöin sovellettaisiin 18 §:n 3 momentin kolmannen virkkeen säännöstä?

## 19 § Tiedon antamistavat

Lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan tiedot voidaan antaa muulla kuin pyydetyllä tavalla vain, jos se on tietoturvaluusussyistä tarpeen tai jos pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän taikka asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuttaisi kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. VNK toteaa, että säännöksessä olisi tarpeen mahdollistaa tiedon antaminen muutoin kuin pyydetyllä tavalla myös muusta painavasta syystä, kuten turvallisuuteen liittyvistä syistä. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi silloin, kun pyydettyihin asiakirjoihin sisältyy erilaisia viranomaisen sisäiseen toimintaan liittyviä tunnistetietoja, jotka eivät ole julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta oleellisia. Mahdollisuus antaa pyydetyt tiedot muutoin kuin asiakirjan muodossa olisi tällöin tarpeen tilanteessa, jossa yksittäiset tunnistetiedot eivät ole julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä, mutta tietojen kasautumisvaikutus, esimerkiksi laajojen tai lukuisten erillisten tietopyyntöjen muodossa, voi aiheuttaa salassapitoperusteiden toteutumisen ja turvallisuusriskin.

Lisäksi VNK toteaa, että säännöksen perusteluissa olisi hyvä tuoda soveltamisesimerkkinä esille myös tilanne, jossa osittain julkisiin asiakirjoihin sisältyvien tietojen antaminen on tarkoituksenmukaista toteuttaa muutoin kuin poistamalla tai peittämällä tiedot asiakirjasta, esimerkiksi antamalla pyydetyt tiedot sähköpostitse tai erillisellä koosteasiakirjalla.

## 21 § Viranomaisen velvollisuus antaa tietoja asioiden valmistelusta

Lakiehdotuksen 21 § koskee viranomaisten velvollisuutta edistää tiedonsaantia. Tähän liittyen mietintö asettaisi vain ehdotuksen perusteluiden (s. 184) kautta viranomaisille epämääräiseksi jäävän,

mutta erittäin laajalta vaikuttavan velvollisuuden pitää yleisessä tietoverkossa jokaisen saatavilla asiakirjoja, jotka koskevat "Euroopan unionissa valmistelussa olevia asioita". VNK pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa tätä nyt vain lain perusteluiden kautta syntyvää velvollisuutta pohdittaisiin vielä tarkoituksenmukaisuuden, teknisen toteuttamiskelpoisuuden sekä taloudellisten ja henkilöresurssien näkökulmasta. Tärkeää olisi määritellä tarkemmin, mitä tarkoitetaan unionissa "valmistelussa olevilla asioilla", joka on lainsäädäntöehdotusta huomattavasti laajempi käsite.

### **23 § Viranomaisen viestintä**

VNK pitää hyvänä, että julkisuuslain ajantasaistamisessa lakiin on otettu kokonaan erillinen viestintää koskeva pykälä. Se vahvistaa entisestään viestinnän asemaa hallinnon avoimuusperiaatteen toteuttamisessa ja vastaa myös toimintaympäristön muuttumista ja viestinnän roolin kasvamista. Pykälä vastaa hyvin Valtionhallinnon viestintäsuositukseen (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:11) kirjattuja viestinnän arvoja, jotka ovat avoimuus, luotettavuus, tasapuolisuus, ymmärrettävyys, vuorovaikutteisuus ja palveluhenkisyys. VNK pitää hyvänä, että myös saavutettavuus mainitaan nyt julkisuuslaissa. Saavutettavuuden merkitys korostuu erityisesti epävakaina aikoina ja kriisi- viestinnässä.

Viestintää koskevassa 23 §:ssä todetaan, että viestinnässä on jaettava tietoa, jonka perusteella voidaan muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta ja vaikuttaa valmistella oleviin yleisesti merkittäviin asioihin. VNK muistuttaa, että tämä edellyttää julkishallinnon organisaatioilta viestinnän edustajien mukaan ottamista asioiden valmisteluun niiden kaikissa vaiheissa.

Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa muistutetaan, että organisaatiossa pitää olla selkeät menettelytavat tietopyyntöjen käsittelyyn julkisuuslain edellyttämällä tavalla, jotta päätökset asiakirjan luovuttamisesta pystytään tekemään huolellisesti ja nopeasti.

### **24 § Uuden asiakirjan laatiminen pyynnöstä**

On tärkeää, että uuden asiakirjan laatiminen pyynnöstä on harkinnanvaraista. VNK toteaa, että pykälän 2 momentin perusteluissa viitattujen potentiaalisten asiakirjojen suhdetta uusiin laadittaviin asiakirjoihin on täsmennettävä tai potentiaalisten asiakirjojen käsite on selkeyden vuoksi poistettava.

## **6 luku**

### **30 § Salassapidon toteuttaminen**

Asiakirjoista toteutettava poistaminen ja peittäminen on teknisesti haastavaa digitaalisessa ympäristössä. Lainsäädännön painotusta ja tulkintaa tulisikin muuttaa siihen suuntaan, että viranomainen voisi antaa tiedon salassa pidettävän asiakirjan mahdollisista julkisista tiedoista muutoinkin kuin tekemällä kyseisen asiakirjan osajulkiseksi, mikäli se olisi viranomaisen arvion mukaan tarkoituksenmukaisin tapa. Eräissä tilanteissa osittain julkisiin asiakirjoihin sisältyvien tietojen antaminen on tarkoituksenmukaista toteuttaa muutoin kuin poistamalla tai peittämällä tiedot asiakirjasta, esimerkiksi antamalla pyydetty tiedot sähköpostitse tai erillisellä koosteasiakirjalla.

### **31 § Salassapitomerkitä**

Ehdotetun 2 momentin mukaan salassapitomerkitä voidaan tehdä asiakirjaan liitettävään erilliseen asiakirjaan, jos merkintöjen tekeminen asiakirjaan tai merkinnän muuttaminen ei ole teknisesti mahdollista. VNK toteaa, että merkintä asiakirjan salassapidosta tulisi olla mahdollista tehdä asiakirjaan liitettävään erilliseen asiakirjaan myös muusta perustellusta syystä. Esimerkiksi tilanteissa, joissa toinen viranomainen pyytää suuren määrän asiakirjoja, joiden metatietoihin on tehty merkinnät asiakirjojen salassa pidosta, mutta itse asiakirjoissa ei ole salassapitomerkitä, merkintöjen tekeminen jälkikäteen voi olla kohtuuttoman työlästä.

Ehdotetussa 2 momentissa säädetään myös nykytilaa vastaavasti, että kun asiakirjojen salassapidolle ei ole enää perusteita, merkinnän poistamisesta tai muuttamisesta on tehtävä merkintä asiakirjaan. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään asiakirjaa annettaessa. Edellä siteerattu säännöksen ensimmäinen virke vaikuttaisi sanamuotonsa mukaan olevan ehdoton sen suhteen, että salassapitomerkinnet tulisi poistaa aina heti, kun niille ei ole enää perusteita, vaikka siteerattu toinen virke tätä ehdottomuutta luudentaakin. Käytännössä merkinnän ajankohtaisuus tulee kuitenkin tarkasteltavaksi pääsääntöisesti siinä tilanteessa, kun asiakirjaa ollaan antamassa, eikä asiakirjojen salassapitotarpeen päättymistä ole mahdollista reaaliaikaisesti seurata. Säännöksen sanamuotoa voisikin olla tarpeen tarkentaa vastaamaan käytännön soveltamista tai huomioida tämä vähintäänkin perusteluissa. Sama huomio koskee myös lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin vastaavaa säännöstä.

