

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)?

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue pitää julkisuuslain uudistusta tarpeellisena ja yhteiskuntaa merkittävästi koskettavana sekä avoimuuden, julkisuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden turvaamista tehokkaalla lainsäädännöllä tärkeänä.

Uudistuksen tavoite selkeyttää ja ajantasaistaa julkisuuslain sääntelyä on kannatettava. Uudistus vaatii kattavia vaikutusten arviointeja muun muassa sote-sektorin näkökulmasta. Kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi tarkastella myös voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen osalta Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue kannattaa nykytilan säilyttämistä, jolloin lakia sovellettaisiin jatkossakin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa vain siltä osin kuin kyse on julkisen vallan käytöstä. Mietinnössä ei ole riittävästi arvioitu uudistuksen vaikutuksia eri sektoreille ja esimerkiksi sote-sektorilla soveltamisalan laajentamisella olisi merkittävä vaikutus. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida etenkin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen välittömät ja välilliset kustannukset sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä se tosiasiallinen hyöty, joka soveltamisalan laajentamisella saavutettaisiin.

Julkisuuslain soveltaminen määräysvallan alaisiin yhteisöihin ja säätiöihin vaatii merkittävästi lisäarviointia muun muassa hallinnon muiden yleislakien, hankintalain ja kilpailua koskevan lainsäädännön näkökulmasta. Soveltamisalan laajentamisella julkisomisteisiin yhteisöihin aiheutuu merkittävää hallinnollista taakkaa määräysvallan alaisille yhteisöille ja säätiöille sekä niissä määräysvaltaa käyttäville.

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?

Mietinnössä ei ole riittävällä tavalla huomioitu eri sektoreita ja niiden erityispiirteitä. Mietinnön perusteella jää epäselväksi, miltä osin sote-sektorilla on tarpeen laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja mitä hyötyä julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella saavutettaisiin, kun otetaan huomioon, että jo voimassa oleva julkisuuslaki takaa julkisen hallintotehtävän hoitamisen julkisuutta. Kaikki sellaiset asiakirjat, jotka palveluntuottaja on toimittanut hyvinvointialueelle hyvinvointialueen tehtäviin kuuluvissa asioissa, kuten hankinta-asiakirjat, ovat voimassa olevan julkisuuslain nojalla viranomaisen asiakirjoja. Sosiaali- ja terveydenhuollossa hyvinvointialueilla on voimassa olevan lainsäädännön nojalla mm. ohjaus- ja valvontavelvollisuus palveluntuottajia kohtaan. Tämän ohjaus- ja valvontavelvollisuuden kautta hyvinvointialueille muodostuu viranomaisten asiakirjoja, jotka kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Lisäksi julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat asiakirjat, jotka palveluntuottaja on laatinut hyvinvointialueen antaman toimeksiannon johdosta.

Sote-sektorilla soveltamisalan laajentamisella olisi merkittävä vaikutus. Mietinnön perusteella lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut olisivat julkisia hallintotehtäviä. Julkisuuslakia ei tällä hetkellä sovelleta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajiin, sillä hyvinvointialueiden palveluntuottajilta hankkimat palvelut eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Soveltamisalan laajentaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen aiheuttaisi todennäköisesti palveluntuottajille hallinnollista taakkaa, sillä julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt ovat sote-sektorilla yleisiä. Kustannuksia muodostuisi mm. tietopyyntöjen käsittelystä, henkilöstön kouluttamisesta, prosessien ja ohjeiden luomisesta sekä tietojärjestelmistä. Palveluntuottajien hallinnollisen taakan kasvu lisäisi palveluntuottajien kustannuksia, mikä todennäköisesti kasvattaisi myös hyvinvointialueiden ostopalvelumenoja. Mikäli julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen valmistelua aiotaan jatkaa, jatkovalmistelussa tulisi arvioida julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen välittömät ja välilliset kustannukset sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä se tosiasiallinen hyöty, joka saavutettaisiin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen jatkovalmistelussa tulisi huomioida, että sote-sektorilla on myös pieniä palveluntuottajia, kuten toiminimellä toimivia yksityisiä elinkeinoharjoittajia. Kaikilla palveluntuottajilla ei ole tällä hetkellä valmiuksia käsitellä tai tehdä julkishallinnollisia toimia, joita julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen edellyttäisi (mm. hallintopäätökset tietojen luovuttamatta jättämisestä). Julkisuuslain uudistuksen aiheuttama hallinnollinen taakka saattaisi olla etenkin pienille palveluntuottajille kohtuutonta verrattuna siihen hyötyyn, joka saavutettaisiin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella. Lisäksi etenkin pienet palveluntuottajat todennäköisesti kaipaisivat merkittävällä tavalla tukea julkisuuslain soveltamiseen.

Voimassa olevan julkisuuslain mukainen toimivalta ja tehtävänjako hyvinvointialueen ja palveluntuottajan välillä asiakirjojen luovuttamisessa on selkeä. Julkisuuslain soveltamisalan

laajentaminen voisi johtaa siihen, että sama asiakirja voisi olla luovutettavissa sekä palveluntuottajan toimesta että hyvinvointialueen toimesta (esim. hankintaan liittyvä asiakirja). Tämä voisi lisätä tietopyyntöihin liittyvää päällekkäistä työtä hyvinvointialueen ja palveluntuottajan välillä, sekä johtaa saman asiakirjan osalta myös erilaisiin tulkintaratkaisuihin esimerkiksi sen osalta, onko pyydetty asiakirja julkisuuslain soveltamisalaan kuuluva asiakirja tai onko kyseisessä asiakirjassa julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa. Myös riski sille, että palveluntuottaja luovuttaisi sellaisia asiakirjoja, joiden osalta asiakirjan luovuttamiseen liittyvä toimivalta kuuluisikin hyvinvointialueelle, saattaisi kasvaa.

Julkisen hallintotohtävän määrittely aiheuttaisi todennäköisesti tulkintahaasteita sosiaali- ja terveydenhuollossa ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalveluiden osalta.

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?

Soveltamisalan laajentamisella julkisomisteisiin yhteisöihin aiheutetaan hallinnollista taakkaa määräysvallan alaisille yhteisöille ja säätiöille sekä niissä määräysvaltaa käyttäville. Erityisesti tietopyyntöjen osalta hallinnollinen taakka voi moninkertaistua. Tätä taakkaa tai soveltamisalan laajentamisen muita taloudellisia vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi mietinnössä. Julkisuuslain soveltaminen vaatii erityisosaamista ja resursseja. Jos julkisuuslain sääntely ulotetaan koskemaan määräysvallan alaisia yhteisöjä ja säätiöitä, tulee niiden laatia toimintamallit ja asiakirjamallit tietopyyntöjen käsittelyyn. Lisäksi määräysvallan alaisten yhteisöjen ja säätiöiden tulee rekrytoida tai kouluttaa henkilöstöä suorittamaan tietopyyntöjä koskevia tehtäviä. On huomattava myös, että esimerkiksi hankintalain sidosyksiköillä on useimmiten useampi julkisoikeudellinen omistajataho ja tietopyyntö voi koskea minkä tahansa näistä tekemiä hankintoja. Sama taho voi tällöin pyytää tietopyynnöllä sidosyksikön osalta samoja tietoja sekä sidosyksiköltä että sen omistajilta, milloin tietopyynnön aiheuttama hallinnollinen taakka moninkertaistuu.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Sote-sektorin osalta tulisi huomioida, että kyseisellä sektorilla on erilaisia palveluntuottajia, joilla on erilainen osaaminen ja resurssit lainsäädännön soveltamiseen. Lisäksi sote-sektorilla on runsaasti salassa pidettävää tietoa. Julkisuuslain soveltaminen vaatii resursseja ja erityisosaamista etenkin julkisuuslain soveltamisalan ja salassapitosäännösten tulkinnan osalta. On todennäköistä, että kaikilla palveluntuottajilla ei ole riittäviä resursseja ja erityisosaamista julkisuuslain soveltamiseen, mikä kasvattaisi riskiä siitä, että osa palveluntuottajista luovuttaisi asiakirjoja virheellisesti.

Mikäli soveltamisalaa laajennetaan, kuuluisi siihen mm. julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt, jotka tuottavat yhteiskunnalle kriittisiä palveluja tai hallinnoivat yhteiskunnan kriittistä

infrastruktuuria. Tällaiset yhtiöt tulisi rajata kokonaan tai joiltain osin turvallisuusympäristön muutoksista johtuen soveltamisalan laajentamisen ulkopuolelle.