**38 § Viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapidon lakkaaminen***Valtioneuvoston toimivalta salassapitoajan pidentämisessä*

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtioneuvoston mahdollisuudesta pidentää asiakirjan salassapitoaikaa enintään 30 vuodella siitä, miten se muuten määräytyisi. Mietinnön säännöskohtaiset perustelut vastaavat hieman lyhennettyinä voimassa olevan julkisuuslain vastaavan säännöksen perusteluita. Valtioneuvoston ohjesäännön 7 §:n 2 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee asiakirjan salassapitoajan jatkamista koskevat asiat.

VNK katsoo, että 38 §:n 4 momentin tarkoituksenmukaisuutta ja soveltamisalaa on tarpeen tarkastella asian jatkovalmistelussa. Säännöksen soveltaminen on periaatteessa selkeää silloin, kun kyseessä on ministeriön asiakirja. Jos kyseessä sen sijaan on ministeriön alaisen hallinnon asiakirja, ei säännöksessä tai sen perusteluissa oteta kantaa siihen, miten menettely käytännössä toteutetaan. Sääntelyä olisi tarpeen arvioida ja tarkentaa tältä osin.

Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluu jo nykyisin myös muita kuin suoraan ministeriöiden alaisen hallinnon toimijoita, esimerkiksi hyvinvointialueet ja kunnalliset viranomaiset. Lisäksi ehdotuksessa esitetään julkisuuslain soveltamisalan laajentamista. Säännöksen perusteella jää epäselväksi, miten asiakirjan salassapitoajan pidentämistä koskeva asia tällöin tuotaisiin valtioneuvoston käsittelyyn, esimerkiksi mikä ministeriö olisi toimivaltainen asiassa. Olisikin perusteltua harkita, tulisiko valtioneuvoston toimivalta rajata koskemaan vain valtionhallinnon toimijoita tai ainoastaan ministeriöitä, jolloin muiden toimijoiden osalta asiakirjan salassapitoajan pidentämisestä voisi päättää asianomainen viranomainen.

Lisäksi voidaan kyseenalaistaa, onko yksittäisiin asiakirjoihin liittyvien salassapitoasioiden käsittely yleisesti ottaen tarpeellista ja perusteltua valtioneuvoston tehtävänä vai voisiko kukin asianomainen viranomainen itse tehdä näissä tilanteissa ratkaisun salassapitoajan pidentämisestä. Tyypillisesti kukin viranomainen itse osaa parhaiten arvioida asiakirjoihinsa liittyvän salassapitointressin. Mietinnön säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 227) todetaan, että säännöksen tarpeellisuutta voidaan edelleen perustella erityisesti yksityiselämän suojalla, mutta myös valtion turvallisuuteen ja kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvillä intresseillä. On kuitenkin kyseenalaista, onko yksityiselämän suojaan liittyvien tietojen salassapitoa koskevasta asiasta perusteltua päättää aina valtioneuvoston tasolla. Lisäksi on huomattava, että nykyisen ja ehdotetun säännöksen perusteella valtioneuvoston toimivalta ei ulotu pykälän 3 momentissa tarkoitettuihin tietoihin, joita ovat mm. turvajärjestelyitä, maanpuolustusta, väestönsuojelua tai poikkeusoloihin varautumista koskevat tiedot. Tässäkin suhteessa perusteluissa todettu vaikuttaa epäselvältä. Vähintäänkin tulisi tarkastella, minkälaisiin tilanteisiin valtioneuvoston toimivalta on tarkoituksenmukaista rajata.

Myös eräät perusteluissa mainitut kirjaukset herättävät kysymyksiä, miten niitä on käytännössä mahdollista soveltaa. Perusteluissa todetaan, että päätös salassapitoajan pidentämisestä on tehtävä ennen kuin salassapitoaika on ehtinyt kuluu umpeen. Tämä menettely on sikäli perusteltu, että tällöin asiakirjan salassapito ja siihen liittyvä vaitiolovelvollisuus ei katkea. Käytännössä salassapitoajan pidentämisen harkitseminen tulee kuitenkin tyypillisesti ajankohtaiseksi vasta silloin, jos asiakirjaan kohdistuu tietopyyntö. Perusteluiden kirjaus vaikuttaisi kuitenkin tarkoittavan sitä, että viranomaisen tulisi koko ajan aktiivisesti seurata hallussaan olevien asiakirjojen salassapitoajan päättymistä ja arvioida reaaliaikaisesti, minkä asiakirjojen osalta on tarpeellista saattaa asia valtioneuvoston ratkaistavaksi salassapitoajan pidentämiseksi. Käytännössä näin ei kuitenkaan vaikuttaisi toimittavan, koska yleisistunnon käsittelyssä salassapitoajan pidentämistä koskevia asioita on varsin harvoin. Säännöstä ja sen perusteluita tulisikin tarkastella myös tältä osin, koska on ongelmallista, mikäli tarve salassapidon jatkamiseen huomataan vasta tietopyynnön yhteydessä, eikä salassapitoaikaa voida tällöin enää pidentää.

**40 § Maksut**

On hyvä, että pykälää ja sen perusteluita on selkeytetty ja täsmennetty ja että pykälään on nostettu mukaan maksujen periminen tietojen poistamisen ja peittämisen perusteella. VNK katsoo, että tietojen poistamisen ja peittämisen tulee olla lähtökohtaisesti maksullista, jos sitä ei voida toteuttaa vai-

vattomasti. VNK katsoo myös, että ehdotetun lisäksi maksujen perimisen tulisi olla mahdollista kaikissa erittäin laajoissa tietopyynnöissä, vaikka pyydetyt asiakirjat olisivat vaivatta yksilöitävissä eikä niihin sisältyisi poistettavia tai peitettäviä osia.

Lisäksi VNK toteaa, että jatkovalmistelussa tulisi vielä selvittää 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen toimijoiden osalta (julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt) laajempaa mahdollisuutta periä maksuja. Julkisuuslain soveltamisen yrityksille aiheuttamia kustannusvaikutuksia olisi perusteltua kompensoida tietopyyntöjen käsittelystä perittävillä maksuilla.

#### **41 § Muutoksenhaku**

##### *Muutoksenhaku valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen*

Ehdotetun säännöksen 2 momentissa säädettäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentista poiketen momentissa erikseen siitä, että valtioneuvoston yleisistunnon tekevästä päätöksestä haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 33 §:n 2 momentissa säädettyä.

VNK toteaa olevan mahdollista, että säännös tulee sovellettavaksi silloin, kun valtioneuvoston yleisistunto tekee lakiehdotuksen 38 §:n 4 momentissa (nyk. 31 § 4 mom.) päätöksen salassapitoajan pidentämisestä. Tässä tilanteessa säännös on perusteltu. Säännöksen perusteluista saa kuitenkin sen käsityksen, että säännöstä on tarkoitettu sovellettavaksi silloin, kun valtioneuvoston yleisistunto tekee julkisuuslaissa tarkoitetun viranomaisen päätöksen asiakirjan antamisesta. VNK:n tiedossa ei kuitenkaan käytännössä ole tilanteita, joissa valtioneuvoston yleisistunto olisi ratkaissut julkisuuslaissa tarkoitetun viranomaisen asiakirjan antamista koskevan asian eikä valtioneuvoston yleisistunto VNK:n käsityksen mukaan nykyisen sääntelyn nojalla ole edes toimivaltainen tekemään kyseisiä päätöksiä. Vaikuttaa siltä, että kyseisen säännöksen perustelut eivät kuvaa säännöksen tosiasiallista soveltamisalaa, minkä vuoksi perusteluja olisi tarpeen korjata.