Muut mietinnön ehdotukset

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

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Julkisuuslain soveltaminen määräysvallan alaisiin yhteisöihin ja säätiöihin

Ehdotetun lain 5 §:n mukaan ”Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla olevaa yhteisöä tai säätiötä ja näiden määräysvallassa olevia tytäryhteisöitä ja tytärsäätiöitä siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, jollei 1 kohdasta muuta johdu tai jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.”

Mietinnön mukaan yksi lainsäädäntöuudistuksen tavoitteista on laajentaa julkisuuslain soveltaminen julkisomisteisten yhteisöjen ja säätiöiden ohella myös hankintalain mukaisiin sidosyksiköihin. Ehdotetun säännöksen lähtökohtana on ollut perustuslaissa perusoikeutena säädetyn julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden turvaaminen ja avoimuuden lisääminen sekä korruption ja väärinkäytösten torjunnan tehostaminen, mitkä ovat perusteltuja tavoitteita. Mietinnössä ei kuitenkaan arvioida, millä tavalla nämä tavoitteet eivät toteudu jo sidosyksikköjen tai muiden julkisomisteisten yhteisöjen ja säätiöiden osalta nykyisen lainsäädännön perusteella.

Mietinnössä todetaan, että kuntasektorin sidosyksiköt muodostavat huomattavan osan sidosyksikköhankinnoista ja tämä kaventaa julkisuusperiaatteen soveltamisalaa. Kuitenkin perusteluista jää auki, millä tavalla voimassa oleva lainsäädäntö ei vastaa julkisuusperiaatteen toteutumiseen hankinnoissa ja mitä lisää ehdotettu lainsäädäntö toisi hankintojen julkisuuteen. Hankintalainsäädäntö on rakennettu edesauttamaan hankintojen julkisuutta ja ehkäisemään korruptiota. Lähtökohtaisesti myös sidosyksikön tulee kilpailuttaa omat hankintansa. Edelleen sidosyksikön omistajat lähtökohtaisesti ovat itse hankintayksiköitä ja viranomaisia, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Mietinnössä jää arvioimatta, mitä tietoja sidosyksikköhankinnoista halutaan tuoda julkiseksi ja arvio siitä, etteivät nämä tiedot olisi julkisia jo nykyisen lainsäädännön perusteella. Kun sidosyksikkö itse kilpailuttaa hankintansa, sovelletaan hankintalain 138 §:ää, jossa taataan asiakirjojen julkisuus asianosaisille. Tätä samaa 138 §:n asianosaisuusjulkisuutta sovelletaan lähtökohtaisesti muihin hankintayksiköihin kuin viranomaisiin.

Mietinnön perusteella jää arvioitavaksi, tulisiko määräysvallan alaisen yhteisön tai säätiön soveltaa muita hallinnon yleislakia kuten tiedonhallintalakia, kielilakia tai hallintolakia. Yleislakien soveltamisalan laajentamisen aiheuttama hallinnollinen taakka tulee myös arvioida, sillä muutos olisi huomattava nykytilaan nähden. Julkisuuslaki toimii kokonaisuutena yhdessä muiden hallinnon yleislakien kanssa ja niiden soveltamisalan muutoksia tulisi arvioida kokonaisuutena.

Huomioitavaa on, että toiminnan yhtiöittämisestä on seurannut, etteivät julkisomisteiset yhteisöt ole nykytilassa varautuneet julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen, sillä toiminnan ei ole katsottu sisältävän julkisen vallan käyttöä. Yhtiöittämisestä on seurannut, ettei yhteisöillä välttämättä ei ole resursseja käsitellä julkisuuslain alaan kuuluvia juridisia ja hallinnollisia arviointeja tai työtä. Uusi lainsäädäntö rinnastaisi nämä yhteisöt viranomaisen tasolle. Resurssitarvetta muutokselle voi olla vaikeata arvioida etukäteen, sillä muutos on huomattava.

Huomioitavaa on myös, että sidosyksikköaseman muodostumista koskeva hankintalain 15 §:n määräysvaltaa koskeva sääntely ja sitä koskeva kotimainen sekä EU-oikeuskäytäntö ovat oma määräysvaltaa koskeva lainsäädäntökokonaisuus kuin laissa viitattu kirjanpitolain 1 luvun 5 §. Mahdollisesti uuden lainsäädännön soveltamisen osalta tulisi varmistaa, ettei kahden määräysvaltaa koskevan lainsäädännön soveltaminen samaan aikaan johda ristiriitaisiin tilanteisiin.

Ehdotetun lain perustelujen mukaan sidosyksiköiden ulosmyynnin osuus liiketoiminnasta ei olisi julkisuuslain soveltamisen kohteena. Kuitenkin ulosmyynnin eriyttäminen asiakirjatasolla julkisesta ei-julkiseksi voi olla käytännössä hyvin haastavaa toteuttaa. Mietinnön perusteluissa ei ole avattu tarkemmin, miten tämä eriyttäminen voisi tapahtua. Mietintö ei anna esimerkkejä tai keinoja, millä tavalla liiketoiminta pystyttäisiin eriyttämään ja arvioimaan, ja mikä tieto siitä olisi julkisuuslain alaan kuuluvaa ja mikä ei. Sama sidosyksikkö saattaa useimmiten myydä samaa palvelua, esimerkiksi työterveyspalveluita, omistajilleen ja ulkoisille toimijoille (lain sallimissa rajoissa). Mietintö ei vastaa siihen, miten tällaisia tilanteita tulisi arvioida. Sidosyksikön ja sen omistajien tulisi ratkaista julkisuus kahdella tavalla liiketoiminnan osalta: 1) missä laajuudessa sidosyksikön toiminta olisi julkista eli miltä osin se harjoittaa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, ja 2) soveltuuko tämän toiminnan asiakirjoihin (tietoihin), jokin salassapitoperuste. Yhteisön tai säätiön taikka sidosyksikön toiminnan liikesalaisuuksien (julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 2 kohta) tai niiden omistajien aseman (julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 17 kohta) ei tulisi vaarantua uuden julkisuuslainsäädännön perusteella.

Laaja julkisuusperiaatteen toteutuminen saattaa myös olla ristiriidassa kilpailua koskevan lainsäädännön kanssa, eikä mietinnössä ole arvioitu mahdollisen uuden lainsäädännön vaikutuksia kilpailuoikeudellisiin kysymyksiin. Jos yhteisön toimintaa ei voida käytännössä eriyttää julkiseksi ja ei-julkiseksi, voiko julkisomisteinen yhtiö tai säätiö joutua tilanteeseen, jossa sen toiminta on siinä määrin julkisuussääntelyn piirissä, että myös ulosmyytävä osuus toiminnasta olisi sääntelyn piirissä ja siten sen markkinoilla toimivien kilpailijoiden tiedossa. Ehdotettu lainsäädäntö lähtökohtaisesti asettaisi julkisomisteiset yhteisöt ja säätiöt eri asemaan kuin puhtaasti markkinoilla toimivat osakeyhtiöt ja säätiöt. Mietinnössä olisi tullut selvittää tarkemmin, miten uusi sääntely vaikuttaisi

osittain markkinoilla toimivien yhtiöiden markkina-asemaan ja miten kilpailuneutraliteetti säilytetään. Lisäksi mietinnössä olisi tullut arvioida, miltä osin julkisomisteisen yhtiön toiminnassa syntyvät asiakirjat sisältävät liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja.

Myös hankintalain 138 §:ää koskeva muutostarve tulee ottaa huomioon julkisuuslain muutoksissa. Nykyisellään pykälä viittaa julkisuuslain 4 §:n viranomaisen määritelmään. Hankintalain mukaisesti, mikäli hankintayksikkö ei ole viranomainen tai siihen ei sovelleta muutoin julkisuuslakia, tulevat ainoastaan asianosaisuutta koskevat säännökset sovellettavaksi. Jos ehdotetun julkisuuslain mukaisesti sidosyksikköjä koskeva sääntely tuodaan erilliseen pykälään, tulisi myös viittauksia muuttaa hankintalain 138 §:n osalta. Muutoin hankintayksiköille, jotka eivät ole viranomaisia, ei ole selvää, mitä lainsäädäntöä sovelletaan.

Julkisuuslain soveltaminen julkiseen hallintotehtävään

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen osalta Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue kannattaa nykytilan säilyttämistä, jolloin lakia sovellettaisiin jatkossakin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa vain siltä osin kuin kyse on julkisen vallan käytöstä. Julkisuuslain laajempaa soveltamista koskevaa arviointia voitaisiin tehdä tapauskohtaisesti julkisen hallintotehtävän antamista koskevan erityislainsäädännön yhteydessä, jolloin voitaisiin huomioida kyseisen sektorin erityispiirteet. Tällainen menettelytapa mahdollistaisi sektorikohtaisen lainsäädäntömuutoksen liittyvän vaikutustenarvioinnin. Julkisuuslain kokonaisuudistuksen valmistelussa ei ole tällä hetkellä arvioitu riittävästi julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia, kuten välittömiä ja välillisiä kustannuksia, sosiaali- ja terveydenhuollossa eikä sitä tosiasiallista hyötyä, joka saavutettaisiin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella.

Voimassa oleva julkisuuslaki takaa julkisen hallintotehtävän hoitamisen julkisuutta sote-sektorilla. Kaikki sellaiset asiakirjat, jotka palveluntuottaja on toimittanut hyvinvointialueelle hyvinvointialueen tehtäviin kuuluvissa asioissa, kuten hankinta-asiakirjat, ovat voimassa olevan julkisuuslain nojalla viranomaisen asiakirjoja. Sosiaali- ja terveydenhuollossa hyvinvointialueilla on voimassa olevan lainsäädännön nojalla ohjaus- ja valvontavelvollisuus palveluntuottajia kohtaan. Tämän ohjaus- ja valvontavelvollisuuden kautta hyvinvointialueille muodostuu viranomaisten asiakirjoja, jotka kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Lisäksi julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat asiakirjat, jotka palveluntuottaja on laatinut viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta.

Potentiaaliset asiakirjat viranomaisen asiakirjana

Mietinnön s. 116 todetaan: ”Asiakirjana ei pidettäisi sellaista tallennettujen merkintöjen kokonaisuutta, joka muodostuisi eri käyttötarkoituksia varten tallennetuista tiedoista, eikä viranomainen olisi julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla velvollinen muuttamaan tietokoneohjelmiaan tai yhdistelemään eri käyttötarkoituksia varten laadittuja

merkkejä tai asiakirjoja.” Toisaalta mietinnön sivulla 117 on todettu viranomaisen asiakirjan osalta ”Koska erilaisten tietojen yhdistely on kuitenkin mahdollista, tiedonsaantioikeus kohdistuu tosiasiaa myös sellaisiin merkkeihin, joita viranomaisen ei itse välttämättä yhdistele, eli niin sanottuihin potentiaalsiin asiakirjoihin. Jos viranomaisen tietojärjestelmässä on käytössä vapaa haku, tiedonsaantioikeus ulottuu mihin tahansa hakuavaimen perusteella ilman uusia toimia muodostettavissa olevaan tallenteeseen riippumatta siitä, käyttääkö viranomaisen samanlaista hakua toiminnassaan.” Asiaa on käyty läpi myös mietinnön sivulla 192. Potentiaalisia asiakirjoja koskeva määrittely jää mietinnössä nykyisellään varsin epäselväksi, ja tätä olisikin vielä syytä tarkentaa. Miten käytännössä tulisi rajata potentiaaliset asiakirjat, jotka kuuluisivat julkisuuslain soveltamisalaan? Tarkoittaako tämä, että kuitenkin jopa kaikella samassa tietojärjestelmässä olevalla tiedolla tulkitaan olevan sama/yksi käyttötarkoitus? Tässä on nähtävissä ristiriitaa myös sivun 116 toteamuksen ”Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus ei ole yleinen tiedonhankintakeino sinänsä” kanssa.

Sääntelyä tulisi selkeyttää myös sen osalta, mitä ovat potentiaaliset asiakirjat ja mikä niiden suhde on viranomaisen velvollisuuteen laatia tietopyynnön johdosta asiakirjoja. Potentiaalisten asiakirjojen osalta tulisi myös tarkentaa tiedonsaantioikeuden alkamista, näissä ei esimerkiksi välttämättä ole selkeää ja kaikille eri tiedoille yhteistä 12 §:n mukaista ajankohtaa, josta tiedonsaantioikeuden voisi katsoa alkavan (esim. asia käsitelty loppuun).

Ehdotetun lain 16 §:ssä käsitellään kohtuuttomia toimia aiheuttavista tietopyynnöistä kieltäytymistä. Tämä kirjaus ei yksinään riitä esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa puhtaasti kiusantekomielessä tehdään toistuvasti samankaltaisia tietopyyntöjä, jotka edellyttävät viranomaiselta potentiaalisten asiakirjojen kokoamista hakemalla tietoja monimutkaisilla hakuehdoilla ehkä jopa useista eri tietojärjestelmistä ja koottujen tietojen huolellista läpikäyntiä sen varmistamiseksi, että tiedot voidaan antaa asiakkaalle. Vaikka yksittäiset tietopyynnot eivät olisi kohtuuttoman laajoja, useista tämänkaltaisista pyynnöistä voi kokonaisuudessaan muodostua kohtuuttomasti lisätyötä.

Lakiehdotuksen 6 §:n osalta on hyvää ja käytännön työskentelyä selkeyttävää, että mietinnössä esitetään luovuttavaksi sisäisen työskentelyn asiakirjojen osalta viitauksesta arkistolakiin ja siihen, että arkistoon liittäminen vaikuttaisi julkisuuteen. Kuten perusteluissa todetaan, tiedonhallintalain myötä lainsäädännöllinen ympäristö ja tiedonhallinnan terminologia on muuttunut, eikä asialla aiemminkaan liene ollut erityistä merkitystä.

2 luku

Asianosaisen tiedonsaantioikeuden, itseään koskevan tiedonsaantioikeuden ja tietosuoja-asetuksen mukaisen tarkastusoikeuden yhteydet toisiinsa

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentissa säädettäisiin oikeudesta saada itseään koskeva tieto viranomaisen asiakirjasta. Lisäksi ehdotetaan 2 momenttia, jossa säädettäisiin, että henkilötietojen tarkastusoikeudesta säädetään erikseen. Tällä viitataan tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaiseen

tarkastusoikeuteen. Käytännön toiminnassa julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden itseä koskevista tiedoista ja tietosuoja-asetuksen mukaisen tarkastusoikeuden välinen ero ei ole aina kovin selkeä. Kuten muistiossakin todetaan, kyseiset oikeudet eroavat toisistaan muun muassa soveltamisalaltaan, menettelysäännöksiltään, muutoksenhakusäännöksiltään ja rajoituksiltaan. Kuitenkin tarkastusoikeuden sisällön osalta oikeudet ovat pitkälti rinnakkaisia, ja hyvinvointialueen toiminnassa henkilö voi pyytää esimerkiksi omia potilas- tai asiakasasiakirjojaan kumman tahansa oikeuden perusteella. Tällöin saman asian pyytämiseen on erilaiset määrääjat ja prosessit riippuen siitä, kumman lain mukaan pyyntö on tehty. Olisikin käytännön toiminnan kannalta hyödyllistä, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin tarkemmin sitä, missä määrin on tarpeellista, että on olemassa kaksi rinnakkaista oikeutta omien tietojen pyytämiseksi ja ovatko oikeuksien erot muun muassa soveltamisalan osalta sellaisia, että julkisuuslain mukaisen tarkastusoikeuden ei voitaisi katsoa tulevan riittävällä tavalla katetuksi tietosuoja-asetuksen mukaisen omien tietojen tarkastusoikeuden nojalla. Jos näin on, julkisuuslaissa voitaisiin säätää omien tietojen saamisesta vain siltä osin, kuin oikeus ei tule jo katetuksi tietosuoja-asetuksen mukaisella tarkastusoikeudella.

Lakiehdotuksen 10 §:n ja 11 §:n suhdetta toisiinsa tulisi selkeyttää. Mietinnössä on tuotu esille, että lakiehdotuksen 10 §:ää koskevasta asianosaistilanteesta ei yleensä ole kysymys esimerkiksi silloin, kun tietoja pyydetään asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen tosiasiallisen toiminnan yhteydessä, vaan henkilöllä olisi oikeus saada tietoja tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyneistä asiakirjoista lakiehdotuksen 11 §:n nojalla. Mietinnössä on kuitenkin tuotu esille, että 10 § voisi kuitenkin tulla sovellettaviksi viranomaisen tosiasiallisen toiminnan yhteydessä muodostuneihin asiakirjoihin, jos ne liittyvät asian vireille saattamiseen tai käsittelyyn, kuten tietojen saaminen potilasasiakirjoista hoitovirhettä koskevassa asiassa. Mietinnössä on lisäksi tuotu esille, että asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä (10 §) voidaan pitää ensisijaisena suhteessa 11 §:n sääntelyyn.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa ei ole tarkoituksenmukaista erotella asiakkaiden ja potilaiden itseään koskevia tietopyyntöjä lakiehdotuksen 10 §:n ja 11 §:n edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi terveydenhuollossa on tilanteita, joissa potilas pyytää omia tietojaan julkisuuslain nojalla ilman perusteluja. Jo näiden tietopyynnössä esitettyjen tietojen perusteella on selvää, että potilaalla olisi oikeus saada omat tietonsa julkisuuslain nojalla, mutta hyvinvointialueen tulisi mietinnön perusteella olla yhteydessä potilaaseen ja tiedustella käyttötarkoitusta, jotta hyvinvointialue voisi selvittää, luovutettaisiinko potilastiedot potilaalla 10 §:n vaiko 11 §:n nojalla. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista terveydenhuollon resurssien käyttöä ja lisäksi hyvinvointialue saisi potilaalta tietoonsa sellaista tietoa, jota hyvinvointialue ei tarvitsisi mihinkään muuhun tarkoitukseen kuin oikean säännöksen valintaan. Usein sosiaali- ja terveydenhuollon tietopyyntötilanteissa asiakas pyytää kaikki itseään koskevat asiakas- ja potilastiedot. Tällöin tavallisesti tietopyyntö kohdistuu sekä viranomaisen tosiasiallisessa toiminnassa muodostuneisiin henkilötietoihin (esim. asumispalvelun päivittäiskirjauksiin) että julkisen vallan käytössä muodostuneisiin henkilötietoihin (esim. asumispalvelun myöntämistä koskeva hallintopäätös). On myös tilanteita, joissa ei ole yksinkertaista määritellä, onko jokin henkilötieto muodostunut sosiaali- ja terveydenhuollossa tosiasiallisessa toiminnassa vaiko julkisen vallan käytön yhteydessä.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin asianosaisen tiedonsaantioikeudesta, ja pykälän 1 momentissa olisi asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskeva pääsääntö, joka vastaisi mietinnön perusteella pääosin voimassa olevan julkisuuslain 11 §:n 1 momenttia. Sosiaalihuollossa ja etenkin perhesosiaalityössä sekä lastensuojelussa on säännönmukaisesti tilanteita, joissa asianosaisaseman ja asianosaisasemaan perustuvan salassa pidettävän tiedonsaantioikeuden laajuuden määrittäminen on ongelmallista. Asianosaisaseman määrytymiseen liittyvät tulkintahaasteet vaikuttavat myös asiakkaana olevan lapsen asiakastietolain 51 §:n 2 momentin mukaisen kieltäoikeuden toteutumiseen. Haasteet asianosaisaseman määrittämisessä kuvautuvat esimerkiksi seuraavissa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuissa: EOAK/5942/2019 (lastensuojeluilmoituksessa olevan salassa pidettävän tiedon luovuttaminen), Dnro 2902/4/10 (asianosaisaseman selvittäminen sosiaalihuollossa lapsen huoltoa koskevan asian vuoksi) ja Dnro 1055/4/05 (asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuus). Esimerkiksi lastensuojeluilmoitusten osalta on epäselvää, onko lapsen huoltajalla asianosaisasemaan perustuva tiedonsaantioikeus ilmoituksen sisällöstä, vaikka ilmoituksen alustavan käsittelyn johdosta ei ryhdyttäisi lastensuojelutoimenpiteisiin. Edellä mainitusta ratkaisukäytännöstä ilmenee epäselvyys myös siitä, muodostuuko lapsen vanhemmalle lapsen huoltoa koskevan asian johdosta asianosaisen tiedonsaantioikeus salassa pidettävään asiakastietoon. Lakiehdotus ja sen perustelut eivät selvennä asianosaisjulkisuutta koskevia tulkintahaasteita sosiaalihuollossa. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä tulisi selkeyttää.

Itseään koskeva tiedonsaantioikeus

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentissa säädettäisiin henkilön oikeudesta saada itseään koskeva tieto viranomaisen asiakirjasta. Pykälä vastaa voimassa olevan lain 12 §:ää. Säännösehdoituksen mukaan jokaisella olisi oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 10 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyin rajoituksin. Mietinnön perusteella säännöksen tarkoituksena olisi, että henkilöllä olisi oikeus itseään koskeviin muihin kuin julkisiin tietoihin myös silloin, kun hän ei olisi asiassa asianosainen. Mietinnössä todetaan, että säännöksestä olisi mahdollista poiketa erityissääntelyllä. Erityissääntelyn mahdollisuutta ei ole esityksessä tarkemmin avattu.

Voimassa olevan julkisuuslain 12 §:n soveltaminen salassa pidettävien sosiaalihuollon asiakastietojen ja terveydenhuollon potilastietojen osalta on tällä hetkellä käytännössä ongelmallista. Lakiehdotus ei selkiytä tilannetta. Tietosuoja-asetuksen mukaisen rekisteritietojen tarkastuspyynnön nojalla henkilötietoja voi pyytää vain rekisteröity, mutta julkisuuslain 12 § ainakin sanamuotonsa perusteella mahdollistaa muunkin henkilön kuin rekisteröidyn oikeuden tiedonsaantiin, mikäli rekisteritiedoissa on kirjattuna muuta henkilöä kuin rekisteröityä koskevaa tietoa.

Käytännössä 12 §:n nojalla tehtyjen tietopyyntöjen käsittelyssä on jouduttu arvioimaan ensinnäkin sitä, kenen tiedoista asiakas- tai potilaskirjauksissa on kyse. Sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa asiakkaan nimellä asiakas- ja potilastietojärjestelmiin tallennetut tiedot koskevat aina lähtökohtaisesti häntä itseään, vaikka niissä kerrottaisiin muistakin henkilöistä. Tietojen keräämisen

ja tallentamisen käyttötarkoitus on asiakkaan palvelutarpeen ja hoidon tarpeen kartoittaminen ja hänelle annettavien palvelujen ja hoidon toteuttaminen. Kirjauksissa voidaan kertoa muistakin henkilöistä siinä määrin kuin se on tarpeen palvelutarpeen ja hoidon tarpeen arvioimiseksi tai palvelun ja hoidon antamiseksi. Kyse on tällöinkin kuitenkin lähtökohtaisesti vain asiakkaan tiedoista, ei muiden kirjauksissa mainittujen henkilöiden.

Julkisuuslain 12 §:n osalta on kuitenkin epäselvää, onko säännöksen nojalla tietojen pyytäjällä, joka ei ole potilas tai sosiaalihuollon asiakas, oikeus saada tietoa itseään koskevista kirjauksista, jotka on kirjattu toisen henkilön potilas- tai asiakasasiakirjoihin, jos asiakirjoista voidaan selkeästi erottaa tietojen pyytäjää koskeva tieto potilasta tai sosiaalihuollon asiakasta koskevasta tiedosta.

Toisekseen julkisuuslain 12 §:ää koskevien tietopyyntöjen käsittelyssä on jouduttu arvioimaan sitä, onko muuta henkilöä kuin potilasta tai sosiaalihuollon asiakasta koskeva tieto irrotettavissa asiakokonaisuudesta niin, ettei potilasta tai asiakasta koskeva salassa pidettävä tieto samalla paljastu, tai muuttuuko tiedon sisältö merkitykseltään ja ymmärrettävyydeltään muuksi asiayhteydestään irrotettuna.

Ongelmallista itseä koskevan tiedon luovuttamisessa muulle kuin potilaalle tai sosiaalihuollon asiakkaalle on joka tapauksessa aina se, että tiedon luovuttamisessa paljastuisi potilaan potilassuhde tai sosiaalihuollon asiakkaan asiakkuus, mikä jo itsessään on salassa pidettävä tieto. Merkitystä ei ole sillä, että tiedon pyytjä potilassuhteesta tai asiakkuudesta jo tosiasiallisesti tietäisikin.

Julkisuuslain kokonaisuudistamisen yhteydessä tulisi selventää, onko itseään koskeva tiedonsaantioikeus ylipäätään sovellettavissa tilanteisiin, joissa tietojen pyytäjää koskeva tieto on kirjattuna toisen henkilön salassa pidettiin sosiaali- tai terveydenhuollon tietoihin. Mahdollisuus evätä tietojen luovuttaminen lakiehdotuksen 10 §:n 2 ja 3 momentin mukaisin perustein ei ole riittävä keino asiakkaan ja potilaan salassa pidettäviä tietojen suojaamiseen.

3 luku

Tiedonsaantioikeuden alkaminen

Lakiehdotuksen 12 § käsittelee sitä, milloin tiedonsaantioikeus viranomaisen laatimasta asiakirjasta alkaa. Keskeisenä muutoksena verrattuna voimassa olevaan lakiin on, että julkiseksi tuloa ei enää sidottaisi siihen, milloin kyseinen asiakirja allekirjoitettu tai muulla vastaavalla tavalla varmennettu, vaan asiakirjatyyppistä riippuen esimerkiksi siihen, milloin asiakirja on julkaistu, lähetetty tai muutoin asetettu saataville tai hyväksytty. Nämä eivät ole tiedonhallintalain mukaan pakollisesti asiarekisteriin merkittäviä tietoja, eikä julkaisua tai hyväksymistä mainita myöskään esimerkiksi Tiedonhallintalautakunnan suosituksessa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:76) pakollisena asiakirjan metatietona.

Käytännössä tietopyyntöjä käsittelevät usein muut työntekijät kuin asiakirjojen varsinaiset laatijat tai kyseisen asian käsittelyssä mukana olevat työntyöntekijät, esimerkiksi kirjaamon henkilökunta. Tiedonsaantioikeuden selvittäminen voi aiheuttaa merkittävää selvittelytyötä, mikäli suoraan asiahallintajärjestelmän tiedoissa ei ole nähtävissä onko asiakirja esim. jo hyväksytty tai julkaistu. Tästä johtuen sujuvan tietopyyntöjen käsittelyn varmistamiseksi esitetystä uudistuksesta voi aiheutua esimerkiksi joitakin muutoksia käytössä olevien asiahallinta- ja päätöksentekojärjestelmien toiminnallisuuksiin, työnkulkuihin ja tiedonohjauksesta tuleviin käsittelysääntöihin (esim. julkisuusluokan automaattinen päivittyminen julkaisusta tai lähettämisestä). Mahdollista lisätyötä ja -kustannuksia voi tulla myös siitä, että organisaatioissa on selvitettävä, ovatko muutokset toteutettavissa olemassa oleviin järjestelmiin sekä toteutettava ne ainakin osin järjestelmätoimittajilta hankittavana työnä.

Ehdotetussa 12 §:ssä hyvää on kuitenkin se, että tiedonsaantioikeuden alkamista ei enää sidota asiakirjojen allekirjoittamiseen, joka mietinnössäkkin todetusti ei ole useinkaan tarpeen. Tämä edesauttaa sitä, että mahdollista julkisuuslain kautta kummunnutta asiakirjojen osin turhaakin allekirjoittamista saadaan karsittua ja hallinnon prosesseja siltä osin hieman kevennettyä.

Ehdotettu 12 § on edelleen hyvin asiakirja- ja asiakirjatyypikeskeinen. Koska mietinnössä käsitellään myös muun muassa potentiaalisia asiakirjoja, ja mietinnössä korostetaan tietoa sekä muita tallenteita asiakirjojen sijaan ja rinnalla, sellaisen soisi näkyvän myös tässä pykälässä jollakin tavalla.

4 luku

Tiedon pyytäminen

Lakiehdotuksen 14 §:n 3 mom. mukaan, jos pyyntö koskee salassa pidettävää tietoa tai tietoa, joka voidaan antaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, ellei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää.

Säännösehdotuksen sanamuodon perusteella tietoja pyytävän tahon tulisi aina salassa pidettävää tietoa pyytäessään ilmoittaa käyttötarkoitus, jos toisin ei ole laissa säädetty. Käyttötarkoituksen ilmoittaminen ei ole kuitenkaan aina tarpeen tietopyynnön toteuttamiseksi esimerkiksi silloin, kun sosiaalihuollon asiakas pyytää omia salassa pidettäviä palvelun myöntämistä koskevia hallintopäätöksiä ja asiakassuunnitelmia. Säännösehdotusta tulisi muuttaa niin, että käyttötarkoitus on ilmoitettava silloin, kun kyseinen tieto olisi tarpeen sen selvittämiseksi, onko tietoja pyytävällä taholla oikeus pyytämiinsä salassa pidettäviin tietoihin.

On hyvä asia, että mietinnössä on luovuttu julkisia henkilötietoja koskevan tiedonsaantioikeuden erottelusta asiakirjan antamistavan perusteella. Lakiehdotuksen 15 §:n 1 mom. 2 kohdan perusteella viranomaisen voisi pyytää julkisia henkilötietoja pyytävältä taholta lisätietoja mm. henkilötietojen

käyttötarkoituksesta, jos pyynnön perusteella syntyisi perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja olisi tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Mietinnön perusteella vaikuttaisi siltä, että viranomaisen ei voisi lakiehdotuksen 15 §:n 1 mom. 2 kohtaa koskevassa lisätietojen pyytämistä koskevassa harkinnassa huomioida muuta kuin tietopyynnön sisällön. Tämä ei vastaa tosiasiallista tarvetta, sillä viranomaisella voi olla sellaisia tietoja tietopyynnön tekijästä, että nämä tiedot yhdistettynä tietopyyntöön herättävät perustellun epäilyn siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta, jolloin viranomaisella olisi tarve pyytää lisätietoja tietopyynnön tekijältä. Säännösehdotusta tulisi muuttaa niin, että viranomaisen voisi ottaa lakiehdotuksen 15 §:n 1 mom. 2 kohtaa koskevassa lisätietojen pyytämiseen liittyvässä harkinnassa huomioon myös ne tiedot, jotka viranomaisella on tietopyynnön tekijästä.

Tiedon antamisesta päättäminen

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 mom. osalta mietinnössä on ehdotettu, että hallintosäännössä voitaisiin tarvittaessa myös suoraan siirtää tietojen antamista koskevaa toimivaltaa viranhaltijalle. Voimassa olevan sääntelyn mukaan valtuusto ei voi siirtää toimivaltaa suoraan määräämälleen viranhaltijalle, vaan se voi antaa hallintosäännössä toimielimelle oikeuden toimivallan siirtämiseen alaiselleen viranhaltijalle. Muutosehdotus on kannatettavana, sillä se mahdollistaa sen, että hyvinvointialue voisi itse harkita kyseiselle hyvinvointialueelle sopivan delegointitavan.

Voimassa olevan julkisuuslain 14 §:n 1 mom. mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Julkisuuslain 15 §:n 1 mom. mukaan, jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomaisen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomaisen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Voimassa oleva lainsäädäntö siis mahdollistaa tietopyynnön siirtämisen toiselle viranomaiselle. Käytännössä tätä mahdollisuutta ei ole hyvinvointialueella juurikaan käytetty, koska sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkuuteen liitetyistä asiakirjoista muodostuu myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietoa, jolloin kyseinen tietomassa joka tapauksessa luovutetaan hyvinvointialueelta rekisteröidyille tietosuojasetuksen nojalla.

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 mom. mukaan tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää tai viranomaista avustavaa julkista hallintotehtävää suoritettaessa taikka annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut tai avustettava viranomaisen. Säännösehdotus on kirjoitettu velvoittavaan muotoon. Mietinnön perusteella jää epäselväksi, mitä säännösehdotuksessa tarkoitetaan viranomaisten välisen yhteistyön näkökulmasta viranomaisen toimeksiantotehtävällä, viranomaista avustavalla julkisella hallintotehtävällä tai toisen viranomaisen lukuun suoritettavalla tehtävällä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on tilanteita, joissa poliisi pyytää terveydenhuollolta virka-apuna lääkärinlausuntoa tai tuomioistuimien pyytää sosiaalihuollolta huoltoriidan olosuhdeselvitystä. Tällöin siis hyvinvointialue laatii osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelua asiakirjoja toisille

viranomaisille. Edellä mainituista asiakirjoista tulee myös terveydenhuollon potilasasiakirjoja ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja, joiden osalta rekisterinpitäjänä on hyvinvointialue. Tällöin hyvinvointialue luovuttaa kyseiset asiakas- ja potilastiedot tietosuojasetuksen nojalla rekisteröidylle. Ei ole tarkoituksenmukaista, että kyseiset hyvinvointialueen asiakas- ja potilastiedot saisi luovuttaa julkisuuslain nojalla ainoastaan se viranomainen, jonka toimeksiantotehtävästä tai sen lukuun suoritettavaa tehtävää varten kyseiset asiakirjat on alun perin laadittu. Resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta on huomioitava, että hyvinvointialueille saapuu runsaasti julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä niin asiakkailta kuin myös toisilta viranomaisilta ja usein tietopyyntö kohdistuu myös muihin asiakas- ja potilastietoihin kuin ainoastaan esimerkiksi olosuhdeselvityksiin tai poliisin pyytämiin lääkärintlausuntoihin. Mikäli kyseiset asiakirjat kuuluisivat lakiehdotuksen 16 §:n 1 mom. soveltamisalaan, tulisi ne erotella muista asiakas- ja potilastiedoista ja käsitellä niitä julkisuuslain näkökulmasta eri tavalla. Kyseiset asiakirjat tulisivat kuitenkin hyvinvointialueen luovutettavaksi tietosuojasetuksen nojalla.

Tietojen luovuttamatta jättämistä koskevaa perusteluvollisuutta tai sitä koskevaa menettelyä tulisi selkeyttää niissä tilanteissa, joissa tietojen pyytjä saisi perustelujen kautta tietoonsa toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa. Kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa tietojen pyytjä on pyytänyt asiakkaan antaman valtakirjan perusteella asiakasta koskevia salassa pidettäviä sosiaalihuollon asiakastietoja ja viranomainen päättää jättää pyydetyt tiedot luovuttamatta sen vuoksi, että valtakirja katsotaan pätemättömäksi, koska viranomaisen näkemyksen mukaan asiakas ei ole terveydentilansa vuoksi voinut antaa kyseistä valtakirjaa. Lakiehdotuksen 16 §:n 4 mom. kirjattu perusteluvollisuus edellyttäisi asiakasta koskevien salassa pidettävien tietojen luovutusta tietojen pyytäjälle. Sama kysymyksenasettelu koskee myös tilanteita, joissa tietojen pyytäjälle annettaisiin hallintopäätös tietojen luovuttamatta jättämisestä.

Lakiehdotuksen 16 §:n 5 mom. ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen oikeudesta kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos tietopyyntö edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. On kannatettavaa, että lakiin lisätään säännös ns. kohtuuttomista tietopyynnöistä, mutta ehdotettu säännös ei ole käytännössä toimiva tietopyyntökohtaisen tarkastelun vuoksi. Säännösehdotuksessa tulisi mahdollistaa tietoja pyytävän tahon kaikkien tietopyyntöjen huomiointi ja niiden kohtuuttomuus. Säännösehdotuksen ei tulisi mahdollistaa tietopyynnön jakamista pienempiin erillisiin tietopyyntöihin säännöksen kiertämiseksi. Lisäksi säännösehdotus aiheuttaisi haasteita yksittäisen tietopyynnön määrittelemisessä etenkin sellaisessa tilanteessa, jossa tietojen pyytjä esittää pitkässä kirjelmässä useita eri asioita koskevia tietopyyntöjä.

Tietojen luovuttamiseen liittyvät määräajat

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan tietopyynnön ratkaisemiseksi välttämätöntä kuulemismenettelyyn käytettyä aikaa ei laskettaisi pykälässä tarkoitettuun määräaikaan. Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muiden asianosaisten kuuleminen saattaisi olla ennen päätöksen tekemistä tarpeen, jos viranomaiselta pyydetäisiin salassa pidettävää tietoa esimerkiksi asianosaisjulkisuuden perusteella. Lisäksi perusteluissa todetaan, että kuuleminen

saattaisi olla tarpeen myös silloin, kun viranomaisen joutuisi arvioimaan vahinkoedellytyslausekkeen puitteissa tiedon antamisesta syntyviä vaikutuksia tai kun asianosainen olisi vedonnut esimerkiksi liikesalaisuuteen salassapidon perusteena, jolloin yksittäisen tiedon salassapidon arviointi voisi olla tulkinnanvaraista ilman lisäselvitystä. Perustelujen mukaan säännöksen olisi tarkoitus selkeyttää määräaikojen laskentaa.

Laillisuusvalvontakäytännössä tulkittu asianosaisen kuulemisvelvoite esimerkiksi asianosaisjulkisuuden nojalla tehtyjä tietopyyntöjä käsiteltäessä voi olla ongelmallinen sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollossa on tilanteita, joissa on välttämätöntä kirjata asiakkaan asiakastietoihin toista henkilöä koskevia tietoja asiakkaan sosiaalipalvelun järjestämiseksi. Etenkin lastensuojelussa voi olla välttämätöntä kirjata lapsen asiakastietoihin esimerkiksi vanhempaa tai lähisukulaista koskevaa tietoa. Käytännössä, kirjaamisvelvoite (asiakastietolaki 17 § ja lastensuojelulaki 33 §) huomioiden, lapsen asiakastiedoissa ei lähtökohtaisesti ole sellaista, esimerkiksi toista vanhempaa koskevaa tietoa, jolla ei olisi merkitystä lapsen sosiaalihuollon toteuttamisessa tai järjestämisessä, vaan toista henkilöä koskevassa tiedossa on kyse lapsen sosiaalihuollon järjestämiseksi tarpeellisesta asiakastiedosta. Rekisteröitynä olevan lapsen asiakastiedoissa oleva tieto esimerkiksi toisesta vanhemmasta on tällöin lapsen asiakasasiakirjoihin kirjattua asiakastietoa. Laillisuusvalvontakäytännön valossa kuulemisvelvoite näyttäytyy laajentuneen sellaiseen henkilöön, esimerkiksi ei-huoltaja-vanhempaan, josta on kirjattu tieto lapsen asiakastietoihin. Tämä on lapsen edustamista koskevien säännösten sekä asiakastietojen salassa pidettävyyden vuoksi ongelmallista. Mikäli esimerkiksi lastensuojeluasian asianosainen pyytää lasta koskevia tietoja, on tietopyynnön johdosta lapsen puhevaltaa koskevien säännösten mukaisesti tarvittaessa kuultava lasta ja/tai lapsen laillista edustajaa. Ei-huoltaja-vanhemmalla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta lapsen salassa pidettäviin asiakastietoihin. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisen palvelun toteuttamisen aikana viranomaisen voi saada sellaista tietoa lapsen ei-huoltaja-vanhemmasta, joka on kirjattava lapsen asiakastietoihin, vaikka ei-huoltaja-vanhempi ei olisi asianosainen lapsen sosiaalihuollon asiassa. Mietinnössä ei ole otettu kantaa siihen, kenelle asianosaisasema tietopyynnön johdosta voi muodostua ja siten ehdotus ei selkiytä esimerkiksi lapsen asiakastietoihin kohdistuvien tietopyyntöjen asianosaisten piiriä ja kuulemisvelvoitteen laajuutta.

Lakiehdotuksen 18 §:n 3 mom. perusteella tiedon pyytäjän tulisi ilmoittaa halustaan saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva tai muutoin viranomaisessa toimiva on 16 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla kieltäytynyt tiedon antamisesta tai antanut tiedon muussa kuin pyydetyssä muodossa. Mietinnöstä ei käy tarkemmin ilmi, mistä 14 vuorokauden määräajan laskeminen aloitetaan esimerkiksi silloin, kun vastaus toimitetaan postitse tai sähköpostitse tietojen pyytäjälle. Mietinnössä ei ole otettu kantaa siihen, onko tarkoituksena ollut, että tältä osin sovellettaisiin hallintolain säännöksiä tiedoksiannosta. Mietinnössä ei ole otettu kantaa myöskään siihen, miten viranomaisen tulisi toimia, mikäli tietojen pyytäjä myöhästyisi 14 vuorokauden määräajasta, eli tekisikö viranomaisen asiassa esimerkiksi valituskelpoisen tutkimatta jättämisspäätöksen. 14 vuorokauden määräaikaan liittyvää menettelyä tulisi selkeyttää.

Tiedon antamistavat

Ehdotuksen 19 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että hätäilmoitusta koskevan tallenteen taikka ääni- ja kuvatallenteen, jolla on viranomaisen kuvaama kuulustelu tai muu tapahtuma, jossa henkilöä kuullaan, saa antaa vain viranomaisen luona tutustuttavaksi, ellei kuultava tai hätäilmoitustallenteella esiintyvä henkilö anna suostumustaan muuhun tiedon antamistapaan tai jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on ilmeistä, ettei tiedon antaminen muulla tavalla johda kuultavan tai hätäilmoitustallenteella esiintyvän henkilön yksityisyyden suojan loukkaamiseen. Saman säännöksen 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisen on säilytettävä suostumus pysyvästi. Tämä ei ole perusteltua, kun otetaan huomioon mm. tietosuoja-asetuksessa säädetty säilytyksen rajoittamisen periaate. Suostumuksia on erilaisia, ja osa niistä koskee vain yksittäisiä tietojen luovutuksia. Ei ole perusteltua, että suostumuksia säilytettäisiin ainakaan pidempi aika kuin itse suostumuksen kohteena olevia tietoja.

5 luku

-

6 luku

Salassapitomerkintä

Lakiehdotuksen 31 §:n 1 mom. ensimmäiseksi lauseeksi on kirjattu ”Viranomaisen on merkittävä asiakirjasta poistetut tai peitetyt tiedot selkeällä tavalla.” Sama lause on kirjattu lakiehdotuksen 30 §:n viimeiseksi lauseeksi. Onko mietinnössä sattunut tältä osin erehdys eikä lakiehdotuksen 31 §:n 1 mom. pitäisi olla kyseistä lausetta?

Lakiehdotuksen 31 §:n 1 mom. mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomaisen antaa asianosaiselle ja jossa on toisen tai yleisen edun vuoksi salassa pidettäviä tietoja, on tehtävä merkintä tietojen salassa pitämisestä. Säännösehdoituksen perusteella jää epäselväksi, tuleeko sosiaalihuollon asiakasasiakirjoihin tai potilasasiakirjoihin tehdä kyseiset merkinnät asiakkaan tai potilaan pyytäessä kyseisiä itseään koskevia asiakirjoja, jos asiakirjoihin on kirjattuna muita henkilöitä kuin kyseistä asiakasta tai potilasta koskevia tietoja sen vuoksi, että toista henkilöä koskevat tiedot ovat tarpeen asiakkaan asian hoitamiseksi tai potilaan hoitamiseksi. Esimerkiksi lastensuojelussa asiakkaana on lapsi ja lastensuojelua koskevat sosiaalihuollon asiakasasiakirjamerkinnät tehdään lapsen nimissä, mutta kyseisiin asiakasasiakirjoihin on kirjattuna myös esimerkiksi vanhempia koskevia salassa pidettäviä potilastietoja, koska näillä tiedoilla on merkitystä lapsen asian hoitamiseksi.

7 luku

Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen

Lakiehdotuksen 32 §:n 2 mom. perusteella viranomaisen olisi ilmoitettava tiedonsaajalle tietoihin liittyvästä vaihtoehtoisuudesta, jos suostumus salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen on annettu vain tietyille vastaanottajalle. Olisi tarkoituksenmukaista, että säännöshdotusta muutettaisiin niin, että ilmoitusvelvollisuus olisi vain silloin, kun tietoja luovutettaisiin muille kuin viranomaisille. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa viranomaiset luovuttavat salassa pidettäviä potilastietoja ja sosiaalihuollon asiakastietoja myös asiakkaan tai potilaan suostumuksen perusteella esimerkiksi opetuksen järjestäjille. Viranomaisten tulisi tuntea lainsäädäntö ja tunnistaa lain perusteella salassa pidettävät tiedot. Kun tiedot on luovutettu asiakkaan tai potilaan suostumuksen perusteella toiselle viranomaiselle, ovat kyseiset luovutetut salassa pidettävät tiedot sen viranomaisen tietoja, jolle ne on luovutettu ja niihin sovelletaan tiedot saanutta viranomaista koskevaa lainsäädäntöä.

Lakiehdotuksen 32 §:n 2 mom. perusteella viranomaisen tulisi säilyttää suostumus pysyvästi. Tämä ei ole perusteltua, kun otetaan huomioon mm. tietosuoja-asetuksessa säädetty säilytyksen rajoittamisen periaate. Suostumuksia on erilaisia, ja osa niistä koskee vain yksittäisiä tietojen luovutuksia. Ei ole perusteltua, että suostumuksia säilytettäisiin ainakaan pidempi aika kuin itse suostumuksen kohteena olevia tietoja.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen poliisille

Lakiehdotuksen mukaan lain 7 luvussa säädettäisiin eräistä salassapidosta poikkeamisen mahdollistavista säännöksistä. Lain 32 §:ssä säädettäisiin yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon antamiseen. Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen perustuisi jatkossakin lähtökohtaisesti siihen, että salassa pidettävän tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen säädettäisiin erikseen lailla. Lainsäädännössä tulisi selkeyttää yksittäisten sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden oikeutta ilmoittaa poliisille itseensä kohdistuneesta rikoksesta ja ajaa asiaansa asianomistaja-asemassa silloin, kun rikoksesta ilmoittaminen ja asian ajaminen väistämättä paljastaisi rikoksesta epäiltynä olevan asiakkaan tai potilaan salassa pidettäviä sosiaali- ja terveydenhuollon tietoja. Lakiehdotus ei näyttäisi selkiyttävän tilannetta, mutta selkiytys voitaisiin tehdä myös erityislainsäädäntöä tarkentamalla.

Asiakastietolain 63 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään sosiaalihuollon palvelunantajan velvollisuudesta ja oikeudesta tietojen antamiseen poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimelle, mutta itseensä kohdistuneen rikoksen osalta sosiaalihuollon ammattihenkilö ei voine toimia lainkohdan tarkoittamassa palvelunantajan roolissa.

Terveydenhuollon ammattilaisten osalta velvollisuus ja oikeus tietojen luovuttamiseen on johdettava oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 15 §:n 2 momentin todistelua koskevista säännöksistä, joiden mukaan todistamiskiellosta poiketen terveydenhuollon ammattihenkilö saa kuitenkin todistaa siltä osin kuin tiedon ilmaiseminen on välttämätöntä hänelle asianomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämiseksi. Tämä lainkohta ei kuitenkaan oikeuta salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen

rikosilmoituksen tekemiseksi eikä muutoinkaan esitutkintavaiheeseen, koska esitutkintalain 8 § koskee vain todistajaa.

Voimassa olevan julkisuuslain 26 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta, jos tieto on tarpeen 2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Tämäkään lainkohta ei näyttäisi oikeuttavan yksittäistä sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilöä rikosilmoituksen ja korvausvaatimuksen esittämiseen omassa asiassaan. Tilanne on ongelmallinen, koska yksittäinen sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilö on salassapitovelvollinen myös työroolinsa ulkopuolella, mutta häneen ei voida soveltaa säännöksiä, joilla viranomaisen voi vaitiovelvollisuudesta poiketa.

Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle

Salassa pidettävien tietojen antamista eräissä tilanteissa koskevaan pykälään (ehdotettu 33 §) ehdotetaan lisättäväksi peruste (3 mom.), jonka mukaan viranomaisen voi yksittäistapauksessa antaa salassa pidettävän tiedon asiakirjasta, jos tiedon antaminen on välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Säännösehdotuksen perusteluissa erittäin tärkeäksi yleiseksi eduksi katsotaan esimerkiksi valtion turvallisuuden ylläpitäminen, vakavien kriisien vaikutusten estäminen tai laajan ympäristövahingon estäminen. Koska ehdotus tuo muutoksen vallitsevaan oikeustilaan, jossa tällaista joustavampaa mahdollisuutta salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen yksittäistapauksissa ei ole ollut, olisi luovutusperusteita tarpeen tarkentaa. Esimerkiksi valtion turvallisuuden ylläpitäminen on laaja käsite. Yksilön henkilötietojen suojan kannalta olisi tärkeää, että yksityisyyden suojaan puuttuvat säännökset olisivat täsmällisiä niin, että lain sisällöstä ilmenisi riittävällä tavalla, millaisissa tilanteissa salassa pidettävien tietojen luovutus olisi mahdollista.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen kunnalle

Lakiehdotuksen 34 §:ssä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle eräissä tilanteissa. Pykälässä tarkoitetut tilanteet vastaisivat soveltamisalaltaan voimassa olevaa lakia. Lainsäädännössä tulisi selkeyttää hyvinvointialueiden ja kuntien välistä tiedonvaihtoa tilanteissa, joissa joudutaan arvioimaan aiempaa kuntien järjestämisvastuulla ollutta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa. Käytännössä ongelmalliseksi on muodostunut hyvinvointialueiden oikeus luovuttaa asiakasta koskevia sosiaali- ja terveydenhuollon tietoja kunnille silloin, kun asian käsittely kunnassa vaatisi asiakastietojen luovuttamista kunnan korvausvastuun tai lainvalvojan hyvitysesityksen ratkaisemiseksi. Lakiehdotus ei näyttäisi selkiyttävän tilannetta, mutta selkiytys voitaisiin tehdä myös erityislainsäädäntöä tarkentamalla.

Voimaanpanolain 25 §:n 2 momentin 2) kohdan 2 momentin mukaan, jos kunta on toiminut ennen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtoa joko voimassa olevan

lainsäädännön tai kuntaa sitovan sopimuksen vastaisesti, kunta vastaa tästä aiheutuvista seuraamuksista. Jos siis kunnan ennen vuodenvaihdetta tekemä palvelua koskeva päätös todetaan lainvastaiseksi, siitä aiheutuvista seuraamuksista vastaa kunta. Voimaannpanolain 64 §:n 1 momentin mukaan kunnan järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneet asiakas- ja potilasasiakirjat ja niihin liittyvät hallinnolliset asiakirjat sekä kunnan hallinnassa olevat yksityisiltä palveluntuottajilta siirtyneet asiakas- ja potilasasiakirjat siirtyivät sen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä vastaavalle toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueeseen kunta kuuluu.

Asian selvittämisen kannalta välttämättömien tietojen luovuttamiseen hyvinvointialueelta kunnalle sovelletaan asiakastietolain säännöksiä. Asiakastietolain 6 §:n mukaan vaitiolovelvollisuudesta ja salassapidosta saa poiketa asiakkaan suostumuksella tai jos siitä on laissa säädetty. Asiakastietolaissa ei ole muuta kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden asiakas- ja potilastietojen takaisinluovuttamiseen soveltuvaa säännöstä. Julkisuuslain 29 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle, mutta tämäkään lainkohta ei sovellu yllä kuvattuun tilanteeseen. Hyvinvointialue ei siten voisi luovuttaa asiakasta koskevia asiakas- ja potilastietoja kunnalle ilman asiakkaan suostumusta. Tästä seuraa, että korvausvaatimusta tai hyvitystä ei voitaisi ilman asiakkaan antamaa suostumusta ratkaista siinä viranomaisessa, jolle asian käsittely kuuluisi. Julkisuuslain asianosaisasemaa koskevia säännöksiä voitaisiin tilanteessa mahdollisesti soveltaa, jos esim. lainvalvoja olisi hyvitysesityksessään edellyttänyt hyvinvointialuetta selvittämään asiaa kunnan kanssa, jolloin kunnalla voitaisiin katsoa olevan oikeus saada tiedot asianomistajan asemassa. Asiaan liittyvää lainsäädäntöä tulisi selkeyttää.

Salassapidon lakkaaminen

Lakiehdotuksen 38 §:ssä säädettäisiin salassapidon lakkaamisesta. Ehdotetun pykälän 2 momentissa todetaan, että yksityiselämän suojaamiseksi 28 §:n 1 momentin 24–35 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon tai niitä vastaavan muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tai muun lain nojalla salassa pidettäväksi määrätyn tiedon salassapitoaika on 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota tieto koskee tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuotta. Ehdotus vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Kuitenkin on olemassa erityissääntelyä, jossa salassapitoajasta voidaan säätää julkisuuslaista poikkeavasti. Esimerkiksi laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä (703/2023) on 4 §:ssä säädetty, että sosiaali- ja terveydenhuollon tiedot ovat pysyvästi salassa pidettäviä. Salassapidon pysyvyys on ehdoton, riippumatta julkisuuslain salassapidon lakkaamista koskevasta sääntelystä. Kun ehdotetun 28 §:n 1 momentin 25 kohta sisältää nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon tietoja koskevan salassapitoperusteen, voisi sääntelyn selkeyttämiseksi olla hyödyllistä, että säännökseen otettaisiin lisäys liittyen siihen, että salassapidon lakkaamisesta voidaan säätää myös erityislaeissa.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Kyseessä on julkisuuslain kokonaisuudistus. Työryhmän tehtäviin ei kuitenkaan kuulunut salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu. Tämä on puute, joka tulisi korjata julkisuuslain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelussa. Salassapitoperusteiden yksityiskohtaiselle tarkastelulle on tarve jo senkin vuoksi, että työryhmän mietinnössä ehdotetaan lain soveltamisalan laajentamista.

Mietinnössä ei ehdoteta erillistä sääntelyä ennakkollisille tietopyynnöille. Julkisuuslakiin tarvitaan säännökset pyynnön voimassaolon ajallisesta rajaamisesta, jotta julkisuusperiaate toteutuu, mutta myös viranomaisen voi työskennellä tehokkaasti. Sääntely tietopyynnön yksilöinnistä taikka työryhmän ehdotus kohtuuttomista tietopyynnöistä (lakiehdotuksen 16 §:n 5 mom.) ei ole riittävää lain soveltamisen kannalta tietopyyntötilanteissa. On mahdollista esimerkiksi, että asiakas pyytää jäljennökset kaikista hyvinvointialueella käyttämistään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista pyyntöä seuraavan kuuden kuukauden ajalta. Käytännössä hyvinvointialueen olisi hankalaa arvioida pyynnön kohtuuttomuutta ennakkollisen tietopyynnön osalta, koska ei ole tiedossa, kuinka paljon asiakas käyttäisi palveluita ja kuinka montaa kertaa tietopyyntöasiaa jouduttaisiin käsittelemään hyvinvointialueella. Lisäksi käytännössä ongelmaksi muodostuisi myös ennakkollisen tietopyynnön kirjaaminen tietojärjestelmiin ja käytännön toteuttaminen. Lisäksi on huomioitava, että lakiehdotuksen kaikki menettelysäännökset eivät sanamuotonsa perusteella soveltuisi ennakkolisiin tietopyyntöihin. Esimerkiksi lakiehdotuksen 18 §:n perusteella tietopyyntö olisi käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto viranomaisen asiakirjasta olisi annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun asian ratkaiseva viranomaisen olisi saanut yksilöidyn tietopyynnön.

Työryhmä on arvioinut mietinnössään ehdotusta, jossa jokainen viranomaisen olisi velvoitettu nimeämään henkilöstöstään asiantuntija, jonka tehtävänä olisi antaa viranomaisen henkilöstölle neuvontaa julkisuuslain soveltamisessa sekä edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Työryhmä on päätenyt mietinnössään siihen, ettei asiantuntijan nimeämistä velvoittavaa säännöstä ole perusteltua sisällyttää ehdotettuihin säännöksiin. Hyvinvointialue ei näe tarvetta tällaiselle lainsäädännölle sote-sektorilla etenkin, kun otetaan huomioon tiedonhallintalain 4 §:ssä säädetty tiedonhallintayksikön johtoon kohdistuvat velvoitteet tiedonhallinnan järjestämisestä sekä asiakastietolain 7 §:ssä säädetty palvelunantajan vastaavan johtajan velvoite antaa kirjalliset ohjeet asiakastietojen käsittelystä ja noudatettavista menettelytavoista sekä velvoite huolehtia henkilökunnan riittävästä asiantuntemuksesta ja osaamisesta asiakastietojen käsittelystä.

Sosiaalihuollossa haasteeksi ovat muodostuneet tilanteet, joissa olisi tarpeen salata hallintolain mukaisen kuulemisen taikka hallintopäätöksen tiedoksiannon yhteydessä jotakin tietoa asianosaiselta tai asiaan osalliselta. Lakiehdotuksen 4 luku sisältäisi voimassa olevaa lakia vastaavasti keskeiset menettelylliset säännökset laissa tarkoitetun tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen. Ehdotuksen 16 § vastaisi keskeisesti voimassa olevan lain 14 §:ää. Voimassa olevan lain 14 §:ssä säädetty menettelysäännökset liittyvät siihen menettelyyn, jota viranomaisen on noudatettava

tietopyynnön yhteydessä. Pykälä ei sellaisenaan sovellu tilanteisiin, joissa viranomaisen arvioi voimassa olevan julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa säädetyn perusteen asianosaisen tiedonsaannin epäämisestä soveltuvan hallintolaissa säädetyn kuulemis- ja tiedoksiantovelvollisuuden toteuttamisen yhteydessä. Ehdotetun lain 4 luku ei selvennä oikeustilaa tältä osin.

Sosiaalihuollossa esimerkiksi tiettyjen lastensuojelutoimenpiteiden asiaan osallisten joukko on laaja. Lastensuojelulain ja hallintolain säännösten nojalla asiaan osallisille (mm. lapsen vanhempi, joka ei ole huoltaja) on varattava hallintolain mukainen tilaisuus tulla kuulluksi ja heille on itsenäisen muutoksenhakuoikeuden johdosta annettava tiedoksi asiassa tehtävä päätös. Hallintolain mukaan asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Yksittäisissä tilanteissa voi olla ilman asiaan osallisen esittämää varsinaista tietopyyntöä välttämätöntä evätä asiaan osalliselta tieto jostakin lapsen salassa pidettävästä asiakastiedosta.

Asianosaisen tai muun asiaan osallisen oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi uuden julkisuuslain säätämisen yhteydessä tulisi selkiyttää julkisuuslain menettelysäännösten suhde hallintolain kuulemis- ja tiedoksiantovelvollisuuteen ja säätää noudatettavasta menettelystä, jos asianosaisen tai asiaan osallisen tiedonsaantioikeutta on välttämätöntä rajoittaa ilman varsinaista tietopyyntöä lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa säädetyllä perusteella.

Leppäharju Saara
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue - Hyvinvointialuejohtaja Sanna Svahn,
16.2.2024 § 12