Edellä tässä lausunnossa (4 §:n kohdalla) on kuvattu perustuslain ja valtioneuvostolain sääntelyä siitä, miten valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavista yleisistä asioista (3 §), taloudellisista asioista (4 §), virkamiehiä koskevista asioista (5 §), muista asioista (6 §), valtioneuvoston ratkaistaviksi laissa tai asetuksessa säädettyistä asioista (7 §) ja viranomaisten yhteistoimintaa ja erimielisyyksiä koskevista asioista (8 §). Ohjesäännön 9 §:n mukaan valtioneuvostolle ja ministeriöille kuuluvat asiat, joita 3–8 §:n mukaan ei ole käsiteltävä ja ratkaistava yleisistunnossa, ratkaistaan ministeriössä sen mukaan kuin valtioneuvostosta annetun lain 12 §:ssä säädetään. Lainsäädännöstä ei VNK:n käsityksen mukaan löydy nimenomaista perustetta sille, että valtioneuvoston yleisistunto käsitelisi julkisuuslain mukaisia asiakirjapyyntöjä koskevia päätöksiä. Erityis-tilanteessa tämä voisi tulla kyseeseen, jos asian katsottaisiin olevan yleisistunnon yleistöimivallan mukaisesti esimerkiksi laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä.

Valtioneuvoston yleisistunnossa asiat ratkaistaan ministeriöiden esittelystä. Mikäli asiakirjapyyntö koskee valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävänä olleeseen päätökseen liittyviä asiakirjoja, asiakirjapyyntö ratkaisee ja tarvittaessa viranomaisen päätöksen antaa se ministeriö, jonka esittelämästä asiasta on kyse. Käytännöksi on kuitenkin muodostunut, että jos asiakirjapyyntö koskee julkisia asiakirjoja ja asia on muutoinkin selvä, asiakirjat voidaan antaa valtioneuvoston kansliasta. Lisäksi käytännöksi on muodostunut, että suurin osa julkisista asiakirjoista julkaistaan heti päätöksenteon jälkeen valtioneuvoston verkkosivuilla.

##### *HOL:n soveltaminen 5 §:n 1 momentin tilanteissa*

Ehdotetun säännöksen perusteluissa todetaan (s. 239), että laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tulee kyseisessä laissa säädetyn perusteella sovellettavaksi myös ehdotetun 5 §:n 1 momentin mukaisten toimijoiden tekemissä päätöksissä, koska ne hoitavat julkisuuslakia soveltaessaan julkista hallintotehtävää. Kyseistä tulkintaa voidaan pitää erikoisena. Lausunnossa on käsitelty tätä tarkemmin 5 §:n yhteydessä.

#### **43 § Voimaantulo**

VNK toteaa, että mikäli ehdotetut muutokset aiheuttavat muutoksia asianhallintajärjestelmään, tulee järjestelmämuutoksille varata riittävän pitkä aika lain voimaantulon yhteydessä.



*Hallitusohjelmaneuvoitteluiden asiakirjajulkisuus*

Kuten mietinnön s. 80 todetaan, työryhmä on työnsä loppupuolella arvioinut tarvetta säätää erikseen julkisuuslaissa hallitusohjelmaneuvoitteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta koskevista kysymyksistä. Mietinnössä todetaan työryhmän päätyneen siihen, ettei säännösehdotusta sisällytetä ehdotettuihin säännöksiin, vaan sääntelyn tarvetta ja toteutustapaa tulee arvioida myöhemmin. Valtioneuvoston kanslia pitää erittäin tärkeänä, että asian valmistelua jatketaan mahdollisimman pian. Hallitusneuvotteluissa on kyse hyvin merkittävästä yhteiskunnallisesta ja poliittisesta prosessista, jossa on tärkeää varmistaa toisaalta neuvotteluissa käytettävän tiedon laatu ja toisaalta viranomaisten asiakirjojen julkisuusperiaatteen toteutuminen täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti. Nykyinen sääntely voi aiheuttaa tulkintaongelmia asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohdan arvioinnissa, mikä voi johtaa epäyhtenäiseen soveltamiskäytäntöön ja vaikeuttaa julkisuusperiaatteen oikea-aikaista toteutumista. Toisaalta nykyinen sääntely ja tulkintakäytäntö ei kaikissa tilanteissa turvaa hallitusneuvotteluiden poliittisen prosessin neuvottelurauhaa.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Hallitusneuvos

Piritta Sirvio

Jakelu

OM Oikeusministeriö

**VN/27452/2020-VNK-316**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: