

Julkisuuslain ajantasaistaminen

Työryhmän mietintö



Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32

Julkisuuslain ajantasaistaminen

Työryhmän mietintö

Oikeusministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-400-005-5

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Julkisuuslain ajantasaistaminen Työryhmän mietintö

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:32		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t Kieli	Liisa Leppävirta, Heidi Mäntylä, Petteri Jartti suomi	Sivumäärä	316

Tiivistelmä

Oikeusministeriö asetti ajalle 22.1.2021–30.06.2023 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella julkisuuslain ajantasaistamiseksi tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset. Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.10.2023 asti.

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki, jolla pyritään saavuttamaan nykyistä selkeämpi ja toimivampi viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevä yleislaki, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin.

Ehdotuksella laajennettaisiin julkisuuslain soveltamisalaa julkisen hallintotehtävän hoitamisessa. Lisäksi mietinnössä ehdotetaan lain organisatorisen soveltamisalan laajentamista siten, että lakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytär-säätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Ehdotuksella selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin julkisuuslain sääntelyä. Erityisesti selkeytettäisiin tietopyyntöjen käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä suhteessa voimassa olevaan lakiin ja täsmennettäisiin tiedonsaantioikeuden kohdetta määrittävää viranomaisen asiakirjan määritelmää. Lisäksi ehdotetaan menettelysäännöksiä, joilla voitaisiin varmistaa henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla. Ehdotuksella myös ajantasaistettaisiin ja osin muutettaisiin voimassa olevaan lakiin sisältyviä salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä.

Mietintöön liittyy Suomen Kuntaliitto ry:n, maa- ja metsätalousministeriön ja Finanssiala ry:n edustajien eriävät mielipiteet sekä sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön edustajien lausumat.

Asiasanat julkisuus, julkisuusperiaate, perusoikeudet, tietosuoja, hallinto-oikeus (oikeudenala), avoimuus

ISBN PDF 978-952-400-005-5 **ISSN PDF** 2490-1172

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-005-5>

Uppdatering av offentlighetslagen Arbetsgruppens betänkande

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2023:32		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Liisa Leppävirta, Heidi Mäntylä, Petteri Jartti	Sidantal	316
Språk	finska		

Referat

Justitieministeriet tillsatte för mandatperioden 22 januari 2021–30 juni 2023 en arbetsgrupp med uppgift att bereda förslag till lagstiftningsändringar som behövs för att uppdatera offentlighetslagen. Mandatperioden förlängdes till den 31 oktober 2023.

I betänkandet föreslås det att det stiftas en ny offentlighetslag. Målet är en tydligare och mer fungerande allmän lag som reglerar offentligheten i myndigheternas verksamhet. Lagen ska främja öppenheten i samhället och motsvara kraven i dagens samhälle.

Genom förslaget utvidgas offentlighetslagens tillämpningsområde när det gäller skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter. I betänkandet föreslås också att lagens organisatoriska tillämpningsområde utvidgas så att lagen tillämpas på samfund eller stiftelser som kontrolleras av ett offentligt samfund, ett statligt affärsverk eller flera offentliga samfund tillsammans och på dottersammanslutningar och dotterstiftelser som kontrolleras av dessa till den del de bedriver annan verksamhet än ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Genom förslaget förtydligas och uppdateras bestämmelserna i offentlighetslagen. I synnerhet bestämmelserna om förfaranden vid behandling av begäranden om information förtydligas i förhållande till den gällande lagen. Därtill preciseras definitionen av myndighetshandling som omfattas av rätten att få uppgifter. Dessutom föreslås det förfarandebestämmelser som ska säkerställa att skyddet för personuppgifter och offentlighetsprincipen samordnas på det sätt som EU:s allmänna dataskyddsförordning möjliggör. Genom förslaget uppdateras och delvis ändras också de bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter som ingår i den gällande lagen.

I betänkandet ingår avvikande meningar av företrädare för Finlands Kommunförbund rf, jord- och skogsbruksministeriet och Finanssiala ry och uttalanden av företrädare för inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet.

Nyckelord offentlighet, offentlighetsprincipen, grundläggande fri- och rättigheter, dataskydd, förvaltningsrätt (rättsområde), öppenhet

ISBN PDF 978-952-400-005-5 **ISSN PDF** 2490-1172

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-005-5>

Sisältö

Oikeusministeriölle	7
1 Asian tausta ja valmistelu	11
1.1 Tausta	11
1.2 Valmistelu.....	13
2 Nykytila ja sen arviointi	16
2.1 Yleistä nykytilasta ja kehittämistarpeista	16
2.2 Lain soveltamisala.....	18
2.2.1 Julkisen hallintotehtävän hoitaminen	19
2.2.2 Julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt.....	28
2.2.3 Soveltamisalan laajentamiseen liittyviä eräitä erityiskysymyksiä	40
2.2.4 Julkisten varojen käyttö.....	44
2.3 Viranomaisen asiakirja sääntelyn kohteena	46
2.4 Lain menettelysäännökset.....	49
2.5 Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen	51
2.6 Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen edellytykset.....	56
2.7 Julkisuusperiaatteen noudattaminen ja seuraamukset.....	58
3 Tavoitteet	59
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	59
4.1 Keskeiset ehdotukset	59
4.2 Pääasialliset vaikutukset	61
4.2.1 Lain soveltamisalan laajentaminen	61
4.2.1.1 Yritysvaikutukset.....	61
4.2.1.2 Muut taloudelliset vaikutukset	63
4.2.1.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	65
4.2.2 Lain ajantasaistaminen ja selkeyttäminen	68
4.2.3 Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen	71
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	73
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	73
5.1.1 Lain soveltamisalan laajentaminen	73
5.1.2 Lain ajantasaistaminen ja selkeyttäminen	76
5.1.3 Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen	80
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	82
5.2.1 Julkisuussääntelyn soveltamisala.....	82
5.2.2 Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen	86

6	Säännökohtaiset perustelut	90
7	Lakia alemman asteinen sääntely	243
8	Voimaantulo	244
9	Toimeenpano ja seuranta	244
10	Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys	245
	10.1 Lähtökohdat	245
	10.2 Julkisuusperiaate ja sananvapaus	246
	10.3 Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen	250
	10.3.1 Yleisen tietosuojasetuksen kansallinen liikkumavara	252
	10.3.2 Arkaluonteiset henkilötiedot	255
	10.3.3 Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö	257
	10.3.4 Yleisen edun mukainen tavoite ja oikeasuhtaisuus	260
	10.3.5 Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeaminen	263
	10.3.6 Suostumus	264
	10.4 Oikeusturva	268
	10.5 Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset	271
	10.6 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja virkavastuu ..	274
	10.7 Asetuksenantovaltuus	278
	10.8 Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta	279
	Lakiehdotus	280
Liite 1.	Eriävät mielipiteet	302
Liite 2.	Lausumat	313

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 22.1.2021 työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän tavoitteena oli ajantasaistaa julkisuussäntelyä siten, että tuloksena olisi nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia. Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida julkisuuslain soveltamisalan riittävyttä ja ajantasaisuutta erityisesti ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet.

Työryhmän tuli laatia mietintönsä lainsäädännön muutosehdotuksia koskeva osa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän työskentely

Työryhmän toimikausi oli 22.1.2021–30.6.2023. Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.10.2023 asti.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin professori Olli Mäenpää. Työryhmän jäseninä olivat lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi 22.3.2022 asti, hallitussihteeri Heidi Alajoki välillä 22.3.2022–15.8.2022 ja hallitusneuvos Piritta Sirvio 15.8.2022 alkaen valtioneuvoston kansliasta, tietohallintopäällikkö Jyrki Paloposki ulkoministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen 11.9.2022 asti ja lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta 12.9.2022 alkaen oikeusministeriöstä, hallintolakimies Tiina Mantere sisäministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Kostu Honkanen puolustusministeriöstä, hallitusneuvos Karri Safo valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Juho-Antti Jantunen opetus- ja kulttuuriministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Kirsi Taipale 5.6.2022 asti ja 1.2.2023 alkaen, hallitusneuvos Terhi Sunnari ajalla 6.6.2022–31.1.2023 maa- ja metsätalousministeriöstä, ylitarkastaja Saara Kulmala liikenne- ja viestintäministeriöstä, hallitusneuvos Kari Klemm työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallintoylijohtaja Jaana Koski 25.5.2021 asti, hallitusneuvos Joni Komulainen ajalla 25.5.2021–18.1.2023, hallitusneuvos Kalle Tervo 18.1.2023 alkaen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, erityisasiantuntija Maija Seppälä ympäristöministeriöstä, johtava lakimies Ida Sulin Suomen Kuntaliitto ry:stä, johtava lakimies Piritta Poikonen Finanssiala ry:stä, lakimies Tytti Oras Suomen Journalistiliitto ry:stä ja professori Leo Lahti Open Knowledge Finland ry:stä. Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin oikeusneuvos Juha Lavapuro

korkeimmasta hallinto-oikeudesta, esittelijäneuvos (1.6.2023 alkaen apulaisoikeusasiamies) Mikko Sarja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta sekä kansliapäällikkö Tuula Majuri Oikeuskanslerinvirastosta.

Työryhmä kokoontui 34 kertaa.

Julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamisen selvittämistä ja arviointia varten asetettiin erillinen alaryhmä. Alaryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida sekä luonnostella työryhmälle ratkaisuvaihtoehtoja julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevista erityiskysymyksistä. Alaryhmän puheenjohtajaksi nimettiin professori Olli Mäenpää. Jäseninä olivat hallitussihteeri Heidi Alajoki 25.5.2021 asti ja hallitusneuvos Ilpo Nuutinen 25.5.2021 alkaen valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen 11.9.2022 asti ja lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta 12.9.2022 alkaen oikeusministeriöstä, erityisasiantuntija Anu Rajamäki valtiovarainministeriöstä, toimittaja Jarno Liski Tutkivan journalismin yhdistys ry:stä, hallituksen jäsen Klaus Krokfors Transparency International Suomi ry:stä, johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff Suomen Kuntaliitto ry:stä. Asiantuntijoiksi nimettiin johtaja Karoliina Kiuru Eläketurvakeskuksesta, lakiasianpäällikkö Visa Kronbäck Vakuutuskeskuksesta, lakimies Antti Kivipuro Fingrid Oyj:sta, hallintojohtaja Risto Huopaniemi Finnvera Oyj:sta, Legal Counsel Riikka Korvenoja Traffic Management Finland Oy:sta, lakiasian päällikkö Anneli Tiainen Suomen Vesilaitosyhdistys ry:stä ja lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen oikeusministeriöstä.

Alaryhmä kokoontui 17 kertaa.

Työryhmän ja alaryhmän sihteereinä toimivat seuraavat oikeusministeriön virkamiehet: lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen 11.9.2022 asti, lainsäädäntöneuvos Leena Morri 12.5.2021 asti, lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta 13.9.2021 alkaen, hallitussihteeri Anna Saarela 22.12.2021 asti, lainsäädäntöneuvos Heidi Alajoki 25.5.2021–31.12.2021, erityisasiantuntija Heidi Mäntylä 22.3.2022 alkaen ja neuvotteleva virkamies Petteri Jartti 1.1.2023 alkaen.

Työryhmän laatima mietintö

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki. Ehdotuksen mukaan lain organisatorista soveltamisalaa laajennettaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sekä julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytarsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Ehdotuksella selkeytettäisiin tietopyyntöjen käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä sekä viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan suhdetta yhteensovittamalla henkilötietojen suoja ja

julkisuusperiaate EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla. Ehdotuksella lisäksi täsmennettäisiin viranomaisen asiakirjan määritelmää sekä selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin muutoinkin sääntelyä.

Saatuana työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2023

Olli Mäenpää

Liisa Leppävirta

Piritta Sirvio

Jyrki Paloposki

Tiina Mantere

Kosti Honkanen

Karri Safo

Juho-Antti Jantunen

Kirsi Taipale

Saara Kulmala

Kari Klemm

Kalle Tervo

Maija Seppälä

Ida Sulin

Piritta Poikonen

Tytti Oras

Leo Lahti

Juha Lavapuro

Mikko Sarja

Tuula Majuri

Heidi Mäntylä

Petteri Jartti

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisuuslaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki. Samalla kumottaisiin voimassa oleva laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Esityksellä pyritään saavuttamaan nykyistä selkeämpi ja toimivampi viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevä yleislaki, jolla edistetään perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen toteutumista, yhteiskunnan avoimuutta ja vastataan nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin.

Esityksellä ehdotetaan laajennettavan julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa. Ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin jatkossa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltaminen kohdistuisi ainoastaan julkisen vallan käyttöön. Lisäksi lakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytarsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Esityksellä selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin julkisuuslain sääntelyä. Erityisesti esityksellä selkeytettäisiin tietopyyntöjen käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä suhteessa voimassa olevaan lakiin ja täsmennettäisiin tiedonsaantioikeuden kohdetta määrittävää viranomaisen asiakirjan määritelmää. Esityksessä ehdotetaan lisäksi menettelysäännöksiä, joilla voitaisiin turvata henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla. Esityksellä myös ajantasaistettaisiin ja osin muutettaisiin voimassa olevaan lakiin sisältyviä salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan _____ .

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Tiedolla on merkittävä asema yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sekä yksilöiden ja yhteisöjen välisessä vuorovaikutuksessa. Yleisesti tietoon, sen saatavuuteen, käyttöön ja luovutettavuuteen liittyvät oikeudet määrittelevät osaltaan julkishallinnon toiminnan, julkisen vallankäytön sekä niihin kohdistuvan valvonnan perusteita ja luovat siten mahdollisuuden arvioida ja keskustella viranomaistoiminnan hyväksyttävyydestä. Julkisuusperiaate liittyy historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomais-toiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys (HE 309/1993 vp, s. 58).

Perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuusperiaate on näin ollen Suomen perustuslakiin kirjattu perusoikeus.

Julkisuusperiaatteen toteuttamista sääntelee keskeisesti yleislain tasolla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*), joka tuli voimaan 1.12.1999. Aikanaan julkisuuslailla toteutetun asiakirjajulkisuussääntelyä koskevan kokonaisuusuudistuksen tavoitteena oli muun muassa selkeyttää julkisuusperiaatteen soveltamisalaa, lisätä valmistelun julkisuutta, yhdenmukaistaa salassapidon perusteita ja määrittellä viranomaisten velvoitteet edistää tiedonsaantia.

Julkisuusperiaatteen keskeisenä tehtävänä on osallistumisoikeuksien toteutumisen turvaaminen, hallinnon valvonnan mahdollistaminen sekä julkishallinnon toiminnan luotettavuuden ja siihen kohdistuvan luottamuksen lisääminen. Julkishallinnolta vaaditaan sellaista toimintaa, joka on omiaan synnyttämään luottamusta. Tämä edellyttää sitä, että hallinto toimii asianmukaisesti ja ilman epäasiallisia vaikuttimia ja että tehtäviä hoitavat ovat luotettavia ja puolueettomia. Yleiset tiedonsaantioikeudet ovat merkittäviä viranomaistoiminnan luottamuksen ja asianmukaisuuden turvaamisessa. Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin edellytyksiin ja perusoikeuksiin kuuluu, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin.

Voimassa olevan julkisuuslain lähtökohdat ja keskeiset sääntelyratkaisut ovat kestäneet lähtökohtaisesti hyvin aikaa. Sääntelyn toimivuutta on viimeksi tarkasteltu kokonaisuutena vuosituhannen alussa. Voimassa olevasta julkisuuslaista on kertynyt runsaasti soveltamiskokemusta ja huomattava määrä tuomioistuimien ja ylimpien laillisuusvalvojen tulkintakäytäntöä. Näiden myötä on noussut esiin eri tyyppisiä lainsäädännön selkeyttämis- ja kehittämistarpeita. Lisäksi julkisuuslain soveltamiseen läheisesti liittyvässä muussa informaatio-oikeudellisessa sääntelyssä, kuten tietosuoja-sääntelyssä, on tapahtunut muutoksia, jotka aiheuttavat myös julkisuuslain osalta uudelleenarvioinnin ja selkeyttämisen tarvetta. Sääntelyyn liittyvistä uudistamistarpeista osa on luonteeltaan teknisiä ja osa edellyttää syvällisempää sääntelyn sisällön ja rakenteen toimivuuden arviointia.

Oikeusministeriö teetti julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyen esiselvityksen vuonna 2019.¹ Selvitys koostui oikeustieteen kandidaatti Anna-Riitta Wallinin laatimasta julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä sekä oikeustieteen tohtori Marjut Salokanteleen yleisten asiakirjojen julkisuutta Ruotsissa koskevasta selvityksestä. Selvityksessä arvioitiin julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin toimijoihin ja julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Selvitys lähetettiin lausuntokierrokselle. Lausunnoista on laadittu [lausuntotivistelmä](#). Kaikki lausunnonantajien lausunnot löytyvät [lausuntopalvelusta](#).

Julkisuuslain ajantasaistamista koskeva työ käynnistettiin pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella. Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallituskaudella arvioidaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskemaan julkisen sektorin omistamia tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä. Hallitusohjelman mukaan hallituskaudella selvitetään myös tarve ajantasaistaa julkisuuslaki koskemaan asiakirjakohtaisuuden lisäksi tietoa laajemmin. Hallitusohjelmakirjausten mukaan tulee lisäksi selvittää mahdollisuudet nykyistä selkeämpiin seuraamuksiin julkisuuslain rikkomisesta, ja julkisuuslain noudattamista tulee kirjauksen mukaan vahvistaa tiukentamalla viranomaisten velvollisuutta julkisuuslain ja sitä koskevan oikeuskäytännön julkisuusmyönteiseen noudattamiseen.

Ajantasaistamistyön taustana on toiminut myös valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020–2023, jossa mainitaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen arviointi osana korruption ja väärinkäytösten torjunnan tehostamista osaamisen, valvonnan ja avoimuuden keinoin.

1 Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen; [Oikeusministeriön julkaisu](#), [Selvityksiä ja ohjeita 2019:31](#).

Julkisuuslain ajantasaistamista koskeva työ jatkui pääministeri Petteri Orpon hallituskaudella. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan oikeuslaitos, kansalaisyhteiskunta, osallistava demokratia ja luotettava julkinen viranomaistoiminta luovat perustan luottamuksen yhteiskunnalle ja turvalliselle arjelle. Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää toimivaa ja avointa hallintoa, jossa panostetaan jatkuvuuteen ja johdonmukaisiin toimintatapoihin. Kansalaisten ja viranomaisten välisessä suhteessa vaalitaan hyvän hallinnon periaatteita.

1.2 Valmistelu

Oikeusministeriö asetti 22.1.2021 tekemällä päätöksellään työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän tavoitteena oli ajantasaistaa julkisuussäätelyä siten, että tuloksena olisi nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia. Työryhmän toimikausi oli 22.1.2021–30.6.2023. Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.10.2023 asti.

Työryhmän tehtävänanto on ollut kaksijakoinen. Ensiksi työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia. Huomiota oli muun muassa kiinnitettävä käytännön soveltamisen haasteisiin, digitalisaatioon liittyviin muutostarpeisiin, lain ymmärrettävyyteen ja säännösten selkeyttämistarpeisiin sekä kokonaisuutena arvioitava myös oikeusturvan ja seuraamusten merkitystä julkisuusperiaatteen toteutumisessa. Tehtävänantoon kuului myös selvittää mahdollisuudet selkeyttää viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta. Lisäksi myös salassapitosäännösten muotoilusta ja rakenteesta seuraavia epäkohtia tuli tarkastella. Sen sijaan salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät kuuluneet työryhmän tehtävänantoon, vaan salassapitosäätelyä koskeva mahdollinen uudistaminen jää työryhmän asettamispäätöksen mukaan toteutettavaksi myöhemmin.

Toiseksi työryhmän tehtävänä on ollut selvittää ja arvioida julkisuuslain soveltamisalan riittävyyttä ja ajantasaisuutta erityisesti ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet. Työryhmän työn tueksi asetettiin alaryhmä, joka arvioi ja luonnosteli työryhmälle ratkaisuvaihtoehtoja soveltamisalan laajentamista koskevista erityiskysymyksistä. Tarkastelu tuli tehdä asiassa aiemmin tehty selvitys ja sen lausuntopalaute huomioon ottaen. Soveltamisalan laajentamistarpeita ja laajentamisen vaikutuksia tuli arvioida erityisesti suhteessa a) perustuslain 124 §:n nojalla julkista hallintotehtävää hoitaviin b) kokonaan julkisyhteisön tai julkisyhteisöjen suorassa tai välillisessä omistuksessa oleviin yhteisöihin ja muihin kuntakonserneihin kuuluviin yhteisöihin sekä näihin asemansa ja rahoituksensa puolesta rinnastuviin yhteisöihin, säätiöihin ja yhdistyksiin. Lisäksi tuli kartoittaa soveltamisalan laajentamiseen liittyvät rajaustarpeet sekä arvioida julkisten varojen käytön merkitystä soveltamisalan määrittäjänä. Tarkastelussa oli myös huomioitava yhteisöjen ja säätiöiden

toiminnan luonne sekä erityisesti kuntaomisteisten yhtiöiden erilaiset toimialat ja muodot sekä ratkaisuvaihtoehtojen markkinavaikutukset ja vaikutukset yritysten kilpailuasemaan. Kokonaisuuden arvioinnissa oli otettava huomioon myös vaihtoehtoisia avoimuuden edistämisen keinoja ja niiden merkitys sekä arvioida voimassa olevan lain viranomaisen toimeksiantoa koskevan sääntelyn toimivuus ja ajantasaisuus sekä muut soveltamisalaan liittyvät muutostarpeet.

Työryhmän tehtävänä oli laatia mietintönsä lainsäädännön muutosehdotuksia koskeva osa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän ja alaryhmän kokousten pöytäkirjat sekä alaryhmän laatima soveltamisalan laajentamista koskeva muistio ovat saatavissa valtioneuvoston hankeikkunasta ([OM083:00/2020](#)).

Asettamispäätöksen mukaisesti työryhmän on tullut työnsä alkuvaiheessa myös selvittää, miltä osin laillisuusvalvonnassa esiin nousseet kiireelliset muutostarpeet voidaan erottaa valmisteltavaksi erikseen muuta uudistamistyötä nopeammalla tahdilla. Työryhmä päätti, että rikosasioissa sovellettavien salassapitoperusteiden selkeyttämiseen liittyvä muutostarve valmistellaan erikseen kiireellisesti. Asiaa koskeva hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella 12.8.2022–23.9.2022. Ruotsinkielisen aineiston lausuntokierrosta jatkettiin 13.10.2022 asti. Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta ([HE 273/2022 vp](#)) annettiin eduskunnalle 18.11.2022. Esityksen tarkoituksena oli pyrkiä selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisätä kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. Esitys raukesi kuitenkin eduskunnassa keväällä 2023. Koska edellä mainittu esitys on jo irtaantunut jatkovalmisteluun erillisenä muusta julkisuuslain ajantasaistamista koskevasta työryhmän työstä ja sen osalta on järjestetty erillinen lausuntokierros, ei asiaa käsitellä uudelleen tämän mietinnön yhteydessä tarkemmin. Kyseiseen esitykseen liittyvät valmisteluasiakirjat ovat saatavissa valtioneuvoston hankeikkunassa ([OM056:00/2022](#)).

[Lausuntokierrokset ja muut kuulemistilaisuudet](#)

Työryhmän työn alkuvaiheessa järjestettiin lausuntokierros julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteutumiseen liittyvistä kokemuksista. Kysely toimitettiin laajasti viranomaisille, medialle sekä taloudellisille toimijoille. Työryhmä sai myös toimikautensa alussa alustukset työryhmän asiantuntijoina toimivien laillisuusvalvojien ja korkeimman hallinto-oikeuden edustajilta keskeisistä havainnoista lain soveltamiseen liittyvistä haasteista. Julkisuuslain ajantasaistamista valmisteleva työryhmä keräsi lisäksi työn alussa ota.kantaa.fi-palvelun kautta kansalaisilta lausuntopalautetta julkisuuslain soveltamisesta ja sen kehittämistarpeista. Työryhmä sekä julkisuuslain soveltamisalan laajentamista arvioinut alaryhmä ovat toimikautensa aikana kutsuneet eri tahoja kokouksiin kuultavaksi sekä

järjestäneet työpajoja kuullakseen laajemmin julkisuuslakia soveltavia ja soveltamisalan mahdollisen laajennuksen myötä soveltamisalaan tulevia organisaatioita julkisuuslain uudistamista koskevista kysymyksistä.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyen alaryhmän kokouksissa kuultavana on ollut edustajia seuraavista organisaatioista; valtioneuvoston kanslia, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Lapin yliopisto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, Helsingin kaupunki, Eläketurvakeskus, Finanssiala ry, Tampereen kaupunki, Helen Oy, Kemin Energia ja Vesi Oy, Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Finavia Oyj, Suomen Erillisverkot Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Transparency International Suomi ry, Finanssivalvonta ja IA Insight Oy. Teemat ja kuultavina kulloinkin olleet tahot ilmenevät tarkemmin alaryhmän kokousten pöytäkirjoista. Osana alaryhmän työtä 13.10.2022 järjestettiin työpaja, johon ilmoittautui lähes 140 osallistujaa. Työpajassa keskusteltiin erityisesti soveltamisalan laajentamisen käytännön vaikutuksista ja esimerkiksi salassapitoperusteiden riittävydestä, mikäli soveltamisalaa laajennettaisiin. Lisäksi alaryhmä on työnsä aikana saanut kirjallisia kommentteja alaryhmän jäsenten ja asiantuntijoiden edustamilta toimijoilta ja omistajaohjauksessa olevilta yhtiöiltä.

Osana päätyöryhmän työtä järjestettiin 9.3.2022 työpaja, jossa keskusteltiin erityisesti henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamisesta, asiakirjan määritelmästä ja asiakirjapyyntöjen toteuttamiseen liittyvistä menettelyistä. Työpajan alustajina olivat tietosuojavaltuutetun lisäksi edustajat Vantaan kaupungilta, Suomen Tietotoimistosta, Ruokavirastosta ja Suomen Kuntaliitosta. Työpajaan ilmoittautui yli 200 osallistujaa. Päätyöryhmä on myös kuullut erikseen tietosuojavaltuutettua henkilötietojen suojan ja julkisuuden yhteensovittamisesta koskevasta teemasta. Lisäksi päätyöryhmä on kuullut eräistä työryhmässä esillä olleista erityiskysymyksistä edustajia valtiovarainministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja Kansallisarkistosta. Teemat ja kuultavina kulloinkin olleet tahot ilmenevät tarkemmin työryhmän kokousten pöytäkirjoista.

Ehdotettujen muutosten suhde muuhun sääntelyyn

Työryhmä on laatinut lainsäädännön muutosehdotuksia koskevan osan mietinnöstä hallituksen esityksen muotoon. Myös yleisperustelut on laadittu hallituksen esityksen laatimishojien rakenteen mukaisesti. Työryhmä on valmistellut ehdotetut muutokset vain julkisuuslakiin. Erityisesti lain organisatorista soveltamisalaa koskevien muutosten aiheuttamat tarpeet muuttaa julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan lain (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) soveltamisalaa tulisi arvioida jatkovalmistelussa. Lisäksi muuhun lainsäädäntöön sisältyy lukuisia viittauksia voimassa olevaan lakiin, joiden muutostarpeet on arvioitava. Julkisuuslain uudistamishankkeen kanssa samanaikaisesti on ollut vireillä arkistolain (831/1994) uudistaminen, joka voi myös edellyttää näiden kahden säädöksen välisen suhteen arviointia jatkovalmistelussa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä nykytilasta ja kehittämistarpeista

Julkisuuslaki sisältää yleissäännökset oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjoista. Julkisuuslain lähtökohtana on julkisuusperiaate, eli jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Laki kohdistuu julkisuusperiaatteen kannalta keskeiseen viranomaisilla olevaan aineistoon, eli asiakirjoihin, jotka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka jotka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Julkisuuslaissa säädetään kaikkia viranomaisia velvoittavasti oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Tiedonsaantioikeuden ulottuvuuden määrittelyn kannalta keskeisiä ovat myös viranomaisen asiakirjan käsitteen ja viranomaisen asiakirjan julkiseksitulon ajankohtaa koskevat säännökset. Lain menettelysäännökset koskevat asiakirjojen pyytämistä ja antamista. Näiden lisäksi laki sisältää säännökset salassapitovelvoitteista ja salassapidosta poikkeamisesta ja lakkaamisesta. Laissa säädetään viranomaiselle myös erilaisia viestintä- ja tiedottamisvelvollisuuksia.

Julkisuuslain perusratkaisut ovat kestäneet hyvin aikaa, jonka vuoksi säännöksiä ei ole aiemmin tarkasteltu kokonaisuutena vaan muutokset ovat olleet lähinnä pistemäisiä. Laajempi tarkastelu julkisuuslain säännöksistä tehtiin lain täytäntöönpanoa koskevan valtioneuvoston selonteon (VNS 5/2003 vp) perusteella, joka johti hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä kuntalain 50 §:n muuttamisesta (HE 20/2005 vp). Esityksen tavoitteena oli poistaa lainsäädäntöön liittyviä epäkohtia, jotka havaittiin julkisuuslain täytäntöönpanossa. Muutokset koskivat erityisesti tiedon antamisesta perittäviä maksuja ja eräitä salassapitoon liittyviä seikkoja.

Toinen laajempi muutos julkisuuslakiin on tehty tiedonhallintalain säätämisen yhteydessä. Julkisuuslaista ja sen nojalla annetusta viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvää tiedonhallintatapaa koskevasta asetuksesta (1030/1999) kumottiin hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset, joista säädetään nykyisin tiedonhallintalaissa. Tiedonhallintalaki on merkityksellinen myös julkisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta, koska tiedonhallintalain tavoitteena on varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi.

Voimassa olevaan julkisuuslakiin kohdistuu muutos- ja kehittämispaineita, jotka ovat nousseet esiin muun muassa laillisuusvalvojen ja tuomioistuinten ratkaisujen myötä. Korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2022 kertomuksen mukaan asiakirjajulkisuusasioita koskevat valitukset ovat viimeisinä vuosina lisääntyneet kyseisessä tuomioistuimessa.²

2 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2022, s. 20.

Voimassa oleva julkisuuslaki on valmisteltu noin 25 vuotta sitten. Muutospaineita kohdistuu erityisesti säännöksiin, jotka eivät vastaa nyky-yhteiskunnan toimintaympäristöä ja nykyaikaista tietojenkäsittelyä tai joihin on vuosien soveltamiskäytännön perusteella kohdistunut erityisiä tulkintaan liittyviä epäselvyyksiä. Työryhmän keräämässä palautteessa soveltamisen kannalta ongelmalliseksi on muun muassa koettu lain tulkinnanvaraisuus ja osin lain käsitteistön vanhentuminen. Myös muussa sääntelyssä, kuten tietosuojasääntelyssä, tapahtunut kehitys on hankaloittanut lain soveltamista. Sääntelyn ajantasaistaminen edistäisi julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden aiempaa parempaa toteutumista sekä hyvää hallintoa. Julkisuuslainsäädäntöön kohdistuvien muutostarpeiden luonne kuitenkin vaihtelee. Osa lain kehittämistarpeista edellyttää luonteeltaan teknisiä muutoksia ja osa periaatteellisempia ja syvempiä muutoksia sääntelyn sisältöön. Jäljempänä nykytilan kuvaukseen ja arviointiin on nostettu sellaiset keskeisimmät julkisuuslain säännökset, joiden sisällöllisiä muutostarpeita työryhmä on erityisesti arvioinut. Näiden lisäksi työryhmä ehdottaa useita pienempiä ja teknisluonteisempia muutoksia sääntelyyn sen selkeyttämiseksi.

Myös lain salassapitoperusteisiin liittyy yleisesti tarkastelu- ja arviointitarvetta, joka korostuu lain soveltamisalan laajentamista koskevien ehdotusten osalta. Salassapitoperusteiden kattavuutta suhteessa soveltamisalan laajentamista koskeviin ehdotuksiin on käsitelty tarkemmin jaksossa 2.2.3. Salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu ei kuitenkaan kuulunut työryhmän asettamispäätöksen mukaan sen tehtäviin, vaan se jää toteutettavaksi myöhemmin. Salassapitoperusteiden sisällöllisessä tarkastelussa olisi perusteltua arvioida tarkemmin erityisesti myös salassapidon lakkaamista koskevaa sääntelyä muun muassa sen sisällöllisistä, menettelyllisistä ja toimivaltakysymyksiin liittyvistä näkökulmista.

Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta

Asiakirjajulkisuutta sääntelevässä kansainvälisessä normistossa on tapahtunut kehitystä julkisuuslain voimassaolon aikana. Viranomaisten toiminnan julkisuutta kansainvälisesti sääntelee nykyisin Euroopan neuvoston viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva yleissopimus (Council of Europe Convention on Access to Official Documents CETS No. 205), eli niin sanottu Tromssan sopimus, joka tehtiin kesäkuussa 2009. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.12.2020. Kyseessä on ensimmäinen oikeudellisesti sitova viranomaistoiminnan julkisuutta koskeva kansainvälinen sopimus. Yleissopimus sisältää muun muassa asiakirjapyynnön tekemistä, käsittelyä sekä asiakirjan antamisen muotoa ja maksuja koskevia sitovia määräyksiä. Suomi on sopimuksen osapuoli.

Yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettiin voimaan viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetulla lailla (16/2015). Laki puolestaan saatettiin voimaan Suomessa 1.12.2020 valtioneuvoston asetuksella

(102/2020). Yleissopimus määrittelee julkisuuden vähimmäistason, mutta ei vaikuta sellaisten säännösten soveltamiseen, jotka koskevat yleissopimusta laajempaa oikeutta saada tietoja viranomaisten asiakirjoista. Voimassa olevan julkisuuslain sääntelyn on katsottu vastaavan sopimuksen määräyksiä. Sopimuksen määräykset on otettu huomioon muutoksia valmisteltaessa.

2.2 Lain soveltamisala

Voimassa olevan lain 4 §:ssä säädetään lain soveltamisalaan kuuluvista viranomaisista. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella tarkoitetaan 1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä 3) valtion liikelaitoksia 4) hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia sekä kunnallisia viranomaisia 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitos sekä muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa sekä 8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän, kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

Julkisuuslaissa tarkoitetun itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite viittaa oikeushenkilöihin, joiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään niitä koskevissa säädöksissä. Ne suorittavat niin sanotun välillisen julkisen hallinnon tehtäviä eli julkisia tehtäviä, jotka on uskottu varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolella oleville toimijoille. Itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat esimerkiksi Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos. Voimassa olevan lain mukaan Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia sovelletaan kuitenkin 4 §:n 2 momentin mukaisesti, vaikka ne toimintansa puolesta muutoin kuuluisivat lain 4 §:n 1 momentin mukaan soveltamisalaan itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina. Poikkeusta on voimassa olevan lain perusteluissa perusteltu sillä, että asiakirjojen julkisuus määräytyisi tällä tavalla samoin perustein työeläkelaitoksissa ja Eläketurvakeskuksessa (HE 30/1998 vp, s. 51). Tästä poikkeuksena on julkisten alojen eläkevakuuttaja Keva, jonka toiminta kokonaisuudessaan on julkisuuslain soveltamisalassa lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella.

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Lakia valmisteltaessa katsottiin, ettei ole tarpeellista luetella säännöksen nojalla lain soveltamisalaa yksityiskohtaisemmin. Julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta pidettiin parempaan lopputulokseen johtavana ratkaisuna sitä, että määrittely jää

yleislausekkeen varaan (HE 30/1998 vp, s. 52). Toimijoiden asiakirjat voivat olla julkisuuslain soveltamisalassa myös julkisuuslain 5 §:n 2 momentin sääntelyn perusteella, koska viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta.

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin perusteella julkisuuslakia ei kuitenkaan sovelleta julkista valtaa käyttävän yksityisen toimijan toimintaan kokonaisuudessaan, vaan lakia sovelletaan vain niihin asiakirjoihin, jotka muodostuvat julkisen vallan käytön yhteydessä. Laissa ei siten ole asetettu yksityiselle velvollisuutta antaa tietoja yleisölle silloin, kun sen toiminnassa ei ole kysymys laissa säädetystä tehtävästä ja julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käsitettä ei ole laissa määritelty, eikä käsitteelle ole annettavissa yleistä määritelmää. Sen keskeiseen sisältöön on kuitenkin katsottu kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Julkisen vallan käyttönä pidetään myös esimerkiksi etuuksien myöntämistä tai tutkintotodistuksen antamista. Julkisen vallan käytön käsite ei ole täysin yksiselitteinen, eikä kaikissa yhteyksissä ole yksinkertaista erottaa nimenomaan julkisen vallan käyttöön liittyviä asiakirjoja hoidettavaksi säädetyn julkisen tehtävän tai perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän kokonaisuudesta.

Yksityisoikeudellisessa muodossa toimintaansa harjoittavat toimijat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan lähtökohtaisesti vain silloin, kun ne käyttävät julkista valtaa. Sääntelyä ei siten sovelleta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan eikä muutoinkaan sellaiseen toimintaan, jolla voi olla jokin muu yleisen edun toteuttamiseen liittyvä tavoite. Julkisuuslaki säädettiin ennen kuin perustuslakiin omaksuttiin julkista hallintotehtävää koskeva sääntely. Hallinnon rakenne on osaltaan muuttunut julkisuuslain säätämisen ajasta myös yhtiöittämisen johdosta, kun julkishallinnon aikaisemmin hoitamia tehtäviä ja yleistä etua toteuttavia tehtäviä on annettu tai siirretty yksityisoikeudellisessa muodossa toimintaansa harjoittaville toimijoille. Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää ja arvioida julkisuuslain soveltamisalan riittävyttä ja ajantasaisuutta erityisesti ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet.

2.2.1 Julkisen hallintotehtävän hoitaminen

Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Pykälän sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Lähtökohta perustuslain 124 §:n sääntelyssä on se, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Hallintotehtävän antamisesta koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen edellyttää joustavaa järjestämistä eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava kuitenkin lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Julkinen hallintotehtävä oikeudellisena käsitteenä on perustuslain 124 §:stä sisältönsä saava käsite, jonka tyhjentävää sisältöä ei lähtökohtaisesti tule määritellä tavallisen lain säännösten kautta. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Hallintolain (434/2003) esitöissä on katsottu, että julkisiin hallintotehtäviin voi liittyä oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia. Julkinen hallintotehtävä viittaa muun muassa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä (HE 72/2002 vp, s. 48).

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi vain lailla tai lain nojalla, jolloin sen sisältö määräytyy kussakin tapauksessa sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Lainsäädännön toimivuuden kannalta on tärkeää, että lainsäätäjät osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä (HE 72/2002 vp, s. 49). Tehtävän sisältöä on tarpeen luonnehtia riittävästi lain esitöissä säädettäessä tehtävän antamisesta (ks. LaVL 10/2021 vp, s. 12-13). Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta. Lähtökohtana julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta voidaan pitää sitä, että toimija kykenee julkista hallintotehtävää koskevan lainsäädännön ja esitöiden perusteella arvioimaan, miltä osin se hoitaa julkista hallintotehtävää.

Julkisia hallintotehtäviä voivat hoitaa esimerkiksi lailla tehtävää hoitamaan perustetut yhteistyöelimet, julkisoikeudelliset yhdistykset tai esimerkiksi valtion erityistehtäväyhtiöt. Lain nojalla annetuilla julkisilla hallintotehtävillä tarkoitetaan esimerkiksi erilaisia toimialoja koskevan lainsäädännön nojalla annettuja tehtäviä, kuten esimerkiksi jätehuoltoa tai erilaisia neuvontaan tai lakien toimeenpanoon liittyviä tehtäviä, joita voivat hoitaa myös täysin yksityiset toimijat. Tehtäviin, jotka laissa katsotaan julkisiksi hallintotehtäviksi voi joissain tapauksissa liittyä tulkinnanvaraisuutta. Näin voi erityisesti olla silloin, kun tehtävän tarkan sisällön määrittely jää sopimuksen varaan. Julkisen hallintotehtävän määrittelmä on oikeudellisesti osin täsmentymätön, ja sen tulkinta kiinnittyy ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, laillisuusvalvontakäytäntöön ja tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön.

Hallinnon yleislakien soveltaminen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4/II ks. myös PeVL 27/2014 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään myös suoraan arvioinut julkisuuslain merkitystä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistajana (ks. PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Hallinnon yleislakeilla tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon toimintaa yleisesti säänteleviä lakeja, joita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn ja muuhun viranomaistoimintaan aina, jollei erikseen ole toisin säädetty. Hallinnon yleislakeina pidetään esimerkiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), julkisuuslakia, tietosuojalakia (1050/2018), tiedonhallintalakia ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003). Hallinnon yleislait

konkretisoivat osaltaan perustuslain perusoikeussäännöksissä suojattuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeita, julkisuusperiaatetta sekä kielellisiä oikeuksia. Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös viranomaiskoneiston ulkopuolisiin niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että tilanteessa, jossa hallinnon kaikkien yleislakien soveltaminen ehdotuksessa tarkoitettuun ei ole sanottujen lakien omien säännösten perusteella ollut aivan selvää, on hallintotehtävän siirtämistä tarkoittavassa laissa tullut olla viittaus mainittuihin yleislakeihin (PeVL 20/2006 vp, s. 2/II).

Julkisuuslaki on hallinnon yleislaki, mutta sen soveltaminen on voimassa olevan lain perusteella rajattu julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätioihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Esimerkiksi hallintolakia sovelletaan yksityisiin toimijoihin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä ilman rajausta julkisen vallan käyttämiseen. Jos julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ei sisälly hallintoasioiden käsittelyä ja hallintopäätöksen tekemistä, rajoittuu hallintolain merkitys lain 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen. Tiedonhallintalain soveltamisalaa koskevan 3 §:n mukaan lain säännöksiä tietoturvallisuudesta, sähköisistä tiedonluovutustavoista sekä asianhallinnasta ja palvelujen tiedonhallinnasta sovelletaan myös yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Lisäksi tiedonhallintalain eräitä säännöksiä (4 §, 19 §:n 2 momentti, 24 a §, 24 b § ja 28 §) sovelletaan yksityisiin niiden käyttäessä julkista valtaa.

Julkisten hallintotehtävien joukossa on eräitä poikkeuksellisia tilanteita, joissa perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. esim. PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp ja vrt. PeVL 27/2014 vp). Nämä tilanteet ovat koskeneet lähinnä sääntelyä, joka mahdollisti eräiden avustavien tehtävien antamista ulkomailla toimivalle ja yleensä ulkomaalaiselle palveluntarjoajalle sekä pörssin ja arvopaperikeskuksen asemaa arvopaperimarkkinoiden keskuseliminä. Valiokunta myös korosti jälkimmäisessä tapauksessa sitä, että jos tällainen poikkeus katsotaan tarpeelliseksi tehdä, on tästä säädettävä erikseen (PeVL 17/2012 vp, s. 5).

Näissä sääntely-yhteyksissä, joissa sääntely-ympäristön erityislaatuisuus on puoltanut kokonaisuutena arvioiden sellaista johtopäätöstä, että sääntelyä on voitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta arvioida jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti, on kuitenkin ollut välttämätöntä muilla tavoin varmistua siitä, ettei tehtävän siirtäminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kyse on ollut myös toiminnasta, joka on ollut muulla lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säänneltyä

(PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp). Merkitystä on ollut myös toiminnan kohdistumisella ammattimaisiin oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla (PeVL 17/2012 vp, s. 4–5).

Soveltamisalan arviointia

Julkisuuslain soveltamisalasäännösten valmistelussa on ollut aikanaan lähtökohtana, että julkisuusperiaate koskee julkisen vallan käyttöä riippumatta siitä, miten asioiden hoito on organisoitu tai miten toiminnassa syntynyt tieto on talletettu. Julkisen vallan käytön valvonnan kannalta pidettiin tärkeänä, että julkisuusperiaatetta sovelletaan paitsi nimenomaisesti viranomaiseksi organisoituun toimielimeen, myös silloin, kun jokin julkinen tehtävä on lainsäädännössä annettu muulle kuin hallintokoneistoon kuuluvalle elimelle (HE 30/1998 vp, s. 52/II). Julkisuuslain uudistuksen yhteydessä hallintovaliokunta katsoi mietinnössään, että on erikseen syytä selvittää, onko soveltamisalaa myöhemmin tarpeen laajentaa myös sellaisia julkisia tehtäviä hoitaviin tahoihin, jotka eivät käytä julkista valtaa (HaVM 31/1998 vp, s. 6).

Valtioneuvoston oikeuskansleri on vuoden 2021 kertomuksessaan katsonut, että julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta on ongelmallista, että julkisen sektorin organisaatiomuutoksista eli esimerkiksi kunnan toimintojen yhtiöittämisestä voi käytännössä aiheutua huomattavaakin julkisuuslain soveltamisalan kapenemista. Erityisen pulmallisena tätä on pidetty asioissa, jotka perustuslain valossa ovat julkisia hallintotehtäviä, mutta jotka eivät ole julkisuuslain tarkoittamalla tavalla julkisen vallan käyttöä. (K 19/2022 vp, s. 146)

Julkisuuslain muita hallinnon yleislakeja kapeampaa soveltamisalaa voinee osaltaan selittää, että julkisuuslaki on voimassa olevista hallinnon yleislaeista vanhin ja ainoa, joka on tullut voimaan jo ennen voimassa olevaa nykyistä perustuslakia, jossa vasta omaksuttiin julkista hallintotehtävää koskeva perustuslain 124 §:n sääntely. Julkisuuslaissa säädetty soveltamisala suhteessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen on myös jossain määrin sisäisesti epälooginen sen ulottuessa julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin toimiesiantotehtäviin jättäessä samalla laissa säädetyt tehtävät osin lain soveltamisalan ulkopuolelle. Voimassa olevan lain perusteluissa on lähdetty siitä, että viranomaisen asiakirjojen julkisuuteen ei vaikuttaisi se, käyttääkö viranomainen ostopalveluja tai muita toimiesiantoja tehtäviensä hoitamiseksi (HE 30/1998 vp, s. 49).

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista arvioitaessa ei lähtökohtaisesti ole tunnustettu oikeudellisesti perusteltuja ja hyväksyttäviä syitä, miksi yleislakien soveltamisaloissa tulisi olla eroja julkista hallintotehtävää hoidettaessa. Perustuslakivaliokunnan käytäntö tukee julkisuuslain soveltamisen ulottamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Joissain tilanteissa voi kuitenkin olla tarve poiketa tapauskohtaisesti hallinnon yleislaeista. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan kuitenkin aina erityinen, painava syy poikkeamiselle, ja sääntelyssä tulisi tuolloin muutoin varmistaa oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten

toteutuminen. Jos yleislakina sovellettavaa julkisuuslakia muutetaan siten, että yleislain lähtökohtana on julkisuuslain soveltaminen yhteisöihin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, voitaisiin riittävällä siirtymäajalla varmistaa mahdollisuus siihen, että erityislainsäädännössä voitaisiin säätää mahdolliset poikkeukset suhteessa yleislain muutettuun soveltamisalaan.

Useassa laissa, jossa säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityisen hoidettavaksi, on nykyisin säädetty myös julkisuuslain soveltamisesta. Joissain tapauksissa julkisuuslain soveltaminen on ulotettu myös siihen toiminnan osaan, johon julkisuuslaki ei oman soveltamisalansa nojalla ulottuisi, eli laajemmaksi kuin vain julkisen vallan käyttöön liittyviin asiakirjoihin. Erityissäännökset on usein muotoiltu siten, että yksityisen on laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä julkisuuslaissa säädetään. Erityissääntelystä siis johtuu, että merkittävässä osassa julkisia hallintotehtäviä julkisuuslakia sovelletaan jo nyt kokonaisuudessaan. Joidenkin toimijoiden osalta julkinen hallintotehtävä voi myös kokonaisuudessaan olla julkisen vallan käyttöä, jolloin tosiasiallista muutosta julkisuuslain soveltamisessa ei tapahtuisi.

Perustuslain 124 §:n mukaisen tehtävän hoitamisessa on kyse tehtävästä, jonka katsotaan perustuslain mukaan lähtökohtaisesti kuuluvan viranomaisen hoidettavaksi. Viranomais-toimintaan puolestaan sovelletaan julkisuuslakia. Perustuslaissa säännellään nimenomaan julkisten hallintotehtävien kuulumisesta viranomaisille ja edellytyksistä niiden antamiselle viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Perustuslain näkökulmasta olisi siten johdonmukaista, että julkisuusperiaatetta noudatettaisiin myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamisessa, jotta julkisuusperiaatteen ja yleisen tiedonsaantioikeuden toteutuminen ei jää tehtävän luonteen sijaan riippumaan sen organisointitavasta. Nykytilassa samat tehtävät viranomaisen suorittamana ovat julkisuuslain soveltamisalassa, mutta muun kuin viranomaisen suorittamana ne voivat jäädä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, joka pitää sisällään myös julkisuusperiaatteen.

Kun lisäksi otetaan huomioon toimeksiantotehtävää koskeva julkisuuslain sääntely, näyttäytyy julkisuuslain soveltaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen eri tilanteissa varsin epäyhtenäisenä kokonaisuutena voimassa olevassa muodossaan. Julkisuuslain muista hallinnon yleislaeista poikkeava soveltamisala ei vaikuta perustellulta ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

Julkisten hallintotehtävien joukko on varsin heterogeeninen, mutta kaikkien tehtävien peruslähtökohdat kytkeytyvät perustuslain 124 §:n mukaiseen viranomaishallintoa koskevaan lähtökohtaan. Perustuslaista ja perustuslakivaliokunnan käytännöstä seuraavat syyt puoltavat julkisuuslain lähtökohtaista soveltamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, vaikka toimijoiden tehtävät, toimialat ja organisaatiokoko tai -rakenne olisivatkin

toisistaan poikkeavia. Täydellistä tarkastelua annetuista eri julkisista hallintotehtävistä olisi mahdollista tehdä ottaen huomioon tehtävien heterogeenisuus ja toisaalta myös tehtävien vaihteleva tunnistaminen esimerkiksi lainvalmistelussa.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lähdetty siitä, että hyvän hallinnon toteutuminen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa turvataan perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla soveltamalla tehtävän hoidossa hallinnon yleislakeja. Näin ollen lähtökohdaksi julkisuuslain soveltamisalassa tulisi ottaa myös kyseisen hallinnon yleislain soveltaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Mikäli tietyn julkisen hallintotehtävän osalta on tunnistettavissa perusteltuja syitä, jotka puoltaisivat poikkeuksia yleislainsäädäntöön, tulisi asiasta säätää erikseen. Tämän mahdollistamiseksi yleislain muutokselle tulisi jättää riittävä siirtymäaika, jonka aikana erityislakeja voitaisiin tarvittaessa täydentää.

Edellä mainittujen oikeudellisten näkökohtien lisäksi nykytilaa voidaan arvioida myös käytännön kannalta. Työryhmä on työnsä tueksi saanut palautetta julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevaan esiselvitykseen ja lisäksi erityisesti päätyöryhmän työn tueksi perustetun alaryhmän työssä on arvioitu nykytilaa ja sen muuttamisen vaikutuksia. Keskeiseksi nykytilan säilyttämistä puoltavaksi seikaksi on nostettu julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuus tilanteissa, joissa ei ole riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti määritelty julkisen hallintotehtävän sisältöä. Julkisen vallan käytön käsite on koettu tältä osin selkeämmäksi ja tarkkarajaisemmaksi kriteeriksi. Soveltamisalan laajentamisesta on arvioitu seuraavan myös käytännössä hallinnollista taakkaa. Yleisesti ottaen työryhmän saaman palautteen perusteella voidaan kuitenkin katsoa, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle on perusteita, ja usea taho suhtautuu joustavasti soveltamisalan laajentamiseen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa.

Vakuutus- ja eläkealan erityispiirteitä

Nykytilaa arvioitaessa sen säilyttämistä ovat puoltaneet erityisesti työeläke- ja vakuutusalan toimijat. Työeläkejärjestelmässä on hajautettu hallinto ja lisäksi eräitä toimintoja hoidetaan keskitetysti työeläkejärjestelmän yhteiselimessä, Eläketurvakeskuksessa (ETK).

Työeläkelaitoksista Keva on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos ja sen vuoksi julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen, jonka toimintaan kokonaisuudessaan sovelletaan julkisuuslakia. Muiden työeläkelaitosten ja ETK:n toimintaan sovelletaan julkisuuslakia siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa. Julkisen vallan käyttöä työeläkealalla on esimerkiksi eläkepäästösten antaminen, eläkkeiden maksaminen, ETK:n päätökset Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta, pakkovakuutus päätökset, vakuuttamiseen liittyvät tehtävät, vakuutusmaksujen perintä ja yrittäjän eläkelain (1272/2006) mukaiset työtulopäätökset. Merkittävä osa julkisen vallan käyttöön liittyvistä asiakirjoista on pidettävä julkisuuslain tai erityislainsäädännön perusteella salassa, koska ne sisältävät esimerkiksi tietoja terveydentilasta tai liikesalaisuuksia. Julkisuuslain asiakirjasalaisuutta, vaitiolovelvollisuutta,

hyväksikäyttökieltoa ja salassa pidettäviä asiakirjoja koskevia säännöksiä sekä rangaistus-säännöksiä sovelletaan eläkelaitoksissa ja ETK:ssa myös työntekijän eläkelain (395/2006, TyEL) toimeenpanoon liittyvissä asioissa, vaikka kyse ei olisi julkisen vallan käytöstä. Työ-eläkelaitosten toimintaa valvoo Finanssivalvonta, jolla on pääsy valvottavien tietoihin.

Vakuutuslalla lakisääteisissä vakuutuksissa julkisen hallintotehtävän pääsisältö liittyy vakuutuskorvauksia ja vakuuttamista koskevaan päätöksentekoon. Lakisääteisen vakuutustoiminnan osalta julkisen vallan käyttönä ja julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvaksi on katsottu korvaustoiminta, perintä- ja valvontatoimi sekä lakisääteisistä vakuuttamisvelvollisuutta koskeva ratkaisutoiminta. Jotkin päätöksentekoon suoraan liittyvät avustavat tehtävät sekä etuuksia koskeva neuvonta muodostavat vakuutuslalla julkisen hallintotehtävän ulkokehän, vaikkei niihin liitykään julkisen vallan käyttöä. Muu toiminta jää etenkin vakuutusyhtiöissä julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle.

Sekä vakuutuslalla että työeläkealaa koskee vakuutusyhtiölain (521/2008) mukainen vakuutussalassapito, joka kattaa lain 30 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vakuutusyhtiön, sen asiakkaan tai jonkun muun taloudellista asemaa tai terveydentilaa tai muita henkilökohtaisia oloja koskevat seikat taikka liikesalaisuudet. Työeläkealaa lisäksi koskevat TyEL:n salassapitoa koskevat säännökset sekä eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain (946/2021) mukainen vakuutussalassapito. Alojen toimijat ovat arvioineet, että toimintaa koskevasta kattavasta salassapitosääntelystä seuraa, ettei julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta tosiasiallisesti seuraisi julkisuuden laajempaa toteutumista eläkealalla ja vakuutuslalla. Sen arviointi, missä määrin julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen toisi lain soveltamisen myötä julkisuuden piiriin uusia asiakirjoja, on vaikeaa toimialan ulkopuolelta. Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät asiakirjat voivat olla osin samoja asiakirjoja kuin julkisen vallan käytön yhteydessä syntyvät asiakirjat, ja ne voivat osin olla myös salassa pidettäviä.

Nykytilan arvioinnissa vakuutusalan osalta keskeisenä arvioinnin kohteena on myös ollut EU-sääntelyn mahdolliset reunaehdot julkisuuslain laajentamiselle. Euroopan unionin toiminnasta annetussa sopimuksessa (SEUT) määrätään yritysten vapaasta sijoittautumisoikeudesta EU:n alueella (SEUT 49 artikla) ja palvelujen vapaasta tarjonnasta (SEUT 56 artikla). EU:n tavoitteena on sijoittautumisvapauden, palvelujen vapaan tarjonnan ja vakuutustoiminnan sääntelyn harmonisoinnin kautta luoda yhtenäiset vakuutusmarkkinat. Tämän saavuttamiseksi on annettu runsaasti vakuutustoimialaa koskevia direktiivejä. Vakuutusalan toimijat ovat tältä osin korostaneet, että EU:n sääntelyn yleinen lähtökohta on, että kansallisella sääntelyllä ei saa perusteettomasti rajoittaa sijoittautumisvapautta tai palvelujen tarjoamisen vapautta ja julkisuuslain laaja soveltaminen ulkomaisiin yhtiöihin voitaisiin nähdä mahdollisesti hidastavan tai jopa estävän ulkomaisten toimijoiden tuloa Suomen markkinoille. Esiin on myös tuotu muun muassa näkemys siitä, että julkisuuslain tosiasiallinen ulottaminen ja valvonta ulkomaisen yhtiön ulkomailta käsin tapahtuvaan

hallinnointiin ei olisi käytännössä mahdollista. Lisäksi vakuutusalan toimijat ovat arvioineet, että ottaen huomioon ehdotetusta julkisuuslainsäädännön laajentamisesta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset, muutoksesta aiheutuvien vaikutusten epäselvyys ja sääntelyn poikkeavuus muuhun Eurooppaan nähden, muutoksella olisi vaikutusta markkinoille tuloon ja kilpailuneutraliteettiin.

Vahinko-, henki- ja jälleenvakuutusyhtiöiden toimintaa koskee Solvenssi II -direktiivi (2009/138/EY), joka on Suomessa pantu täytäntöön pääasiassa vakuutusyhtiölain säännösin. Direktiivin tarkoituksena on luoda yhden toimiluvan järjestelmä sekä siihen liittyen harmonisoida vakuutusyritysten tehokasta valvontaa koskeva jäsenvaltioiden lainsäädäntö erityisesti yritysten vakavaraisuuden osalta. Direktiivin harmonisoinnin kohteena on muun muassa yhtiön perustaminen ja vakavaraisuus sekä vakuutusyritysten talouden valvonta, joka on toimiluvan myöntävän jäsenvaltion viranomaisten tehtävä. Muutoin vastaanottava jäsenvaltio voi edellyttää kansallisen lakisääteisiä vakuutuksia koskevan lainsäädäntönsä noudattamista niiltä osin kuin kotijäsenvaltion lainsäädäntö ei anna vastaavaa suojaa. Lakisääteisten vakuutusten osalta direktiivissä viitataan useissa artikloissa nimenomaisesti siihen, että vastaanottavat jäsenvaltiot voivat edellyttää kyseessä oleviin vakuutuslajeihin sovellettavien kansallisten säännösten noudattamista, kunhan se on perussopimuksen sijoittautumisoikeutta ja palveluiden tarjoamisen vapautta koskevien määräysten mukaista. Ulkomaisen yhtiön on noudatettava kohdemaan niin sanotun yleisen edun käsitteen piiriin kuuluvaa kuluttaja-, markkinointi- ja muuta vastaavaa pakottavaa lainsäädäntöä (ml. lakisääteisten vakuutusten kansallinen erityissääntely) vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä tyhjentävää määritelmää edellä mainitulle yleiselle edulle. Oikeuskäytännössä on kuitenkin vahvistettu edellytykset, jotka kansallisten säännösten on täytettävä, jotta ne olisivat hyväksyttäviä siitä huolimatta, että ne saattaisivat rajoittaa tai haitata palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisoikeuden hyödyntämistä (ns. Gebhard-testi)³. Niiden on liityttävä alaan, jota ei ole yhdenmukaistettu, pyrittävä saavuttamaan yleisen edun tavoite, oltava syrjimättömiä, objektiivisesti tarkasteltuna välttämättömiä ja oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen eikä yleisen edun tavoite saa tukeutua sääntöihin, joita tarjoajaan sovelletaan jo sijoittautumisjäsenvaltiossaan. Edellä mainitut perusteet ovat kumulatiivisia, joten kansallisten säännösten on täytettävä kaikki nämä edellytykset. Mikäli jokin näistä edellytyksistä ei täytyisi, kyseinen säännös ei olisi yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa.⁴

3 Tuomio 30.11.1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411.

4 Komission tulkitseva tiedonanto; Palvelujen tarjoamisen vapaus ja yleinen etu vakuutuslalla (2000 C 43/03), s. 16–17.

Edellytyksien voidaan lähtökohtaisesti katsoa täyttyvän julkisuuslain laajentamisen osalta, koska ensinnäkin lakisääteisiä vakuutuksia koskevaa asiakirjajulkisuutta ei ole yhdenmukaistettu EU:ssa. Julkisuuslain tavoitteena on yleisen edun mukaisen tavoitteen toteuttaminen eikä lainsäädäntö myöskään syrji ulkomaisia toimijoita. Julkisuuslain soveltaminen julkista hallintotehtävää hoitavaan voidaan katsoa välttämättömäksi, koska julkisissa hallintotehtävissä on kyse viranomaisluontoisista tehtävistä, jotka on annettu yksityiselle perustuslain tarkoittamalla tavalla. Julkisuuslain soveltaminen olisi myös oikeasuhtaista, koska lakia ei sovellettaisi vakuutusyhtiön muuhun toimintaan kuin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Lakisääteisen vahinkovakuutuksen harjoittamisen aloittamisesta päätetään kussakin vakuutusyhtiössä. Vakuutusten tarjoamisesta annetun lain (234/2018) 77 §:n mukaan Finanssivalvonnan on julkistettava ja päivitettävä tieto Suomessa vakuutusten tarjoamisessa noudatettavista yleistä etua koskevista kansallisista säännöksistä verkkosivustollaan⁵ sekä pyynnöstä annettava näistä tietoja. Yleisen edun mukaiseksi ehdoksi katsotaan jo tällä hetkellä julkisuuslain soveltaminen lakisääteisten vakuutusten osalta. Lakia tulee noudattaa ottaen huomioon myös sen muutokset. Myös nykytilassa ulkomaisten vakuutusyhtiöiden tulee noudattaa Suomessa jäsenvaltion asettamia yleisen edun mukaisia ehtoja kuten julkisuuslain soveltamista.

Vakuutusalan toimijat ovat arvioineet julkisuuslain soveltamisalan nykytilan riittäväksi. Perusteita sille, miksi lakisääteiseen vakuutukseen liittyvä julkisen hallintotehtävän hoitaminen tulisi yleislaissa asettaa eri asemaan kuin muiden julkisten hallintotehtävien hoitaminen, ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti löydettävissä.

2.2.2 Julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt

Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden toiminta

Julkisen hallintotoiminta kuuluu perinteisesti julkisyhteisöille. Julkisyhteisö voi varsinaisen hallintotoiminnan lisäksi harjoittaa muutakin toimintaa. Osaa julkisyhteisön toiminnasta harjoitetaan viranomaisesta oikeudellisesti erillisessä yksityisoikeudellisessa yhteisössä tai säätiössä. Erityisesti julkisyhteisön harjoittamaa liiketoimintaa harjoitetaan tavanomaisesti liikelaitoksessa tai osakeyhtiössä. Osakeyhtiöt ovat nykyisin yleisin tapa organisoida sekä valtion että kunnan liiketoiminnan harjoittamista. Julkisyhteisöt voivat harjoittaa toimintaansa myös säätiöiden ja yhdistysten muodossa. Osakeyhtiössä julkisyhteisö voi omistaa

5 Viimeisin päivitys ulkomaisille ETA-vakuutusyhtiöille laadittuihin yleisen edun mukaisiin ehtoihin on tehty 14.4.2023. Katso lisää: www.finanssivalvonta.fi

joko osan osakeyhtiön osakekannasta yhdessä muun julkisyhteisön tai yksityisen omistajan kanssa, tai se voi omistaa koko osakekannan. Julkisyhteisöllä tässä yhteydessä tarkoitetaan valtiota, kuntia, kuntayhtymiä ja hyvinvointialueita.

Julkisyhteisön sidos yksityisoikeudelliseen toimijaan voi perustua myös määräysvaltaan, joka voidaan saavuttaa myös riittävällä omistusosuudella. Kirjanpitolain (1336/1997) 5 §:n 1 momentin mukaan kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (kohdeyritys), jos 1) kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen, 2) kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistöjäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänenenemmistö, tai 3) kirjanpitovelvollinen muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä. Koska määräysvalta voidaan saavuttaa myös omistuksella, käytetään jatkossa käsitettä määräysvalta osoittamaan julkisyhteisön sidosta yhteisöön tai säätiöön.

Valtion ja kunnan liikelaitoksiin sovelletaan julkisuuslakia. Julkisuuslain soveltamisalaan ei voimassa olevan lain mukaan kuulu kuitenkaan valtion tai kunnan omistuksessa tai määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt. Edellä mainittuihin toimijoihin voidaan kuitenkin soveltaa julkisuuslakia sen 4 §:n 2 momentin perusteella, jonka mukaan laki koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Yhteisöjen ja säätiöiden asiakirjat voivat tulla soveltamisalaan myös lain 5 §:n 2 momentin mukaisen toimeksiantosääntelyn kautta tai julkisuuslain soveltamisesta on voitu säätää erityissäännöksiin esimerkiksi yhteisö- tai toimialakohtaisesti.

Valtio-omisteiset yhtiöt ja niitä koskeva sääntely

Valtiolla on tällä hetkellä omistuksia yhteensä noin 70 yhtiössä.⁶ Yhtiöt ovat toiminnaltaan ja tehtäviltään hyvin erilaisia. Valtiolla on omistuksia pörssiyhtiöissä, noteeraamattomissa kaupallisesti toimivissa yhtiöissä ja erityistehtäviä hoitavissa yhtiöissä. Valtion omistus yhtiössä voi tuottaa enemmistön tai vähemmistön omistuksen tuottamasta äänivallasta.

6 <https://vnk.fi/omistajaohjaus/yhtiot> (viitattu 25.10.2023).

Valtion yhtiöomistukset jaotellaan omistuksen perusteen mukaisesti, joita ovat finanssi-intressi, strateginen intressi ja erityistehtävä. Finanssi-intressiin kuuluvissa yhtiöissä valtiolla on omistajana ainoastaan tai lähes yksinomaan vahva sijoittajaintressi kuten Suomen Rahapajassa. Strategisen intressin yhtiöihin liittyy sijoitusintressin lisäksi myös strategisia intressejä, joiden vuoksi valtion on syytä pysyä toistaiseksi vahvana omistajana tai turvata muulla tavoin kyseiset strategiset intressit. Tällaisia yhtiöitä ovat esimerkiksi Finavia ja Posti Group. Erityistehtäväyhtiöissä valtiolla on omistajana sääntelyyn tai viranomaistehäviin liittyvä erityisintressi, kuten valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä taikka jokin muu erityisrooli. Erityistehtäväyhtiöitä ovat muun muassa Business Finland ja Yleisradio. Valtiolle ei ole lainsäädännössä säädetty erityistä yhtiöittämisvelvollisuutta, joten valtio yhtiöittää toimintaansa kokonaisuutensa perusteella, jossa yksi näkökulma on kilpailuneutraliteetti.⁷

Valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä koskeva säädöspohja on vaihteleva. Osasta yhtiöistä ja niiden toiminnasta on säädetty erikseen lailla. Perustuslain 92 §:n mukaan lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Valtion yhtiöomistusta koskevasta päätöksenteosta ja omistajaohjauksesta säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007). Lain 2 §:n määritelmien mukaan valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Lain 3 §:n mukaan määräysvallan hankkimiseen tai määräysvallasta luopumista koskeviin päätöksiin tarvitaan eduskunnan suostumus. Valtioneuvostolla on puolestaan 4 §:n mukaan toimivalta muun muassa osakepääomasijoituksien, osakkeiden luovuttamisen tai omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevien yleisten periaatteiden ja toimintaohjeiden osalta. Laissa ei säädetä erikseen yhtiöitä koskevista avoimuusvelvoitteista. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan valtion omistajapolitiikkaa ohjaava uusi periaatepäätös valmistellaan vuoden 2023 aikana. Samassa yhteydessä päivitetään kuhunkin yhtiöön liittyvän intressin luonne ja nykyisten valtionyhtiöiden omistusrajojen ajanmukaisuus. Omistajapolitiikan periaatepäätöksen yhteydessä muodostetaan laaja-alainen näkemys valtion omistajapolitiikan ohjauksesta ja pitkän aikavälin tavoite valtion omaisuuden hoitamisesta.

7 Suositus yhtiöittämisen periaatteista (VM/1064/00.00.01/2018): ”Jos valtio toimii kilpailuilla markkinoilla/harjoittaa taloudellista toimintaa, toiminta ei laissa erikseen säädettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta saa estää tai vääristää tervettä ja toimivaa kilpailua. Tämän vuoksi toiminnan yhtiöittäminen voi olla yksi keino turvata kilpailuneutraliteettiä.”

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) piirissä on laadittu yhtiöiden hyvää hallintatapaa (corporate governance) koskevia suosituksia ja ohjeita, joita noudatetaan myös valtion omistajaohjauksessa. OECD:n hyvää hallintotapaa koskevat yleiset ohjeet sisältävät suosituksia muun muassa tehokkaan hallintokehyksen edellytysten varmistamiseen, tiedon avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen sekä hallitusvastuuseen liittyen.⁸ OECD on lisäksi laatinut valtio-omisteisten yhtiöiden toiminnan suuntaviivoja koskevan suosituksen.⁹ Yksi suuntaviivojen suosituksista koskee tietoja, joita valtion omistamien yhtiöiden tulisi vähintään asettaa saataville. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi yhtiön tavoitteet, yhtiön liiketoiminnan ja rahoituksen tulokset, ei-taloudelliset tiedot, hallitusten jäsenten, toimitusjohtajan ja johtoryhmän jäsenten palkitseminen, tiedot hallituksen jäsenistä ja heidän kelpoisuuksistaan, valintaprosessista, johdon jäsenten rooleista muiden yhtiöiden johtotehtävissä, lähipiiriiliiiketoimista sekä ennakoitavissa olevista riskitekijöistä ja niiden hallinnasta. Suosituksen mukaan tiedot tulisi laatia ja julkaista korkeiden laatustandardien mukaisesti. Lisäksi suosituksessa kiinnitetään huomiota tilintarkastukseen sekä tiedonjalkelukanavien toimivuuteen. OECD:n laatiman valtion omistamia yhtiöitä koskevan suosituksen täytäntöönpanoraportissa on katsottu, että tietojen julkistaminen sekä korkeat vastuustandardit voivat edistää valtionyhtiöiden toimintaa ja tehokkuutta. Raportissa katsotaan, että myös sekä taloudellisten tietojen että ei-taloudellisten tietojen julkaiseminen on nähty välttämättömäksi valtion tehokkaalle omistajaohjaukselle. Raportissa arvioidaan, että tietojen julkaiseminen antaa myös kansanedustuslaitoksille mahdollisuuden arvioida omistajaohjauksen tehokkuutta, medialle mahdollisuuden tiedottaa valtionyhtiöiden toiminnan tehokkuudesta sekä auttaa veronmaksajia ja yleisöä saamaan kokonaisvaltaisen kuvan valtionyhtiöiden toiminnasta.¹⁰

Julkisuuslakia ei sen nykyisen soveltamisalan perusteella lähtökohtaisesti sovelleta valtion omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Yhtiöiden toimintaa määrittävät muun muassa yhtiöoikeudelliset säännökset, kuten osakeyhtiölaki (624/2006), kirjanpitolaki (1336/1997), tilintarkastuslaki (1141/2015) tai yhtiötä koskeva mahdollinen erityislainsäädäntö. Valtion määräysvallassa olevat yhtiöt voivat kuitenkin hoitaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää, jolloin julkisuuslaki tulee sovellettavaksi yhtiön toiminnassa siltä osin kuin julkisen hallintotehtävän hoitaminen sisältää julkisen vallan käyttöä, tai mikäli julkisuuslain soveltamisesta suoraan julkiseen hallintotehtävään on erikseen säädetty.

8 OECD 2015, G20/OECD Principles of Corporate Governance.

9 OECD 2015, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

10 Transparency and Disclosure Practices of State-Owned Enterprises and their Owners: Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD 2020, s. 11.

Kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa olevat yhtiöt ja niitä koskeva sääntely

Kuntaomisteisia osakkuus- tai tytäryhteisöjä, joissa julkishallinnolla on merkittävä omistusosuus, on noin 2700. Kuntaomisteisista yhteisöistä suurin osa harjoittaa kiinteistöalan toimintaa. Muita yleisiä toimialoja on asuntojen ja asuinkiinteistöjen hallintatoiminta sekä sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto ja jäähdytysliiketoiminta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen alalle kuuluvia yhteisöjä on ollut vuonna 2022 tehdyn selvityksen mukaan noin 60.¹¹ Kuntien määräysvallassa olevat yhtiöt voidaan jakaa yleisesti seuraaviin kategorioihin; kunnallisia palveluita tuottavat yhtiöt, kunnille sisäisiä palveluja tuottavat yhtiöt (in house), kuntien toimintaa verovaroin organisoivat yhtiöt sekä avoimilla markkinoilla toimivat yhtiöt. Hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa 1.1.2023, joten hyvinvointialueiden määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminta on vasta muotoutumassa. Vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä siirtyi uudistuksen myötä hyvinvointialueille.

Kuntalain (410/2015) 7 §:ssä säädetään kunnan tehtävistä. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään myös tehtävien järjestämisestä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunnilla on kuitenkin kuntalain 126 §:n nojalla yhtiöittämisvelvollisuus, mikäli se hoitaa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Silloin sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Yhtiöittämisvelvollisuudella on pyritty turvaamaan kilpailuneutraliteettia, koska esimerkiksi liikelaitosmuodossa harjoitettavaan toimintaan liittyvät erilaiset veroedut ja konkurssisuoja voisivat vääristää kilpailua (HE 32/2013 vp, s. 20).

Kuntalain 127 §:ssä säädetään niistä tilanteista, jolloin kunnan ei tarvitse yhtiöittää toimintaansa. Yhtiöittämisvelvollisuutta ei ole esimerkiksi silloin, kun toiminnan on katsottava olevan vähäistä tai kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen. Kunta tai kuntayhtymä voi myös kuntalain 65 §:n mukaan perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten, jollei esimerkiksi yhtiöittämisvelvoitteesta muuta johdu. Kunnallisiin liikelaitoksiin sovelletaan julkisuuslakia lain soveltamisalan perusteella, koska liikelaitokset kuuluvat kunnallisiin viranomaisiin (ks. myös HE 30/1998 vp, s. 50).

Hyvinvointialueet järjestävät hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 6 §:n mukaan niille lailla säädetyt tehtävät. Hyvinvointialue voi lisäksi alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialue

¹¹ Selvitys julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksistä; [Valtioneuvoston julkaisu 2022:54](#), s. 47.

voi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, jos se tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Myös hyvinvointialueita koskee lain 131 §:n perusteella yhtiöittämisvelvollisuus.

Kuntalain 6 §:n 1 momentin mukaan yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Mitä kuntalaissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätioon. Kuntalain 6 §:n 2 momentin mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Julkisuuslakia ei sovelleta julkisuuslaissa tai kuntalaissa säädetyn perusteella suoraan kunnan tytäryhteisöön.

Kuntien viestintävelvollisuudesta säädetään kuntalain 29 §:ssä, jonka mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Hyvinvointialueita koskevasta viestintä- ja tiedottamisvelvollisuudesta säädetään hyvinvointialueista annetun lain 34 §:ssä.

Kuntalakiin sisältyy myös eräitä tiedonsaantioikeutta määrittäviä säännöksiä. Kuntalaissa erikseen säädetty tiedonsaantioikeudet toimivat julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien rinnalla. Kuntalain 116 §:n mukaan kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot. Kuntalain 120 a §:n mukaan kunnan on myös tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaan varten sekä kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi.

Kuntalain 47 §:ssä säädetään kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta ja konserniohjeesta. Kuntalain 47 §:n 3 momentin mukaan konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Pykälän 4 momentin 3 kohdan mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta. Hallintovaliokunta korosti kuntalain säätämisen yhteydessä hyvän tiedonkulun merkitystä. Valiokunta piti tärkeänä sitä, että konserniohjeessa annetaan määräykset kuntalakiin sisällytetyn tytäryhteisöjen tiedonantovelvollisuuden käytännön toteuttamisesta sekä siitä, miten luottamushenkilöiden tietojensaantioikeus turvataan (HaVM 55/2014 vp, s. 6). Konserniohjeessa

on siten mahdollista antaa omistajaohjaukseen perustuvia määräyksiä tiedottamisesta konserniyhteisöjen toiminnasta huomioiden kunnan yleiset tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännökset.

Myös kuntasektorilla on käytössä hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevia suosituksia. Suomen Kuntaliitto on vuonna 2009 julkaissut hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan suosituksen kuntakonsernissa (corporate governance).¹² Suositusta ei ole päivitetty sen jälkeen, kun kuntalaissa säädettiin yhtiöittämisveloitteesta. Osa kaupungeista on myös julkaissut omia hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevia suosituksia tai erillisiä konserniohjeita (mm. Oulu, Tampere ja Helsinki), jotka täsmentävät kuntalain velvollisuuksia muun muassa tiedonsaantioikeuden ja raportoinnin osalta.

Julkisyhteisöjen sidosyksiköt (in house -toimijat)

Yhtiöt voivat olla myös julkisyhteisöjen sidosyksikköjä, eli niin sanottuja in house -yhtiöitä. Hankintalainsäädännössä sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä (esim. kunta tai valtio) muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, joka harjoittaa ainoastaan vähäisessä määrin liiketoimintaansa muiden kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sen keskeisenä tehtävänä on vain siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden palveleminen (HE 108/2016 vp, s. 100–101). Julkisista hankinnoista annetussa laissa (1397/2016, jäljempänä *hankintalaki*) on erikseen määriteltä, kuinka paljon yksikkö voi harjoittaa toimintaansa muiden toimijoiden kanssa, joten hankintalainsäädännön näkökulmasta sidosyksiköllä voi olla myös marginaalista ulosmyyntiä. Käytännössä in house -toimijoita ovat esimerkiksi valtion liikelaitokset ja HAUS Kehittämiskeskus Oy. Kunnilla in house -toimijoita on enemmän ja ne voivat olla myös useamman kunnan omistamia.¹³

Liikelaitoksina toimiviin in house -toimijoihin sovelletaan julkisuuslakia, toisin kuin yhtiömuodossa toimiviin in house -toimijoihin, vaikka niidenkin pääasiallinen tehtävä on määräysvaltaa käyttävän viranomaisen palveleminen. Hankintalain mukaan sidosyksikköhankintoja ei tarvitse kilpailuttaa, joka osaltaan voi lisätä julkisuuden tarvetta sidosyksikön toiminnan perusteista. Hankintalakia ei myöskään sovelleta silloin, jos sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä (in-house sisters -hankinta). Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuosiin 2020–2021 kohdistuvan kyselyn perusteella sidosyksiköiden kansantaloudellinen merkitys on nykytilanteessa

12 Ks. tarkemmin: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat/konserniohjaus-ja-omistajapolitiikka/hyva-hallinto-ja-johtamistapa-kuntakonsernissa>.

13 Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportin tietojen hankinnan yhteydessä saatiin kunnilta ja kuntayhtymiltä tieto 693 sidosyksiköstä ([Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022](#), s 17).

kokonaisliikevaihdon mitaten 10 miljardin euron luokkaa, josta sidosyksikkömyynnin osuus liikevaihdosta on yli 70 prosenttia. Otoksen perusteella sidosyksiköiden ulosmyynti on keskimäärin viisi prosenttia liikevaihdosta.¹⁴ Näin ollen hankintalain soveltamisen ulkopuolelle jäävät sidosyksikköhankinnat voivat muodostaa miljardien kokonaisuuden. Sidosyksiköiden toiminnalla voi siten olla myös erilaisia vaikutuksia markkinoihin¹⁵. Siltä osin kuin in house -yhtiöiltä tehtyihin hankintoihin liittyvät asiakirjat ovat viranomaisen hallussa tai niihin sovelletaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimeksiantosääntelyä, tulevat asiakirjat julkisuuslain soveltamisalaan. Muutoin yhtiöiden toiminta ja sen järjestämisen perusteet jäävät julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle.

Säätiöt ja yhdistykset

Julkisyhteisön toimintaa voidaan harjoittaa myös säätiön tai yhdistyksen muodossa. Säätiöt voivat toimia myös julkisin varoin. Säätiöllä ei lähtökohtaisesti ole omistajia eikä muita sellaisia säätiön lähipiiriin kuuluvia, joille säätiö tuottaisi henkilökohtaista taloudellista etua. Säätiölle määrätään sen säännöissä hyödyllinen tarkoitus, jota se edistää tukemalla tai harjoittamalla tarkoitusta edistävää, säännöissä määrättyä toimintaa (HE 166/2014 vp, s. 64). Vaikuttaminen säätiön toimintaan tapahtuu säätiön sääntöjen ja hallinnointielimien henkilövalintojen kautta. Itsenäisten yksityisoikeudellisten säätiöiden toimintaa säännellään säätiölaissa (487/2015). Säätiölain 2 §:n mukaan säätiön tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen, vaikka se voikin lain 7 §:n mukaan harjoittaa toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa sekä säännöissä määrättyä muuta liiketoimintaa toimintamuotojensa rahoittamiseksi. Säätiölakia ei sovelleta kuitenkaan niin sanotusti epäitsenäisiin säätiöihin. Kuntalaissa kunnan tytäryhteisöön rinnastetaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluva säätiö. Siten kuntalain tytäryhteisöjä koskevat velvoitteet tulevat sovellettavaksi myös kuntien säätiöissä.

Julkisyhteisön määräysvallassa olevat säätiöt ja yhdistykset eivät myöskään kuulu suoraan julkisuuslain soveltamisalaan. Säätiöiden osalta julkisuus on lainsäädännössä rajattu vain viranomaisten lakiin perustuvaan tiedonsaantioikeuteen (esim. Verohallinto ja Patentti- ja rekisterihallitus). Myös ulkopuolisella on mahdollisuus saada näille toimijoille toimitettuja julkisia tietoja julkisuuslain mukaisesti, silloin kun asiakirjat ovat viranomaisen hallussa. Lisäksi kunnat voivat säätiösäännöissä asettaa itselleen tiedonsaantioikeuksia, jota kautta tiedot tulevat myös kunnan hallussa olevina asiakirjoina julkisuuslain soveltamisalaan. Säätiön toiminnasta voi olla säädetty myös erillisellä lailla. Näin on erityisesti silloin, kun säätiö hoitaa julkista hallintotehtävää. Esimerkiksi Suomen elokuväsäätiön toiminnasta säädetään lailla valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen (1174/2018).

14 Sidusyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti; [Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 2/2022](#), s. 38.

15 Sidusyksiköiden ulosmyynti; [Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 6/2021](#).

Yhdistykset saavat yhdistyslain (503/1989) 5 §:n mukaan harjoittaa vain sellaista elinkeino- tai ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä tai joka muutoin välittömästi liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena. Kaupungeilla voi esimerkiksi olla yhdistysjäsenyyksiä, joissa ei ole kuitenkaan kyse kuntalaissa tarkoitetuista konserniyhdistyksistä, koska kaupungilla ei ole yhdistyksissä määräysvaltaa.

Soveltamisalan arviointia

Julkisomisteiset tai niiden määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt kuuluvat muodollisesti viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti arvioinut esimerkiksi valtion omistuksessa oleville yhtiöille lailla annettavia tehtäviä perustuslain 124 §:n mukaisen sääntelyn näkökulmasta (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, s. 22). Julkisuuslain soveltamisalaan ei voimassa olevan lain mukaan kuulu valtion, kunnan tai hyvinvointialueiden omistuksessa tai määräysvallassa olevat yhteisöt tai säätiöt.

Edellä mainittuihin toimijoihin voidaan kuitenkin osin soveltaa julkisuuslakia sen 4 §:n 2 momentin perusteella, jonka mukaan laki koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia ja säätiöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Myös osa julkisyhteisöjen omistuksessa tai määräysvallassa olevista yhtiöistä soveltaa julkisuuslakia joko kokonaan tai osittain jo nykyisin erityislaeissa säädetyn perusteella. Sääntely on kuitenkin hajanaista, eivätkä kaikki edellä mainitut yhteisöt tai säätiöt hoida julkista hallintotehtävää tai niitä koskevaa erityislainsäädäntöä ei ole välttämättä muutoinkaan olemassa. Tarvetta säätää julkisessa omistuksessa olevien yhtiöiden osalta erillistä yleis- tai puitelakia on hiltain selvitetty, mutta sellaista ei tunnistettu.¹⁶

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan myös viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsitte- lyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Näin ollen yhteisöjen tai säätiöiden asiakirjat voivat tulla julkisuuslain soveltamisen piiriin esimerkiksi omistajaohjauksen (ks. esim. korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätös 2018:164) tai viranomaisvalvonnan kautta. Lisäksi asiakirjat voivat lain 5 §:n 2 momentin mukaisissa toimeksiantotilanteissa tulla julkisuuslain soveltamisalaan. Toimeksiantosääntely on merkityksellinen esimerkiksi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä, josta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021). Julkisuuslakia sovelletaan yksityiseen palveluntuottajaan julkisuuslaissa säädettyjen toimeksiantoa koskevien säännösten perusteella.

16 Selvitys julkisomisteisten yhtiöiden toimintaedellytyksistä; [Valtioneuvoston julkaisu 2022:54](#), s. 60.

Asiakirjan julkisuuteen ei vaikuta, käyttääkö viranomainen tehtäviä hoitaessaan ostopalveluja vai hoitavatko tehtäviä viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt. Yksityisen palvelutuottajan toimeksiannon mukaisessa toiminnassa tuottamat asiakirjat ovat siis hyvinvointialueen asiakirjoja ja kuuluvat sillä perusteella julkisuuslain soveltamisalaan (HE 241/2020 vp, s. 717). Lain 19 §:n 2 momentissa on lisäksi säädetty siitä, että julkisuuslain mukaista toimeksiantosääntelyä sovelletaan myös alihankkijan asiakirjoihin.

Toimintojen yhtiöittämiseen on keskeisesti vaikuttanut EU:n kilpailuoikeudellinen sääntely. Valtion liikelaitoksien toiminta katsottiin kilpailuoikeudellisten syiden vuoksi tarpeelliseksi siirtää suhteellisen nopeassa tahdissa perustetuille valtion osakeyhtiöille. Sama kehitys on ollut kuntasektorilla. Yhtiöittämisellä kavennettiin kuitenkin samalla myös julkisuusperiaatteen toteutumista: sekä kunnalliset liikelaitokset että valtion liikelaitokset kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin, yhtiöt vain rajoitetusti (ks. myös HE 32/2013 vp, s. 28). Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on vuoden 2021 kertomuksessaan katsonut, että julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta on ongelmallista, että julkisen sektorin organisaatiomuutoksista eli esimerkiksi kunnan toimintojen yhtiöittämisestä voi käytännössä aiheutua huomattavaakin julkisuuslain soveltamisalan kapenemista. Erityisen pulmallista tämä on asioissa, jotka perustuslain valossa ovat julkisia hallintotehtäviä, mutta jotka eivät ole julkisuuslain tarkoittamalla tavalla julkisen vallan käyttöä (K 19/2022 vp, s.146).

Julkisuuslain soveltamisalan kannalta olennaista on arvioida, onko perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltua, että siirtämällä viranomaisessa muutoin hoidettavia tehtäviä tai toimintoja yksityisoikeudelliseen muotoon organisoidun toimijan hoidettavaksi, voidaan tehtävät tai toiminto siirtää myös julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle.

Kunta voi yhtiöittää myös sellaisen toimintansa, joka sinänsä voitaisiin organisoida myös osana kunnan omaa toimintaa. Julkisia hallintotehtäviä kunta saa perustuslain 124 §:n ja kuntalain 9 §:n 2 momentin mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. Kuntien erityistoimialaan kuuluvien laissa säädettyjen palvelujen toteuttaminen tai muut kunnan yleisen toimialan perusteella sen itselleen ottamat tehtävät eivät kuitenkaan aina ole julkisia hallintotehtäviä, vaikka ne voivat myös sisältää niitä.

Kunnilla on erityiseen toimialaan kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä suhteessa enemmän kuin yleiseen toimialaan kuuluvia vapaaehtoisia itsehallinnollisia tehtäviä. Tehtävien toteuttamiseen ja järjestämiseen sisältyy merkittävästi harkintavaltaa ja toimintavapautta. Lakisääteiset tehtävät voivat esimerkiksi liittyä liikuntalain (390/2015) ja joukkoliikennelain (869/2009) tehtävien toteuttamiseen. Itsehallinnollisiin tehtäviin voi liittyä esimerkiksi muita kuin kunnan asukkaille välttämättömien peruspalvelun kaltaisten palveluiden

järjestämistä (esimerkiksi vuokra-asunnot), kunnan elinvoimaan liittyviä elinkeinotoimintaa edistäviä tehtäviä (esimerkiksi avustukset, lainat ja takaukset yrityksille) sekä kunnan houkuttelevuutta edistäviä tehtäviä (esimerkiksi vapaa-ajan kohteet).¹⁷

Vastaavia tehtäviä ei ole valtion määräysvallassa olevissa yhteisöissä tai säätiöissä, mutta niiden toiminnalla voi muutoin olla yleisen edun mukainen tarkoitus. Esimerkiksi valtion erityistehtäväyhtiöillä on sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvä erityisintressi, kuten valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä taikka jokin muu erityisrooli, jonka toiminnan perusteet eivät yhtiömuodossa ole julkisia.

Yhtiöittämisessä ja julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnassa olennaista on varmistaa, että tehtävien hoidon organisointitapaa koskevat ratkaisut eivät heikennä yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan tai sen toiminnan asianmukaisuuden arvioinnin mahdollisuutta. Muu ratkaisu antaa mahdollisuuden siihen, että perusoikeuksien, kuten perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettun julkisuusperiaatteen ja yleisen tiedonsaantioikeuden toteutuminen jää toiminnan luonteen sijaan riippumaan sen organisointitavasta, jos esimerkiksi sama toiminta viranomaisen (ml. liikelaitoksen) harjoittamana olisi julkisuuslain soveltamisalassa. Yhtiöittämiseen liittyvän kehityssuunnan ei lähtökohtaisesti tulisi kaventaa perustuslaissa turvattua tiedonsaantioikeutta. Julkisyhteisö voi yhtiöittää esimerkiksi yleistä etua toteuttavan rakennushankkeen, jolloin julkisuuslaissa säädetyn tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäisi tiedot siitä, miten hanke edistyy tai miten toimintaa harjoitetaan, eli laajemmin myös se, miten julkisia varoja hankkeessa käytetään.

Yhtiötettäessä aiemmin viranomaisten tuottamia palveluita tai tehtäviä, toiminnan läpinäkyvyys ja siten mahdollisuus käydä toiminnasta julkista keskustelua heikkenevät. Tiedonsaantioikeudet toimivat osaltaan myös ennalta ehkäisevänä keinona esimerkiksi korruption ja muiden epäasiallisten menettelytapojen ehkäisyssä. Osana korruption vastaisen yhteistyöverkoston laatimaa strategialuonnosta on nostettu esiin myös läpinäkyvyyden edistäminen julkisomisteisten yhtiöiden toiminnassa.¹⁸ Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen arviointi julkisen sektorin määräysvallassa olevien oikeushenkilöiden osalta on sisällytetty myös valtioneuvoston korruptionvastaista strategiaa ja toimenpideohjelmaa koskevan periaatepäätöksen toimenpiteisiin.¹⁹ Kuntien konserni-valvontaa koskevat puutteet on myös tunnistettu kunnallishallinnon korruptiontorjuntaa

17 Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus; [Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015](#).

18 Korruption vastaisen yhteistyöverkoston luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi; [Oikeusministeriön julkaisuja 2017:14](#).

19 Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021-2023; [Valtioneuvoston julkaisuja 2021:66](#).

koskevassa selvityksessä.²⁰ Korruption torjunnan näkökulmasta ongelmallisena on pidetty sitä, että julkisuuslakia ei sovelleta valtion tai kuntien omistamiin tai määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Julkishallinnon yhtiömuotoisessa toiminnassa tapahtuvaa julkisten varojen käytön avoimuutta, valvontaa ja sääntelyä ei ole koettu nykyisellään kaikilta osin riittäväksi.²¹ Koska toimintaa voidaan harjoittaa myös säätiön tai yhdistyksen muodossa, tulisi näitä toiminnan organisoinnin muotoja arvioida lähtökohtaisesti vastaavin perustein kuin yhtiömuodossa harjoitettavaa toimintaa. Erityisesti säätiöiden toimintaan voi liittyä merkittäväkin julkisten varojen käyttöä.

Julksiyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden toiminta voi joissain tilanteissa myös vaikuttaa julkisyhteisön vastuisiin. Yhtiöihin voi liittyä yleisen edun mukaisen toiminnan lisäksi esimerkiksi taloudellista vastuuta, jonka kautta toiminta liittyy myös julkisten varojen käyttöön. Tappiollisia tai vaikeuksiin ajautuneita yrityksiä voidaan päätyä pääomittamaan tai tukemaan avustuksin. Yhtiöihin voi liittyä myös muita vastuita, jotka voivat realisoitua esimerkiksi ympäristövahinkojen kautta.²²

Omistajaohjaukseen osallistuvat ministeriöt sekä alaryhmän kuultavana olleet tai asiasta vuonna 2019 lausuneet yhtiöt ovat suhtautuneet lähtökohtaisesti pidättyvästi julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Julkisuuslain nykytilaa on pidetty riittävänä. Toisaalta esimerkiksi erityisesti kuntayhtiöiden osalta julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevaan esiselvitykseen annetussa lausuntopalautteessa nostettiin esiin esimerkkejä siitä, miten yhtiöittäminen vaikuttaa julkisuusperiaatteen toteutumiseen sitä kaventavalla tavalla. Soveltamisalan laajentamista koskevissa arvioissa lähtökohtana on kuitenkin korostunut selkeästi näkökulma, jonka mukaan yhtiöt, jotka toimivat kilpailuilla ja avoimilla markkinoilla tulisi jättää sääntelyn ulkopuolelle nykytilan mukaisesti. Mahdollisessa sääntelyssä on huomioitava kilpailuneutraliteetti, eli se että julkisella ja yksityisellä elinkeinotoiminnalla tulee olla yhtäläiset tai tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla.

Arvioinnin pohjaksi saadun erilaisiin kuulemisiin perustuvan selvityksen perusteella ei ole voitu täsmällisesti määrittää sellaisia julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden toimialoja, joiden tulisi erityisesti kuulua julkisuuslain soveltamisalaan. Tämänkaltaisen sääntelyratkaisu myös edellyttäisi jatkuvaa arviointia soveltamisalan asianmukaisuudesta toimialoissa tapahtuvien muutosten vuoksi. Valtion, kuntien ja

20 Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa: Askelmerkkejä hyvään hallintoon; [Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:9](#).

21 Harmaa talous ja hankinnat; [Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitys 2019](#), s. 26, 28.

22 Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin; [Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:82](#), s. 71.

hyvinvointialueiden määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt ovat myös toiminnoiltaan ja perusteiltaan hyvin erilaisia, jolloin tarkkarajaista toimintaan perustuvaa ratkaisua on mahdotonta säätää hallinnon yleislaissa julkisen hallintotehtävän lisäksi. Tämän vuoksi työryhmän mietinnössä on päädytty kokonaisvaltaisempaan soveltamisalan laajentamista koskevaan sääntelyratkaisuun, jossa kuitenkin huomioidaan työryhmän työssä selkeästi esiin noussut rajaustarve kilpailullisen toiminnan jättämisestä lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Jaksossa 5.2.1 tarkemmin kuvatun kansainvälisen vertailun perusteella voidaan todeta, että muissa Pohjoismaissa julkisuusperiaate ulotetaan myös julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhtiöihin tietyin rajauksin. Rajaukset liittyvät esimerkiksi julkisyhteisön omistusprosenttiin yhtiössä, kilpailtuun toimintaan tai yhtiöiden asema lainsäädännössä on erotettu sen perusteella, käyttääkö määräysvaltaa kunta vai valtio. Julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnan julkisuutta säännellään muissa Pohjoismaissa suoraan yleislain nojalla. Virossa julkisuuslakia sovelletaan muun muassa luonnollisiin monopoleihin sekä voittoa tavoittelemattomiin yhdistyksiin, säätiöihin ja yhtiöihin siltä osin kuin ne ovat saaneet rahoitusta julkisista varoista julkisten tehtävien hoitamista tai tukemista varten.

Koska lain soveltamisalaan tulisi määräysvaltaa koskevan sääntelyn myötä myös laajalti sellaisia toimijoita, jotka eivät ole aikaisemmin soveltaneet julkisuuslakia tai julkisuuslakia on sovellettu osaan niistä vain julkisen vallan käytön osalta, voidaan katsoa perustelluksi, että lakia alettaisiin soveltaa näihin toimijoihin vasta riittävän siirtymäajan kuluttua lain voimaantulosta. Riittävä siirtymäaika mahdollistaa myös tarvittaessa hallinnon yleislaista poikkeavan erityislainsäädännön laatimisen, mikäli joidenkin yhteisöjen ja säätiöiden osalta arvioidaan olevan perusteltua poiketa julkisuuslain soveltamisesta.

2.2.3 Soveltamisalan laajentamiseen liittyviä eräitä erityiskysymyksiä

Salassapitoperusteiden kattavuus

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassapitoperusteista, joilla turvataan sekä yleistä että yksityistä etua. Salassapidolla suojataan viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan omia intressejä ja lisäksi kolmansien intressejä. Kun julkisuuslain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi julkista hallintotehtävää hoitaviin sekä muun kuin kilpailuilla markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan perusteella julkisyhteisön omistamiin tai sen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin, tulevat luonnollisesti kaikki julkisuuslaissa sovellettavat salassapitosäännökset sovellettaviksi myös tässä toiminnassa. Alla kuvataan lyhyesti salassapitoperusteita ja arvioidaan salassapitoperusteiden nykytilaa suhteessa julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen.

Asiakirjan salassapitovelvollisuus merkitsee poikkeusta julkisuusperiaatteesta. Salassapitosäännökset ovat perinteisesti olleet se keino, jolla sovitaan yhteen paitsi eri perusoikeuksia, myös eräiden muiden viranomaisella olevaan tietoon liittyvien tärkeiden intressien suhdetta julkisuusperusoikeuteen. Salassapitoperusteet on pääsäännön mukaan kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi siten, ettei niissä luetella niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Tämä on katsottu säättämisaikaan välttämättömäksi sen vuoksi, että tehtävien organisointitavat voivat hallinnossa vaihdella merkittävästi. Salassapitoa määritteleviä säännöksiä laadittaessa keskeisenä perusteena on ollut myös toteuttaa neutraliteettiperiaatetta siten, että viranomaisen ei sellaisissa rooleissaan, joissa se on rinnastettavissa yksityiseen toiminnanharjoittajaan, joutuisi tätä huonompaan asemaan. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi viranomaisen toimiminen sopimusosapuolena, neuvotteluosapuolena sekä oikeudenkäynnin osapuolena (HE 30/1998 vp, s. 34–35). Myös asiakirjojen julkisuuden alkamisajankohtaa koskevissa säännöksissä on eräitä näitä intressejä turvaavia säännöksiä.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen kannalta keskeisimpänä salassa pidettävien tietojen ryhmänä voidaan pitää liikesalaisuuksia. Liikesalaisuuksia koskevat tiedot kuuluvat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdan perusteella ehdottoman salassapidon piiriin. Liikesalaisuus on määritelty liikesalaisuuslain (595/2018) 2 §:ssä. Liikesalaisuuslaissa säädetään elinkeinotoimintaan liittyvien liikesalaisuuksien sekä teknisten ohjeiden suojasta. Lailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943 julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta. Liikesalaisuuslain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa a) joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa; b) jolla a kohdassa tarkoitetun ominaisuuden vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa; ja c) jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi.

Julkisuuslain edellä mainituissa salassapitosäännöksissä säädetään myös muun vastaavan liiketoimintaa koskevan seikan salassapidosta. Muun vastaavan liiketoimintaa koskevan seikan suoja on liikesalaisuutta hieman heikompi, koska salassapito määräytyy julkisuus-olettamaan perustuvan vahinkoedellytyslausekkeen perusteella. Kysymys ei ole siten liikesalaisuuteen sisällöltään ja suojan tarpeeltaan rinnastettavasta tiedosta, vaan lähinnä tiedosta, joka on yritystoiminnan kannalta yleensä perustellusti tarpeellista pitää salassa, vaikka kyse ei olisi suoranaisesta liikesalaisuudesta. Muutoin julkisuuslain perusteella salassapito on kuitenkin liikesalaisuuslaissa tarkoitettua laajempaa. Salassa voidaan edellä viitatus 17 kohdan nojalla pitää myös muuta liiketoimintaa koskevia tietoja, kuten lainanottoon, velanhoitoon ja sijoitustoiminnan ehtoihin liittyviä tietoja. Näiden tietojen salassapito riippuu kuitenkin vahinkoedellytyslausekkeen täyttymisen edellytyksistä.

Salassapitosäännöksiä on voitu sisällyttää myös erityislainsäädäntöön, joiden säännöksiä sovelletaan yleislain rinnalla tai sijasta. Esimerkiksi vakuutusyhtiöt soveltavat vakuutusyhtiölakia, jonka 30 luvussa säädetään salassapitovelvollisuudesta sekä oikeudesta tietojen luovuttamiseen. Vakuutussalaisuus kattaa lain 30 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vakuutusyhtiön, sen asiakkaan tai jonkun muun taloudellista asemaa tai terveydentilaa tai muita henkilökohtaisia oloja koskevat seikat taikka liikesalaisuudet. Erityisistä salassapitoperusteista tai -velvoitteista on voitu säätää jo erikseen esimerkiksi julkisen hallintotehtävän antamista koskevan sääntelyn yhteydessä. Voimassa olevaan lakiin on kuitenkin pyritty sen valmistelussa nimenomaisesti keskittämään mahdollisimman kattavasti viranomais-toimintaan sovellettavat salassapitoperusteet, joita sovelletaan myös liikelaitoksissa. Näin ollen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön tulisi lähtökohtaisesti suhtautua pidättyväisesti julkisuuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä annetun eduskunnan lausuman mukaisesti (EV 303/1998 vp, s. 1, ks, myös PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp).

Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevalle työryhmälle toimeksiannon ulkopuolelle jäi julkisuuslain salassapitoperusteiden eli voimassa olevan lain 24 §:n systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja arviointi. Soveltamisalan laajentamista koskevan ehdotusten osalta työryhmän työssä on kuitenkin nostettu esiin tarve arvioida voimassa olevien salassapitoperusteiden riittävyttä ja kattavuutta, jos soveltamisalaa laajennettaisiin. Työryhmä arvioi, että voimassa olevat salassapitoperusteet lähtökohtaisesti riittäisivät erilaisten intressien suojaamiseen soveltamisalan laajentamisesta huolimatta. Salassapitoperusteita tulisi kuitenkin arvioida kokonaisuutena ja niitä tulisi täydentää, mikäli perusteltuja ja konkreettisia puutteita osoitetaan esimerkiksi mietinnöstä annettavassa palautteessa. Työryhmän työssä on nostettu esiin muun muassa turvallisuusnäkökohtia tai huoltovarmuutta suojaavien salassapitoperusteiden (ml. kriittinen infrastruktuuri) sekä viennin, innovaatioiden, liiketoiminnan ja asiakkaiden tietojen salassapidon riittävyyden arviointia, jota tulisi tehdä viimeistään salassapitoperusteiden kokonaisarvioinnin yhteydessä.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyen on tunnistettu erityinen tarve varmistaa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003, jäljempänä *sananvapauslaki*) 16 §:n mukaisen lähdesuojan turvaaminen. Työryhmän valmistelussa on arvioitu, että sananvapauslain mukaista lähdesuojaa ja anonyymia ilmaisua turvaavat säännökset tulevat erityissäännöksinä ensisijaisesti sovellettavaksi myös silloin, kun Yleisradio soveltaisi julkisuuslakia.

Suhde tiedonhallintalakiin ja arkistolakiin

Tiedonhallintalaki ja arkistolaki muodostavat julkisuuslain kanssa olennaisen osan informaatio-oikeudellisesta sääntelykokonaisuudesta. Tiedonhallintalakiin on sen säätämisen yhteydessä siirretty julkisuuslain keskeiset viranomaisten tiedonhallintaa ja hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset. Julkisuuslain ja tiedonhallintalain soveltamisalat

kuitenkin poikkeavat tällä hetkellä toisistaan. Tiedonhallintalain 4 lukua (tietoturvasuus) sekä 22–24 §:ää (sähköinen luovutustapa) ja 25–27 §:ää (asianhallinta ja palvelujen tiedonhallinta) sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Lisäksi näihin toimijoihin sovelletaan tiedonhallintalain 4 §:ää (tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä) ja 28 §:ää (kuvaus asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi) niiden käyttäessä julkista valtaa julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla tai kun mainittu laki on säädetty erikseen sovellettavaksi niiden toiminnassa. Julkisen vallan käyttöä sisältävän hallintotehtävän hoitamisessa sovellettavaksi tulevat lisäksi avoimen datan direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleenlaadittu direktiivi avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (EU) 2019/1024 (jäljempänä *avoimen datan direktiivi*)) täytäntöönpanoa koskevat lain 19 §:n 2 momentti (tietoaineistojen saatavuus), 24 a § (tiheästi päivittyvän tiedon saatavuus) sekä 24 b § (arvokkaiden tietoaineistojen saatavuus).

Tiedonhallintalakia ei sovelleta sen soveltamisalan perusteella julkisyhteisön määräysvaltaan kuuluviin yhteisöihin tai säätiöihin niiltä osin kuin ne eivät hoida julkista hallintotehtävää tai käytä julkista valtaa. Tiedonhallintalailla on kuitenkin keskeisiä liittymäkohtia julkisuuslakiin ja sen eräät säännökset luovat edellytykset julkisuuslaissa tarkoitettujen tiedonsaantioikeuksien tehokkaalle toteutumiselle. Julkisuuslakiin ehdotettujen muutosten vaikutusta tiedonhallintalakiin ja sen soveltamisalan laajentamiseen tulee siten arvioida vielä jatkovalmistelussa.

Arkistolain 1 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan laki koskee yhteisöjä, toimielimiä ja henkilöitä niiden suorittaessa julkista tehtävää lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella siltä osin kuin niille tämän tehtävän johdosta kertyy julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja. Arkistolain soveltamisala kytkeytyy sen sanamuodon mukaisesti julkisuuslain soveltamiseen. Arkistolakia on tarkoitus uudistaa ja hanke on ollut vireillä samanaikaisesti tämän työryhmän työn kanssa.

Virkavastuun soveltaminen julkista hallintotehtävää hoitavaan

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu kattavan sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Virkarikoksia koskevat rangaistussäännökset sisältyvät rikoslain (39/1889) 40 lukuun. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu edellä mainitun luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 kohdan nojalla myös viranomaisorganisaation ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön ja sitä valmisteleviin toimenpiteisiin, jotka voivat olennaisesti liittyä myös julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Edellä mainitun kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin

lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua edellä tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Julkisen hallintotehtävän antamista koskevassa lainsäädännössä säädetään lähtökohtaisesti virkavastuun ulottamisesta kyseiseen tehtävään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti (ks. esim. PeVL 50/2017 vp, s. 3).

Virkavastuu kiinnittyy virkatoiminnassa noudatettaviin velvollisuuksiin. Julkisuuslain soveltamisen yhteydessä tiedon luovuttamista koskevan viranomaisen päätöksen tekeminen voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi, koska kyseessä on perustuslain mukaiseen tiedonsaantioikeuteen vaikuttava päätös. Siten virkavastuu kohdentuu julkisuuslain näkökulmasta erityisesti tietopyyntöjen käsittelyyn. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu myös Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Rikoslain 1 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan lain 40 luvun 11 §:n 1, 2, 3 ja 5 kohdassa tarkoitetun henkilön Suomen ulkopuolella tekemään 40 luvussa mainittuun rikokseen sovelletaan Suomen lakia.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin tarkoittaa julkisen hallintotehtävän antamista julkisuuslain soveltamisen osalta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perustuslain 124 §:n sääntely edellyttää, että julkisena hallintotehtävänä asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla, jota varten lakiin tulisi ottaa virkavastuuta osoittava säännös siltä osin kuin toimija hoitaa julkisuuslain soveltamista koskevaa julkista hallintotehtävää.

2.2.4 Julkisten varojen käyttö

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan myös julkisten varojen käytön merkitystä julkisuuslain soveltamisalan määrittäjänä on arvioitava. Työryhmä on arvioinut julkisten varojen käyttöä soveltamisalan määrittäjänä osana organisatorisen soveltamisalan arviointia. Voimassa olevan lain 3 §:n mukaan laissa säädettyjen velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa myös julkisten varojen käyttöä. Julkinen valta edistää yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyjä tarkoituksia osoittamalla varoja niihin. Maininta julkisten varojen valvonnasta on otettu voimassa olevaan lakiin niiden käytön merkityksen vuoksi (HE 30/1998 vp, s. 48).

Julkisuuslaki ei itsessään määrittele julkisten varojen käytön käsitettä tai sidonnaisuutta siihen, kuka niitä käyttää, miten niitä käytetään tai minkälaisen prosessin osana julkisia varoja käytetään. Julkisten varojen käytön käsite ei siten ole täsmällinen eikä sitä ole julkisuuslaissa määritelty tarkemmin lain tarkoituksiin nähden. Julkisuuslain soveltamisalan

laajentamista tarkastelleen alaryhmän saaman palautteen ja vuoden 2019 tehdyn esiselvityksen perusteella julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen kannalta merkityksellisimmäksi julkisten varojen käytöksi on tunnistettu julkiset hankinnat sekä valtiontuet ja -avustukset. Työryhmän työssä ei ole noussut kuitenkaan esiin erityistä tarvetta säätää yksinään julkisten varojen käytöstä suoraan julkisuuslain soveltamisalan määrittäjänä, koska organisatorisen soveltamisalan laajentaminen laajentaisi myös osin julkisten hankintojen julkisuutta.

Työryhmä on arvioinut, ettei valtiontukien- tai avustusten osalta olisi myöskään erityisiä tarpeita muuttaa julkisuuslain soveltamisalaa, koska niitä koskevat EU:n ja kansallisen lainsäädännön tiedonantovelvoitteet ja tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset ovat jo nykytilassa laajat. Vuoden 2023 alussa voimaan tulleella muutoksella valtionavustuslakiin (688/2001) lisättiin lisäksi säännökset erityisestä valtionavustustoiminnan tietovarannosta, jonka avulla kuka tahansa voi hakea tietoja valtionavustuksista. Valtiontuen tai -avustuksen myöntämiseen liittyvä viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan päätös sisältää lähtökohtaisesti aina myös julkisen vallan käyttöä ja päätöksen valmisteluun viranomaisessa tai julkista hallintotehtävää hoitavassa organisaatiossa liittyy aina valmistelua. Päätösten valmistelussa syntyy siten erilaisia asiakirjoja, joihin sovelletaan julkisuuslakia jo voimassa olevankin lain perusteella.

Julkisten hankintojen osalta erityinen julkisuuden tarve on liittynyt siihen, että yhteisöjen ja säätiöiden tekemiin julkisiin hankintoihin sovelletaan hankintalain mukaisesti julkisuuslakia vain asianosaisjulkisuuden osalta. Julkisten hankintojen kokonaismenot ovat vuosittain noin 44 miljardia euroa.²³ Alaryhmän kuulemisissa on noussut esiin, että 70 % julkisista hankinnoista tehdään kuntasektorilla ja esimerkiksi kuntakonsernin tytäryhteisöillä on merkittävä vaikutus julkisten varojen käyttöön. Läpinäkyvästi järjestetyn hankintatoimen onkin nähty tehokkaasti ehkäisevän muun muassa korruptiota²⁴. Julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden hankintayksiköinä tekemien julkisten hankintojen julkisuuteen liittyvä puute tulisi osittain ratkaistuksi, jos erityisesti julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt tulisivat muun kuin kilpailullisen toiminnan

23 Valtiokonttorin ylläpitämän tutkiahallintoa.fi-sivuston mukaan julkisten hankintojen kokonaismenot ovat olleet vuonna 2021 noin 42 miljardia ja vuonna 2022 noin 45 miljardia euroa. (viitattu 25.10.2023). Valtioneuvoston tekemän selvityksen mukaan kokonaismenot olivat vuonna 2020 noin 45 miljardia euroa ja vuonna 2019 noin 43 miljardia euroa. Julkiset hankinnat, Kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen; [Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46](#), s. 23.

24 Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa: Askelmerkkejä hyvään hallintoon; Oikeusministeriön julkaisuja, *Selvityksiä ja ohjeita* 2022:9, s. 51.

osalta lain soveltamisalaan. Osan edellä mainituista julkisista hankinnoista arvioidaan kuitenkin jäävän edelleen vain asianosaisjulkiseksi ainakin siltä osin kuin hankintalaki tulee sovellettavaksi toiminnan rahoitukseen perustuen.

Julkisuulain soveltamisalan laajentamisen tarkastelu osaltaan liittyy vahvasti myös julkisten varojen käytön arvioinnin mahdollistamiseen, vaikka varsinaiset julkisten varojen myöntämistä koskevat päätökset ovat viranomaispäätöksinä julkisuuslain mukaisesti julkisia. Julkisyhteisön määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön toiminnassa voi olla myös kyse julkisten varojen yksityistämisestä julkistalouden ulkopuolelle. Kun julkisyhteisön toimintaa yhtiöitetään, tarkoittaa se lähtökohtaisesti toimintojen ulkoistamisen lisäksi myös ainakin jossain määrin julkisten varojen siirtymistä viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Yhteisö- ja säätiömuotoisessa toiminnassa julkisyhteisöllä lähtökohtaisesti on osuus yhtiön osakkeiden tuottamista äänistä tai sillä on muuten määräysvalta, mutta sinänsä yhtiön toimintaan liittyvä varallisuus ja sen käyttö kuuluvat itsenäiselle yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle.

2.3 Viranomaisen asiakirja sääntelyn kohteena

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Asiakirjalla tarkoitetaan lain 5 §:n 1 momentin mukaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttösä vuoksi yhteen kuuluviiksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Asiakirjan käsite on tarkoitettu laajaksi. Määritelmä kattaa siten sekä perinteiset asiakirjat että sähköiset asiakirjat ja muut apuvälinein selville saatavissa olevat asiakirjat. Julkisuuslain lähtökohtana on välineneutraalius, joten tiedon tallennusallustalla ei ole merkitystä, kun arvioidaan sitä, onko kysymys lain soveltamisalaan kuuluvasta asiakirjasta. (HE 30/1998 vp, s. 53)

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan puolestaan lain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Tyypillisimpiä viranomaisten laatimia asiakirjoja ovat ratkaisut niissä asioissa, jotka kuuluvat asianomaisen viranomaisen käsiteltäviin tehtäviin, kuten tuomiot ja päätökset. Viranomaiselle asian käsittelyä varten annettuja asiakirjoja ovat muun muassa erilaiset hakemukset, ilmoitukset ja kantelut. Asiakirjoja, jotka on annettu viranomaiselle muuten sen toimialaan kuuluvassa asiassa, voivat olla esimerkiksi sen toimialaan liittyvät tiedoksi lähetetyt asiakirjat (HE 30/1998 vp, s. 55). Laki koskee myös tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä syntyneitä asiakirjoja.

Julkisuuslain määritelmän mukaisesti viranomaisen asiakirjan käsite kattaa myös eräin rajoituksin kaikki viranomaisen hallussa olevat asiakirjat niiden laatijasta riippumatta. Tämä tarkoittaa sitä, että myös lain soveltamisalaan kuulumattomia toimijoita kuten yksityisiä henkilöitä tai yrityksiä koskevat viranomaisen laatimat asiakirjat, toimijoiden viranomaiselle toimittamat tai viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja lain tarkoittamalla tavalla. Myös ostopalveluiden ja muiden toimeksiantotehtävien antamisen johdosta syntyneet asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen laatimana pidetään asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Viranomaisen toimeksiantotehtävää varten annetut asiakirjat ovat siten laissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, vaikka ne ovatkin toimeksiantotehtävää suorittavan hallussa.

Lain 5 §:n 3 ja 4 momentissa on säädetty asiakirjoista, jotka eivät kuulu lain soveltamisalaan. Edellä mainitun pykälän 3 momentin mukaan viranomaisen asiakirjana ei ensinnäkään pidetä viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa. Viranomaisen asiakirjana ei myöskään pidetä viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Myöskään viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakuja tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuihin asiakirjoihin tai asiakirjaan, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi ei sovelleta julkisuuslakia. Lisäksi lakia ei sovelleta viranomaiselle löytötavarana jääneeseen tai toimitettuun asiakirjaan.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädetään niin sanotuista sisäisen työskentelyn asiakirjoista. Sääntely koskee sellaisia viranomaisen sisäisen toiminnan asiakirjoja, jotka eivät salassapitosäännösten noudattamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta kuulu lain soveltamisalaan. Momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden toimeksiannosta toimivien yksityisten tai yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos ne sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon.

Työryhmän saaman lausuntopalautteen perusteella nykyisessä muodossaan sisäisen työskentelyn asiakirjan sääntely on tulkinnanvaraista ja kaipaava selkeyttämistä. Kyseistä säännöstä on pidetty kuitenkin välttämättömänä muun muassa viranomaisissa toimivien mielipiteen vaihdon ja muiden normaalien kommunikointimahdollisuuksien turvaamiseksi. Käytännössä viranomaisten välistä yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä,

tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. Arvioitaessa sitä, milloin kyseessä olisi viranomaisen asiakirja, on merkitystä sillä, onko asiakirja arkistolain mukaisesti liitettävä arkistoon.

Oikeuskäytännössä on korostettu sitä, että julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa julkisuusperiaatteesta säädetty poikkeus voi koskea ainoastaan julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisia sisäisen viestinnän ja mielipiteiden vaihdon asiakirjoja ja eräitä muita vähämerkityksellisiä asiakirjoja (ks. esim. KHO 2017:157). Voimassa olevan lain säännösten tulkinta on usein johtanut muutoksenhakuun, jonka perusteella voidaan todeta, että säännösten sanamuotoja tulisi täsmentää sekä päivittää vastaamaan viranomaisten toiminnan nykyisiä käytäntöjä ja toiminnan muotoja. Asioiden valmistelutapa ei myöskään monelta osin enää vastaa voimassa olevaa julkisuuslakia ja sen perusteluja. Laajojen ja monimutkaisten, useiden eri alojen asiantuntijoiden yhteistyötä vaativien asioiden selvittäminen saattaa edellyttää laajamittaista projektimaista työskentelyä, kommunikaatiota ja mielipiteenvaihtoa, joka käsiteltävien asioiden laajuus ja monimutkaisuus huomioiden koostuu muistiinpanoiksi, erilaisiksi työversioiksi, alustaviksi näkemyksiksi tai sisäisiksi muistioiksi. Tiedonkäsittelyn sähköistymisen sekä yleistyneen etätyön vuoksi myös viranomaisen päätöksiä valmistellaan ja tietoa tuotetaan enenevässä määrin asiakirja- ja asianhallintajärjestelmien lisäksi erilaisilla sähköisillä alustoilla.

Virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen olisi jatkossakin välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi. Tämä turvaisi myös laadukasta ja monipuolista valmistelutyötä. Kun käytännössä on kyse virkamiesten välisestä viestinvaihdosta niin viranomaisen sisällä kuin muiden viranomaisten virkamiesten kanssa, voisi muu ratkaisu sisäisen työskentelyn julkisuudesta pahimmillaan merkittävästi vaikeuttaa virkatoimintaa, jos vaikeista ja monimutkaista asioista ei voisi keskustella muiden viranomaisessa toimivien keskenesimerkiksi epävirallisten kommenttien muodossa. Koska viranomaisen sisäisen työskentelyn tavat ovat muuttaneet muotoaan fyysisestä keskustelemisesta sähköisille alustoille, säännöksen sanamuotoa on viranomaisissa toimivien mielipiteenvaihdon ja muunlaisen viestintämahdollisuuksien turvaamiseksi välttämätöntä selkeyttää.

Työryhmän saaman palautteen mukaan myös uudet tiedonkäsittelyn tavat ja siirtyminen paperipohjaisesta tiedonkäsittelystä ensisijaisesti sähköiseen tiedonkäsittelyyn aiheuttaa tarpeita sääntelyn selkeyttämiseen. Työryhmä on arvioinut mahdollisuuksia kohdistaa laissa tarkoitettu tiedonsaantioikeus asiakirjojen sijaan selkeämmin tietoon. Viranomaisen voi hyödyntää esimerkiksi erilaisia algoritmisia päättelymalleja päätöksenteossa, joiden asema viranomaisen asiakirjana edellyttää selkeyttämistä avoimuuden varmistamiseksi. Koska viranomaisen asiakirjan käsitteellä ja sen määrittelyllä on keskeinen merkitys julkisuusperiaatteen ulottuvuuden osoittamisessa, on sitä koskevaa sääntelyä selkeytettävä.

Viranomaisen asiakirjaa koskevat erilaiset tulkintaan liittyvät ongelmat ovat nousseet esiin myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä. Näistä esimerkkinä voidaan nostaa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (EOAK/2017/2021), jossa arvioitiin poliisin haalarikameratallenteen oikeudellista luonnetta ja käsittelyä. Ratkaisussa oikeusasiamies katsoi, että poliisihallituksen tulkinta alkuperäisen haalarikameratallenteen oikeudellisesta luonteesta ei-asiakirjana on ongelmallinen. Oikeusasiamies katsoi, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ja perustuslaista johtuva pääsääntö tallennejulkisuudesta puoltavat sitä, että haalarikameratallenne olisi viranomaisen asiakirja ja tallenteen käsittelyä olisi arvioitava sen mukaisesti laista johtuvin velvoittein.

2.4 Lain menettelysäännökset

Julkisuuslain 4 luvussa säädetään tietopyynnön käsittelyyn ja asiakirjan antamiseen liittyvistä menettelysäännöksistä. Lain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Viranomaisen on avustettava tiedonpyytäjää yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Säännöksen lähtökohtana on myös se, ettei tiedonpyytäjän tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole laissa säädetyistä syistä tarpeen, kuten asianosaisjulkisuuden toteuttamiseksi.

Lain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää lähtökohtaisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, ellei toisin säädetä. Voimassa olevan lain mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Virkamiehen virkavelvollisuuksiin kuuluu julkisen tiedon antaminen. Mikäli tiedon antamisesta kieltäydytään, tulee tiedonpyytäjälle ilmoittaa kieltäytymisen syy, tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedusteltava haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Tietopyyntö tulee käsitellä ja asiakirja antaa lain pääsäännön mukaisesti viipymättä, mutta viimeistään kahden viikon kuluessa, kun pyyntö on saapunut viranomaiselle. Tietopyynnön käsittelyä voidaan kuitenkin pidentää kuukauteen, jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän. Lähtökohta voimassa olevassa laissa on se, että tietopyyntöön vastaamisesta ei voi kieltäytyä edes silloin, kun esitetty pyyntö aiheuttaa kohtuutonta haittaa viranomaistoiminnalle.

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2017 kertomuksessa (K 16/2018 vp, s. 24–25) on nostettu esiin erityisesti julkisuuslain nykyisten menettelysäännösten soveltamiseen liittyvät ongelmat, joiden noudattamisen merkitys on tärkeää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta käytännössä. Laillisuusvalvonnassa on havaittu, että tietopyyntöjen käsittelyssä esiintyy jatkuvasti puutteita esimerkiksi määräaikojen noudattamiseen tai valituskelpoisen päätöksen antamiseen liittyen. Oikeusasiamies on myös kertomuksessaan esittänyt harkittavaksi, tulisiko julkisuuslakia tarkistaa niin, että viranomaisella on kaikissa tietopyyntöasioissa, erityisesti määräaikojen osalta, tosiasiallinen mahdollisuus toimia lain mukaisesti.

Oikeusasiamies on viimeksi vuoden 2022 kertomuksessaan nostanut esiin viranomaisten haasteet julkisuuslain säännöksiä soveltamisessa. Kertomuksessa todetaan, että lainvastainen menettely julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen käsittelyssä eri viranomaisissa on jatkuvasti esillä laillisuusvalvonnassa (K 11/2023 vp, s. 116).

Myös valtioneuvoston oikeuskanslerin vuoden 2021 kertomuksessa (K 19/2022 vp, s. 145–146) on todettu, että oikeuskanslerille saapuu vuosittain lukuisia kanteluja asiakirjojen ja tietojen antamisen viivästymisestä taikka tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvien muiden säännösten noudattamisen laiminlyönneistä eri viranomaisissa. Vastaavasti vuoden 2022 kertomuksessa on nostettu esiin julkisuuslain menettelysäännösten noudattamista koskevia huomioita (K10/2023 vp, s. 126, 154).

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä esiin nousseet huomiot puoltavat menettelysäännösten selkeyttämistä. Menettelysäännösten selkeyttämisen tarve on noussut esiin myös työryhmän keräämän palautteen perusteella, jossa on katsottu, että asiakirjan luovuttamista koskevien säännösten monimutkaisuus aiheuttaa tulkintatilanteita, jotka vievät paljon resursseja. Lisäksi haasteina ovat olleet muun muassa tietopyyntöjen riittävä yksilöinti sekä tietopyyntöihin vastaamisen määräajat.

Lähtökohtana julkisuuslaissa on, että myös työläs tietopyyntö tulee käsitellä laissa säädetyissä määräajoissa. Laki ei kuitenkaan nyky muodossaan tunnista tilannetta, jossa kyse on pyynnöistä, joiden tarkoituksena on aiheuttaa yksinomaan vahinkoa viranomaiselle tai muutoin kohtuuttomista tietopyynnöistä, jotka voivat vaikuttaa laajemmin negatiivisesti viranomaisen toimintaan. Tällaiset tietopyynnöt voivat ääritapauksessa merkittävästi vaikeuttaa viranomaisen muuta toimintaa. Viranomaisen toimintakyvyn varmistamiseksi laissa tulisi olla mahdollisuus kieltäytyä toteuttamasta tietopyyntö, mikäli sen toteuttaminen muodostuisi kohtuuttomaksi viranomaisen näkökulmasta. Myös Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tunnistaa mahdollisuuden evätä tietopyyntö, mikäli pyyntö viranomaisen antamasta avusta huolimatta jää niin epämääräiseksi, ettei viranomaisen asiakirjaa pystytä yksilöimään tai pyyntö on ilmeisen kohtuuton (5 artiklan 5 kohdan i ja ii alakohdat).

Viranomaisen mahdollisuuteen vastata tietopyyntöön vaikuttaa osaltaan myös tietopyynnön ajallinen kohdistuminen. Tiedonsaantia koskevan pyynnön kohteena voi julkisuuslain esitöiden mukaan olla myös asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. Lain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto asiakirjan sisällöstä olisi yksilöitävä riittävästi niin, että viranomainen voi vaivattomasti selvittää, mitä asiakirjoja pyyntö koskee. Yksilöintivelvollisuus ei ole yksin tietoja pyytävällä, vaan viranomaisen on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään ne asiakirjat, joiden sisällöstä hän haluaa tiedon (HE 30/1998 vp, s. 70). Toisaalta esimerkiksi rajoittamattomaan aikaan sekä kaikkiin tietynsisältöisiin ratkaisuihin kohdistuvaa asiakirjapyyntöä on pidetty oikeuskäytännössä yksilöimättömänä (KHO 2007-T-2254).

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (EAOK 6094/2019) katsonut, ettei voimassa olevan lainsäädännön tai sen esitöiden taikka korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella ole mahdollista esittää yleistettävissä olevaa tulkintaa siitä, kuinka kauan ennen asiakirjan valmistumista pyyntö voidaan esittää, jotta pyyntö voitaisiin katsoa riittävän yksilöidyksi. Yksittäisenkin ennakkopyynnön hallinnoiminen voi kokonaisuudessaan muuttua varsin työlääksi, koska joka kerta, kun pyynnön kattama yksittäinen asiakirja valmistuu, ennakkollisen pyynnön olemassaolo tulee kyetä havaitsemaan, ja tällöin soveltaa myös julkisuuslain 14 §:n mukaista menettelyä. Oikeusasiamies katsoi, että jää kysymyksenalaiseksi, onko ylipäätään mahdollista saada aikaan sellaista järjestelmää viranomaisissa, joissa esimerkiksi useiden vuosien tai jopa vuosikymmenten päässä valmistuviin asiakirjoihin kohdistuvat ennakkolliset asiakirjapyynnot olisivat aina aukottomasti toteutettavissa kulloinkin voimassa olevan sääntelyn mukaisesti ja ilman kohtuutonta työmäärää. Myös viranomaisten tiedottamis- ja neuvontavelvoitteilla voidaan ohjata tiedonhakijaa löytämään mahdollisesti tulevaisuudessa laadittavia asiakirjoja.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä esiin nousseiden huomioiden ja lausuntopalautteen perusteella erityisesti lain 4 luvun menettelysäännöksiin liittyy eritasoisia selkeyttämisen tarpeita, jotta voidaan varmistaa tiedonpyytäjien menettelyllisten oikeuksien toteutuminen ja toisaalta sellainen sääntely, jota viranomaisen on käytännössä mahdollista noudattaa.

2.5 Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen

Julkisuuslain säätämisen jälkeen henkilötietojen suojaa koskevassa Euroopan unionin sääntelyssä on tapahtunut merkittävää kehitystä. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta on kumottu ja sen on korvannut jäsenvaltioissa suoraan sovellettava Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden

suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä *EU:n yleinen tietosuoja-asetus*, *yleinen tietosuoja-asetus* tai *tietosuoja-asetus*). EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt voivat yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 154 perustelukappaleen mukaan asetusta sovellettaessa voidaan ottaa huomioon viranomaisten asiakirjojen julkisuusperiaate. Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna. Viranomaisen tai julkishallinnon elimen olisi voitava luovuttaa hallussaan olevien asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja, jos kyseiseen viranomaiseen tai julkishallinnon elimen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä niin säädetään. Kyseisessä lainsäädännössä olisi sovitettava yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö sekä oikeus henkilötietojen suojaan, ja sen vuoksi siinä voidaan säätää tarvittavasta yhteensovittamisesta tämän asetuksen mukaisen henkilötietojen suoja koskevan oikeuden kanssa. Viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskevaan viittaukseen olisi tässä yhteydessä sisällytettävä kaikki viranomaiset ja muut elimet, jotka kuuluvat asiakirjojen julkisuutta koskevan jäsenvaltion lainsäädännön piiriin.

Julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen on julkisuuslaissa toteutettu lähtökohtaisesti salassapitosäännösten avulla, jotka ovat ensisijainen keino sovittaa yhteen henkilötietojen suoja ja viranomaisten tietojen julkisuus. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentti sisältää useita yksityiselämän ja henkilötietojen suojaamiseksi säädettyjä salassapitoperusteita, joista merkittävä osa on ehdottomiksi salassapitoperusteiksi muotoiltuja. Viranomaisen hallussa on kuitenkin myös merkittävä määrä sellaisia henkilötietoja, joita ei ole säädetty salassa pidettäviksi. Näiden julkisten henkilötietojen luovuttaminen julkisuuslain perusteella on sovitettu yhteen tietosuoja sääntelyn kanssa erityisesti julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään viranomaisen henkilörekisterissä olevien henkilötietojen luovuttamisesta tietyillä antotavoilla eli kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Edellä mainittuihin antotapoihin on liitetty niin sanottu luovutusrajoitus, jonka mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa julkisiakin henkilötietoja vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Lain 16 §:n 3 momentin mukaan henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Voimassa olevan lain 13 §:n 2 momentista seuraa, että pyydetessä saada tieto viranomaisen henkilörekisteristä, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää. Säännöstä ei ehdotettu muutettavaksi yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon yhteydessä. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei sen käsityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaminen aiheuttanut välitöntä tarvetta julkisuuslain muuttamiseen (PeVL 14/2018 vp, s. 15). Valiokunta on kuitenkin muutoin korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 8).

Työryhmän keräämässä lausuntopalautteessa julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa käytettyä henkilörekisterin käsitettä on pidetty ongelmallisena ja tulkintaongelmia aiheuttavana. Muun muassa tietosuojavaltuutettu totesi lausunnossaan, että viranomaisen henkilörekisterin käsite lainkohdassa ei ole selvä. Henkilörekisterin käsitteellä ei ole enää samanlaista vastinetta tietosuoja-sääntelyssä kuin ennen yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa. Kumotussa henkilötietolaissa henkilörekisterillä tarkoitettiin käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely ei kuitenkaan enää rakennu samalla tavalla rekisterin käsitteen varaan. Julkisuuslain henkilörekisterin käsite jää nykyisin jossain määrin täsmentymättömäksi.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu henkilötiedon käsite on laaja. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön (rekisteröityyn) liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Työryhmän saamassa lausuntopalautteessa on myös arvioitu julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädettyä erilaiset antotavat erottelevaa lähtökohtaa. Yhtäältä kyse on siitä, että erottelu viranomaisessa nähtäville antamisen tai esimerkiksi sähköisen antamisen välillä voi asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan julkisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta sen perusteella, kuinka helppoa heidän on saapua viranomaisen toimipisteesseen tarkastelemaan asiakirjaa. Toisaalta on huomioitava myös se, että voimassa olevassa sääntelyssä ei ole rajoitettu tiedon pyytäjän mahdollisuutta tehdä merkintöjä tietojärjestelmään tai henkilörekisteriin merkityistä julkisista henkilötiedoista. Tätä merkintöjen tekemisen laajuutta ei ole rajoitettu eikä viranomaisen käytännössä pysty merkintöjen määrää

valvomaan. Uusien teknologioiden yleistymisen myötä tiedon pyytäjän on entistä helpompaa tehdä merkintöjä nähtäväksi annetuista asiakirjoista. Henkilötietojen ja kuvien tallentaminen on muuttunut aiempaa helpommaksi ja välineet näitä tarkoituksia varten ovat helposti ja kohtuullisin kustannuksin kaikkien saatavilla. Esimerkiksi älypuhelimella on mahdollista äänittää, kuvata ja lähettää tietoja.

Yleisen tietosuoja-asetuksen keskeisen lähtökohdan mukaan kaikella henkilötietojen käsittelyllä tulee olla asetuksen 6 artiklassa säädetty käsittelyperuste. Tästä poikkeuksena on muun muassa henkilökohtaisessa käytössä tai journalistisessa käytössä käsiteltävät henkilötiedot. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetty käsittelyperusteet poikkeavat siitä, millä edellytyksillä kumottu henkilötietolaki mahdollisti henkilötietojen käsittelyn, ja käsittelyn oikeusperustasta säädetään osin aiempaa väljemmin.

Epäselvyyttä voimassa olevan julkisuuslain 16 §:n 3 momentin soveltamisessa on käytännössä liittynyt siihen, millä tavalla ja kuinka perusteellisesti viranomaisen tulee arvioida sitä, onko luovutuksensaajalla henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää pyytämäänsä henkilötietoja. Ongelmalliseksi on koettu muun muassa sen määrittäminen, kuinka pitkälle käsittelyn oikeusperusteen olemassaolo ja täyttymistä tulee viranomaisessa arvioida ja mikä on toisaalta riittävä selvitys käsittelyn oikeusperusteen olemassaolosta varmistumiseksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti henkilötietojen määrän tai käsittelyn laajuuden lisäksi riskiin vaikuttavat muun muassa tietojen ja käsittelyn luonne, asiayhteys ja tarkoitukset. Yksittäisen henkilön henkilötietojen luovuttaminen voi sen laadusta riippuen aiheuttaa rekisteröidylle jopa vakavia haittavaikutuksia.

Yleistä tietosuoja-asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa. Asetuksen johdanto-osassa on tarkennettu soveltamisalan rajausta yksinomaan henkilökohtaiseen tai kotitaloutta koskevaan toimintaan, joka näin ollen ei ole sidoksissa mihinkään ammatilliseen tai kaupalliseen toimintaan. Esimerkkinä tästä niin sanotusta kotitalouspoikkeuksesta on asetuksen johdanto-osassa mainittu kirjeenvaihto, osoitteiston pitäminen sekä sosiaalinen verkostoituminen ja verkkotoiminta, joita harjoitetaan tällaisen henkilökohtaisen tai kotitaloutta koskevan toiminnan yhteydessä.

Se minkälainen henkilötietojen käsittely sisältyy kotitalouspoikkeuksen soveltamisalaan voi kuitenkin olla tulkinnanvaraista (esim. tuomio 6.11.2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596). Digitaalisessa ympäristössä henkilötietojen yhdistely on helppoa ja tällöin myös henkilötietojen käyttötarkoitus muuttuu helposti. Laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen vuoksi käyttötarkoitusta ja lisätietoja tulisi kuitenkin tiedustella vain niissä tapauksissa, kun on todellista aihetta epäillä, että tietoja käsitellään muutoin kuin henkilökohtaista käyttötarkoitusta varten eikä

käyttötarkoitus selviä tietopyynnöstä (EOAK/1473/2016). Digitalisaatio on kuitenkin muuttanut toimintaympäristöä siten, että yksityiset henkilöt voivat saattaa käytännössä rajoittamattoman vastaanottajajoukon saataville julkisuuslain nojalla saamiaan henkilötietoja. Tällöin tietojen myöhempi käyttötarkoitus ei välttämättä enää jää niin sanotun kotitalouspoikkeuksen piiriin. Toisaalta viranomaisen on käytännössä mahdotonta varmistua siitä, miten kotitalouspoikkeuksen nojalla saatuja henkilötietoja käytetään edelleen, eikä julkisuuslaki muutoinkaan määritä tai rajaa lain perusteella saatujen tietojen käsittelylle ja käytölle muusta lainsäädännöstä seuraavia reunaehtoja. Viime kädessä rikoslaissa on säädetty muun muassa tietosuojarikoksesta ja esimerkiksi yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen kriminalisoinnista.

Lain 16 §:n 3 momentissa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten. Säännöksen mukaan henkilötietojen luovuttaminen olisi mahdollista vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa. Suoramarkkinointiin luovuttaminen on sidottu laissa rekisteröidyn suostumukseen, joka oikeustilan muuttumisen vuoksi jättää epäselväksi sen, tarkoitetaanko suostumuksella nimenomaan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 ja 7 artiklassa tarkoitettua suostumusta. Mahdolliset markkinointitavat ovat myös muuttuneet toimintaympäristön digitalisaatiossa ja henkilötiedoilla on yhä suurempi merkitys markkinoinnissa. Sääntelyä tulee siten arvioida myös muiden kuin perinteiseen suoramarkkinointiin liittyvien tarkoitusten näkökulmasta.

Nykyistä kehämäistä sääntelyä, jossa tietosuojalaki ja julkisuuslaki viittaavat toisiinsa ilman tarkempaa yksilöintiä, on myös pidetty epäselvänä (mm. EOA 1473/2016). Viranomaisilla on valtioneuvoston oikeuskanslerin vuoden 2021 kertomuksen mukaan käytännön työsään hankaluuksia tulkita ja ymmärtää julkisuuslain ja yleisen tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain keskinäistä suhdetta (K 19/2022 vp, s. 146).

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin lisäksi henkilötietojen suoja osaltaan määrittää myös osajulkisuutta koskevat julkisuuslain säännökset. Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Kyseisen pykälän esitöissä katsotaan, että tämä edellyttää sitä, että asiakirjan salassa pidettävä osa on selvästi eroteltavissa julkisesta osasta ja että asiakirja on salassa pidettävien osien peittämisen jälkeenkin sellainen, että asiakirjan sisältö on ymmärrettävissä oikein. Siten esimerkiksi yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa kopio poistamalla asianosaisen nimi ja muut tunnistetiedot tai korvaamalla ne symboleilla (HE 30/1998 vp, s. 65).

Salassa pidettävän tai osajulkisen asiakirjan osalta asiakirjoihin liittyvien viranomaisen asiarekisterissä olevien tietojen julkisuus määräytyy kuitenkin kuten muidenkin viranomaisten asiakirjojen julkisuus. Vaikka asiaan liittyisi salassa pidettäviä asiakirjoja, asiarekisteriin merkityt tiedot voivat kuitenkin olla julkisia. Tämä mahdollistaa sen, että yhdistelemällä asiarekisterin tietoja asiakirjoissa oleviin tietoihin salassa pidettävä tieto paljastuu, jos salassapito toteutetaan tunnistetiedot poistamalla tai peittämällä. Tämän vuoksi olisi tarpeen säätää nimenomaisesti laissa salassapidon toteuttamisen tavoista ja siitä, miten toteuttamistapa vaikuttaa asiarekisterissä olevien tietojen luovuttamiseen. Kysymys ei koske pelkästään yksityiselämän suojan vuoksi salassa pidettävää tietoa, vaan myös liikesalaisuuden suoja voidaan toteuttaa siten, että asiaa koskevasta asiakirjasta poistetaan tai peitetään luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot, jotka voivat yhdistyä asiarekisteriin merkittyihin tietoihin.

Voimassa olevan lain 16 §:n 3 momentista seuraa, että viranomaisen henkilörekisterissä olevien tietojen luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa tulee säätää erikseen. Lähtökohtaa voidaan pitää jatkossakin perusteltuna ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan asiaan liittyvä käytäntö (PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp) ja yleisessä tietoverkossa tietojen julkaisemiseen liittyvät korostuneet riskit tietojen käsittelyssä. Julkisuuslaki asettaa viranomaiselle myös erinäisiä avoimuutta edistäviä velvoitteita. Toiminnan avoimuuden edistämisen toteuttamiseksi myös jatkossa olisi tärkeää, että viranomainen voisi esimerkiksi julkaista ratkaisukäytäntöään omilla verkkosivuillaan siinä määrin kuin se on viranomaisen toiminnan avoimuuden edistämisen kannalta perusteltua.

2.6 Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen edellytykset

Julkisuuslain 10 ja 26 §:ssä on yleissäännöt salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle. Viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai silloin jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Lain esitöiden mukaan suostumuksen muoto on vapaa, mutta suostumuksen on toisaalta kuitenkin oltava nimenomainen, mikä saattaa käytännössä edellyttää kirjallisen suostumuksen vaatimista (HE 30/1998 vp, s. 102). Voimassa olevan lain 11 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta sellaiseen salassa pidettävään tietoon, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Oikeutta tietoon voidaan kuitenkin rajoittaa pykälässä säädettyissä tapauksissa, kuten esimerkiksi todistusaineiston, ulosottoasiakirjojen, rikosilmoituksen tekijän salassa pidettävien yhteystietojen tai valmisteluasiakirjojen osalta.

Viranomainen voi lisäksi tietyissä julkisuuslaissa säädettyissä tilanteissa antaa salassapitosäännösten estämättä tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liikesalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka

24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettua henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi taikka tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Viranomainen voi julkisuuslain 26 §:n 3 momentin mukaan antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan kuitenkin asianmukaisesti.

Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä tulee lähtökohtaisesti säätää aina erikseen. Voimassa olevan lain 29 §:n mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos asiasta on nimenomaisesti säädetty, suostumuksen perusteella tai jos se on tarpeen laissa säädetyn asian käsittelyssä tai yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon myös salassa pidettävistä osoite- tai muista yhteystiedoista. Julkisuuslaki sisältää erikseen myös säännökset salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen esimerkiksi tieteelliseen tai tutkimukselliseen käyttöön sekä ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle tietyissä tapauksissa.

Salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta on säädetty sekä voimassa olevassa julkisuuslaissa, että lukuisissa erityislaeissa. Asianmukaisella sääntelyllä pyritään turvaamaan salassa pidettävän tiedon luovutusta koskevat säännönmukaiset ja hyväksyttävät tarpeet. Julkisuuslaki ei kuitenkaan mahdollista salassa pidettävän tiedon luovuttamista viranomaisen asiakirjoista sellaisissa yksittäistapauksissa, missä salassa pidettävän tiedon luovuttaminen poikkeuksellisesti olisi välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi, mikäli tiedon luovutuksesta ei ole säädetty erikseen. Näin ollen julkisuuslain osalta on tunnistettu tarve joustavoittaa salassapitoa tietyissä yksittäistapauksissa. Salassa pidettävän tiedon luovuttamista joustavoittavan säännöksen tarve liittyy sekä viranomaisten välisiin tiedonluovutuksiin, että muille vastaanottajille annettaviin tietoihin. Salassa pidettävän tiedon yleisöjulkiseksi saattamisen tarve voi liittyä esimerkiksi laajojen ympäristö- ja ihmishahinkojen syntymisen estämiseen.

Asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta säädetään julkisuuslain 11 §:ssä kattavasti. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta ei esimerkiksi ole pykälän 1 momentin 8 kohdan mukaan todistajan, asianomistajan tai asianosaisen taikka rikosilmoituksen, lastensuojelulain (417/2007) 25 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tai muun niihin verrattavan viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän salassa pidettäviin osoite-, puhelin- ja

muihin vastaaviin yhteystietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan, asianomistajan tai asianosaisen tai ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia. Kohdassa ei kuitenkaan ole mainittu ilmoittajan henkilöllisyyden salassapitoa. Erityisesti Euroopan unionin sääntelyssä on lisääntyneet erilaiset ilmoittajan suojelua edellyttävät säännökset, joiden voidaan joissain tilanteissa arvioida edellyttävän myös ilmoittajan henkilöllisyyden salassapitoa asianosaiselta. Lisäämällä yleislakiin myös asianosaista koskeva ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisen mahdollistava säännös, voitaisiin ilmoittajan suojeluun liittyviä tilanteita kattaa laajemmin ja yksiselitteisemmin kuin nykyisten asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskevien säännösten tulkinnalla.

2.7 Julkisuusperiaatteen noudattaminen ja seuraamukset

Julkisuuslain 35 §:ssä säädetään informatiivisesti rikoslain rangaistussäännöksistä. Rangaistavaksi rikoslaisissa on yleisten virkarikossäännösten lisäksi säädetty asiakirjan salassa pitämistä koskevan velvollisuuden sekä vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisen. Salassapitovelvollisuudesta sekä vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisesta säädetään virkamiesten osalta rikoslain 40 luvussa ja muiden osalta 38 luvussa. Rikoslain 40 lukua koskevaa virkarikossääntelyä sovelletaan edellä mainitun lain 11 §:n määritelmäsäännöksen mukaan myös muun muassa luottamustehtävää hoitavaan tahoon ja julkista valtaa käyttävään tahoon.

Julkisuuslaissa yleisesti säädetään virkatoiminnassa noudatettavista velvollisuuksista, joista keskeisin on velvollisuus antaa lain mukaan julkinen tieto tietopyynnön perusteella. Siten tiedon antamatta jättäminen voi johtaa rangaistavuuteen rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaisen virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön mukaisesti. On myös mahdollista, että muut rikoslain 40 luvun sisältämät rikosten tunnusmerkistöt voivat tietyissä julkisuuslain soveltamiseen liittyvissä tilanteissa täytyä.

Työryhmän keräämässä palautteessa erityisesti media-alan toimijat ovat katsoneet, että julkisen tiedon antamatta jättämisestä tulisi olla selkeämmät seuraamukset. Julkisuuslain keskeisimpien velvoitteiden rikkomisesta voi nykytilassa seurata rikosoikeudellisia seuraamuksia. Rangaistussäännösten tarpeen arvioinnissa tulee huomioida muun muassa ultima ratio -periaate, jonka mukaisesti rikosoikeudellisia seuraamuksia tulisi käyttää vasta viime sijaisena vaihtoehtona. Koska rikoslaisissa on jo säädetty rangaistavaksi keskeisimmät julkisuuslain ja julkisuusperiaatteen noudattamisen laiminlyöntiä koskevat teot, ei julkisuuslain noudattamisen varmistaminen laajemmin rikoslain keinoin ole mahdollista.

Seuraamussääntelyn kehittämisen sijaan työryhmä arvioi vaihtoehtoisia tapoja julkisuusperiaatteen toteutumisen ja julkisuuslain asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Työryhmä käsitteli ehdotusta, jossa jokainen viranomaisen olisi velvoitettu nimeämään henkilöstöstään asiantuntija, jonka tehtävänä olisi antaa viranomaisen

henkilöstölle neuvontaa julkisuuslain soveltamisessa sekä edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Erillisen asiantuntijan nimeämisvelvollisuuden asettaminen yhden hallinnon yleislain soveltamisen tueksi arvioitiin kuitenkin poikkeavan yleislakien soveltamisen peruslähtökohdista. Lisäksi laillisuusvalvontakäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, että julkisuuslain tunteminen ja julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluvat virkamiehen virkavelvollisuuksiin (OKV/917/1/2013; OKV/962/1/2013; OKV/1034/1/2013 ja OKV/938/1/2013). Lisäksi tiedonhallintalaista seuraa jo tiedonhallintayksikön johdolle velvoite huolehtia siitä, että tiedonhallintayksikössä on tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä on riittävä tuntemus voimassa olevista julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä sekä ajantasaiset ohjeet tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta.

3 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen varmistaminen ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet ja sääntely-ympäristössä tapahtunut kehitys. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi viranomaisen toiminnan julkisuutta koskeva lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksellä pyritään muodostamaan voimassa olevaa lakia selkeämpi ja ajantasaisempi sääntelykokonaisuus, joka edistää perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen toteutumista ottaen samalla huomioon tietojenkäsittelyssä tapahtuneet muutokset.

Esityksellä ehdotetaan laajennettavan julkisuuslain soveltamisalaa. Ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin ensinnäkin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltamisala määrittyisi julkisen vallan käytön perusteella. Lisäksi lakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaisesti julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Lain 5 lukua ei kuitenkaan sovellettaisi edellä mainittuihin yhteisöihin ja säätiöihin.

Viranomaisen asiakirjan käsitettä ehdotetaan selkeytettävän voimassa olevan lain tulkinvaraisuuden vuoksi sekä ajantasaistettavan vastaamaan nykyaikaista tietojenkäsittelyä. Viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevassa sääntelyssä luovuttaisiin määritelmän

yhteydestä arkistolainsäädäntöön. Tiedonsaantioikeuden kohteeksi määriteltäisiin selkeämmin viranomaisen hallussa oleva tieto, vaikka tiedonsaantioikeuden kohteena olevan tiedon tulisi myös jatkossa olla viranomaisen asiakirjassa.

Myös tietopyyntöjen käsittelyyn liittyviä menettelysäännöksiä selkeytettäisiin. Erityisesti selkeytettäisiin sitä, millä tavalla ja missä määräajassa viranomaiselle tehdyt tietopyynnot tulisi käsitellä sekä millä edellytyksillä ja missä muodossa tieto asiakirjasta voitaisiin antaa.

Esityksessä ehdotetaan myös uutta säännöstä, jonka nojalla viranomainen voisi kieltäytyä tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi lain tarkoitus huomioiden ilmeisen kohtuuttomia toimia.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi uusia menettelysäännöksiä, joilla voitaisiin turvata henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla. Julkisten henkilötietojen luovuttamiseen liittyisi jatkossakin luovutusrajoitus, mutta sen sisältöä muutettaisiin. Viranomainen voisi jatkossa erikseen laissa mainittujen syiden vuoksi, kuten henkilötietojen luonteen vuoksi, pyytää tiedon pyytäjää ilmoittamaan henkilötietojen käyttötarkoituksen ja muut sellaiset tiedot, joita viranomainen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedonsaajalla henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukaan oikeus käsitellä tietoja. Henkilötietoa ei saisi luovuttaa, mikäli on ilmeistä, että pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella.

Esitys mahdollistaisi voimassa olevasta laista poiketen myös asiarekisteriin sisältyvien tunnistetietojen luovuttamatta jättämisen tietyissä tilanteissa. Esityksen mukaan viranomaisen asiarekisteriin merkittyä tietoa ei saisi luovuttaa, jos on ilmeistä, että asiarekisteriin merkitty asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto muuhun viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisisi säännöksessä määritellyn salassa pidettävän tiedon.

Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä ehdotetaan joustavointtavaksi siten, että viranomainen voisi luovuttaa salassa pidettävän tiedon yksittäistapauksessa toiselle viranomaiselle tai yleisölle erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi, jos säännöksessä tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Lisäksi asianosaisjulkisuutta koskevaan säännökseen lisättäisiin uusi asianosaisjulkisuutta rajaava peruste, joka koskisi viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla viranomaisen toiminnan julkisuutta määrittävään hallinnon yleislakiin on keskeisiä vaikutuksia perusoikeutena turvatus julkisuusperiaatteen asianmukaiseen toteutumiseen. Lisäksi ehdotetuilla muutoksilla on keskeisiä vaikutuksia perusoikeutena turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan toteutumiseen. Perusoikeuksiin kohdistuvat vaikutukset ilmenevät keskeisesti mietinnön jaksosta 10. Mietinnössä esitetyt arviot pääasiallisista vaikutuksista ovat alustavia ja täydentyvät mietinnöstä saatavan palautteen perusteella.

4.2.1 Lain soveltamisalan laajentaminen

4.2.1.1 Yritysvaikutukset

Julkisuuslain ajantasaistamista valmisteleavan alaryhmän ja päätyöryhmän jäsenet ovat työryhmän työskentelyn aikana toimittaneet vaikutusarvioinnin laatimisen tueksi näkemyksiä joko oman organisaationsa, edustamansa erityisalan tai edustamansa ministeriön omistajaohjattavien yhtiöiden näkökulmasta.

Julkinen hallintotehtävä

Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179). Täydellistä tarkastelua sääntelyn vaikutuksista erilaisten julkisten hallintotehtävien osalta on mahdoton tehdä ottaen huomioon muun muassa tehtävien heterogeenisuus ja tehtäviä hoitavien organisaatioiden erilaisuus. Vaikutukset voivat myös olla erilaisia riippuen esimerkiksi organisaation koosta.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla julkista hallintotehtävää hoitavat muun muassa Riistanhoitoyhdistykset, paliskunnat ja rehutarkastajat. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla julkisia hallintotehtäviä hoitavat muun muassa koulutusta järjestävät yksityiset tahot. Sisäministeriön hallinnonalalla julkisia hallintotehtäviä ovat esimerkiksi meripelastustoimi, passin sekä henkilökortin laadun, sen oikeasisältöisyyden tarkistaminen ja toimittaminen sekä osin yksityinen turvallisuusala. Näistä erityisesti jälkimmäinen on osakseen lähinnä kuitenkin tosiasiallista hallintotoimintaa, jonka yhteydessä ei muodostu laajalti asiakirjoja. Ympäristöministeriön hallinnonalalla julkisiksi hallintotehtäviksi on katsottu esimerkiksi valtion tukemien vuokra- ja asumisoikeusasuntojen asukasvalinta, jätehuollon tehtäviä ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisen ympäristötiedon kerääminen. Julkisia hallintotehtäviä hoidetaan myös vakuutus- ja eläkealalla, kuten erilaisten vahinkovakuutuksia ja työeläkkeitä koskevien lakien toimeenpanon ja korvauspäätösten osalta. Myös lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat julkisia hallintotehtäviä (ks. myös HE 241/2020 vp, s. 1113-1114).

Soveltamisalan laajentamisen konkreettisten vaikutusten arviointia yksityisiin toimijoihin vaikeuttaa jossain määrin julkisen hallintotehtävän käsitteeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus. Joissain tilanteissa voi olla haastavaa määrittää täsmällisesti sitä, miltä osin toiminta on osa julkisen hallintotehtävän hoitamista, mikä soveltamisalan laajentamisen perusteella tulisi julkisuuslain soveltamisalaan. Tulkinnanvaraisuus liittyy erityisesti tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa. Julkinen hallintotehtävä annetaan kuitenkin aina lailla tai lain nojalla, jolloin tehtävän antamista koskevasta sääntelystä ja sen esitöistä tulisi lähtökohtaisesti ilmetä se, miltä osin säädettyssä tehtävässä on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Esimerkiksi liikennevakuutuslain (460/2016) esitöiden (HE 123/2015 vp, s. 8) mukaan liikennevakuutuksen toimeenpano on vakiintuneesti katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi. Eri tehtävien luonnetta julkisena hallintotehtävänä on arvioitu myös useissa ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuisissa sekä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Myös tuomioistuimissa on arvioitu joidenkin tehtävien luonnetta julkisena hallintotehtävänä.

Soveltamisalan laajentaminen ei toisi kaikkien julkista hallintotehtävää hoitavien osalta olennaista muutosta nykytilaan. Näin on erityisesti silloin, kun julkinen hallintotehtävä on pääasiassa tai kokonaan julkisen vallan käyttöä tai toimija soveltaa julkisuuslakia jo nykytilassa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan erityissääntelyn perusteella. Se, missä määrin toiminta on julkisen hallintotehtävän tai julkisen vallan käyttöä vaihtelee toimija- tai asiakirjakohtaisesti.

Osin julkiset hallintotehtävät voivat olla viranomaisia avustavia tehtäviä, jolloin kyse on esimerkiksi erityisten asiantuntijoiden käytöstä viranomaisen apuna. Esiityksessä ehdotetaan tältä osin säännöksiä, joilla huomioidaan avustavien julkisten hallintotehtävien erityispiirteet. Tietopyynnön käsittelyä koskeviin säännöksiin ehdotetaan ratkaisutoimivallan osalta säännöstä, jonka mukaan tietopyynnön ratkaisisi avustettava viranomainen silloin, kun kyse on luonteeltaan selvästi viranomaista avustavista julkisista hallintotehtävistä.

Soveltamisalan laajentaminen kokonaisuudessaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen voisi aiheuttaa julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille toimijoille jossain määrin lisää hallinnollista taakkaa, joka on kuitenkin riippuvainen siitä, kuinka paljon lain mukaisia tietopyyntöjä kullekin toimijalle käytännössä tehtäisiin. Soveltamisalan laajentamisen hallinnollista taakkaa on arvioitu laajemmin alla osana muiden taloudellisten vaikutusten arviointia.

Julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevaan esiselvitykseen annetussa lausuntopalautteessa ja myöhemmin alaryhmän arviointityössä on yritysvaikutusten osalta korostuneet erityisesti soveltamisalan laajentamisen vaikutukset julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien toimijoiden kilpailuasemaan. Koska kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta ei tulisi ehdotuksen mukaan julkisuuslain soveltamisalaan, ei

sääntelyn arvioida vaikuttavan kilpailuneutraliteettiin, eli julkisyhteisön ja yksityisen sektorin kilpailullisen toiminnan tasapuolisiin toimintaedellytyksiin. Lain soveltamisen vaikutuksia yhteisöjen ja säätiöiden toimintaan ja kilpailuneutraliteettiin tulee kuitenkin seurata. On myös mahdollista, että julkisuuslain soveltamisesta seuraavan hallinnollisen taakan aiheuttamia kustannuksia voisi kumuloitua palvelujen tai tuotteiden hintoihin niitä korottaen. Lisäksi on arvioitu, että julkisuuslain soveltaminen voisi muutoin haitata yhtiöiden mahdollisuutta liiketoimintaan esimerkiksi vaikuttamalla niiden houkuttelevuuteen sopimuskumppanina. Vaikutukset voivat olla erilaisia riippuen esimerkiksi organisaation koosta.

4.2.1.2 Muut taloudelliset vaikutukset

Soveltamisalan laajentamiseen liittyvät taloudelliset vaikutukset ovat riippuvaisia erityisesti organisaatioiden saamista lain mukaisten tietopyyntöjen määrästä. Tietopyyntöjen toteuttamiseen liittyvät kustannukset ja taloudelliset vaikutukset riippuvat myös siitä, onko soveltamisalan piiriin tulevalle toimijalla jo käytössä tehokkaat ja tarkoitukseen sopivat asiakirjahallinnan järjestelmät. Voimassa olevan lain soveltamisalan piiriin kuuluvista yksityisistä toimijoista osa ei julkisuuslain soveltamista varten ole luonut erillistä asiakirjahallintoa tai muutoin eriyttänyt toimintojaan sen mukaan, mikä toiminta tulee julkisuuslain soveltamisalaan ja mikä ei. Mahdollista on, että pyyntöjä kohdistuisi ainakin muutoksen voimaantullessa asiakirjoihin, jotka eivät olisi lain soveltamisen piirissä. Toisaalta myös nykytilassa yksityiset toimijat voivat saada asiakirjapyyntöjä, jotka liittyvät muuhun kuin julkisen vallan käyttöön ja joiden osalta ne voivat kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta tällä perusteella.

Taloudelliset vaikutukset ovat myös riippuvaisia siitä, missä määrin soveltamisalan laajentamisen piirissä olevalla toimijalla on kokemusta lain soveltamisesta. Siltä osin kuin soveltamisalaan tulisi sellaisia toimijoita, jotka eivät nykyisin sovelta julkisuuslakia, seuraisi lain soveltamisesta tarve kouluttaa henkilöstöä ja laatia soveltamisen tueksi mahdollisesti ohjeita. Pyyntöjen käsittelyyn tarvittavien henkilöresurssien määrä voi vaihdella merkittävästi toimijasta riippuen. Alaryhmässä on arvioitu, että yksittäisen pyynnön käsitteleminen voisi edellyttää vähintään yhden päivän asiantuntijatyötä, joka voisi heijastua toimijoiden resurssitarpeisiin. Toisaalta tietopyynnöt ovat erilaisia ja vain osa niistä edellyttää enemmän selvittämistä.

Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että soveltamisalan laajentamisesta johtuviin muutoksiin sopeutuminen on väliaikaista, vaikka yksittäiset tietopyynnöt voivat tulevaisuudessakin työllistää muita tietopyyntöjä enemmän. Erityisesti niiden osalta, jotka soveltavat julkisuuslakia jo osin, voi olla odotettavissa, että tietopyyntöjen määrä tulee jonkin verran kasvamaan soveltamisalan laajentumisen myötä. On myös mahdollista, että soveltamisalan laajenemisen myötä tietopyyntöjä kohdistuisi nimenomaan erilaisiin hankinta-asiakirjoihin, jotka eivät ole voimassa olevan hankintalain mukaan julkisuuslain

soveltamisalassa. Tietopyyntöjen määrä ja kohdentuminen eri toimijoille on kuitenkin riippuvainen hyvin monesta tekijästä. Nykyisinkin soveltamisalassa olevista toimijoista osa saa tietopyyntöjä hyvin vähän, eikä niiden käsittelystä synny merkittäviä kustannuksia. Esimerkiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on soveltanut julkisuuslakia vasta joi-takin vuosia²⁵. Sitralle saapuu asiakirjapyyntöjä vuosittain alle 20, josta poikkeuksena on ollut vuosi 2019 (33 kpl), jolloin median edustajat tekivät tietopyyntöjä Sitran yliasiamie-hen tehtävään hakeneista.

Soveltamisalan laajentamisesta aiheutuvat kustannukset voivat olla kertaluonteisia tai jatkuvia riippuen organisaatiosta. Hallinnollinen taakka liittyy erityisesti tietopyyntöjen käsittelyyn ja ratkaisujen (esimerkiksi salassapidon arvioinnin) tekemiseen. Salassapidon arviointiin voi liittyä muiden mahdollisten osapuolien, kuten sopimuskumppanien tie-tojen julkisuuden arviointia. Liiketoimintaan liittyvien salassapitoperusteiden soveltami-seen liittyy myös tulkinnanvaraisuutta, joka voi lisätä hallinnollista taakkaa. Julkisuuslaki ei kuitenkaan ulottuisi ehdotetun 5 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella julkista hallinto-tehtävää hoitavan yhteisön tai säätiön muuta toimintaa koskeviin asiakirjoihin. Julkisyhtei-sön määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden osalta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan liittyvät asiakirjat jäisivät myös kokonaan lain soveltamisen ulkopuolelle. Hallinnollinen taakka liittyy 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 asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia.

Lain soveltamisalan laajentamisen myötä tietopyyntöjä voisi kohdistua myös julkisyhtei-söjen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden sisäiseen hallintoon ja toimintoi-hin. On mahdollista, että julkisuuslain soveltaminen vaikuttaisi siten yhteisöjen hallitusten kokousten pöytäkirjaamiskäytäntöihin, jolloin asiakirjoihin ei välttämättä kirjattaisi asioita enää niin vapaasti ja tarkasti kuin se muutoin olisi tarpeen. Soveltaminen mahdollisesti voisi vaikuttaa myös yksityisten osakkaiden kiinnostukseen hankkia vähemmistöosak-kuuksia julkisyhteisön määräysvallassa olevasta yhteisöstä tai säätiöstä taikka hallitusam-mattilaisten kiinnostukseen toimia tällaisten yhteisöjen tai säätiöiden hallituksen jäseninä. Sääntelyn vuoksi yhteisö voi myös mahdollisesti katsoa tarkoituksenmukaiseksi järjestellä toimintojaan erillisiin yhteisöihin tai luopua tietyn toiminnan harjoittamisesta kokonaan.

25 Sitraa koskevaa lainsäädäntöä ja hallinnon yleislakien soveltuvuutta täsmennet-tiin eduskunnan oikeusasiamiehen antaman ratkaisun (Dnro 4470/4/15) johdosta (HE 192/2018 vp).

Tältä osin soveltamisalan rajausta muuhun kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan rajannee kuitenkin osaltaan edellä mainittujen ilmiöiden todennäköisyyttä.

On myös mahdollista, että osa toimijoista tulisi soveltamaan julkisuuslakia sen nykyistä soveltamisalaa vastaavasti, mikäli erityissääntelyssä katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi ja perustelluksi poiketa yleislaissa säädetyn mukaisesta soveltamisalasta. Esimerkiksi osassa julkisia hallintotehtäviä hoitavista toimijoista julkisuuslakia sovelletaan jo nykytilassa erityissääntelyn perusteella. Mahdollisista sääntelytarpeista seuraavien kustannusten määrää viranomaisille on vaikea arvioida.

Salassapitosääntely

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen tarkoittaisi niin julkisuuslaissa tarkoitettujen tiedonsaantioikeuksien kuin laissa säädettyjen salassapitoperusteiden soveltamista. Voimassa olevan lain salassapitoperusteiden kattavuutta suhteessa lain soveltamisalaan tuleviin uusiin toimijoihin on pyritty selvittämään. Salassapitoperusteiden kattavuuden arviointia vaikeuttaa jossain määrin voimassa olevan lain salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyvä tapauskohtaisuus ja vahinkoedellytyslausekkeet, joiden vuoksi salassapitoperusteiden soveltuminen on arvioitava lähtökohtaisesti aina asiakirja- tai tietokohtaisesti huomioiden vahinkoedellytyslausekkeiden sisältö. Salassapitoperusteisiin liittyy jossain määrin tulkinnanvaraisuutta, ja niiden oikea soveltaminen voidaan saattaa tuomioistuinten ratkaistavaksi. Tällainen salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyvä ennakoimattomuus voi olla vaikea sovittaa yhteen liike-elämän yleisten salassapitokäytäntöjen kanssa. Julkisuuslaissa säädetty liikesalaisuutta koskeva salassapitoperuste kattaa kuitenkin vastaavat tiedot, jotka liikesalaisuuslaissa määritellään liikesalaisuuksiksi, jolloin soveltamiseroja ei pitäisi olla sen suhteen, mikä liikesalaisuuslain perusteella katsottaisiin liikesalaisuudeksi ja julkisuuslain perusteella salassa pidettäväksi liikesalaisuudeksi. Julkisuuslakia soveltavan toimijan toiminnan luonne vaikuttaa siihen, missä määrin tehtävän hoidossa syntyvät tai siinä käsiteltävät asiakirjat ovat julkisia tai salassa pidettäviä. Osalla toimijoista suuri osa asiakirjoista jää asiakirjojen sisällön vuoksi salassa pidettäviksi. Näin on esimerkiksi usein niissä tilanteissa, joissa käsitellään asiakkaiden arkaluonteisia tietoja.

4.2.1.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Voimassa oleva laki on valmisteltu ja tullut voimaan ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Hallinnon rakenteet ovat olleet erityisesti viime vuosikymmeninä muutospaineiden kohteena. Muutoksilla on ollut vaikutusta myös julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen edistäisi perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen asianmukaista toteutumista ja tukisi kansanvaltaisuutta ja osallistumisoikeuksien toteutumista.

Perustuslaissa säännellään julkisten hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain näkökulmasta on johdonmukaista arvioida myös perusoikeuksien, kuten julkisuusperiaatteen, toteutumista suhteessa näihin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin. Muu ratkaisu antaa mahdollisuuden siihen, että perusoikeuksien, kuten perustuslain 12 §:ssä tarkoitetun julkisuusperiaatteen ja yksilöiden tiedonsaantioikeuksien toteutuminen jää tehtävän luonteen sijaan riippumaan sen organisointitavasta, jos esimerkiksi samat julkiset hallintotehtävät viranomaisen harjoittamana ovat julkisuuslain soveltamisalassa, mutta muun kuin viranomaisen suorittamana ne jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään myös suoraan arvioinut julkisuuslain merkitystä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistajana (PeVL 46/2002 vp, s. 10). Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen turvaisi edellä mainittujen vaatimusten toteutumista julkisen hallintotehtävän hoitamisessa.

Julkinen hallintotehtävä voi liittyä esimerkiksi lakien toimeenpanoon tai hallinnon asiakkaiden neuvontaan ja sillä voi olla läheinen yhteys myös julkisen vallan käyttöön, vaikka se ei sitä tosiasiallisesti suoraan sisältäisi. Laajat tiedonsaantioikeudet edistävät mahdollisuutta arvioida julkisen hallintotehtävän hoitamisen asianmukaisuutta. Soveltamisalan laajentamisen käytännön vaikutukset tulevat kuitenkin riippumaan siitä, millainen soveltamisalan piiriin tulevan toimijan julkisen hallintotehtävän laajuus on ja missä määrin tehtävä sisältää muuta julkisen hallintotehtävän hoitamista kuin julkisen vallan käyttöä. Toimijat itse määrittävät tapauskohtaisesti, mitkä asiakirjat ja tiedot ovat sellaisia, että ne kuuluvat osaksi julkisen hallintotehtävän hoitamista ja mitkä jäävät kyseisen toiminnan ulkopuolelle osaksi toimijan muuta toimintaa. Mikäli toimija arvioi tietopyynnön koskevan julkisuuslain soveltamisalaan kuulumatonta asiakirjaa, on asiasta laadittava valituskelpoinen päätös, jos sitä erikseen pyydetään. (ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus K 11/2023, s. 284)

Perustuslain mukaista julkisuusperiaatteen toteutumista edistäisi soveltamisalan laajentuminen myös julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden muuhun kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan. Soveltamisala laajentuisi erityisesti sellaiseen toimintaan, jolla voidaan katsoa olevan yleistä etua toteuttava tarkoitus tai joka julkisyhteisön harjoittamana kuuluisi julkisuuslain soveltamisen piiriin. Sääntelyllä arvioidaan olevan vaikutuksia myös korruption ja harmaan talouden

torjumisessa. Tiedonsaantioikeuden laajeneminen voisi auttaa myös tunnistamaan kuntien konsernivalvonnan puutteita. Myös muissa Pohjoismaissa julkisuuslakia sovelletaan tietyin osin julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin.

Kokonaisarviota siitä mitä tietoja soveltamisalan laajentamisen myötä tulisi julkiseksi, kun otetaan huomioon julkisuuslain nykyiset salassapitosäännökset sekä toimijoiden erilaiset toimialat, on haastavaa tehdä. Joidenkin toimijoiden osalta soveltamisalan laajennus ei merkittävästi lisäisi julkisuutta toiminnassa, koska julkisuuslain soveltamisalaan muutoksen myötä tulevat asiakirjat voisivat olla monelta osin salassa pidettäviä. Esimerkiksi sivulla 20 kuvatun mukaisesti eläke- ja vakuutusalan toimijat ovat arvioineet, että toimintaa koskevasta kattavasta salassapitosääntelystä voi seurata, ettei julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta tosiasiallisesti seuraisi julkisuuden laajempaa toteutumista eläkealalla ja vakuutuslalla. Jotkut toimijat julkaisevat myös jo nykytilassa laajemmin tietoja, kuin mihin niillä olisi lainsäädännön perusteella velvollisuus. Kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia arvioida ja keskustella julkisyhteisön harjoittaman toiminnan perusteista ja asianmukaisuudesta kuitenkin parantaisi julkisuuslain soveltamisen mukanaan tuoma mahdollisuus kohdistaa tietopyyntöjä myös julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Soveltamisalan laajentamisen myötä julkisuusperiaatteen toteutuminen ei jäisi riippumaan toiminnan organisointimuodosta eikä myöskään toimijan vapaaehtoisesta viestintä- ja avoimuustoiminnasta. Toimija voi kuitenkin avoimuudellaan vaikuttaa siihen, missä määrin erillisiä tietopyyntöjä tehdään ja missä määrin tietoja on jo muutoin saatavilla.

Julkisuuslakiin ehdotettavilla soveltamisalan laajentamista koskevilla ehdotuksilla ei arvioida lähtökohtaisesti olevan suoria vaikutuksia lain soveltamisalaan tulevien toimijoiden tietojärjestelmiin tai laajemmin tiedonhallintaan. Tiedonhallinnan muutosvaikutukset jäävät siten riippumaan siitä, ulotetaanko ja missä laajuudessa tiedonhallintalain velvoitteet koskemaan soveltamisalan laajentamisen kautta soveltamisalan piiriin tulevia toimijoita. Tiedonhallintalain velvoitteiden ulottamisella voidaan arvioida olevan myös keskeisimmät taloudelliset vaikutukset lain soveltamisalaan uutena tai nykyistä laajemmin tulevien toimijoiden osalta. Tiedonhallintalain velvoitteilla on kuitenkin vahva liityntä julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien tehokkaalle toteutumiselle.

Suomen turvallisuusympäristöön on kohdistunut viime aikoina perustavanlaatuisia muutoksia, jonka vuoksi erilaisia turvallisuusvaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää mietinnöstä saatavan palautteen perusteella.²⁶

26 Ks. esimerkiksi ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta; [Valtioneuvoston julkaisu 2022:18](#).

Kansallista turvallisuutta ja yhteiskunnan toimintakykyä suojaavat osin myös julkisuuslain mukaiset salassapitosäännökset, joiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät kuuluineet työryhmän tehtävänantoon, vaan niitä koskeva mahdollinen uudistaminen jää työryhmän asettamis päätöksen mukaan toteutettavaksi myöhemmin. Jaksossa 2.2.3 on arvioitu salassapitoperusteiden riittävyyttä erityisesti soveltamisalan laajentamista koskevan ehdotuksen osalta. Työryhmän työssä on nostettu esiin erilaiset salassapitoperusteita koskevat arviointitarpeet liittyen muun muassa kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen. Työryhmän tässä vaiheessa saama palaute salassapitosäätelystä on kuitenkin perustunut lähinnä vain arvioinnin tarpeeseen ja yleisiin huomioihin, eikä konkreettisia ehdotuksia salassapitoperusteiden täydentämiseksi tai muuttamiseksi soveltamisalan laajentamisen vuoksi ole työryhmän työssä esitetty.

Soveltamisalaan voisi sen laajentamisen myötä tulla myös sellaisia julkisyhteisön määräysvallassa olevia yhteisöjä, jotka esimerkiksi tuottavat yhteiskunnalle tärkeitä palveluja ja hallinnoivat yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Tällaisten yhteisöjen osalta voi olla erityisiä tarpeita arvioida, suojaavatko ehdotetun lain salassapitoa koskevat säännökset harjoitettua toimintaa tarkoituksenmukaisella ja riittävällä tavalla tai onko toiminta luonteeltaan sellaista, joka voisi edellyttää perustellusta syyistä poikkeamista joiltain osin yleisistä erityislaila. Siirtymäsäännöksissä säädettyä siirtymäaikana tulee arvioida, tulisiko tällaiset yhtiöt rajata kokonaan tai joiltakin osin soveltamisalan laajentamisen ulkopuolelle. Soveltamisalaa koskevia poikkeamistarpeita voi olla myös muista perustelluista ja painavista syistä.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallituskauden alussa laaditaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sekä puolustuselonteko. Näiden selontekojen toimintaympäristökuvaukset voidaan ottaa huomioon turvallisuusvaikutusten arvioinnissa. Kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2557 (ns. CER-direktiivi) täytäntöönpanoa koskevassa hankkeessa selvitetään parhaillaan myös kriittistä infrastruktuuria koskevan lainsäädännön viranomais-toiminnan järjestämistä vaihtoehtoja. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä tehtävät selvitykset voidaan myös ottaa huomioon turvallisuusvaikutusten arvioinnissa.

4.2.2 Lain ajantasaistaminen ja selkeyttäminen

Soveltamisalan laajentamisen lisäksi ehdotetuilla yleislain ajantasaistamista ja selkeyttämistä koskevilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotettavat muutokset kohdistuvat lain menettelysäännöksiin ja osin julkisuuden rajoitusten arviointiperusteisiin tavalla, jolla pyritään tekemään laista soveltajalleen selkeä. Muutoksilla ei arvioida olevan myöskään suoria vaikutuksia käsiteltävien asiakirjapyyntöjen määrään lukuun ottamatta yllä tarkemmin kuvattuja soveltamisalan laajentamiseen liittyviä vaikutuksia. Siltä osin kuin lain soveltamisalaan tulisi uusia toimijoita, kohdistuisi näihin toimijoihin tässä laissa tarkoitettuja tietopyyntöjä enemmän kuin aikaisemmin.

Pääasiallisia taloudellisia vaikutuksia yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää tai ovat julkisyhteisön määräysvallassa, on pyritty kuvaamaan yllä jaksossa 4.2.1.2.

Voimassa oleva laki on hallinnon yleislakina laajasti viranomaisissa sovellettava. Muutoksista sääntelyyn seuraa tarpeita kouluttaa lain soveltajia uuden lain sisällöstä ja muutoksista voimassa olevaan lakiin. Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentista seuraa, että tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava muun muassa siitä, että tiedonhallintayksikössä on ajantasaiset ohjeet tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta ja tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista. Sääntelyn muuttumisesta seuraisi tarve uusia edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettujen ohjeiden ja koulutusten sisältöä. Koska lain perusratkaisuihin ei kuitenkaan ehdoteta merkittäviä muutoksia, ei koulutustarpeen arvioida olevan merkittävästi nykyistä suurempi lain soveltamisalassa jo nykyisin oleville toimijoille. Velvollisuus koulutusten järjestämiseen ja ohjeiden laatimiseen seuraa muualta voimassa olevasta sääntelystä.

Mietinnössä ei ole arvioitu laajemmin erityislainsäädännön tarkistamistarpeita. Erityisesti soveltamisalan laajentamisesta ja henkilötietojen luovutusrajoitusta koskevan sääntelyn muuttumisesta voi seurata tarvetta arvioida erityislainsäädännön muutostarpeita. Lisäksi yleislain muuttamisesta voi seurata teknisluonteista tarvetta tehdä muutoksia erityissääntelyyn, jossa viitataan voimassa olevaan lakiin. Näistä tarkistamistarpeista seuraavien kuluksen määrää asianomaisille hallinnonalan viranomaisille on kuitenkin vaikea arvioida.

Erityisesti menettelysäännöksiin ehdotettavilla muutoksilla pyritään tekemään laista soveltajalleen selkeämpi. Tämän voidaan katsoa vähentävän lain soveltamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Nykytilassa viranomaisella ei ole mahdollisuutta kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta kohtuuttomia toimia. Esitys sisältäisi säännöksen, jonka perusteella viranomainen voisi kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Kyseisen säännöksen arvioidaan keventävän lain soveltamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, joskin säännöksen soveltamisen kynnyks on asetettu korkealle ottaen huomioon säännöksen julkisuutta rajoittava vaikutus.

Ehdotetussa uudessa sääntelyssä tiedonsaantioikeuden kohde olisi sidottu selkeämmin viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon sen sijaan, että tiedonsaantioikeus kohdistuisi viranomaisen asiakirjaan. Viranomaisen asiakirjaa käytettäisiin kuitenkin edelleen laissa oikeudellisena käsitteenä, joka rajaisi nykytilaa vastaavasti tiedonsaantioikeuden kohdetta. Muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä asiallisia vaikutuksia tiedonsaantioikeuden kohteeseen. Mietinnössä ehdotetaan myös muutettavaksi viranomaisen

asiakirjan määritelmää muun muassa siten, että määritelmä ei olisi enää osin sidottu arkitolain soveltamiseen. Voimassa olevan lain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettun niin sanotun sisäisen työskentelyn asiakirjan käsite on osoittautunut soveltamiskäytännössä haastavaksi soveltaa, minkä vuoksi säännöstä pyritään ajantasaistamaan ja selkeyttämään. Myös tällä sääntelyn selkeyttämisellä on lain tulkinnanvaraisuutta vähentävää vaikutusta. Näin ollen ehdotetut muutokset voivat vähentää tarvetta lain nojalla tehtyjen päätösten muutoksenhakuun tai laillisuusvalvojille osoitettaviin kanteluihin. Viranomaisen asiakirjan käsitteen selkeyttämisellä pyritään myös turvaamaan viranomaisten sisäistä ja viranomaisten välistä työskentelyä, joiden arvioidaan osaltaan varmistavan laadukasta ja sujuvaa viranomaisvalmistelua.

Yleisemmin uuden sääntelyn myötä syntyyne väistämättä joitakin tulkintaepäselvyyksiä ja uusien normien tulkintaan liittyvän oikeuskäytännön puute heikentää jossain määrin oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta erityisesti säännösten voimassaolon ensimmäisinä vuosina. Tästä voi seurata uudenlaisia tarpeita muutoksenhauille tai ylimmille laillisuusvalvojille osoitettaville kanteluille. Hallintotuomioistuinten osalta keskeistä kuitenkin on, että mietinnössä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia laissa säädettyihin salassapitoperusteisiin, joiden soveltaminen ja tulkinta on usein ollut hallintotuomioistuimissa muutoksenhaun kohteena.

Menettelysäännösten selkeyttämisellä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia hallinnon asiakkaisiin. Tietopyyntöjen tekemistä koskevien menettelysäännösten selkeyttämisellä on vaikutuksia kansalaisten perustuslaissa turvattujen tiedonsaantioikeuksien asianmukaiseen toteutumiseen. Tiedonpyytäjän kannalta keskeistä on saada julkinen tieto mahdollisimman nopeasti. Tätä oikeutta turvaisi erityisesti lakiin liittyvien tietopyyntöjen käsittelyn määräaikoja koskevien säännösten yksityiskohtaisempi sääntely.

Mietinnön valmistelleen työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle jäi voimassa olevan lain salassapitoperusteiden systemaattinen sisällöllinen arviointi. Mietinnössä kuitenkin ehdotetaan säännöstä, joka joustavoittaisi jossain määrin laissa säädettyjen salassapitoperusteiden soveltamista. Säännös mahdollistaisi salassa pidettävän tiedon antamisen yksittäistapauksessa ehdottomasti salassa pidettävistä tiedoista eli sellaisista tiedoista, joiden salassapito ei riipu jonkin vahinkoedellytyksen täyttymisestä. Tietojen antamisen tulisi olla välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun, kuten valtion turvallisuuden ylläpitämisen, vakavien kriisien vaikutusten estämisen tai laajan ympäristövahingon estämisen vuoksi. Kyseinen säännös joustavoittaisi salassapitosäännösten soveltamista poikkeuksellisissa tilanteissa. Uusi säännös voisi mahdollistaa esimerkiksi muutoin salassa pidettävän ympäristötiedon julkisuuden erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Ehdotetulla säännöksellä olisi näin ollen myönteisiä vaikutuksia ympäristötiedon julkisuuteen tietyissä tilanteissa. Säännöksellä olisi myös viranomaisten toimintaa joustavoittava vaikutus, koska säännöksen perusteella voitaisiin luovuttaa tietoja sellaisessa tilanteessa, jossa

viranomaisen tiedonsaantioikeudesta tai oikeudesta luovuttaa tietoja ei olisi säädetty laissa, ja tiedon luovutus olisi yksittäisessä tapauksessa välttämätöntä. Jotta säännöstä voitaisiin soveltaa, tulisi sen suhteellisen korkeiden edellytysten kuitenkin täyttyä.

4.2.3 Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen

Ehdotuksilla pyritään selkeyttämään voimassa olevassa laissa olevia ratkaisuja, joilla sovitaan yhteen perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämän ja henkilötietojen suoja perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattun julkisuusperiaatteen kanssa. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään erityisesti sovittamaan yhteen viranomaisen toiminnan julkisuutta koskeva sääntely EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Edellä mainittujen perusoikeuksien yhteensovittamista käsitellään laajasti mietinnön jaksossa 10.3. Kyseisessä jaksossa kuvataan myös yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa.

Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamisen osalta keskeistä on ehdotettu julkisia henkilötietoja koskeva tietojen luovutusrajoitus. Ehdotettu luovutusrajoitus perustuu jossain määrin vastaaville lähtökohdille kuin voimassa olevan lain 16 §:n 3 momentissa tarkoitettu henkilötietojen luovutusrajoitus, joka koskee viranomaisen henkilörekisteristä esimerkiksi sähköisessä muodossa annettavien henkilötietojen luovuttamista. Luovutusrajoituksen käyttöala laajenisi siten, että luovutusrajoituksen piiriin tulisivat kaikki muut kuin salassa pidettävät henkilötiedot riippumatta siitä, millä tavalla henkilötiedot annettaisiin. Jos henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamista koskeva ratkaisu koskisi voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla ainoastaan rekisterissä olevia julkisia henkilötietoja, tarjoaisi se ainoastaan hyvin rajallisen ratkaisun julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittamista koskeviin kysymyksiin. Toisaalta luovutusrajoituksen sisältämä viranomaisen mahdollisuus tiedustella tietopyynnön tekijältä lisätietoja pyynnön käsittelemiseksi perustuisi jatkossa riskiperusteisempaan lähtökohtaan. Lisätietojen pyytämismahdollisuus olisi sidottu pyydettyjen henkilötietojen luonteeseen, määrään ja sen arviointiin, mikä merkitys pyydettyillä tiedoilla on yksityiselämän suojan kannalta. Toisena vaihtoehtoisena lisätietojen pyytämisen edellytyksenä olisi se, syntykö tietopyynnön perusteella perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuojasääntelyn mukaista laillista perustetta.

Edellä kuvatut muutokset henkilötietojen luovutusrajoitukseen voivat aiheuttaa muutoksia tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvään hallinnolliseen taakkaan. Luovutusrajoitusta koskevalla ehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia viranomaiselle henkilötietoja sisältävien tietopyyntöjen ratkaisemisessa nykytilan selkeytymisen vuoksi. Niissä tapauksissa, joissa luovutusrajoituksen edellä kuvatut edellytykset lisätietojen pyytämiseksi eivät täytyisi, viranomaisella olisi annettujen tietojen perusteella pyydetyn henkilötiedon ilman lisäselvitysten aiheuttamaa hallinnollista taakkaa tietopyynnön käsittelyssä.

Henkilötietojen suojan osalta ehdotettu uusi luovutusrajoitus voisi jossain määrin kaventaa lain soveltamisalan piiriin tulevien julkisten henkilötietojen suojaa, koska luovutusrajoitus tulisi sovellettavaksi vain yllä kuvattujen edellytysten täyttyessä sen sijaan, että luovutusrajoitus koskisi nykytilan mukaisesti henkilötietojen luovuttamista rekisteristä tietyillä antotavoilla. Toisaalta voimassa olevan lain henkilörekisterin käsitteeseen nojautuva ja tiettyihin antotapoihin liittyvä luovutusrajoitus ei välttämättä ole suojannut tehokkaasti sellaisia henkilötietoja, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä, koska rajoitus on mahdollistanut henkilötietojen luovuttamisen aina suullisesti tai antamalla tieto viranomaisen luona nähtäväksi. Lisäksi ehdotettuun uuteen luovutusrajoitukseen liittyisi erityinen kieltä käyttää tämän lain perusteella saatuja henkilötietoja markkinointia, mielipide- tai markkinatutkimusta varten ilman rekisteröidyn suostumusta. Henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville tulisi jatkossakin säätää erikseen. Näin ollen henkilötietojen suojan arvioidaan olevan ehdotuksessa tasapainotettu oikeasuhtaisella tavalla suhteessa julkisuusperiaatteeseen.

Voimassa olevan lain 16 §:n 3 momentista on poikettu laajalti erityislain säännöksiin. Koska henkilötietojen suojan ja julkisuuden yhtensovittamisen ratkaisu laajenee koskemaan kaikkia henkilötietoja, ja henkilötiedon käsite on laaja, yleislaissa säädetyn luovutusrajoituksen piiriin tulee uudenlaisia henkilötietoja. Sääntelyratkaisun muuttuminen aiheuttaa tarvetta arvioida erityislaeissa säädettyjen erityissäännösten muuttamista ja voi aiheuttaa tarvetta säätää uusia yleislaista poikkeavia luovutusrajoituksia. Missä määrin muutostarpeet ovat teknisiä ja missä määrin sisällöllisiä riippuu voimassa olevasta erityissääntelystä ja toisaalta kulloinkin säädeltävästä henkilötietojen käsittelytilanteesta ja käsiteltävien henkilötietojen luonteesta. Näin ollen näistä tarkistamistarpeista seuraavien kulujen määrää viranomaisille on vaikea arvioida. Lisäksi ehdotus sisältäisi yleisen säännöksen siitä, että muualla laissa olevalla viittauksella viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan viittausta tähän lakiin. Säännös vähentää tarvetta tekniselle muun lainsäädännön tarkistamiselle.

Mietinnössä ehdotetaan uutta säännöstä viranomaisen asiarekisteriin merkittyjen tietojen luovutusrajoituksesta tilanteissa, joissa osajulkisuutta toteutetaan tunnistetiedot luovutettavasta asiakirjasta salaamalla, eli asianosaisen tai muun asiaan osallisen nimi ja muut häneen yhdistettävissä olevat tunnistetiedot peittämällä. Tällöin on mahdollista, että asianosaisen nimi tai muu hänen tunnistamiseensa tarvittava yksilöintitieto voidaan saada selville yhdistämällä luovutetusta asiakirjasta saatuja tietoja pyydettyihin asiarekisteritietoihin. Säännös koskisi niin luonnollista henkilöä koskevia yksityiselämän suojan perusteella salassa pidettäviä tunnistetietoja kuin liikesalaisuuden perusteella salassa pidettäviä tunnistetietoja. Ehdotettu säännös selkeyttäisi salassapidon toteuttamista koskevien ratkaisujen vaikutuksia asiarekisterin tietojen luovuttamiseen, mitä on pidetty voimassa olevan lain perusteella epäselvänä. Samalla sääntely tasapainottaisi julkisuuden ja yksityiselämän suojan toteutumista tavalla, jota on tarkemmin kuvattu 10.3 jaksossa.

Ehdotetulla edellä kuvatulla säännöksellä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja lain soveltamisesta aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan. Säännös antaisi nykyistä selkeämmän oikeudellisen perustan salassapidon toteuttamiselle vähemmän hallinnollista taakkaa aiheuttavalla tavalla tunnistetietoja poistamalla. Samalla ratkaisu turvaisi julkisuuden toteutumista esimerkiksi viranomaisten ratkaisukäytännöstä tavalla, joka turvaisi myös tehokkaasti yksityiselämän suojan ja liikesalaisuuden suojan toteutumista. Toisaalta tietojen luovutusrajoituksesta seuraa uudenlaisia tulkintatilanteita viranomaisessa, joista puolestaan voi aiheutua hallinnollista taakkaa ainakin sääntelyn voimassaolon ensimmäisinä vuosina.

Mietinnössä ehdotetaan lisäksi uutta asianosaisjulkisuutta rajaavaa perustetta, joka koskisi viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä. Vaikka tieto ilmoituksen tekijästä on voinut olla yleisöltä salassa pidettävä, asianosaisella on kuitenkin lähtökohtaisesti ollut asianosaisjulkisuuden perusteella oikeus saada tieto myös salassa pidettävästä asiakirjasta. Ehdotuksella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia tai merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Koska kyse on asianosaisjulkisuuden uudesta rajoituksesta, voi ehdotetulla lisäyksellä olla jossain määrin kielteisiä vaikutuksia oikeusturvan toteutumisen kannalta. Kyseisten vaikutusten arvioidaan jäävän kuitenkin oikeasuhtaisiksi, koska tiedon antamisen rajoitus ei olisi kategorinen, vaan riippuisi siitä, vaarantaisiko tiedon antaminen ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja ja oikeuksia. Ehdotetulla lisäyksellä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia erityisesti ilmoittajan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan toteutumiseen. Henkilöllisyyden salassapito voi jossain määrin lisätä ilmoittajien halukkuutta tehdä viranomaiselle ilmoituksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Lain soveltamisalan laajentaminen

Näkemykset julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevista vaihtoehdoista erosivat osin työryhmän jäsenten kesken. Osa työryhmän jäsenistä katsoi tarkoituksenmukaisemmaksi vaihtoehdoksi olla laajentamatta julkisuuslakia julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Päätyöryhmän enemmistö kuitenkin piti perusteltuna sisällyttää mietintöön ehdotus soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Myös lain soveltamisalan laajentamisesta julkiseen hallintotehtävään oli jäsenten keskuudessa eriäviä näkemyksiä. Työryhmän jäsenten eriävät mielipiteet mietinnön sisällöstä löytyvät erikseen mietinnön liitteistä.

Lain soveltaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen

Vaihtoehto soveltamisalan laajentamiselle julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan olisi nykytilan säilyttäminen, jolloin lakia sovellettaisiin jatkossakin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa vain siltä osin kuin kyse on julkisen vallan käytöstä. Julkisuuslain laajempaa soveltamista koskevaa arviointia voitaisiin tässä tapauksessa tehdä tapauskohtaisesti julkisen hallintotehtävän antamista koskevan erityislainsäädännön yhteydessä. Nykytilan säilyttämisellä ei kuitenkaan voitaisi turvata yleislakitasoisesti oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista annettaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoittamalla tavalla julkinen hallintotehtävä yksityiselle. (ks. esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2) Yleislain soveltamisala tulee määritellä tavalla, joka on julkisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltu, yleinen ja aikaa kestävä. Julkista hallintotehtävää hoitavien mahdolliset julkisuuslain soveltamiseen liittyvät erityispiirteet voitaisiin huomioida erityissääntelyssä.

Lain soveltaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin

Työryhmän työssä arvioitiin julkisuuslain soveltamisalan laajentamista ehdotetun lisäksi hankintalain 5 §:ssä tarkoitetusta julkisoikeudellisen laitoksen käsitteestä johdetun määritelmän mukaisesti. Käytännössä julkisuuslain soveltamisalaan kuulumisen kannalta olisi kyseisen määritelmän osalta ollut merkityksellistä se, olisiko toimija nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja toisaalta olisiko julkisyhteisöllä ollut toimijaan määräysvalta joko rahoituksen, valvonnan tai nimittämisen kautta. Kyseisessä vaihtoehdossa soveltamisalan ulkopuolelle olisi suljettu myös kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta.

Työryhmä päätyi kuitenkin hylkäämään sääntelymallin, koska hankintalain mukaisesta julkisoikeudellisen laitoksen määritelmästä johdettu soveltamisalakriteeri olisi tuonut soveltamisalaan myös sellaiset yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt, joiden saamien avustusten osuus on yli 50 % niiden toiminnan rahoituksesta (esim. Suomen luonnonsuojeluliitto, Kuluttajaliitto, osa sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:n rahoittamista sote-alan järjestöistä, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö ja puolueyhdistykset). Työryhmä ei pitänyt perusteltuna avustuksilla pääasiassa toimivien yleishyödyllisten oikeushenkilöiden, kuten yhdistysten ja säätiöiden sisällyttämistä soveltamisalaan muun muassa järjestöautonomian vuoksi. Valtiontukien- ja avustusten osalta arvioitiin, että erityistä tarvetta laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa niiden osalta ei jaksossa 2.2.4 kuvatun mukaisesti ole. Hankintalainsäädäntöön osaksi perustuvan määritelmän etuna olisi kuitenkin ollut se, että määritelmää hyödyntämällä olisi voitu helpottaa toimijoiden arviointia siitä, kuuluvatko ne soveltamisalaan vai eivät, koska toimijat joutuvat joka tapauksessa arvioimaan, tulevatko ne julkisoikeudellisena laitoksena hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmään nojaavan sääntelymallin perusteella lain soveltamisalaan olisi tullut mahdollisesti suppeampi joukko toimijoita, koska soveltamisalaan kuulumisen

kannalta merkityksellistä olisi ollut esimerkiksi se, onko oikeushenkilö perustettu nimenomaisesti tyydyttämään yleisiä tarpeita. Toisaalta julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän kautta soveltamisalaan tulisi toimijoita myös niiden saaman rahoituksen perusteella.

Työryhmä arvioi myös, olisiko soveltamisalaa rajaavan ehdotetun kilpailulakiin perustuvan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsite ollut korvattavissa muulla selkeästi kansallisella määritelmällä. Uuden kansallisen määritelmän käyttämisen haasteena olisi ollut sen muotoileminen siten, että muualta lainsäädännöstä tukea saamaton määritelmä ei olisi ollut soveltajalle selkeä ja riittävän tarkkarajainen eikä se välttämättä kestäisi aikaa. Lisäksi vain julkisuuslakia varten kilpailuneutraliteettia suojaavan rajauksen muodostaminen voisi olla jännitteisessä suhteessa muuhun kilpailuoikeudelliseen sääntelyyn. Uuden kansallisesti määritellyn käsitteen osalta toimijat olisivat myös joutuneet tilanteeseen, jossa niiden olisi tullut arvioida sitä, mikä osa toiminnasta täyttää uuden kansallisen kilpailullista toimintaa koskevan määritelmän. Samalla moni ehdotetun sääntelyn mukaisista toimijoista on velvoitettu jo nyt arvioimaan toimintaansa kilpailulain mukaisen määritelmän perusteella joko yhtiöttämisvelvollisuuden tai kilpailulain mukaisen kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden takia. Kilpailulakiin perustuvan määritelmän etuna on, että sen tulkinnassa voidaan tukeutua muuhun lainsäädäntöön ja sen perusteella tehtyihin ratkaisuihin esimerkiksi kirjanpidon eriyttämisestä. Toisaalta on huomioitava se, että eriyttämisvelvoite on ollut voimassa vasta joitakin vuosia ja myös sen toteuttamiseen on liittynyt haasteita juuri siltä osin missä määrin toimijat kykenevät tunnistamaan laissa tarkoitettun kilpailullisen toiminnan.²⁷

Työryhmä arvioi myös vaihtoehtoa, jossa julkisuuslain soveltamisalaa olisi laajennettu ainoastaan kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin, jolloin valtion määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt olisivat tulleet lain soveltamisalaan ainoastaan siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Lain soveltaminen olisi näin ollen jäänyt valtion määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden osalta erityissääntelyssä tehtävien ratkaisujen varaan. Vaihtoehdolla olisi voitu huomioida erityisesti se, että julkisista hankinnoista noin 70 % tehdään kuntapuolella. Lisäksi kuntayhtiöiden toiminnan julkisuuteen liittyvät puutteet ovat nousseet esiin korruptiota koskevissa tutkimuksissa. Myös kuntien konsernivalvontaa koskevat puutteet on tunnistettu kunnallishallinnon korruptiontorjuntaa koskevassa selvityksessä. Korruption vastaisen yhteistyöverkoston laatimassa strategiassa ja korruption vastaisessa valtioneuvoston periaatepäätöksessä on nostettu esiin läpinäkyvyyden edistäminen ja julkisuuslain soveltamisalan riittävyuden arviointi yleisesti julkisomisteisten tai julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhtiöiden

27 Kuntien ja kuntayhtymien toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla; [Kilpailu- ja kuluttajaviraston katsauksia 1/2022](#), s. 40–41. Ks. myös [Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 4/2021](#).

toiminnassa. Työryhmä katsoi julkisuusperiaatteen näkökulmasta perustellummaksi olla tekemättä soveltamisalassa erottelua kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden välillä.

Lain soveltamisalan laajentamisen vaihtoehtona avoimuusperiaatetta olisi mahdollista edistää päivittämällä julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden yhtiö, yhdistys- ja säätiöjärjestysmääräyksiä tukeutuen esimerkiksi OECD:n hyvää hallintotapaa koskeviin ohjeisiin, jotka korostavat tiedottamista ja muuta viestintää. Lisäksi julkisuuden toteutumista voitaisiin edistää sillä, että omistajaohjauksesta vastaavat viranomaiset huolehtisivat siitä, että niillä on monipuoliset tiedot yhtiöistä, jotta ne voisivat tehostaa omaa tiedotustaan ja muuta viestintää määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden toiminnasta. Tätä on osin suositeltu jo kuntalain uudistamisen yhteydessä (HaVM 55/2014 vp). Edellä kuvattu vaihtoehtoinen toteuttamistapa ei kuitenkaan olisi yhtä tehokas julkisuusperiaatteen toteutumisen varmistamisessa kuin velvoittava lainsäädäntö.

Siltä osin kuin avoimuuden lisäämisen tarve kohdistuisi erityisesti julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden hankintayksikkönä tekemiin hankintoihin, olisi mahdollista myös arvioida julkisuuslain soveltamisen laajentamista julkisissa hankinnoissa. Julkisyhteisön määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden hankintayksikkönä tekemiin hankintoihin sovelletaan hankintalain 138 §:n 2 momentin mukaisesti julkisuuslakia vain asianosaisjulkisuuden osalta. Tämä liittyy myös korruption tai muiden epäasiallisten menettelytapojen käytön riskiin. Vaihtoehdolla ei kuitenkaan pystyttäisi laajemmin vaikuttamaan hallinnon rakenteiden muuttumisesta aiheutuvaan julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen.

5.1.2 Lain ajantasaistaminen ja selkeyttäminen

Eryteisesti ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö osoittaa, että lain ajantasaistamiselle ja menettelysäännösten selkeyttämiselle on tarvetta. Moni mietinnössä ehdotetuista muutoksista on teknisiä tai muutoin luonteeltaan sellaisia, että niiden osalta työryhmä ei ole erikseen arvioinut useita toteuttamisvaihtoehtoja säännösten selkeyttämiselle. Näiden ehdotusten osalta mietinnössä ehdotetulla muotoilulla on pyritty löytämään tapa, jolla voimassa olevaa säännöstä voisi ajantasaistaa tai selkeyttää esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien käytännössä tai oikeuskäytännössä esiinnousseiden tarpeiden perusteella tai perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Tässä jaksossa on kuvattu sellaisten keskeisten ehdotusten vaihtoehtoja, joita työryhmä on työssään erityisesti arvioinut.

Vaikka voimassa olevan julkisuuslain sääntelykohteena on muodollisesti asiakirja, kohdistuu laissa määritelty tiedonsaantioikeus keskeisesti asiakirjassa olevaan tietoon. Voimassa olevan julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tiedonsaantioikeuden kohteena ei kuitenkaan ole mikä tahansa tieto, vaan lain määritelmän mukaisessa viranomaisen julkisessa asiakirjassa oleva tieto.

Asiakirjan käsitteestä luopumista sääntelykohteen määrittäjänä ja sen korvaamista esimerkiksi tiedon käsitteellä on arvioitu työryhmän työssä, koska tietojenkäsittelyn kehittymisen myötä viranomaistoiminnassa merkityksellinen tieto voi sijaita esimerkiksi rakenteisessa muodossa tietojärjestelmässä. Asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan käsite sääntelykohteen määrittäjänä ja oikeudellisena käsitteenä päädyttiin säilyttämään ja sen sijaan määritelmää pyrittiin selkeyttämään ja muotoilemaan siten, että määritelmässä huomioitaisiin tietojenkäsittelyssä tapahtunut kehitys. Asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan käsite toimi jatkossakin oikeudellisena käsitteenä, joka määrittäisi sääntelyn kohdetta. Sen sijaan tiedonsaantioikeus on laissa pyritty kohdistamaan entistä selkeämmin nimenomaan viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon sen sijaan, että tiedonsaantioikeus kohdistuisi asiakirjaan.

Julkisuuslain menettelysäännösten kehittämiseen liittyvät ehdotukset koskevat pääasiassa säännösten selkeyttämistä muun muassa laillisuusvalvontakäytännössä esiin nousseiden tarpeiden pohjalta. Menettelysäännösten kehittämisen osalta työryhmässä on kuitenkin eräiden kysymysten osalta arvioitu laajemmin erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja.

Tietopyynnön kohteena voi julkisuuslain esitöiden mukaan olla myös asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena (HE 30/1998 vp, s. 70). Työryhmä on arvioinut vaihtoehtoja, joilla ennakkolisiin tietopyyntöihin liittyviä menettelysäännösten soveltamisen epäselvyyksiä voitaisiin ratkaista.

Yksi vaihtoehto olisi erikseen kieltää tai muutoin tehdä mahdottomaksi ennakkolliset asiakirjapyynnöt, joiden osalta lain soveltamiseen on liittynyt epäselvyyttä. Tämä tarkoittaisi samalla nykytilaan nähden heikennystä tiedonsaantioikeuden toteutumiseen. Mahdollista olisi säännellä myös sitä, kuinka pitkälle tulevaisuuteen asiakirjapyyntö voidaan esittää tai kuinka kauan se voi olla kerrallaan olla voimassa. Tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden julkisuuslakia edeltävän lain tulkinta lähti siitä, että ennakkollinen asiakirjapyyntö voidaan esittää siten, että se on voimassa ainakin vuosineljänneksen (KHO 1991-A-5). Pynnön voimassaolon ajallinen rajaaminen voisi toimia yksiselitteisenä kriteerinä, mutta sekään ei välttämättä riittäisi rajaamaan ennakkollisia tietopyyntöjä sellaisiksi, ettei niistä aiheutuisi viranomaiselle merkittävää lisätyötä.

Työryhmä ei esityksessään ehdota erityisiä säännöksiä ennakkollisten asiakirjapyyntöjen käsittelyyn. Ennakkollisia tietopyyntöjä on arvioitava lain 4 luvun menettelysäännösten puitteissa. Lakiin ehdotetaan kuitenkin uutta sääntelyä, jonka perusteella viranomaisen on mahdollista kieltäytyä julkisen tiedon antamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Myös ennakkollisten asiakirjapyyntöjen käsittelyssä arvioitavaksi voisi tulla pyynnön toteuttamisen ilmeinen kohtuuttomuus.

Lisäksi työryhmä on arvioinut muutostarpeita tietopyynnön siirtovelvollisuuden osalta. Voimassa olevan julkisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tietopyyntöä koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Velvollisuus siirtää asiakirjapyyntö koskee voimassa olevan lain mukaan ainoastaan turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta on tärkeää, että viranomaisen asiakirjaa voi pyytää kaikilta viranomaisilta, joiden hallussa asiakirja on. Tästä kuitenkin seuraa se, että eräiden erityisesti viranomaisen tiettyjen menettelyjen suojaamiseksi säädettyjen vahinkoedellytyslausekkeisten salassapitoperusteiden soveltamista asiassa voi joutua arvioimaan muu viranomainen kuin se, jossa salassapitoperusteella suojattava menettely on vireillä (ks. esim. OKV/348/10/2020). Tämä voi heikentää salassapidon tehokkuutta ja voi johtaa epäjohdonmukaisiin lopputuloksiin asiakirjan salassapidon näkökulmasta. Esimerkiksi esitutkintaviranomaisissa tapahtuvaa asian käsittelyä pyritään suojaamaan voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan vahinkoedellytyslausekkeellisellä salassapitoperusteella, mutta asiaan liittyviä asiakirjoja voi samanaikaisesti olla myös muiden viranomaisten hallussa. Julkisuuslain lähtökohtana on, että viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää kuitenkin se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Eduskunnan oikeusasiamies on arvioinut, että tämä voi johtaa julkisuuskysymyksen epäjohdonmukaiseen ratkaisemiseen siten, että yksi viranomainen pitää asiakirjaa salassa pidettävänä, kun taas toinen viranomainen antaa siitä tiedon (EOAK/2808/2021, ks. myös EOAK/950/2023). Salassapitoperusteiden epäjohdonmukaisuutta on tuotu esiin myös eräessä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 2021:38).

Yksi keino edellä kuvattujen epäselvien tulkintatilanteiden syntymisen ehkäisemiseksi ja julkisuuden sekä salassapidon tehokkuuden varmistamiseksi olisi tietopyynnön siirtovelvollisuuden laajentaminen niiden salassapitoperusteiden osalta, joiden tarkoitus on erityisesti suojata tiettyssä viranomaisessa asian käsittelyä. Tällöin tietopyynnön saanut viranomainen velvoitettaisiin siirtämään tietopyyntö ratkaistavaksi viranomaiselle, jonka asian käsittelyyn asiakirja liittyy, vaikka asiakirja olisikin alkuperäisen tietopyynnön kohteena olevan viranomaisen hallussa. Työryhmä on arvioinut siirtovelvollisuuden laajentamista, mutta pitää tarkoituksenmukaisempana ratkaisuna nykytilan säilyttämistä. Siirtovelvollisuuden sijaan edellä mainituissa tilanteissa on mahdollisuus arvioida, olisiko tietopyynnön siirtämiseen perusteltu syy laissa tarkoitettulla tavalla. Laajemmin salassapitoperusteiden epäjohdonmukaisuuteen liittyviä ongelmia on perusteltua arvioida osana myöhempää salassapitoperusteita koskevaa erillistä systemaattista arviointia.

Työryhmä arvioi tarvetta selkeyttää voimassa olevan lain sääntelyä siltä osin kuin salassapito toteutetaan poistamalla tai peittämällä salassa pidettäviä ja julkisia tietoja sisältävästä asiakirjasta tiedot, joilla salassapidon kohde olisi tunnistettavissa. Erityisesti arvioitiin salassapidon toteuttamisen tavan vaikutusta asiaan liittyviin asiarekisterin tietojen julkisuuteen. Ehdotetun säännöksen mukaan viranomaisen asiarekisteriin merkittyä tietoa ei saisi luovuttaa, jos on ilmeistä, että asiarekisteriin merkitty asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto muuhun viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisisi säännöksessä määritellyn salassa pidettävän tiedon. Osajulkisen asiakirjan salassapidon toteuttamista koskevan sääntelyn selkeyttämisen osalta arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa asiarekisteriin merkittyjen asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot olisi säädetty salassa pidettäväksi osin vastaavalla tavalla kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Vastaavaa ratkaisua pidettiin kuitenkin huonosti julkisuuslakiin soveltuvana, koska se voisi potentiaalisesti rajata julkisuutta tarpeettomasti ja kategorisesti. Näin ollen työryhmä päätyi esittämään joustavampaa asiarekisterin tietojen luovutusrajoitukseen perustuvaa sääntelymallia.

Työryhmä arvioi vaihtoehtoisia tapoja julkisuusperiaatteen toteutumisen ja julkisuuslain asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Työryhmä arvioi ehdotusta, jossa jokainen viranomainen olisi velvoitettu nimeämään henkilöstöstään asiantuntija, jonka tehtävänä olisi antaa viranomaisen henkilöstölle neuvontaa julkisuuslain soveltamisessa sekä edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Nimeämisvelvollisuus ei olisi tarkoittanut uuden virkamiehen tai työntekijän nimittämistä viranomaiseen, vaan viranomaisen olisi tullut suhteuttaa asiantuntijan työhön käytettävät resurssit muun muassa viranomaisen kokoon ja julkisuuslain soveltamista edellyttävien tehtävien, esimerkiksi tietopyyntöjen määrään nähden. Asiantuntijan tehtävänä olisi ollut esimerkiksi viranomaisen palveluksessa olevien virkamiesten tukeminen tietopyyntöjen käsittelyssä, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisessa tai muussa julkisuusperiaatteen toteuttamista edellyttävän tehtävän hoitamisessa. Erillisen asiantuntijan nimeämisvelvollisuuden asettaminen yhden hallinnon yleislain soveltamisen tueksi arvioitiin kuitenkin poikkeavan yleislakien soveltamisen peruslähtökohdista. Lisäksi laillisuusvalvontakäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, että julkisuuslain tunteminen ja julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluvat virkamiehen virkavelvollisuuksiin (OKV/917/1/2013; OKV/962/1/2013; OKV/1034/1/2013 ja OKV/938/1/2013). Lisäksi työryhmä arvioi, että tiedonhallintalaista seuraa jo tiedonhallintayksikön johdolle velvoite huolehtia siitä, että tiedonhallintayksikössä on tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä on riittävä tuntemus voimassa olevista julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä sekä ajantasaiset ohjeet tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta. Näin ollen työryhmä päätyi siihen, ettei asiantuntijan nimeämisestä velvoittavaa säännöstä ole perusteltua sisällyttää ehdotettuihin säännöksiin.

Työryhmä on valmistelussaan arvioinut myös talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan liittyvien asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohtaa. Valmistelussa arvioitiin valtion talousarvioesityksen valmisteluun liittyvien asiakirjojen julkiseksi tuloa koskevista erityissäännöksistä luopumista. Kyseinen muutos olisi talousarvioesityksen valmistelun osalta merkinnyt valmistelun julkisuuden laajentamista talousarvioprosessin valmistelun aikana. Talousarvioesityksen valmisteluun liittyvien asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohta olisi erityissääntelystä luopumisen myötä määräytynyt muiden ehdotetun lain 12 §:n 1 momentissa säädettyjen kohtien mukaisesti. Valmistelussa katsottiin kuitenkin tarkoituksenmukaiseksi säilyttää talousarvioesityksen valmistelua koskeva ministeriöiden välinen ja valtioneuvostotasoinen neuvottelurauha aina valtiovaraministeriön ensimmäisestä kannanotosta esityksen antamiseen asti, jonka takia asiaa koskevasta erityissääntelystä ei ehdoteta luovuttavan. Talousarvioesityksen valmisteluasiakirjojen osalta esityksessä ehdotetaan kuitenkin luovuttavan valtiovaraministeriön ensimmäistä kannanottoa edeltävien talousarvioesitystä koskevien ehdotusten myöhennetystä julkisuudesta, mikä mahdollistaisi aiempaa laajemman julkisen keskustelun talousarvioprosessin alussa. Jatkossa myös julkisen talouden suunnitelmaa koskevien asiakirjojen julkiseksi tulosta säädettäisiin erikseen laissa valtion talousarvioesityksen valmisteluasiakirjoja vastaavalla tavalla.

Työryhmä on lisäksi työnsä loppupuolella arvioinut tarvetta säätää erikseen julkisuuslaissa hallitusohjelmaneuvoitteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta koskevista kysymyksistä. Asiaa tarkasteltiin yhtäältä julkisuusperiaatteen täysimääräisen ja oikea-aikaisen toteutumisen kannalta ja toisaalta hallitusohjelmaneuvoitteluihin osallistuvien eduskuntaryhmien neuvottelurauhan turvaamisen kannalta. Työryhmä arvioi sääntelymallia, jossa hallitusohjelmaneuvoittelut huomioitaisiin nimenomaisesti tiedonsaantioikeuden alkamista koskevassa sääntelyssä ja mallia, jossa eduskuntaryhmien neuvottelurauhaa turvattaisiin ajallisesti rajatulla salassapitosäännöksellä. Työryhmä arvioi, että erityisen sääntelyn kohteeksi tulevien asiakirjojen riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen identifiointi on kuitenkin haastavaa siten, että julkisuutta rajoitettaisiin vain siltä osin kuin se on välttämätöntä. Näin ollen työryhmä päätyi siihen, ettei säännösehdoista sisällytetä ehdotettuihin säännöksiin, vaan sääntelyn tarvetta ja toteutustapaa tulee arvioida myöhemmin.

5.1.3 Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen

Työryhmä arvioi henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamista valmisteluvaiheessa kolmen erilaisen perusmallin perusteella, joista jatkokehiteltäväksi ja ehdotukseen otettiin luovutusrajoitukseen perustuva malli, jossa tiedonpyytäjän ei lähtökohtaisesti tarvitsisi ilmaista henkilötietojen käyttötarkoitusta, ellei se ole laissa säädettyjen erityisten syiden vuoksi tarpeellista. Sääntely kohdistuisi niin sanottuihin julkisiin henkilötietoihin, eli sellaisiin henkilötietoihin, joita ei ole säädetty salassa pidettäväksi ja se korvaisi voimassa olevan lain 16 §:n 3 momentin mukaisen viranomaisen henkilörekisteristä muun muassa sähköisesti luovutettavaa henkilötietoa koskevan sääntelyn.

Työryhmän säännösehdotuksen mukaan viranomainen voisi pyytää tiedonpyytäjältä lisätietoja ainoastaan silloin, jos kyse olisi henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta tai jos pyynnön perusteella syntyisi perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Vaihtoehdon arvioidaan sovittavan yhteen parhaiten julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan toteutumisen.

Vaihtoehtoisesti yhteensovittaminen voitaisiin toteuttaa mallilla, joka perustuisi lähtökohdiltaan suorien tunnistetietojen lähtökohtaiseen poistamiseen, eli henkilötietojen luovuttamisen minimointiin. Tunnistetietojen lähtökohtaisesta poistamisesta olisi voitu vaihtoehtoisen mallin mukaisesti poiketa silloin, jos annettavien henkilötietojen luonne sekä muut olosuhteet huomioon ottaen olisi ollut ilmeistä, että tiedon antaminen ei johda henkilötietojen suojan loukkaamiseen. Esimerkiksi viranomaisen tehtävien hoitamiseen liittyvä tieto viranomaisen palveluksessa olevan henkilön nimestä, virka-asemasta tai tehtävästä olisi lähtökohtaisesti kuitenkin ollut aina saatavilla. Toisaalta jos tietopyyntö koskisi nimenomaisesti henkilötietoja, ei olisi perusteltua eikä mahdollistakaan toimittaa pyydettyjä tietoja tunnistetiedot poistettuna. Tällöin olisi edellytetty henkilötietojen käyttötarkoituksen selvittämistä ennen tietojen luovuttamista lain perusteella. Henkilötietojen käyttötarkoituksen selvittäminen olisi voinut olla mahdollista myös silloin, jos suorien tunnistetietojen poistaminen olisi aiheuttanut kohtuutonta haittaa viranomaistoiminnalle.

Suorien tunnistetietojen lähtökohtaisesta poistamisesta arvioitiin aiheutuvan viranomaisille hallinnollista taakkaa ja lisäksi se kaventaisi julkisuutta nykytilaan nähden. Henkilötiedon laajan määritelmän vuoksi suurin osa viranomaisen asiakirjoista sisältää henkilötietoja, joista pitäisi lähtökohtaisesti poistaa suorat tunnistetiedot. Yleislaissa olisi ollut lisäksi vaikea asettaa riittävän tarkkoja edellytyksiä sille, missä yhteydessä asiakirjasta ei kuitenkaan tarvitsisi poistaa suoria tunnistetietoja.

Työryhmä arvioi yhteensovittamisen toteuttamista myös sellaisen mallin kautta, joka perustuisi lähtökohtaisesti tiedonpyytäjän henkilöllisyyden tai käyttötarkoituksen selvittämiseen. Mallissa hallintopäätöksiin sekä myös muutoin julkisen vallan tai julkisten varojen käyttöön liittyvät muut kuin viranomaista koskevat viranomaistoimintaan liittyvät henkilötiedot olisi ollut mahdollista saada, jos tiedonpyytäjä ilmoittaisi henkilöllisyytensä. Muut kuin edellä mainitut henkilötiedot olisi voitu antaa, jos tiedonpyytäjällä olisi laillinen peruste käsitellä tietoja ja tämän lisäksi tiedonpyytäjä olisi ilmoittanut henkilöllisyytensä. Viranomaistehtävän hoitamiseen liittyvät virkamiestä koskevat julkiset henkilötiedot olisi kuitenkin annettu aina ilman tiedonpyytäjälle asetettavaa velvoitetta ilmoittaa henkilötietojen käyttötarkoitusta tai henkilöllisyyttään.

Mallissa haastavaa olisi ollut muun muassa määritellä selkeästi ja riittävän joustavasti ne rajaukset, milloin henkilöllisyyttä tai käyttötarkoitusta ei tarvitsisi selvittää. Malli myös potentiaalisesti kaventaisi julkisuutta. Rajaus voisi jättää myös erilaisia henkilötietoja erillaiseen asemaan ilman välttämätöntä ja perusteltua syytä. Koska suurin osa viranomaisen asiakirjoista sisältää henkilötietoja, olisi henkilöllisyyden selvittäminen lähes aina tietopyynnön yhteydessä ollut myös ristiriidassa julkisuuslain anonyymiä tiedon pyytämistä koskevan lähtökohdan kanssa ja aiheuttanut myös lisääntyvää hallinnollista taakkaa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot

5.2.1 Julkisuussäätelyn soveltamisala

Tässä osassa kuvataan Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Viron kansallisia lainsäädäntöratkaisuja julkisuuslain soveltamisesta erityisesti julkisomisteisiin yhtiöihin ja sellaisiin toimijoihin, jotka rinnastuvat julkista hallintotehtävää hoitaviin. Kansainvälisen vertailun perusteella voidaan todeta, että muissa Pohjoismaissa julkisuusperiaate kohdistuu ainakin osin luonteeltaan julkisiin tehtäviin tai toimintaan ja osin myös julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhtiöihin tietyin rajauksin.

Ruotsi

Ruotsissa julkisuusperiaate on vahvistettu perustuslain tasolla; viranomaisen asiakirja-julkisuutta koskeva sääntely perustuu painovapausasetukseen (tryckfrihetsförordning, 1949:105), joka säädettiin vuonna 1766. Asetuksessa säädetään jokaisen oikeudesta saada tieto julkisista dokumenteista. Täydentävä sääntely viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta on julkisuus- ja salassapitolaisissa (offentlighets- och sekretesslag, 2009:400). Suoraan painovapausasetuksen ja julkisuus- ja salassapitolain 2:3 §:n perusteella asiakirjajulkisuutta sovelletaan toimijoihin, kuten osakeyhtiöihin, joissa kunnalla tai maakunnalla on määräävä asema. Kunnalla tai maakunnalla on määräävä asema, jos se yksin tai muiden kanssa 1) omistaa osakkeita osakeyhtiössä tai osuuksia kaupallisessa yhdistyksessä enemmän kuin puolella yhtiön tai yhdistyksen kokonaisuäänimäärästä tai jollain mulla tavoin käyttää vastaavaa äänivaltaa yhtiössä tai yhdistyksessä 2) voi valita tai erottaa yli puolet hallituksen jäsenistä osakeyhtiössä, taloudellisessa yhdistyksessä tai säätiössä tai 3) muodostaa kaikki rajoittamattomista vastuullisista yhtiömiehistä kaupallisessa yhtiössä. Säännöksiä sovelletaan myös kuntayhtymiin.

Tilanteissa, joissa kunta on yrityksessä osaomistajana, mutta ei käytä julkisuus- ja salassapitolaisissa kuvattua määräysvaltaa, voidaan velvoite soveltaa painovapausasetuksen ja julkisuus- ja salassapitolain periaatteita johtaa kunnallislaista (kommunallag 2017:725). Ennen kuin kunnallisen asian hoitaminen siirretään tällaiselle yhtiölle, johon julkisuus- ja salassapitolaki ei suoraan sovellu, kunnanvaltuutettujen on kuntalain mukaan huolehdittava, että julkisuus- ja salassapitolain 2:3 §:n mukaiset periaatteet sitovat yhtiötä siinä määrin kuin

se on kohtuullista, kun otetaan huomioon kunnan omistusosuuden suhde, liiketoiminnan luonne ja olosuhteet yleensä (kunnallislaki 10:4 §). Tässä tapauksessa asiakirjajulkisuus perustuu siis kunnan velvollisuuteen.

Julkisuus- ja salassapitolakia ei suoraan sovelleta valtionyhtiöihin taikka julkisin varoin toimiviin säätiöihin tai yhdistyksiin. Lain soveltamisalaan kuuluvat kuitenkin yksittäiset organisaatiot, jotka on lueteltu julkisuus- ja salassapitolain liitteessä (julkisuus- ja salassapitolain 2:4 §). Liitteen luettelo sisältää lukuisia julkisin varoin toimivia yhtiöitä, säätiöitä ja yhdistyksiä, jotka ovat lain soveltamisalan piirissä sekä määräykset siitä, missä laajuudessa niiden toimintaan sovelletaan julkisuusperiaatetta. Useat organisaatiot ovat listalla, koska ne harjoittavat toimintaa, jossa ne käyttävät julkista valtaa yksityisiä toimijoita kohtaan. Esimerkiksi Posten AB²⁸ luetaan julkisuus- ja salassapitolain soveltamisen piiriin muun muassa siltä osin kuin sen toiminta koskee vaaleja. Erillistä julkisen vallan käytön kriteeriä ei laissa kuitenkaan ole.

Kun kunta tai maakunta antaa yksityiselle yritykselle hoidettavaksi kunnan niille osoittamia tehtäviä, niiden on tehtävänantoa koskevassa sopimuksessa pidettävä huoli siitä, että yleisöllä on mahdollisuus valvoa yrityksen toimintaa niiltä osin, kuin se hoitaa julkista tehtävää (kunnallislain 10:9 §). Lisäksi tapauksissa, joissa kunta tai maakäräjäalueet luovuttavat kunnan tehtävän mukaisen palvelun kokonaan omistamalleen oikeudelliselle henkilölle tai yksityiselle henkilölle, kunnanvaltuuston on varmistettava, että yhtiö antaa yleisölle oikeuden valvoa toimintaa, joka sopimuksella luovutetaan yksityiselle palveluntarjoajalle (kunnallislain 10:3 §).

Julkisuus- ja salassapitolain soveltamisalaan ei ole tehty rajoituksia koskien organisaatioita, jotka toimivat kilpailuilla markkinoilla, vaan liiketoimintaa suojataan salassapitosäännösten kautta. Viranomaisen harjoittamassa liiketoiminnassa voidaan soveltaa salassapitosäännöksiä, jos on vaarana, että tietojen julkistaminen hyödyttäisi jotain muuta toimijaa, joka harjoittaa samankaltaista liiketoimintaa. Salassapitoperusteita voidaan soveltaa myös tapauksissa, joissa viranomaisella on määräävä asema yhtiössä (julkisuus- ja salassapitolain 19:1 §).

Norja

Norjassa julkisuusperiaate on kirjattu perustuslakiin. Perustuslain 100 artiklassa todetaan, että jokaisella on pääsy valtion ja aluehallinnon dokumentteihin sekä oikeus seurata tuomioistuinten ja vaaleilla valittujen elinten istuntoja. Viranomaisen julkisuutta säännellään tarkemmin laissa viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta (Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd, 2006-05-19-16).

28 Posten AB on fuusioitumisen jälkeen nykyisin PostNord AB.

Julkisuuslakia sovelletaan viranomaisten lisäksi organisaatioihin, joissa viranomaisella on määräysvalta. Määräysvalta on silloin, jos viranomaisella on yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa suora tai epäsuora omistus joka osoittaa sille yli puolet äänistä oikeushenkilön hallintoelimestä tai jos viranomainen saa osoittaa yli puolet hallintoelimen jäsenistä (1:2.1 c-d §). Ensimmäinen kriteeri on tyypillisesti merkityksellinen yrityksille ja toinen säätiöille.

Julkisuuslakia ei kuitenkaan sovelleta tilanteissa, joissa oikeushenkilö harjoittaa liiketoimintaa suorassa kilpailutilanteessa yksityisoikeudellisten oikeushenkilöjen kanssa ja samoin ehdoin (1:2.2 §). Poikkeusta ei sovelleta, jos kilpailu tapahtuu julkisten elinten tai julkisesti hallitsevien yritysten välillä. Kilpailun on koskettava suurinta osaa toiminnasta. Lisäksi kuningas voi antaa asetuksilla tarkempaa sääntelyä siitä, että tiettyihin toimijoihin ei sovelleta julkisuuslakia, jos se on välttämätöntä esimerkiksi toiminnan luonteen tai kilpailutilanteen takia. Sääntelyä voidaan antaa myös siitä, että itsenäiseen oikeushenkilöön sovelletaan kokonaan tai osittain julkisuuslain säännöksiä, vaikka määräysvallan kriteerit eivät täytyisi. Salassa pidettäviä ovat tiedot, jotka ovat lain tai lain mukaisen salassapitovelvollisuuden alaisia (3:13.1 §). Liikesalaisuuksien suojasta säädetään esimerkiksi erillisellä lailla (Lov om vern av forretningshemmeligheter, 2020-03-27-15).

Julkisuuslakia sovelletaan myös sellaisiin oikeushenkilöihin, jotka voivat antaa määräyksiä tai tehdä juridisesti sitovia päätöksiä (1:2.1, b §). Näin ollen julkisuuslakia sovelletaan esimerkiksi viranomaisen yksityiselle toimijalle ulkoistamassa tehtävässä, mikäli ne tekevät esimerkiksi sitovia päätöksiä. Kuten lain sanamuodostakin ilmenee, toimijalla tarkoitetaan tässä tapauksessa muita kuin viranomaisia, kuten esimerkiksi yksityisiä yrityksiä tai säätiöitä.

Tanska

Tanskassa julkisuusperiaatetta ei ole kirjattu perustuslakiin, vaan viranomaisten toiminnan julkisuutta säännellään laissa hallinnon julkisuudesta (Lov om offentlighed i forvaltningen, nr 145 af 24/02/2020).

Julkisuuslakia sovelletaan viranomaisten lisäksi myös organisaatioihin (itsenäiset instituutiot, säätiöt, yhdistykset), jotka on perustettu lailla tai lain nojalla (julkisuuslain 3.1,1 §). Tällaisia toimijoita ovat muun muassa korkeakoulut, ammatilliset korkeakoulut, yliopistot ja työntekijöiden takuurahasto.

Sellaiset itsehallinnolliset instituutiot, yhdistykset ja säätiöt, joita ei ole perustettu lailla tai lain nojalla, voivat tulla julkisuuslain soveltamisalan piiriin, jos ne harjoittavat niin sanottua laajempaa julkista toimintaa. Laajemman julkisen toiminnan käsitettä ei laissa ole määritetty, mutta toiminnan on oltava julkisyhteisöjen tarkasti valvomaan ja sääntelemään

(3.1,2 §). Valvonnan kohteena voi olla rahoituksen kautta tapahtuvan julkisen vaikutusvalan ja valvonnan taso, hallituksen jäsenten tai toimitusjohtajan nimittäminen, yhtiöjärjestyksen hyväksyminen ja tärkeiden päätösten seuraaminen.

Julkisuuslakia sovelletaan lisäksi yritysten kaikkeen harjoittamaan toimintaan, mikäli Tanskan viranomaisilla on yrityksessä yli 75 prosentin omistusosuus (4 §). Kyse voi toisinsanoen olla niin valtion kuin kunnan tai alueen määräysvallassa olevista yrityksistä. Listatut yhtiöt ja niiden tytäryhtiöt on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi asianomaiset ministerit voivat vahvistaa tarkempia sääntöjä, joiden mukaan tiettyihin yrityksiin ei sovellettaisi julkisuusperiaatetta esimerkiksi kilpailuyistä. Jos kyse on kunnallisista tai alueellisista omistajista, tulee ensin neuvotella myös kansallisen kuntayhtymän ja Tanskan alueiden kanssa (4.2 §). Useita valtionyhtiöitä onkin Tanskassa rajattu julkisuussääntelyn ulkopuolelle.

Julkisuuslaissa on erikseen säännelty soveltamisalan ulottumisesta myös sähkön, maakaasun ja lämmönjakelun toimijoihin niiden organisaation muodosta ja omistuksesta riippumatta. Julkisuuslakia sovelletaan sähköntoimittajiin, jotka tuottavat, siirtävät tai jakelevat sähköä vähintään 500 V:n jännitteellä, yrityksiin, laitoksiin ja yhdistyksiin, jotka harjoittavat maakaasun toimitusta sekä lämmönjakelulain kattamiin kollektiivisiin lämmönjakelujärjestelmiin, joiden kapasiteetti on yli 10 MJ/s.

Lisäksi kuntien etujärjestönä toimiva kansallinen kuntayhtymä ja Tanskan alueet kuuluvat myös julkisuuslain piiriin (3.1,3 §). Julkisuuslaki koskee myös toimijoita (mm. yrityksiä, laitoksia ja yhdistyksiä) siltä osin kuin toimijat ovat lailla tai lain nojalla valtuutettu antamaan päätöksiä valtion, alueen tai kunnan puolesta (5 §). Asianomaiset ministerit voivat kuitenkin vahvistaa sääntöjä, joiden mukaan tiettyihin toimijoihin ei sovelleta julkisuusperiaatetta.

Julkisuuslaki mahdollistaa myös soveltamisalan ulottamisen yksittäisissä tapauksissa muun muassa tiettyihin yrityksiin, instituutioihin ja yhdistyksiin, jos niiden toiminnan kustannukset katetaan pääosin valtion, alueiden tai kuntien varoista. Asianomainen ministeri vahvistaa asiasta tarkemmat säännöt, jotka voivat koskea esimerkiksi asiakirjojen säilyttämistä (5.3 §).

Lisäksi julkisuuslain 6 §:ssä on säädetty ulkoistetuista viranomaistehtävistä, joihin lain 3-5 §:ssä mainitut kriteerit eivät sovellu. Kun toimija suorittaa tehtäviä, jotka lain mukaan ovat julkisen sektorin vastuulla, on asianomaisen hallintoviranomaisen varmistettava, että se saa tehtävän suorittamista koskevat tiedot. Viranomaisen saamista tiedoista tulee viranomaisen asiakirjoja, kun viranomainen saa ne haltuunsa. Julkisuuslain tietyt tiedon säilytystapaan, laatimiseen ja hallintaan liittyvät velvoitteet koskevat kuitenkin vain viranomaisia (11, 12 ja 15–17 §).

Viro

Viron perustuslaki takaa kaikille kansalaisille vapaan pääsyn julkiseen tietoon (44 §). Julkisuusperiaatteesta säädetään tarkemmin julkisuuslaissa (Avaliku teabe seadus RT I 2000, 92, 597). Julkisuuslain soveltamisen näkökulmasta puhutaan tiedon haltijoista (holders of information).

Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt tai luonnolliset henkilöt, jotka suorittavat lain, hallintosääntelyn tai sopimusten nojalla julkista tehtävää. Julkisuuslakia sovelletaan näissä tapauksissa vain sellaiseen tietoon, joka koskee julkisen tehtävän suorittamista. Tällaisina tehtävinä pidetään muun muassa koulutusta, terveydenhuoltoa, sosiaali- tai muita julkisia palveluita (5.2 §). Tiedon haltijaan rinnastetaan lisäksi toimijat, joilla on määräävä markkina-asema taikka erityisiä tai yksinomaisia oikeuksia tai jotka ovat luonnollisia monopoleja. Toimijoihin sovelletaan julkisuutta silloin kun on kyse tuotteen tai palvelujen tuottamisen ehdoista ja hinnoista sekä niissä tapahtuvia muutoksia koskevia tietoja (5.3,1 §).

Lisäksi tiedon haltijaan rinnastetaan myös sellaiset yrittäjät, voittoa tavoittelemattomat yhdistykset, säätiöt ja yhtiöt siltä osin kuin ne ovat saaneet rahoitusta julkisista varoista julkisten tehtävien hoitamista tai tukemista varten (5.3,2 §).

5.2.2 Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Asetuksen 154 johdantokappale huomioi erityisesti sen, että viranomaisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna. Sen mukaan viranomaisen tai julkishallinnon elimen olisi voitava luovuttaa hallussaan olevien asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja, jos kyseiseen viranomaiseen tai julkishallinnon elimeen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä niin säädetään.

Yleinen tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, joka kuitenkin jättää jäsenvaltioille eräissä kohdin kansallista liikkumavaraa. EU:n tuomioistuimen ratkaisussa (C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504) on katsottu, että yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa säädettyä kansallista liikkumavaraa on tulkittava siten, että virallisten asiakirjojen julkisuus ja sitä koskeva yleinen etu on sovitettava yhteen yksityiselämää ja henkilötietoja suojaavien EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklojen kanssa ottamalla huomioon

muun muassa käsiteltävien tietojen arkaluonteisuus. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on käsitelty laajemmin säätämisyjärjestysperusteluissa kuvattaessa kansallista liikkumavaraa.

Sekä Ruotsissa, Norjassa että Tanskassa on katsottu, että yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklaa on tulkittava ja sovellettava pääasiassa siten, ettei se rajoita kansallisissa laeissa säädettyä oikeutta tutustua virallisiin asiakirjoihin.

Ruotsi

Ruotsin painovapausasetuksen 2 luvussa säädetään yleisten asiakirjojen julkisuudesta, jonka perusteella myös asiakirjan luovuttaminen yksityiselle tapahtuu. Oikeutta tutustua asiakirjoihin voidaan rajoittaa henkilökohtaisten tai taloudellisten olosuhteiden suojaamiseksi (2:2,6 §). Julkisuutta rajoittavista salassapitoperusteista säädetään tarkemmin julkisuus- ja salassapitolaissa.

Ruotsissa on katsottu, että yleinen tietosuoja-asetus mahdollistaa julkisuusperiaatteen mahdollisen etusijan suhteessa henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn. Näin ollen painovapausasetuksen mukaista julkisuusperiaatetta voidaan edelleen soveltaa myös henkilötietoja sisältäviin julkisiin asiakirjoihin (SOU 2017:39, s. 21). Tätä kuvastaa myös se, että Ruotsin tietosuojalain (Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordningen, 2018:218) 7 §:n mukaisesti EU:n yleistä tietosuoja-asetusta tai tietosuojalakia ei saa soveltaa, mikäli se olisi ristiriidassa painovapausasetuksen tai sananvapauden perustuslain (Yttrandefrihetsgrundlag, 1991:1469) kanssa. Tietosuojalakia ei sovelleta myöskään henkilötietojen käsittelyyn journalistisia tarkoituksia tai akateemista, taiteellista tai kirjallista luomista varten. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tietosuojalain 7 § merkitsee sitä, että perusteet henkilötietoja sisältävien yleisten asiakirjojen luovuttamisen epäämiseen tulee löytää julkisuus- ja salassapitolaista (Reichel Jane, Allmänna handlingar och offentliga befattningshavares rätt till privatliv, Festskrift till Hans-Gunnar Axberger – Ord och rätt, 2020, s. 471). Julkisuus- ja salassapitolain 5 luvussa säädetään erikseen salassapitoperusteista, jotka koskevat yksilön henkilökohtaisia tai taloudellisia olosuhteita.

Julkisuus- ja salassapitolain 21 luvun 7 §:n mukaisesti henkilötiedot ovat myös salassa pidettäviä, jos voidaan olettaa, että tietoja käsitellään niiden luovutuksen jälkeen vastoin yleistä tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia tai lakia ihmisiin kohdistuvan tutkimuksen eettisestä arvioinnista (2003:460). Säännös sisältää siten viranomaisen harkintavaltaa, joka mahdollistaa viranomaiselle lisäselvityksien pyytämisen. Tietosuojalain esitöissä tukeudutaan Ruotsin oikeusasiamiehen lausuntoon (dnro 1102-2004), jonka perusteella lisäselvityksiä voitaisiin tehdä vain, jos on olemassa konkreettisia epäilyjä siitä, että vastaanottaja käsittelee tietoja yleisen tietosuoja-asetuksen vastaisella tavalla, esimerkiksi kun on kyseessä massapyynnöt tai tarkasti yksilöidyt pyynnöt (Prop. 2017/18:105, s. 135).

Norja

Sekä oikeus tutustua julkisiin asiakirjoihin että oikeus yksityisyyden suojaan ovat Norjassa perustuslailla suojattuja oikeuksia. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklaa on tulkittu Norjassa siten, että viranomaisten hallussa olevat yleisen edun mukaiseen tehtävään liittyvät julkisen asiakirjan sisältämät henkilötiedot voidaan luovuttaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan toteuttaa viranomaisten toiminnan julkisuutta (Prop. 56 LS, s. 106). Kyseisen päätelmän tueksi on esitetty tulkinta siitä, että kaikki muutkin yleisen tietosuoja-asetuksen IX luvun artikkelit sallivat poikkeamisen tai selvennyksiä asetuksen säännöksiin kansallisessa lainsäädännössä (Prop. 158 L s. 33). Norjan tietosuojalautakunta on 18.2.2019 antamassa päätöksessään muun muassa todennut yleisesti henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen välisestä suhteesta sen, ettei henkilötietojen luovuttaminen julkisuuslain mukaisesti edellytä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artiklan mukaista käsittelyperustetta (17/01662-11/KBK og 17/01662-12/KBK).

Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin henkilötietolaissa (Lov om behandling av personopplysninger, 2018-06-15-38). Yleistä tietosuoja-asetusta ja henkilötietolakia ei kuitenkaan sovelleta henkilötietojen käsittelyyn journalistisissa tarkoituksissa tai akateemista, taiteellista tai kirjallista ilmaisua varten siltä osin kuin on tarpeen sanan- ja tiedonvapautta koskevan oikeuden käyttämiseksi. Arvioitaessa, missä määrin yleistä tietosuoja-asetusta ja henkilötietolakia sovelletaan kyseiseen käsittelyyn, erityistä huomiota olisi kiinnitettävä muun muassa yhteiskunnalliseen kiinnostukseen asiassa, käyttäytymisnormeihin ja eettisiin ohjeisiin, mahdollisiin kielteisiin seurauksiin, joita yleisen tietosuoja-asetuksen tai henkilötietolain säännösten soveltamisella voi olla sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden käyttämisen kannalta sekä seurauksiin, joita käsittelyllä voi olla rekisteröidylle ja siihen, onko rekisteröidyllä erityinen suojelun tarve.

Norjan julkisuuslain 3 luvussa säädetään puolestaan erikseen poikkeuksista yleiseen tiedonsaantioikeuteen. Salassapitovelvollisuuden alaiset tiedot eivät kuulu tiedonsaantioikeuden piiriin (3:13.1 §). Esimerkiksi hallintolain (forvaltningsloven, 1967-02-10) 13.1 §:ssä säädetään salassapitovelvollisuudesta, joka koskee muun muassa henkilökohtaisia suhteita tai liiketoimintaa koskevia olosuhteita. Julkisuuslain 3 luvussa säädetään myös muista poikkeuksista. Pääsyä asiakirjoihin voidaan rajoittaa esimerkiksi rikosasioissa tai nimitämis- tai ylennysasioissa. Sääntelyn nojalla voidaan myös rajoittaa esimerkiksi henkilötunnuksen tai henkilötunnusta vastaavan numeron sekä henkilörekisteriin merkittyjen henkilökuvien luovutusta. Näin ollen julkisuuslaki asettaa tiedon luovutusta koskevia rajoituksia osakseen myös julkisille henkilötiedoille. Lain 2 luvun 7 §:n mukaan julkisuuslain tai muun lain nojalla saatuja yleiseen toimintaan liittyviä tietoja, voidaan käyttää mihin tahansa tarkoitukseen, jos muu lainsäädäntö tai kolmannen osapuolen oikeus ei estä sitä. Esimerkiksi julkisuuslakia koskevan määräyksen (FOR-2008-10-17-1119) 7 §:n mukaan julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat toimijat eivät saa asettaa internetiin saataville

esimerkiksi tietoja, jotka ovat lain tai lain nojalla salassapitovelvollisuuden alaisia, yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa mainittuja tietoja tai syntymänumeroa, sosiaaliturvatunnusta tai vastaavaa numeroa.

Tanska

Tanskassa julkisuusperiaatteesta säädetään julkisuuslaissa. Julkisuuslain 2 luvun 7 §:n mukaan kuka tahansa voi pyytää saada tietoa viranomaisen laatimista tai kirjaamista asiakirjoista, mikäli kyse ei ole asiakirjoista, joissa on kyse lain 19-35 §:ssä säädetystä poikkeuksista yleisperiaatteeseen. Tarkemmista poikkeuksista tiedonsaantioikeuteen säädetään julkisuuslain 4 luvussa. Poikkeuksen (salassapidon) perusteena voi olla esimerkiksi yksityishenkilöiden olosuhteet, liiketoimintaan liittyvät seikat, sisäiset asiakirjat, pääasiassa rikosoikeusjärjestelmän piiriin kuuluvat tapaukset tai kansallinen turvallisuus. Pyyntö voidaan evätä myös esimerkiksi silloin, jos pyynnön on oletettava palvelevan laitonta tarkoitusta tai vastaavaa (9.2,2 §).

Asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön käsittelyn yhteydessä on lain 14 §:n mukaan arvioitava, voidaanko oikeus asiakirjoihin ja tietoihin antaa laajemmin kuin eräistä poikkeuksista (23-35 §) seuraa. Oikeus tutustua asiakirjoihin voidaan myöntää laajempaan, ellei se ole ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa, mukaan lukien salassapitovelvollisuutta koskevien säännösten ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Yleistä tietosuoja-asetusta Tanskassa täydentää kansallinen tietosuojalaki (Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, 502 af 23/05/2018). Lakia ja yleistä tietosuoja-asetusta ei kuitenkaan sovelleta, jos se olisi ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklan kanssa, eli sananvapautta ja tiedonvälitystä koskevien oikeuksien kanssa (3,1 §).

Tanskassa yleistä tietosuoja-asetusta koskevassa mietinnössä on tulkittu asetuksen 86 artiklaa siten, että asiakirjojen saatavuutta ei tulisi arvioida yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti, vaan EU-oikeuden tai jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti siltä osin kuin niissä on säännöksiä, joilla on yhteensovitettu asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja (Betænkning nr. 1565, s. 963).

Viro

Viron julkisuuslain 3 §:n 2 momentin mukaan julkisen tiedon saantia voidaan rajoittaa vain lailla säädetyllä menettelyllä. Julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen yhteensovitus perustuu lähtökohtaisesti sekä henkilöllisyyden että tietojen käyttötarkoituksen selvittämiseen sekä erityisiin tiedonluovutusta koskeviin rajauksiin. Viron julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan, jos henkilö pyytää häntä tai kolmansiä henkilöitä koskevia rajoitettuja tietoja,

kuten henkilötietoja, tiedonhaltijan on tunnistettava tietopyynnön esittäjä. Jos henkilö pyytää kolmatta henkilöä koskevia rajoitettuja tietoja, hänen on ilmoitettava tiedon haltijalle myös tietojen saamisen peruste ja tietojen käyttötarkoitus. Lain 35 §:ssä säädetään niistä tiedoista, jotka on tarkoitettu vain viranomaisen sisäiseen käyttöön, eikä niitä voisi luovuttaa. Edellä mainitun pykälän 1 momentin 12 kohdan mukaan tällaiseksi tiedoksi katsotaan tiedot, jotka sisältävät henkilötietoja, jos tällaisten tietojen saaminen vahingoittaisi merkittävästi rekisteröidyn yksityisyyttä. Momentissa säädetään myös muista salassapito-perusteista, kuten perhe-elämän suojasta ja sosiaalipalveluiden asiakkuudesta. Virossa on myös erityislainsäädäntöä, joka mahdollistaa tiettyjen henkilötietojen haun. Henkilötietoja voi hakea esimerkiksi markkinarekisterilain (Äriregistri seadus, RT I, 05.05.2022) tai maarekisterilain (Kinnistusraamatuseadus, RT I 1993, 65, 922) mukaisesti.

Julkisuuslain menettelysääntöjä vastaavia säännöksiä on myös muualla Viron lainsäädännössä. Esimerkiksi Viron rikosrekisteritietokantalain (Karistusregistri seadus, RT I, 21.03.2011, 3) 15 §:n mukaan, jos henkilö pyytää toista henkilöä koskevia rikosrekisteritietoja, on tiedonpyytäjältä vahvistettava tietojen käyttötarkoitus tai käsittelyn oikeusperuste. Myös tässä yhteydessä tiedonpyytjä on tunnistettava. Rikosrekisteritietokantaan tallennetaan tietoja laajalti. Tiedonsaantia rajoitetaan kuitenkin myös tiettyihin henkilötietoihin koskevilla rajoituksilla. Tietojen saantia rajoitetaan esimerkiksi silloin, kun kyse on alaikäisiä koskevista tiedoista (19 §).

Julkisuuslaki asettaa Virossa rajoituksia myös henkilötietojen uudelleenkäytölle. Lain 3(1) §:n 7 momentin mukaan, mikäli lain nojalla luovutetut tiedot sisältävät henkilötietoja, näiden tietojen julkista käyttöä voidaan rajoittaa, jos tiedon antaminen julkiseen käyttöön loukkaisi merkittävästi henkilön yksityiselämän loukkaamattomuutta. Pykälän 8 momentin mukaan, mikäli lain nojalla luovutetun henkilötiedon antaminen julkiseen käyttöön loukkaisi henkilön yksityiselämää, tieto on luovutettava tavalla, joka ei olennaisesti loukkaa henkilön yksityiselämää.

6 Säännökohtaiset perustelut

1 LUKU Yleiset säännökset

Lain 1 lukuun ehdotetaan otettavaksi säännökset julkisuusperiaatteesta, lain tarkoituksesta, lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön sekä lain organisatorisesta ja asiallisesta soveltamisalasta.

1 §. *Julkisuusperiaate.* Pykälän 1 momentissa olisi voimassa olevan lain 1 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla julkisuusperiaatteen sisältöä koskeva perussäännös. Säännös toistaa perustuslain 12 §:n 2 momentin lähtökohdan viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta,

jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Perustuslaissa turvattu julkisuusperiaate konkretisoituu erityisesti lain 2 luvun säännöksissä, jotka määrittävät oikeutta saada tieto asiakirjasta.

Säännös ja sen sijoittaminen lain ensimmäiseksi pykäläksi ilmentää pyrkimystä säilyttää julkisuusperiaatteen keskeinen asema keskeisenä julkishallinnon periaatteena Suomessa. Laissa säädettävien tiedonsaantioikeuksien avulla edistetään viranomaistoiminnan avoimuutta. Viranomaistoiminnan avoimuus merkitsee, että viranomaisen suorittaa tehtävänsä julkisesti: kaikilla on mahdollisuus saada tietoa viranomaisten toiminnasta yleensä ja erityisesti niistä asioista, joita viranomaiset kulloinkin käsittelevät. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi erikseen lailla. Oikeuskäytännössä on katsottu, että julkisuusperiaatteesta seuraavista lähökohdista johtuu, että julkisuuslakia on sovellettaessa tulkittava tavalla, joka edistää julkisuusperiaatteen toteutumista perusoikeutena viranomaistoiminnassa (KHO 2021:152 ja KHO 2017:157). Myös asiakirjajulkisuudesta poikkeavia säännöksiä on tulkittava suppeasti (KHO 2006:64). Oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että tiedon saaminen siitä, ketkä käyttävät julkista valtaa, kuuluu julkisuuslaissa tarkoitetun julkisuusperiaatteen ydinalueeseen (KHO 2014:83).

Perustuslain 12 §:n mukaan paitsi viranomaisen hallussa olevat asiakirjat, myös viranomaisen hallussa olevat muut tallenteet ovat julkisia. Pykälässä ei jatkossakaan mainittaisi asiakirjan rinnalla erikseen viranomaisen tallenteita, koska nykytilaa vastaavalla tavalla lakiehdotuksen 6 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan määritelmä kattaisi perinteisen paperiasiakirjan lisäksi myös muut tallenteet, kuten sähköiset tai muut digitaalisessa muodossa olevat asiakirjat.

Vaikka viranomaisten asiakirjojen julkisuus on pääsääntö, joillakin hallinnonaloilla, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa, käsiteltävien asioiden arkaluonteisuuden vuoksi tietojen salassapito voi käytännössä olla yleisempää kuin tietojen julkisuus. Tietojen salassapito määräytyisi lakiehdotuksen 6 luvussa säädettävien salassapitovelvoitteiden mukaan.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevan lain 17 §:n 1 momenttia vastaavasti siitä, että viranomaisen ei saa rajoittaa tietojen saamista viranomaisen asiakirjoista ja toiminnastaan ilman laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä ottaen huomioon lain tarkoitus ja julkisuusperiaatteen merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Kyse on viranomaisen harkintavaltaa ohjaavasta säännöksestä, joka on saanut merkitystä myös oikeuskäytännössä (KHO 2013:90). Lain tarkoituksesta säädettäisiin erityisesti ehdotetussa 2 §:n 2 momentissa.

Säännöksellä korostettaisiin julkisuusperiaatteen ensisijaisuutta ja merkitystä. Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta on perustuslain mukainen pääsääntö, josta voidaan poiketa vain, jos laissa niin erikseen säädetään. Säännöksellä ohjattaisiin viranomaista sen tehdessä lain mukaan päätöksiä, erityisesti sen päättäessä tiedon antamisesta kesken-eräisissä asioissa 9 §:n mukaan. Velvollisuus ottaa huomioon lain tarkoitus ja julkisuusperiaatteen merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa merkitsee muun ohella sitä, että kysymyksen ollessa julkisen vallan käytön tai kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta keskeistä valmisteluasioista, lähtökohtana on tiedon antaminen sitä pyytävälle. Jos sen sijaan kysymys on esimerkiksi keskeneräisestä yksityishenkilön etuutta koskevasta asiasta, jonka käsittelyyn ulkopuoliset eivät voi osallistua, tiedon antamiseen ei ole samantyyppistä velvoitetta. Säännös korostaa osaltaan myös salassapitosäännösten ja julkisuusperiaatteen rajausten suppeaa tulkintaa.

Säännöksellä on merkitystä myös viranomaisen harkintavallan ohjaamisessa silloin, kun viranomainen soveltaa ehdotettuja 15 §:n säännöksiä, joilla sovitetaan yhteen julkisuusperiaatteen ja tietosuojan vaatimuksia. Arvioidessaan julkisia henkilötietoja sisältävään asiakirjaan kohdistuvaa tietopyyntöä viranomaisen on huolehdittava siitä, että henkilötietojen julkisuutta ei rajoiteta enempää kuin tietosuojan toteuttamiseksi on välttämätöntä.

Voimassa olevan lain 17 §:n 1 momentissa säädetään nimenomaisesti siitä, että tiedon pyytäjää tulee kohdella tasapuolisesti. Säännöstä ei otettaisi uuteen lakiin, koska viranomaisen velvollisuus kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti seuraa jo hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteista. Puolueettomuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tietojen antaminen on viranomaisen harkinnassa, esimerkiksi annettaessa tietoja keskeneräisistä asiakirjoista tai annettaessa lupia salassa pidettävien asiakirjojen saamiseen taikka laadittaessa pyynnöstä uusi asiakirja. Tasapuolisuus ja tietojen yleisesti julkisuuteen saattaminen on erityisen tärkeää silloin, kun tiedot vaikuttavat yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksiin tai kun kysymys on tiedoista, jotka voivat vaikuttaa esimerkiksi yritysten kilpailuasemaan.

Voimassa olevan lain 17 §:n 1 momentissa ollut tiedonsaantioikeuden rajoittamisen tulkintaa ohjaava säännös on sidottu tarpeellisuusperusteeseen. Koska perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuuden rajoitusten tulee olla välttämättömiä, ehdotetaan voimassa olevaa sääntelyä muutettavaksi tätä vastaavaksi, eli rajoitusten tulisi olla suojattavan edun vuoksi välttämättömiä tarpeellisten sijaan. Lisäksi voimassa olevan lain säännökseen nähden poistettaisiin ilmaisu ”ilman asiallista perustetta”. Perustuslaista seuraa, että julkisuusperiaatteen rajoitusten tulee aina perustua lakiin eivätkä muut perusteet näin ollen ole mahdollisia.

Voimassa olevaan lakiin nähden harkintavaltaa ohjaavaa säännöstä täydennettäisiin siten, että tiedonsaantia rajoittavan säännöksen tulkinnessa tulisi ottaa huomioon lain tarkoituksen ohella myös julkisuusperiaatteen merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Vastaavaa muotoilua on käytetty sananvapauslaissa. Lisäyksellä korostettaisiin julkisuusperiaatteen liityntää perustuslain 2 §:ssä tarkoitettuun kansanvaltaisuuteen ja oikeusvaltioperiaatteeseen. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja tukee näin ollen kansanvaltaisuutta. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys, joka osaltaan tukee oikeusvaltioperiaatteen toteutumista mahdollistamalla julkisen vallan käytön ja julkisen toiminnan valvonnan.

Voimassa olevan lain 1 §:n 2 momentissa on käsittelyjulkisuutta koskeva viittaussäännös, jonka mukaan oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden kunnallisten, hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntoja säädetään erikseen. Säännöstä on aikanaan perusteltu sillä, että lain nimike viittaa viranomaisten toiminnan julkisuuteen kokonaisuutena, ja koska viranomaisten ja edustuksellisten elinten toiminnan julkisuus voi toteutua myös kokousten ja istuntojen julkisuutena, pykälän 2 momenttiin on sisällytetty viittaus asian käsittelyä koskeviin säännöksiin. Muilta osin laissa ei kuitenkaan ole asian käsittelyn julkisuutta koskevia säännöksiä. Jo voimassa olevaa lakia valmisteltaessa on katsottu, että käsittelyjulkisuus sopii paremmin säänneltäväksi niissä menettelysäädöksissä, joissa muutenkin säädetään asian käsittelystä viranomaisessa. Viittaussäännöstä ei näin ollen enää sisällytettäisi ehdotettuun uuteen lakiin.

2 §. *Lain tarkoitus.* Voimassa olevan lain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta ja 3 §:ssä lain tarkoituksesta. Lain soveltamisalaa koskeva 2 § on kuitenkin ollut sisällöltään enemmän lain sisältöä kuvaava, kun taas lain 4 ja 5 §:ssä on säädetty keskeisesti lain organisatorisesta ja asiallisesta soveltamisalasta. Voimassa olevan lain 2 ja 3 §:n säännökset ehdotetaan yhdistettäväksi ja pykälän otsikoksi tulisi lain tarkoitus.

Pykälän *1 momentin* säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 2 §:n 1 momenttia ja kuvaa lain keskeisen sisällön. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi salassapidon osalta. Voimassa olevan lain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaihtolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Viittaus asiakirjojen salassapitoon ehdotetaan korvattavaksi viittauksella asiakirjassa olevien tietojen salassapitoon. Muutos vastaa salassapitoa koskevan 28 §:n johdantolauseeseen ehdotettavaa muutosta ja korostaa ehdotetuista 7 ja 8 §:stä seuraavaa keskeistä lähtökohtaa, jonka mukaan, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava

asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävät tiedot paljastu. Lisäksi momentissa ei enää viitattaisi oikeuteen saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista, vaan oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Muutos kuvastaisi laissa tarkoitettujen tiedonsaantioikeuksien kohdistumista selkeämmin viranomaisen asiakirjassa olevaan julkiseen tietoon 7 §:n mukaisesti.

Momentissa ilmaistaan lain keskeinen sisältö. Laissa säädettäisiin oikeudesta saada tieto viranomaisten asiakirjoista. Maininnalla on haluttu korostaa lakiehdotuksen yhteyttä perustuslain 12 §:n 2 momenttiin. Laki olisi perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettun tiedonsaantioikeuden toteuttamista sääntelevä yleislaki, ja se osoittaisi tietojen saamisen ulottuvuuden ja menettelytavat oikeuden toteuttamisessa.

Ehdotetun momentin mukaan laissa säädetään viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjassa olevien tietojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yksityisten ja yleisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista. Vaikka julkisuus onkin pääsääntö viranomaistoiminnassa, se ei voi olla poikkeukseton. Yhteiskunnassa on monia tärkeitä yleisiä ja yksityisiä etuja, joita julkisuus voisi loukata. Näillä eduilla on vaihtelevan kiinteä yhteys perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin. Julkisuuslainsäädäntö on lisäksi vain yksi keino turvata yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuudet sekä edut ja oikeudet. Edunvalvonnan mahdollisuuksia voidaan turvata myös erityisesti asianosaisten ja muiden kuulemiseen velvoittavien säännösten kautta.

Julkiisuutta rajoittavat yleiset ja yksityiset edut ilmenevät erityisesti lakiehdotuksen 28 §:ssä olevista salassapitosäännöksistä. Yleisiä etuja ovat valtion turvallisuuden varmistaminen, Suomen kansainvälisten suhteiden ja talouspolitiikan hoitaminen, rikosten selvittäminen ja ehkäiseminen, julkinen taloudellinen etu, pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden sekä rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuus, viranomaisen tarkastus- ja valvontatoimen tehokkuus, luonnonarvojen suojelu, tiedonantajan luottamuksen suoja samoin kuin viranomaisten tasavertainen asema yksityiseen toimintaan harjoittajaan nähden sopimusosapuolena ja asianosaisena.

Yksityisiä etuja ovat yksityinen taloudellinen etu, tutkimus- ja kehittämisintressit sekä yksityiselämän suoja. Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että yksilöllä on oikeus yksityiselämän suojaan ja itsemääräämisoikeus. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Momenttiin sisältyy lisäksi lakivaraus, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksityiselämän suojasta on määräykset myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Sen mukaan valtiolta edellytetään, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää ja että se toimii yksityiselämän suojaamiseksi toisen loukkauksia vastaan. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa säädetään yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta perusoikeutena. Henkilötietojen suojaa turvaa keskeisesti

yleinen tietosuoja-asetus. Yksityisyyden suoja kansainvälisissä sopimuksissa turvattuna ihmisoikeutena ja oikeudellisena veloitteena edellyttää sen huomioon ottamista myös julkisuuslainsäädännössä.

Sääntelyn pääasiallisena kohteena ehdotetussa laissa on viranomaisella oleva tallennettu tieto eli viranomaisen asiakirjassa oleva tieto. Lakiin ehdotetaan otettaviksi myös yleiset säännökset virkamiesten ja muiden laissa tarkemmin määriteltyihin henkilöryhmiin kuuluvien vaitiolovelvollisuudesta.

Tiedonsaantioikeuden alkamista määrittelevät säännökset rajoittavat julkisuutta ajallisesti. Viranomaisilla tulee monipuolisen ja hyvän valmistelun varmistamiseksi olla mahdollisuus sisäiseen mielipiteenvaihtoon ja vaihtoehtojen etsimiseen ilman, että keskeneräisistä asiakirjoista olisi velvollisuus antaa tietoja.

Laki koskee viranomaisten toiminnan julkisuutta. Viranomainen määriteltäisiin lain 4 §:ssä, lain soveltamisesta muihin kuin viranomaisiin säädettäisiin 5 §:ssä ja viranomaisen asiakirja määriteltäisiin lain 6 §:ssä. Näistä säännöksistä johtuu, että lain soveltaminen ei riippuisi julkisen hallinnon organisaatiomuodosta tai siitä, katsotaanko orgaanin kuuluvan tavanomaisen viranomaiskäsitteen piiriin vai ei. Asiakirjan julkisuuteen ei myöskään vaikuttaisi, käyttääkö viranomainen tehtäviä hoitaessaan ostopalveluja vai hoitavatko tehtäviä viranomaisen palveluksessa olevat tai muutoin siinä toimivat henkilöt.

Ehdotettu laki sisältää säännökset myös viranomaisten velvollisuuksista edistää lain tarkoituksen toteutumista. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan tarkoituksena on edistää viranomaisten toiminnan avoimuutta. Tästä syystä laissa olisi myös säännökset viranomaisten velvollisuudesta edistää tiedonsaannin toteutumista, kuten velvollisuudesta antaa tietoja asioiden valmistelusta ja viestintävelvoitteista.

Pykälän 2 momentissa olisi varsinainen lain tarkoitusta määrittävä säännös, joka vastaisi pääosin voimassa olevan lain 3 §:ää. Tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on voimassa olevaa lakia vastaavasti toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä sekä viranomaisten toimintaa, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Voimassa olevaan lakiin nähden säännökseen ehdotetaan lisättävän lain tarkoituksiksi julkisen vallan ja varojen käytön valvonnan ohella myös viranomaisten toiminnan valvominen.

Säännöksessä määritellään, missä tarkoituksessa ehdotetun lain tiedonsaantioikeuksista ja viranomaisten velvollisuuksista säädettäisiin. Siten siinä ilmaistaisiin julkisuusperiaatteen keskeisimmät tehtävät. Säännöksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole tyhjentävästi

määritellä julkisuusperiaatteen tehtäviä siten, että ainoastaan säännöksessä nimenomaisesti mainitut tarkoitukset olisivat julkisuusperiaatteen kannalta olennaisia ja että ainoastaan suoraan näitä tarkoituksia palvelevien tietojen tulisi olla julkisia. Tällaisia muita tietoja voivat olla esimerkiksi julkiset henkilötiedot, eli sellaiset henkilötiedot, joita ei ole erikseen säädetty salassa pidettäväksi. Julkisuusperiaate asettaa lähtökohdaksi ja olettamaksi viranomaisen hallussa olevien kaikkien asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuuden, ja vain välttämättömät rajoitukset julkisuuteen ovat mahdollisia. Pykälä ei olisi yksinomaan toteava, vaan se olisi ehdotetun 1 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon käytännön soveltamistilanteissa. Oikeuskäytännössä lain tarkoitus on nimenomaisesti huomioida salassapitosäännösten tulkintaa (KHO 2002:90) tai viranomaisen asiakirjan määritelmän tulkintaa ohjaavana säännöksenä (KHO 2016:207).

Oikeus saada tieto viranomaisten asiakirjoista on perusoikeus. Perinteisenä ja edelleen keskeisenä keinona toteuttaa viranomaisen toiminnan julkisuutta ovat tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset. Viranomaisten tietoaaineistojen korkea laatu on edellytys sen varmistamisessa, että yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturva toteutuu ja että yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko voi perustua kelvolliseen tietopohjaan ja siten johtaa toivottuihin vaikutuksiin. Nykyisin tätä turvataan erityisesti tiedonhallintalain säännöksillä, joiden tarkoituksena on viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tämän vuoksi lain keskeisenä tarkoituksena olisi edelleen toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa myös muilla tavoin kuin perinteisen asiakirjajulkisuuden kautta.

Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on perinteisesti pidetty viranomaisten toiminnan valvontaa. Ehdotuksen mukaan säännösten tarkoituksena olisikin antaa mahdollisuudet valvoa julkisen vallan käyttöä. Julkinen valta edistää yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyjä tarkoituksia osoittamalla varoja niihin. Julkisten varojen käytön merkityksen vuoksi julkisuusperiaatteen tarkoituksen määrittelyssä olisi maininta myös julkisten varojen käytön valvonnasta. Jatkossa lain tarkoitusta osoittavassa säännöksessä viitattaisiin julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonnan lisäksi nimenomaisesti myös viranomaisten toiminnan valvontaan. Perustuslain 12 §:n 2 momentti asettaa viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuuden lähtökohdaksi erottelematta sitä, missä tarkoituksessa asiakirjat on laadittu. Voimassa olevan lain viranomaisen asiakirjan määritelmä ei myöskään sisällä erottelua siitä, onko asiakirja laadittu esimerkiksi hallintopäätöksen valmistelussa vai osana muuta hallintotoimintaa. Ehdotuksella laajennettaisiin lisäksi lain organisatorista soveltamisalaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan ja lisäksi julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin tietyin rajoituksin. Edellä mainittujen syiden vuoksi myös lain tarkoitusta koskevaa säännöstä päivitettäisiin.

Lain keskeisenä tarkoituksena olisi mahdollistaa julkisen vallan ja varojen käytön ohella viranomaisen toiminnan valvominen. Tämä kattaisi muun muassa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamisen asianmukaisen valvonnan. Lisäksi julkisyhteisön määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt ovat osa viranomaisen toimintaa. Laki mahdollistaisi myös näiden toiminnan valvonnan.

Demokraattisen yhteiskunnan peruseriaatteita ja perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia on, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Demokraattisen hallintomallin mukaisesti yhteiskunnallisesti keskeisten päätösten tulisi perustua yhteiskuntaoloja luotettavasti kuvaavaan tietoon perustuvaan julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa viranomaistoiminnasta, julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkista valtaa käyttävien organaani toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan sananvapaus sisältää myös oikeuden hankkia tietoa. Edellä mainittujen syiden vuoksi pykälässä todettaisiin lain säännösten tarkoituksena olevan antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuudet muodostaa vapaasti mielipiteensä.

Yleisen tiedonvälityksen avulla huolehditaan viestinnästä yhteiskunnassa. Tämä tapahtuu muun muassa erilaisten tiedotusvälineiden, kuten lehdistön, radion ja television sekä myös yleisen tietoverkon välityksellä. Yleisen tiedonvälityksen tehtävänä on seurata viranomaisten toimintaa, hankkia siitä tietoja ja välittää niitä yleisölle. Mahdollisimman laaja oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta on omiaan parantamaan myös yleisen tiedonvälityksen mahdollisuuksia suoriutua tehtävästään. Yleisen tiedonvälityksen merkityksestä huolimatta ei pykälään ole otettu sitä koskevaa mainintaa, koska lain tarkoituksena ei ole säännellä tiedonvälitystä, vaan turvata joukkoviestimien mahdollisuudet saada tietoja viranomaisten toiminnasta.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus vaikuttaa julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Nämä tiedonsaantioikeudet liittyvät kiinteästi osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä oikeusturvan valvontaan. Mahdollisuudet vaikuttaa julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon riippuvat tiedonsaantioikeuksien lisäksi siitä, minkälaisesta päätöksenteosta on kysymys ja minkälaisia menettelysäännöksiä asiassa noudatetaan. Pykälässä vaikutusmahdollisuuksilla tarkoitetaan varsinaisen prosessiin osallistumisen lisäksi yleisempiäkin vaikuttamiskeinoja, esimerkiksi kansalaistoimintaa ja vaikuttamista tiedotusvälineiden kautta.

Tiedon saaminen erityisesti valmisteilla olevista asioista on myös omiaan parantamaan yksilöiden ja heitä edustavien organisaatioiden mahdollisuuksia valvoa etujaan lainvalmistelussa ja muussa heihin vaikuttavien tai heille muutoin merkityksellisten asioiden

valmistelussa. Erilaisten näkökulmien huomioon ottaminen jo valmisteluvaiheessa voi osaltaan parantaa tehtävien ratkaisujen laatua sekä edesauttaa päätösten toteuttamista ja yleistä hyväksyttävyyttä. Tiedonsaantimahdollisuuksilla voitaneenkin katsoa olevan Suomessa suuri merkitys, koska keskeiset ratkaisut pyritään tekemään yhteistyössä ja -ymmärryksessä keskeisten intressiorganisaatioiden kanssa.

Yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksien ja etujen valvonta perustuu yleisiä osallistumis- ja vaikutuskeinoja selvemmin yksilöiden ja yhteisöjen asemaan asianosaisina tietyssä viranomaisen käsiteltävänä olevassa tai olleessa asiassa. Lakiehdotus sisältää myös säännökset asianosaisen tiedonsaantioikeuksista. Asianosaisen tiedonsaantioikeus on oikeussuojakeino, jonka avulla asianosainen voi valvoa oikeuksiaan ja etujaan häntä välittömästi koskevassa asiassa. Julkisuutta pidetään myös takeena oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille, mikä ilmenee perustuslain 21 §:n 2 momentista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.

Tietojen uudelleenkäyttö ei kuulu laissa erikseen säädettyihin tarkoituksiin, mutta laissa ei kuitenkaan rajoiteta julkisen tiedon käyttötapoja tai -tarkoituksia. Julkisuusperiaate ja tietojen julkisuus sisältävät lähtökohtaisesti myös oikeuden käyttää asiakirjassa olevia tietoja, jollei muusta sääntelystä, kuten henkilötietojen suojaa tai esimerkiksi tekijänoikeutta koskevasta säännöksistä muuta johdu (HaVM 10/2021 vp, s. 4). Uudelleenlaadittu avoimen datan direktiivi kumosi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (EY) 2003/98 (jäljempänä *PSI-direktiivi*). Avoimen datan direktiivin sisältämät vähimmäisvelvoitteet ovat, siltä osin kuin voimassa ollut kansallinen lainsäädäntö ei niitä jo täyttänyt, saatettu kansallisesti voimaan lailla julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta (710/2021), lailla viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 ja 34 §:n muuttamisesta (711/2021), lailla eräitä yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tiedon uudelleenkäytöstä (712/2021) ja lailla julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä (713/2021). Julkisuuslain ja avoimen datan direktiivin välinen yhteys perustuu jo aiemmin tehtyihin ratkaisuihin PSI-direktiivin täytäntöönpanosta, eikä lainsäädäntöön tältä osin ehdoteta muutosta.

3 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Ehdotettu pykälä olisi voimassa olevaan lakiin nähden uusi. Sen 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lain säännösten suhteesta muualla laissa säädettyyn. Ehdotus vastaisi sisällöllisesti nykytilaa, mutta lain toissijaisuus ilmaistaisiin selkeämmin verrattuna pelkkään voimassa olevan lain 1 §:n mukaiseen julkisuusperiaatteen muotoiluun.

Laki on tarkoitettu viranomaisen asiakirjojen julkisuutta säänteleväksi perustuslaissa säädettyä perusoikeutta toteuttavaksi hallinnon yleislaiksi, josta voidaan poiketa vain lailla. Hallinnon yleislait edesauttavat ylläpitämään selkeää lainsäädäntöä ja estävät sääntelyn

hajautumista ja normitulvaa. Yleislakien perustuslainmukaisuuden vuoksi yleislakeihin nojautuminen on lainvalmistelussa keskeinen lähtökohta. Voimassa olevassa laissa lähtökohtana on ollut, että lain säännöksistä poikettaisiin vain niiltä osin kuin lain säännöksissä on nimenomainen viittaus erikseen muussa laissa annettuihin säännöksiin. Sääntelyn selkeyttämiseksi edellä mainitusta lähtökohdasta luovuttaisiin, mutta jatkossakin yleislain säännöksistä voitaisiin poiketa erityisestä, painavasta syystä. Siten esimerkiksi salassapitoperusteista ja salassapitoajoista voitaisiin säätää erityislaeissa, joskin eduskunta on suhtautunut pidättyvästi tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp). Samoin tiedonsaantioikeuden alkamisen ajankohta voitaisiin määritellä lakiehdotuksesta poikkeavasti tai ehdotettavista henkilötietojen suojan vuoksi säädettävistä menettelysäännöksistä voitaisiin poiketa.

Tämän lain säännöksiä on sovellettava täydentävästi erityissäännösten rinnalla aina silloin, kun erityislaissa ei ole yleislaista poikkeavaa nimenomaista erityissäännöstä. Erityissäännöksiä tulisi niitä laadittaessa arvioida perustuslain perusoikeussäännösten kannalta, eivätkä ne saa olla ristiriidassa perusoikeussäännösten kanssa. Perustuslain 12 §:n 2 momentti merkitsee sitä, että viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta ei voi säätää asetuksella. Poikkeuksista julkisuuslakiin voidaan säätää erityislaissa tai toisessa yleislaissa. Se, milloin toisessa yleislaissa oleva säännös tulee sovellettavaksi, edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Kahdesta yleislaista tulee yleensä sovellettavaksi se, jossa tietystä kysymyksestä säädetään yksityiskohtaisemmin.

Pykälä osoittaisi myös selkeämmin lain suhdetta muuhun keskeiseen informaatio-oikeudelliseen sääntelyyn. Pykälän 2 momenttiin otettaisiin viittaussäännös, joka vastaa voimassa olevan lain 2 §:n 2 momenttia. Viranomaisen tiedonhallinnasta säädetään tiedonhallintalaissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin selventävästi sääntelyn suhteesta henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn. Julkisuuslaissa säädettäisiin oikeudesta saada henkilötieto viranomaisen asiakirjasta ja menettelystä luovutettaessa henkilötieto viranomaisen asiakirjasta. Oikeus saada henkilötieto määräytyy keskeisesti lain 7 §:n mukaan, jonka perusteella jokaisella on oikeus saada viranomaisen asiakirjasta tieto, joka on julkinen. Jos kyse on viranomaisen asiakirjassa olevasta henkilötiedosta, joka ei ole salassa pidettävä, on jokaisella lähtökohtaisesti oikeus saada kyseinen tieto. Tässä laissa säädettäisiin lisäksi menettelystä luovutettaessa henkilötieto viranomaisen asiakirjasta. Laki muodostaisi tältä osin erityissääntelyn suhteessa henkilötietojen suojaa koskevaan yleislainsäädäntöön. Lain 15 §:ssä säädettäisiin tyhjentävästi menettelysäännöksistä, jotka koskevat tiedon pyytämistä ja luovuttamista tämän lain perusteella julkisia henkilötietoja sisältävästä

asiakirjasta. Menettelysäännöksillä sovitetaan keskeisesti yhteen henkilötietojen julkisuus henkilötietojen suojaa koskevien muiden säännösten kanssa. Vaikka henkilötieto olisi julkinen, sen luovuttamiseen saattaa kuitenkin liittyä rajoituksia, joista säädetään 15 §:ssä.

Momentissa todettaisiin selventävästi, että muusta henkilötietojen suojaamisesta ja käsittelystä säädetään erikseen. Henkilötietojen suojaamisesta ja käsittelystä säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaissa ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018). Lisäksi käsittelystä ja erityisistä suojatoimista säädetään edellä mainittuja säädöksiä täsmäntävissä ja täydentävissä sekä tietosuojalaista ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetusta laista poikkeavissa erityislaeissa. Viranomaisen luovuttaman henkilötiedon käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä kyseisen lainsäädännön soveltamisalan mukaisesti. Sen jälkeen, kun viranomainen on luovuttanut henkilötiedon tietopyynnön perusteella ja tässä laissa säädettyjen julkista henkilötietoa koskevien pyytämistä ja luovuttamista koskevien edellytysten mukaisesti, tulee tiedonsaajan ottaa huomioon, että hänen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn saattaa soveltua henkilötietojen suojaa koskeva sääntely. Jos tiedon pyytänyt henkilö esimerkiksi käsittelee saatuja henkilötietoja yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti yksinomaan henkilökohtaiseen tarkoitukseen, yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalasta seuraa, että asetusta ei tällöin sovelleta kyseiseen käsittelyyn. Mikäli käsittelyä ei suoriteta yksinomaan henkilökohtaiseen tarkoitukseen, voi henkilötietojen suojaa koskeva sääntely tulla sovellettavaksi tällaiseen käsittelyyn.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin informatiivisesti siitä, että viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville säädetään erikseen. Ehdotetussa lain 15 §:ssä säädettäisiin yleiset reunaehdot viranomaisen asiakirjaan sisältyvän henkilötiedon luovuttamiselle. Sääntely ei kuitenkaan mahdollistaisi tietojen luovuttamista yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville, vaan jatkossakin tästä tulisi aina säätää erikseen. Valtiosääntöisistä syistä henkilötietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville tulisi säätää erikseen siten, että tällaiselle henkilötietojen luovutukselle perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut edellytykset täyttyvät (PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp). Tämän lain 5 luvussa säädettäisiin eräistä tilanteista, joissa henkilötietoja voitaisiin luovuttaa saattamalla niitä jokaisen saataville yleisessä tietoverkossa.

4 §. Viranomaiset. Voimassa olevan lain 4 §:ssä määritellään ne organisaatiot, joiden asiakirjoihin lakia sovelletaan. Viranomaisen käsite on pykälässä määritelty julkisuusperiaatteen tarkoituksesta ja tavoitteista käsin, eikä sillä ole tarkoitettu olevan vaikutusta muun kuin asiakirjojen julkisuutta määrittelevän lainsäädännön soveltamiseen. Laki on myös rakennettu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Tällä on merkitystä erityisesti valmistelun julkisuuden kannalta.

Pykälän merkitys on siis kaksijakoinen: toisaalta se määrittää organisatorisen soveltamisalan laajuuden ja toisaalta tekee rajavetoa viranomaisten välille niiden erillisyyden näkökulmasta.

Lain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset on määritelty organisatorisin perustein. Siten laissa tarkoitetun viranomaiskäsitteen piiriin kuuluvat sellaiset julkisoikeudelliset organit, joiden viranomaisasema on johdettavissa suoraan niiden perustamista ja järjestysmuotoa sekä tehtäviä koskevista säännöksistä. Julkisuuslain soveltamisesta eri toimijoihin on säädetty myös lukuisissa lainsäädäntöön sisältyvissä erityissäännöksissä.

Organisatorisen soveltamisalan näkökulmasta huomionarvoista on myös viranomaisen asiakirjan käsitteen kautta tapahtuva soveltamisalan laajeneminen. Viranomaisen asiakirjojen julkisuuteen ei vaikuta se, käyttääkö viranomainen ostopalveluja tai muita toimeksiantoja tehtäviensä hoitamiseksi. Toimeksiantotehtävää suorittavaa ei kuitenkaan rinnasteta tässä pykälässä viranomaiseen, vaan lain 6 §:n 3 momentissa todettaisiin, että viranomaisen asiakirjana pidettäisiin sellaistaakin asiakirjaa, joka on annettu toimeksiantotehtävää varten tai joka on syntynyt toimeksiantotehtävän johdosta.

Viranomaisia ovat voimassa olevan lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset. Pykälän *1 momentin 1 kohdan* muotoilua yksinkertaistettaisiin vastaamaan esimerkiksi hallintolaissa omaksuttua tapaa. Valtion hallinnon rakenne on muuttunut voimassa olevan lain säätämisen jälkeen eikä nykyisin perusteluissa esimerkkeinä mainittuja viranomaisia ole suurelta osin ainakaan sanotuilla nimillä olemassa. Hallintolaissa omaksuttu sääntelyratkaisu olisi joustava myös julkisuuslaissa. Valtion viranomaisen käsitteen sisältö mukautuisi vastaamaan kulloisiakin valtion viranomaisia ilman tarvetta eritellä toiminnan tarkempaa organisointimuotoa.

Valtion viranomaisia ovat valtion keskushallintoviranomaiset, eli valtioneuvosto ja ministeriöt. Ministeriöiden alaisista keskushallinnon virastoista säädetään kustakin erikseen. Henkilöstömäärällä mitattuna suurimpia keskushallinnon virastoja ovat Puolustusvoimat, Verohallinto ja Rajavartiolaitos. Lisäksi ministeriöiden yhteydessä toimii erilaisia valtuutettuja ja lautakuntia, jotka ovat myös julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia. Valtioneuvoston oikeuskansleri on valtioneuvostoon ja ministeriöihin nähden eri viranomainen.

Valtion aluehallinnossa viranomaistehtäviä hoitavat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Valtion paikallishallinnon virastojen toimialueet ovat viime vuosina laajentuneet ja ne ovat pääosin maakuntien laajuisia tai laajempia. Useiden nykyisten paikallishallintoviranomaisten virastorakenteeseen on tekeillä muutoksia siten, että niiden toimivalta muutetaan valtakunnalliseksi ja virastolla on toimipisteitä koko maan alueella. Syyttäjälaitos toimii yhtenä virastona ja maistraatit yhdessä

Väestörekisterikeskuksen kanssa ovat yhdistyneet valtakunnalliseksi Digi- ja väestötietovirastoksi. Myös ulosottotoimi on organisoitu yksiportaiseksi valtakunnalliseksi virastoksi eli Ulosottolaitokseksi. Valtion paikallishallinnon virastoja ovat poliisilaitokset.

Julkisuuslakia sovelletaan myös valtion talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin, vaikka rahasto sellaisenaan ei muodosta julkisuuslain tarkoittamaa viranomaista. Tällaisia ovat esimerkiksi Valtion asuntorahasto, Valtion Eläkerahasto, Huoltovarmuusrahasto, Maatalouden interventiorahasto, Maatilatalouden kehittämisrahasto, Valtiontakuurahasto ja Rahoitusvakauserahasto. Viranomaisiksi voidaan katsoa rahaston hallinnosta ja päätöksenteosta vastaava toimielin, esimerkiksi rahaston hallitus tai johtokunta tai muu viranomainen, joka hallinnoi rahastoa.

Viranomaisiin luettaisiin 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan myös valtion liikelaitokset. Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt ja sen tytärliikelaitoksena toimiva Puolustuskiinteistöt.

Voimassa olevan lain säätämisaikaan on katsottu, että julkisuuslain säännösten soveltaminen valtion liikelaitoksiin on tärkeää, jotta voidaan valvoa niiden lakisääteisten tehtävien hoitamista sekä julkisten varojen käyttöä. Johdonmukaisena pidettiin myös kunnan liikelaitosten kanssa yhdenmukaista sääntelyratkaisua. Lain soveltamisesta valtion liikelaitoksiin aiheutuvien mahdollisten ongelmien katsottiin olevan hoidettavissa salassapitosäännösten avulla. Koska valtion liikelaitoksien määrä on vähäinen, ei niiden sääntely omana alakohtanaan ole enää tarkoituksenmukaista.

Viranomaisiin kuuluisivat 1 momentin 2 kohdan mukaan kunnan ja kuntayhtymän viranomaiset. Kuntien viranomaiset ovat useimmiten monijäsenisiä kunnan toimielimiä, kuten valtuusto ja kunnanhallitus sekä lautakunta, johtokunta ja toimikunta. Vastaavasti viranomaisiin kuuluisivat kuntayhtymien viranomaiset ja toimielimet. Kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen määrittely on viime kädessä johdettavissa siitä, onko tällä organilla oikeudelliseen normiin perustuvia tehtäviä ja toimivaltaa. Kunnan sisäisillä vapaamuotoisilla apu- ja valmisteluelimillä, kuten sisäisillä työryhmillä ja johtoryhmillä, ei voi olla tällä tavoin määriteltyjä tehtäviä ja toimivaltaa, joten niitä ei pidetä laissa tarkoitettuina viranomaisina. Laissa tarkoitettuina viranomaisina ei pidetä myöskään kuntalain nojalla asetettavia vaikuttamistoimielimiä, eli nuorisovaltuustoa, vammaisneuvostoa ja vanhusneuvostoa. Vaikuttamistoimielimet eivät ole kunnan varsinaisia toimielimiä, eivätkä siten viranomaisia, joille voitaisiin siirtää toimivaltaa hallintopäätösten tekemiseen. Toisaalta kunnan yksittäinen viranhaltija, kuten kunnanjohtaja tai rakennustarkastaja taikka

luottamushenkilö, esimerkiksi lautakunnan puheenjohtaja, on kunnan viranomainen, jos hänellä on itsenäistä toimivaltaa. Valtuusto voi siirtää kuntalain 91 §:n mukaan hallintosäännöllä toimivaltaansa muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Hallintosäännössä voidaan antaa oikeus siirtää toimivaltaa edelleen. Asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan toimivaltaa siirtää kuntalain 91 §:n 3 momentin mukaan vain toimielimelle.

Kunnallisia palveluja tuottavat liikelaitokset, kuten kunnallinen vesilaitos, kuuluu kunnan organisaatioon eikä ole kunnasta erillinen oikeushenkilö. Liikelaitosten hallinto järjestetään hallintosäännössä kuten muukin kunnan hallinto. Siksi liikelaitoksiin sovelletaan kunnan viranomaisia koskevia säännöksiä.

Momentin 3 kohdan mukaan lain mukaisia viranomaisia olisivat hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset. Perussäännökset hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisista ovat hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021). Julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvia hyvinvointialueiden viranomaisia olisivat monijäseniset toimielimet, kuten aluevaltuusto, aluehallitus sekä hyvinvointialueen tehtäviä hoitavat lautakunnat, johtokunnat ja niiden jaostot. Myös hyvinvointialuejohtaja tai hyvinvointialueen muu viranhaltija taikka luottamushenkilö olisi julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen, jos hänellä on itsenäistä toimivaltaa. Julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia olisivat vastaavasti hyvinvointiyhtymien toimielimet ja muut viranomaiset. Sen sijaan hyvinvointialueesta annetun lain nojalla asetettavat vaikuttamistoimielimet, eli nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto, eivät ole hyvinvointialueen varsinaisia toimielimiä, eikä niitä pidetä laissa tarkoitettuina viranomaisina.

Viranomaisia olisivat lain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelevät lautakunnat. Tuomioistuimet eivät ole valtion hallintoviranomaisia, vaan ne ovat hallinnosta riippumattomia ja niille on perustuslaissa asetettu muusta julkisesta vallasta olennaisesti poikkeava tehtävä. Julkisuuslain kyseistä lakia varten säädettyyn viranomaisen määritelmään ne kuitenkin lukeutuvat. Tuomioistuimet soveltavat myös oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia lakeja, joissa säädetään julkisuuslakiin nähden erityislakeina oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta (laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) ja laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa). Yleisten tuomioistuinten (käräjäoikeudet, hovioikeudet, korkein oikeus) lisäksi tähän ryhmään kuuluvat myös hallintotuomioistuimet (hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus) sekä erityistuomioistuimet (markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus-oikeus sekä valtakunnanoikeus).

Voimassa olevassa laissa käytetty lainkäyttöelimiä koskeva termi ehdotetaan korvattavaksi täsmällisemmällä ilmaisulla valitusasioita käsittelemään perustetuista lautakunnista. Samaa ilmaisua käytetään myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa

laissa. Valitusasioita käsittelemään perustettuja lautakuntia ovat toimeentuloturva-asioita käsittelevät muutoksenhakulautakunnat, joita ovat sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta. Muita muutoksenhakulautakuntia ovat kutsunta-asiain keskuslautakunta, kuvaohjelmalautakunta, opiskelijoiden oikeusturvalautakunta ja puutavaran mittaustalautakunta.

Laki koskisi 4 §:n 1 momentin *5 kohdan* mukaan myös eduskunnan virastoja. Voimassa olevassa laissa mainitaan virastojen ohella eduskunnan laitokset. Eduskunnan virastoilla ja laitoksilla on tarkoitettu samaa kuin eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003). Lain 2 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä olevat valtionalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos, joka käyttää nimeä Ulkopoliittinen instituutti. Eduskunnan kirjasto on kuulunut vuodesta 2001 alkaen eduskunnan kansliaan. Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnalla on sihteeristö eduskunnan kanslian kansainvälisellä osastolla. Koska edellä mainitussa laissa viitataan ainoastaan eduskunnan virastoihin, ei myöskään julkisuuslaissa viitattaisi enää eduskunnan laitoksiin vaan ainoastaan virastoihin.

Eduskunnan valiokuntien asiakirjojen julkisuuteen vaikuttavat säännökset jäisivät edelleenkin osaksi eduskuntaa koskevia säädöksiä. Eduskunnan kanslia on edellä todetuin tavoin lainkohdassa tarkoitettu virasto. Eduskunnan kansliassa käsitellään kuitenkin runsaasti valtiopäiväasiakirjoja, joiden julkisuus ei määräydy julkisuuslain mukaan, vaan perustuslain 50 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 43 a–c §:n mukaan.

Lain 4 §:n 1 momentin *6 kohdan* mukaan viranomaisia olisivat itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja muut itsenäiset julkisoikeudelliset toimielimet. Voimassa olevasta laista poiketen ehdotetaan, että kohdassa ei enää lueteltaisi esimerkinomaisesti julkisoikeudellisia laitoksia. Säännöksen selventämiseksi kohdassa mainittaisiin ainoastaan itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja muut itsenäiset julkisoikeudelliset toimielimet.

Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ovat oikeushenkilöitä, joiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään niitä koskevissa säädöksissä. Ne suorittavat niin sanotun välillisen julkisen hallinnon tehtäviä eli julkisia tehtäviä, jotka on uskottu varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolella oleville orgaaneille. Valtion toimintaan liittyviä itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos ja Työterveyslaitos. Julkisoikeudellisia laitoksia on myös kunnallisessa toiminnassa. Esimerkkinä voidaan mainita Kuntien takauskeskus.

Määritelmän kattavuuden vuoksi itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten rinnalla kohdassa mainittaisiin muut itsenäiset julkisoikeudelliset toimielimet. Esimerkiksi kunnallinen työmarkkinalaitos on nykyään julkisoikeudellinen yhteisö Kunta- ja hyvinvointialueuetyöntajat KT. Määritelmä kattaisi siis myös muut julkisoikeudelliset yhteisöt kuin laitoksiksi organisoidut yhteisöt.

Julkisoikeudelliset yliopistot ovat nykyisin yliopistolain 1 §:n 3 momentin mukaan julkisoikeudellisia laitoksia. Yliopistolain ohella säätiölakia soveltavia säätiöyliopistoja ovat Aalto-yliopisto ja Tampereen yliopisto. Julkisoikeudellisten yliopistojen lisäksi julkisuuslakia sovelletaan yliopistolain 30 §:n 2 momentin perusteella myös säätiöyliopistoihin ja ammattikorkeakoululain (932/2014) 21 §:n 2 momentin perusteella ammattikorkeakouluihin ja niiden ylioppilas- ja opiskelijakuntiin.

Voimassa olevan lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta suoraan Eläketurvakeskukseen eikä Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen, vaan niiden hallussa olevien asiakirjojen julkisuus määräytyy 4 §:n 2 momentin mukaan. Tätä on pidetty tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna sen vuoksi, että asiakirjojen julkisuus määräytyisi samoin perustein työeläkelaitoksissa ja Eläketurvakeskuksessa. Ehdotetun 6 kohdan mukaan Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia sovellettaisiin jatkossakin samoin perustein kuin työeläkelaitoksissa eli 5 §:ssä säädetyllä tavalla.

Lain 4 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan laissa tarkoitettuja viranomaisia olisivat lain tai asetuksen taikka valtion viranomaisen, tuomioistuimen tai valitusasioita käsittelevän lautakunnan päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut lautakunnat, neuvottelukunnat, komiteat, toimikunnat, työryhmät, toimitusmiehet, kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän tilintarkastajat sekä muut niihin verrattavat toimielimet.

Kuuluakseen 7 kohdassa tarkoitettujen viranomaiseksi julkisuuslaissa katsottavien toimielimien joukkoon, tulee kahden eri edellytyksen täytyä samanaikaisesti. Ensinnäkin toimielimen asettajan täytyy olla jokin kohdassa mainituista viranomaisista ja toiseksi toimielimen tulee hoitaa tehtäviään itsenäisesti. Toimielimet voivat olla nimikkeeltään hyvin erilaisia. Kohdassa on mainittu eräitä tyypillisimpiä nimeltä. Nimike ei ole kuitenkaan ratkaiseva vaan tehtävän itsenäisyys. Toimielimen aseman itsenäisyyden arviointi on viime kädessä riippuvainen sen toimeksiannosta ja sen muotoilusta. Esimerkiksi ministeriön tiettyä lainvalmistelutehtävää varten asetettu työryhmä on julkisuuslain näkökulmasta ministeriöstä erillinen viranomainen. Pelkästään se, että valmistelu tapahtuu useamman virkamiehen yhteistyönä, ei välttämättä merkitse, että kysymys olisi kohdassa tarkoitettusta toimielimestä. Siten esimerkiksi ministeriön osaston työryhmä, joka valmistelee luonnosta ministeriön lausunnoksi, ei olisi ehdotuksessa tarkoitettulla tavalla eri viranomainen. Kohta vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 4 §:n 1 momentin 8 kohtaa, jota on voimassa

olevan lain hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että määrittelemällä viranomaisiksi erilaiset toimeksiantotehtävän perusteella itsenäistä valmisteluvaltaa käyttävät toimielimet, voidaan lisätä valmistelun julkisuutta. Toimielimen laatimat asiakirjat tulevat julkisiksi 12 §:n säännösten mukaisesti.

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. Valtioneuvoston valiokunnat eivät yleensä hoida tehtäviään tässä lainkohdassa tarkoitetulla tavalla itsenäisesti, vaan ne ovat valtioneuvoston sisäistä valmistelua varten asetettuja toimielimiä. Tällä on merkitystä erityisesti tiedonsaantioikeuden alkamista määrittävien säännösten soveltamisen kannalta. Ministerivaliokuntien pöytäkirjat tulevat julkisiksi salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta viimeistään, kun valiokunnassa käsitelty asia on käsitelty loppuun ministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa. Voimassa olevan lain perusteluissa on kuitenkin poikkeuksiksi katsottu raha-asiainvaliokunta ja EU-ministerivaliokunta. Raha-asiainvaliokunnan on katsottu käsittelevän ja antavan tämän lain näkökulmasta itsenäisesti lausuntonsa sellaisissa asioissa, joissa valiokunnan käsittely on edellytyksenä ministeriön päätökselle. Muissa asioissa raha-asiainvaliokunnan pöytäkirja, samoin kuin muiden valiokuntien pöytäkirjat, siltä osin kuin ne eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja, tulevat julkiseksi vasta, kun valiokunnassa käsitelty asia on käsitelty loppuun valtioneuvostossa. EU-ministerivaliokunnan on voimassa olevan lain perusteluissa katsottu toimivan tämän lain näkökulmasta itsenäisesti, kun se käsittelee esimerkiksi Suomen kannanottoja Euroopan unionissa vireillä olevissa asioissa. Nämä nimenomaan julkisuuslain soveltamiseen kiinnittyvät lähtökohdat olisi tarkoitus jatkossakin säilyttää.

Valiokuntien toiminnassa on kuitenkin muodostunut erilaisia käytäntöjä niiden asiakirjojen julkaisemisessa yleisessä tietoverkossa. EU-ministerivaliokunnan asialista julkaistaan jo ennen kokousta. EU-ministerivaliokunnan pöytäkirja ja käsittelyssä olleet asiakirjat julkaistaan kokouksen jälkeen. Tietystä asiakohdasta saatetaan laatia ei-julkinen erillispöytäkirja, mikäli pöytäkirjasta muuten kävisi ilmi salassa pidettävää tietoa tai tietoa vielä valmistelussa olevan asiakirjan keskeisestä sisällöstä. Raha-asianvaliokunta ei julkaise asialistoja ennen kokousta, mutta sen päätökset liitteineen julkaistaan istunnon jälkeen. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan asiakirjojen salassapidosta ehdotetaan jatkossakin säädettävän nimenomaisesti lain 28 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Kyseisen säännöksen perusteella valiokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, ellei valiokunta toisin päättä.

Hallituksen iltakoulu on valtioneuvoston epävirallinen poliittinen neuvotteluelin samoin kuin ministerityöryhmät ja hallituksen tilannekohtaiset neuvottelukokoukset, joita ei voida katsoa asetetun hoitamaan tehtäviään itsenäisesti. Iltakoulussa tai muissa hallituksen neuvotteluissa käsitellyssä olleet asiakirjat arkistoidaan asiaa valmistelevan ministeriön asiakirjoihin, ja niiden julkisuus määräytyy viranomaisen asiakirjana kyseistä asiaa koskevien säännösten mukaan. Valiokunnan asiakirjat, eli erityisesti pöytäkirjat, arkistoidaan erikseen.

Eri viranomaisena pidetään myös tehtäviään itsenäisesti hoitamaan asetettuja toimitusmiehiä, joita lain nojalla asetetaan esimerkiksi kiinteistö- ja vesioikeudellisten asioiden käsittelyä varten.

Voimassa olevan lain 4 §:n 1 momentin 7 kohdassa on säädetty lain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Lisäksi momentin 8 kohdassa on viitattu 7 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten tekemien päätösten perusteella perustettuihin itsenäisiin toimielimiin. Jatkossa julkisuuslaissa ei säädettäisi erikseen lain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 1 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakuntapäivien järjestysmuotoa ja tehtäviä sekä maakuntapäivien jäsenten vaalia, maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, eli koskien myös maakunnan viranomaisten toiminnan julkisuutta. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollisesta asemasta johtuu, ettei maakunnan viranomaisten toimintaan voida soveltaa valtakunnan julkisuussäätelyä kuin tietyissä itsehallintolain määrittämässä tilanteissa, eli esimerkiksi silloin, kun maakunnan viranomaisen huolehtii hallintotehtävistä, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Viranomaisten toiminnan julkisuutta koskeva Ahvenanmaan maakuntalaki on hiljattain uudistettu kokonaisuudessaan (Offentlighetslag för Åland, Ålands författningssamling 2021:79). Maakuntalain 3 §:ssä säädetään informatiivisesti valtakunnan julkisuuslain soveltamisesta Ahvenanmaan viranomaisissa.

5 §. Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin. Pykälässä säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta muihin kuin viranomaisiin. Ehdotetun säännöksen lähtökohtana olisi se, että lain 4 §:n mukaisen viranomaistoiminnan lisäksi julkisuuslaki ulotettaisiin myös yksityisoikeudellisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkista hallintotehtävää, tai jos ne ovat julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa ja harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Sääntely ulotettaisiin myös edellä mainittujen yksityisten määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin. Säännöksillä on tarkoitus laajentaa julkisuusperiaatteen toteutumista suhteessa voimassa olevaan lakiin, jonka mukaan sitä on sovellettu julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin tahoihin vain niiltä osin, kuin tehtävissä on ollut kyse nimenomaan julkisen vallan käytöstä. Näin

julkisuusperiaatteen toteutuminen ei jäisi riippumaan siitä, miten viranomaisen toiminta on organisoitu, vaan lakia sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikkeen sellaiseen toimintaan, joka on luonteeltaan julkisen hallintotehtävän hoitamista tai joka kuuluisi viranomaisille, ellei toimintaa olisi organisoitu eri syistä yksityisoikeudellisen toimijan hoidettavaksi. Lakia sovellettaisiin pykälässä mainittuihin toimijoihin lähtökohtaisesti vastaavalla tavalla kuin viranomaisiin. Pykälässä säädettäisiin kuitenkin tiettyjen säännösten soveltamista koskevasta rajauksesta.

Ehdotetussa *1 momentin 1 kohdassa* säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla julkista hallintotehtävää hoitavaan. Momentin 1 kohdan mukaan se, mitä viranomaisesta säädetään, koskisi myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Säännös tarkoittaisi sitä, että lakia sovellettaisiin kaikkiin sellaisiin asiakirjoihin, jotka koskevat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista. Julkisuuslakia ei kuitenkaan muilta osin ulotettaisi julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen muuhun toimintaan, vaan soveltamisala rajautuisi perustellusti vain niihin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet sille julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä, ellei momentin 2 kohdasta muuta johdu. Toimijoiden tulisi siten tunnistaa julkista hallintotehtävää koskevan lainsäädännön avulla, mitkä ja miltä osin sen asiakirjat liittyvät sille lailla tai lain nojalla annettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Lähtökohta vastaa voimassa olevaa lakia, sillä erotuksella, että jatkossa arvioitavana ja muusta toiminnasta eroteltavana olisivat julkisen vallan käytön sijaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät asiakirjat. Laillisuusvalvontakäytännössä julkisuuslain menettelysäännöksiä on katsottu olevan perusteltua noudattaa silloinkin, kun pyydetyt asiakirjat eivät ole syntyneet julkisuuslain soveltamisalan piirissä, eikä julkisuuslaki siksi sovellu toimintaan tai kyseisiin asiakirjoihin (EOAK/5854/2019). Jos julkista hallintotehtävä hoitava toimija katsoo, ettei pyydetyt tiedot koske sen julkisen hallintotehtävän hoitamista, tulisi julkisuuslain menettelysäännöksiä kuitenkin noudattaa pyyntöön vastatessa.

Julkiselle hallintotehtävälle ei ole olemassa yksiselitteistä vakiintunutta määritelmää. Perustuslaista sisältönsä saavana käsitteenä sitä ei voida tavallisella lailla määritellä tyhjentyvästi. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisella hallintotehtävällä on katsottu kuitenkin vakiintuneesti viitattavan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkiseen hallintotehtävään voi sisältyä myös julkisen vallan käyttöä. Joidenkin tehtävien osalta julkinen hallintotehtävä voi myös kokonaisuudessaan olla julkisen vallan käyttöä. Julkisuuslaki kattaisi voimassa olevan lain mukaisesti siten jatkossa myös julkiseen hallintotehtävään liittyvän julkisen vallan käytön.

Useissa laeissa, joissa säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityisen hoidettavaksi, on säädetty myös jo erikseen julkisuuslain soveltamisesta. Mikäli julkisuuslain soveltamisesta olisi julkisen hallintotehtävän osalta säädetty erityislainsäädännöllä pääsäännöstä poikkeavasti, tulisivat kyseiset säännökset sovellettavaksi yleislain sijasta.

Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta päättää 16 §:n pääsäännön mukaan se viranomainen, jonka hallussa tai määräysvallassa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Jos tietopyyntö kohdistuu asiakirjaan, jonka viranomainen on laatinut tai joka kuuluu viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, voi julkista hallintotehtävää hoitava perustellusta syystä siirtää tietopyyntöä koskevan asian lain 17 §:n nojalla sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Tällainen perusteltu syy voisi olla myös silloin kun esimerkiksi yksityinen palveluntuottaja tuottaa julkisyhteisön järjestämistä kuuluvia palveluja, joissa on kyse lähinnä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Tietopyyntö voidaan osoittaa myös muutoinkin sille viranomaiselle, jonka tehtäviin asia kuuluu. Mikäli kyse on avustavasta julkisesta hallintotehtävästä, tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu avustavaa julkista hallintotehtävää suorittaessa taikka annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää lain 16 §:n 1 momentin mukaan tehtävän antanut tai avustettava viranomainen.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytär-säätiöihin. Ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella pyritään huolehtimaan siitä, ettei hallinnon rakenteiden muuttuminen ja julkisyhteisöjen toimintojen organisointitapaa koskevat ratkaisut heikennä yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan tai sen toiminnan asianmukaisuuden valvonnan mahdollisuutta. Tiedonsaanti yksityisoikeudelliseen muotoon organisoidusta toiminnasta auttaisi myös ehkäisemään ja tunnistamaan korruptiota ja harmaata taloutta sekä edistämään muun muassa konsernivalvonnan puutteiden tunnistamista. Sääntely olisi merkityksellistä myös perustuslain 124 §:n kannalta, koska julkisuuslain soveltamisalaa koskevilla säännöksillä annettaisiin yksityisoikeudellisille toimijoille yksityisten ja yhteisöjen oikeuksia koskevaan päätöksentekoon liittyvä tehtävä. Yksityiset toimijat hoitaisivat siten julkista hallintotehtävää siltä osin kuin ne soveltaisivat julkisuuslakia. Tehtävän antaminen olisi tarkoituksenmukaista julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Kyseiset toimijat voivat myös hoitaa muita julkisia hallintotehtäviä muun sääntelyn perusteella.

Momentin 2 kohdan mukaan se, mitä tässä laissa viranomaisesta säädetään koskisi myös julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla olevaa yhteisöä tai säätiötä ja näiden määräysvallassa olevia tytäryhteisöitä tai tytär-säätiöitä siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla

tapautuvaa taloudellista toimintaa, jollei 1 kohdasta muuta johdu tai jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Mikäli kyseessä olisi julkinen hallintotehtävä tai jos julkisuuslain soveltamisesta olisi säädetty erityislainsäädännöllä tässä laissa säädetystä poikkeavasti, tulisivat niitä koskevat säännökset sovellettavaksi.

Kirjanpitolain 5 §:n 1 momentin mukaan kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (kohdeyritys), jos 1) kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen, 2) kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänten enemmistö, tai 3) kirjanpitovelvollinen muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä. Julkisuuslain soveltamisen piiriin tulisi siten esimerkiksi sellainen muu kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta, jota harjoittaisi kunnan tytäryhteisö, valtioneenemmistöinen yhtiö tai yhtiö, jossa kunnalla tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä yhdessä taikka yhdessä valtion viranomaisen kanssa on määräysvalta. Soveltamisalaan tulisivat myös sellaiset yhdistykset ja säätiöt, joihin julkisyhteisöllä yksin tai yhdessä on määräysvalta kirjanpitolain tarkoittamalla tavalla.

Voimassa olevasta laista poiketen lähtökohtana jatkossa olisi, että julkisyhteisön ja valtion liikelaitoksen määräysvallassa oleviin ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin sovellettaisiin julkisuuslakia. Lakia sovellettaisiin kuitenkin vain sellaiseen toimintaan, joka ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Sääntelyn piiriin tulisi toiminta, joka vastaa läheisesti viranomaistoimintoja tai jolla on muutoin yleisen edun mukainen tarkoitus, ja toiminta siten perustellusti kuuluisi perustuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden piiriin. Esimerkiksi kunnan ja valtion yleisen edun mukaista yhteistä rakentamishanketta varten perustetun osakeyhtiön toiminta kuuluisi jatkossa julkisuuslain soveltamisalaan. Myös julkisyhteisöjen sidosyksiköiden (in house) toiminta ja valtion erityistehtävayhtiöiden toiminta kuuluisi julkisuuslain soveltamisalaan siltä osin kuin kyse ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa olisi esimerkiksi myös kunnan asukkaalle julkisilla varoilla tuotettavat lakisäätteiset palvelut, jotka eivät kuitenkaan ole julkisia hallintotehtäviä, kuten esimerkiksi liikuntalain tai joukkoliikennelain mukaiset tehtävät, jotka järjestetään yhteisö- ja säätiömuodossa. Erilaiset julkisyhteisön toiminnan suunnittelu- ja valmistelutehtävät on myös voitu siirtää yhtiön hoidettavaksi. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien osalta julkisuuslain soveltaminen määräytyisi 1 kohdan mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisyhteisön määräysvallassa oleva yhteisö tai säätiö voi tulla julkisuuslain soveltamisalaan molempien kohtien perusteella.

Säännöksellä huomioitaisiin se, että julkisuuslain soveltamisalaan kuuluva yhteisö tai säätiö voi harjoittaa sekä muuta toimintaa että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, kuten palvelun tarjoamista liiketaloudellisin perustein muun toiminnan ohessa. Tällaista toimintaa ei olisi tarkoituksenmukaista ulottaa julkisuuslain soveltamisen piiriin kilpailuneutraliteetin suojaamiseksi. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi kuntasektorin monialayhtiössä, joka samassa yhtiössä harjoittaa sähkönmyyntiä ja monopolitoimintana pidettävää vesilaitostoimintaa tai koulutusyhtiössä, joka harjoittaa luvanvaraista koulutusta ja muuta kuin luvanvaraista koulusta samassa yhtiössä tai hankintalain 15 §:n tarkoittamana sidosyksikkönä toimivassa yhtiössä, jolla on hankintalain sallimissa rajoissa myyntiä muille kuin sen omistajina oleville hankintayksiköille. Julkisuuslakia sovellettaisiin kuitenkin aina silloin, jos kilpailutilanteessa tapahtuva taloudellinen toiminta olisi samalla julkisen hallintotehtävän hoitamista. Poikkeusta voidaan perustella julkisen hallintotehtävän luonteella. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu elinkeinovapauden piiriin (PeVL 12/2010 vp, s. 2, PeVL 40/2002 vp, s. 5/l, PeVL 20/2006 vp, s. 3/l). Kilpailtua toimintaa koskevat liikesalaisuudet julkisen hallintotehtävän osalta voitaisiin suojata kuitenkin lain salassapitoperusteiden avulla.

Kilpailuneutraliteetin vaatimus perustuu EU-oikeuteen, jossa periaatetta ilmentävät EUT-sopimuksen määräykset vapaasta omistusoikeusjärjestelmästä (SEUT 345 artikla) ja jäsenvaltioita koskeva kieltä pitäjä voimassa toimenpiteitä, jotka koskevat julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja jotka ovat ristiriidassa sisämarkkinoiden kilpailusääntöjen kanssa (SEUT 106 artikla). Kansallisen lainsäädännön tasolla kilpailuneutraliteettia ilmentää kilpailulain 4 a luku ja kuntalaissa sekä hyvinvointialueista annetussa laissa säädetty yhtiöttämisvelvollisuus. Kilpailuneutraliteettia turvaavien säännösten perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa, että jos julkisyhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa ja kilpailee yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla, julkisyhteisö ei saa kilpailuetuja, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka voivat vääristää kilpailua. Julkisuuslain soveltamisen osalta on kuitenkin perusteltua huomioida lain soveltamisen mahdolliset vaikutukset julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuedellytyksiin, ja näin ollen rajata lain soveltamisen ulkopuolelle sellainen toiminta, joka tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällainen toiminta ei ole luonteeltaan sellaista, että sen tulisi olla kaikilta osiltaan lähtökohtaisesti julkisuuden piirissä, eikä se ole julkista muissakaan yksityisoikeudellisissa yhtiöissä.

Sääntelyn perusteella julkisuuslakia soveltaisivat siten kaikki sellaiset julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevat yhteisöt ja säätiöt ja näiden määräysvallassa olevat tytäryhteisöt ja tytäräätiöt, joiden toiminta on joko kokonaisuudessaan tai osaksi muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Mikäli edellä mainitun yhteisön tai säätiön toiminta olisi kokonaisuudessaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa,

julkisuuslakia ei sovellettaisi mihinkään kyseisen yhteisön tai säätiön toimintaan. Esimerkiksi pörssiyhtiöiden toiminta voidaan julkisuuslain soveltamisalan merkityksessä katsoa kuuluvan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan piiriin kokonaisuudessaan, jolloin ne jäisivät sääntelyn ulkopuolelle. Myös muu arvopaperimarkkinoiminta, kuten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlasku, voidaan katsoa jäävän samalla perusteella julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Voimassa olevan kilpailulain 30 d §:n mukaan, jos kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, siitä on pidettävä erillistä kirjanpitoa. Julkisyhteisön määräysvaltaan kuuluvan yhteisön tai säätiön on siten lähtökohtaisesti tehtävä jo voimassa olevan kilpailulain mukaisesti erottelu kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan ja sen muun toiminnan välillä, joka osaltaan auttaisi erottamaan toiminnot myös julkisuuslain soveltamisen määrittämisen näkökulmasta, vaikka toimintoihin liittyvien asiakirjojen ja niihin liittyvien numeeristen arvojen yhdistäminen ei aina olisikaan yksiselitteistä. Toimintojen erottelu yhteisön tai säätiön sisäisen hallinnon asiakirjoissa voi olla myös haastavaa. Kilpailulain mukaista kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta ei kuitenkaan 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. Yhteisön tai säätiön tulisi siten itse arvioida kilpailulain eriyttämisvelvoitetta vastaavasti, miltä osin ne harjoittavat kilpailullista toimintaa, olivatpa ne kilpailulain mukaisen eriyttämisvelvoitteen piirissä tai eivät. Erityisesti yhtiöittämisvelvollisuuden piirissä olevat julkisyhteisöt joutuvat myös tekemään vastaavaa arviointia, kun ne arvioivat sitä, tuleeko joku toiminta siirtää yhteisön tai säätiön hoidettavaksi.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla taloudellisella toiminnalla tarkoitettaisiin samaa kuin kilpailulain 30 d §:n 1 momentissa. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi onkin se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta (HE 40/2013 vp, s. 31–32). Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla puolestaan tarkoitettaisiin samaa kuin kuntalain 126 §:ssä säädettyä (HE 68/2018 vp, s. 52). Kuntalain 126 §:n 2 momentissa eritellään tilanteita, jolloin ainakaan ei ole kyse tehtävän hoitamisesta kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailutilanne markkinoilla ei esimerkiksi ole ainakaan siinä tilanteessa, jos kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Kilpailutilanne markkinoilla ei ole myöskään tilanteessa, missä on kyse hankintalain 15 §:ssä tarkoitettusta

hankinnasta, lakiin perustuvasta monopolitoiminnasta tai toiminnasta joka muodostaa luonnollisen monopolin tai liittyy välittömästi näihin liittyviin palveluihin tai kysymys on järjestämislupaa edellyttävän opetuksen järjestämisestä.

Ehdotetussa 2 *momentissa* säädettäisiin yksityisoikeudellisiin toimijoihin sovellettavasta virkavastuusta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeus- turvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 62/2018 vp, s. 8, PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetun toimijan henkilöstöön kuuluvaan tai muutoin siinä toimivaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, lukuun ottamatta viraltapanoseuraamusta, hänen suorittaessa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Momentissa olisi lisäksi informatiivinen viittaus vahingonkorvauslakiin.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin lain soveltamisalan rajoituksista 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen toimijoiden osalta. Lain 5 luvun mukaisia tiedonsaannin edistämistä koskevia säännöksiä ei sovellettaisi 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin toimijoihin. Lain 5 luvun soveltamista koskeva poikkeus olisi perusteltu, koska kyseiset velvoitteet ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niitä ole julkisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltua laajentaa kokonaisuudessaan koskemaan yksityisoikeudellisia toimijoita, jotka eivät hoida julkista hallintotehtävää. Lisäksi rajausta vähentäisi yksityisoikeudellisille toimijoille julkisuuslain soveltamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Lain 5 luvun säännöksiä sovellettaisiin siten 4 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin sekä 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Pykälän 4 *momentin* mukaan evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti erikseen, koska sillä on kirkkolain (652/2023) 5 §:n 1 momentin mukaan yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista.

6 §. Viranomaisen asiakirja. Pykälä sisältäisi määritelmät asiakirjan käsitteelle ja viranomaisen asiakirjan käsitteelle, jotka kuvaavat ja määrittävät keskeisesti lain sääntelykohdetta. Pykälässä säädettäisiin myös niistä asiakirjoista, joita ei pidettäisi viranomaisen asiakirjana lain tarkoittamalla tavalla.

Pykälän 1 *momentissa* määriteltäisiin asiakirjan käsite. Asiakirjan käsite vastaisi pitkälti sisällöllisesti voimassa olevan lain mukaista asiakirjan käsitettä, mutta määritelmää selkeytettäisiin ja päivitetäisiin kuvaamaan paremmin nykyaikaisia käytössä olevia tietojenkäsittelyn tapoja. Asiakirjan käsite toimisi jatkossakin laissa oikeudellisena lain tarkoituksiin

määriteltynä käsitteenä kuvaamaan sitä alustaa tai kokonaisuutta, johon tiedonsaantioikeuden kohteena oleva tieto tai tietojen muodostama kokonaisuus on tallennettu. Samalla kuitenkin asiakirjan käsite myös rajaa lain mukaisen oikeuden kohteena olevia tietoja, koska tiedonsaantioikeus kohdistuisi nimenomaan sellaiseen tallennettuun tietoon, joka on laissa määritellyssä asiakirjassa.

Määritelmä vastaa käytännössä pääosin voimassa olevaa lakia, mutta sen sanamuotoja on pyritty selkeyttämään. Voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla ehdotuksella pyrittäisiin kattavaan käsitteeseen, johon kuuluisivat sekä perinteiset että sähköiset asiakirjat ja muut apuvälinein luettavat, kuunneltavat tai muutoin ymmärrettävät asiakirjat. Asiakirjan alkuperäisyydellä, sen allekirjoittamisella tai varmentamisella ei olisi lain soveltamisen kannalta puolestaan merkitystä.

Asiakirjalla tarkoitettaisiin laissa ensinnäkin kirjallista ja kuvallista tallennetta. Kirjallisella ja kuvallisella tallenteella tarkoitettaisiin perinteisiä asiakirjamuotoja, jossa tieto on tallennettu jollekin fyysiselle alustalle, kuten paperille. Kirjallisella tallenteella tarkoitetaan kirjallisessa muodossa olevaa tallennetta, joka sanallisesti tai kielellisin keinoin ilmaisee tiettyä tietoa, tietojen yhdistelmää tai ajatussisältöä. Kuvallisella tallenteella tarkoitetaan esimerkiksi karttaa, taulukkoa, kuvaa tai piirrosta. Lisäksi asiakirjana pidettäisiin sellaista käytönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa muuta tallennetta, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisten tai muunlaisten apuvälineiden avulla. Määritelmä ei siten edellytä, että tietosisällön tulisi olla välittömästi luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä vaan tiedon saaminen tietosisällöstä voi edellyttää apuvälineiden käyttöä. Määritelmällä tarkoitettaisiin voimassa olevan lain mukaisesti muun muassa sähköisiä asiakirjoja, joista tyypillisin lienee sähköisesti tallennettu tiedosto. Apuvälineillä tässä yhteydessä tarkoitetaan teknisiä tai niihin rinnastettavia apuvälineitä, joiden avulla tieto saadaan selville tai ymmärrettäväksi. Teknisillä apuvälineillä, kuten tietokoneella tai mobiililaitteella voidaan saada selville esimerkiksi erilaisten äänitallenteiden sisältämiä tietoja tai sähköiseen asiakirjatiedostoon tallennetut tiedot. Määritelmä ”muu tallenne” vastaisi voimassa olevan lain mukaista viestin käsitettä.

Perinteisten paperiasiakirjojen ja myös sähköisesti tallennettujen asiakirjatiedostojen osalta on jokseenkin helppo erottaa asiakirjat toisistaan. Vaikeampaa saattaa olla arvioida sitä, milloin ja mitkä kaikki sähköisesti tallennetut tiedot tai merkit muodostavat asiakirjan ja mihin lain mukainen tiedonsaantioikeus tällaisessa tilanteessa kohdistuu. Tätä tiedonsaantioikeuden kohdetta kutsuttaisiin laissa muuksi tallenteeksi. Kysymyksessä olisi lain tarkoituksia varten määritelty oikeudellinen käsite. Muu tallenne olisi tiettyä kohdetta tai asiaa koskeva käytönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuva merkkien yhdistelmä.

Kaikkeä eri dataa ja informaatiota kuvaavia tallennusjälkiä kutsutaan laissa merkeiksi, joita voidaan tallettaa esimerkiksi sähköisesti. Voimassa olevan lain perusteluissa tällaisiksi merkeiksi on kuvattu sähköisesti aikaansaatuja digitaalisia merkkejä esimerkiksi cd-levyllä. Nykyään sähköisesti aikaansaadut merkit sijaitsevat enimmäkseen erilaisissa tietojärjestelmissä, mutta ne voivat sijaita myös esimerkiksi ulkoisilla tiedonsiirtovälineillä. Tavalla, millä merkki on aikaansaatuu tai tallennettu, ei olisi tässä yhteydessä merkitystä vaan merkityksellistä olisi merkkien yhteenkuuluvuus ja se, miten merkkejä on ollut tarkoitus käyttää. Myös sitä, milloin julkisuuslain 19 §:ssä tarkoitettu sähköisessä muodossa oleva tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvä tieto muodostaa asiakirjan (ns. dynaaminen data) olisi arvioitava merkkien yhteenkuuluvuuden näkökulmasta.

Esimerkiksi eri alustoilla tai tietovarannoissa olevat merkit voisivat muodostaa asiakirjan, jos ne käyttötarkoituksensa perusteella kuuluvat yhteen. Kyse on siten merkkien loogisesti rajatusta yhteydestä ja niiden muodostamasta tiedosta. Asiakirjan määritelmän kannalta ei olisi eroa, minkälaiselle alustalle ja minkälaisin keinoin siinä oleva tieto on laadittu.

Asiakirjan määritelmä merkitsee käytännössä sitä, että laissa tarkoitettu oikeus asiakirjassa olevan tiedon saamiseen ei ulotu kaikkiin mahdollisiin merkkien yhdistelmiin, joita voitaisiin esimerkiksi automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tuottaa. Siten määritelmästä seuraa, että esimerkiksi samalle levylle tai samaan järjestelmään tallennetut merkinnät eivät välttämättä ole yksi laissa tarkoitettu asiakirja. Toisaalta samaan asiakirjaan kuuluvia merkintöjä voi olla useammassa eri tiedostossa. Tallenteeseen liittyvät merkinnät voivatkin sijaita pirstaloituneina tai rakenteisina eri tietokannoissa ja -järjestelmissä eikä vain esimerkiksi viranomaisen asianhallintajärjestelmässä. Tällöinkin keskeistä on kuitenkin se, että tallenteeseen liittyvät merkinnät kuuluvat käyttötarkoituksensa perusteella yhteen. Esimerkiksi viranomaisen asiarekisteriin (diaariin) rekisteröidyt tiettyä vireillä olevaa asiaa koskevat merkinnät (metatiedot) voivat jo itsenäisenä kokonaisuutena muodostaa tietosivallön, johon tiedonsaantioikeus kohdistuu. Viranomaisen asiarekisteri sisältää näin ollen useita asiakirjoja.

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. Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus ei ole yleinen tiedonhankintakeino sinänsä, vaan se mahdollistaa tietojen saamisen viranomaisen toiminnasta. Asiakirjan määritelmästä on kuitenkin erotettava, että viranomainen voi tiedonsaannin tai julkisen tiedon käytön edistämistä koskevien säännösten perusteella olla velvollinen tuottamaan tietoa yleistä käyttöä varten.

Koska erilaisten tietojen yhdistely on kuitenkin mahdollista, tiedonsaantioikeus kohdistuu tosiasiallisesti myös sellaisiin merkkeihin, joita viranomaisen ei itse välttämättä yhdistele, eli niin sanottuihin potentiaalisiin 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 hakuä toiminnassaan. Tiedonhallintalain 28 §:n mukaan tiedonhallintayksikön on julkisuusperiaatteen toteuttamista varten ylläpidettävä kuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä. Kuvaukseen on sisällytettävä esimerkiksi tiedot hakutekijöistä, joilla asiakirjoja on mahdollista hakea teknisesti viranomaisen asiarekisteristä tai tietojärjestelmästä. Tiedonhallintalain säännöksen tarkoituksena ei ole rajoittaa asiakirjajulkisuutta tai tiedonsaantia, vaan informoida yleisöä siitä, minkälaisilla hakuja helpottavilla hakutekijöillä teknisesti voidaan tietopyyntöihin vastata. Viranomaisen ei voi myöskään lähteä rajoittamaan hakuperusteita asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi (HaVM 38/2018, s. 28). Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetystä oikeudesta saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta seuraakin jokaisen oikeus itse päättää, minkälaisia julkisia tietoja hän haluaa saada viranomaisen tallenteista ja tietoa-aineistoista. Viranomaiselle ei siten voida lailla säätää yleistä toimivaltaa määrittellä asiakirjajulkisuutta rajoittavin oikeusvaikutuksin, millaisilla hakuperusteilla tietoa voidaan hakea viranomaisen tallenteista (PeVL 73/2018 vp, s. 7).

Pykälän 2 momentti vastaisi pääasiassa voimassa olevan lain mukaista määritelmää viranomaisen asiakirjasta. Viranomaisen asiakirja on 2 momentin määritelmän mukaan viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomaisen on laatinut tai joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Momenttia ehdotetaan muutettavan siten, että viranomaisen hallussa olemisen rinnalla mainittaisiin vaihtoehtoisesti asiakirjan oleminen viranomaisen määräysvallassa. Tällä korostettaisiin sitä, että ratkaisevaa ei ainoastaan olisi asiakirjan sijainti vaan se, että viranomaisella voisi myös muutoin olla asiakirjaan tosiasiallinen pääsy ja toimivalta määrätä asiakirjan käsittelystä.

Asiakirja on viranomaisen hallussa, kun se on viranomaisen toimipaikassa tai viranomaisessa toimivalla paikasta riippumatta, eli esimerkiksi viranomaisen sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Määräysvalta viranomaisella voi olla asiakirjoihin, jotka sinänsä sijaitsevat esimerkiksi tietopalvelujen tuottajan palvelimella, mutta jotka viranomaisen on kuitenkin laatinut taikka jotka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Toisaalta joissain tilanteissa myös viranomaisen voi toimia ainoastaan teknisenä verkkopalvelun ylläpitäjänä, jolloin asiakirjat eivät ole palvelua ylläpitävän viranomaisen hallussa tai määräysvallassa (PeVM 6/2011 vp). Sama asiakirja voi olla useiden viranomaisten hallussa tai määräysvallassa samanaikaisesti.

Sen lisäksi, että asiakirja on viranomaisen hallussa tai määräysvallassa, tulee sen olla myös viranomaisen tai sen palveluksessa olevan laatima taikka toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Tiedonhallintalain 23 §:ssä säädetään katseluyhteyden avaamisesta viranomaiselle toisen viranomaisen tietovarannon sellaisiin tietoihin, joihin tiedot saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädetään myös tietojärjestelmiin liittyvistä suojaustoimista, jotta katseluyhteyksiä ei käytettäisi tarpeettomaan tiedonhankintaan ja estettäisiin lainvastainen tietojenkäsittely. Näistä suojaustoimista ja rajoituksista seuraa, ettei katselumahdollisuuden avulla ole mahdollisuutta saada tietoja toisen viranomaisen tietovarannosta rajoituksetta ja esimerkiksi massamuotoisesti. Näin ollen katseluyhteyden kautta tiedonsaantiin oikeutetun viranomaisen potentiaalisesti käytettävissä olevien toisen viranomaisen tietovarannon sisältyvien asiakirjojen ei katsota olevan tiedonsaantioikeuden omaavan viranomaisen hallussa tai määräysvallassa, ellei tiedonsaantiin oikeutettu viranomainen ole sisällyttänyt tietoa omaan asiakirjaansa tai muutoin ole tallentanut asiakirjaa siten, että sen voidaan katsoa olevan viranomaisen hallussa. Hallintolain 42 §:n mukaan viranomaisen on kirjattava tai muulla tavalla rekisteröitävä henkilörekisteristä saatu tieto. Tällainen kirjattu tieto muodostaa tai voi olla osa viranomaisen asiakirjaa.

Tyypillisimpiä viranomaisen laatimia asiakirjoja ovat esimerkiksi asian päättävät ratkaisut niissä asioissa, jotka kuuluvat viranomaisen toimivaltaan eli päätökset. Viranomaisen asiakirjoja ovat myös ratkaisujen valmisteluasiakirjat sekä ratkaisuja varten viranomaiselle toimitetut asiakirjat sekä päätöksenteon pohjaksi laaditut itsenäiset asiakirjat, jotka kuvaavat ratkaisun tai suunnitelman vaihtoehtoja, perusteita ja vaikutuksia. Myös viranomaisen lausunnot erilaisista asioista, kuten lakiehdotuksista, asiantuntijalausunnot toisille viranomaisille ja yksityisille samoin kuin viranomaisen aloitteet ja esitykset esimerkiksi talousarvioksi ovat tyypillisiä viranomaisen asiakirjoja. Viranomaiset laativat myös erilaisia selvityksiä, tilastoja, laskelmia ja raportteja sekä suunnitelmia ja tekevät rekisterimerkintöjä. Viranomaisen asiakirjat voivat sisällöltään, muodoltaan ja tallennustavaltaan olla erilaisia.

Laki kohdistuu julkisuusperiaatteen kannalta keskeiseen viranomaisilla olevaan aineistoon, toisin sanoen asiakirjoihin, jotka ovat sillä asian käsittelyä varten tai muuten sen tehtäviin ja toimialaan kuuluvassa asiassa. Viranomaiselle toimitetun asiakirjan kannalta olennaista on asiakirjan liityntä viranomaisen toimintaan ja tehtäviin. Mikä tahansa viranomaiselle lähetetty asiakirja ei siten ole laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja. Esimerkiksi viranomaiselle voidaan usein toimittaa massajakeluna asiakirjoja tai muutoinkin asiakirjoja, jotka eivät liity viranomaisen toimialaan tai tehtäviin. Myöskään erilaisilla jake-lutavoilla toimitetut mainokset tai sanomalehdet eivät olisi viranomaisen asiakirjoja.

Asian käsittelyä varten annettuja asiakirjoja ovat muun muassa erilaiset hakemukset, ilmoitukset ja kantelut. Asiakirjoja, jotka on toimitettu viranomaiselle muuten sen toimialaan kuuluvassa asiassa, voivat olla esimerkiksi nimenomaisesti viranomaiselle tiedoksi toimitetut asiakirjat, jotka eivät edellytä viranomaiselta erityisiä toimia. Myös väärälle viranomaiselle erheellisesti lähetettyä toisen viranomaisen käsiteltäväksi kuuluvaa asiakirjaa voidaan pitää viranomaiselle sen tehtäviin kuuluvassa asiassa lähetettynä asiakirjana, koska viranomaisen tehtävänä on hallintolain mukaan siirtää asia toimivaltaiselle viranomaiselle.

Viranomaisen päätöksenteossa ja asioiden valmistelussa voidaan hyödyntää myös erilaisia algoritmisia päätöksentekojärjestelmiä, laskelmia tai tulkintamalleja, jotka perustuvat esimerkiksi lähdekoodeihin. Viranomaisen käytössä oleva lähdekoodi tai muu vastaava dokumentaatio voi siten muodostaa viranomaisen asiakirjan, jos se on viranomaisen hallussa tai määräysvallassa. Viranomaisen hyödyntää lähdekoodia erilaisissa tarkoituksissa, kuten päätösten perusteena toimivissa asiantuntijalaskelmissa, jolloin niillä on merkitystä laskelmien päättelyketjujen todentamisen kannalta. Tiedonsaantioikeus ei välttämättä ulotu koko ohjelmistoon, jos sitä ei kokonaisuutena käytetä asian käsittelyn perustana. Jos kyse on sellaisesta lähdekoodista, algoritmista, laskelmasta tai tulkintamallista, jonka avulla ei käytetä julkista valtaa tai suoraan tuoteta yksittäisiin henkilöihin ulottuvia oikeusvaikutuksia tai joka ei toimi viranomaisen jonkin tietyn ratkaisun tai strategian valmisteluaineistona, voi lähdekoodi olla myös esimerkiksi tämän pykälän 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettu luonnos. Viranomaisella voi kuitenkin lain muiden säännösten nojalla olla velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa sekä edistää toimintansa avoimuutta.

Viranomaisen asiakirjoihin kuuluvat myös monet viranomaisten tosiasiallisen toiminnan yhteydessä laadittavat asiakirjat, kuten terveystietojärjestelmien potilasrekisterin sisältämät asiakirjat tai muut asiakirjat, jotka ovat yhteydessä viranomaistehtävän suorittamiseen. Yleisesti ottaen voidaan siis katsoa, että virkatehtävien suorittamisen yhteydessä muodostuva aineisto kuuluu pääsääntöisesti viranomaisen asiakirjan määritelmään (KHO 2016:207). Sellaisesta viranomaisesta syntyvästä aineistosta, jota ei pidettäisi viranomaisen asiakirjana, säädetään erikseen 4 momentissa.

Määritelmän kannalta ei ole olennaista, kuka asiakirjan on toimittanut viranomaiseen, jos se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Siten esimerkiksi yksityisen toimittamat asiakirjat viranomaiselle voivat olla myös viranomaisen asiakirjoja. Asiakirjan voi toimittaa viranomaiselle joko henkilökohtaisesti tai esimerkiksi sähköpostilla. Asiakirjan toimittamisella ei ole lain soveltamisalan kannalta merkitystä. Tiedonsaantioikeutta ei kuitenkaan ole sellaisesta yksityisestä asiakirjasta, joka ei ole viranomaisen hallussa sen tehtäviin kuuluvassa asiassa (KHO 2005:89). Joissain tapauksissa viranomaisen haltuun voi tulla asian käsittelyn yhteydessä asiaan liittymätöntä aineistoa, jota ei ole tarkoituksella otettu haltuun. Tästä

aineistosta on kuitenkin erotettava viranomaisten tehtävien yhteydessä, kuten telekuuntelun sivutuotteena saatu niin sanottu ylimääräinen tieto, joka puolestaan voidaan katsoa viranomaisen asiakirjaksi, mutta johon kohdistuu merkittäviä käyttörajoituksia muun lain-säädännön, kuten poliisilain tai pakkokeinolain nojalla.

Kysymys on viranomaisen asiakirjasta myös silloin, kun se on lähetetty suoraan viranomaisessa toimivalle virkamiehelle. Viranomaisen asiakirjan luonteen kannalta merkityksellistä ei siis ole se, onko asiakirja tullut viranomaiselle esimerkiksi kirjaamon kautta, koska virkamiehen on kirjattava tai toimitettava hänelle suoraan lähetetty asiakirja kirjattavaksi. Sähköpostien osalta keskeistä on kunkin sähköpostiviestin luonne viranomaisen asiakirjana. Sähköpostiviesti voi olla laadittu ja lähetetty sisäistä työskentelyä varten tai se voi vastata luonteeltaan muistiinpanoja. Siltä osin kuin on kyse lain tarkoittamalla tavalla viranomaisen asiakirjasta, asiakirja tulisi rekisteröidä asiarekisteriin tiedonhallintalain mukaisesti. Tiedonhallintalain 25 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin. Rekisteröinti olisi tehtävä, kun asiakirja on viranomaiselle saapunut tai kun viranomaisen laatima asiakirja on valmistunut käyttötarkoitukseensa. Rekisteröintivelvollisuus koskee vireillepanossa, asian käsittelyssä ja tiedoksiannossa kertyviä asiakirjoja, mutta myös muita viranomaisen toiminnassa kertyviä asiakirjoja (HE 284/2018 vp, s. 112). Rekisteröintivelvollisuutta sovelletaan myös yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin toimeksiantoihin liittyvistä viranomaisen asiakirjoista. Momentti vastaa pääosin voimassa olevan lain 5 §:n 2 momentin toista virkettä. Momentin mukaan viranomaisen laatimana asiakirjana pidettäisiin myös sellaista asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen toimeksiannon johdosta, sekä viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Näissä tapauksissa ei siis edellytetä, että asiakirja olisi viranomaisen hallussa. Esimerkiksi jokin tiedosto voi sijaita toimeksiannon saaneen yrityksen tiloissa tai tietojärjestelmässä. Se on kuitenkin viranomaisen määrättävissä, ja viranomaisen voi käyttää sitä esimerkiksi teknisen rajapinnan avulla tai siten, että palveluyritys tuottaa tiedostosta aineistoa viranomaisen käyttöön.

Esimerkkinä lainkohdassa tarkoitettua toimeksiantotilanteesta voidaan mainita tilanteet, joissa ministeriö on antanut asiantuntijalle lausuntoa varten asiakirjoja samoin kuin viranomaisen rekisteri, jonka tekniset ylläpitotehtävät on annettu yksityiselle palveluntuottajalle. Toimeksiantosääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisten yksityisiltä hankkimien palvelujen käyttö hallinnossa ei johtaisi julkisuusperiaatteen soveltamisalan kaventumiseen. Momentissa tarkoitetuilla toimeksiannoilla ei viitata lain 5 §:n 1 momentin

1 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin, joissa yksityinen hoitaa lailla tai lain nojalla tehdyn sopimuksen tai päätöksen perusteella perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää.

Momentissa säädettäisiin lisäksi toimeksiantosääntelyn soveltamista koskevasta poikkeuksesta. Lainkohdassa tarkoitettua toimeksiantosääntelyä ei sovellettaisi lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin toimijoihin, eli julkista hallintotehtävää hoitavaan tai julkisyhteisön määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön tai näiden tytäryhteisöön tai -säätiöön. Ehdotetusta lain soveltamisalan laajentamisesta seuraisi muutoin se, että 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimijoiden toimeksiannosta laaditut asiakirjat olisivat myös lain tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja. Poikkeus olisi perusteltu, koska kyseiset toimijat eivät ole viranomaisia, vaikka lain soveltamisessa kyseiset toimijat ovat tietyiltä osin rinnastettu viranomaisiin. Mikäli viranomaisen antaisi 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuille toimijoille toimeksiantotehtävän, olisivat toimeksiantoa koskevat asiakirjat kuitenkin viranomaisen asiakirjoja momentissa tarkoitettuna mukaisesti. Poikkeus koskisi ainoastaan tilanteita, joissa toimeksiannon antaisi 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu yksityisoikeudellinen toimija.

Voimassa olevaa lakia vastaavasti pykälän 4 momentissa säädettäisiin jatkossakin niistä asiakirjoista, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina ja joihin näin ollen julkisuuslakia ei pääsääntöisesti sovellettaisi. Voimassa olevan lain säännöksen tulkinta on usein ollut tuomioistuimen arvioitavana, jonka perusteella voidaan todeta, että säännösten sanamuotoja ja perusteluja tulisi täsmentää sekä päivittää vastaamaan viranomaisten toiminnan nykyisiä käytäntöjä ja toiminnan muotoja. Ehdotetuilla tarkennuksilla pyrittäisiin ennen kaikkea ratkaisemaan esiin nousseita tulkintaongelmia.

Julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien asiakirjojen määrittelyssä olisi kyse poikkeuksista perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaiseen julkisuusperiaatteeseen. Viranomaisen asiakirjan määrittelyn ja siten lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät asiakirjat voivat näin ollen olla luonteeltaan ainoastaan julkisuusperiaatteen näkökulmasta toissijaisia ja tietosisällöltään vähämerkityksellisiä asiakirjoja. Tämä merkitsee sitä, että pykälän mukaisia säännöksiä tulisi tulkita suppeasti.

Momentin 1 kohdassa säädettäisiin siitä, ettei viranomaisen asiakirjana pidetä viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa. Kohta vastaisi pääasiassa voimassa olevan lain mukaista sääntelyä. On tavanomaista, että virkamiehelle voi tulla yksityisiä kirjeitä tai sähköpostia sekä muita asiakirjoja, jotka eivät liity viranomaisen tehtäviin vaan esimerkiksi hänen toisessa viranomaisessa hoidettavaan tehtävään, kuten komitean tai työryhmän jäsenyyteen. Tällöin tietojen saamisesta päättää komitea tai työryhmä, ei se viranomaisen, jonka virkamies toimii työryhmän jäsenenä. Vastaavasti esimerkiksi ministerille voi saapua äänestäjien kirjeitä ja aineistoa puolueen jäsenenä, jotka eivät liity ministeriön toimintaan,

jolloin viranomaisen toimialaan ja tehtäviin liittymättömät asiakirjat jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle (KHO 2020:48). On kuitenkin mahdollista, että yksittäiselle virkamiehelle hänen muun tehtävän tai aseman vuoksi lähetetty asiakirja voi samanaikaisesti liittyä hänen tehtäväänsä kyseessä olevassa viranomaisessa, jolloin julkisuuslaki tulee sovellettavaksi (KHO 2016:117).

Momentin 2 kohdan mukaisesti viranomaisen asiakirjana ei pidettäisi viranomaisen palveluksessa olevien tai viranomaisen toimeksiannosta toimivien laatimia oman tai sisäisen työskentelyn tueksi tarkoitettuja muistiinpanoja taikka muita sellaisia luonnoksia, joita ei ole tarkoitettu asiaa koskevan päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteiksi. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevan lain mukaisesta muotoilusta, koska viranomaisissa tapahtuvan asioiden valmistelun käytännöt ovat muuttuneet merkittävästi digitalisaation ja teknologisen kehityksen myötä. Laajojen ja monimutkaisten, useiden eri alojen asiantuntijoiden yhteistyötä vaativien asioiden selvittäminen saattaa edellyttää laajamittaista projektimaista työskentelyä ja mielipiteidenvaihtoa. Tämän yhteistyön tulos voi tulla kirjallisesti kuvatuksi muistiinpanoina, erilaisten muistioiden tai esitysten työversioina, alustavina näkemyksinä tai sisäisinä muistioina, jotka tukevat viranomaisen palveluksessa olevien tai viranomaisen toimeksiannosta toimivien omaa tai sisäistä työskentelyä. Lisäksi viranomaisten valmistelutyö perustuu nykyisin pääasiassa sähköiseen valmisteluun ja tietoa tuotetaan enenevässä määrin erilaisten asiakirja- ja asianhallintajärjestelmien lisäksi muillakin sähköisillä alustoilla, kuten sähköpostilla tai erilaisilla sähköisillä yhteistyöalustoilla. Valmistelun yhteydessä sähköisiin järjestelmiin tallentuu siten lukuisia erilaisia väliversioita, jotka eivät sellaisenaan olisi viranomaisen asiakirjoja lain tarkoittamalla tavalla. Pelkästään asiakirjan määrittelemisen luonnokseksi tai muistiinpanoksi ei kuitenkaan tarkoita, etteikö asiakirjaa pidettäisi viranomaisen asiakirjana, vaan keskeistä on, toimiiko se asiaa koskevan päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteena ja onko asiakirja muutoin valmistunut käyttötarkoitukseensa. Tällainen tilanne voi esimerkiksi olla käsillä silloin, jos luonnokseksi määriteltyjä laskelmia käytetään sellaisenaan hyödyksi viranomaisen päätöksenteossa.

Viranomaisten välinen valmistelutyö voi tapahtua usein myös ulkomaisten viranomaisten ja virkamiesten kanssa. Viranomaisen toiminnan ja laadukkaan valmistelun kannalta merkityksellistä onkin, että asiaa koskevia luonnoksia tai esityksiä kehitetään jatkuvasti valmistelun aikana. Virkamies voi myös tarvita asian valmistelemiseksi esimerkiksi esimiehen tarkempaa ohjausta, joka ei jatkossakaan merkitsisi sitä, että asiakirja tulisi lain soveltamisalan piiriin, jos virkamies on toimittanut asiakirjan esimiehelleen kommentoitavaksi ilman tarkoitusta antaa asiakirja asian lopullista käsittelyä varten vaan kyse olisi sisäisen työskentelyn tukena toimivasta asiakirjasta. Olennaista siten on se, että aineistoa ei hyväksytä tai vahvisteta sellaisenaan ja kokonaisuutena vaan sitä käytetään oman tai sisäisen työskentelyn tukena esimerkiksi päätöksiä tai strategioita valmisteltaessa ja sitä on mahdollisuus muokata jatkuvasti. Mikäli asiakirjan laatija toimittaa asiakirjan eteenpäin luonnosmaisena

versiona, mutta johon ei tehdä enää muutoksia vaan asiakirjaa hyödynnetään päätöksenteossa sellaisenaan, kyse ei olisi enää ehdotetun 2 kohdan mukaisesta asiakirjasta, koska sillä olisi tosiasiallisesti vaikutuksia viranomaisessa tapahtuvaan päätöksentekoon tai muuhun asian käsittelyyn. Toisin sanoen lain tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja eivät olisi omaan tai sisäiseen käsittelyyn tarkoitettut asiakirjat, jotka eivät sellaisenaan olisi valmiita vaan niiden tarkoitus on tukea työskentelyä ja valmistelua.

Viranomaisessa voi kuitenkin syntyä esimerkiksi läheisesti muistiinpanoa muistuttavaa aineistoa, jolla voi olla kiinteä yhteys asian ratkaisemiseen ja siten asiakirja voi muodostaa viranomaisen asiakirjan 6 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti, vaikka sitä ei olisikaan alun perin tarkoitettu asiaa koskevan päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteiksi. Tällaisia voivat esimerkiksi olla muistiinpanot tai niihin rinnastettavat tallenteet, jotka syntyvät operatiivisen toiminnan tai muun asian käsittelyn ainoana dokumentaationa, ja joilla voi siten olla vaikutusta esimerkiksi julkisen vallan käyttöön, sen valvontaan tai asian käsittelyyn muutoin. Esimerkiksi hallintolain 42 §:n mukaisesti suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä kirjatut tai muulla tavoin rekisteröitävät tiedot, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun kuuluisivat lähtökohtaisesti lain 6 §:n 2 momentin mukaisesti soveltamisalaan, vaikka ne olisivat olemassa ainoastaan virkamiehen luonnosmaisina muistiinpanoina (KHO 2016:131).

Momentin 3 kohdan mukaan laissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana ei pidettäisi myöskään yksinomaan viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja. Säännöksen tarkoituksena on tukea viranomaisen omaa toimintaa ja tehtävän toteuttamista sekä jättää viranomaisen harkintaan, missä määrin viranomaisen antaa tietoja, esimerkiksi virkatoiminnassaan käytettävistä apuvälineistä, kuten sisäistä koulutusta varten viranomaisen ulkopuolelta hankituista asiakirjoista, jotka eivät välittömästi liity suoritettavaan viranomaisen tehtävään. Säännöksestä seuraa, että viranomaisen ei voisi esimerkiksi pitää normaalien virkatehtävien yhteydessä syntyviä tai laadittuja asiakirjoja sisäistä käyttöä varten hankittuina asiakirjoina, vaikka niitä käytettäisiin myös muuhun sisäiseen käyttöön, kuten kouluttamiseen (KHO 2016:207). Viranomaisen itse laatimaa sisäistä koulutusmateriaalia tulisi puolestaan arvioida lähtökohtaisesti jäljempänä 5 kohdassa tarkoitettun säännöksen valossa.

Momentin 4 kohta vastaisi pääasiassa voimassa olevaa lakia, jonka mukaisesti laki ei koske asiakirjaa, joka on viranomaisella yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten. Viranomaiset voivat esimerkiksi hoitaa tehtäviä, kuten tilaustutkimuksia, myös yksityisten lukuun. Jos kyseessä on kuitenkin toimeksianto, joka on saatu toiselta viranomaiselta, toimeksiannon antanut viranomaisen tekee päätöksen tietojen luovuttamisesta lain 16 §:n mukaisesti. Voimassa olevan lain mukaisesta sääntelystä koskien löytötavarana jääneitä tai toimitettuja asiakirjoja luovuttaisiin. Jatkossa edellä mainittuja asiakirjoja arvioitaisiin suoraan pykälän 2 ja 4 momentin perusteella.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin sisäisen työskentelyn asiakirjasta. Sääntely vastaisi osin voimassa olevaa sääntelyä, joka koskee sellaisia viranomaisen tai eri viranomaisten välisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja, jotka eivät salassapitosäännösten noudattamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta kuuluisi lain soveltamisalaan. Viranomaisen asiakirjana ei pidettäisi viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden toimeksiannosta toimivien yksityisten tai yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät olisi merkityksellisiä tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta.

Virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen olisi jatkossakin välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi. Tämä turvaisi myös yleisenä etuna pidettävää laadukasta ja monipuolista valmistelutyötä. Kun käytännössä on kyse virkamiesten välisestä viestinvaihdosta niin viranomaisen sisällä kuin eri viranomaisten virkamiesten kanssa, voisi muu ratkaisu sisäisen työskentelyn julkisuudesta pahimmillaan merkittävästi vaikeuttaa virkatoimintaa. Tällöin vaikeista ja monimutkaista asioista ei voisi keskustella virkamiesten kesken epävirallisesti kommentoiden. Koska viranomaisen sisäisen työskentelyn tavat ovat sähköistyneet ja muuttaneet muotoaan fyysisestä keskustelemisesta sähköisille alustoille, säännöstä on viranomaisissa toimivien mielipiteenvaihdon ja muiden kommunikointimahdollisuuksien turvaamiseksi välttämätöntä selkeyttää. Perusoikeusliitynnän vuoksi sääntelyssä olisi jatkossakin kysymys vain lain tavoitteiden näkökulmasta vähämerkityksellisistä asiakirjoista, joita ei voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisinä asiakirjoina.

Sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat viranomaisissa toimivien välistä yhteydenpitoa varten laaditut asiakirjat, joilla tarkoitetaan viranomaisen epävirallista viestinvaihtoa, sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita ja muita vastaavia asiakirjoja. Viranomaisen lukuun toimeksiantotehtäviä suorittavien ja viranomaisissa toimivien neuvottelua ja muuta yhteydenpitoa varten laadittuja asiakirjoja pidettäisiin myös viranomaisen sisäisinä asiakirjoina. Sisäisen työskentelyn muodot ovat muuttuneet enenevässä määrin sähköiseksi ja sähköiset pikaviestipalvelut tai sähköposti korvaavat pitkälti voimassa olevan lain säätämisen aikana useimmin käytetyt keskustelumuodot, kuten puhelinsoitot tai kasvokkain käytävät keskustelut viranomaisen sisällä ja viranomaisten välillä. Sähköpostiviestintä on viranomaisten ja virkamiesten välisessä neuvotteluluonteisessa yhteydenpidossa huomattavasti keskeisemmässä asemassa kuin julkisuuslain tullessa voimaan yli 20 vuotta sitten. Tämä korostuu myös asioiden usein liittyessä usean viranomaisen toimialaan, jolloin mielipiteenvaihtoa tapahtuu usean eri viranomaisen virkamiesten kesken. Sisäisen työskentelyn asiakirjoissa olisi kyse lähinnä yksittäisten virkamiesten välillä käytävästä keskustelusta sen sijaan, että keskustelussa vaihdettaisiin eri viranomaisten välisiä näkemyksiä tai kantoja (KHO 2017:157).

Sääntely tarkoittaisi kuitenkin sitä, että vain sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät rutiinimaista ja epävirallista mielipiteenvaihtoa, kokemustenvaihtoa tai muuta vastaavaa asiaan liittyvää keskustelua voitaisiin pitää sisäisen työskentelyn asiakirjana, johon ei sovellettaisi julkisuuslakia. Siten esimerkiksi viestit, jotka olisivat tarkoitettu osoittamaan viranomaisen näkemystä, kantaa tai linjausta eivät olisi kohdan tarkoittamia sisäisen työskentelyn asiakirjoja. Oikeuskäytännössä on arvioitu eräiden valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslain 108 §:ssä tarkoitettujen tehtävien yhteydessä laatimien sähköpostiviestien luonnetta ja katsottu, ettei niiden sisältö ja tarkoitus huomioon ottaen ollut kysymys neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadituista, julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisista asiakirjoista vaan oikeuskanslerin nimenomaisista kannanotoista ja näkemyksistä liikenne- ja viestintäministerin asemaa ja toimintaa koskeviin kysymyksiin. Merkitystä ratkaisussa annettiin sille, että kyse oli julkisen vallankäytön kannalta merkittävistä kysymyksistä (ks. KHO 2021:152).

Muita kohdassa tarkoitettuja sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja olisivat muun muassa asiakirjat, jotka liittyvät viranomaisen sisäiseen työskentelyyn tai tukevat hallinnon sisäistä toimintaa kuten työajan seurantajärjestelmät, työtyytyväisyyttä koskevat kyselyt tai henkilöstön virkistystoimintaa koskevat asiakirjat sekä muut niihin rinnastettavat asiakirjat kuten rutiiniasioita koskevat vapaamuotoiset viestit tai tiedotteet. Tällaisia asiakirjoja voi liittyä myös esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinnon sisäiseen työskentelyyn ja ne voivat sisältää esimerkiksi henkilöstöhallinnon tarpeisiin kerättyjä tietoja viranomaisessa työskentelevien henkilökohtaisista osoitteista, pankkitiliyhteyksistä ja muista niihin verrattavista tiedoista. Osana viranomaisen asiakirjaa kyseiset tiedot kuitenkin voisivat tulla lain soveltamisalaan. Julkisia henkilötietoja koskevasta luovutusrajoituksesta säädetäisiin ehdotetussa 15 §:ssä.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien ja niiden edunvalvontatoimistojen palveluksessa työskentelevät yleiset edunvalvojat ovat valtion viranomaisten palveluksessa olevia henkilöitä, mutta yleiselle edunvalvojalle tulleita edunvalvontaan liittyviä asiakirjoja ei ole oikeuskäytännössä pidetty sen viranomaisen asiakirjoina, jossa edunvalvoja työskentelee (KHO 21.8.2009 T 1989). Edunvalvontatoimistoilla voi kuitenkin olla julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia joko sen itsensä tai muun tahon laatimia ja sille toimittamia esimerkiksi hallinnollisia asiakirjoja (EOAK/5169/2020).

Säännöksen uuden muotoilun myötä luovuttaisiin samalla sääntelyn yhteydestä arkistolakiin. Arkistoon liittämisen vaatimukselle on annettu oikeuskäytännössä asiakirjan luonteeseen verrattuna vähäistä painoarvoa. Lisäksi oikeustila on osiltaan muuttunut tiedonhallintalain säätämisen jälkeen. Arkistolainsäädännön sijaan kohdassa viitattaisiin jatkossa tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdan mukaisesti perusteisiin tiedon säilytystarpeen arvioinnista, jotka ohjaavat lain soveltajaa selkeämmin siitä, mitkä sisäisen työskentelyn asiakirjat olisivat viranomaisen asiakirjoja. Olennaista arvioinnissa olisi

se, että mikäli asiakirjaan sisältyvillä tiedoilla voisi olla merkitystä luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteutumisen ja todentamisen, sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutuksen tai vahingonkorvaus- tai rikosoikeudellisen seikan kannalta, asiakirja olisi viranomaisen asiakirja.

Pykälän ehdotetussa *5 momentissa* säädettäisiin salassapitosääntelyn soveltumisesta viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle jäävissä asiakirjoissa oleviin tietoihin. Momentti vastaisi pääasiassa voimassa olevan lain 5 §:n 5 momenttia, mutta sen sääntelyä täsmennettäisiin. Momentin mukaan viranomaisten asiakirjojen salassapitoa koskevia säännöksiä sovellettaisiin pykälän 4 momentin 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa asiakirjoissa oleviin tietoihin, jotka ovat tässä tai muussa laissa säädetty salassa pidettäväksi. Myös viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle jäävät asiakirjat voivat sisältää lain 28 §:ssä tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Näihin tietoihin sovellettaisiin myös ehdotettuja 6 ja 7 luvun salassapitovelvoitteita sekä salassapidosta poikkeamista ja sen lakkaamista koskevia säännöksiä.

2 LUKU Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta

Lain 2 luvussa säädettäisiin oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Luku sisältää säännökset yleisestä ja asianosaisen tiedonsaantioikeudesta. Ehdotuksen mukaan tiedonsaantioikeuksien laajuus määräytyisi nykytilaa vastaavasti sen mukaan, onko kysymys jokaisen oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta vai asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Ensiksi mainittu, niin sanottu yleisöjulkisuus, koskisi viranomaisen asiakirjassa olevia julkisia tietoja. Asianosaisen tiedonsaantioikeus sen sijaan ulottuisi pääsäännön mukaan myös viranomaisen asiakirjassa oleviin salassa pidettäviin tietoihin.

7 §. *Tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjasta.* Voimassa olevan lain 9 §:ää vastaavalla tavalla 7 §:ssä säädettäisiin siitä, että jokaisella luonnollisella henkilöllä kansalaisuudesta riippumatta samoin kuin oikeushenkilöllä sekä viranomaisella ja muullakin oikeussubjektilla on julkisuusperiaatteen perusteella oikeus saada viranomaisen asiakirjasta tieto, joka on julkinen. Tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjassa olevaan julkiseen tietoon seuraisi suoraan yleislaista, eikä tästä olisi tarpeen säätää erikseen erityissääntelyssä. Voimassa olevasta laista poiketen säännös kuitenkin muotoiltaisiin siten, että se korostaisi tiedonsaantioikeuden kohdistumista nimenomaan viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon. Sääntely irtautuisi selkeämmin voimassa olevan lain asiakirjaperusteisesta muotoilusta, vaikka voimassa olevan lain perusteluissa on myös korostettu sitä, että tiedonsaantioikeus kohdistuu nimenomaan informaatioon. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi kuitenkin viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon, eli tiedonsaantioikeuden kohteena ovat tiedot tulisi olla lain 6 §:n mukaisessa viranomaisen asiakirjassa. Jatkossakin tietopyynnöt voisivat kohdistua asiakirjoihin tai asiakirjoissa oleviin tietoihin. Vaikka tiedonsaantioikeus

kohdistuu asiakirjassa oleviin julkisiin tietoihin, asiakirjajulkisuutta toteutetaan lähtökohdaisesti antamalla viranomaisen asiakirja, josta mahdolliset salassa pidettävät tiedot on poistettu. Myös jatkossa julkisuuden toteuttamisen kannalta tiedon pyytäjälle voi olla keskeistä merkitystä sillä, että pyydetyt tiedot saadaan nimenomaan osana asiakirjaa. Tiedonsaantioikeuden alkamisajankohta määrittäisi voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla tiedot sisältävän asiakirjan valmistumisen mukaan.

Julkisuusperiaatteeseen perustuva tiedonsaantioikeus olisi jatkossakin ehdoton. Viranomaisella ei ole harkintavaltaa sen suhteen, antaako se julkisen tiedon asiakirjasta, jos asiakirjan tietoihin ei kohdistu tässä tai muussa laissa säädettyjä tiedon luovutukseen liittyviä rajoituksia. Tieto on siten aina pyydettäessä annettava. Ehdoton oikeus tiedon saamiseen on välttämätön paitsi sen turvaamiseksi, että tiedon pyytäjiä kohdellaan samanarvoisesti, niin myös sen estämiseksi, että viranomainen voisi olla antamatta asiakirjastaan tiedon, jonka julkisuutta se pitää itselleen epäedullisena. Oikeus merkitsee mahdollisuutta luotettavan tiedon saamiseen viranomaisen toiminnasta.

Tiedon antamisesta asiakirjasta, josta tiedonsaantioikeus ei ole vielä alkanut 12 §:n perusteella ja jonka luovuttaminen on viranomaisen harkinnassa, säädettäisiin uudessa 9 §:ssä. Tiedonsaantioikeutta julkisesta tiedosta saattaa rajoittaa lisäksi henkilötietoja koskeva luovutusrajoitus, josta on säädetty 15 §:ssä.

8 §. *Tiedonsaantioikeus salassa pidettäviä tietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta.* Lain 8 §:ssä säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta salassa pidettäviä tietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan viranomainen saa antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta vain, jos tässä laissa niin erikseen säädetään. Ehdotettu momentti vastaisi nykytilaa ja voimassa olevan lain 10 §:n ensimmäistä virkettä. Säännös muodostaisi kokonaisuuden julkisuuslain 7 luvun säännösten kanssa, joissa säädetään yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen ja salassa pidettävien tietojen antamisesta eräissä tilanteissa. Salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta viranomaisten välillä on säädetty sekä julkisuuslaissa että lukuisissa erityislaeissa. Näillä säännöksillä on pyritty turvamaan salassa pidettävään tietoon kohdistuvat säännönmukaiset, hyväksyttävät ja oikeasuhteiset tiedontarpeet. Lisäksi tietoja voidaan yksittäistapauksessa luovuttaa 36 §:ssä säädetyn lupamenettelyn avulla tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Sen sijaan muissa tilanteissa viranomainen ei voi luovuttaa ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja miltään osin sellaisissakaan tapauksissa, joihin liittyy hyvin suuri julkisuusintressi. Laissa ehdotetun 33 §:n mukaisesti salassa pidettävä tiedon voisi antaa myös poikkeuksellisesti yksittäistapauksessa. Salassapidon suojaamien intressien turvaamisen vuoksi tietojen antamisen tulisi kuitenkin olla välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi, eli kynnys antaa tietoja asettuisi korkealle. Julkisuuslaki edellyttäisi kuitenkin jatkossakin erikseen säätämistä tiedonluovutuksista tilanteissa, joissa tiedonsaantitarve on säännönmukainen.

Voimassa olevan lain 10 §:n mukaan, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Tästä niin kutsutusta osajulkisuuden toteuttamisesta ehdotetaan säädettäväksi erikseen pykälän 2 momentissa. Sääntelyllä pyrittäisiin selkeyttämään osajulkisuutta koskevan sääntelyn suhdetta salassapitosäännöksiin.

Ehdotetun 2 momentin mukaan, jos osa asiakirjaan sisältyvistä tiedoista on pidettävä salassa, asiakirjaan sisältyvät julkiset tiedot saa antaa vain, jos se on mahdollista salassa pidettävien tietojen paljastumatta. Koska tiedonsaantioikeus kohdistuisi jatkossa selkeämmin asiakirjassa olevaan tietoon, seuraa oikeus saada julkinen tieto asiakirjasta, jossa on myös salassa pidettäviä tietoja suoraan 7 §:stä. Ehdotetussa momentissa säädettäisiin kuitenkin siitä, milloin julkisia tietoja ei voisi osajulkisina antaa. Osajulkisuuden toteuttaminen edellyttäisi, että asiakirjaan sisältyvät julkiset tiedot on mahdollista antaa salassa pidettävien tietojen paljastumatta. Säännös vastaa nykyistä osajulkisuutta koskevaa säännöstä, mutta se ehdotetaan muotoiltavaksi toisin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että oikeuden toteuttamisen edellytyksenä olisi nykyistä vastaavalla tavalla se, että asiakirjan salassa pidettävät tiedot ovat selvästi eroteltavissa julkisista tiedoista. Voimassa olevan lain esitöissä ja tulkinnassa on lisäksi annettu painoarvoa sille, että asiakirja olisi salassa pidettävien tietojen peittämisen jälkeenkin ymmärrettävissä oikein (esim. KHO 2015:163 ja KHO 2013:28).

9 §. *Viranomaisen harkinnassa oleva tiedon antaminen.* Viranomainen voi antaa tiedon laatimastaan asiakirjasta jo ennen kuin se on tullut lain 12 §:n perusteella ehdottoman tiedonsaantioikeuden piiriin. Päätäessään tällaisen tiedon antamisesta viranomaisen on otettava huomioon ehdotetun 1 §:n 2 momentin mukaisesti lain tarkoitus ja julkisuusperiaatteen merkitys ja huolehdittava, että tiedon saamista asian valmistelusta ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä. Harkittaessa tietojen antamista asiakirjasta, josta tiedonsaantioikeus ei ole vielä 12 §:n perusteella alkanut tulisi ottaa huomioon mahdollisuudet selostaa keskeneräisen asian valmisteluun liittyviä näkökohtia silloinkin, kun tietoja asiakirjasta ei keskeneräisyyden vuoksi katsota voitavan antaa. Toisaalta kysymyksen ollessa esimerkiksi yksityistä koskevasta hallintomenettelystä, jossa päätöksenteon edellytykset ovat lakiin sidottuja ja joissa ulkopuolisella ei ole mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon, viranomainen voi lain tarkoitussäännöksen valossa olla antamatta kopiota harkinnanvaraisesti julkisesta asiakirjasta. Viranomaisen asiakirjan määritelmän ja siten myös ehdotetussa laissa tarkoitettun tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäävien tietojen antaminen olisi myös lähtökohtaisesti viranomaisen harkinnassa siltä osin kuin kyse ei olisi salassa pidettävistä tiedoista. Viranomaisen tulisi lisäksi ottaa huomioon 22 §:ssä tarkoitettu tiedon tuottamisvelvollisuus ja 21 §:ssä tarkoitettu velvollisuus antaa tietoja asioiden valmistelusta. Kaikki valmisteluun liittyvät asiakirjat tulisivat julkisiksi viimeistään asian käsittelyn päättyttyä viranomaisessa, jollei salassapitosäännöksistä tai 15 §:n 2 momentista muuta johdu.

Tiedon antamisesta asiakirjasta, josta tiedonsaantioikeus ei ole vielä alkanut 12 §:n perusteella ja jonka luovuttaminen on viranomaisen harkinnassa, säädetään voimassa olevassa laissa useammassa pykälässä. Ehdotettu pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 9 §:n 2 momentin ja 17 §:n 1 momentin säännöksiä. Voimassa olevassa laissa on viitattu sekä viranomaisen laatimia asiakirjoja koskevaan että viranomaiselle saapuneita asiakirjoja koskevaan tiedonsaantioikeuden alkamista määrittävään säännökseen (voimassa olevan lain 6 ja 7 §). Viittaus jälkimmäiseen poistettaisiin tarpeettomana, koska viranomaiselle saapuneiden asiakirjojen osalta viranomainen ei voi juuri vaikuttaa niiden valmistelujulkisuuteen. Osa viranomaiselle asian käsittelyn yhteydessä saapuneista asiakirjoista on kuitenkin sellaisia, joista tiedonsaantioikeuden katsotaan alkavan 12 §:ssä säädettyllä tavalla. Näitä tilanteita on selostettu tarkemmin 6 ja 13 §:ää koskevissa perusteluissa.

Asianosaiselle pyritään 10 §:ssä osoitetulla tavalla turvaamaan oikeus saada tieto asiakirjasta jo ennen kuin tiedonsaantioikeus asiakirjasta alkaa.

10 §. *Asianosaisen tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin asianosaisen tiedonsaantioikeudesta, joka olisi yleistä tiedonsaantioikeutta laajempi. Pykälän 1 momentissa olisi asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskeva pääsääntö, joka vastaa pääosin voimassa olevan lain 11 §:n 1 momenttia. Asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteleeltä viranomaiselta muukin kuin julkinen tieto sellaisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Momentin sanamuotoa muokattaisiin kuitenkin siten, että se ilmentäisi tiedonsaantioikeuden kohdistumista asiakirjassa olevaan tietoon. Voimassa olevan lain muotoiluun nähden on korvattu ilmaisu ”tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä” ilmaisulla ”muukin kuin julkinen tieto sellaisen viranomaisen asiakirjan sisällöstä”. Muilla kuin julkisilla tiedoilla viitataan salassa pidettävään tietoon, tietoon johon kohdistuu luovutusrajoituksia 15 §:n perusteella ja tietoon asiakirjassa, josta tiedonsaantioikeus ei ole vielä alkanut ehdotetun 12 §:n mukaisesti. Asianosaisen tiedonsaantioikeus koskee luonnollisesti myös viranomaisen asiakirjassa olevia julkisia tietoja. Ehdotetussa 12 §:n 3 momentissa säädettäisiin erityinen velvollisuus viranomaiselle pyrkiä huolehtimaan siitä, että asianosainen voi saada asiakirjan sisällöstä tiedon ennen kyseisessä pykälässä säädetyn mukaista tiedonsaantioikeuden alkamista, jos asiassa annetaan toimituskirja tai muu asiakirja.

Asiakirjalla, joka voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, tarkoitetaan asiakirjaa, joka kysymyksessä olevassa asiassa on viranomaiselle esitetty tai jonka viranomainen asiaa käsitellessään on itse hankkinut tai laatinut. Lisäedellytys on, että asiakirja tosiasiallisesti voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Viranomaisen ratkaisun sisältöön asiakirjan ei välttämättä tarvitse olla vaikuttanut.

Pykälän soveltamista koskevassa oikeuskäytännössä on arvioitu useassa ratkaisussa sitä, milloin tietoja pyytänyt henkilö on lainkohdan perusteella katsottava olevan siinä tarkoitettussa asianosaisen asemassa (KHO 28.1.2011 T 193 ja KHO 10.05.2001 T 1030). Lisäksi oikeuskäytännössä on arvioitu sitä, milloin asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (KHO 2019:2, KHO 2017:138, KHO 2014:69 ja KHO 17.10.2006 T 2723). Oikeuskäytännössä on myös arvioitu asianosaisjulkisuudesta säädettyistä poikkeuksista erityisesti sitä, milloin asiakirjan luovuttaminen asianosaisjulkisuuden perusteella olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua (KHO 2020:4, KHO 2015:15, KHO 2013:32, KHO 2010:60, KHO 2010:61, KHO 6.10.2010 T 2577, KHO 2007:47, KHO 2007:48, KHO 2007:64 ja KHO 12.4.2006 T 883).

Asianosaisella olisi oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä asiaa käsittelevältä tai käsitteleeltä viranomaiselta. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella ei siten voisi saada esimerkiksi toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa viranomaiselta sillä perusteella, että tietoja pyytävä tarvitsee tietoa käytettäväksi toisessa viranomaisessa vireillä olevassa muussa asiassa. Säännöksessä ei siten ole kysymys asianosaisen tiedonhankintakeinosta laajemmin.

Asianosaisen määritelmä säilytettäisiin sanamuodoltaan sellaisena kuin se on voimassa olevassa laissa. Asianosaisella tarkoitetaan ehdotuksessa paitsi hallintomenettelyn varsinaisia osapuolia myös muuta luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallintokantelun tekijällä on asianosaisen tiedonsaantioikeus silloin, kun kantelu koskee hänen omaa oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan, mutta muissa kantelutapauksissa ei.

Tarkoitus on, että kukaan ei voi keinotekoisen muutoksenhaun turvin laajentaa tiedonsaantioikeuttaan siitä, mikä se yleistä tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten mukaan olisi. Vaikka ehdotuksessa lähdetäänkin siitä, että muutoksenhakija on yleensä asianosainen, ei muutoksenhakija saa asianosaisen asemaa tekemällä valituksen sellaisessa tapauksessa, jossa hänellä selvästikään ei olisi valitusoikeutta.

Säännös koskisi vain sellaisia vireillä olevia tai olleita asioita, joissa päätetään tai on päätetty jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Pykälässä tarkoitettua asianosaistilanteesta ei yleensä ole kysymys esimerkiksi silloin, kun tietoja pyydetään asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen tosiasiallisen toiminnan yhteydessä. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset voivat kuitenkin tulla sovellettaviksi edellä tarkoitettuihin asiakirjoihin, jos ne liittyvät asian vireille saattamiseen tai käsittelyyn, kuten tietojen saaminen potilasasiakirjoista hoitovirhettä koskevassa asiassa. Henkilöllä on oikeus saada tietoja tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyneistä asiakirjoista lakiehdotuksen 11 §:n nojalla. Tämän pykälän mukainen asianosaisen tiedonsaantioikeus olisi kuitenkin ensisijainen suhteessa lain 11 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun tiedonsaantioikeuteen (KHO 2012:124).

Tarve asiakirjan salassa pitämisestä saattaa poikkeuksellisesti olla suurempi kuin asianosaisen intressi saada tieto asiakirjasta. Tämän vuoksi pykälän 2 momenttiin otettaisiin voimassa olevan lain 11 §:n 2 momenttia vastaavasti säännökset niistä tilanteista, joissa asianosaiselta voidaan evätä tiedon saanti. Momenttia ei sen 8 ja 9 kohtaa lukuun ottamatta sovellettaisi silloin, kun kysymys on asianosaisen oikeudesta saada tieto riita- ja rikosasian oikeudenkäyntiaineistosta.

Voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentissa on asianosaisen ohella erikseen mainittu hänen edustajansa ja avustajansa. Säännöksessä ei enää mainittaisi erikseen edustajaa ja avustajaa, jotta olisi selvää, että säännöksellä ei ole tarkoitettu muodostettavan erityissääntelyä suhteessa hallintolain 3 luvussa säädettyihin asiamiestä ja avustajaa koskeviin säännöksiin (12 §) eikä vajaavaltaisen puhevaltaa koskeviin säännöksiin (14 §). Lisäksi edustajan ja avustajan mainitseminen olisi epäjohdonmukaista suhteessa pykälän 1 momentissa säädettyyn, koska kyseisessä momentissa ei mainita asianosaisen ohella edustajan tai avustajan tiedonsaantioikeudesta. Tiedon antamisessa viranomaisen asiakirjasta on kysymys hallintolaissa tarkoitettua hallintomenettelyä. Menettelyssä voidaan tavanomaisen tavoin käyttää avuksi asiamiestä tai avustajaa, ja puhevaltaa asiassa voi käyttää vajaavaltaisen puolesta hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa.

Se, pyytääkö tietoa asianosainen itse henkilökohtaisesti vai hänen edustajansa, saattaa kuitenkin vaikuttaa erityisesti tämän momentin 1 kohdan mukaisten edellytysten harkintaan. Tiedonsaantioikeuden ulottuvuus voi siten vaihdella sen mukaan, pyytääkö tietoa asianosainen itse vai hänen edustajansa, esimerkiksi alaikäisen edunvalvoja. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 4 §:n 4 momentin mukaan huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei laissa ole toisin säädetty. Hallintolain 14 §:n 1 momentin mukaan vajaavaltaisen puolesta puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Lain 14 §:n 3 momentin mukaan viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta.

Momentin 1 kohdassa olisi nykyisen lain 11 §:n 2 momentin 1 kohtaa vastaava säännös. Ehdotuksen mukaan kohdassa mainittaisiin nimenomaisesti erikseen lapsen etu yksityisenä tärkeänä etuna. Asianosaiselle tai tämän edustajalle tai avustajalle voitaisiin siten jättää antamatta tieto asiakirjasta, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta tärkeää yksityistä etua.

Erittäin tärkeä yleinen etu voi liittyä esimerkiksi valtion turvallisuuden ylläpitämiseen tai ulkopoliittisten suhteiden hoitoon. Tiedon antaminen esimerkiksi siitä, kuka on tehnyt valvontaviranomaiselle selvityspyynnön tai lastensuojelulain 25 §:ssä tarkoitettua ilmoituksen

lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta, saattaa yksittäistapauksessa olla puolestaan vastoin yleistä etua, jos tiedon antaminen voi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin tai lastensuojelun tarkoituksen toteutumisen.

Erittäin tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Säännöksen perusteella voidaan jättää antamatta tieto terveydentilasta tai muu salassa pidettävä tieto, joka koskee muuta kuin asianosaista itseään. Erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua myös tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta. Poikkeuksellisissa tilanteissa saattaa myös asianosaisten oma etu vaarantua, jos hänelle annetaan tieto häntä itseään koskevasta asiakirjasta. Tällainen tilanne saattaa olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun lääkärintodistuksesta ilmenevä tieto vakavasti heikentäisi mielenterveyttä (KHO 2004:4).

Kohdassa mainittaisiin erikseen lapsen tärkeä etu asianosaisten tiedonsaantioikeuden rajoituksena. Sen erikseen mainitsemista on pidettävä tärkeänä viranomaisten huomion kiinnittämiseksi lapsen asemaan etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa vajaanlaisen ja hänen laillisten edustajiensa edut voivat olla vastakkaisia, kuten lastensuojeluasioissa. Säännöstä voidaan perustella myös perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisella lapsen oikeudella tasa-arvoiseen kohteluun sekä lasten oikeuksia koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvillä periaatteilla lapsen oikeudesta yksityiselämän suojaan sekä iän ja kehityksen myötä kasvavaan itsemääräämisoikeuteen. Lasten tasa-arvoista kohtelua koskevan perusoikeussääntelyn taustalla on osaltaan lapsen oikeuksista tehty yleissopimus (SopS 60/1991). Sopimuksen 12 artiklan mukaan lasta tulee kuulla iän ja kehitystason mukaan häntä itseään koskevissa hallinnollisissa ja oikeudellisissa ratkaisuisa. Kohdan mukaan tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella voitaisiin suojata esimerkiksi ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä lastensuojeluasioissa, jos ilmoituksen tekijä on lapselle läheinen henkilö, esimerkiksi isovanhempi ja jos tiedon antaminen johtaisi lapsen hyvinvoinnille tärkeän aikuissuhteen katkeamiseen.

Sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Viranomaisen tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa on pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista koskevat tärkeät edut samoin kuin keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen.

Momentin 2 kohta sisältäisi nykyisen lain 11 §:n 2 momentin 2 kohtaa vastaavat säännökset. Momentin tarkoituksena on lähinnä estää tietojen liian aikaisesta julkaisemisesta aiheutuva haitta rikostutkinnalle ja poliisitutkinnalle. Kohdassa viitataan voimassa olevaa lakia vastaavasti esitutinnan lisäksi myös poliisitutkintaan. Poliisitutkinnalla tarkoitetaan

muuta poliisin toimitettavaksi laissa säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Tällä tarkoitetaan muun muassa kuolemansyyn tutkintaa, liiketoimintakiellon tai lähestymiskiellon määräämisen edellytysten tutkintaa, ampuma-aselaissa säädettyjen lupien peruuttamista koskevaa tutkintaa, tutkintaa kadonneen henkilön löytämiseksi ja tutkintaa palonsyyn selvittämiseksi.

Momentin *3 kohta* koskisi esittelymuistiota, ratkaisuehdotusta ja niihin verrattavaa muuta asian valmistelua varten viranomaisen laatimaa asiakirjaa. Tällaisesta asiakirjasta voitaisiin tieto jättää antamatta ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt. Kohta vastaa voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin 3 kohtaa. Kohdassa on mainittu esittelymuistion ja ratkaisuehdotuksen lisäksi muut niihin verrattavat viranomaisen laatimat asiakirjat. Lisäys on tarpeen selvyyden vuoksi, koska asian käsittelyssä ei aina välttämättä laadita esittelymuistiota ja ratkaisuehdotuksia, vaan vastaava valmisteluvaihe kirjataan muulla tavoin, esimerkiksi tekemällä päätöksenteon kohteena olevaan asiakirjaan merkinnät. Tällaisesta voi esimerkkinä mainita ylioppilastutkinnon koevastauksen arvostelun. Kohtaan sisältyy ylioppilastutkintoja koskeva voimassa olevaa lakia vastaava erityissäännös, jonka mukaan ylioppilastutkintoa varten annetusta koevastauksesta ja siihen tehdyistä arvostelumerkinnöistä sekä koevastauksen arvostelleen ylioppilastutkintolautakunnan määräämän arvostelijan henkilöllisyydestä annetaan tieto vasta, kun ylioppilastutkintolautakunta on suorittanut lopullisen arvostelun. Säännös on tarpeen ylioppilastutkinnossa käsiteltävien asiakirjojen suuren lukumäärän sekä tutkinnossa noudatettavan menettelyn erityispiirteiden vuoksi. Koevastauksia tarkastaa suuri joukko eri puolilla maata asuvia korjaajia, eikä teknisesti ole mahdollista ylioppilastutkinnon tiukan aikataulun vuoksi toteuttaa kopioiden antamista koevastauksista ennen kuin tarkistusarvostelu on saatettu loppuun. Korjaajien työrauhan säilyttämiseksi on tarpeen suojella heidän henkilöllisyyttään korjausten aikana. Ehdotuksen 12 §:n 3 momentissa edellytetään, että viranomaisen tiedottaa ratkaisustaan ennakkoon asianosaiselle sellaisissa asioissa, joilla todennäköisesti on julkista mielenkiintoa.

Momentin *4 kohta* koskisi asiakirjoja, jotka viranomaisen on laatinut tai hankkinut oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten. Säännös vastaa voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin 4 kohtaa. Asianosaisella ei olisi oikeutta saada tietoa tällaisista asiakirjoista, jos tiedon antaminen olisi vastoin julkisyhteisön tai 5 §:ssä tarkoitetun toimijan tai siinä toimivan henkilön etua oikeudenkäynnissä. Säännöksen tarkoituksena on toteuttaa neutraliteettiperiaatetta: julkisyhteisön ei tule julkisuuslainsäädännön vuoksi joutua yksityistä huonompaan asemaan tilanteissa, jossa julkisyhteisö rinnastuu yksityisiin. Asianosaisjulkisuuden tarkoituksena on turvata se, että henkilö voi valvoa, minkälaisen tietojen pohjalta häntä koskevia päätöksiä tehdään. Asianosaisjulkisuuden toteutuminen jo siinä vaiheessa, jossa viranomaisen laatii ja päättää omista toimenpiteistään, huonontaa julkisyhteisön mahdollisuuksia valmistautua oikeudenkäyntiin. Koska

oikeudenkäynnin osapuolten asianosaisuusjulkisuus toteutuu oikeudenkäynnin aikana, ehdotus ei vaaranna oikeusturvaa, vaan asettaa julkisyhteisön samaan asemaan kuin yksityiset.

Momentin *5 kohta* koskisi ulosoton asiakirjoja ja vastaisi voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin 5 kohdan sääntelyä. Säännöstä, jonka mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei olisi oikeutta tiedonsaantiin ulosottoasiassa ennen ulosmittauksen toimittamista ja omaisuuden haltuun saamista, jos tiedon antaminen tuntuvasti vaikeuttaisi täytäntöönpanoa on pidetty tarpeellisena ulosoton vaiheittaisen luonteen, virallistoimintoisuuden sekä tilanteiden moninaisuuden ja kiireellisyyden vuoksi. Säännös rajoittaisi poikkeustapauksissa käytännössä lähinnä velallisen tiedonsaantioikeutta. Rajoitusta voitaisiin soveltaa etenkin runsaasti taustaselvitystä vaatineisiin ulosottoasioihin, joissa velkojalla on suuri intressi. Kun pykälässä mainittu rajoitusperuste, eli täytäntöönpanon tuntuva vaikeutuminen, poistuisi, pyydyt tiedot tulisi välittömästi antaa. Ehdotettu säännös ei rajoittaisi yleisöjulkisuutta. Näin ollen myös velallisella olisi oikeus saada ulosottokaaren (705/2007) 1 luvun 31 §:ssä tarkoitettu todistus heti, kun asia on ehditty kirjata ulosoton tietojärjestelmään. Muihin kuin velallisen taloudellista asemaa koskeviin tietoihin ei olisi oikeutta, ellei tietoja tarvita takaisinsaantikanteen tai ulosottokaaren 2 luvun 26 §:ssä tarkoitetun ulosottooperusteen määräajan jatkamista koskevan kanteen nostamista varten. Poikkeussäännös on tarpeen kanteiden nostamisen mahdollistamiseksi.

Momentin *6 kohta* koskisi julkisessa hankinnassa toisen ehdokkaan tai tarjoajan liikesalaisuutta koskevia tietoja. Tieto tarjousten vertailussa käytetystä kokonaishinnasta olisi kuitenkin aina annettava. Kohta on muotoiltu siten, että säännöksestä ei voisi päätellä kokonaishinnan olevan aina liikesalaisuus. Kohta vastaisi voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin 6 kohtaa. Asianosaiselle luovutettava tieto kokonaishinnasta ei sisältäisi yksikköhintoja tai esimerkiksi laatuvertailussa käytettyjä liikesalaisuuksia (TaVM 31/2016 vp, s. 24). Liikesalaisuuslain voimaantulon jälkeen liikesalaisuuden määritelmän on katsottu sisältävän myös ammattisalaisuuden (HE 49/2018 vp, s. 122–125).

Momentin *7 kohta* koskisi anonymiä todistamista. Kohta vastaisi voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin 6 a kohtaa. Kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan tai avustajallaan ei ole oikeutta sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joiden avulla anonymisti rikosasiassa lain nojalla todistavan henkilöllisyys voi paljastua. Asianosaisella olisi siten laajempi tiedonsaantioikeus kuin ulkopuolisella 28 §:n mukaan. Muuten kohtaa olisi sovellettava samalla tavalla kuin mainitun pykälän 1 momentin 32 kohtaa. Säännös velvoittaisi viranomaista olemaan luovuttamatta asianosaiselle anonymin todistajan henkilöllisyyden paljastavia tietoja. Säännös tulisi sovellettavaksi sekä niihin tilanteisiin, joissa henkilöä on tarkoitus kuulla anonymisti että niihin tapauksiin, joissa henkilölle on

myönnetty anonymiteetti. Käytännössä asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoitus toteutettaisiin siten, että anonymisti kuultavan henkilön kertomuksesta peitettäisiin seikat, joista hänen henkilöllisyytensä voisi paljastua.

Momentin 8 kohta koskisi henkilöllisyyttä, sekä osoite-, puhelin ja muita vastaavia yhteystietoja eräissä tilanteissa. Kohdan mukaan muun kuin 7 kohdassa tarkoitetun todistajan, asianomistajan tai asianosaisen taikka rikosilmoituksen, lastensuojelulain 25 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tai muun niihin verrattavan viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä sekä osoite-, puhelin- ja muita vastaavia yhteystietoja koskeviin tietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan, asianomistajan tai asianosaisen tai ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia. Säännös koskisi edellä mainittuja yhteystietoja tilanteissa, joissa kyseiset tiedot ovat salassa pidettäviä tässä tai muussa laissa säädetyin perustein. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin 7 kohtaa ja sen tarkoituksena on ollut estää esimerkiksi kosto fyysistä turvallisuutta uhkaamalla.

Säännökseen on lisätty maininta ilmoituksen tekijän henkilöllisyydestä. Erityisesti Euroopan unionin sääntelyssä on yleistynyt ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamista koskevat säännökset, joiden tehokas toteuttaminen voi vaatia myös ilmoittajan henkilöllisyyden salassapitoa asianosaisilta. Säännös koskisi myös esimerkiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain (1171/2022) 32 §:n mukaisesti salassa pidettävää ilmoittajan henkilöllisyyttä. Myös julkisuuslain nojalla ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen on eräissä tilanteissa mahdollista. Voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan tieto viranomaisen tarkastus- tai valvontatoimeen liittyvistä seikoista on pidettävä salassa, jos tiedon antaminen ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Lainkohdan perustelujen mukaan säännöksen tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamisedellytyksiä, että mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien onnistuminen. Valvonnan yleisiä toteuttamismahdollisuuksia lisää perustelujen mukaan esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen. Asianosaisella on kuitenkin lähtökohtaisesti ehdotetun 10 §:n mukaan oikeus saada tieto myös salassa pidettävästä asiakirjasta.

Henkilöllisyyden salaaminen kokonaan ei ole ollut voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin 7 kohdan perusteella mahdollista. Ilmoittajan henkilöllisyyden salaaminen on kuitenkin eräissä tilanteissa ollut mahdollista 11 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella, jonka mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeitä yksityistä etua. Voimassa olevan lain lainkohdan perustelujen mukaan kohdassa mainitun lapsen tärkeän edun perusteella voitaisiin tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella suojata esimerkiksi ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä lastensuojeluasioissa, jos ilmoituksen tekijä on lapselle läheinen henkilö, esimerkiksi

isovanhempi ja jos tiedon antaminen johtaisi lapsen hyvinvoinnille tärkeän aikuissuhteen katkeamiseen (HE 30/1998 vp, s. 67-68). Ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suojaamisen lisäämisellä momenttiin olisi mahdollisuus kattaa erilaisia ilmoittajansuojeluun tähtäviä tilanteita yksiselitteisemmin ja laajemmin kuin nykysäätelyssä.

Momentin *9 kohdan* mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan tai avustajallaan ei olisi oikeutta tiedonsaantiin asiakirjoista, jotka sisältävät tietoja esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 19 §:ssä tarkoitetusta asianomistajan pyynnöstä saada ilmoitus vangin tai tutkintavangin vapauttamisesta ja vankilasta tai muusta säilytystilasta poistumisesta taikka tietoja mainituista ilmoituksista. Asianomistajan turvallisuuden takaamiseksi salassa pidettäviä olisivat siten tiedot asianomistajan pyynnöstä saada vapautumisilmoitus sekä tiedot asianomistajalle tehdyistä vapautumisilmoituksista. Voimassa olevan esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 3 momentin ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 12 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa nyt kysymyksessä olevan momentin 8 kohdassa tarkoitetuista asianomistajan yhteystiedoista. Jos vapautumisilmoitusta pyytäneellä asianomistajalla on syytä pelätä turvallisuutensa olevan vaarassa, pyyntöön liittyvät asianomistajan yhteystiedot ovat 8 kohdan perusteella pidettävä salassa. Kohta vastaisi voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin 7 a kohtaa.

Pykälän 2 momentin *10 kohta* vastaisi voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin 8 kohtaa. Kohdan sanamuotoa pyrittäisiin selkeyttämään korvaamalla ilmaisu ”sen asiakirjan salassa pidettyyn osaan, jonka julkisuuden määräytymistä asia koskee”, ilmaisulla ”sen asiakirjan salassa pidettyyn osaan, jonka julkisuus on kyseisessä asiassa arvioitavana”. Henkilö ei siten voisi saada tietoa salassa pidettävästä asiakirjasta pelkästään sillä perusteella, että hän on asianosaisena asiassa, joka koskee hänen tietopyyntönsä käsittelyä hallintoviranomaisessa. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 2 momentin 1 kohdassa on asiallisesti vastaava säännös, joka koskee hallintolainkäyttöasian käsittelyä.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin viittauksista muissa laeissa säädettyihin asianosaisen tiedonsaantioikeutta määrittäviin säännöksiin, joita sovellettaisiin julkisuuslain säännösten sijaan. Momentti vastaisi voimassa olevan lain 11 §:n 3 momenttia. Viittaus olisi luonteeltaan informatiivinen, sillä esimerkiksi oikeudenkäynnin asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi oikeudenkäynnissä julkisuuslain säännösten asemesta ilman nimenomaista viittautakin. Esitutkinnan asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinnassa esitetystä tai laaditusta asiakirjasta sovelletaan, mitä esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä säädetään. Esitutkinnan asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuus määräytyisi siten esitutkintalain 4 luvun 15 §:n nojalla. Muutoin esitutkinnan asianosaisen tiedonsaantioikeuteen esitutkinta-aineistosta sovellettaisiin jatkossakin tämän lain säännöksiä.

Pykälän 4 momentissa olisi voimassa olevan lain 11 §:n 4 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan sillä, jonka muutoksenhakuoikeus perustuu yksinomaan hyvinvointialueen, kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen, ei säännöksen mukaan pelkästään tällä perusteella voi olla yhtä laajaa tiedonsaantioikeutta kuin asianosaisella yleensä. Asian ratkaisusta, niiltä osin kuin se on julkinen, on muutoksenhakijalla luonnollisesti kuitenkin aina oikeus saada tieto. Säännöksen tarkoituksena on estää se, että valituksia tehtäisiin vain siinä tarkoituksessa, että saataisiin tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista. Yhteisön jäsenenä valittavan oikeusturvan ei myöskään voida katsoa vaativan tiedonsaantioikeuden ulottamista yhtä laajaksi kuin 1 momentissa tarkoitettulla tavalla asianosaisen asemassa olevan. Säännös rajaa tiedonsaantioikeutta ainoastaan siltä osin kuin muutoksenhakuoikeus perustuu pelkästään hyvinvointialueen, kunnan tai yhteisön jäsenyyteen. Asianosaisen tiedonsaantioikeus koskisi esimerkiksi kunnallisvalituksen käsittelyssäkin sellaista kunnan jäsentä, jolla on asianosaisen asema sen vuoksi, että päätös on kohdistettu häneen tai se vaikuttaa välittömästi hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa.

Asianosaisella on tämän pykälän mukaan oikeus saada tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista, jotka koskevat myös muita kuin häntä itseään. Koska tällaisten tietojen antaminen vapaasti ulkopuolisille heikentäisi salassapitojärjestelmää laajemmalti kuin asianosaisen oikeusturvan vuoksi on tarpeen, 27 §:n 2 momentissa säädettäisiin asianosaiselle vaitiolo-velvollisuus.

11 §. *Itseään koskeva tiedonsaantioikeus.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin henkilön oikeudesta saada itseään koskeva tieto viranomaisen asiakirjasta. Pykälä vastaa voimassa olevan lain 12 §:ää. Ehdotetun 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 10 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyin rajoituksin. Säännöksestä on mahdollista poiketa erityissääntelyllä.

Säännöksen tarkoituksena on, että henkilöllä on oikeus itseään koskeviin muihin kuin julkisiin tietoihin myös silloin, kun hän ei ole asiassa asianosainen. Oikeus saada itseään koskevia tietoja olisi sekä luonnollisilla henkilöillä että oikeushenkilöillä ja se ulottuisi salassa pidettäviin tietoihin sekä tietoihin, jotka eivät vielä ole tulleet julkisiksi tai joihin kohdistuisi 15 §:ssä tarkoitettu luovutusrajoitus. Oikeus ei kuitenkaan olisi ehdoton, vaan sitä rajaisi asianosaisjulkisuutta vastaavasti esimerkiksi erittäin tärkeään yleiseen tai yksityiseen etuun liittyvät perusteet, joista säädettäisiin 10 §:n 2 ja 3 momentissa.

Ehdotettu säännös koskisi esimerkiksi tilanteita, joissa tietoja pyydetään asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen tosiasiallisen toiminnan yhteydessä. Tällaisia asiakirjoja olisivat esimerkiksi hoitokertomukset, potilasasiakirjat ja opintojen arvioinnit. Tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyvästä asiakirjasta tai sen osasta olisi kyse myös silloin, kun

viranomaisen palvelutoiminnan vaihe kirjataan tai sen tulos tallennetaan. Tällaisesta palvelutoiminnasta voisi olla kyse esimerkiksi silloin, kun hoitotoimenpiteestä kirjataan rekisteriin merkintä.

Ehdotetussa 10 §:ssä säädettäisiin asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Pykälän 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta muukin kuin julkinen tieto sellaisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisen tiedonsaantioikeus on rajattu koskemaan tilanteita, joissa henkilö on asianosaisena. Puolestaan nyt ehdotettu momentti mahdollistaa tiedonsaannin asiakirjasta, jossa henkilö ei ole ollut asianosaisena, mutta jossa on käsitelty häntä koskevia tietoja. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 2012:124) on katsottu, että oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta ei tule sovellettavaksi silloin, kun henkilö on asianosaisen asemassa. Näin ollen asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä (10 §) voidaan pitää ensisijaisena suhteessa 11 §:n sääntelyyn. Oikeus olisi nimenomaisesti rajattu koskemaan vain henkilöä itseään koskeviin tietoihin, jota on arvioitu myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 2014:69).

Ehdotettu oikeus saada itseään koskeva tieto viranomaisen asiakirjasta olisi henkilökohmainen. Koska tietopyynnön käsittelyssä on kuitenkin kysymys hallintomenettelystä, henkilöllä on oikeus tietoja pyytäessään käyttää avustajaa tai asiamiestä hallintolain 12 §:n mukaisesti. Vajaavaltaisen henkilön, kuten esimerkiksi alaikäisen lapsen puolesta puhevaltaa voi käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustaja siten kuin hallintolain 14 §:ssä säädetään. Sekä asiamiehen tai avustajan että vajaavaltaisen puhevaltaa koskevaa sääntelyä ja tiedonsaantioikeuden rajoituksia selostetaan tarkemmin edellä 10 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi informatiivisen viittaussäännöksen, jonka tarkoituksena olisi selventää, että henkilötietojen tarkastusoikeudesta säädetään erikseen muussa laissa. Henkilötietojen tarkastusoikeudesta säädetään EU:n yleisen tietosuojasetuksen 15 artiklassa ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 23 §:ssä. Henkilötietojen tarkastusoikeuden tarkoituksena on, että luonnollinen henkilö voi arvioida ja varmistaa henkilötietojensa käsittelyn lainmukaisuuden ja tarkistaa sen, kun taas 1 momentissa ehdotetun tiedonsaantioikeuden tarkoituksena on, että henkilöllä itsellään on oikeus saada tieto sellaisestakin itseään koskevasta viranomaisen asiakirjasta, jossa hän ei ole asianosainen. Tarkoituksen lisäksi yleisen tietosuojasetuksen mukainen tarkastusoikeus eroaa 1 momentissa ehdotetusta oikeudesta saada itseään koskeva tieto viranomaisen asiakirjasta muun muassa soveltamisalaltaan, menettelysäännöksiltään, muutoksenhakusäännöksiltään (KHO 2020:72) ja rajoituksiltaan. Tarkastusoikeuden rajoituksista säädetään tietosuojalaissa, rikosasioiden tietosuojalaissa sekä lukuisissa erityislaeissa.

Hallintolain neuvonta- ja selvittämiselvollisuus huomioiden viranomaisen olisi tarvittaessa selostettava tietoja pyytävälle tarkastusoikeutta ja 1 momentissa ehdotettua oikeutta koskevat säännökset sen selvittämiseksi, minkä säännöksen perusteella tietoja pyydetään tai voidaan pyytää. Myös laillisuusvalvontakäytännössä on kiinnitetty huomiota hallinnon asiakkaan neuvontaan tietopyynnön tullessa vireille. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (EOAK/239/2019) on katsottu, että viranomaisen tuli selvittää tiedonpyytäjälle hallintolain mukaisella tavalla, mikä ero on asianosaisen oikeuksien näkökulmasta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisella pyynnöllä ja julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä.

3 LUKU Tiedonsaantioikeuden alkaminen

Luku sisältää säännökset tiedonsaantioikeuden alkamisesta viranomaisen asiakirjasta. Lähtökohtana on, että tiedonsaantioikeutta ei ole vielä keskeneräiseen asiakirjaan ja siihen sisältyviin tietoihin. Koska sen ajankohdan osoittaminen, milloin asiakirjaa voidaan pitää valmiina, ei ole selvää, ehdotetaan lain 12 ja 13 §:ään voimassa olevan lain tapaan otettaviksi tiedonsaantioikeuden alkamista määrittävät säännökset.

12 §. *Tiedonsaantioikeuden alkaminen viranomaisen laatimasta asiakirjasta.* Voimassa olevan lain 2 luku sisältää säännökset viranomaisten asiakirjojen julkiseksi tulemisesta. Julkiseksi tulemisen käsite on koettu kuitenkin vaikeaksi, sillä sen on katsottu sekoittuvan julkaisemisen tai julkistamisen käsitteisiin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että jatkossa säädettäisiin julkiseksi tulemisen sijaan tiedonsaantioikeuden alkamisesta, joka on julkisuuden keskeinen oikeusvaikutus. Tiedonsaantioikeuden alkamista koskevat säännökset myös sijoitettaisiin laissa tiedonsaantioikeutta yleisesti määrittävien säännösten jälkeen omaksi 3 luvukseen. Voimassa olevan lain 8 §:ää vastaava säännös velvollisuudesta saattaa pääoma- ja rahoitusmarkkinoihin vaikuttavat tiedot jokaisen saataville siirrettäisiin osaksi 5 lukua.

Pykälän 1 momentin säännökset olisivat nykytilaa vastaavalla tavalla toissijaisia salassapitosäännöksiin sekä muihin tiedonsaantia rajoittaviin erityissäännöksiin nähden, eli niissä ei määritellä viranomaisen asiakirjassa olevien tietojen julkisuutta sinänsä, vaan ajankohdtaa, jolloin tiedonsaantioikeus alkaisi. Viranomaisen laatimana pidettäisiin ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaan myös viranomaisen toimeksiannon johdosta laadittua asiakirjaa. Siten tiedonsaantioikeus toimeksiantotehtävää suorittavan laatimasta asiakirjasta alkaisi samojen sääntöjen mukaan kuin viranomaisen palveluksessa olevan laatimasta asiakirjasta.

Pykälän 1 momentin 1 kohta koskee asiarekisterin ja muun luettelon merkinnän julkiseksi tulon määräytymistä. Voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 1 kohta koskee diaarin ja muun luettelon merkinnän julkiseksi tuloa. Diaarilla on tarkoitettu kohdassa viranomaisen käsittelemistään asioista pitämää luetteloa. Aiemmin viranomaisen velvollisuudesta

pitää luetteloä käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista säädettiin julkisuuslain 18 §:ssä sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa asetuksessa, jossa sitä kutsuttiin asiakirjarekisteriksi. Sittemmin mainitut säännökset on kumottu, ja velvollisuudesta pitää asiarekisteriä säädetään tiedonhallintalain 25 §:ssä, jonka mukaan tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Säännöksen mukaan viranomaisen on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin. Kohtaa ehdotetaan terminologisesti muutettavaksi siten, että diaarin sijaan siinä puhuttaisiin asiarekisteristä.

Asiarekisteri on tiedonhallintalain 25 §:n perustelujen mukaan looginen rekisteri, joka koostuisi tiedonhallintayksikössä muodostuvista asiankäsittelyn metatiedoista riippumatta siitä, missä tietojärjestelmässä ne muodostuisivat. Tästä syystä pelkästään asianhallintajärjestelmässä olevat metatiedot eivät kaikissa tilanteissa muodostaisi asiarekisteriä, vaan siihen kuuluisivat myös operatiivisissa tietojärjestelmissä syntyvät metatiedot asiankäsittelyn kulkua kuvaavina tietoina. Asiarekisteriä ylläpidetään asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi, tietopyyntöjen yksilöimiseksi, asiakirjojen ja muiden niitä vastaavien tietojen jäsentämiseksi, asiankäsittelyyn liittyvien toimenpiteiden järjestämiseksi, asiankäsittelyaikojen seuraamiseksi sekä prosessien ohjaamiseksi. Asiarekisteri edistää siten julkisuusperiaatteen toteuttamista ja hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen ja joutuisan asiankäsittelyn seuraamista ja todentamista. Asiarekisteriin kuuluvat myös tietojärjestelmissä olevat asianhallintaan liittyvät tiedot. Asiarekisteri ei ole välttämättä yksi tietojärjestelmä eikä asiarekisteriin kuuluvia tietoja tarvitse sisällyttää yhteen tietojärjestelmään. Tiedonhallintayksiköillä tulee tiedonhallintalain mukaan olla selkeä kuvaus siitä, missä asiarekisteriin kuuluvia tietoja muodostuu ja miten nämä tiedot ovat saatavissa sellaiseen muotoon, että asiakirjajulkisuus voidaan toteuttaa.

Koska asiarekisterillä on edelleen keskeinen merkitys julkisuusperiaatteen käytännön toteuttamisen kannalta, on tiedonsaantioikeuden alkamista osoittavasta ajankohdasta katsottu tarpeelliseksi säätää nimenomaisesti asiarekisteriin tehtävien merkintöjen osalta kuten voimassa olevassa laissa. Säännöksessä tiedonsaantioikeuden alkaminen sidottaisiin ajankohtaan, jolloin viranomainen on tehnyt merkinnän. Jos asiarekisteri sisältää salassa pidettäviä tietoja, se on tältä osin salassa pidettävä. Salassapitosäännökset voivat merkitä sitä, että viranomaisen diaarista ei ole annettavissa tietoa asian vireille saattajasta, jos asian ryhmä tai asian sisältöä kuvaava merkintä paljastaa suoraan salassa pidettävän tiedon. Tällaisesta voidaan esimerkkinä mainita tieto sosiaalihuollon asiakasta koskevasta asiarekisterin merkinnästä, josta ilmenee henkilön sosiaalihuollon asiakkuus. Salassapidon toteuttamista koskevassa 30 §:ssä säädettäisiin viranomaisen asiarekisteriin merkittyjen tietojen luovutusrajoituksesta.

Voimassa olevan lain mukaisesti 1 kohdassa säilytettäisiin syyttäjän asiarekisteriin merkittyjen epäiltyä koskevien tietojen osalta erityissäännös, jonka mukaan tiedonsaantioikeus syyttäjän asiarekisteriin merkityistä epäiltyä koskevista tiedoista alkaa kuitenkin vasta, kun epäiltyä koskeva haastehakemus tai syyttäjän haaste on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen. Tiedonsaantioikeuden alkamisen myöhentäminen johtuu tarpeesta suojata sellaisia henkilöitä, joita ei syytetä. Asiassa, jossa on useita epäiltyjä, jokaisen epäillyn henkilöllisyyttä koskevien tietojen julkiseksitulohetki määräytyy erikseen. Oikeudenkäyntiä koskevien perustietojen julkiseksi tulemisen ajankohta määräytyy oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 4 §:n mukaisesti.

Kohdassa tarkoitettuja viranomaisen muita jatkuvasti ylläpidettäviä luetteloita ja rekistereitä ovat esimerkiksi erilaiset viranomaisten pitämät julkiset rekisterit, kuten yritys- ja yhteisötunnusrekisteri, yhdistysrekisteri, kaupparekisteri, kiinteistörekisteri sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan tiedonsaantioikeus tarjous-, selvitys- ja lausuntopyynnöstä sekä esityksestä, ehdotuksesta, aloitteesta, ilmoituksesta tai hakemuksesta liiteasiakirjoineen muissa kuin 3-5 kohdissa tarkoitetuissa tapauksissa alkaa, kun se on julkaistu, lähetetty tai muutoin asetettu saataville. Voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntö sekä esitys, ehdotus, aloite, ilmoitus ja hakemus liiteasiakirjoineen tulevat julkisiksi, kun ne on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu, jollei momentin 3 ja 4 kohdasta muuta johdu. Hallintolain 44 §:ssä säädetään päätöksen sisällöstä. Sen mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi ainoastaan sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Myöskään muihin 6 §:ssä mainittuihin asiakirjatyyppeihin ei lainsäädännössä ole kytketty säännönmukaista allekirjoittamisen tai varmentamisen vaatimusta. Julkiseksi tulon ajankohta on näin ollen ollut sidottu toimeen, jonka suorittamiseen viranomaisella ei ole eräitä erityislaeissa olevia allekirjoitusvaatimuksia lukuun ottamatta lakiin perustuvaa velvollisuutta. Varmentamisen osalta lainkohdan perusteluissa on viitattu koneelliseen allekirjoitukseen. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan hallintoviranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen samoin kuin ulosoton asiakirjojen koneellisesta allekirjoittamisesta säädetään erikseen. Tämän erikseen säättämistä koskevan vaatimuksen on katsottava tarkoittavan vain laissa säädettyjä nimenomaisia allekirjoitusvaatimuksia. Lisäksi koneellisen allekirjoituksen laaja määritelmä tekee minkä tahansa tekstinkäsittelyllä merkityn nimen koneelliseksi allekirjoitukseksi.

Tiedonsaantioikeuden alkamista ei ole tarkoituksenmukaista kytkeä seikkoihin, joiden toteuttaminen on viranomaisen harkinnassa. Asialla on yhä enenevässä määrin merkitystä sähköisessä asian käsittelyssä, jossa asiakirjoja ei enää aina allekirjoiteta. Tämän vuoksi lain

12 §:n 1 momentin 2 kohdan tiedonsaantioikeuden alkamisen ajankohdan määrittelyä muutettaisiin siten, että kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin kohdistuva tiedonsaantioikeus alkaisi, kun asiakirja on julkaistu, lähetetty tai muutoin asetettu saataville sen sijaan että ajankohta sidottaisiin allekirjoittamiseen tai muuhun varmentamiseen. Tiedonsaantioikeus alkaisi sen mukaan, mikä ajankohta edellä mainituista on aikaisin, eli mikäli asiakirja lähetetään ja julkaistaan, määräisi lähettämisen ajankohta asiakirjan julkisuuden. Muutos ei asiallisesti olennaisesti myöhentäisi tiedonsaantioikeuden alkamista.

Kohta sisältäisi edelleen valmistelun julkisuuden kannalta keskeisen periaatteen, jonka mukaan asiakirjan julkiseksi tulemista arvioidaan asiakirja- ja viranomaiskohtaisesti. Asiakirjan julkiseksi tulo ei riipu asian käsittelyn päättymisestä. Esityksillä tarkoitetaan kohdassa esimerkiksi kunnanhallituksen esityksiä valtuustolle sekä viranomaisen aloitteita toisille viranomaisille ja yksityisille.

Voimassa olevassa 1 momentin 2 kohdassa säädetään myös tarjouspyynnön julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Hankintalain 69 §:n 1 momentin perusteella tarjouspyyntö tulee julkiseksi vasta sen jälkeen, kun hankintailmoitus on julkaistu. Näin ollen myös tässä laissa sidottaisiin tarjouspyynnön julkiseksi tulemisen ajankohta sen julkaisemiseen. Kaikki viranomaisten tarjouspyynnöt eivät välttämättä tule hankintalain sääntelyn piiriin, esimerkiksi vuokrattaessa tai myytäessä omaisuutta, eivätkä tällaiset tarjouspyynnöt näin ollen tule osana hankintailmoitusta julkaistavaksi. Tämän vuoksi on tarpeen säilyttää laissa yleisempi tarjouspyynnön julkisuuden alkamisajankohtaa määrittävä säännös.

Momentin 2 kohdasta ilmenevään pääsääntöön on ehdotuksen mukaan kolme poikkeusta. Näistä ensimmäisestä säädettäisiin momentin 3 kohdassa.

Pykälän 1 momentin 3 kohta vastaisi voimassa olevan lain 6 §:n vastaavaa kohtaa, mutta säännöksen alkua yksinkertaistettaisiin sanamuodoltaan siten, että hankintaa, urakkaa ja muuta tarjousten perusteella ratkaistavaa oikeustointa koskeviin asiakirjoihin nimenomaisen viittaamisen sijaan mainittaisiin ainoastaan tarjousten perusteella ratkaistavaa oikeustointa koskevat asiakirjat, joiden voidaan katsoa sisältävän myös hankintaa ja urakkaa koskevat asiakirjat siltä osin kuin ne tehdään tarjousten perusteella. Hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. Muita tarjousten perusteella ratkaistavia oikeustoimia ovat viranomaisen omaisuuden myynti ja vuokraus. Täydennyspyyntöjen ja tarjousten käsittelyä varten laadittujen selvitysten tuleminen julkisiksi voi vaarantaa kilpailun toimivuuden, minkä vuoksi niiden julkisiksi tuloa ennen sopimuksen tekemistä ei voida pitää asianmukaisena.

Lisäksi kohtaan siirrettäisiin osin voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan sisältämä säännös, jossa säädetään sopimusta koskevan ratkaisun ja sen käsittelyä varten viranomaisessa laadittujen asiakirjojen julkiseksi tulemisesta ja jossa ajankohta on sidottu siihen, kun sopimus on allekirjoitettu tai muulla tavalla varmennettu. Tiedonsaantioikeus 3 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin alkaisi voimassa olevassa laissa määritetyn allekirjoittamisen tai muun varmentamisen sijaan siitä, kun sopimus on tehty. Asiallisesti ajankohta ei merkittävästi muuttuisi, eikä viranomaisen sopimusapuolena tekemän ratkaisun ja sen käsittelyä varten laadittujen asiakirjojen osalta muutoinkaan ole tarkoitus muuttaa säännöksen sisältöä.

Toisen poikkeuksen 2 kohdan pääsäännöstä muodostaisivat momentin 4 ja 5 kohdan mukaan valtion talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa varten laaditut ehdotukset ja muut asiakirjat.

Momentin 4 kohta vastaisi osittain voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 4 kohtaa. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa ennen valtiovarainministeriön ensimmäistä kannanottoa laaditut ministeriöiden ja niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten talousarvioehdotukset tulisivat julkiseksi lain muiden säännösten mukaisesti. Voimassa olevan lain mukaisesta talousarvioehdotusten myöhennyksestä julkisuudesta luovutettaisiin, ja ministeriöiden, virastojen ja laitosten talousarvioehdotukset tulisivat jatkossa julkiseksi tämän pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaisesti jo silloin, kun ne on julkaistu, lähetetty tai muutoin asetettu saataville. Muutos edistäisi valtion talousarviovalmistelun nykyistä laajempaa avoimuutta ja mahdollistaisi julkisen keskustelun ministeriöiden, virastojen ja laitosten toimittamista talousarvioehdotuksista valtion talousarvioesitystä koskevan prosessin alkuvaiheessa. Valtion talousarvioesitystä koskeva valtioneuvoston sisäinen neuvottelurauha turvattaisiin voimassa olevan lain mukaisesti valtiovarainministeriön ensimmäisen kannanoton ja hallituksen talousarvioesityksen antamisen välisellä aikajaksolla. Tämä on perusteltua, koska valtiovarainministeriön ensimmäisen kannanoton jälkeinen talousarviovalmistelu edellyttää korostetusti eri ministeriöiden ehdotusten valtioneuvostotasosta yhteensovittamista, josta päättää viime kädessä talousarvioesityksen antava valtioneuvosto.

Kohtaa muutettaisiin lisäksi siten, että valtiovarainministeriön ensimmäisen kannanoton jälkeen laaditut ministeriöiden ehdotukset sekä muut valtion talousarvion valmistelua varten laaditut ehdotukset tulisivat, mahdollisia salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta, julkiseksi edellä selostetuin tavoin riippumatta siitä, olisiko ehdotusta sisällytetty tai olisiko ehdotus vaikuttanut valtion talousarvion laadintaan, mikäli kyseessä olisi viranomaisen asiakirja lain tarkoittamalla tavalla. Ehdotuksella samalla selkeytettäisiin kohdan muotoilua sekä yhdenmukaistettaisiin kohtaa ehdotetun 2 kohdan kanssa siten, että ensimmäisen kannanoton osalta allekirjoittamisen ajankohta korvattaisiin julkaisemisajankohdalla.

Momentin 5 kohdan säännös olisi voimassa olevaan lakiin nähden uusi. Kohdassa säädetäisiin talousarvioesityksen valmistelua koskevaa 4 kohtaa vastaavasti julkisen talouden suunnitelmaa koskevien viranomaisten asiakirjojen julkiseksi tulosta. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevien asiakirjojen julkiseksi tulosta ei ole voimassa olevassa laissa erikseen säännöksiä. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevien ehdotusten julkiseksi tuloa koskeva sääntely vastaisi talousarvioehdotuksista säädettäväksi ehdotettavaa. Tämä on perusteltua, koska julkisen talouden suunnitelmaa koskeva valmisteluprosessi vastaa pääpiirteiltään talousarvioesityksen valmisteluprosessia. Julkiseksi tulisivat siten ensimmäisessä vaiheessa ministeriöiden, virastojen ja laitosten julkisen talouden suunnitelman laadintaa varten tekemät ehdotukset. Valtiovarainministeriön ensimmäisen kannanoton jälkeen tehdyt ministeriöiden ehdotukset sekä muut julkisen talouden suunnitelman valmistelua varten laaditut ehdotukset tulisivat, mahdollisia salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta, julkiseksi talousarviovalmistelua vastaavin perustein, eli silloin kun valtioneuvosto on päättänyt julkisen talouden suunnitelmasta.

Valtiovarainministeriön kannanotto voisi koskea joko julkisen talouden suunnitelmaa kokonaisuutena tai vain julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän valtionalouden kehyspäättökseen mukaisia seuraavien vuosien tuloarvioita, määrärahoja ja valtuuksia. Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtionaloutta, hyvinvointialuetaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Näistä valtionaloutta koskeva osa (kehyspäättös) sisältää valtioneuvoston keskeiset talous- ja finanssipolitiikkaa koskevat linjaukset neljän vuoden suunnittelukaudelle ja valmistelaan talousarviota vastaavassa neuvotteluprosessissa valtioneuvostossa. Julkisen talouden suunnitelman muut osiot ovat keskeisesti riippuvaisia kansantalouden kehitystä kuvaavan suhdanne-ennusteen tai eri julkisen talouden sektoreiden taloustietojen valmistumisesta. Lisäksi hyvinvointialuetaloutta ja kuntataloutta koskeville osioille on omat neuvottelumenettelynsä hyvinvointialueiden talouden ja hallinnon neuvottelukunnassa sekä kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa. Edellä todetusta johtuen valtiovarainministeriön ensimmäinen kannanotto koskee nykyisellään vain julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän valtionalouden kehyspäättökseen mukaisia seuraavien vuosien tuloarvioita, määrärahoja ja valtuuksia. Ensimmäiset versiot julkisen talouden suunnitelman muista osioista valmistuvat vasta juuri ennen julkisen talouden suunnitelman luonnoksen toimittamista hallitukselle niin sanottua kehysriihtä varten. Ehdotus sisältäisi kuitenkin mahdollisuuden sille, että valtiovarainministeriön ensimmäinen kannanotto voisi koskea koko julkisen talouden suunnitelmaa, mikäli tämä olisi julkisen talouden suunnitelman edellyttämien pohjatietojen valmistumisen ja muun valmisteluprosessin näkökulmasta tulevaisuudessa mahdollista.

Pykälän 1 momentin 6 kohta koskisi tiedonsaantioikeuden alkamista tutkimuksista ja tilastoista sekä muista niihin rinnastettavista selvityksistä. Tiedonsaantioikeus viranomaisen laatimaan tutkimukseen ja tilastoon taikka niihin verrattavissa olevaan yleisesti

merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, perusteita ja vaikutuksia kuvaavaan, itsenäisen kokonaisuuden muodostavaan selvitykseen alkaa, kun mainittu asiakirja on valmis käyttötarkoitukseensa. Tiedonsaantioikeuden alkaminen ei kohdassa mainituissa asiakirjoissa ole riippuvainen siitä, onko asian käsittely päättynyt, vaan tiedonsaantioikeus on silloinkin, kun asiakirja liittyy muutoin keskeneräiseen asiaan. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 5 kohtaa.

Voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla kohta koskisi tilastoja, tutkimuksia ja viranomaisen päätöksenteossa tai suunnitelmien laadinnassa käytettäviä selvityksiä, jotka kuvaavat joko valmisteilla olevan asian nykytilaa, kehityssuuntia tai erilaisten toimenpiteiden vaikutusten arviointia ja jotka muodostavat itsenäisen kokonaisuuden. Lainkohdassa tarkoitetut selvitykset liittyvät säännönmukaisesti lainvalmisteluun ja muihin laajaa tietopohjaa edellyttäviin ja yleisesti merkittäviin hankkeisiin, joissa mahdollisimman hyvin hankkeeseen liittyvät tavoitteet täyttävää ratkaisua etsitään ja arvioidaan valmistelun eri vaiheissa.

Selvitys muodostaa kohdassa tarkoitettulla tavalla itsenäisen kokonaisuuden silloin, kun selvitys on laadittu tiettyjen joko ennakolta määriteltyjen tai selvityksessä itsessään asetettujen edellytysten mukaisesti. Siten sellaiset alustavat muistiontasoiset asiakirjat, joissa yleisesti arvioidaan erilaisia vaihtoehtoja ja niihin liittyviä näkökohtia ja jotka ovat luonteeltaan viranomaisten alustavia sisäisiä keskusteluja palvelevia asiakirjoja, jäävät kohdan soveltamisalan ulkopuolelle 6 §:n 4 momentin mukaisen sääntelyn perusteella.

Tällaiset itsenäiset selvitykset tulisivat julkisiksi, kun ne ovat valmiita käyttötarkoitukseensa riippumatta siitä, kuuluvatko ne muutoin keskeneräiseen asiaan, esimerkiksi valmisteilla olevaan lainsäädäntöuudistukseen. Selvitys olisi valmis käyttötarkoitukseensa, kun se on viranomaisen sisäisessä käsittelyssä saanut hyväksymisen kautta tai muutoin sellaisen muodon, ettei siihen ole enää tarkoitus tehdä muutoksia. Jos kohdassa tarkoitetun tutkimuksen, tilaston tai selvityksen laatiminen on annettu ulkopuolisen tutkimuslaitoksen tai asiantuntijan tehtäväksi selvityksen voidaan katsoa olevan valmis käyttötarkoitukseensa, kun viranomainen on sen saanut haltuunsa ja on voinut varmistua siitä, että selvitys vastaa toimeksiantoa. Tämäkin kohta on toissijainen salassapitosäännöksiin nähden. Siten esimerkiksi talouspoliittista päätöksentekoa palveleva selvitys olisi salassa pidettävä, jos tiedon antamisesta aiheutuisi lain 28 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettu seuraus.

Tilastojen laadintaa ohjaa tilastolaki (280/2004). Tilastolaissa säädetään muun muassa tiedonkeruusta, tietojen käsittelystä ja tiedonantovelvollisuudesta. Tilastokeskus soveltaa tilastoja laatiessaan myös EU:n tilastosäädöksiä, jotka ohjaavat kaikkien Euroopan unionin jäsenmaiden tilastovirastoja. Osa tilastoista on jatkuvasti päivittyviä, jolloin ne valmistuvat käyttötarkoitukseensa sitä mukaa kuin julkaistu tilasto päivittyy.

Pykälän 1 momentin *7 kohta* vastaisi voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 6 kohtaa, jonka mukaan viranomaisen pöytäkirja tulee julkiseksi, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Säännöstä ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi siten, että allekirjoittamisen sijaan tiedonsaantioikeuden alkaminen kytkettäisiin pöytäkirjan hyväksymiseen. Käytännössä pöytäkirjoja ei enää usein allekirjoiteta. Poikkeuksena pääsäännöstä olisivat säännöksen mukaan sellaiset pöytäkirjat, jotka liittyvät viranomaisessa vireillä olevan asian valmisteluun tai viranomaisen sisäiseen työskentelyyn. Tällaisia ovat esimerkiksi työryhmien ja toimikuntien pöytäkirjat, jotka ovat pikemminkin valmisteluaineistoa kuin varsinaisia pöytäkirjoja. Ne tulevat julkisiksi vasta asian käsittelyn päätyttyä siinä viranomaisessa eli samaan aikaan kuin muukin valmisteluaineisto. Pöytäkirja voi olla salassa pidettävä niiltä osin, kuin se sisältää salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja. Kunnallisen lautakunnan pöytäkirjan julkiseksitulo määräytyisi kohdan mukaan silloinkin, kun toimielimen kokouksessa on käsitelty valmisteilla olevaa asiaa. Kokouksen esityslistat tulisivat käytännössä yleensä julkisiksi samaan aikaan kuin pöytäkirja. Pöytäkirjan liitteitä ei kuitenkaan mainita kohdassa, vaan niiden julkiseksi tulemista on arvioitava erikseen. Siten esimerkiksi sellaista asiaa koskeva liiteasiakirja, josta päättäminen siirretään myöhempään kokoukseen, tulee julkiseksi 9 kohdan mukaan, kun asia on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

Tuomioistuimen päätös ja tuomio tulisi pykälän 1 momentin *8 kohdan* mukaan julkiseksi, kun ratkaisu on annettu tai kun se on asianosaisen saatavissa. Säännös vastaisi voimassa olevassa laissa säädettyä. Eri tuomioistuimet antavat ratkaisunsa eri tavoin. Käräjäoikeuden tuomio voidaan julistaa heti käsittelyn päätyttyä tai antaa kansliassa. Hallintolainkäytössä ratkaisut annetaan päätöksinä, joita ei julisteta, vaan päätös annetaan tiedoksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 90 §:n mukaisesti. Voimassa olevan lain perusteluissa on katsottu, että vaikka tieto hallintotuomioistuimen päätöksestä saavuttaa asianosaisen yleensä vasta päätöksen lähettämistä seuraavana taikka sen jälkeisenä päivänä, voi päätöksen sisällöstä saada tiedon jo lähettämispäivänä esimerkiksi puhelimitse. Hallintolainkäytössä päätös voidaan antaa tiedoksi myös sähköisellä viestillä tai käyttämällä todisteellista sähköistä tiedoksiantoa, jolloin ratkaisu saavuttaa asianosaisen nopeasti sen lähettämisen jälkeen. Tuomioistuimen päätösten ja tuomioiden erilaisien antotapojen vuoksi säännöksessä säilytettäisiin voimassa olevan lain mukaisesti sekä ratkaisun antamista että sen saatavilla oloa koskevat tiedonsaantioikeuden alkamista määrittävät ajankohdat, joita sovellettaisiin riippuen siitä, millä tavalla tuomio tai päätös annetaan. Mitä tärkeämpi päätös on asianosaiselle muun muassa asiaan liittyvän yleisen mielenkiinnon vuoksi, sitä välttämättömämpää on pykälän 3 momentista ilmenevän oikeusohjeen mukaisesti huolehtia siitä, että asianosainen voi saada päätöksestä tiedon jo ennen päätöksen saapumista asianosaiselle postitse.

Pykälän 1 momentin 9 kohdassa säädettäisiin siitä, milloin tiedonsaantioikeus alkaisi muusta kuin momentin 1–3 tai 6–8 kohdassa tarkoitetusta viranomaisen päätöksestä, lausunnosta, toimituskirjasta sekä niiden käsittelyä varten viranomaisessa laadituista asiakirjoista. Kyseiset asiakirjat tulevat voimassa olevan lain mukaan julkisiksi, kun ne on allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Samalla tulee julkiseksi sellainen asian valmisteluaineisto, joka ei ole jo aikaisemmin pykälän 1–3 tai 6–8 kohdan mukaan tullut julkiseksi. Kohta ei koske valtion talousarviota tai julkisen talouden suunnitelmaa varten laadittuja asiakirjoja, koska näiden julkiseksi tulemisen ajankohta määräytyy 4 ja 5 kohdan mukaisesti.

Kohdan mukaisia päätöksiä olisivat muun muassa hallituksen esitykset ja muut valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävät asiat. Hallituksen esitys tulisi siten julkiseksi valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen. Mikäli esitystä ei käsiteltäisi valtioneuvoston yleisistunnossa, tulisi esityksen valmisteluasiakirjat 10 kohdan mukaan julkiseksi, kun asian käsittely on ministeriössä päättynyt, ellei momentin muut kohdat tule sovellettavaksi. Valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n mukaisen tehtävänsä puitteissa antamat kannanotot tulevat kuitenkin lähtökohtaisesti julkisiksi heti niiden antamisen jälkeen siltä osin kuin niissä on kyse viranomaisen asiakirjoista.

Kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohta on voimassa olevassa laissa määrittynyt sen mukaan, milloin asiakirja on allekirjoitettu tai muulla tavalla varmennettu. Tiedonsaantioikeus kohdassa tarkoitettuihin päätöksiin, lausuntoihin ja toimituskirjoihin sekä niiden käsittelyä varten laadittuihin asiakirjoihin muutettaisiin alkamaan siitä ajankohdasta, kun päätös tai lausunto on hyväksytty, taikka toimituskirja annettu tai asetettu saataville. Asiallisesti ajankohta ei merkittävästi muuttuisi, eikä kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen osalta muutoinkaan ole tarkoitus muuttaa säännöksen sisältöä.

Monivaiheisenkin asian käsittelyssä syntyvien asiakirjojen julkisuus määräytyy pääsäännön mukaan asiakirjakohtaisesti. Siten esimerkiksi ministeriön päätös työryhmän asettamisesta tiettyä lainvalmistelutehtävää varten tulee julkiseksi heti, kun päätös on allekirjoitettu, odottamatta valmistelutyön päättymistä. Ehdotuksen mukaan viranomaisen päätöksen valmistelua varten laadittu asiakirja tulee julkiseksi viimeistään silloin, kun asian käsittely on päättynyt viranomaisessa, jollei se sisällä salassa pidettäviä tietoja.

Ehdotettu säännös on valmistelun julkisuuden toteutumisen kannalta keskeinen, koska siinä määritellään, milloin viranomaisen sisäinen valmisteluaineisto tulee julkiseksi. Lähtökohtana on, että kaikki viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvä valmisteluaineisto salassa pidettäviä asiakirjoja lukuun ottamatta tulisi julkiseksi viimeistään, kun asian käsittely on päättynyt siinä viranomaisessa. Säännöksen mukaan käsiteltävään asiaan

liittyvät niin sanotut sisäiset viranomaispalvelut, kuten viranomaisen omassa keskuudessa syntyneet ehdotukset ja luonnokset, jotka liittyvät johonkin viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, tulevat julkisiksi asian käsittelyn päätyttyä viranomaisessa.

Usein viranomaisen käsiteltävänä olevaa asiaa varten teetetään ulkopuolisilla asiantuntijoilla tutkimuksia, selvityksiä ja muita toimeksiantotehtäviä. Myös laissa voidaan edellyttää, että viranomaisen pyytää toiselta viranomaiselta lausunnon, joka tulee osaksi asiakirjaa pyytäneen viranomaisen päätöksentekoprosessia. Näin syntyvä valmisteluaineisto rinnastuu viranomaisen omassa keskuudessa syntyneeseen valmisteluaineistoon. Näin ollen se tulisi julkiseksi samojen sääntöjen mukaan kuin vastaavat viranomaisessa toimivien laatimat asiakirjat.

Voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan säännökseen verrattuna 9 kohdasta siirrettäisiin yllä kuvatulla tavalla viranomaisen sopimusosapuolena laatimia asiakirjoja koskeva sääntely pykälän 1 momentin 3 kohtaan.

Pykälän 1 momentin *10 kohdan* mukaan tiedonsaantioikeus muusta kuin momentin 1–3 sekä 6–9 kohdassa tarkoitettusta asiakirjasta alkaisi, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun. Kohta tulisi momentin muut säännökset huomioon otettuina sovellettavaksi ensisijaisesti viranomaisen sellaisessa asiassa laatimaan asiakirjaan, jossa ei anneta toimituskirjaa tai lähetetä asiakirjaa ulkopuolisille. Kohta vastaisi voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 9 kohtaa.

Asian käsittely viranomaisessa voi päättyä eri tavoin. Usein asian käsittely viranomaisessa päättyy muodolliseen toimeen, esimerkiksi ratkaisun antamiseen. Asian käsittelyn päättyminen ei kuitenkaan aina ilmene mistään nimenomaisesta toimesta. Olennaista on, että asiaa ei enää käsitellä siinä viranomaisessa. Myös asian raukeamisesta voidaan tehdä nimenomainen päätös. Asian käsittely viranomaisessa voi päättyä myös siten, että viranomaisen asiasta laatima lopullinen asiakirja, kuten suunnitelma, ehdotus tai mietintö, valmistuu. Joskus asian käsittely voi päättyä siten, että enemmistä toimenpiteistä luovutaan tai että asialle ei tosiasiallisesti enää tehdä mitään. Hyvään hallintoon kuuluu, että tätä tarkoittava ratkaisu merkitään asiakirjaan ja että asiarekisteriin tehdään tällöin merkintä asian käsittelyn päättymisestä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin poikkeus 1 momenttiin, jonka mukaan oikeus saada tieto työryhmämietinnöstä, komiteamietinnöstä, selvityksestä tai muusta vastaavasta julkisesti saataville asetettavasta asiakirjasta alkaa 1 momentista poiketen, kun se on hyväksytty ja teknisesti viimeistelty julkaisua varten. Voimassa olevan lain 6 §:n 2 momentti koskee painettavien tai muutoin monistettavien viranomaisten asiakirjojen, kuten mietintöjen ja selvitysten, julkiseksi tuleamista. Tällaiset yleiseen jakeluun tarkoitettut asiakirjat

tulevat voimassa olevan lain mukaan julkisiksi, kun ne ovat viranomaisen hallussa jakelua varten. Mietinnöt, joita ei aseteta julkisesti saataville, mutta jotka valmistelevalle elin on hyväksynyt, tulevat julkiseksi ehdotetun pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan.

Mietintöjä ja selvityksiä tai muita yleiseen jakeluun tarkoitettuja asiakirjoja vain harvoin enää painetaan. Asiakirjat julkaistaan sähköisesti, mutta niidenkin julkaiseminen vaatii valmistelevalle työtä. Säännöksen arvioidaan olevan tarpeellinen edelleen käytännön syistä. Säännöstä ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi siten, että oikeus saada tieto viranomaisen laatimasta työryhmämietinnöstä, selvityksestä tai muusta vastaavasta julkaistavaksi tarkoitettusta asiakirjasta alkaa 1 momentista poiketen, kun se on hyväksytty ja teknisesti viimeistelty julkaisua varten. Tyypillisin julkaistava asiakirja lienee työryhmämietintö, kun taas komiteamietinnöt ovat nykyisin harvinaisempia. Tämän vuoksi työryhmämietintö mainittaisiin säännöksessä nimenomaisesti komiteamietinnön rinnalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus oma-aloitteisesti antaa tieto asiasta asianosaiselle jo ennen asiakirjan julkiseksi tulemistä. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 6 §:n 3 momenttia. Jos asiassa annetaan toimituskirja tai muu asiakirja yksityiselle tai toiselle viranomaiselle, viranomaisen on ehdotuksen mukaan pyrittävä huolehtimaan siitä, että vastaanottaja voi saada asiasta tiedon ennen tässä pykälässä säädetyn tiedonsaantioikeuden alkamista. Säännöksen tarkoituksena on turvata se, että asianosainen saa itseään koskevasta ratkaisusta tiedon suoraan viranomaiselta, mitä on pidettävä hyvään hallintoon ja oikeusvaltioon kuuluvana periaatteena. Asiakirjan julkaisutulothetkeä ei kuitenkaan käytännön syistä ole katsottu mahdolliseksi sitoa siihen, että vastaanottaja on saanut asiakirjan. Tarkoituksenmukaisempana vaihtoehtona on pidetty voimassa olevan lain mukaista menettelyä, joka merkitsee sitä, että etenkin yleistä mielenkiintoa herättävissä asioissa, joita koskevat asiakirjat ovat julkisia, viranomainen ilmoittaa tekemänsä ratkaisun sisällön ennakoita asianosaiselle. Säännöksellä on keskeistä merkitystä erityisesti pykälän 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen osalta. Mitä tärkeämpi päätös on asianosaiselle muun muassa asiaan liittyvän yleisen mielenkiinnon vuoksi, sitä välttämättömämpää on huolehtia siitä, että asianosainen voi saada päätöksestä tiedon ennen varsinaisen tiedonsaantioikeuden alkamista.

13 §. *Tiedonsaantioikeuden alkaminen viranomaiselle toimitetusta asiakirjasta.* Pykälässä säädettäisiin tiedonsaantioikeuden alkamisesta viranomaiselle toimitetusta asiakirjasta. Viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muutoin sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulisi pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan tiedonsaantioikeuden piiriin, kun viranomainen on sen saanut. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 7 §:n 1 momentin säännöstä. Pykälän 1 momentin säännökset olisivat nykytilaa vastaavalla tavalla toissijaisia viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevaan säännökseen, salassapitosäännöksiin sekä muihin tiedonsaantia rajoittaviin erityissäännöksiin nähden, eli niissä ei määritellä viranomaisen asiakirjassa olevien tietojen julkisuutta sinänsä, vaan ajankohtaa,

jolloin tiedonsaantioikeus alkaisi. Säännös koskee sekä toisen viranomaisen että yksityisen viranomaiselle antamaa asiakirjaa. Tällainen asiakirja tulee tiedonsaantioikeuden piiriin asiakirjan lähettävässä viranomaisessa 6 §:n mukaisesti. Yksityisten viranomaisille toimittamia asiakirjoja ovat esimerkiksi erilaiset hakemukset. Sen sijaan ehdotetun 6 §:n perusteluissa mainitut viranomaisen käsiteltävänä olevaa asiaa varten ulkopuolisilla asiantuntijoilla teetetyt tutkimukset, selvitykset ja muut toimeksiantotehtävät rinnastuisivat viranomaisen omassa keskuudessa syntyneeseen valmisteluaineistoon. Näin ollen ne tulisivat julkiseksi samojen sääntöjen mukaan kuin vastaavat viranomaisessa toimivien laatimat asiakirjat.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan myös siirrettäväksi voimassa olevan 7 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan, jos asiakirjan sisältö on saatavissa selville vain apuvälinein, oikeus alkaa kuitenkin vasta, kun viranomainen tai sen lukuun toimiva on voinut saada selville asiakirjan sisällön. Säännös vastaisi sisällöltään nykytilaa, mutta sitä ehdotetaan sanamuodoltaan selkeytettäväksi ja nykyaikaistettavaksi. Viranomaiselle yksityiseltä tullut tekninen tallenne ei siten välttämättä tulisi julkiseksi siitä ajankohdasta, kun viranomainen on sen saanut, vaan vasta kun viranomaisella on tarvittavat tekniset apuvälineet sen saattamiseksi ymmärrettävään muotoon. Erityissäännös on tarpeen korostettaessa sitä yleistä periaatetta, jonka mukaan viranomaisen tulee ensin saada tieto tallenteen sisällöstä voidakseen arvioida muun muassa sen, sisältääkö tallenne salassa pidettäviä tietoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikeudesta saada tieto tarjouksesta ja muusta sopimusta koskevasta asiakirjasta, joka alkaisi 1 momentista poiketen kuitenkin vasta, kun sopimus on tehty. Voimassa olevan lain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaiselle toimitetut tarjoukset tulevat julkisiksi vasta, kun hankinta-, urakka- tai muu tarjousten perusteella päätettävä sopimus on tehty. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain sääntelyä. Säännös on välttämätön sen vuoksi, että tarjouksiin saatetaan joutua hankkimaan täydennyksiä eri tarjousten tekijöiltä ja asiakirjojen tuleminen ennenaikaisesti kilpailijan tietoon estäisi kilpailua ja olisi vastoin julkisyhteisön etua hankinnoissa. Hankintamenettelyn vaiheittaisuudesta johtuen momentti kattaisi tarjousten lisäksi osallistumishakemukset ja muut tarjoajien hankintamenettelyn aikana laatimat asiakirjat. Säännöstä ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kaikkea sopimustoimintaa.

Voimassa olevan lain 7 §:n 2 momentti koskee myös muita asiakirjoja, jotka on päätetty avata tiettyinä ajankohtana tai tietyn määräajan jälkeen. Tällaisia ovat olleet erityisesti korkeakouluille annettavat asiantuntijalausunnat viranhakijoista. Säännökselle ei ole enää identifioitavissa soveltamiskohdetta, jonka vuoksi erityissäännöstä ei ehdoteta sisällytettäväksi uuteen lakiin.

4 LUKU Tiedon antaminen asiakirjasta

Lain 4 luku sisältäisi voimassa olevaa lakia vastaavasti keskeiset menettelylliset säännökset laissa tarkoitetun tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen. Luvussa säädettäisiin tiedon pyytämiseen ja antamiseen liittyvistä menettelyistä, asiakirjan antamistavoista ja viranomaisen asiakirjaan tehtävistä muista kuin salassapitoa osoittavista merkinnöistä.

14 §. *Tiedon pyytäminen.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten tietopyyntö on yksilöitävä sekä missä tilanteissa tiedon pyytäjän on selvitettävä henkilöllisyytensä tai perusteltava tiedon saamista koskeva pyyntönsä. Säännös vastaisi keskeiseltä sisällöltään voimassa olevan lain 13 §:ää.

Pykälän 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto asiakirjasta olisi yksilöitävä riittävästi niin, että viranomainen voi selvittää, missä asiakirjassa olevaa tietoa pyyntö koskee. Viranomaisen olisi asiarekisterin ja muiden hakemistojen avulla avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään ne asiakirjat, joista hän haluaa tiedon. Säännös vastaisi nykytilaa, mutta sen sanamuotoa muutettaisiin siten, että siinä huomioitaisiin tiedonsaantioikeuden kohdistuminen asiakirjan sijaan asiakirjassa olevaan tietoon. Vaikka tiedonsaantioikeus kohdistuisi asiakirjan sijaan tietoon, on kuitenkin olennaista, että tiedonsaantioikeuden kohteena olevan tiedon tulee olla viranomaisen asiakirjassa. Tämän vuoksi pyydetyn tiedon yksilöinti tulisi jatkossakin tehtäväksi nimenomaan niiden asiakirjojen yksilöinnin kautta, joissa pyydetty tiedot ovat. Tietoa pyydetessä ei välttämättä ole vielä tiedossa, sisältyvätkö tiedot viranomaisen asiakirjaan vai jäävätkö ne esimerkiksi lain 6 §:n perusteella viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle. Tästä syystä tämän pykälän sanamuoto ei myöskään kiinnittyisi viranomaisen asiakirjaan vaan yleisemmin asiakirjaan.

Riittävän yksilöinnin kynnys vaihtelee riippuen pyynnön laajuudesta ja pyynnön kohteesta. Jos pyyntö on yksilöity esimerkiksi siten, että pyydetään kaikkia tiettyyn asiaan liittyviä asiakirjoja ja tietoja, voi pyyntö olla riittävän yksilöity, jos asia on luonteeltaan suppea ja siihen liittyy vain joitakin asiakirjoja. Jos taas pyynnön kohteeksi määritelty asia on luonteeltaan laaja ja siihen liittyy useita asiakirjoja, joissa on tyypillisesti niin salassa pidettäviä kuin julkisia tietoja, voi olla perusteltua, että tietopyyntö yksilöidään tarkemmin. Voimassa olevaa lain säännöstä koskevassa oikeuskäytännössä on arvioitu asiakirjapyyntöä, joka kohdistui rajoittamattomaan aikaan ja kaikkiin niihin työttömyyskassan päätöksiin, jotka sisälsivät tietynlaisen asiaratkaisun. Pyyntöä ei pidetty vallinneissa olosuhteissa siten yksilöitynä, että viranomaisen olisi voitu edellyttää selvittävän asiakirjapyyntönsä kohde. Arviointiin vaikutti rajoittamattoman ajan lisäksi muun muassa myöntöpäätösten suuri määrä sekä se, että tietynlaisen asiaratkaisun sisältämät myöntöpäätökset jouduttaisiin hakemaan erikseen muista myöntöpäätöksistä (KHO 6.9.2007/2254). Julkisuuslakia edeltänyttä lakia koskevassa oikeuskäytännössä olemassa olleisiin asiakirjoihin kohdistunutta kahden vuoden ajanjakson kattanutta pyyntöä on taas pidetty riittävän yksilöitynä (KHO 1995-A-9, taltio 2883).

Julkisuuslakia edeltäneen lain tulkintaa koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 1991-A-5) on katsottu yksilöinnin olleen riittävä, kun hakija oli pyytänyt jäljennökset kunnan viranomaisessa tehtävistä rakennuslupapäätöksistä pyyntöä seuraavan vuosineljänneksen ajalta. Tiedonsaantia koskevan pyynnön kohteena voikin olla asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. Laillisuusvalvontakäytännössä on voimassa olevan lain osalta katsottu, että ei ole mahdollista esittää yleistettävissä olevaa tulkintaa siitä, kuinka kauan ennen asiakirjan valmistumista pyyntö voidaan esittää, jotta pyyntö voitaisiin katsoa riittävän yksilöidyksi (EOAK/6094/2019). Ennakollisen tietopyynnön toteuttamisen osalta on tapauskohtaisesti arvioitava sen riittävää yksilöintiä ottaen huomioon esimerkiksi se, ovatko pyynnön kohteena olevat tiedot tyypillisesti julkisia vai salassa pidettäviä ja asiakirjatuotannon määrä. Lain 16 §:n 5 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka perusteella viranomaisen voi kieltäytyä julkisen tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Ennakollisen tietopyynnön toteuttamisesta voisi kieltäytyä kyseisellä perusteella, jos lainkohdassa säädetyt edellytykset täyttyisivät.

Yksilöintivelvollisuus ei olisi yksin tietoja pyytävällä, vaan viranomaisen olisi asiarekisterin ja muiden hakemistojen avulla avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään ne asiakirjat, joiden sisällöstä hän haluaa tiedon. Tiedonhallintalain 28 §:ssä säädetään tiedonhallintayksikön velvoitteesta pitää yllä kuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä julkisuusperiaatteen toteuttamista varten. Kuvauksen tulee sisältää muun muassa tiedot tietojärjestelmistä, jotka sisältävät asiarekisteriin kuuluvia tai palvelujen tiedonhallintaan kuuluvia tietoja, tiedot tietojärjestelmien sisältämistä tietoineistoista tietoryhmittäin ja hakutekijöistä, joilla asiakirjoja on mahdollista hakea teknisesti viranomaisen asiarekisteristä tai tietojärjestelmistä. Lainkohdassa asiarekisterillä tarkoitetaan tiedonhallintalain 25 §:ssä tarkoitettua asiarekisteriä. Muilla hakemistoilla tarkoitetaan asiarekisterin ulkopuolella olevia muita viranomaisen rekistereitä, tietojärjestelmiä, tietovarantoja ja luetteloita, joista tietoja on saatavilla. Asiakirjajulkisuuskuvauksella voidaan keskeisesti avustaa tiedon pyytäjää yksilöimään tietopyyntönsä. Tässä laissa tarkoitettun tietopyynnöllä toteutettavan tiedonsaantioikeuden lisäksi hallintolain 8 §:ssä on säädetty erillisestä viranomaisen velvollisuudesta antaa toimivaltansa rajoissa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Säännös mahdollistaa sen, että viranomaisen ja tiedon pyytäjä käyvät keskustelua pyynnön yksilöimiseksi ja viranomaisen voi avustaa tiedon pyytäjää esimerkiksi ehdottamalla tietopyyntöön rajauksia tai tarkennuksia. Jos tiedon pyytäjä haluaa tietoja useammasta asiakirjasta, joka edellyttää viranomaiselta tietojen yhdistelyä ja uuden asiakirjan laatimista, ehdotettu 24 § mahdollistaa uuden asiakirjan laatimisen.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin tiedon pyytäjän henkilöllisyyden selvittämisestä ja tietopyynnön perustelemisesta. Tietoja pyytävän henkilöllisyyden selvittämisessä olisi sama lähtökohta kuin voimassa olevassa laissa. Viranomaisella ei ole lähtökohtaisesti oikeutta vaatia asiakirjasta tietoa pyytävän henkilöllisyyden selvittämistä tai pyynnön perustelemistä. Nämä tiedot on kuitenkin annettava viranomaiselle, jos henkilöllisyyden selvittäminen tai pyynnön perusteleva on välttämätöntä sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjasta tai viranomaiselle säädetyh harkintavallan käyttämiseksi. Voimassa olevassa laissa kynnys lisätietojen antamiselle on asetettu tietojen välttämättömyyden sijaan niiden tarpeellisuuden tiedonsaantioikeuden selvittämiseksi tai viranomaisen harkintavallan käyttämiseksi. Jatkossa tietoja voitaisiin edellyttää ainoastaan silloin, kun ne ovat välttämättömiä edellä mainittujen perusteiden kannalta.

Laillisuusvalvontakäytännössä on kiinnitetty huomiota tiedonhallintalain 26 §:ssä säädetyn asiakirjan lähettäjän rekisteröimistä koskevan velvoitteen ristiriitaan suhteessa julkisuuslain lähtökohtaan, jonka mukaan tiedon pyytäjän ei lähtökohtaisesti tarvitse ilmoittaa henkilöllisyyttään. (EOAK/4051/2020) Lain mukaisen tietopyynnön toteuttamiseksi henkilöllisyyden selvittäminen voi olla tarpeen erityisesti pyynnön toteuttamiseen liittyvien maksujen perimiseksi. Lähtökohdan tulisi kuitenkin edelleen olla, että tiedonpyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään. Tämän lain 2 momentti olisi erityissäännös suhteessa edellä mainittuun tiedonhallintalain asiakirjan lähettäjän tai asiamiehen rekisteröimistä koskevaan veloitteeseen. Momentissa säädettäisiin selkeyden vuoksi nimenomaisesti siitä, että asiarekisteriin ei tiedonhallintalain 26 §:stä poiketen tarvitse rekisteröidä asian vireillepanijaa, jos tiedonpyytäjällä ei tämän momentin mukaan ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään. Tietopyyntöä koskevassa asiassa tietopyynnön tekijästä voitaisiin rekisteröidä asiarekisteriin esimerkiksi anonyymi lyhenne.

Maksun perimisen ohella viranomaisen asiakirjasta tietoa pyytävän henkilöllisyyden selvittäminen tulee kysymykseen lähinnä silloin, kun pitää varmistaa, onko tiedon pyytäjällä asianosaisen oikeus tiedon saamiseen. Pyyntö voidaan edellyttää perusteluja tai henkilöllisyyden selvittämistä sen arvioimiseksi, onko olemassa ehdotetun lain 10 §:n mukaiset edellytykset luvan myöntämiselle tietojen saamiseksi salassa pidettävästä asiakirjasta. Pynnön perusteleva saattaa olla tarpeen myös sen selvittämiseksi, onko toisella viranomaisella oikeus ehdotetun lain 34 §:n perusteella saada tieto asiakirjasta.

Pykälän 3 *momentti* koskee niitä tilanteita, joissa tietoja pyytävällä on velvollisuus antaa selvitys pyyntönsä perusteeksi. Tiedon pyytäjän on momentin mukaan ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää, jos pyyntö koskee salassa pidettävää tietoa tai tietoa, joka voidaan antaa vain tietyin edellytyksin. Esimerkiksi salassa pidettävien tietojen luovuttaminen 36 §:n nojalla tieteellistä tutkimusta varten edellyttää tarkempia tietoja käyttötarkoituksesta ja selvitystä tietojen

suojaamista koskevista järjestelyistä. Momentti ei siten koski tavanomaisia tiedonluovutustilanteita, joissa julkisia henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja luovutetaan 15 §:n nojalla. Erityislainsäädännössä voidaan kuitenkin esimerkiksi säätää toiselle viranomaiselle oikeus saada tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista siten, ettei tämän pykälän mukainen ilmoittamisvelvollisuus tule sovellettavaksi.

Tiedon pyytämisestä viranomaisen asiakirjasta, joka sisältää julkisia henkilötietoja, eli sellaisia henkilötietoja, joita ei ole säädetty salassa pidettäväksi, säädettäisiin tyhjentävästi lain 15 §:ssä. Näin ollen edellytykset sille, milloin tietopyynnön tekijän tulee selvittää henkilöllisyytensä tai perustella pyyntönsä tilanteissa, joissa tieto pyydetään julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta, määräytyisivät 14 §:n sijaan 15 §:n erityisten edellytysten mukaisesti.

15 §. *Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta.*

Pykälässä säädettäisiin menettelysäännöksistä tiedon pyytämiseksi julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Pykälän tarkoituksena on sovittaa yhteen viranomaisen asiakirjassa olevien henkilötietojen julkisuus henkilötietojen suoja koskevien vaatimusten kanssa sellaisten henkilötietojen osalta, joita ei ole säädetty salassa pidettäväksi. Säännöksessä on keskeisesti kyse yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran puitteissa annettavasta sääntelystä, jolla sovitetaan yhteen viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja. Asetuksen mahdollistamaa liikkumavaraa ja sen käyttämistä on kuvattu tarkemmin jaksossa 10.3.

Voimassa olevassa laissa julkisten henkilötietojen luovuttaminen julkisuuslain perusteella on keskeisesti sovitettu yhteen tietosuojasääntelyn vaatimusten kanssa julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetyllä henkilötietojen luovuttamista koskevalla tiettyihin asiakirjan antamistapoihin ja henkilörekisterin käsitteeseen kiinnittyvällä rajoituksella. Jos henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamista koskeva ratkaisu koski voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla ainoastaan henkilörekisterissä tai ylipäätään rekisterissä olevia julkisia henkilötietoja, tarjoaisi se ainoastaan hyvin rajallisen ratkaisun julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittamista koskeviin kysymyksiin. Lisäksi henkilörekisterillä ei ole enää samanlaista käsitteellistä vastinetta tietosuojasääntelyssä kuin aiemmin henkilötietolaissa. Tietojen antamistapojen erotteluun perustuva rajoitus on myös menettänyt merkitystään digitalisaation myötä, koska viranomaisen voi olla käytännössä vaikeaa tietää, tallennetaanko esimerkiksi suullisesti annettuja tietoja. Myös siitä varmistuminen, että tietoja ei tallennettaisi esimerkiksi valokuvaamalla, voi olla vaikeaa. Tällä tavoin tallennettuja tietoja on myös entistä helpompi käyttää. Näin ollen on perusteltua laajentaa yhteensovittamisen sääntelykohde koskemaan laajemmin henkilötietoja erottelematta myöskään erilaisia antamistapoja. Voimassa olevan lain 16 §:n 3 momentista on poikettu erityissäännöksiin ja myös tästä ehdotetusta yhteensovittamisen perusratkaisusta olisi mahdollista poiketa erityislaeilla.

Henkilötiedon käsite määritellään yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa. Asetuksessa henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön (rekisteröityyn) liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Henkilötiedolla tässä laissa tarkoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti määritettyjä henkilötietoja. Käsite on laaja ja kattaa esimerkiksi auton rekisterinumeron tai IP-osoitteen ja voi kattaa myös esimerkiksi sellaisia tietoja, jotka muutoin ovat luonteeltaan ympäristötietoja.

Koska voimassa olevasta laista poiketen luovutusrajoituksessa sääntelykohteena olisi myös muut kuin viranomaisen henkilörekisteristä annettavat henkilötiedot, laajenisi ehdotettu uusi henkilötietoja koskeva luovutusrajoitus koskemaan laajempaa joukkoa henkilötietoja kuin voimassa olevassa laissa. Koska henkilötiedon käsite tietosuoja-sääntelyssä on laaja ja henkilörekisterin käsitteestä luovuttaisiin, tulee julkisuusperiaatteen kannalta varmistaa, että henkilötietojen suojan vuoksi tiedon luovuttamista julkisesta henkilötiedosta rajoittava ratkaisu on oikeasuhtainen ja ottaa huomioon sekä tietosuojan että julkisuusperiaatteen turvaten molempien oikeuksien mahdollisimman täysimääräisen toteutumisen.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan pyydetessä asiakirjaa, joka sisältää julkisia henkilötietoja, tiedon pyytäjän on viranomaisen pyynnöstä ilmoitettava henkilötietojen käyttötarkoitus ja muut sellaiset tiedot, joita viranomainen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedonsaajalla henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukaan oikeus käsitellä tietoja. Viranomainen voisi pyytää edellä mainittuja tietoja kuitenkin ainoastaan *1 momentin* 1 kohdan mukaan, jos kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta tai *1 momentin* 2 kohdan mukaan, jos pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuoja-sääntelyn mukaista lailista perustetta. Luetelmakohtien mukaisista ehdoista vähintään toisen tulee täytyä, jotta viranomainen voisi pyytää tiedon pyytäjältä lisätietoja pyynnön käsittelemiseksi silloin, kun pyydetty asiakirja sisältää julkisia henkilötietoja.

Ehdotettu sääntelyratkaisu ei enää perustuisi voimassa olevan lain tavoin tiedonsaantioikeuden erotteluun asiakirjan antamistavan perusteella. Voimassa olevassa laissa oleva henkilörekisteristä annettavien henkilötietojen luovutusrajoitus laajenisi siis kattamaan myös tilanteita, joissa henkilötiedot annetaan nähtäväksi viranomaisen luona tai suullisesti. Tietojen luovuttaminen sähköisesti lienee nykyisin yleisin tietojen antotapa.

Voimassa olevasta sääntelystä poiketen henkilötietojen luovuttaminen kopiona, tulosteena tai sähköisesti ei edellyttäisi lähtökohtaisesti sen selvittämistä, olisiko tiedonsaajalla henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää pyytmiään henkilötietoja. Viranomaisen tulisi kuitenkin pyynnön perusteella arvioida, onko pyynnön kohteena henkilötietoja, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta. Lisäksi viranomaisen tulisi arvioida, syntyykö pyynnön perusteella perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuojasääntelyn mukaista laillista perustetta. Jos edellä mainituista edellytyksistä toinen tai molemmat täyttyvät, viranomaisen voisi pyytää tiedon pyytäjää ilmoittamaan henkilötietojen käyttötarkoituksen ja kaikki muut sellaiset tiedot, joita viranomaisen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedonsaajalla henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukaan oikeus käsitellä tietoja. Viranomaisen voisi niin ikään joutua joissakin tilanteissa selvittämään, käsiteltäisiinkö tietoja henkilökoh-taiseen tarkoitukseen, jolloin käsittely kuuluisi tietosuojasääntelyssä tarkoitetun ns. kotitalouspoikkeuksen alaan. Käyttötarkoituksen ohella pyydettäviä tietoja voisi olla esimerkiksi tiedon pyytäjän henkilöllisyys tai tieto siitä, onko tiedon pyytjä oikeushenkilö vai luonnollinen henkilö, harjoittaako pyytjä taloudellista toimintaa tai sellaiset tiedot tiedon pyytäjän asuinpaikasta tai olinpaikasta, joiden perusteella voitaisiin arvioida, tapahtuisiko henkilötietojen käsittely Euroopan unionin alueella vai sen ulkopuolella. Säännös muodostaisi poikkeuksen 14 §:n 2 ja 3 momenteissa säädetyistä yleissäännöksistä, jotka määrittävät missä tilanteissa on mahdollista pyytää tiedon pyytäjää esittämään henkilöllisyytensä tai perustelemaan pyyntönsä.

Arvioitaessa sitä, milloin kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä, tulisi ottaa huomioon pyydettyjen tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta. Henkilötietojen väärinkäyttämiseen liittyvät riskit ovat kasvaneet voimassa olevan lain säätämisen jälkeen. Vaikka on täysin mahdollista, että tiedon pyytäjällä olisi henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn perustuva käsittelyoikeus myös laajaan määrään henkilötietoja, liittyy henkilötietojen laajaan luovuttamiseen lähtökohtaisesti enemmän riskejä kuin yksittäisten tietojen luovuttamiseen ja tämän vuoksi olisi perusteltua, että ennen laajaa henkilötietojen luovutusta arvioitaisiin tietojen käyttötarkoitusta ja sen yhteensopivuutta tietosuojasääntelyn kanssa. Myös luovutettavien henkilötietojen luonne ja merkitys yksityiselämän suojan kannalta tulisi ottaa huomioon arvioitaessa tarvetta selvittää henkilötietojen käyttötarkoitusta. Esimerkiksi lapsiin tai muihin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin liittyvät julkiset henkilötiedot voisivat olla laadultaan tai merkitykseltään sellaisia, joiden käsittelyyn voidaan arvioida liittyvän erityisiä riskejä momentissa tarkoitettulla tavalla. Toisaalta esimerkiksi tieto siitä, ketkä hoitavat viranomaistehtäviä tai luottamustehtäviä viranomaisessa ja missä virka-asemassa tai tehtävässä henkilö kyseistä tehtävää hoitaa, kuuluu julkisuusperiaatteen ydinalueelle. Erityisesti näiden tietojen julkisuus mahdollistaa muun muassa julkisen vallan käytön valvomisen lain 2 §:n tarkoituksen mukaisesti. Tämän vuoksi edellä mainittuihin

tietoihin ei ole perusteltua liittää erityisiä tietoja suojaavia toimia ja käyttötarkoituksen tiedustelua, vaan nämä tiedot olisivat aina saatavissa suoraan viranomaiselta, ellei tietojen luovuttamiselle ole muualla laissa säädetty rajoituksia.

Erityisen riskin sisältävien tietojen arvioinnin ei tulisi lähtökohtaisesti kiinnittyä kategorisesti tietentyyppeihin henkilötietoihin, vaan huomioitavaksi tulisi aina myös laajempi konteksti, johon henkilötiedot kulloinkin liittyvät. Esimerkiksi viranomaisen asiakirjaan sisältyvien julkisten kotiosoitteita koskevien tietojen voidaan lähtökohtaisesti olettaa tietojen, joiden käsittelyyn ei liity erityisiä riskejä. Jos tiedot olisivat osa esimerkiksi varhaiskasvatusta koskevia asiakirjoja, voidaan tietojen luovuttamiseen kuitenkin joissakin tilanteissa arvioida liittyvän erityisiä riskejä. Kotiosoitteiden luovuttamiseen, siltä osin kuin ne ovat julkisia ja sisältyvät viranomaisen asiakirjaan, voidaan arvioida liittyvän erityisiä riskejä myös silloin, jos tietopyynnön yhteydessä on aihetta epäillä, että osoitetta tullaan käyttämään esimerkiksi toimintaan, jossa toimija yleisen tietoverkon avulla pyrkii saamaan aikaan henkilöön tämän työtehtävien tai yhteiskunnallisten tehtävien vuoksi kohdistuvaa tietoverkossa tapahtuvaa järjestelmällistä häirintää, uhkaa tai painostusta tai henkilöön muutoin kohdistuu muita tiedossa olevia uhkia.

Viranomaisen voi lisäksi pyytää ilmoittamaan henkilötietojen käyttötarkoituksen, jos pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuojasääntelyn mukaista laillista perustetta, vaikka kyse ei olisikaan henkilötiedoista, joiden käsittelyyn sisältyisi yllä kuvatulla tavalla erityinen riski. Lähtökohtaisesti viranomaisen on pelkän asiakirjapyynnön perusteella haastavaa arvioida sitä, onko pyytäjällä tietosuojasääntelyn mukainen käsittelyperuste tiedoille. Jos kuitenkin asiakirjapyynnön perusteella heräisi perusteltu epäily siitä, että käsittelyperustetta ei olisi, voisi viranomaisen pyytää ilmoittamaan tietojen käyttötarkoituksen. Käyttötarkoituksen arvioinnin mahdollisuus on perusteltua liittää sellaisiin tilanteisiin, joissa pyynnöstä selkeästi ilmenee sellaisia seikkoja, joiden perusteella tiedon pyytäjän oikeus käsitellä luovutettavia tietoja asettuu kyseenalaiseksi. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, kun pyynnön kohteena on sinänsä tavanomaisia julkisia henkilötietoja, mutta pyynnöstä ilmenee, että tiedot todennäköisesti tulisivat luovutetuiksi Euroopan unionin ja näin ollen yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ilman tietosuojasääntelyssä, eli erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen V luvussa tarkoitettua perustetta, tai tulisivat julkaistuksi yleisessä tietoverkossa ilman laillista perustetta. Jotta käyttötarkoitusta voidaan tiedustella, pyynnöstä tulisi kuitenkin perustellusti herätä epäily siitä, että luovutettujen tietojen käsittelylle ei olisi perustetta. Säännös on tarpeellinen erityisesti sellaisten tilanteiden vuoksi, joissa pyynnöstä olisi hyvin selkeästi nähtävissä, että tietojen luovuttaminen voisi johtaa tietosuojasääntelyn vastaiseen tietojen käsittelyyn. Ehdotetussa sääntelyssä mahdollisuus selvittää tarkemmin henkilötietojen käsittelytarkoitus kiinnittyy erityisesti pyydettyjen henkilötietojen käsittelyyn liittyviin erityisiin riskeihin. Tämän lisäksi tulisi olla

mahdollisuus selvittää käyttötarkoitus myös sellaisissa tilanteissa, joissa pyynnön kohteena oleviin tietoihin ei sinänsä sisältyisi erityistä riskiä, mutta joiden osalta pyynnöstä olisi selvästi pääteltävissä, että tietosuojasääntelyn mukaista käsittelyperustetta tiedoille ei olisi.

Henkilötietoa ei saisi *2 momentin* mukaan luovuttaa, jos on ilmeistä, että pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella. Tiedon pyytäjän oikeutta käsitellä pyytämäänsä henkilötietoja arvioitaisiin suhteessa henkilötietojen suoja koskevassa lainsäädännössä säädettyyn. Käyttötarkoitusta ja käsittelyperusteen olemassaoloa arvioitaisiin erityisesti tietopyynnön yhteydessä annettujen tietojen perusteella, mutta arviossa voitaisiin huomioida myös viranomaisella jo olemassa olevat tiedot. Oikeus käsitellä henkilötietoja määräytyy keskeisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädettyjen käsittelyperusteiden mukaisesti. Lisäksi asetusta täydentävässä kansallisessa sääntelyssä, eli tietosuojalaissa, on tiettyjä käsittelyperusteita täsmentävää sääntelyä. Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä säädetään erikseen rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanemiseksi säädetyllä lailla. Kyseisen lain 4 S:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta mainitun lain soveltamisalalla.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa henkilötietojen lailliset käsittelyperusteet on määritelty suhteellisen yleisellä tasolla. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy: a) rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten; b) käsittely on tarpeen sellaisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi, jossa rekisteröity on osapuolena, tai sopimuksen tekemistä edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä; c) käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääntövelvoitteen noudattamiseksi; d) käsittely on tarpeen rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi; e) käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi; f) käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, paitsi milloin henkilötietojen suoja edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut, erityisesti jos rekisteröity on lapsi. Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetty rekisterinpitäjän oikeutettuun etuun liittyvä henkilötietojen käsittelyperuste on muutoilultaan avoin ja muita perusteita täydentävä käsittelyperuste. Se, milloin etu voidaan katsoa kyseisen perusteen nojalla oikeutetuksi, saadaan selville niin kutsutulla tasapainotestillä. Siinä rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen intressiä punnitaan rekisteröidyn intressejä ja perusoikeuksia vasten. Oikeutettu etu voi olla olemassa esimerkiksi silloin, kun rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on jokin merkityksellinen suhde. Se tarkoittaa, että rekisteröity on esimerkiksi rekisterinpitäjän asiakas tai rekisterinpitäjän alaisuudessa toimiva työntekijä.

Tietosuojalain 4 §:ssä säädetään yleislain tasolla tarkemmin siitä, milloin henkilötietoja saa käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, eli yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterin pitäjälle kuuluvan julkisen valan käyttämiseksi. Näitä tilanteita ovat seuraavat: 1) kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä sekä niiden hoitoa julkisyhteisössä, elinkeinoelämässä, järjestötoiminnassa tai muussa vastaavassa toiminnassa kuvaavista tiedoista siltä osin kuin käsittelyn tavoite on yleisen edun mukainen ja käsittely on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden; 2) käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi; 3) käsittely on tarpeen tieteellistä tai historiallista tutkimusta taikka tilastointia varten ja se on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden; tai 4) henkilötietoja sisältävien tutkimusaineistojen, kulttuuriperintöaineistojen sekä näiden kuvailutietoihin liittyvien henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksessa on tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin nähden. Lisäksi kansallisesti useissa erityislaeissa on säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen määrittämässä puitteissa tarkemmin siitä, milloin henkilötietoja saa käsitellä erityisesti asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitetuilla perusteilla.

Viranomaisen tulisi arvioida pyytämiensä tai viranomaisella olevien muiden tietojen perusteella sitä, onko tiedon pyytäjällä laillinen käsittelyperuste tiedoille. Mikäli on ilmeistä, ettei tiedon pyytäjällä ole henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella oikeutta käsitellä tietoja, viranomainen ei voi luovuttaa pyydettyjä henkilötietoja pyytäjälle, vaikka ne olisivatkin julkisia. Viranomaiselta ei kuitenkaan edellytetä varmistumista tai seurantaasiitä, miten tiedon pyytäjä myöhemmin käsittelee henkilötietoja ja onko käsittely yhteensopivaa tietosuojasääntelyn kanssa. Viranomainen arvioisi tietopyyntöä käsitellessään sillä olevien tietojen perusteella, onko ilmeistä, että käsittelyperuste puuttuu.

Tiedon pyytäjän suorittamaan myöhempään henkilötietojen käsittelyyn kohdistuu tietosuojasääntelyn mahdollistamat valvontakeinot ja seuraamukset sekä viime kädessä rikoslain sääntely. Rekisterinpitäjän suorittamaa käsittelyä valvoisi yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu valvontaviranomainen. Kansallisen tietosuojalain 8 §:n mukaan valvontaviranomaisena Suomessa toimii tietosuojavaltuutettu.

Perusoikeuskirjan 8 artiklan ja yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Annettaessa henkilötietoja viranomaisen asiakirjoista tai henkilörekistereistä julkisuuslain nojalla, ei henkilötietojen myöhempi käyttö välttämättä vastaa henkilötietojen alkuperäistä käyttötarkoitusta. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen on siten lähtökohtaisesti välttämätöntä julkisuusperiaatteen huomioimiseksi. Suoraan sovellettavan yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklassa säädetään rekisteröidylle toimitettavista

tiedoista, kun henkilötietoja kerätään rekisteröidyltä. Asetuksen 14 artiklassa taas säädetään rekisteröidylle toimitettavista tiedoista, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä. Asetuksen 13 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ja 14 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään rekisterinpitäjän velvollisuudesta informoida rekisteröityä henkilötietojen vastaanottajista. Viranomaiselle luovutettujen henkilötietojen mahdollisen edelleen luovuttamisen ennakoitavuuden varmistamiseksi rekisterinpitäjänä toimiva viranomaisvoisi osana yleisen tietosuoja-asetuksen informointivelvoitetta antaa rekisteröidylle olennaisimmat tiedot henkilötietojen luovutusmahdollisuuksista tämän lain mukaisten tietopyyntöjen perusteella.

Yleistä tietosuoja-asetusta ei sen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitaloutta koskevassa toiminnassa. Mikäli tiedon pyytjä ilmoittaa pyytämänsä tietojen käyttötarkoitukseksi henkilökohtaisen tarkoituksen, voidaan tiedot antaa, koska riskiä tietosuoja sääntelyn vastaisesta käsittelystä ei ole tilanteessa, jossa yleistä tietosuoja-asetusta ei sovelleta. Tämä koskisi myös tilanteita, joissa tietoja luovutettaisiin henkilökohtaiseen käyttötarkoitukseen yleisen tietosuoja-asetuksen alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle. Yleisen tietosuoja-asetuksen V luvussa tarkoitettuja perusteita tietojen luovuttamisesta Euroopan unionin ulkopuolelle ei sovellettaisi, koska henkilötietojen käsittely henkilökohtaiseen tarkoitukseen rajautuu jo 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Jos tiedot julkaistaan esimerkiksi internetissä myöhemmin, ei ns. kotitalouspoikkeus kuitenkaan välttämättä enää sovellu. Tällöin sovellettavaksi tulevat henkilötietojen käsittelyä koskevat tietosuoja sääntelyistä seuraavat velvoitteet (Ks. esimerkiksi tuomio 6.11.2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 85 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelystä muun muassa journalistisia tarkoituksia varten ja edellytetään poikkeusten säätämistä kansallisesti muun muassa kyseistä tarkoitusta varten. Tietosuojalain 27 §:n 1 momentissa on kansallisesti säädetty siitä, että sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden turvaamiseksi henkilötietojen käsittelyyn ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten tai akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten ei sovelleta muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen käsittelyperusteita koskevaa 6 artiklaa. Koska yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista käsittelyperustetta edellyttävää säännöstä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn edellä mainituissa tarkoituksissa, voidaan julkiset henkilötiedot luovuttaa kyseisiin tarkoituksiin ilman käsittelyperusteen olemassaolon tarkempaa arviointia.

Arvioidessaan julkisia henkilötietoja sisältävään asiakirjaan kohdistuvaa tietopyyntöä viranomaisen on 1 §:stä seuraavista syistä huolehdittava siitä, että henkilötietojen julkisuutta ei rajoiteta enempää kuin tietosuojan toteuttamiseksi on välttämätöntä. Tämä vaatimus tulee huomioida erityisesti silloin, kun viranomaisarvioi 15 §:n 1 momentin mukaisesti, onko pyynnön kohteena sellaiset henkilötiedot, joiden käsittelyyn sisältyy

erityisiä riskejä tai onko pyyntö muutoin sellainen, että pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuojasääntelyn mukaista laillista perustetta. Lisäksi vaatimus tulee huomioida, kun viranomainen käyttötarkoitusta ja muita sillä olevia tietoja vasten arvioi tämän momentin perusteella sitä, onko ilmeistä, että pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukaan.

Voimassa olevassa laissa julkisten henkilötietojen luovutus henkilörekisteristä myös viranomaisten välillä on lähtökohtaisesti perustunut julkisuuslain 16 §:n 3 momentista seuraavaan oikeuteen saada henkilötieto esimerkiksi sähköisessä muodossa, kun viranomaisella on tietosuojasääntelyn perusteella oikeus käsitellä kyseessä olevia henkilötietoja. Jos viranomainen pyytää toiselta viranomaiselta henkilötietoja, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen määrä, luonne ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta, voisi myös toinen viranomainen pyytää ilmoittamaan henkilötietojen käyttötarkoituksen. Henkilötietoa ei saisi luovuttaa, jos tiedon pyytäjän ilmoittamien tietojen perusteella on ilmeistä, että pyytävällä viranomaisella ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukaan. Tällainen tilanne voisi olla käsillä, jos toinen viranomainen pyytäisi sinänsä julkisia henkilötietoja, mutta viranomaiselle ei olisi laissa säädetty sellaista tehtävää, jossa kyseisiä tietoja voitaisiin tarvita, eli yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu lakisääteisen velvoitteen noudattamista koskeva käsittelyperuste puuttuisi. Tietosuojalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa on kuitenkin säädetty siitä, että henkilötietoja saa käsitellä, kun käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisten toimesta tapahtuva henkilötietojen käsittely silloin, kun oikeutta käsittelyyn ei voida suoraan johtaa viranomaista koskevasta tehtävä- ja toimivaltasäännöksestä eikä mahdollisesta yksityiskohtaisemmasta erityissääntelystä (HE 9/2018 vp, s. 79). Näin ollen tiedot pyytävän viranomaisen oikeus käsitellä pyytämäänsä tietoja voi lakisääteisen velvoitteen puuttuessa perustua tietosuojalain edellä mainittuun täsmentävään perusteeseen. Lisäksi käsittely voisi perustua myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan liikkumavaran puitteissa annettuun erityislainsäädäntöön.

Pykälässä säädetty erityiset velvoitteet määrittäisivät nimenomaan tiedonsaantioikeutta asiakirjasta. Tämän lisäksi tiedonhallintalaista seuraa muita yksityiselämää ja henkilötietoja suojaavia velvoitteita viranomaisten välisille tietojen luovutuksille tietyillä antotavoilla, eli silloin kun tarkoitus on avata tiedonhallintalain 22 §:ssä tarkoitettu tekninen rajapinta tai tiedonhallintalain 23 §:ssä tarkoitettu katseluyhteys viranomaisten välille. Lisäksi tiedonhallintalain 24 §:ssä säädetään tietoaineistojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin siitä, että tämän lain nojalla luovutettujen henkilötietojen käsittelyyn markkinointiin, mielipide- tai markkinatutkimukseen on oltava rekisteröidyn suostumus, ellei muualla laissa toisin säädetä. Tiedon pyytjä ei näin ollen voisi käyttää tämän lain perusteella saamiaan henkilötietoja esimerkiksi markkinointitarkoituksiin ilman suostumusta. Voimassa olevan lain 16 §:n 3 momentissa säädetään siitä, että henkilötietoja saa luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa. Koska henkilötietojen luovuttamisen edellytyksenä ei lähtökohtaisesti olisi luovutettujen tietojen käyttötarkoituksen selvittäminen, tulisi markkinointiin ja mielipide- tai markkinatutkimuksiin liittyvästä henkilötietojen luovuttamisesta ja käsittelystä säätää jatkossa muulla tavoin.

Voimassa olevan lain perusteluissa on katsottu, että kaupalliset tarkoitukset ovat julkisuuslain toteuttamisen kannalta vieraita. Vaikka tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien tarkoituksena ei lain 2 §:n 2 momentin mukaan ole nimenomaisesti esimerkiksi edistää tietojen uudelleenkäyttöä, ei laki kuitenkaan lähtökohtaisesti rajoita laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien perusteella saatujen tietojen uudelleenkäyttöä myös kaupallisiin tarkoituksiin. Tästä syystä on pidetty tarpeellisena säätää erityinen rajoitus tämän lain perusteella luovutettujen henkilötietojen käyttämiseksi markkinointitarkoituksiin. Ehdotettu 3 momentissa tarkoitettu sääntely koskisi ainoastaan niitä markkinointitilanteita, joissa markkinointi taikka mielipide- tai markkinatutkimuksen tekeminen perustuisi tämän lain perusteella luovutettuihin henkilötietoihin. Yleisemmin henkilötietojen käsittelystä suoramarkkinointia ja sähköistä suoramarkkinointia varten säädetään muualla lainsäädännössä. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä vastustamisoikeudesta suoramarkkinointia varten tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn on säädetty yleisen tietosuojasetuksen 21 artiklassa. Sähköisen suoramarkkinoinnin ehtoista on säädetty sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 24 luvussa.

Voimassa olevassa laissa on asetettu erityisiä ehtoja tietojen luovuttamiselle nimenomaan suoramarkkinointitarkoituksiin. Sähköinen suoramarkkinointi tarkoittaa automatisoitujen soittojärjestelmien, telekopioiden, sähköposti-, teksti-, ääni- tai kuvaviestien avulla toteutettua suoramarkkinointia. Perinteistä suoramarkkinointia on esimerkiksi puhelimitse tai kirjeitse toteutettu suoramarkkinointi. Suoramarkkinoinnin sijaan laissa ehdotetaan käytettäväksi markkinoinnin käsitettä, joka kattaisi niin sähköisen kuin perinteisen suoramarkkinoinnin ja sen lisäksi esimerkiksi eri palveluissa tapahtuvan kohdennetun markkinoinnin. Viranomaiselta julkisuuslain perusteella saatujen henkilötietojen hyödyntämiseen osana toimia, joilla markkinointia kohdennettaisiin tietyille henkilölle tai henkilöryhmälle tulisi näin ollen olla rekisteröidyn suostumus. Markkinoinnin tavat ovat muuttuneet ja perinteisen ja sähköisen suoramarkkinoinnin sijaan erityisesti erilaisilla sähköisillä alustoilla

tapahtuva kohdennettu markkinointi on yleistynyt. Suostumusta edellytettäisiin markkinointiin, joka kohdistuu rekisteröityyn, jonka tiedot on luovutettu ja myös muille tahoille kuin rekisteröidylle kohdennettuun markkinointiin.

Henkilötietojen luovuttamisesta suoramarkkinointiin ja mielipide- tai markkinatutkimuksiin on säädetty erikseen erityislaeissa. Esimerkiksi laissa Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä (419/2011) on mahdollistettu viranomaisen hallussa olevien tiettyjen henkilötietojen luovuttaminen suoramarkkinointitarkoituksiin, eikä tällä sääntelyllä vaikutettaisi näiden erityissäännösten soveltamiseen.

Momentissa todettaisiin, että suostumukseen perustuvasta käsittelystä säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään henkilötietojen käsittelyn olevan lainmukaista silloin, kun rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Suostumuksen määritelmästä säädetään asetuksen 4 artiklan 11 kohdassa. Asetuksen 7 artiklassa säädetään tyhjentävästi suostumuksen edellytyksistä. Momentissa suostumuksella tarkoitettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista suostumusta. Momentin sääntely käytännössä poissulkisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa tarkoitetun muun kuin 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun käsittelyperusteen käyttämisen momentissa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn perusteena. Tyypillisesti suoramarkkinoinnissa tietojen käsittelyperusteena on 6 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettu oikeutettu etu. Viranomaisilta saatujen henkilötietojen käsittely momentissa mainittuihin tarkoituksiin olisi perusteltua kuitenkin rajoittaa suostumukseen perustuvaan käsittelyyn, koska oikeutettu etu soveltuisi huonosti käsittelyperusteeksi tilanteessa, jossa tiedot luovutetaan ilman, että rekisteröity voi kohtuudella odottaa henkilötietojen keruun ajankohtana ja sen yhteydessä, että henkilötietoja voidaan käsitellä momentissa tarkoitettua tarkoitusta varten (vrt. yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 47 kappale). Suostumuksen hankkimisesta ja suostumukselle säädettyjen edellytysten täyttymisestä vastaisi tiedonsaaja.

Jos tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettussa menettelyssä käy ilmi, että luovutettavia tietoja on tarkoitus käyttää markkinointiin tai muihin tässä momentissa viitattuihin tarkoituksiin, viranomaisen tulee arvioida 2 momentin mukaisesti, onko ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella. Tiedon pyytjä voi esittää käsittelyoikeutensa tueksi esimerkiksi suunnitelman, jonka mukaisesti momentissa tarkoitettuja suostumuksia tullaan keräämään. Jos käsittelyoikeuden tueksi ei esitetä minkäänlaista suunnitelmaa suostumusten keräämisestä, tulisi viranomaisen arvioida tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, onko kyseisessä tilanteessa ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella.

Rekisterinpitäjän suorittamaa käsittelyä ja suostumusta koskevien edellytyksien noudattamista valvoisi yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu valvontaviranomainen. Seuraamukset momentissa säädetyn veloitteen rikkomisesta, eli tietojen käsittelystä ilman suostumusta määräytyisivät yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraamuksista tilanteissa, joissa rikotaan asetuksen 5, 6, 7 ja 9 artiklassa tarkoitettuja käsittelyn perusperiaatteita mukaan lukien suostumuksen edellytyksiä.

16 §. Tiedon antamisesta päättäminen. Pykälä koskee viranomaisen toimivaltaa ja tehtäviä julkisuuden toteuttamista koskevan tietopyynnön käsittelyssä. Pykälä vastaisi keskeisesti voimassa olevan lain 14 §:ää, mutta säännöstä osin selkeytettäisiin ja täydennettäisiin. Tiedon antamisesta asiakirjasta päättäisi 1 momentin pääsäännön mukaan se viranomainen, jonka hallussa tai määräysvallassa asiakirja on. Tästä pääsäännöstä poikkeuksena olisivat 17 §:n 2 momentissa tarkoitettut tilanteet, joissa turvallisuusluokiteltuihin asiakirjoihin kohdistuvien tietopyyntöjen käsittely on keskitetty sille viranomaiselle, jolla on parhaimmat edellytykset arvioida asiakirjan julkisuutta. Myös muualla laissa on voitu säätää asiakirjan antamiseen liittyvästä toimivallasta 1 momentista poikkeavalla tavalla. Säännös vastaisi nykytilaa, mutta hallussa olemisen rinnalle on lisätty 6 §:n 2 momenttia vastaavalla tavalla viranomaisen määräysvaltaa koskeva kriteeri.

Pykälän 1 momentissa säilytettäisiin pääosin nykytilaa vastaava säännös, joka koskee kunnanvaltuuston tai aluevaltuuston oikeutta antaa hallintosäännöllä tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle tai hyvinvointialueen toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvalltaa viranhaltijalle. Säännöksen sanamuotoa yksinkertaistettaisiin suhteessa voimassa olevan lain muotoiluun siten, että siinä ilmaistaisiin kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän mahdollisuus hallintosäännössä määrätä tiedon antamista koskevan toimivallan siirtämisestä. Voimassa olevan lain mukaan valtuusto ei voi siirtää toimivaltaa suoraan määräämälleen viranhaltijalle, vaan se voi antaa hallintosäännössä toimielimelle oikeuden toimivallan siirtämiseen alaiselleen viranhaltijalle. Muutoksen myötä hallintosäännössä voitaisiin tarvittaessa myös suoraan siirtää toimivaltaa viranhaltijalle.

Lain 6 §:n 3 momentissa säädettäisiin siitä, että viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Toimeksiantotehtävää hoitava voi käytännössä olla toinen viranomainen tai yksityinen. Momentissa säädettäisiin erityissäännöksestä tiedon antamisesta päättämiseen näissä tilanteissa. Koska julkisuuslain soveltamisala laajenisi koskemaan julkisen hallintotehtävän hoitamista, nykytilaan nähden säännökseen lisättäisiin myös viranomaista avustavia julkisia hallinto-tehtäviä hoitavien osalta säännös, jonka mukaan näissä tilanteissa päätökset tämän lain

säännösten soveltamisesta tekisi avustettava viranomainen. Viranomaista avustavia julkisia hallintotehtäviä ovat esimerkiksi erilaiset viranomaisten tarkastuksissa avustavissa tehtävissä käytettävät tilintarkastajat, asiantuntijat ja muut sellaiset julkisia hallintotehtäviä hoitavat tahot, joiden tehtävä on luonteeltaan selkeästi viranomaista sen toimivallan käyttämisessä avustava. Pykälän 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää tai viranomaista avustavaa julkista hallintotehtävää suorittaessa taikka annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut tai avustettava viranomainen. Niissä tilanteissa, joissa toimeksiantotehtävää tai avustavaa julkista hallintotehtävää hoitava käsittelisi henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun, tulisi rekisterinpitäjänä toimivan viranomaisen ja sitä avustavan toimijan varmistua siitä, että yleisen tietosuojasetuksen 28 artiklassa säädetyt vaatimukset rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsitelijän välillä täyttyvät.

Lähtökohtana on ollut, että päätöksenteko julkisuussäännösten soveltamisesta säilyy viranomaisella esimerkiksi silloin, kun se ostaa palveluita muilta toimijoilta tai tehtävä on muutoin annettu viranomaisen toimeksiantona. Toimeksiantotehtävät eivät siten ole lain näkökulmasta yksityiselle toimijalle lailla tai lain nojalla annettuja julkisia hallintotehtäviä, joiden kuulumisesta lain soveltamisalaan säädettäisiin erikseen 5 §:ssä. Voimassa olevassa laissa on lähdetty siitä, että viranomainen voisi kuitenkin delegoida tiedon antamista koskevaa toimivaltaa, jolloin asian tulisi ilmetä toimeksiannosta laadittavista asiakirjoista. Tämän sisältöisestä julkisen vallan käyttämisestä koskevasta yleisestä delegointitoimivalta sopimuksin ei enää perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä ehdoteta säädettäväksi, koska julkisen vallan käytön ja siihen liittyvän toimivallan tulee perustua lakiin. Tarpeen mukaan toimivallan siirrosta voitaisiin säätää tapauskohtaisesti lailla perustuslain 124 §:stä seuraavat reunaehdot huomioiden.

Pykälän 2 momentti koskee viranomaisessa noudatettavaa menettelyä päätettäessä tiedon antamisesta. Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva tai muutoin viranomaisessa toimiva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Viranomainen voi määrittää kenelle tiedon antamista koskevat tehtävät kuuluvat esimerkiksi työjärjestyksessä, johtosäännössä tai muissa vastaavissa sisäisissä ohjeissa. Henkilöstöön kuuluvan ohella säännöksessä mainittaisiin muutoin viranomaisessa toimivat henkilöt. Ilmaisulla katettaisiin muun muassa toimitusjohtajat, jotka eivät ole osa viranomaisen henkilöstöä. Siltä osin kuin kyse on 5 §:n mukaan julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvalla yksityisellä toimijalla kohdistetusta tietopyynnöstä, ratkaisi päätöksentekotoimivalta vastaavalla tavalla lähtökohtaisesti siten, että pyynnön ratkaisisi ensi vaiheessa se työntekijä, jolle tehtävä on organisaatiossa annettu tai jolle se aseman tai tehtävien puolesta kuuluu.

Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on muun muassa määritelty laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut. Lisäksi mainitun lainkohdan mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on ajantasaiset ohjeet muun muassa tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta sekä tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista. Tiedon antaminen voi kuulua ilman erityistä määräystäkin viranomaisen henkilöstöön kuuluvan virkavelvollisuuksiin. Tässä asemassa henkilö on esimerkiksi silloin, kun tietoa pyydetään asiakirjasta, joka liittyy hänen parhailaan valmistelemaan asiaan. Usealla viranomaisen henkilöstöön kuuluvalla voi myös olla samaan aikaan velvollisuus antaa tieto samasta asiakirjasta. Viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle tietopyyntö on osoitettu, ei voi kieltäytyä käsittelemästä tietopyyntöä sillä perusteella, että se ei kuulu hänen tehtäviinsä, vaan hänellä on velvollisuus huolehtia siitä, että tietopyyntö siirretään viranomaisen sisällä sille, jonka tehtäviin se kuuluu.

Momenttiin lisättäisiin nykykäytäntöä vastaava säännös, jonka mukaan viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan kieltäytyttyä antamasta pyydettyä tietoa, voi tiedon pyytjä saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää sääntelyä, koska voimassa olevassa laissa tämä on ilmennyt ainoastaan epäsuorasti 14 §:n 3 momentin neuvontavelvoitteesta. Säännös koskisi myös tilannetta, jossa tieto annetaan, mutta se annetaan muussa kuin pyydetyssä muodossa. Tällöin ei ole kieltäytytty tiedon antamisesta, mutta antamistavalla saattaa kuitenkin olla vaikutusta tiedonpyytäjän etuihin ja oikeuksiin. Tämän vuoksi viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan vastauksesta on tarpeen saada tarvittaessa viranomaisen tekemä hallintopäätös, joka on valituskelpoinen. Tiedon antamistavoista säädetään lain 19 §:ssä.

Asia saatetaan viranomaisen ratkaistavaksi ilmoittamalla siitä viranomaiselle. Ilmoitukselle ei ole säädetty erityisiä muotovaatimuksia. Hallintolain 19 §:n mukaan lähtökohtana on kirjallinen ilmoittaminen, mutta viranomainen voi ottaa ilmoituksen vastaan myös suullisesti suostumuksellaan. Tyypillisesti ilmoituksen vastaanottaa ensivaiheen vastauksen antanut viranomaisen henkilöstöön kuuluva henkilö tai muutoin viranomaisessa toimiva, joka ilmoituksen perusteella siirtää asian viranomaisen ratkaistavaksi. Siltä osin kuin kyse on 5 §:n mukaan julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvalla yksityisellä toimijalla kohdistetusta tietopyynnöstä, sovelletaan vastaavia säännöksiä, ja tietopyyntö siirtyy ratkaistavaksi organisaatiolle.

Hallintolain 7 a luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja sen käsittelyssä noudatettava menettelystä. Hallintolain 49 a §:n mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelyä koskevia säännöksiä sovelletaan myös, jos virkamiehen päättämä asia on ennen muutoksenhakua saatettava asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvontakäytännössä on arvioitu voimassa olevan lain 14 §:n sääntelyn suhdetta hallintolain 7 a luvussa säädettyyn oikaisuvaatimusmenettelyyn (KHO 11.9.2017 T 4357 ja OKV 1861/1/2017). Tulkintakäytännön mukaisesti momentissa tarkoitettuun menettelyyn ei sovellettaisi hallintolain 7 a luvussa säädettyä. Lain 41 §:ssä osana muutoksenhakusäännöksiä säädettäisiin informatiivisesti siitä, että viranomaisen henkilöstöön kuuluvan henkilön tai muutoin viranomaisessa toimivan asiakirjan antamista koskevasta 16 §:n 2 momentin mukaisesta kieltäytymisestä ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Lain 16 §:n säännösten tarkoituksena on varmistaa julkisuuden tehokas toteutuminen. Tämän vuoksi ensi vaiheen tietopyyntöjen toteuttamista koskevan erityissääntelyn tarkoituksena on turvata tietopyyntöjen mahdollisimman viivytyksetön käsittely. Tarkoituksena on, että mahdollisimman pian pyynnön jälkeen asiakirja joko annetaan tai kieltäytyminen ilmaistaan 4 momentissa säädetyllä tavalla. Ensi vaiheessa tietopyyntöön vastaaminen ei tarkoita viranomaisessa työskentelevän ratkaisua, joka muodostaisi asiaan viranomaisen lopullisen kannan, vaan kysymys on tietopyyntöön annetusta vastauksesta 16 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Varsinainen hallintopäätös laaditaan niissä tilanteissa, joissa tiedon pyytjä ilmaisee sellaisen haluavansa. Merkittävä osa kieltäytymisistä koskee vapaamuotoista viestinvaihtoa, jossa tiedustellaan esimerkiksi laadittavana olevaa asiakirjaa ja sen valmistumista. Jos näistä kaikista laadittaisiin suoraan hallintolain mukainen hallintopäätös, viivästyisi ensi vaiheen vastauksen saaminen olennaisella tavalla ottaen huomioon esimerkiksi hallintolaissa tavallista tiedoksiantoa koskeva sääntely ja siitä seuraava tiedoksiantotapa. Oikaisuvaatimusmenettelyn soveltaminen viranomaisen päätöksentekovaiheeseen myös asettaisi nykyiseen verrattuna tiedon pyytäjälle uusia velvollisuuksia. Vapaamuotoisen pyynnön sijaan asia olisi saatettava uudelleen vireille kirjallisesti. Oikaisuvaatimuskirjelmässä olisi tällöin myös erikseen ilmoitettava päätös, johon vaaditaan oikaisua, sekä se, millaista oikaisua vaaditaan ja millä perusteilla sitä vaaditaan. Koska ensi vaiheen kieltäytyminen on kevennettyä, ei tiedon pyytäjän velvoitteiden lisääminen olisi perusteltua, vaan päätös tulisi olla mahdollista saada alkuperäisen pyynnön perusteella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin selvyyden vuoksi nimenomaisesti viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan informointivelvollisuudesta niissä tilanteissa, joissa tiedon esille hakemisesta aiheutuisi 40 §:n 2 momentissa tarkoitettu maksu. Maksusta olisi ilmoitettava tiedon pyytäjälle ennen kustannusten syntymistä ja tiedusteltava, haluaako hän tästä huolimatta, että pyydetyt tiedot haetaan esille. Sen

sijaan voimassa olevan lain 14 §:n 3 momentin 4 kohdan säännös, joka koskee informoimista käsittelyn johdosta perittävistä maksuista, on katsottu perustelluksi poistaa tarpeettomana. Muilta osin maksuista ja niistä informoimisesta säädettäisiin 40 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa olisivat erityissäännökset tietopyyntöjen käsittelyyn ensi vaiheessa sovellettavasta menettelystä. Säännöksessä määriteltäisiin viranomaisen henkilöstöön kuuluvan henkilön tai muutoin viranomaisessa toimivan velvoitteet silloin, kun hän kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa tai antaa tiedon muussa kuin pyydettyssä muodossa.

Tiedon antamisesta kieltäytyminen voi perustua esimerkiksi siihen, että pyydetty tieto on salassa pidettävä tai tiedon pyytjä ei täytä tiedon antamiselle laissa säädettyjä edellytyksiä. Jälkimmäisenä mainittu tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun pyydetty tiedot ovat henkilötietoja ja on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella. Kieltäytyminen voi johtua myös siitä, että asiakirja on vasta valmisteilla, eikä tiedonsaantioikeus siihen 12 §:n perusteella ole vielä alkanut. Lisäksi pykälän 5 momentissa säädettäisiin oikeudesta kieltäytyä tiedon antamisesta kohtuuttomuuden perusteella. Momentissa säädettyt velvoitteet tulevat sovellettaviksi myös tilanteissa, joissa kieltäytyminen perustuu siihen, ettei pyydetty asiakirja ole olemassa tai viranomaisen palveluksessa oleva henkilö katsoo, ettei pyydetty asiakirja kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Näin on käytännössä katsottu olevan jo voimassa olevan lain perusteella, sillä kieltäytyminen vaikuttaa myös näissä tilanteissa tiedon pyytäjän etuihin ja oikeuksiin. (KHO 22.3.2005/668)

Myös asiakirjan antamistapaa koskeva ratkaisu kuuluu säännöksen soveltamisalaan. Säännös on tältä osin uusi, mutta perustuu voimassa olevasta laista omaksuttuun tulkintakäytäntöön. (EOAK/1473/2016) Lain 19 §:n mukaan tieto on annettava lähtökohtaisesti pyydettyssä muodossa. Antamistavasta kieltäydyttäessä pyydetty tieto annetaan, mutta eri muodossa kuin se on pyydetty. Tällöin momentissa säädettyjä velvoitteita sovelletaan myös erilaista antamistapaa koskevaan ratkaisuun.

Viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan on 4 momentin mukaan ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy. Myös antamistavasta poikkeaminen olisi perusteltava. Momentti olisi erityissäännös suhteessa hallintolaisa säädettyyn. Hallintolain 45 §:n mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Ensivaiheen kieltäytymisen ei tarvitse täyttää kaikkia hallintolain 45 §:ssä säädettyjä muotovaatimuksia, vaan hallintolain 45 §:n mukainen päätös asiassa on oikeus saada vasta, jos asia saatetaan viranomaisen ratkaistavaksi. Kieltäytyminen on kuitenkin jo ensi vaiheessa perusteltava selkeästi ja ymmärrettävästi ja siinä on tuotava esiin kieltäytymisen oikeudellinen peruste, joka pitää sisällään ainakin ne säännökset, joihin kieltäytyminen perustuu. Päätöksentekomenettelyn kaksivaiheisuuden tarkoituksena on saattaa tietopyyntöön

annettava vastaus aidosti uudelleen harkittavaksi. Viranomaisen antamassa hallintopäätöksessä voidaan siten päätyä erilaiseen ratkaisuun kuin viranomaisen henkilöstöön kuuluvan henkilön tai muutoin viranomaisessa toimivan antamassa ensivaiheen vastauksessa.

Viranomaisen henkilöstöön kuuluvan henkilön tai muutoin viranomaisessa toimivan kieltäytyttyä antamasta pyydettyä tietoa voi tiedon pyytjä saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Tästä oikeudesta säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Pykälän 4 momentin mukaan viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan henkilön olisi kieltäytymisen yhteydessä ilmoitettava tästä mahdollisuudesta tiedon pyytäjälle. Voimassa olevassa sääntelyssä on eroteltu kirjallisesti ja suullisesti vireille saatetut asiat toisistaan siten, että tiedusteluvollisuus siitä, haluaako tiedon pyytjä saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, on koskenut vain kirjallisesti tehtyjä tietopyyntöjä. Viranomaisen palveluksessa olevan tiedusteluvollisuudesta koskien asian mahdollista saattamista viranomaisen ratkaistavaksi ei enää ehdoteta säädettäväksi, vaan se korvattaisiin velvollisuudella informoida oikeudesta saattaa asia ilmoituksella viranomaisen ratkaistavaksi. Asia siirtyy viranomaisen ratkaistavaksi, jos tiedon pyytjä ilmoittaa halustaan siirtää tietopyyntöä koskeva asiansa viranomaisen ratkaistavaksi.

Lain 18 §:n 3 momentissa säädettäisiin 14 vuorokauden määräajasta, jossa tiedon pyytäjän tulisi ilmoittaa halustaan saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan tulisi ilmoittaa myös kyseisestä määräajasta ilmoituksen tekemiselle antaessaan tiedon siitä, että tietopyyntöä koskeva asia voidaan saattaa viranomaisen käsiteltäväksi tiedon pyytäjän ilmoituksella.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen oikeudesta kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Viranomaiselle voidaan tehdä myös sellaisia tietopyyntöjä, joiden tarkoitus ei liity keskeisesti julkisuusperiaatteen toteuttamiseen ja joihin vastaaminen on hyvin työlästä tai jopa ääritilanteessa mahdotonta. Esimerkiksi lain mahdollistamat ennakkolliset asiakirjapyynnöt voivat muodostua joissain tilanteissa momentissa tarkoitetulla tavalla kohtuuttomiksi. Momentissa tarkoitetulla tavalla kohtuuttomaksi voivat muodostua myös tietopyynnöt, joiden osalta on selvää, että tietopyyntö tehdään ilmeisessä kiusantekomielessä esimerkiksi esittämällä toistuvasti sama tietopyyntö tai muutoin viranomaisen toimintaa tahallisesti merkittävästi vaikeuttavalla tavalla. Koska viranomaisen pitää käsitellä asiakirjapyynnöt määräajassa, mahdollistaa voimassa oleva laki myös sellaisten tietopyyntöjen tekemisen, joita ei edes teoriassa ole mahdollista toteuttaa. Kohtuuton tietopyyntö voi ääritapauksessa vaarantaa viranomaisen koko muun toiminnan asianmukaisen hoitamisen. Ongelma koskee erityisesti sellaisia viranomaisia, joiden asiakirjoihin tyypillisesti sisältyy sekä julkisia että salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslaissa ei ole aiemmin ollut sääntelyä kohtuuttomien tai kiusantekotarkoituksessa tehtyjen tietopyyntöjen varalle.

Euroopan neuvoston asiakirjajulkisuutta koskevan yleissopimuksen mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjasta voidaan evätä, jos pyyntö viranomaisen antamasta avusta huolimatta jää niin epämääräiseksi, ettei viranomaisen asiakirjaa pystytä yksilöimään tai jos pyyntö on ilmeisen kohtuuton. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta (jäljempänä *ympäristötiedodirektiivi*) mahdollistaa myös sen 4 artiklassa säädetyn perusteella ympäristötietoa koskevan pyynnön epäämisen, jos pyyntö on ilmeisen kohtuuton.

Jotta tietopyynnöstä voi kieltäytyä momentin perusteella, edellytetään pyynnön olevan ilmeisen kohtuuton. Yksin tavanomainen suuritöisyys tai aikaa vievyys eivät olisi riittäviä perusteita, vaan lainkohdassa edellytettäisiin ilmeistä kohtuuttomuutta, joka tarkoittaa käytännössä merkittävää epäsuhtaa pyynnön ja sen realististen toteuttamismahdollisuuksien välillä. Tietopyynnön toteuttamisesta kieltäytyminen edellyttää aina tutustumista tietopyyntöön. Viranomaisella tulee olla riittävät resurssit tietopyyntöjen tehokkaaseen toteuttamiseen. Jos pyyntö uhkaa kuitenkin vaarantaa viranomaisen muun toiminnan asianmukaisen hoitamisen, voi se muodostua työläytensä vuoksi ilmeisen kohtuuttomaksi. Arviossa tulisi myös ottaa huomioon pyynnön tarkoitus, jos se on viranomaisen tiedossa.

Viranomaisen henkilöstöön kuuluva henkilö tai muutoin viranomaisessa toimiva ei voisi kieltäytyä omalla päätöksellään pyynnön toteuttamisesta 5 momentissa säädetyllä perusteella, vaan näissä tilanteissa hänen olisi saatettava asia oma-aloitteisesti viranomaisen ratkaistavaksi. Päätöksen tekeminen ja pyynnön kohtuullisuuden arviointi edellyttävät tyyppillisesti myös viranomaisen resurssien käyttöön ja työnjohtoon liittyvien seikkojen punnintaa, jonka vuoksi päätöksen tekisi aina viranomainen. Kieltäytymisestä tällä perustella annettaisiin myös aina suoraan valituskelpoinen päätös siten, ettei tiedon pyytäjän tarvitse erikseen ilmoittaa haluavansa päätöksen. Tarkoituksena olisi korostaa tiedon pyytäjän oikeusturvaa näissä poikkeuksellisissa tilanteissa.

17 §. *Tiedon pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle.* Pykälän tavoitteena on tehostaa ja selkeyttää viranomaisten tiedon antamiseen liittyvää tarkoituksenmukaista tehtävänjakoa. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 15 §:ää, mutta sitä selkeytettäisiin ja täydennettäisiin.

Pykälän 1 momentissa säädetään viranomaisen oikeudesta siirtää tiedonsaantia koskeva asia toisen viranomaisen ratkaistavaksi. Siirtäminen olisi nykytilaa vastaavalla tavalla mahdollista silloin, jos pyydetty tieto on asiakirjassa, joka on toisen viranomaisen laatima tai jos kysymys on toisen viranomaisen kokonaisuudessaan käsiteltäväksi kuuluvaan asiaan liittyvästä asiakirjasta. Voimassa olevassa laissa ei kuitenkaan ole esitetty mitään tarkempia perusteita sille, milloin ja missä tilanteissa momentissa mainittu siirto voidaan tehdä. Laillisuusvalvontakäytännössä on voimassa olevan lain perusteella katsottu, että asiakirjapyynnön siirtäminen edellyttää perusteltua syytä. (OKV/528/1/2012) Tämä on tärkeää

käsittelylle 18 §:n 1 momentissa säädetyn viivytyksettömyysvaatimuksen vuoksi. Jos siirretyn pyynnön vastaanottanut viranomainen ei katso olevansa toimivaltainen ratkaisemaan tietopyyntöä koskevaa asiaa, voi toimivaltaa koskeva asia viime kädessä tulla tuomioistuimen ratkaistavaksi siten, että molemmat viranomaiset tekevät päätöksen toimivallan puuttumisesta.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi nykykäytäntöä vastaavasti, että pyynnön siirtäminen edellyttäisi perusteltua syytä. Siirtäminen voisi olla tarpeen erityisesti silloin, kun pyydetyt tiedon salassapito on riippuvainen sen antamisesta johtuvista vaikutuksista. Salassapidon ulottuvuuden määrittely saattaa tällöin edellyttää sellaista erityisasiantuntemusta, joka on asian käsittelystä kokonaisuudessaan vastaavalla viranomaisella. Lisäksi siirtäminen voi olla perusteltua tilanteissa, joissa viranomaiselta on pyydetty asiakirjaa tai tietoja, jotka viranomainen on toimittanut jollekin toiselle viranomaiselle sillä vireillä olevan asian käsittelyyn ja tämän toisen viranomaisen hallussa asiakirjassa oleviin tietoihin voi soveltua viranomaisen menettelyn suojaksi säädetty erityinen vahinkoedellytyslausekkeinen salassapitoperuste. Tällaisia salassapitoperusteita on lain 28 §:n 1 momentin 3, 6 ja 15 kohdassa.

Perusteltu syy siirtää tiedon pyytämistä koskeva asia voisi olla myös tilanteessa, jossa viranomaiselta pyydetään henkilöä, yritystä, kiinteistöä tai ajoneuvoa koskevia taikka muita sellaisia yksilöinti- tai osoitetietoja, joita toinen viranomainen tallettaa yleiseen käyttöön tarkoitettuun rekisteriin. Tällaisia rekistereitä on muun muassa väestötietojärjestelmässä, kiinteistötietojärjestelmässä sekä yritys- ja yhteisötietojärjestelmässä. Ajoneuvoa koskevia yksilöintitietoja on liikenneasioiden rekisterissä. Kyseisiä rekisterejä koskevissa erityislaeissa voi olla tästä laista poikkeavia erityissäännöksiä, jotka rajoittavat tietojen luovuttamista kyseisistä rekistereistä. Voimassa olevan lain 15 §:n 2 momentissa on säädetty nimenomaisesti mahdollisuudesta siirtää tietopyyntö edellä mainituissa tilanteissa. Jatkoa asiasta ei säädettäisi nimenomaisesti, mutta vastaava mahdollisuus säilyisi ehdotetun 17 §:n 1 momentin perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä tilanteista, joissa viranomainen olisi velvollinen siirtämään sille tulleen tietopyynnön toiselle viranomaiselle. Lain lähtökohtana on, että asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Velvollisuus siirtää pyyntö koskee tilanteita, joissa viranomaiselta pyydetään tietoa asiakirjasta, johon tiedonhallintalain 18 §:n mukaisesti on ollut velvollisuus tehdä asiakirjaa käsitellessä noudatettavia tietoturvallisuusvaatimuksia koskeva turvallisuusluokkamerkintä. Lisäksi siirtämisen edellytyksenä on, että asiakirjan on laatinut muu viranomainen, kuin se jolta asiakirjaa pyydetään. Tällöin viranomaisen on siirrettävä tietopyyntö asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi, tai jos kysymys on kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain mukaisesti turvallisuusluokitellusta asiakirjasta, jolle sopimuspuoli on toimittanut turvallisuusluokitellun asiakirjan.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi uusi säännös tietopyynnön siirtämistä koskevista menettelysäännöksistä. Hallintolain 21 §:n 1 momentissa säädetään asiakirjan siirrosta. Säännöksen mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Hallintolain 21 §:n 2 momentin mukaan asiakirjaa siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä.

Hallintolain säännös koskee tilannetta, jossa kysymys on viranomaisen toimivaltaan kuulumattoman asiakirjan tai pyynnön siirtämisestä. Lain 17 §:n 1 ja 2 momentissa kysymys on sinänsä viranomaisen toimivaltaan kuuluvasta asiasta, mutta säännöksessä annetaan viranomaiselle siitä huolimatta oikeus siirtää asiakirja. Asiakirjapyyntö, joka on toimitettu erehdyksessä muulle kuin asiakirjan antamisesta päättämään toimivaltaiselle viranomaiselle siirretään toimivaltaiselle viranomaiselle hallintolain 21 §:n mukaisesti.

Momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että hallintolain 21 §:n 1 ja 2 momenttia vastaavia säännöksiä sovellettaisiin myös silloin, kun kysymys ei ole mainitussa lainkohdassa tarkoitusta erehdyksestä, vaan julkisuuslaissa viranomaiselle annetusta oikeudesta siirtää saapunut tietopyyntö. Säännös koskisi myös 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita, joissa viranomainen on velvollinen siirtämään pyynnön pyydetyin asiakirjan luonteen vuoksi.

18 §. Määräajat. Pykälässä säädettäisiin asiakirjan antamiseen liittyvistä määräajoista. Pykälä olisi uusi, mutta sen 1 ja 2 momentit vastaisivat asiasisällöltään pitkälti voimassa olevan lain 14 §:n 4 momenttia.

Säännöksen määräaikojen määrittämisessä on otettu huomioon eräät EU-oikeudelliset erityissäännökset. Avoimen datan direktiivin 4 artiklan mukaan julkisen sektorin elinten on käsiteltävä uudelleenkäyttöä koskevat pyynnöt, mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisissa tapauksissa sähköisessä muodossa, ja asetettava asiakirjat pyynnön esittäjän saataville uudelleenkäyttöä varten, tai jos siihen tarvitaan lupa, viimeisteltävä hakijalle tehtävä käyttöoikeustarjous kohtuullisessa ajassa, joka vastaa aikaa, jossa tiedonsaanti-pyyntö käsitellään. Jos määräaikoja tai muita sääntöjä asiakirjojen oikea-aikaisesta toimittamisesta ei ole asetettu, julkisen sektorin elinten on käsiteltävä pyyntö ja toimitettava asiakirjat pyynnön esittäjälle uudelleenkäyttöä varten, tai jos siihen tarvitaan käyttö lupa, viimeisteltävä hakijalle tehtävä käyttöoikeustarjous mahdollisimman pian ja joka tapauksessa 20 työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Tätä määräaikaa voidaan jatkaa 20 työpäivällä laajojen tai monimutkaisten pyyntöjen osalta. Tällaisissa tapauksissa pyynnön esittäjälle on ilmoitettava mahdollisimman pian ja joka tapauksessa kolmen viikon kuluessa alkuperäisen pyynnön vastaanottamisesta, että pyynnön käsittelyyn tarvitaan lisäaikaa ja syyt tähän.

Ympäristötietodirektiivissä säädetään määräajoista direktiivin soveltamisalassa olevien tietopyyntöjen käsittelylle. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan ympäristötieto on saatettava pyynnön esittäjän saataville mahdollisimman pian tai viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut pyynnön; tai kahden kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut pyynnön, jos yhden kuukauden määräaikaa ei voida noudattaa tiedon suuren määrän ja monitahoisuuden vuoksi. Tällöin pyynnön esittäjälle on ilmoitettava tällaisesta pidentämisestä ja sen perusteista mahdollisimman pian ja joka tapauksessa ennen kyseisen yhden kuukauden määräajan päättymistä. Laissa nyt ehdotettaviksi säädetyt määräajat poikkeavat edellä mainituissa direktiiveissä asetetuista määräajoista, mutta esitettyjen määräaikojen noudattaminen mahdollistaa myös direktiiveissä edellytetyissä määräajoissa pysymisen.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tietopyyntö on käsiteltävä viivyttyä, ja tieto viranomaisen asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun asian ratkaiseva viranomainen on saanut 14 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla yksilöidyn tietopyynnön. Voimassa oleva kahden viikon määräaika ehdotetaan korvattavaksi saman pituisella, mutta ilmaisultaan täsmällisemmällä 14 vuorokauden määräajalla. Määräajat laissa laskettaisiin säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) mukaisesti. Tietopyynnön käsittelyssä ja tiedon antamisessa pääsääntönä on säädetyistä määräajoista huolimatta aina viivyttyä. Tiedon saaminen asiakirjasta saattaa menettää merkityksensä, jos päätös viipyy. Yksinkertaisen tietopyynnön toteuttaminen onnistuu useimmissa tapauksissa huomattavasti enimmäisaikaa lyhyemmässä määräajassa. (OKV/3527/10/2021)

Määräaika alkaa kulua siitä, kun riittävän yksilöity tietopyyntö on esitetty viranomaiselle. Tietopyynnön yksilöintivaatimuksesta säädetään 14 §:n 1 momentissa, johon säännöksessä viitattaisiin. Sen mukaan pyyntö on riittävän yksilöity silloin, kun viranomainen pysyy sen avulla määrittelemään, missä asiakirjassa tai asiakirjajoukossa olevaan tietoon pyyntö kohdistuu. Jos pyyntö on epäselvä, tulee viranomaisen pyytää pyynnön tekijää täsmentämään pyyntöään ja avustaa tässä tehtävässä tarvittaessa 14 §:ssä säädetyllä tavalla. Pynnön täsmentämiseen mahdollisesti kuluva aikaa ei oteta huomioon määräaikaa laskettaessa, vaan määräaika alkaa kulua siitä, kun tietopyyntö on 14 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla yksilöity. Asiakirjapyynnön ratkaiseminen edellyttää joskus lisätietojen tai selvennysten pyytämistä. Laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että julkisuuslain mukaisten määräaikojen kulumista ei voida katkaista ja aloittaa uudelleen sillä, että asiakkaalle varmuuden vuoksi lähetetään jokin asiaan liittyvä tiedustelu. Mahdolliset tietopyynnön täydennyskehotukset tulisi lähettää tiedon pyytäjälle ilman aiheetonta viivytystä (EOA 1210/4/16).

Jos viranomainen siirtää 17 §:n nojalla tietopyynnön toisen viranomaisen ratkaistavaksi, alkaa määräaika kulua siitä, kun asian ratkaiseva viranomainen on saanut pyynnön. Tämän vuoksi 1 momentin säännöstä täsmennettäisiin nykytilaan nähden määreellä, joka viittaa nimenomaan asian ratkaisevaan viranomaiseen. Pyyntö tulisi 17 §:n 4 momentin mukaan siirtää viipymättä, jolloin siirtoon kuluva aika ei viivästyttäisi kohtuuttomasti asian käsittelyä. Ennakollisten tietopyyntöjen osalta määräaika alkaisi kulua siitä, kun pyyntöä vastaava asiakirja on valmistunut ja tiedonsaantioikeus on 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla alkanut (EOAK/6094/2019).

Voimassa olevassa laissa tarkoitetut määräajat koskevat lain sanamuodon mukaan vain julkisia asiakirjoja. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että viittaus julkiseen asiakirjaan poistettaisiin, jotta olisi selvää, että määräajat soveltuvat myös salassa pidettävien tietojen antamisesta päättämiseen esimerkiksi tilanteissa, jossa asianosainen pyytää asemaansa vedoten salassa pidettävää tietoa. Pykälän 4 momentissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi poikkeuksesta, jota sovellettaisiin, kun viranomainen luovuttaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle.

Jos viranomaiselta pyydetään salassa pidettävää tietoa esimerkiksi asianosaisjulkisuuden perusteella, muiden asianosaisten kuuleminen saattaa olla ennen päätöksen tekemistä tarpeen. Samoin kuuleminen saattaa olla tarpeen myös silloin, kun viranomainen joutuu arvioimaan vahinkoedellytyslausekkeen puitteissa tiedon antamisesta syntyviä vaikutuksia tai kun asianosainen on vedonnut esimerkiksi liikesalaisuuteen salassapidon perusteena, jolloin yksittäisen tiedon salassapidon arviointi voi olla tulkinnanvaraista ilman lisäselvitystä. Kuulemisessa noudatetaan mitä hallintolain 34 §:ssä asianosaisten kuulemisesta säädetään. Hallintolain 34 §:ssä säädetään myös siitä, milloin asian saa ratkaista asianosaista kuulematta.

Laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että asianosaisten kuulemista puoltaa se, että oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä turvatuista keskeisistä hallinnon oikeus-
turvaperiaatteista. Kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Ennen kaikkea kuulemisen laiminlyöminen voi johtaa siihen, ettei tietojen antamista vastustava mielipide tule asiasta päättävän viranomaisen tietoon, ja valituskelpoinen päätös jää tekemättä. Kuuleminen turvaa omalta osaltaan myös asianosaisten oikeutta muutoksenhakuun. (EOA 3069/4/12 ja 1055/4/05) Salassapidon perusteita on kuitenkin arvioitava objektiivisesti, eikä salassapitotahdolla tai asianosaisten esittämällä selvityksellä ole ratkaisevaa asemaa arvioitaessa sitä, sisältääkö pyydetty asiakirja salassa pidettäviä tietoja. Asiaa on arvioitu muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 2017:82). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapidon perustuminen yksinomaan asianosaisten pyyntöön ei täyttäisi perustuslain 12 §:n 2 momentin vaatimuksia (PeVL 50/2010 vp, s. 5/I).

Kun asianosaista kuullaan, on hänelle hallintolain 36 §:n mukaisesti ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika, sekä tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Ottaen huomioon tarpeen varata asianosaisten kuulemiselle asian laatuun nähden kohtuullinen määräaika, voi tietopyynnön ratkaiseminen säädetyssä enimmäisajassa olla mahdotonta. Voimassa olevan lain osalta on pidetty epäselvänä, miten kuuleminen vaikuttaa asian käsittelylle asetettuun määräaikaan. Asian selkeyttämiseksi ja erilaisten kuulemistilanteiden ja niihin mahdollisesti tarvittavien eri mittaisten määräaikojen huomioimiseksi pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että tietopyynnön ratkaisemiseksi välttämättömästä kuulemismenettelyä ei laskettaisi 1 ja 2 momentissa säädettyihin määräaikoihin. Säännös on uusi, ja sen tarkoitus on selkeyttää määräaikojen laskentaa. Säännöstä sovellettaisiin myös tilanteessa, jossa kuultava on toinen viranomainen tai toimielin. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun viranomainen vastaanottaa pyynnön, joka koskee sen hallussa olevaa Euroopan unionin toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa. Tällöin viranomaisen on Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001, 5 artiklan mukaan kuultava asianomaista toimielintä, jollei ole selvää, että asiakirja on luovutettava tai että sitä ei tule luovuttaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä erityisistä tilanteista, joissa 1 momentissa säädetty määräaika voitaisiin poikkeuksellisesti pidentää. Jos asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän pyydettyjen tietojen määrän, asiakirjoihin sisältyvien salassa pidettävien tietojen tai muun rinnastettavan syyn vuoksi, viranomainen voisi pidentää 1 momentissa säädettyä määräaika enintään 30 vuorokautteen. Pykälän 2 momentin säännös poikkeaisi voimassa olevasta laista siten, että pykälässä olisi selkeämmin säädetty mahdollisuus yksittäistapauksessa pidentää 1 momentissa säädettyä määräaika silloin, kun momentissa säädetyt olosuhteet täyttyvät. Pykälän 1 momentissa säädettyä käsittelyn enimmäisaikaa voisi pidentää enintään 30 vuorokautteen. Ehdotettu 30 vuorokautta olisi määräaikana käytännössä saman mittainen, mutta täsmällisemmin sovellettavissa kuin voimassa olevan lain käsite ”kuukausi”.

Ne tilanteet, joissa määräaika voitaisiin pidentää, vastaisivat voimassa olevaa lakia. Pidentäminen olisi mahdollista ensinnäkin silloin, jos pyydettyjä tietoja on paljon. Tällä tarkoitettaisiin sellaista tietomäärää, joiden esille hakeminen ja läpikäynti ei ole mahdollista 1 momentin mukaisessa enintään 14 vuorokauden määräajassa. Pidentäminen olisi mahdollista myös silloin, jos asiakirjoihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän. Vähäinen määrä salassa pidettäviä tietoja ei oikeuttaisi pidentämään määräaika, vaan momentissa tarkoitettaisiin tyypillisesti tilanteita, jossa on pyydetty suurta määrää salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja, joiden läpikäynti ja salassa pidettävien tietojen peittäminen edellyttäisi merkittävää työmäärää, tai tietojen salassapidon arviointi on poikkeuksellisen työlästä. Määräaika

voitaisiin pidentää myös sellaisissa poikkeuksellisissa normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa, joissa tietopyynnön käsittely voisi aiheuttaa kohtuutonta haittaa viranomaisen toimintakyvylle, jos viranomaisen resurssit olisivat kohdistettu häiriötilanteiden hallintaan. Haitan tulisi nykytilaa vastaavalla tavalla olla todellista ja olennaista. Myös määrääkää pidennettäessä pääsääntönä on käsittelyn viivytyksettömyys. Pidentäminen ei siis automaattisesti oikeuta käsittelemään asiaa täyttä 30 vuorokautta, vaan ainoastaan sen ajan, mikä on asian ratkaisemiseksi tarpeen.

Asian saattamiselle viranomaisen ratkaistavaksi, eli valituskelpoisen päätöksen pyytämiselle, ei ole säädetty voimassa olevassa laissa määräaikaa. Ensimmäisen ja toisen vaiheen välille on siis voinut syntyä määrittelemättömän mittainen ajanjakso, jonka merkitystä määräaikasääntelyn soveltamiseen ei ole voimassa olevan lain esitöissäkään huomioitu. Määräaikojen soveltumista kaksivaiheiseen päätöksentekoprosessiin on arvioitu muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa (3071/4/12).

Voimassa olevassa laissa ei ole erikseen säädetty myöskään siitä, missä ajassa valituskelpoisen päätös tulee antaa. Asian laadusta riippuen jo ensivaiheen ratkaisun tekeminen voi viedä laissa säädetyn enimmäisajan. Tällöin toisen vaiheen ratkaisua ei ole mahdollista saada tehdyksi saman määräajan puitteissa. Myöskin silloin, jos pyyntö tehdään vasta lähellä määräajan umpeutumista, on asia vaikea saada kokonaisuutena ratkaistuksi laissa säädetyn määräajan puitteissa. (EOAK/811/2019)

Tämän vuoksi pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi erikseen siitä, missä määräajassa tiedon pyytäjän tulee ilmoittaa halustaan siirtää asia viranomaisen ratkaistavaksi ja missä määräajassa ratkaisu on tämän jälkeen tehtävä. Tiedon pyytäjän tulee ilmoittaa halustaan siirtää asia viranomaisen ratkaistavaksi 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva henkilö tai muutoin viranomaisessa toimiva on 16 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla kieltäytynyt tiedon antamisesta tai antanut tiedon muussa kuin pyydetyssä muodossa. Momentin toisen virkkeen mukaan viranomaisen tulee tehdä ratkaisunsa viivytyksettä, ja kuitenkin viimeistään 30 vuorokauden kuluessa siitä, kun tietopyynnön tekijä on ilmoittanut haluavansa saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Kun asia halutaan viranomaisen henkilöstöön kuuluvan henkilön tai muutoin viranomaisessa toimivan vastauksen jälkeen saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, on kysymys tilanteesta, jossa tietojen antamisesta on kokonaan tai osittain kieltäydytty tai tieto on annettu muussa muodossa kuin se on pyydetty.

Jos ilmoitus halusta siirtää asia viranomaisen ratkaistavaksi tehdään jo asiaa vireille panttaessa tai sen käsittelyn aikana, sovellettaisiin kuitenkin myös mitä 2 momentissa säädetään. Näissä tilanteissa myös viranomaisen voisi käyttää 3 momentissa säädetyn määräajan lisäksi mahdollisuuden 2 momentin mukaiseen määräajan pidennykseen, jos asian luonne on 2 momentissa tarkoitetulla tavalla erityinen ja pyyntöön vastaaminen on

poikkeuksellisen työlästä. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi silloin, jos viranomainen joutuu käymään läpi satoja sivuja osin salassa pidettäviä asiakirjoja pystyäkseen perustelemaan annettavan päätöksen asianmukaisesti. Jos viranomainen kieltäytyisi tiedon antamisesta lain 16 §:n 5 momentissa säädettyyn kohtuuttomuuteen vedoten, sovellettaisiin niin ikään tässä pykälässä säädettyjä määräaikoja. Viranomaisen vastauksen antamiseen voitaisiin tarvittaessa käyttää 2 momentissa tarkoitettua määräajan pidentämistä, jos kyseisen momentin soveltamisen edellytykset täyttyisivät.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, ettei 1-3 momentissa säädettyjä määräaikoja sovellettaisi silloin, kun viranomainen antaa salassa pidettäviä asiakirjoja toiselle viranomaiselle. Näissä tilanteissa tiedonsaantioikeudesta on yleensä säädetty erikseen, ja samassa yhteydessä on säädetty tyypillisesti myös antamisen viivytyksettömyydestä tai muusta tiedon antamiseen liittyvästä määräajasta silloin, kun se on tarpeen. Julkisten tietojen saantiin viranomaisella olisi sen sijaan oikeus tässä pykälässä säädettyssä määräajassa, jollei muualla laissa toisin säädetä.

19 §. Tiedon antamistavat. Lain 19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedon antamistavoista. Oikeus tiedonsaantiin määräytyisi lain 2 luvussa säädetyn mukaan. Ehdotetun pykälän säännökset koskisivat siten vain tiedon teknistä antamistapaa. Jos tietojen saaminen perustuu muuhun lakiin, noudatetaan erityislaissa mahdollisesti olevia tietojen antamistapaa koskevia säännöksiä. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 16 §:n 1 ja 2 momentteja, mutta säännöksiä kehitettäisiin vastaamaan muuttuneita tietojen käsittelytapoja.

Voimassa olevan lain 16 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tietojen käsittely on muuttunut siten, että sähköinen asiakirjojen käsittely on yleistynyt ja sähköinen antotapa on käytännössä ensisijainen tapa antaa tieto asiakirjasta. Tietoja luovutetaan tyypillisesti sähköpostilla, mutta niitä voidaan luovuttaa myös muulla tavoin, kuten erilaisten tiedonsiirtorajapintojen ja julkisten hakupalvelujen avulla. Viranomaisen luona tietoihin tutustuva voi nykyisin käytännössä myös hyvin helposti teknisesti tallentaa tai muutoin jäljentää tietoja. Voimassa olevan lain 16 §:n 1 momentissa ei ole huomioitu sähköistä tietojen luovuttamista, vaan siitä on säädetty erikseen 2 ja 3 momenteissa.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan selkeytettäväksi suhteessa voimassa olevan lain 16 §:n 1 momenttiin siten, että siinä ei enää tyhjentävästi pyrittäisi luettelemaan erilaisia antotapoja. Momentin mukaan viranomaisen asiakirjasta annetaan tieto sähköisesti, suullisesti, viranomaisen luona tutustuttavaksi tai muussa pyydytyssä ja saatavilla olevassa muodossa. Sähköinen antamistapa mainittaisiin laissa ensimmäisenä sen tavanomaisuuden vuoksi, mutta momentissa ei olisi tarkoitus kuitenkaan asettaa eri antotavoille ensisijaisuutta osoittavaa järjestystä. Vaikka laissa tarkoitettu tiedonsaantioikeus kohdistuu

viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon, on tiedon antamistavalla myös merkitystä tiedonsaantioikeuden toteutumiseksi. Tiedon pyytäjän näkökulmasta keskeistä voi olla saada tieto osana asiakirjaa ja nimenomaan pyydettyssä muodossa, jotta tietoja on mahdollista hyödyntää suunniteltuun käyttötarkoitukseen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että tietojen antamistapaa koskevan voimassa olevan lain 16 §:n 2 momentin toisen virkkeen perusteella tapahtuva viranomaisen harkinta ei ollut vapaata, vaan viranomaisen tuli harkinnassaan ottaa huomioon julkisuuslain 17 §:n 1 momentissa säädetty (KHO 2022:112). Lähtökohtana on, että tiedot annetaan pyydettyllä tavalla.

Tavanomaisimmin tieto annetaan sähköisesti sähköpostiviestin liitetiedostona. Asiakirjan tiedot voisi kuitenkin edelleen antaa myös esimerkiksi paperisena kopiona tai sähköisenä tallenteena ulkoisella tiedonsiirtovälineellä, kuten muistitikulla. Laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että tieto voidaan antaa sähköisesti myös esimerkiksi lähettämällä verkko-osoite, josta pyydetty julkinen tieto on saatavilla, jos tieto on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla yleisessä tietoverkossa. Tässä tilanteessa asianmukaista on ilmoittaa kuitenkin siitä, että asiakkaalla on halutessaan oikeus saada pyytämänsä julkinen asiakirja myös muussa muodossa tai muulla tavalla (EOAK/1484/2022). Jos tiedonsaaja on taho, jolle on avattu tiedonhallintalaissa tarkoitettu tekninen rajapinta, on asiakirjan antaminen mahdollista myös tämän välityksellä.

Antamistavassa olisi kuitenkin huomioitava tietoturvallisuus. Tämä koskee erityisesti salassa pidettäviä tietoja ja henkilötietoja. Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetään tietoturvaluustoimenpiteiden perusteista viranomaistoiminnassa. Edellä mainitun lain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toteutettava tietojensiirto yleisessä tietoverkossa salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja. Sähköisestä asiakirjasta voi olla saatavilla myös erilaisia tiedostomuotoja. Asiakirja annetaan lähtökohtaisesti pyydettyssä tiedostomuodossa, jos sellainen on saatavilla. Viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse muuntaa asiakirjaa sellaiseen muotoon, jossa se ei ole valmiiksi saatavilla.

Tietoja voitaisiin jatkossakin antaa suullisesti tai viranomaisen luona tutustuttavaksi ja jäljennettäväksi. Tutustuminen voisi tarkoittaa asiakirjan tarkastelua joko alkuperäisestä paperiasiakirjasta, sen kopioista tai sähköisestä asiakirjasta tehdystä tulosteesta. Tietoja voitaisiin katsella viranomaisen niin harkitessa myös sen tiloissa olevalta päätteeltä. Asiakirjan voi antaa myös näyttämällä sen viranomaisen näyttöpäätteeltä, eikä laki jatkossakaan velvoittaisi viranomaista sallimaan, että tiedon pyytäjä itse käyttää laitteita. Tieto voidaan antaa myös osasta asiakirjaa, koska tiedonsaantioikeus kohdistuu nimenomaan viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon. Jos asiakirja sisältää salassa pidettäviä tietoja, annetaan julkiset tiedot antotapaan soveltuvalla tavalla ottaen huomioon 8 §:n sääntely.

Voimassa olevassa laissa on erotettu toisistaan kopio ja tuloste. Kopiolla on tarkoitettu sekä oikeaksi todistettua että oikeaksi todistamatonta jäljennöstä, kuten lyhennysjäljennöstä. Kopio on voinut olla myös sähköisen asiakirjan jäljennös, esimerkiksi muistitkulle tallennettu kopio sähköisestä asiakirjasta. Jos sen sijaan asiakirja on ymmärrettävissä vain apuvälineiden avulla, sen tiedot on voitu antaa tulosteena. Esimerkiksi sähköiseen tiedostoon sisältyvä tieto on voitu antaa paperitulosteena tai ääninauhalla oleva puhe kirjoitettuna. Tästä erottelusta luovuttaisiin. Oikeus olisi säännöksen mukaan asiakirjan tietosisältöön, josta tulisi pyydetessä antaa jäljennös, jollei pykälässä säädetty poikkeuserusteet tulisi sovellettaviksi. Jäljennöksen antamisella tarkoitettaisiin tiedon antamista kaikissa sellaisissa muodoissa, joissa tiedon pyytjä saisi tiedoista tallennettavan tai säilytettävän jäljennöksen, eli käytännössä kaikkia muita tilanteita kuin tiedon suullista antamista tai asiakirjassa olevaan tietoon tutustumista viranomaisen luona. Jäljennös voisi olla esimerkiksi tulostettu tai kopioitu paperinen asiakirja, sähköpostitse toimitettava sähköinen liitetiedosto tai ulkoisella tiedonsiirtovälineellä toimitettava sähköinen tiedosto tai tallenne. Ehdotonta oikeutta saada asiakirjan jäljennös kaikissa tilanteissa juuri alkupe- räisessä muodossaan ei kuitenkaan olisi. Esimerkiksi ulkopoliittisissa asiakirjoissa riittävää olisi antaa jäljennös tietosisällöstä, mutta esimerkiksi valokopiota valtionpäämiesten allekirjoittamista alkuperäisistä kokonaan julkisistakaan asiakirjoista ei tarvitsisi antaa.

Asiakirjan antamistapa voisi vaikuttaa siihen, minkälaisia maksuja tiedon antamisesta voitaisiin periä. Maksuista säädettäisiin 40 §:ssä.

Voimassa oleva säännös on koskenut sen sanamuodon mukaan vain julkisia asiakirjoja, joka on jättänyt epäselväksi sen, missä muodossa asianosaisella on oikeus saada salassa pidettäviä tietoja, joihin hänellä on asianosaisjulkisuuden mukaan oikeus. Oikeuskäytännössä on katsottu, että periaatetta tiedon pyytäjän oikeudesta saada tieto pyytämällään tavalla oli lähtökohtaisesti perusteltua soveltaa soveltuvin osin myös, kun tietopyyntö koski tietoa tai asiakirjaa, josta tiedon pyytäjällä oli voimassa olevan lain 11 tai 12 §:n perusteella oikeus saada tieto. (KHO 2022:118) Jatkossa antamistapaa koskeva sääntely koskisi kaikkia tietoja eli myös asianosaisjulkisia tietoja ja lähtökohtaisesti myös salassa pidettäviä tietoja, joihin esimerkiksi viranomaiselle on erikseen säädetty tiedonsaantioikeus.

Voimassa olevaa säännöstä vastaavasti tieto asiakirjasta olisi annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Haitan tulisi nykytilaa vastaavalla tavalla olla todellista ja olennaista. Vastaavasti tieto voitaisiin antaa muulla kuin pyydetyllä tavalla, jos se on tietoturvasuussyistä tarpeen. Viranomaisella ei olisi velvollisuutta esimerkiksi kopioida sähköisiä asiakirjoja tietoja pyytävän omille muistitkulle. Lähtökohtana kuitenkin on, että tieto annetaan tiedon pyytäjän haluamalla tavalla.

Momentin viimeisen virkkeen mukaan viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä sähköisessä muodossa olevista tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvistä julkisista tiedoista on kuitenkin aina oikeus saada kopio sähköisessä muodossa, jos tieto on sisällöltään nopeasti muuttuvaa tai vanhentuvaa, eikä se ole luonteeltaan sellaista, joka voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Säännös vastaisi sisällöllisesti voimassa olevaa säännöstä, mutta sen sanamuotoa muutettaisiin siten, että siinä huomioitaisiin tiedonsaantioikeuden kohdistuminen asiakirjan sijaan viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon. Säännöksellä on pantu lain soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden osalta täytäntöön avoimen datan direktiivin 5 artiklan 5 kohta, jonka mukaan julkisen sektorin elinten on asetettava dynaaminen data saataville uudelleenkäyttöä varten heti sen keräämisen jälkeen sopivien API-rajapintojen kautta ja tarvittaessa useana kerralla ladattavana tiedostona (bulk download). Sähköisessä muodossa olevien tietojen saatavuudesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädettäisiin tiedonhallintalaissa.

Säännös koskisi sekä viranomaisen laatimia että viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja. Tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvällä tiedolla, joka on sisällöltään nopeasti muuttuvaa tai vanhentuvaa, tarkoitettaisiin avoimen datan direktiivissä määriteltyä dynaamista dataa. Direktiivin 2 artiklan 8 kohdassa dynaamisen datan määrittelyä tarkoittavan digitaalisessa muodossa olevia asiakirjoja, joita päivitetään tiheästi tai reaaliaikaisesti erityisesti niiden vaihtelevuuden tai nopean vanhenemisen vuoksi. Lisäksi direktiivin 2 artiklan 8 kohdassa tuodaan esiin, että antureiden tuottama data katsotaan tyyppilliseksi dynaamiseksi dataksi. Tällainen dynaaminen tieto, joka päivittyy tiheästi tai reaaliaikaisesti, on väistämättä digitaalisessa muodossa, eikä tästä olisi tarvetta säätää erikseen. Tiheästi päivittyviä tietoaineistoja tai tietotyyppejä ei myöskään olisi mahdollista luetella tyhjentävästi, vaan viranomaisten olisi tapauskohtaisesti arvioitava, sisältyykö niiden hallussa oleviin viranomaisen asiakirjoihin tällaista tiheästi päivittyvää tietoa.

Oikeus saada kopio tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvistä julkisista tiedoista sähköisessä muodossa ei koske tietoa, joka voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Avoimen datan direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu tiedot, joiden saatavuutta on rajoitettu asiakirjojen saatavuutta koskevien jäsenvaltioiden järjestelmien perusteella, myös tapauksissa, joissa asiakirjat käyttöönsä saadakseen kansalaisten tai oikeushenkilöiden on osoitettava, että asia koskee erityisesti heitä tai niitä (1 artiklan 2 kohdan f alakohta). Direktiivissä on lisäksi tarkennettu, että avoimen datan direktiivi ei sovellu asiakirjoihin, jotka eivät ole saatavilla tai joiden saatavuutta on rajoitettu asiakirjojen saatavuutta koskevien menettelysääntöjen perusteella henkilötietojen suojaamiseksi (1 artiklan 2 kohdan h alakohta).

Kansallisesti tietojen saatavuutta on voitu rajoittaa tämän lain lisäksi myös erityislaeissa. Direktiivistä seuraavan velvoitteen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi salassa pidettävät tiedot, harkinnanvaraisesti julkiset tiedot sekä asianosaisjulkiset tiedot. Henkilötietojen osalta luovutusrajoituksia on säädetty paitsi tässä laissa niin myös useissa

erityislaeissa. Erityislaeissa on voitu poiketa tästä laista myös siten, että jotkin henkilötiedot ovat laajemmin luovutettavissa esimerkiksi yleisen tietoverkon välityksellä. Tällöin henkilötietojen luovuttamista on lähtökohtaisesti tullut rajoittaa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti yksittäishakuihin. Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2017 vp, s. 7, PeVL 32/2008 vp, s. 2-3/l). Arvio siitä, soveltaisiko momentin viimeisessä virkkeessä säädetty direktiivistä seuraava nimenomainen oikeus saada tieto sähköisessä muodossa tiettyyn pyydettyyn tietoon, olisi tehtävä tapauskohtaisesti.

Voimassa olevan 16 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on ollut oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Säännöstä ei sisällytettäisi uuteen lakiin, sillä lähtökohtaisesti kaikki asiakäsittely on sähköistä ja tavanomaisinta on asiakirjan antaminen sähköisessä muodossa, jos tieto on saatavilla sähköisessä muodossa.

Pykälän 2 momentissa rajoitettaisiin kuitenkin nykytilaa vastaavalla tavalla tiedon antamistapoja silloin, kun viranomaisen kuvaama kuulustelu tai muu henkilön kuulemista koskeva tapahtuma on tallennettu ääni- ja kuvatallenteelle. Ehdotetun momentin mukaan 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. Ehdotettu säännös vastaisi kuulustelutallenteen osalta sisällöllisesti voimassa olevan lain 16 §:n 2 momentin viimeistä virkettä, mutta sen sanamuotoon tehtäisiin joitakin täsmennyksiä.

Videotallenteen ja siihen rinnastuvan muun tallenteen sijaan momentissa käytettäisiin jatkossa kuva- ja äänitallenteen käsitettä. Säännös ei koskisi pelkkiä äänitallenteita tai yksittäisiä valokuvia, vaan kyse olisi nimenomaan kuvaa ja ääntä yhdistävistä tallenteista. Esitutkintalaissa ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa on voimassa olevasta laista sanamuodoltaan hieman poikkeavia erityissäännöksiä, jotka koskevat kuva- ja äänitallenteiden antamista. Terminologiaa ajantasaistettaisiin ja yhdenmukaistettaisiin edellä mainituissa laeissa säädetyn kanssa.

Momentissa tarkoitetut tallenteet ovat niissä esiintyvien henkilöiden yksityisyyden ja persoonallisuuden suojan kannalta merkittäviä, ja niiden väärinkäyttämisen mahdollisuus ja sen seurausten laajakantoisuus huomioon ottaen kyseisen aineiston luovuttaminen viranomaisen ulkopuolelle johtaa helposti yksityisyyden suojan loukkauksiin. Viranomaisen on

arvioitava ennen tallenteen antamista muulla tavoin kuin viranomaisessa tutustuttavaksi tallenteen sisällön perusteella niitä seurauksia, joihin esimerkiksi kopion luovuttaminen voi johtaa. Tallenteen voisi kuitenkin aina saada viranomaisen luona katsottavaksi siltä osin kuin siitä ilmenee tietoja, jotka ovat julkisia.

Voimassa olevan lain mukaista edellä mainittua luovutusrajoitusta täydennettäisiin lisäksi hätäilmoituksia koskevalla rajauksella, joka vastaisi viranomaisen kuvaaman kuulustelun tai muun tapahtuman kuva- ja äänitallennetta koskevaa luovutusrajoitusta. Hätäilmoituksia ovat käytännössä yleiseen hätänumeroon soitetut puhelut ja tekstiviestit, ajoneuvojen hätäviesti tai muu Häätäkeskuslaitoksen vastaanottama hätätilannetta koskeva ilmoitus, kuten paloilmoittimista tulevat hälytykset. Hätäilmoitusten osalta rajoitus koskisi kuitenkin kaikkia hätäilmoituksia, ei ainoastaan kuva- ja äänitallenteena tallennettuja ilmoituksia.

Erityisesti puhelusta tai videopuhelusta voi olla tunnistettavissa hätäilmoituksen tekijä. Hätätilanteissa ilmoittajan voidaan olettaa tehneen ilmoituksen luottamuksellisesti ja hänen antamiaan tietoja käytetään siihen tarkoitukseen, että poliisi, sosiaali- ja terveysviranomainen, pelastusviranomainen, Rajavartiolaitos sekä Häätäkeskuslaitos voivat suorittaa niille kuuluvat lakisääteiset tehtävänsä ja kansalainen saa tarvitsemansa avun viivytyksettä. Yhteiskunnallisesti merkityksellisten tapahtumien kohdalla voi kuitenkin olla julkinen intressi saada tietoa siitä, onko hätäilmoitusta tehty, milloin se on tehty, mikä taho sen on tehnyt ja mitä tietoja viranomaisella on hätäilmoituksen perusteella ollut käytettävissään. Tämän vuoksi hätäilmoitustallenteita ei voitaisi säätää kokonaisuudessaan salassa pidettäviksi. Tallennetta olisi mahdollisuus kuunnella tai katsella viranomaisen luona siltä osin kuin siltä ilmenee tietoja, jotka ovat julkisia. Uusi sääntely mahdollistaisi hätäilmoitustallenteen antamisen ainoastaan viranomaisen luona tutustuttavaksi, ellei tallenteella esiintyvä henkilö anna suostumustaan muuhun tiedon antamistapaan tai jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on ilmeistä, ettei tiedon antaminen muulla tavalla johda hätäilmoitustallenteella esiintyvän henkilön yksityisyyden suojan loukkaamiseen.

Luovutusrajoitus ei koskisi tallenteella esiintyvää häätäkeskuspäivystäjää tai muuta viranomaistehtävää hoitavaa henkilöä, koska näiden henkilöiden osalta tallenteen sisältö liittyisi virkatehtävien hoitamiseen ja näin ollen olisi ilmeistä, ettei tiedon antaminen johtaisi kyseisen henkilön yksityisyyden suojan loukkaamiseen.

Voimassa olevaan säännökseen nähden pykälän 3 *momenttiin* lisättäisiin edellytykset momentissa tarkoitettujen suostumuksen antamiselle. Suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Nimenomaisuudella tarkoitettaisiin sitä, että henkilö tietää, että tiedot voidaan luovuttaa nimenomaan tämän lain perusteella lähtökohtaisesti kenelle tahansa, joka tietoja pyytää siltä osin kuin kyse on julkisista tiedoista. Suostumuksen voisi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä viranomaiselle. Suostumus olisi säilytettävä

pysyvästi ja siihen olisi merkittävä tieto, mikäli suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen peruuttaminen ei kuitenkaan vaikuta niihin tietojen luovutuksiin, jotka on tehty suostumuksen aikana.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin informatiivisesti siitä, että tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään tiedonhallintalaissa. Näistä tiedonantotavoista säädetään yleislakitasoisesti tiedonhallintalain 22–24 §:ssä.

20 §. *Muu kuin salassapitoa osoittava merkintä.* Säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 16 a §:ää. Pykälän 1 momentin sanamuotoa kuitenkin muutettaisiin siten, että siinä huomioitaisiin tiedonsaantioikeuden kohdistuminen asiakirjan sijaan viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon. Säännös on lisätty julkisuuslakiin tiedonhallintalain säätämisen yhteydessä. Pykälässä säädettäisiin merkinnöistä, joita voitaisiin tehdä asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoja, joihin liittyy jokin muu julkisuuden rajoitus kuin salassapito. Salassapito-merkinnästä säädettäisiin 31 §:ssä.

Muiden kuin salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen merkitseminen asiakirjaan voi olla eräin edellytyksin jatkossakin tarpeen. Asiakirjan merkitseminen voi olla tarpeellista ensinnäkin, jos asiakirjaan sisältyvien tietojen luovuttaminen on lain 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla viranomaisen harkinnassa. Tämä viittaa tilanteisiin, joissa asiakirja tai siinä olevat tiedot eivät ole vielä tulleet julkiseksi. Toiseksi merkinnän tekeminen voisi olla tarpeen silloin, kun asiakirjaan sisältyy 15 §:ssä tarkoitetun luovutusrajoituksen alaisia tietoja ja tietojen luovuttamisen yhteydessä on arvioitu, että tiedot voidaan luovuttaa tiedon pyytäjän ilmoittamaan käyttötarkoitukseen. Kummassakin edellä kuvatussa tilanteessa lisäedellytyksenä merkinnän tekemiselle olisi, että tiedon oikeudeton paljastuminen voisi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. Ehdotetut edellytykset vastaavat kumotun tietoturvalisuusasetuksen (681/2010) 9 §:n 2 momentin nojalla muihin kuin salassa pidettäviin asiakirjoihin tehtävien suojausluokkamerkintöjen edellytyksiä. Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää asiakirjoissa käytettäviä merkintöjä. Merkinnän tekeminen olisi aina vapaaehtoista. Merkintä voisi koskea vain osaa asiakirjaan sisältyvistä tiedoista, jolloin tämä tulisi erikseen merkitä asiakirjaan.

Viranomainen voi käyttää harkintansa mukaan näkyvän merkinnän lisäksi myös metatietomerkintöjä, tai toteuttaa näkyvän merkinnän teknisesti metatietojen avulla. Metatietomerkintöjen osalta on kuitenkin otettava huomioon tapauskohtaisuus, ja se ettei tällaisten merkintöjen käyttäminen saa vaarantaa tiedon julkisuuden ja salassapidon tapauskohtaista arviointia. Momenttiin ehdotetaan uutena lisättäväksi säännös, jonka mukaan merkintä voitaisiin tehdä asiakirjaan liitettävään erilliseen asiakirjaan silloin, jos merkintöjen tekeminen asiakirjaan tai merkinnän muuttaminen ei olisi teknisesti mahdollista. Merkinnän tekeminen suoraan esimerkiksi erilaisiin kuva- tai äänitallenteisiin voi ilman erillistä liitettä olla vaikeaa.

Ehdotetun merkinnän tarkoituksena olisi ainoastaan ilmaista asiakirjan käsittelijälle, että asiakirjaan sisältyy tietoja, joiden luovuttamiseen kohdistuu erityisiä edellytyksiä joko sen vuoksi, ettei asiakirja tai siihen sisältyvät tiedot ole vielä julkisia tai sen vuoksi, että tiedot voidaan niiden julkisuudesta huolimatta luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Merkintä ei vaikuttaisi asiakirjan julkisuuteen eikä laajentaisi asiakirjan salassapitoa. Merkintä ei myöskään vaikutuksiltaan rinnastuisi salassapitomerkintään. Viranomaisen harkinnassa olevasta tiedon antamisesta säädettäisiin 9 §:ssä. Kaikkia valmisteluvaiheen asiakirjoja tai niihin sisältyviä tietoja ei myöskään olisi tarkoitus merkitä – ainoastaan ne, jotka täyttävät merkitsemiselle säädetyt edellytykset ja joiden merkitsemiselle katsotaan olevan erityisiä perusteita.

Pykälän 2 momentissa säilytettäisiin voimassa olevaa lakia vastaava säännös merkinnän poistamisesta. Momentti on lisätty voimassa olevaan lakiin eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta. Perustuslakivaliokunta korosti harkinnanvaraisen julkisuuden merkitystä valmistelun avoimuuden kannalta. Valiokunta katsoi, että julkisuuden harkinnanvaraisuuden korostaminen erityisellä merkinnällä voisi käytännössä kaventaa erityisesti päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa julkisuutta ja piti tärkeänä säännöstä merkinnän poistamisesta (PeVL 73/2018 vp, s. 7). Merkintä olisi poistettava tai poistaminen merkittävä asiakirjaan, jos merkinnän tekemisen perusteena ollut edellytys lakkaa. Esimerkiksi harkinnanvaraisesti julkisen tiedon tullessa julkiseksi myös harkinnanvaraista antamista ilmaiseva merkintä on poistettava. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään, kun asiakirja tai tietoja asiakirjasta annetaan.

5 LUKU Viranomaisen velvollisuus edistää tiedonsaantia

Luvussa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia. Lain 2 luvussa säädetty julkisuusperiaatetta toteuttava tiedonsaantioikeus toteutuu keskeisesti pyyntöön perustuvan julkisuuden kautta. Julkisuusperiaatteen kannalta merkitystä on kuitenkin myös viranomaisaloitteisella tiedon tuottamisella sekä jakamisella ja viestinnällä. Luku sisältäisi säännökset viranomaisen velvollisuudesta antaa tietoja asioiden valmistelusta, viranomaisen velvollisuudesta tuottaa tietoa, viestinnästä, tiedonsaantioikeuksia tukevista harkinnanvaraisesta uuden asiakirjan laatisemisesta sekä eräiden tietojen saattamisesta yleisesti julkisuuteen.

21 §. Viranomaisen velvollisuus antaa tietoja asioiden valmistelusta. Pykälässä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta antaa tietoja asioiden valmistelusta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 19 §:ää, mutta siinä otettaisiin huomioon erityisesti tiedon antamisen tapoihin liittyvä kehitys.

Pykälän *1 momenttiin* lisättäisiin voimassa olevaan lakiin nähden velvollisuus pitää tiedot saatavilla yleisessä tietoverkossa. Lisäksi momentti muotoiltaisiin siten, että siinä huomioidaan selkeämmin laissa muutoinkin lähtökohdaksi otettu tiedonsaantioikeuden kohdistuminen asiakirjan sijaan tietoon.

Säännöksen tavoitteena olisi jatkossakin lisätä ja edistää valmistelun julkisuutta. Lain 9 §:ssä säädettäisiin viranomaisen harkinnassa olevasta valmistelujulkisuudesta asiakirjoihin, joissa olevaan tietoon tiedonsaantioikeus ei ole vielä lain 12 §:n mukaisesti alkanut. Harkinnanvaraisesta valmistelujulkisuudesta poiketen tässä pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta antaa tiettyjä tietoja valmistelussa olevista yleisen tiedonsaantioikeuden kannalta merkityksellisistä asioista. Voimassa olevan lain säännöstä vastaavasti tiedonantovelvollisuus momentissa poikkeaa perinteisestä asiakirjojen tai tietojen julkisuudesta siten, ettei se perusta välttämättä oikeutta saada kopiota valmisteluasiakirjasta, esimerkiksi valmistelussa olevasta keskeneräisestä säädösluonnoksesta tai sen osista. Sen sijaan säännös velvoittaisi pitämään saatavilla asiakirjoja, joista ilmenevät valmisteltavaan asiaan liittyvät keskeiset tiedot.

Voimassa olevassa laissa säädetään tietojen saatavilla pitämisestä määrittelemättä muotoa, jossa asiakirjat tulisi olla saatavilla. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentissa tarkoitettut tiedot tulisi pitää saatavilla yleisessä tietoverkossa. Tiedon jakamista yleisessä tietoverkossa voidaan pitää nykyaikaisessa hallinnossa tehokkaana ja ajanmukaisena. Momentin mukaisen tiedonsaantioikeuden toteuttaminen yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla edistäisi avoimempaa hallintoa sekä parantaisi yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten tiedonsaantia. Se myös nopeuttaisi tiedonsaantia ja vähentäisi viranomaisten kustannuksia. Momentin johdantokappaleessa on nimenomaisesti todettu, että sen mukaista tiedonantovelvoitetta sovelletaan ainoastaan, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Velvollisuutta laatia ja pitää saatavilla valmistelua kuvaavia asiakirjoja ei näin ollen olisi niiltä osin kuin kysymys on salassa pidettävistä tiedoista.

Momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti velvoite pitää saatavilla asiakirjoja, joista selviää tiedot lainsäädännön valmistelua koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä. Säännöksen sanamuotoa tarkennettaisiin siten, että lainsäädännön uudistamisen sijaan viitattaisiin lainsäädännön valmisteluun. Lainsäädäntö on vaikutuksiltaan merkittävimpiä yhteiskunnan päätöksentekomuotoja. Lainsäädännöllä toteutettavat kansalaisten etuihin ja oikeuksiin vaikuttavat ratkaisut perustuvat arvovalintoihin, joiden demokraattisen päätöksentekotavan tavoitteiden mukaisesti tulisi vastata kansalaisten arvoja. Velvoite koskisi myös Euroopan unionissa valmistelussa olevia asioita. Säännöksen velvoitetta voidaan toteuttaa julkaisemalla kohdassa tarkoitettut tiedot esimerkiksi erilaisten hankesivustojen kautta.

Momentissa säädettäisiin lisäksi voimassa olevaa lakia vastaavasti velvollisuudesta laatia ja pitää saatavilla asiakirjoja, joista selviävät tiedot valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista. Yleisesti merkittävistä ovat lainkohdassa tarkoitettulla tavalla sellaiset suunnitelmat, selvitykset ja ratkaisut, joilla on huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin. Tällaisista esimerkkeinä voi mainita tulonjakoon, sosiaaliturvaan, verotukseen, ympäristöön, yleiseen turvallisuuteen tai työolosuhteisiin olennaisesti vaikuttavat toimet. Osa edellä mainituista hankkeista voi olla sellaisia lainsäädännöllä toteutettavia hankkeita, joista olisi velvollisuus julkaista myös momentissa tarkoitettuja lainsäädännön valmistelua koskevia tietoja. Momentissa tarkoitettut selvitykset ja suunnitelmat voisivat olla myös erilaisia strategioita, joita laaditaan ohjaamaan muun muassa säädösvalmistelua. Myös yksittäistä yhteisöä koskeva selvitys tai ratkaisu voi olla yleisesti merkittävä, jos se herättää laajaa yleistä mielenkiintoa taikka sen välilliset vaikutukset esimerkiksi työllisyyteen tai tulonjakoon on huomattavat. Säännöksessä oleva velvollisuus tietojen saatavilla pitämisestä ei koske hallinto- ja lainkäyttöasioita, joissa kysymys on yksinomaan tietyn yksilön tai yhteisön eduista ja oikeuksista. Päätöksenteon edellytykset näissä asioissa ovat laissa säädettyjä, eikä muilla kuin asianosaisilla ole useimmiten mahdollisuutta vaikuttaa tehtävään ratkaisuun. Yleisesti merkittäviä asioita, kuten ympäristön käyttöä tai sen suojelua koskevia lupa-asioita, koskevat lisäksi erityissäännökset asian vireillä olon kuuluttamisesta sekä asianosaisten ja yleisön kuulemisesta. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) on säädetty vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa ja kaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtäville. Hallintolain 41 §:ssä säädetään yleislain tasolla vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta pyydettyäessä antaa sähköisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja 1 momentissa mainittujen asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista. Voimassa olevassa laissa on säädetty tietojen antamisesta suullisesti tai muulla sopivalla tavalla. Säännöstä muutettaisiin siten, että tietoja tulisi antaa sähköisesti tai muulla sopivalla tavalla. Säännöksen lähtökohtana olisi tässä momentissa tarkoitettujen tietojen antaminen sähköisesti esimerkiksi vastaamalla sähköpostitiedusteluun. Säännöksen tarkoituksena on korostaa viranomaisten toiminnan ja suunnittelun avoimuutta sekä mahdollistaa asioiden etenemisen seuranta. Yksilöiden vaikutusmahdollisuuksia koskevana tietona keskeistä olisi antaa esimerkiksi tieto siitä, milloin lainsäädäntöä koskeva esitysluonnos on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle. Säännöksen on tarkoitus mahdollistaa edellä mainittujen tietojen antaminen vapaamuotoisesti. Sähköisen antamisen sijaan tietoja voitaisiin jatkossakin antaa myös suullisesti, jos tämä olisi annettaviin tietoihin nähden sopivampi tapa.

22 §. *Viranomaisen velvollisuus tuottaa tietoa.* Pykälässä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta tuottaa tietoa. Voimassa olevan lain 20 §:ssä on säädetty viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Pykälässä säädettäisiin vastaavista velvoitteista, mutta sääntelyä kehitettäisiin siten, että se vastaisi paremmin muuttunutta tiedonhallintaympäristöä. Pykälän *1 momentissa* ei enää säädettäisi oppaiden, tilastojen ja muiden julkaisujen laatimisesta tarvittaessa. Viranomaisten tiedontuotannon määrä on lisääntynyt ja lisäksi tiedonhallinnan välineet ovat kehittyneet siten, että erityisten julkaisujen tai oppaiden laatimisella ei ole enää vastaavaa merkitystä. Voimassa olevan lain 1 momentissa velvoitetaan viranomaiset myös laatimaan tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Voimassa olevan lain 20 §:n 1 momentin mukaiset velvoitteet erityisten aineistojen laatimisesta korvattaisiin yleisemmin muotoillulla velvoitteella toiminnan avoimuuden edistämisestä ja tietojen tuottamisesta. Viranomaisen harkinnassa olevan uuden asiakirjan laatimisesta säädettäisiin erikseen lain 24 §:ssä. Lisäksi hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälässä on viitattu julkisuuslain tiedottamisvelvollisuutta koskevaan säännökseen. Viittauksen tarkoituksena on ollut korostaa viranomaisen vastuuta tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan osana palveluperiaatetta.

Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tuotettava riittävästi tietoja palveluistaan, valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Momentissa velvoitettaisiin viranomaiset edistämään toimintansa avoimuutta. Säännöksen tarkoituksena on tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista korostamalla viranomaisen omaa aktiivisuutta tiedon tuottajana ja jakajana. Kansalaisten, järjestöjen ja yhteisöjen mahdollisuudet valvoa viranomaisten toimintaa ja vaikuttaa päätöksentekoon yleisissä asioissa parantuvat viranomaistoiminnan avoimuuden myötä. Lain 7 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden lisäksi viranomaisella olisi velvollisuus tuottaa tietoja, joiden perusteella on mahdollisuus saada yleisempi ja monipuolisempi kuva viranomaisen toiminnasta. Momentin perusteella tietoa voitaisiin antaa julkaisujen, oppaiden tai tilastojen avulla tai esimerkiksi erillisen viranomaisen ratkaisuja sisältävän päätöshakemiston avulla. Tietoja voitaisiin antaa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Avoimuuden edistämisen kannalta tehokasta on julkaista tietoja yleisessä tietoverkossa.

Tietoja tulisi tuottaa viranomaisen palveluista, valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista viranomaisen toimialaan liittyvissä asioissa. Viranomaisen tulisi pitää huolta, että myös niistä palveluista, joita

viranomainen ei itse tuota, on saatavilla riittävästi tietoja. Tässä laissa säädetty tiedon tuottamista koskeva velvollisuus muodostaisi perustan viranomaisen viestinnälle, josta säädetäisiin tarkemmin 23 §:ssä.

Kuntalain 29 §:ssä ja hyvinvointialueista annetun lain 34 §:ssä on säädetty kuntien ja hyvinvointialueiden viestinnästä. Tässä laissa säädetty tiedon tuottamista koskeva velvoitteiden ala vastaisi pääosin edellä mainituissa laeissa säädettyjen viestintävelvoitteiden alaa. Lisäksi muun muassa kuntalain 108, 109 ja 140 §:ssä ja hyvinvointialueista annetun lain 113, 114 ja 145 §:ssä on viestintään, tiedottamiseen ja tiedoksiantoon liittyviä säännöksiä. Kuntalaissa ja hyvinvointialueista annetussa laissa olevat velvoitteet tulisivat sovellettavaksi erityissääntelynä ensisijaisina kuntien ja hyvinvointialueiden viestinnässä.

Tiedon tuottamisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa olisi otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien avulla. Tietopyyntöihin perustuva julkisuus on riittämätön keino etenkin niillä hallinnonaloilla, joilla yksittäisiä asioita koskevat tiedot ovat toimialan luonteen vuoksi merkittäviltä osin salassa pidettäviä, kuten sosiaalihuoltoa ja sosiaaliturvaa toteutettaessa. Viranomaisella on sitä laajempi velvollisuus tuottaa momentissa tarkoitettuja tietoja, mitä laajemmin viranomaisen toimintaa kuvaavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Velvollisuutta arvioitaessa voitaisiin ottaa huomioon myös se, kuinka laajasti tietoja on saatavissa jo yleisen tilastotuotannon, kuten tilastokeskuksen ja muiden tilastoja tuottavien viranomaisten julkaisujen perusteella.

Lain lähtökohtana 3 §:n 4 momentin mukaan on, että viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville säädetään aina erikseen. Ehdotettu 22 §:n 1 momentti olisi tarkoitettu mahdollistamaan myös henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa osana momentissa tarkoitettuja tietoja, jos se olisi viranomaisen toiminnan avoimuuden edistämisen vuoksi perusteltua. Avoimuuden edistämisen vuoksi perusteltua olisi esimerkiksi julkaista viranomaisen ratkaisukäytäntöä. Säännöksen tarkoituksena ei olisi kuitenkaan mahdollistaa esimerkiksi viranomaisen kaikkien päätösten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa, vaan viranomaisen tulisi arvioida, mitkä päätökset ovat tämän momentin mukaisesti avoimuuden toteuttamisen kannalta perusteltua julkaista.

Viranomaisen ratkaisukäytännöstä ei aina ole mahdollista poistaa kaikkia sellaisia tietoja, joiden perusteella voitaisiin varmistaa, ettei asianosainen olisi ainakin joidenkin henkilöiden tunnistettavissa. Tämän vuoksi pykälä mahdollistaisi lähtökohtaisesti henkilötietojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa, kuitenkin 2 momentissa säädetyin rajauksin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että julkaistaessa tietoja yleisessä tietoverkossa viranomaisen tulee huolehtia siitä, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja toteutuu. Saatettaessa momentissa tarkoitettuja viranomaisen tuottamia tietoja yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta tulisi ensisijaisesti huolehtia siten, että henkilötiedoista poistettaisiin tai korvattaisiin suorat henkilötiedot, eli esimerkiksi tieto asianosaisten nimistä. Selvää kuitenkin olisi, että lainsäädäntöä valmistelemaan asetettujen työryhmien jäsenten, muutoin asian ratkaisusta vastuussa olevien virkamiesten tai kuultavien henkilötietoja voitaisiin julkaista yleisessä tietoverkossa, jos se olisi avoimuuden edistämisen vuoksi tarpeen. Pykälän 1 momentin nojalla suoritettavan henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite.

23 §. Viranomaisen viestintä. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin viranomaisen viestinnästä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen viestinnän perusteista. Säännös olisi uusi. Voimassa olevan lain nojalla annetussa asetuksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999) on kuitenkin säädetty pitkälti vastaava velvoite koskien valtionhallinnon viranomaisten viestintää. Viranomaisten viestinnän tarkoitusta määrittelevän säännöksen tehtävänä olisi osoittaa, että viestintä on laajempi kokonaisuus kuin tiedotus. Sen mukaan viranomaisen olisi viestinnässään toteutettava avoimuutta sekä tuotettava ja jaettava tietoa, jonka perusteella voidaan muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan. Viestinnän tehtävänä olisi siten ensinnäkin luoda edellytykset muodostaa kokonaiskuva viranomaisen toiminnasta. Tarkoituksena ei ole, että viranomaiset harjoittavat viestintäänsä tuomalla esiin vain myönteisiä seikkoja, vaan että saatavilla pidetään toimintaa kuvaavia asiakirjoja tai tietoaaineistoja ja tiedotetaan niistä niin, että informaation perusteella voidaan luoda totuudenmukainen kokonaiskuva toiminnasta.

Viranomaisten on myös viestinnällään luotava mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin. Viranomaisilla olisi tämän lain perusteella velvoite antaa tieto siitä, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Olennaista olisi, että tiedot viranomaistoiminnassa käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista olisivat helposti saatavilla, esimerkiksi selkeästi jäsenneltyinä yleisessä tietoverkossa. Hallintolain 41 §:ssä säädetään yksityiskohtaisemmin vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta. Kyseinen säännös velvoittaa viranomaista ilmoittamaan asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Hallintolain 41 §:n noudattamatta jättäminen voi olla menettelyvirhe, johon voi vedota valituksessa ja saada päätöksen kumotuksi. Säännös liittyy 22 §:n 1 momentissa säädettyyn tiedon tuottamista koskevaan veloitteeseen. Ehdotetussa 23 §:ssä korostuisi kuitenkin laajemman viestintänäkökulman liittäminen tiedon tuottamisvelvollisuuteen niin, että

osallistumismahdollisuudet myös käytännössä toteutuvat. Säännöksellä ei ole vaikutusta silloin, kun kuulemisvelvoitteista on säädetty erikseen. Lisäksi viestinnän tehtävänä olisi luoda kansalaisille edellytykset valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan. Oikeuksien valvonta edellyttää asianmukaista yleistä neuvontaa, kuten tietoa siitä, miten asia saatetaan viranomaisissa vireille.

Voimassa olevan lain 20 §:n 3 momentin säännöstä ei sisällytettäisi uuteen pykälään. Momentissa on säädetty viranomaisen velvollisuudesta huolehtia siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Säännöksen perusteluissa on todettu, että momentin tarkoituksena on korostaa viranomaisen velvollisuutta ottaa huomioon erilaiset tiedon jakamiseen käytettävissä olevat kanavat sekä mahdollisuudet kohdistaa jakelua asioiden luonteen vaatimalla tavalla. Perusteluissa on arvioitu, että yleisten tietoverkkojen merkitys lisääntynee tiedonvälityksessä. Säännös on menettänyt merkitystään, koska erilaiset tiedon jakamiseen käytettävissä olevat kanavat ovat monipuolistuneet ja ovat viranomaisilla aktiivisesti käytössä. Asiakirjatuotannon määrän kasvettua ja tiedonhallinnan kehittyttyä asiakirjojen luettelointia koskeva velvoite on niin ikään menettänyt merkityksensä ja toisaalta voisi muodostua kohtuuttomaksi viranomaiselle. Lisäksi tiedonhallintalain 28 §:ssä säädetään tiedonhallintayksikön velvollisuudesta ylläpitää julkisuusperiaatteen toteuttamista varten asiakirjajulkisuuskuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä. Voimassa olevan säännöksen velvoitteet tulevat osin huomioiduksi 21 §:n valmistelujulkisuuden ja toisaalta 23 §:n 1 momentin tiedon tuottamista koskevan velvoitteen kautta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että viranomaisen viestinnän tulee olla asiallista, selkeää ja ymmärrettävää ja että viestinnässä on otettava huomioon eri asiakasryhmien tarpeet. Säännös vastaisi pitkälti hyvinvointialueista annetussa laissa viestinnässä käytettävälle kielelle säädettyjä vaatimuksia ja osin kuntalaissa säädettyjä vaatimuksia. Säännös määrittelee viestinnän tapaa suullisessa ja kirjallisessa viestinnässä. Hyvä viestintämateriaali on selkeää ja vastaanottajan tarpeista lähtevää. Tekstien tulisi olla rakenteeltaan johdonmukaisia ja sisällöltään helposti ymmärrettäviä kokonaisuuksia. Viestinnässä tulisi huomioida myös henkilöt, joilla ikänsä, puutteellisen kielitaidon tai muun erityisvaikeuden vuoksi on vaikeuksia ymmärtää yleiskieltä. Selkokielisen viestinnän lisääminen on keino parantaa viestien ymmärrettävyyttä ja eri henkilöiden yhdenvertaista tiedonsaantia.

Viranomaisen tulisi arvioida, mitkä olisivat ne henkilöryhmät, joiden tarpeet olisi erityisesti otettava huomioon viestinnässä. Näitä voivat olla muun muassa muuta kuin suomea ja ruotsia äidinkielenään puhuvat, lapset ja nuoret, vanhukset, maahanmuuttajat sekä eri tavoin vammaiset, kuten kuulovammaiset. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden tiedonsaannin kannalta viestinnän esteettömyys ja saavutettavuus korostuvat. Momentissa säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että viestinnässä on käytettävä esteettömiä ja

saavutettavia menetelmiä. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen mukaan suurelle yleisölle tarkoitettua tietoa tulisi tarjota vammaisille henkilöille muun muassa sellaista saavutettavaa teknologiaa käyttäen, joka soveltuu eri tavoin vammaisille henkilöille. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (306/2019) säädetään digitaalisten palvelujen järjestämisestä yleisölle ja digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta. Viranomaisten tiedottamisessa käytettävistä kielistä säädetään yleislakina kielilaisissa ja saamen kielilaisissa.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisella olisi lisäksi velvollisuus huolehtia verkkoviestinnässään siitä, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja viestinnässä toteutuvat. Hyvän tiedonhallintatavan ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimukset sekä viranomaisten viestintävelvoitteet on pyrittävä sovittamaan yhteen niin, että viranomaisten velvollisuudet viestinnässä ja tiedonsaantioikeuksien edistämiseksi toteutetaan vaarantamatta yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset viestinnän suunnittelusta ja järjestämisestä avoimuuden toteuttamiseksi valtionhallinnossa. Voimassa olevan lain 36 §:n nojalla annettu asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta sisältää säännökset valtiorhallinnon viestinnän tarkoituksesta, suunnittelusta ja järjestämisestä. Viestinnän suunnittelusta ja järjestämisestä voitaisiin jatkossakin antaa tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Viestinnän tarkoituksesta säädettäisiin tämän pykälän 1 momentissa.

24 §. Uuden asiakirjan laatiminen pyynnöstä. Pykälässä säädettäisiin tietopyynnön perusteella uuden asiakirjan laatimisesta, joka olisi viranomaisen harkinnassa. Pykälä vastaisi tarkoitukseltaan voimassa olevan lain 21 §:ää, mutta sitä ajantasaistettaisiin ja selkeytettäisiin yhteensopivaksi henkilötietojen suoja ja tiedonhallintaa koskevan yleislainsäädännön kanssa. Samalla pykälän otsikkoa muutettaisiin. Pykälän 1 ja 2 momentit muodostaisivat viranomaiselle oikeuden käsitellä henkilötietoja momenteissa säädettyihin tarkoituksiin. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaiselle mahdollisuus pyynnöstä laatia yhteen tai useampaan asiakirjaansa sisältyvistä tiedoista yhdistelemällä uusi asiakirja, jos asiakirjan luovuttaminen ei ole vastoin sitä, mitä salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.

Säännöksen tarkoituksena on voimassa olevan pykälän tavoin edistää viranomaisen hallussa olevien tietojen hyödyntämistä sellaisissa tilanteissa, joissa tietojen antamiseen ei ole suojeltavien intressien kannalta esteitä.

Säännös mahdollistaisi viranomaiselle harkinnanvaraisesti uuden asiakirjan laatimisen tietopyynnön perusteella. Uuden asiakirjan laatiminen voisi olla tarpeen silloin, jos tietopyyntö kohdistuu esimerkiksi viranomaisen useammassa tietojärjestelmässä tai rekisterissä oleviin asiakirjoihin ja vaatii tietojen yhdistelyä. Viranomaisella ei kuitenkaan julkisuuslain perusteella lähtökohtaisesti ole velvollisuutta laatia tietopyynnön johdosta uutta asiakirjaa (KHO 2022:146 ja KHO 2015-T-3614). Sen sijaan tietopyynnot, jotka koskevat esimerkiksi useita olemassa olevia asiakirjoja tai ovat monimutkaisia toteuttaa, eivät olisi ehdotetun säännöksen alaan kuuluvia harkinnanvaraisesti toteutettavia tietopyyntöjä, vaan kuuluisivat lähtökohtaisesti voimassa olevan lain tavoin ehdottoman tiedonsaantioikeuden alaan. Ehdottoman tiedonsaantioikeuden alaan kuuluvan tietopyynnön toteuttamisesta on mahdollista kieltäytyä, jos sen toteuttaminen edellyttäisi lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia 16 §:n 5 momentissa tarkoitettulla tavalla. Koska tietopyynnön toteuttaminen tämän pykälän perusteella olisi harkinnanvaraista, menettelyyn ei sovellettaisi 18 §:ssä tarkoitettuja määräaika säännöksiä. Laillisuusvalvontakäytännössä on kuitenkin katsottu, että vaikka kyse olisi viranomaisen harkintavallan piiriin kuuluvasta tietoaineiston tuottamisesta eivätkä tämän lain määräaika säännökset soveltuisi, hyvä hallinto kuitenkin edellyttää, että tietoaineiston tuottamista pyytävän yhteydenottoihin vastataan, mahdolliset aineistopyyntöä koskevat epäselvyydet selvitetään ja täydennykset pyydetään sekä asia käsitellään viime kädessä ilman aiheetonta viivytystä (EOAK/3315/2023). Uuden asiakirjan laatimisesta perittävistä maksuista säädetään lain 40 §:n 6 momentissa.

Sääntelystä olisi erotettava viranomaisen asiakirjoina pidettävät niin sanotut potentiaaliset asiakirjat, joiden osalta tiedonsaantioikeus määräytyisi 6 §:n ja 7 §:n mukaisesti. Potentiaalisissa asiakirjoissa olisi kyse lähinnä sellaisista asiakirjoissa olevista merkeistä tai tiedoista, joita viranomainen ei itse välttämättä yhdistele, mutta jotka kuuluisivat samaan käyttötarkoitukseen. Uuden asiakirjan laatimisesta puolestaan olisi kyse silloin, kun viranomainen laatisi yhdistelemällä yhteen tai useampaan asiakirjaansa sisältyvistä eri käyttötarkoitukseen tarkoitetuista tiedoista uuden asiakirjan.

Ehdotetun 22 §:n 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen tiedontuottamisvelvollisuudesta. Momentin mukaan viranomaisten olisi tuotettava riittävästi tietoja palveluistaan, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista sekä yksilöiden ja yhteisöjen palveluista, valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista viranomaisen toimialaan liittyvissä asioissa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että vuosien ajan jatkuneessa harkinnanvaraisen tietopyynnön toteuttamisessa ei

ole enää kysymys viranomaisen harkintavallan piiriin kuuluvasta tietoaineiston tuottamisesta pyynnöstä, vaan viranomaiselle voi toiminnan vakiintumisen myötä syntyä velvollisuus laatia pyydetty asiakirja tiedontuottamisvelvollisuutta koskevan säännöksen perusteella (KHO 2022:146).

Säännös sisältäisi voimassa olevan säännöksen tavoin rajoituksen siitä, että uusi asiakirja voitaisiin laatia, jos sen luovuttaminen tiedon pyytäjälle ei olisi vastoin sitä, mitä salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään. Jos laadittava uusi asiakirja olisi esimerkiksi julkinen ja tiedon pyytäjällä olisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus käsitellä sitä, viranomainen voisi laatia ja luovuttaa pyydetyn asiakirjan. Jotta viranomainen voi varmistua, että tiedon pyytäjällä on oikeus käsitellä pyydettyjä tietoja, viranomaisen olisi osana tietopyynnön toteuttamista koskevaa harkintaa selvitettävä, mihin käyttötarkoitukseen tiedon pyytjä aikoo käyttää pyytämiään tietoja. Säännös ei estäisi laatimasta salassa pidettävää asiakirjaa, jos tiedon pyytäjällä olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada asiakirjan sisältämät tiedot.

Säännöksessä luovuttaisiin voimassa olevan säännöksen yksityiskohtaisemmista tietojen luovuttamisen rajoituksista, joita ovat hakuperusteet, tietojen määrä, tietojen laatu ja tietojen käyttötarkoitus. Uutta asiakirjaa ei lähtökohtaisesti voisi laatia, ellei tiedon pyytäjällä olisi salassapitosäännösten ja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella oikeutta saada ja käsitellä laadittavaa asiakirjaa, minkä vuoksi lisärajoituksia ei voida enää pitää tarpeellisina. Säännöksessä luovuttaisiin myös voimassa olevan säännöksen edellytyksestä, että yhdisteltävät tiedot olisi kerättävä eri tietojärjestelmistä tai rekistereistä. Säännöksessä edellytettäisiin ainoastaan, että yhdisteltävät tiedot olisi kerättävä viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista riippumatta siitä, ovatko asiakirjat samassa vai eri rekisterissä tai tietojärjestelmässä. Säännöksessä ei myöskään enää käytettäisi tietoaineiston käsitettä eikä edellytettäisi, että uuden viranomaisen asiakirjan olisi oltava tietoaineisto.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että asianomaisten viranomaisten luvalla ja 1 momentissa säädetyin edellytyksin uusi asiakirja voidaan laatia myös eri viranomaisten asiakirjoihin sisältyvistä tiedoista.

Momentin sääntely vastaisi voimassa olevan säännöksen tarkoitusta, joka mahdollistaa useamman viranomaisen asiakirjoissa olevien tietojen yhdistämisen. Säännöksen perusteella viranomaiset voisivat sopia sellaisen uuden asiakirjan laatimisesta, joka sisältäisi tietoja useamman kuin yhden viranomaisen asiakirjoista. Kysymys voisi olla esimerkiksi asiakirjasta, joka laadittaisiin tilasto- tai tutkimustarkoituksiin. Uusi asiakirja voitaisiin 1 momenttia vastaavasti laatia pyynnöstä. Käytännössä tällä tarkoitettaisiin viranomaiselle osoitettua tietopyyntöä, jonka perusteella viranomaiset voisivat harkinnanvaraisesti yhteistyössä laatia ja luovuttaa uuden asiakirjan. Tietopyyntö käsiteltäisiin siinä

viranomaisessa, jolle se on osoitettu tai siirretty. Tietopyynnön käsittelevä viranomainen voisi oma-aloitteisesti olla yhteydessä niihin viranomaisiin, joiden asiakirjoista se tarvitsisi tietoja uuden asiakirjan laatimista varten. Uuden asiakirjan luovuttaisi se viranomainen, joka on ottanut käsiteltäväkseen uuden asiakirjan laatimista koskevan tietopyynnön. Lisäksi edellytettäisiin 1 momentin tavoin, että asiakirjan luovuttaminen ei saisi olla vastoin, mitä salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.

Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisen 1 momentin perusteella laadittuun uuteen asiakirjaan sovellettaisiin, mitä tämän lain 7 §:ssä säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Momentti olisi uusi ja siinä säädettäisiin selvyyden vuoksi siitä, että asiakirjan luovuttaminen ei olisi enää harkinnanvaraista, jos viranomainen on jo aikaisemmin laatinut uuden asiakirjan 1 momentin perusteella. Jo aikaisemmin laaditun asiakirjan luovuttamisesta ei voisi myöskään lähtökohtaisesti periä maksua lain 40 §:n 6 momentin mukaisesti, koska asiakirja kuuluisi ehdottoman tiedonsaantioikeuden alaan sen valmistuttua.

25 §. Eräiden tietojen saattaminen jokaisen saataville. Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan lain 8 §:ää, mutta sen otsikko muutettaisiin siten, että siinä huomiotaisiin selkeämmin tiedonsaantioikeuden kohdistuminen asiakirjan sijaan asiakirjassa olevaan tietoon. Lisäksi pykälän sanamuotoa yhdenmukaistettaisiin lain muun sääntelyn kanssa siten, että yleisesti julkisuuteen saattamisen sijaan pykälässä tarkoitetut tiedot tulisi saattaa jokaisen saataville. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta saattaa pääoma- ja rahoitusmarkkinoihin vaikuttava tieto jokaisen saataville. Sen mukaan kansantalouden kehitystä kuvaava tilasto, talouspoliittinen aloite ja toimenpidesuunnitelma tai muu vastaava asiakirja, johon sisältyvillä tiedoilla voi ilmeisesti olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoihin, on saatettava jokaisen saataville mahdollisimman pian 12 ja 13 §:ssä tarkoitetun ajankohdan jälkeen.

Säännöksen tarkoituksena on turvata markkinoiden luotettavuutta ja sen edellytyksenä olevaa yhdenvertaista mahdollisuutta saada tietoja markkinoihin vaikuttavista tiedoista. Viranomaistiedolla on merkitystä raha- ja pääomamarkkinoiden toiminnalle, ja markkinat voivat reagoida tiettyihin viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista ilmeneviin tietoihin. Tiedon saaminen tällaisista asiakirjoista ennen muita markkinoilla toimivia loukkaisi markkinoiden luotettavuutta.

Tilastotietojen julkaisemista koskeva yleissäännös on tilastolain 11 §:n 4 momentissa, jonka mukaan tilastot on julkistettava mahdollisimman pian niiden valmistumisen jälkeen. Momentin toinen virke sisältää erityissäännöksen niiden tilastojen julkistamisesta, joilla ilmeisesti voi olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoilla. Näiden tietojen julkistamiseen sovelletaan säännöksen osoittamalla tavalla tätä lakia. Tässä pykälässä tarkoitettu

säännös olisi puolestaan erityissäännös suhteessa tilastolaissa säädettyyn. Jokainen, jolla olisi hallussaan tällaisia tietoja, olisi lain nojalla velvollinen arvioimaan tietojen vaikutuksen.

Tämän lain 28 §:n 1 momentin 13 kohdassa säädettäisiin jatkossakin salassapitoperusteesta, joka koskee tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja ennen kuin tiedot on saatettu pykälässä tarkoitettulla tavalla jokaisen saataville. Virkamiehet ja viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt olisivat näin ollen velvollisia pitämään salassa markkinoihin vaikuttavat tiedot ennen niiden saattamista jokaisen saataville. Jokaisen saataville saattaminen merkitsee, että tieto on annettava samanaikaisesti esimerkiksi tiedotustilaisuudessa tai viranomaisen verkkosivustolla julkaistavalla tiedotteella.

6 LUKU Salassapitovelvoitteet

Lakiehdotuksen 6 lukuun sisältyvät säännökset salassapitovelvollisuuden, vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon perusteista ja niiden välisistä suhteista, salassa pidettävistä tiedoista ja salassapitosäännösten soveltamisesta, salassapidon toteuttamisesta sekä salassapitomerkinntän tekemisestä. Säännökset vastaisivat pitkälti voimassa olevan lain sääntelyä. Asiakirjan turvallisuusluokittelusta ja turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekemisestä säädetään tiedonhallintalaissa.

26 §. *Viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapito.* Pykälä sisältäisi perussäännökset viranomaisen asiakirjassa olevien tietojen salassapidon perusteista ja salassapitovelvollisuuden sisällöstä. Pykälä vastaisi pääosin asiallisesti voimassa olevan lain 22 §:ää, mutta sitä osin selkeytettäisiin ja sanamuotoja muutettaisiin vastaamaan muihin säännöksiin ehdotettuja muutoksia. Asiakirjassa olevan tiedon salassapitovelvollisuus sisältää kiellon näyttää tai antaa asiakirjan salaisia tietoja sivulliselle.

Voimassa olevassa laissa salassapidon kohteena on ollut viranomaisen asiakirja, vaikka salassapitoperusteet koskevat lähtökohtaisesti erilaisia tietoja. Lisäksi voimassa olevan lain 10 §:stä on seurannut velvollisuus toteuttaa niin sanottua osajulkisuutta, jolloin asiakirjassa voi olla sekä julkisia että salassa pidettäviä osia. Jatkossa asiakirjasalaisuuden ehdotetaan kohdentuvan nimenomaan viranomaisen asiakirjassa olevaan salassa pidettävään tietoon. Tästä syystä myös pykälän otsikkoa muutettaisiin.

Viranomaisen asiakirjassa oleva tieto olisi *1 momentin* mukaan pidettävä salassa, kun se ehdotetussa tai muussa laissa säädetään salassa pidettäväksi. Tietojen salassapito voisi siten perustua nykytilaa vastaavalla tavalla vain laissa olevaan nimenomaiseen säännökseen. Salassapitosäännökset olisi jatkossakin tarkoitus keskittää tähän lakiin, mutta

salassapidosta voi edelleen olla eräissä tilanteissa säädetty myös erityislaeissa. Salassa pidettävä tieto voi olla myös turvallisuusluokiteltua sen mukaisesti mitä tiedonhallintalain 18 §:ssä säädetään.

Voimassa olevan lain 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa myös, jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi. Lainkohdassa määräyksellä ei tarkoiteta salassapitosäännöksen tulkintaa, eli sitä, että viranomainen laissa olevan salassapitosäännöksen perusteella toteaa asiakirjan salassa pidettäväksi. Salassapitomääräyksen antamista koskevaa toimivaltaa on käytännössä vain yleisillä tuomioistuimilla ja työtuomioistuimilla, jotka voivat määrätä oikeudenkäyntiasiakirjan salassa pidettäväksi tarpeellisin osin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain perusteella. Tämän vuoksi säännöksen sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi ja selkeytettäväksi siten, että viittaus salassapitomääräyksiin korvattaisiin täsmällisemmällä ilmaisulla tuomioistuimen lain nojalla määräämän oikeudenkäyntiasiakirjan tai siinä olevan tiedon salassapitoon.

Tiedot olisivat nykytilaa vastaavalla tavalla salassa pidettäviä myös silloin, jos niistä on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Asiakirjaan sisältyvän tiedon salassapitovelvollisuuden määrittely osittain myös vaitiolovelvollisuutta koskevien säännösten avulla johtuu siitä, että salassapitovelvollisuutta ei käytännössä ole säännelty täysin keskitetysti yhdessä laissa, eikä asiakirjasalaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta koskevia säännöksiä ole käytännössä aina mahdollista erottaa toisistaan.

Viranomaisten osalta esimerkiksi vankeuslain (767/2005) 12 luvun 11 a §:ssä säädetään erikseen vaitiolovelvollisuudesta, joka koskee virkamiehen velvollisuutta olla paljastamatta vangilta peräisin olevan tai hänelle saapuneen viestin sisällöstä saamaansa tietoa taikka tällaista viestiä koskevaa tunnistamistietoa. Erityislaissa vaitiolovelvollisuus on voitu ulottaa muihinkin kuin viranomaisen palveluksessa oleviin. Esimerkiksi postilain (415/2011) 63 §:ssä on säädetty postiyrityksen palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuudesta. Tietosuojalain 35 §:ssä on säädetty vaitiolovelvollisuudesta, joka tietosuojalain soveltamisalan mukaisesti koskee niin yksityisten kuin viranomaisten henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojalain 35 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä suorittaessa saatuja tietoja toisen henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista, taloudellisesta asemasta taikka toisen liikesalaisuudesta ei saa oikeudettomasti ilmaista sivulliselle eikä käyttää niitä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Kun lain 27 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehdävää hoitava ei saa paljastaa viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus, saatetaan sääntelykokonaisuutta tulkita siten, että merkittävä määrä viranomaisen hallussa olevia henkilötietoja olisi vaitiolovelvollisuuden vuoksi salassa pidettäviä. Tietosuojalain 35 §:ssä viitataan kuitenkin tietojen ilmaisemiseen oikeudettomasti. Julkisen tiedon antaminen ei ole tiedon oikeudetonta ilmaisemista.

Siltä osin kuin tietosuojalain 35 §:ssä mainitut tiedot on säädetty tämän lain nojalla salassa pidettäväksi, liittyy henkilötietoihin luonnollisesti tämän lain nojalla säädetty vaitiolovelvollisuus. Mainittu 35 § ei myöskään rajoita yksinomaan henkilökohtaisiin tarkoituksiin suoritettavaa henkilötietojen käsittelyä, joka tapahtuu yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalan ulkopuolella.

Pykälän 2 *momentissa* määriteltäisiin salassapitovelvollisuuden sisältö. Salassa pidettävää tietoa ei saisi näyttää tai antaa sivulliselle. Säännöstä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi nykyisestä. Jos tieto on säädetty salassa pidettäväksi, ei sitä saisi lähtökohtaisesti näyttää tai antaa missään muodossa tai minkään apuvälineen avulla, joten voimassa olevan lain viittaukset kopioon, tulosteeseen ja tekniseen käyttöyhteyteen ehdotetaan poistettavaksi säännöksestä. Kielto antaa salassa pidettäviä tietoja sisältäisi myös kiellon antaa pääsy tietoon erilaisilla käyttöyhteyksillä tai käyttöoikeuksien määrittelyllä.

Sivullista ei ole tässä laissa tarkemmin määritelty. Asiakirjassa olevien tietojen sisältö tai asian luonne voi vaikuttaa sivullisaseman määrytymiseen. Sivullisena ei voida pitää sitä, jonka tehtäviin asian käsittely viranomaisessa kuuluu. Salassapitovelvoitteiden kannalta sivullisena voidaan siten pitää lähtökohtaisesti kaikkia muita paitsi viranomaista, jonka asiakirjaa salassapitovelvoite koskee ja asiaa tässä viranomaisessa käsitteleviä henkilöitä. Sivullisia ovat niin toiset viranomaiset kuin yksityiset viranomaisen ulkopuoliset tahot. Myös yhden viranomaisen sisällä yksikkö, osasto tai virkamies saattaa olla salassapidon näkökulmasta sivullisen asemassa. Sivullisaseman syntymisen kannalta olennaista on arvioida missä määrin yksiköiden ja virkamiesten tehtävät ovat erilaisia ja eriytyneitä ja liittyykö tieto henkilön tehtävänä olevan asian tai saman tyyppisen asian käsittelyyn. Esimerkiksi samanlaisia korvauskäsittelyasioita viranomaisessa hoitavien virkamiesten välillä voi olla tarpeen antaa salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön ylläpitämiseksi. Sivullisen määritelmästä on voitu nimenomaisesti säätää erikseen myös erityislaeissa, kuten potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 13 §:ssä.

27 §. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Pykälässä säädettäisiin vaitiolovelvollisuuden perusteista ja vaitiolovelvollisista sekä hyväksikäyttökiellosta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 23 §:ää, mutta sen sanamuotoon tehtäisiin joitakin teknisiä selkeytyksiä.

Pykälän 1 *momentti* sisältäisi voimassa olevan lain 23 §:n 1 momenttia vastaavan vaitiolovelvollisuutta koskevan perussäännöksen. Vaitiolovelvollisuus merkitsee kieltoa ilmaista asiakirjassa oleva salassa pidettävä tieto. Ilmaiseminen merkitsee paitsi tiedon antamista suullisesti, myös passiivisesti tapahtuvaa tiedon paljastamista ulkopuolisille, kuten salassa pidettäviä tietoja sisältävän asiakirjan jättämistä ulkopuolisten saataville. Vaitiolovelvollisuus olisi nykyistä vastaavalla tavalla asiakirjoissa olevien tietojen salassapitoa laajempaa,

sillä vaitiolovelvollisuus koskee 26 §:n mukaisesta salassapidosta poiketen myös tallentamattomia tietoja. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluva tieto voi olla peräisin asiakirjoista tai saatu esimerkiksi suullisesti.

Vaitiolovelvollisuudesta on edelleen säädetty myös itsenäisesti eräissä erityislaeissa, kuten poliisilain 7 luvussa tai esimerkiksi edellä 26 §:n perusteluissa mainituissa laeissa. Vaitiolovelvollisuus voisi jatkossakin perustua myös muussa laissa olevaan erityiseen vaitiolovelvollisuutta koskevaan säännökseen. Tällöin vaitiolovelvollisuuden yksityiskohtainen sisältö ja kattavuus voi määräytyä myös muualla laissa olevien erityisten vaitiolosäännösten mukaan.

Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Vaitiolovelvollisuus siten jatkuu senkin jälkeen, kun palvelussuhde, luottamustehtävän hoito, toimeksiantotehtävän suorittaminen tai viranomaisessa toimiminen on päättynyt. Vaitiolovelvollisuuden lakkaamiseen sovelletaan 38 §:ssä säädettyjä salassapidon lakkaamista koskevia säännöksiä, eli se päättyisi soveltuvin osin samoja sääntöjä noudattaen kuin asiakirjassa olevan tiedon salassapito. Sääntely vastaa näiltä osin voimassa olevaa lakia, mutta momentin sanamuotoa kuitenkin muutettaisiin siten, että siinä huomioitaisiin lain tiedonsaantioikeuden kohdistuminen asiakirjan sijaan viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon.

Vaitiolovelvollisia olisivat pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen henkilöstöön kuuluvat virka- tai työsuhteessa olevat henkilöt sekä luottamustehtävää hoitavat. Pykälän 2 momentin mukaan vaitiolovelvollisuus koskisi myös harjoittelijoita ja muita viranomaisessa tosiasiallisesti toimivia samoin kuin viranomaisen toimeksiannosta toimivia tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa olevia. Vaitiolovelvollisia olisivat säännöksen perusteella esimerkiksi viranomaisessa toimiva toimitusjohtaja ja viranomaisessa siviilipalvelusta suorittavat. Myös vapaaehtoisesti viranomaisessa toimivia koskisi vaitiolovelvollisuus.

Vaitiolovelvollisia olisivat myös lain tai lain nojalla annetun luvan perusteella salassa pidettäviä tietoja saaneet, jollei laista tai luvasta muuta johdu. Tietojen saamisella "lain nojalla" tarkoitetaan tietojen luovuttamista koskevia erityissäännöksiä, kuten lain 10 §:ssä säädettyä asianosaisen tiedonsaantioikeutta, lain 7 luvun säännöksiä salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sekä muualla olevia salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä. Ilmauksella «lain perusteella annettava lupa» viitataan lain 32 ja 36 §:ssä tai erityislaeissa asiasta säädettyyn.

Momentissa säädettäisiin nykytilaa vastaavalla tavalla myös asianosaisen, hänen edustajansa ja avustajansa vaitiolovelvollisuudesta. Ilmaisukiellon piirissä olisivat jatkossakin asianosaisasemassa saadut salassa pidettävät tiedot, jotka koskevat muita kuin

asianosaista itseään. Edustajan ja avustajan velvollisuus pitää salassa päämiehenä olevaa asianosaista koskevat tiedot määräytyy muun lainsäädännön mukaan. Muun kuin viranomaisena toimivan edunvalvojan vaitiolo-velvollisuus määräytyy holhoustoimilain (442/1999) 92 §:n mukaan. Asianajajien velvollisuudesta pitää asiakasta koskevat tiedot salassa säädetään asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:ssä ja luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan vaitiolo-velvollisuudesta säädetään luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:ssä.

Vaitiolo-velvollisuus sekä 3 momentissa säädetty hyväksikäyttökielto koskisivat nykyistä vastaavalla tavalla myös sitä, joka olematta virkamies tai muutoin hallinnossa taikka viranomaisen toimeksiannosta toimiva saa salassapitosäännösten harkintarajojen, eli niin sanottujen vahinkoedellytyslausekkeiden puitteissa ja 29 §:n 2 momentissa tarkoitetun painavan yleisen edun vuoksi tietoja, jotka muutoin ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Sääntelyn tarkoituksena on jatkossakin varmistaa, että vaitiolo-velvollisuus ulottuu kaikkiin niihin tahoihin, jotka voivat saada salassa pidettäviä tietoja.

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin hyväksikäyttökiellosta. Sen mukaan 1 ja 2 momentissa tarkoitettu vaitiolo-velvollinen ei saisi käyttää hyödykseen salassa pidettäviä tietoja. Näitä ovat paitsi asiakirjassa olevat salassa pidettävät tiedot myös sellaiset tallentamattomat tiedot, joista on lailla säädetty vaitiolo-velvollisuus. Hyväksikäyttökielto koskee kaikkia niitä, jotka lain mukaan ovat salassapitovelvollisia, ja kielto jatkuu palvelussuhteen tai luottamustehtävän päätyttyäkin. Hyväksikäyttökielto koskee sellaistenkin tietojen käyttämistä, joita koskeva salassapitovelvollisuus on säädetty muussa laissa. Salassa pidettävien tietojen käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi on säädetty rangaistavaksi rikoslain 38 luvun 1 §:ssä ja 40 luvun 5 §:ssä.

Momentissa säädetäisiin lisäksi asianosaista koskevasta poikkeuksesta hyväksikäyttökieltoon. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut. Säännös merkitsee, että tietoja voi käyttää paitsi samaa asiaa eri muutoksenhakuasteissa käsiteltäessä myös muussa viranomaisessa vireille pantavassa asiassa, jos viimeksi mainitussakin tapauksessa on kysymys saman oikeuden, velvollisuuden tai edun hoitamisesta koskevasta asiasta. Siten esimerkiksi ulosoton hakija voisi käyttää ulosottoasiassa asianosaisena saamia tietoja takaisinsaantia tai konkurssia koskevassa, saman saatavan perintää koskevassa asiassa.

28 §. Salassa pidettävät tiedot. Mietinnön valmistelleen työryhmän asettamispäätöksen mukaan sen toimeksiannon ulkopuolelle jää salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu. Näiden mahdollinen uudistaminen jää toteutettavaksi myöhemmin. Näin ollen tässä mietinnössä ei ehdoteta

sisällöllisiä muutoksia voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteisiin. Pykälän otsikkoa ja 1 momentin kohtia ehdotetaan kuitenkin muutettavan johdonmukaisesti muun ehdotetun sääntelyn kanssa siten, että asiakirjojen sijaan momentissa viitattaisiin pääsääntöisesti salassa pidettäviin tietoihin, ellei salassapito voimassa olevassa laissa kohdistu nimenomaan tiettyyn asiakirjaan tai esimerkiksi selvitykseen. Momentin mukaiseen luetteloon ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia ja kohdat vastaisivat pääosin sanamuodoltaan voimassa olevaa lakia. Myös kohtien järjestys säilyisi samana, vaikka numerointi myöhemmin lisättyjen kohtien osalta muuttuisi. Säännöksiä ei perustella tässä mietinnössä uudelleen, vaan alla olevissa kohdittaisissa perusteluissa viitattaisiin hallituksen esityksiin ja tarvittaessa eduskunnan valiokuntien mietintöihin, joissa kyseiset kohdat ja niiden mahdolliset muutokset on perusteltu. Voimassa olevan lain 24 §:n 2 momentin viittaussäännöksestä kuitenkin luovuttaisiin, koska voimassa olevan lain 17 §:n sääntely siirrettäisiin osin uuden lain 1 §:ään ja 29 §:ään.

Momentin *1 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot valtioneuvoston ulkopolitiittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjoissa, jollei valiokunta toisin päättä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittista tilanearviointia koskevat tiedot, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat tiedot ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvien salakirjoitettujen viestien tiedot, jollei asianomainen ministeriö toisin päättä. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 1 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 88).

Momentin *2 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat muut kuin 1 kohdassa tarkoitettut tiedot, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, tiedot, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, ja tiedot, jotka koskevat Suomen valtion, Suomen kansalaisten, Suomessa oleskelevien henkilöiden tai Suomessa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin, henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon antaminen aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 2 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 88–89).

Momentin *3 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat poliisille ja muille esitutkinta- viranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saaduissa ja laadituissa asiakirjoissa olevat tiedot sekä haastehakemuksessa, haasteessa ja siihen annetussa vastauksessa olevat tiedot rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta

oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 143, HaVM 31/1998 vp, s. 14, HE 286/2010 vp, s. 61).

Momentin 4 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä olisivat poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämässä rekistereissä ja rikosten ehkäisemistä koskevissa selvityksissä samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustus oikeuden todentamista tai varmentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saadut ja otetut henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkitiedot sekä henkilölle tai henkilökortille tai matkustusasiakirjalle annetut erityiset tunnisteet. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 4 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 90).

Momentin 5 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä olisivat poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin, vankeinhoitoviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevat tiedot, jos tiedon antaminen vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä taikka Maahanmuuttoviraston ulkomaalaista koskevan selvityksen luotettavuutta. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 5 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 91, HaVM 31/1998 vp, s. 14-15, HE 18/2019 vp, s. 122).

Momentin 6 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä olisivat kanteluasiakirjoissa olevat tiedot ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 6 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 91, HaVM 31/1998 vp, s. 15).

Momentin 7 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä olisivat henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat tiedot, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 7 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 91, HaVM 31/1998 vp, s. 15).

Momentin 8 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä olisivat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa koskevat tiedot, jos tiedon antaminen vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 8 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 91, HaVM 31/1998 vp, s. 15, HE 204/2010 vp, s. 62)

Momentin *9 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat suojelupoliisin ja muiden viranomaisten, valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevissa asiakirjoissa olevat tiedot, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna valtion turvallisuutta. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 9 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 92).

Momentin *10 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 10 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 92).

Momentin *11 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot raha- ja valuuttapoliittisista päätöksistä, toimenpiteistä tai niiden valmistelusta, tiedot finanssi- ja tulopolitiikan valmistelusta tai finanssi-, tulo-, raha- tai valuuttapoliittisten päätösten tai toimenpiteiden tarpeiden selvittämisestä, jos tiedon antaminen olisi vastoin valtion etua neuvotteluosapuolena tai vaarantaisi päätösten tai toimenpiteiden tarkoituksen toteutumisen tai muutoin merkittävästi vaikeuttaisi finanssi-, tulo-, raha- tai valuuttapolitiikan hoitamista. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 11 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 92, HaVM 31/1998 vp, s. 15).

Momentin *12 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat rahoitusmarkkinoita ja vakuutustoimintaa valvovien sekä rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusjärjestelmien toimivuudesta vastaavien viranomaisten laissa säädettyjä tehtäviä varten laaditut selvitykset, joista ilmenee tietoja markkinoiden toimivuudesta, rahoitus-, vakuutus- tai eläkelaitoksista tai niiden asiakkaista, jos tiedon antaminen aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa rahoitus- tai vakuutusjärjestelmän luotettavuudelle ja toimivuudelle. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 12 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 93, HaVM 31/1998 vp, s. 16-17). Rahoitusmarkkinoita ja vakuutustoimintaa valvovien ja niihin liittyvien järjestelmien toimivuudesta vastaaviin viranomaisiin kuuluvat muun muassa valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Pankki, Finanssivalvonta ja Rahoitusvakausvirasto.

Momentin *13 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat sellaiset kansantalouden kehitystä kuvaavaan tilastoon, talouspoliittiseen aloitteeseen ja toimenpidesuunnitelmaan tai muuhun vastaavaan asiakirjaan sisältyvät tiedot, joilla ilmeisesti voi olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoilla, ennen kuin tiedot on saatettu 25 §:ssä tarkoitettulla tavalla jokaisen saataville. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 13 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 93, HaVM 31/1998 vp, s. 17).

Momentin *14 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta, jos tiedon antaminen vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suojelun. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 14 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 93).

Momentin *15 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annetut tiedot kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin tiedot viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 93-94, HaVM 31/1998 vp, s. 17, HE 13/2009 vp, s. 28-29).

Momentin *16 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tilastoviranomaiselle tilastojen laatimista varten annetut tiedot samoin kuin tiedot, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 16 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 94, HE 157/2003 vp, s. 34).

Momentin *17 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot, jotka koskevat valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimijan liikesalaisuutta, samoin kuin tiedot muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen aiheuttaisi mainituille toimijoille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimijan mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 17 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 94, HaVM 31/1998 vp, s. 17, HE 49/2018 vp, s. 122, HE 241/2020 vp, s. 1441)

Momentin *18 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön työmarkkinaosapuolena tai työriidan osapuolena laatimissa tai saamista asiakirjoissa olevat tiedot, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin julkisyhteisön etua työnantajana, sekä valtion edustajien maataloustukineuvotteluja varten laatimiin tai saamiin asiakirjoihin sisältyvät tiedot, jos tiedon antaminen olisi vastoin valtion etua neuvotteluosapuolena. Kohta vastaa sisällöllisesti voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 18 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 94-95, HaVM 31/1998 vp, s. 17, HE 241/2020 vp, s. 1441).

Momentin *19 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimissa ja hankkimissa asiakirjoissa, jos tiedon antaminen olisi vastoin julkisyhteisön tai 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimijan tai siinä toimivan henkilön etua oikeudenkäynnissä. Kohta vastaa sisällöllisesti voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 19 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 95).

Momentin *20 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot, jotka koskevat yksityistä liikesalaisuutta, samoin kuin sellaiset tiedot muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 20 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 95–96, HaVM 31/1998 vp, s. 17; HE 49/2018 vp, s. 123).

Momentin *21 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa sekä tiedot teknologisesta tai muusta kehittämistyöstä tai niiden arvioinnista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta opinnäytetyön, tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle taikka niiden hyödyntämiselle tai sen asianmukaiselle arvioinnille tai tutkijalle taikka tutkimuksen tai kehittämistyön toimeksiantajalle haittaa. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 21 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 96, HaVM 31/1998 vp, s. 17).

Momentin *22 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat pääsy- tai muun kokeen tai testin tiedot, jos tiedon antaminen vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käyttämisen vastaisuudessa. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 22 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 96).

Momentin *23 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka tiedot jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, sekä ulosottoviranomaisen asiakirjoissa olevat tiedot, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat ulosottokaaren mukaan salassa pidettäviä, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä ja ulosottoselvitys. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 23 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 96–97, HaVM 31/1998 vp, s. 17–18; HE 216/2001 vp, s. 215, LaVM 34/2002 vp, s. 18; HE 83/2006 vp, s. 101).

Momentin *24 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä koskevissa asiakirjoissa olevat tiedot, jos ei ole ilmeistä, että

tiedon antaminen ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta. Kohta vastaa sisällöllisesti voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 97, HE 18/2019 vp, s. 106, HaVM 10/2020, s. 19).

Momentin *25 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta sekä tiedot henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta sekä tiedot henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 25 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 97–98, HE 87/2002 vp, s. 9, TyVM 7/2002 vp, s. 5).

Momentin *26 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin tiedot rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 98, HaVM 31/1998 vp, s. 19).

Momentin *27 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta, nuoresta rikoksesta epäillystä laaditun seuraamusselvityksen tiedot, nuorisorangeistuksen rangaistusajan suunnitelman, yhdyskuntapalvelun, valvontarangaistuksen tai 21 vuotta täytettyään rikoksen tehneen ehdollisen vankeuden valvonnan seuraamusselvityksen tiedot, valvontarangaistuksen edellytysten selvittämisestä, rangaistusajan suunnitelmasta, vapauttamissuunnitelmasta, valvontasuunnitelmasta tai elinkautisvangin vapauttamismenettelyä tai yhdistelmä-rangaistukseen kuuluvaa valvonta-aikaa varten annetun lausunnon tiedot. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 27 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 98–99, HE 12/2006 vp, s. 44, LaVM 25/2006 vp, s. 6, HE 17/2010 vp, s. 53, LaVM 30/2010 vp, s. 18, HE 215/2014 vp, s. 90-91, LaVM 18/2014 vp, s. 7, HE 268/2016 vp, s. 48, HE 120/2018 vp, s. 43).

Momentin *28 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat hallintoviranomaisella olevat tiedot tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy; salassa pidettäviä ovat myös rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietovarantoon sekä eläintenpitokieltorekisteriin tallennetut tiedot, todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot ja muut todistajansuojeluohjelmaa koskevat tiedot samoin kuin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimus- ja seurantatarkoituksia varten keräämät tiedot. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain

24 §:n 1 momentin 28 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 99, HaVM 31/1998 vp, s. 19, HE 102/2009 vp, s. 31, HE 97/2010 vp, s. 37–38, HE 184/2012 vp, s. 7, HE 121/2014 vp, s. 11, HE 65/2014 vp, s. 45, HE 110/2020 vp, s. 27).

Momentin *29 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 29 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 99).

Momentin *30 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot oppilashuollosta ja oppilaan opetuksesta vapauttamisesta, oppilaan ja kokelaan koesuorituksista sekä oppilaitoksen antamissa todistuksissa ja muissa asiakirjoissa olevat oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevat tiedot, samoin kuin tiedot, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määräämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohtainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kyseisestä tutkintakerrasta. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 30 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 99–100).

Momentin *31 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedot matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin tiedot henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapittoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 31 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 100, HaVM 31/1998 vp, s. 19, HE 71/2001 vp, s. 76).

Momentin *32 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat anonymistä todistamisesta päättämiseksi tehdyssä hakemuksessa olevat tiedot ja hakemuksen valmisteluun liittyvien asiakirjojen tiedot ja anonymin todistajan henkilöllisyyden paljastamista koskevaan asiaan liittyvien asiakirjojen tiedot sekä näitä asioita koskevien oikeudenkäyntiasiakirjojen tiedot, jollei oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 d §:stä muuta johdu. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 31 a kohtaa (HE 46/2014 vp, s. 158).

Momentin *33 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot esitutkintalain 4 luvun 19 §:ssä tarkoitettua asianomistajan pyynnöstä saada ilmoitus vangin tai tutkintavangin vapauttamisesta ja vankilasta tai muusta säilytystilasta poistumisesta taikka tiedot mainituista ilmoituksista sekä, sen lisäksi mitä 31 kohdassa säädetään yhteystietojen

salassapidosta, edellä mainittuun pyyntöön liittyvät asianomistajan yhteystiedot Rikosseuraamuslaitoksen asiakirjoissa. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 31 b kohtaa (HE 66/2015 vp, s. 58).

Momentin *34 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot, jotka koskevat Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista, jos on perusteltu syy epäillä, että tiedon antaminen vaarantaa asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 31 c kohtaa (HE 18/2019 vp, s. 109).

Momentin *35 kohdan* mukaisesti salassa pidettäviä olisivat tiedot henkilön poliittisesta vakaumuksesta, henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä, henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; tiedot henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 100, HaVM 31/1998 vp, s. 19).

Voimassa olevan lain 24 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että pykälän 1 momentissa ja muussa laissa säädettyjä asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon, mitä 17 §:ssä säädetään. Voimassa olevan lain 24 §:n 2 momentin mukaista viittaussäännöstä 17 §:ään ei sisällytettäisi pykälään, koska ehdotetussa laissa ei olisi enää saman sisältöistä vastinetta kyseiselle pykälälle. Voimassa olevan lain 17 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Kyseisen pykälän sisältö hajautettaisiin eri pykäliin. Pykälän 1 momentin mukainen tulkintaa ohjaava säännös sisältyisi ehdotetun lain 1 §:n 2 momenttiin. Voimassa olevan lain 17 §:n 2 ja 3 momentin säännökset taas sisältyisivät 29 §:ään.

29 §. Salassapitosäännösten soveltaminen. Säännöksen tarkoituksena on ohjata salassapitosäännösten tulkintaa. Pykälän *1 momentti* vastaisi voimassa olevan lain 17 §:n 2 momenttia. Säännöksessä kiinnitettäisiin huomiota salassapitosäännösten erilaiseen muotoiluun ja korostettaisiin sitä, että salassapidon ulottuvuus on lain 28 §:ssä ilmaistu erilaisin keinoin. Lain 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, ettei viranomaisen saa rajoittaa tietojen saamista asiakirjoistaan ja toiminnastaan ilman laissa säädettyä perustetta eikä enempiä kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä ottaen huomioon lain tarkoitus ja julkisuusperiaatteen merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Lisäksi salassapitosäännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta aiheutuvista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeen salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamalle perustuva salassapitosäännös) vai

edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamalle perustuva salassapitosäännös). Vahinkoedellytyslausekkeita on käytetty sen varmistamiseksi, ettei salassapitoa uloteta laajemmalle kuin kulloinenkin tilanne suojattavan edun kannalta välttämättä vaatii. Jos vahinkoedellytyslausekkeessa nimetyt haitalliset vaikutukset eivät toteutuisi tietoa yleisölle annettaessa, olisi tieto julkinen.

Tämän lisäksi on huomattava, että vahinkoedellytyslausekkeen osoittama salassapitoedellytys ei ole samanlainen kaikissa tilanteissa, vaan arviointiin vaikuttaa se, kenelle tietoa annetaan ja missä tilanteessa. Tämä mahdollistaa eräissä tilanteissa tiedon antamisen salassapitosäännöksen vahinkoedellytyslausekkeen rajoissa myös silloin, kun tieto on vahinkoedellytyslausekkeen perusteella yleisöltä salassa pidettävä. Jos yleisöltä salassa pidettävä tieto annetaan vahinkoedellytyslausekkeen rajoissa, se säilyttää kuitenkin luonteensa salassa pidettävänä tietona, ja tiedonsaajaa koskee muun muassa 27 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus. Kuitenkin viranomaisten välisistä säännönmukaisista salassa pidettävää tietoa koskevista tiedonsaantitarpeista tulee aina säätää erikseen myös niiden tietojen osalta, jotka ovat vahinkoedellytyslausekkeen perusteella salassa pidettäviä.

Sen lisäksi että toiselle viranomaiselle voitaisiin antaa vahinkoedellytyslausekkeen puitteissa yleisöltä salassa pidettävää tietoa, mahdollistaa laki myös tietyin edellytyksin julkisuus- tai salassapito-olettaman puitteissa tiedon antamisen muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville. Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin voimassa olevan lain 17 §:n 3 momenttia vastaavalla tavalla siitä, mitä viranomaisen on otettava huomioon, kun se harkitsee tiedon antamista vahinkoedellytyslausekkeen rajoissa hallinnon ulkopuolelle. Säännöstä ehdotetaan selkeytettäväksi sanamuodoltaan.

Säännöksen mukaan yleisöltä salassa pidettäviä tietoja voitaisiin julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa antaa muille ennalta määritellyille tiedonsaajille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy. Sekä poliittisessa toiminnassa että hallinnossa hoidettavissa asioissa saattaa tulla esiin tilanteita, joissa tiedon antaminen yleisöltä muutoin salassa pidettävästä tiedosta olisi yleisen edun vuoksi perusteltua ja joissa salassapitosäännös ei estäisi tiedon antamista, jos tiedonsaajalla olisi vaitiolovelvollisuus. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita ulkoasiainministeriön antamat tilannekatsaukset oppositiopuolueiden johtajille taikka tiedon antaminen keskeisille etutahoille muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden suhtautumisesta unionissa vireillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen silloin, kun valmistellaan Suomen kannanottoa kyseiseen hankkeeseen. Lisäksi väestönsuojeluasioissa ja poikkeusoloihin varautumista koskevissa asioissa tietoja voi olla tarpeen antaa hallinnon ulkopuolisille.

Maininnalla painavasta yleisestä syystä on tarkoitus ilmaista, että yleisöltä salassa pidettävien tietojen antamiseen muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville tulee suhtautua pidättyvästi. ”Painava yleinen syy” ei sinänsä muodosta perustetta salassa pidettävän tiedon luovuttamiselle, vaan kriteerillä on tarkoitus rajoittaa viranomaisen mahdollisuutta antaa tieto hallinnon ulkopuoliselle siitä, mitä se julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen harkintarajojen mukaan muuten olisi. Painava yleinen syy voi johtua erilaisista tekijöistä, kuten tarpeesta varmistaa poliittisen järjestelmän toimivuus, muodostaa yhteiset käsitykset kansallisen edun kannalta merkittävässä asioissa tai turvata viranomaisen riittävä tietopohja päätöksenteolle.

Tiedonsaajalla olisi lain 27 §:n 2 momentissa säädetyn perusteella vaitiolovelvollisuus saamistaan tiedoista. Momentissa säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että viranomaisen on ilmoitettava tiedonsaajalle tietoihin liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta. Kun viranomainen antaa tiedon tässä momentissa tarkoitettulla tavalla ennalta määritetyille tiedonsaajille, tulisi viranomaisen samassa yhteydessä ilmoittaa tietoihin liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta, joka seuraa tämän lain 27 §:n 2 momentista.

Säännös ei voisi koskea tietoja ja asiakirjoja, joiden salassapidosta on säädetty julkisuuslain ulkopuolisissa säädöksissä, kuten kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa. Säännös ei voisi tulla sovellettavaksi myöskään sellaisissa tapauksissa, joissa julkisuuslain 28 §:n säännös on rakennettu ehdottoman salassapitovelvollisuuden muotoon, kuten usein on kysymyksen ollessa yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettävistä tiedoista. Lain 33 §:n 3 momentti puolestaan mahdollistaisi myös ehdottoman salassapito-perusteen perusteella salassa pidettävän tiedon antamisen, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

30 §. Salassapidon toteuttaminen. Pykälä olisi uusi, ja siinä säädettäisiin salassapidon toteuttamisesta. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi salassapidon toteuttamisesta silloin, kun viranomaisen asiakirja sisältää sekä salassa pidettäviä että julkisia tietoja. Asiakirjan osittainen julkisuus voidaan toteuttaa poistamalla tai peittämällä annettavasta asiakirjasta salassa pidettävien tietojen sijaan muita tietoja, kuten luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön yksilöimiseksi tarpeelliset tunnistetiedot. Tästä ei ole voimassa olevassa laissa säännöstä, vaan nykykäytäntö perustuu lain esitöihin (HE 30/1998 vp, s. 65). Julkisuuden toteuttamisen tapaa on arvioitu myös oikeuskäytännössä (KHO 2013:90).

Säännöksen perusteella esimerkiksi yksityiselämän suojan vuoksi salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa tieto poistamalla tai korvaamalla symboleilla tunnistetiedot, eli asianosaisen nimi ja muut yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot. Säännös koskisi niin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan vuoksi kuin esimerkiksi liikesalaisuuden suojan vuoksi salassa pidettävien tietojen salassapidon toteuttamisen tapaa. Ilman tunnistetietojen poistamista tiedottaminen salassa pidettäviä tietoja sisältävistä asioista tai ratkaisuista olisi

vaikeaa. Salassapidon toteuttamisen tapaa arvioitaessa viranomaisen olisi otettava huomioon ehdotetun lain 1 §:n 2 momentissa säädetty harkintavaltaa ohjaavat säännökset siitä, että viranomaisen ei saa rajoittaa tietojen saamista asiakirjoistaan ja toiminnastaan enempää kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä ottaen huomioon lain tarkoitus ja julkisuusperiaatteen merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luovutusrajoituksesta, joka koskisi asiarekisteriin merkittyä asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellista tietoa. Momentin mukaan viranomaisen asiarekisteriin merkittyä tietoa ei saisi luovuttaa, jos on ilmeistä, että asiarekisteriin merkitty asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto muuhun viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisee tämän lain 28 §:n 1 momentin 17, 20 tai 23–35 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon tai henkilön yksityiselämän tai turvallisuuden taikka henkilön tai oikeushenkilön liikesalaisuuden suojaamiseksi muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon.

Vastaavaa säännöstä ei sisälly voimassa olevaan lakiin. Voimassa olevan lain mukaan se, että asiaan liittyy salassa pidettäviä asiakirjoja, ei ole välttämättä merkinnyt asiarekisterin tunnistetietojen, eli asianosaisen yksilöimiseksi tarpeellisten tietojen salassapitoa. Jos osajulkisuutta toteutetaan tunnistetiedot luovutettavasta asiakirjasta salaamalla, eli asianosaisen nimi ja muut häneen yhdistettävissä olevat tunnistetiedot poistamalla tai peittämällä, on kyseinen tunnistetieto mahdollista kuitenkin saada selville yhdistämällä luovutetusta asiakirjasta saatuja tietoja asiarekisterin tietoihin. Asianosaisen henkilöllisyys on joissakin tapauksissa mahdollista selvittää erillisellä tietopyynnöllä esimerkiksi asiarekisteriin merkityn asiakirjan päivämäärän, asiatunnuksen tai asiakirjan diaarinumeron perusteella. Tämä taas voi johtaa salassa pidettävän tiedon paljastumiseen.

Tiedonhallintalain 25 §:n mukaan tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Tiedonhallintalain 26 §:ssä säädetään siitä, mitä tietoja asiarekisteriin on vähintään merkittävä. Asiarekisteriin on rekisteröitävä muun ohella asian vireillepanija ja tarvittaessa muut asianosaiset. Muita asiarekisteriin merkittäviä tietoja ovat lain mukaan muun muassa asian yksilöivä asiatunnus, jonka avulla asiaan liittyvät tiedot yksilöidään, viranomaisen ja toimintaprosessin yksilöivät tiedot sekä asian vireilletuloajankohta, asian käsittelyn tila sekä viranomaisen toimenpiteet ja niissä käsitellyt asiakirjat käsittelyvaiheittain. Saapuneesta asiakirjasta rekisteröidään muun muassa asiakirjan yksilöivä tieto, saapumisajankohta ja saapumistapa ja viranomaisen laatimista asiakirjoista asiakirjan yksilöivän tiedon lisäksi asiakirjan laatija ja laatimisajankohta. Tiedonhallintayksikön on myös huolehdittava siitä, että asiarekisterin tai sen osan julkisista merkinnöistä on mahdollista tuottaa tiedot tiedonsaantia koskevien pyyntöjen yksilöimiseksi.

Viranomaisten toiminnan avoimuuden kannalta keskeistä on asiakirjojen mahdollisimman laaja julkisuus. Osajulkisuuden toteuttaminen tunnistetiedot poistamalla mahdollistaa muun muassa viranomaisten ratkaisukäytännöstä tiedottamisen.

Momentissa tarkoitettu luovutusrajoitus koskisi vain säännöksessä mainittuja yksilöimiseksi tarvittavia asiarekisterin tunnistetietoja, eli lähinnä asianosaisena tai muuna asiaan osallisena olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nimeä sekä muita sellaisia tietoja, joiden perusteella tämä voidaan tunnistaa. Asianosainen on määritelty lain 10 §:ssä, ja sillä tarkoitetaan hakijaa, valittajaa sekä muuta, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisen asiamiehenä tai avustajana toimivan henkilön nimeä ei voitaisi jättää luovuttamatta tämän säännöksen perusteella. Sen sijaan esimerkiksi alaikäisen edustajana toimivan huoltajan tunnistetiedot voitaisiin säännöksen perusteella jättää luovuttamatta, sillä niiden avulla on mahdollista saada selville asianosaisen henkilöllisyys. Asiarekisteritietojen julkisuus ja salassapito määräytyisi samalla tavalla kuin viranomaisten muidenkin asiakirjojen julkisuus, eli 28 §:n ja erityislakien säännösten mukaisesti. Julkisia olisivat aina esimerkiksi tiedot päätöksen tehneestä viranomaisesta ja asian yksilöidystä laadusta.

Luovutusrajoituksen kohteena voisi olla vain sellaiset tiedot asiarekisterissä, jotka yhdessä muiden asiarekisteriin tai muihin viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisevat lain 28 §:n 1 momentin 17, 20 tai 23-35 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. Kyseessä olevissa kohdissa on kyse henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen suojan tai turvallisuuden taikka liikesalaisuuden tai muun vastaavan elinkeinotoimintaa koskeva seikan suojaamisen vuoksi salassa pidettävistä tiedoista. Luovutusrajoituksen kohteena voisi lisäksi olla muussa laissa henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen tai turvallisuuden taikka henkilön tai oikeushenkilön liikesalaisuuden suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädetyn tiedon paljastuminen.

Tunnistetiedot voidaan jättää luovuttamatta, jos on ilmeistä, eli kiistatonta ja selvää, että tunnistetieto yhdessä muiden asiarekisteriin merkittyjen tietojen kanssa ilmaisee momentissa tarkoitettun salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. Näin ollen kussakin tapauksessa on lähtökohtaisesti erikseen harkittava, seuraako säännöksessä tarkoitettujen tunnistetietojen luovuttamisesta se, että ne muihin tietoihin yhdistettyinä ilmaisevat momenttiin sisältyvässä luettelossa tarkoitettun salassa pidettävän seikan. Tunnistetietojen luovuttamatta jättämistä ei voisi pitää lähtökohtana, vaan luovutusrajoituksen soveltamisen tulisi perustua salassapidon murtumisen ilmeisyyteen, joka arvioitaisiin asian luonteen, viranomaisen tavanomaisen salassapidon toteuttamisen tavan ja käsiteltäviin asiakirjoihin merkittyjen tietojen perusteella.

Luovutusrajoitus tulisi tyypillisesti sovellettavaksi silloin, kun asiarekisterin tunnistetietoa pyydetään siinä vaiheessa, kun asiaa koskevat asiakirjat on aiemmin annettu tietopyynnön perusteella tai julkaistu yleisessä tietoverkossa tunnistetiedot poistamalla tai peittämällä ja myöhemmin tietopyyntö kohdistuu asiarekisterin merkintöihin. Momentissa tarkoitettu salassapidon murtumisen ilmeisyys voisi olla käsillä myös sellaisessa tilanteessa, jossa viranomaisen säännönmukaisesti julkaisee ratkaisukäytäntöään yleisessä tietoverkossa tai säännönmukaisesti toteuttaa salassapidon tunnistetiedot poistamalla, ja asiarekisterin tietoja pyydetään ennen kuin tiedonsaantioikeus asiaan liittyviin asiakirjoihin on alkanut. Tällöinkin luovutusrajoituksen soveltaminen asiarekisterin tietoihin olisi mahdollista vain sellaisten asiaryhmien tai asiatyypien käsittelyn osalta, joihin tiedetään liittyvän tietoja, jotka olisivat momentissa tarkoitettujen salassapitoperusteiden nojalla salassa pidettäviä ja samalla tiedetään, että salassapito asiaan liittyvistä asiakirjoista tullaan toteuttamaan tunnistetiedot poistamalla tai peittämällä.

Asiakirjoihin voi sisältyä myös muiden salassapitoperusteiden perusteella salassa pidettäviä tietoja kuin momentissa mainittujen kohtien. Muilla kuin momentissa mainituilla perusteilla, eli lain 28 §:n 17, 20 ja 23-35 kohtien perusteella salassa pidettävien tietojen osalta, ei asianosaisen tunnistetietoja kuitenkaan voitaisi pitää salassa, vaan asiarekisterin tiedot olisivat niiden osalta julkisia.

Momentti vastaisi osin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 5 §:ssä tunnistetietojen salassapidosta säädettyä, mutta salassapidon sijaan asiasta säädettäisiin tapauskohtaisemmin sovellettavaksi tulevana luovutusrajoituksena.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että viranomaisen on merkittävä asiakirjasta poistetut tai peitetyt tiedot selkeällä tavalla. Euroopan neuvoston yleissopimus asiakirjojen julkisuudesta edellyttää, että salassa pidettävien tietojen poistaminen asiakirjasta tulee osoittaa selvästi. Tietopohjaisempaan sääntelytapaan siirtymisen vuoksi ehdotetaan selkeyden vuoksi nimenomaisesti laissa säädettäväksi velvollisuus merkitä asiakirjasta poistetut tai peitetyt tiedot selkeällä tavalla. Vaikka tiedonsaantioikeus kohdistuu asiakirjassa oleviin julkisiin tietoihin, asiakirjajulkisuutta toteutetaan lähtökohtaisesti antamalla viranomaisen asiakirja, josta mahdolliset salassa pidettävät tiedot on poistettu. Myös jatkossa julkisuuden toteuttamisen kannalta tiedon pyytäjälle voi olla keskeistä merkitystä sillä, että pyydetty tiedot saadaan nimenomaan osana asiakirjaa.

31 §. Salassapitomerkintä. Pykälä vastaisi osin voimassa olevan lain 25 §:ää, mutta sen sanamuoto muutettaisiin johdonmukaiseksi muun ehdotetun sääntelyn kanssa siten, että asiakirjan sijaan viitattaisiin asiakirjoissa oleviin tietoihin.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Asianosaiselle olisi annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti. Tämän tiedon antaminen on tärkeää sen varmistamiseksi, ettei asianosainen tietämättään riko 27 §:ssä säädettyä vaitiolo velvollisuutta. Asianosainen voi saada suullisesti salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi esitutkinnan aikana. Jos salassapito perustuu asianosaisen suojan tarpeeseen, merkintää ei olisi jatkossakaan velvollisuus tehdä. Näin voidaan välttää tarpeettomia merkintöjä, sillä asianosaisella on itsellään oikeus päättää, antaako hän itse itseään koskevia tietoja sivullisille. Säännökset vastaisivat voimassa olevaa lakia.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan siirrettäväksi voimassa olevan lain 25 §:n 2 momentissa oleva säännös, jonka mukaan merkintä voidaan tehdä muuhunkin salassa pidettäviä tietoja sisältävään asiakirjaan, kuin sellaiseen, joka annetaan asianosaiselle, ja jossa on toisen tai yleisen edun vuoksi salassa pidettäviä tietoja. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan samalla selkeyttäväksi nykyisestä. Näissä tilanteissa merkinnän tekeminen jää viranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan.

Pykälän 2 momentin mukaan salassapitoa ilmaisemaan käytettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti merkintää ”SALASSA PIDETTÄVÄ” ja ruotsiksi ”SEKRETESSBELAGD”. Merkinnästä tulisi edelleen käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Ilmaisun ”miltä osin” viittaa erityisesti tilanteisiin, joissa asiakirjassa voidaan konkreettisesti osoittaa erilliset salassa pidettäviä tietoja sisältävät osat, kuten tietty asiakirjan liite tai kappale tekstissä. Silloin, kun salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke tai jos salassa pidettäviä ja julkisia osia ei voi erottaa toisistaan, merkintä voitaisiin tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. Tämä mahdollisuus korostaa salassapitoarvion tilannekohtaisuutta. Salassapitoaika voi vahinkoedellytyslausekkeella suojattujen etujen osalta olla suhteellisen lyhytaikainen, jonka vuoksi niiden asiakirjan osien konkreettinen osoittaminen, jotka ovat salassa pidettäviä, ei aina ole tarkoituksenmukaista. Tällaiset merkinnät saattavat päinvastoin johtaa liian laajaan salassapitioon, koska se, joka käsittelee asiakirjan saamista koskevaa pyyntöä mahdollisesti pitkänkin ajan kuluttua merkinnän tekemisestä voi jättää tilannekohtaisen arvioinnin vähemmälle kuin mitä laissa on tarkoitettu. Lisäksi on mahdollista, että asiakirjasta ei ole mahdollista erottaa julkisia ja salassa pidettäviä osia. Myös näissä tilanteissa merkintä voitaisiin tehdä niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. Salassapitomerkintä ei vaikuta viranomaisen velvollisuuteen arvioida joka kerta erikseen asiakirjan julkisuutta silloin, kun asiakirjasta pyydetään tämän lain nojalla tietoa.

Salassapitomerkin­nän ensisijainen tarkoitus on osoittaa asianosaiselle hänelle annetun tiedon luonne ja siitä seuraava lain 27 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Merkintä on lainkohdassa tarkoitettulla tavalla tehty asiakirjaan silloin, kun se on vai­vatta havaittavissa annettavasta asiakirjasta ilman apuvälineitä. Merkintää ei voida tehdä vain asiarekisterin tai asiakirjan metatietoihin sellaisella tavalla, jossa merkintä ei välity esi­merkiksi sähköisesti luovutetun asiakirjan mukana asianosaiselle. Tämän vuoksi jatkosakin säädetään, että merkintä on tehtävä annettavaan asiakirjaan. Sen sijaan estettä ei ole sille, että viranomaisen käyttää harkintansa mukaan näkyvän merkinnän lisäksi myös metatietomer­kintöjä tai toteuttaa näkyvän merkinnän teknisesti metatietojen avulla. Metatietomer­kintöjen osalta on kuitenkin otettava huomioon salassapidon tapauskoh­taisuus ja se, ettei tällaisten merkintöjen käyttäminen saa vaarantaa tiedon julkisuuden ja salassapidon tapauskohtaista arviointia. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan merkintä voitaisiin tehdä asiakirjaan liitettävään erilliseen asiakirjaan silloin, jos merkintöjen tekeminen asiakirjaan tai merkinnän muuttaminen ei ole teknisesti mah­dollista. Merkinnän tekeminen suoraan esimerkiksi erilaisiin kuva- tai äänitallenteisiin voi ilman erillistä liitettä olla vaikeaa.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin nykytilaa vastaavalla tavalla myös salassapitomerkin­nän poistamista. Salassapitomer­kintä ei vaikuta viranomaisen velvollisuuteen arvioida asiakirjan julkisuutta joka kerta erikseen, kun asiakirjasta pyydetään julkisuuslain nojalla tietoa. Kun salassa pidettäväksi merkityn asiakirjan salassapidolle ei joiltakin osin tai koko­naisuudessaan olisi enää perusteita, tulisi salassapitomerkin­nän poistamisesta tai muutta­misesta tehdä asianmukainen merkintä asiakirjaan. Jo tehdyn merkinnän asianmukaisuus olisi tarkistettava viimeistään silloin, kun viranomaisen antaa asiakirjan.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säilytettäväksi voimassa olevan lain 25 §:n 3 momenttia vastaava turvallisuusluokitusmerkintöjä koskeva informatiivinen viittaus. Salassa pidet­täviin asiakirjoihin tehtävistä turvallisuusluokkaa koskevista merkinnöistä säädetään tiedonhallintalaissa. Edellä mainitussa laissa säädetään tilanteista, joissa asiakirjaan on vel­vollisuus tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä. Samaan asiakirjaan voisi olla vel­vollisuus tehdä sekä tiedonhallintalain nojalla turvallisuusluokkaa osoittava merkintä että ehdotetun lain nojalla salassapitoa osoittava merkintä. Viittaus on lainsäädännön systema­tiikan ymmärrettävyyden vuoksi tarpeen.

7 LUKU Salassapidosta poikkeaminen ja sen lakkaaminen

Luku sisältäisi säännökset yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon antamiselle, tämän lain perusteella annettavista salassa pidettävistä tiedoista, salassa pidettävän tie­don antamisesta arkistoidusta asiakirjasta, viranomaisen luvasta salassa pidettävän tiedon

saamiseen, salassa pidettävien tietojen antamisesta ulkomaiselle viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle samoin kuin salassapidon lakkaamisesta salassapitoajan kulu-
tua. Säännökset vastaisivat pitkälti voimassa olevaa sääntelyä.

32 §. *Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 26 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla niistä perusteista, joiden mukaan salassa pidettävä tieto voidaan antaa viranomaisen asiakirjasta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan salassa pidettävän tiedon saa luovuttaa vain, jos niin lailla erikseen nimenomaisesti säädetään. Tiedonsaantioikeus salassa pidettävään tietoon määräytyisi jatkossakin nykytilaa vastaavalla tavalla pääasiassa erityislainsäädännön mukaisesti. Tietojen luovuttamisesta ei ole mahdollista säätää perustuslain vaatimukset täyttävällä riittävän täsmällisellä ja tarkkarajaisella tavalla kattavasti yleislain säännöksiin.

Erytislaissa tulee olla nimenomainen säännös oikeudesta tai velvollisuudesta antaa salassa pidettävä tieto tai säännös oikeudesta saada tällainen tieto. Säännöksestä tulee myös ilmetä tiedon luovutuksen sallittavuus salassapitosäännöksistä riippumatta. Säännöksessä voidaan myös nimetä ne salassapitoperusteet, jotka säännös syrjäyttää. Lisäksi tiedonsaaja ja luovutettava tietosisältö on yksilöitävä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön vaatimukset täyttävällä tavalla (esim. PeVL 17/2016 vp).

Myös julkisuuslakiin sisältyy eräitä tiedonluovutusta koskevia säännöksiä. Lain 33§:ssä säädettäisiin eräistä yleisesti sovellettavista perusteista salassa pidettävän tiedon antamiselle. Tietoja voitaisiin antaa 36 §:n nojalla yksittäistapauksissa viranomaisen luvalla ja toiselle viranomaiselle 34 §:n nojalla tietyissä tapauksissa. Lakiehdotuksen 37 §:ssä taas olisivat yleisesti sovellettavat säännökset tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle ja kansainvälisille toimielimille. Tämän lisäksi salassapitovelvollisuus väistyy kuten nykyisinkin silloin, kun kysymys on asianosaisen tiedonsaantioikeudesta.

Pääsäännön mukaan viranomaisen asiana on ratkaista, ovatko sen asiakirjassa olevat tiedot julkisia vai salassa pidettäviä ja saadaanko asiakirjasta antaa tietoja ulkopuoliselle. Kun salassapitovelvollisuus on säädetty taloudellisen tai muun edun, kuten liikesalaisuuden taikka yksityisyyden suojaamiseksi, voi se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa voimassa olevaa lakia vastaavasti suostumuksen asiakirjassa olevan salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentin 2 kohdassa. Suostumuksen antajana voisi olla myös julkisyhteisö, jos salassapitosäännös suojaa esimerkiksi sen taloudellista etua. Jos asiakirjassa on samanaikaisesti myös yksityisen edun vuoksi muita henkilöitä koskevia salassa pidettäviä tietoja, ei julkisyhteisö kuitenkaan voi määrätä niiden salassapidosta poikkeamisesta. Salassa pidettävien tietojen salassapidosta voi siis luopua vain itseään koskevilta osin. Säännös mahdollistaa salassa pidettävien tietojen luovuttamisen, mutta se ei velvoittaisi viranomaista luovuttamaan

salassa pidettäviä tietoja, vaikka se jonka eduksi salassapidosta on säädetty antaisi suostumuksensa. Viranomaiselle jäisi näin ollen harkintavaltaa sen suhteen, milloin tietoja luovutettaisiin suostumukseen perustuen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkempia edellytyksiä suostumukseen perustuvalla tiedon luovuttamiselle. Se jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty voisi antaa suostumuksen tietojen luovuttamiselle joko tietyille vastaanottajalle tai laajemmin jokaisen saataville. Momentissa säädettäisiin selkeyttävästi siitä, että jos edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu suostumus on annettu tietojen luovuttamiselle vain tietyille vastaanottajalle, viranomaisen on ilmoitettava tiedonsaajalle tietoihin liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta. Vaitiolovelvollisuus seuraisi sinänsä ehdotetun lain 27 §:stä, koska suostumus olisi kyseisessä pykälässä tarkoitettu lain perusteella annettu lupa salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen. Momentissa säädettäisiin lisäksi, että jos suostumus on annettu tietojen antamiselle jokaisen saataville, tiedonsaajaan ei sovelleta tämän lain mukaista vaitiolovelvollisuutta. Säännös on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että olisi selvää, ettei tällaisen tiedonsaajaan sovellettaisi rikoslain mukaista rangaistussääntelyä.

Lisäksi lain 2 momenttiin lisättäisiin voimassa olevaan säännökseen nähden edellytykset momentissa tarkoitettujen suostumuksen antamiselle niissä tilanteissa, joissa suostumuksen antaisi luonnollinen henkilö. Suostumuksen edellytyksistä säädettäisiin valtiosääntöisistä syistä ja yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta sääntelyssä olisi kyse niin sanotusta suojatoimiasäntelystä, eli sitä käytettäisiin luovutusperusteena. Asetuksen näkökulmasta suostumus ei toimisi henkilötietojen käsittelyn perusteena, vaan käsittely perustuisi asetuksen 6 artiklan e alakohtaan, eli yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseen. Suostumuksesta säättämisen valtiosääntöisiä perusteluja ja ehdotetun sääntelyn suhdetta yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyyn on käsitelty tarkemmin jaksossa 10.3.

Suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Nimenomaisuudella tarkoitettaisiin sitä, että henkilö tietää, että tiedot voidaan luovuttaa tämän lain perusteella suostumuksen laajuuden mukaisesti joko ennalta määrätulle vastaanottajajoukolle tai jokaisen saataville. Suostumuksen voisi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä viranomaiselle. Suostumus olisi säilytettävä pysyvästi ja siihen olisi merkittävä tieto, mikäli suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen peruuttaminen ei kuitenkaan vaikuta niihin tietojen luovutuksiin, jotka on tehty suostumuksen aikana. Suostumus annettaisiin viranomaiselle, mutta ehdotus ei sisällä jatkossakaan säännöksiä siitä, kenen tehtävänä suostumuksen hankkiminen on.

Jos kyse olisi muun kuin luonnollisen henkilön, eli esimerkiksi julkisyhteisön suojaamiseksi säädetyistä salassapidosta poikkeamisesta julkisyhteisön suostumuksen perusteella, ei edellä mainittuja edellytyksiä suostumuksen antamiselle kuitenkaan sovellettaisi. Tällöin suostumus voitaisiin antaa voimassa olevaa lakia vastaavasti vapaamuotoisesti.

Nykytilaa vastaavasti selvänä voidaan pitää, että henkilö voisi antaa suostumuksen tiedon antamiseen asiakirjasta vain, jos hän itse voi saada asiakirjasta tiedon. Sama koskee yhteisöä. Kuten ehdotetuista 10 ja 11 §:stä ilmenee, tieto viranomaisen asiakirjasta voidaan jättää jatkossakin tietyissä laissa säädettävissä tilanteissa antamatta myös sille, jota asiakirjan tieto koskee.

33 §. *Salassa pidettävien tietojen antaminen eräissä tilanteissa.* Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevan lain 26 §:n 2 momenttia, ja se oikeuttaisi poikkeamaan taloudellista asemaa ja liikesalaisuutta koskevasta salassapitovelvollisuudesta sekä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiakassuhdetta sekä saatua etua koskevasta salassapitovelvollisuudesta samoin kuin 28 §:n 1 momentin 35 kohdassa tarkoitettua henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta. Momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen voi luovuttaa edellä tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja yksityiselle tai toiselle viranomaiselle niiden laissa säädetyin tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi. Momentin 2 kohdan mukaan tietoja voidaan luovuttaa tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Momentin muotoilulla on haluttu korostaa sitä, että tiedot voidaan antaa momentissa tarkoitetuissa tapauksissa riippumatta siitä, perustuuko salassapito viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin tai muuhun lakiin. Momentissa tarkoitettut tiedot voidaan antaa, jos tieto on välttämätön momentin 1 ja 2 kohdassa määriteltävien syiden vuoksi. Voimassa olevassa laissa tietojen luovuttamisen kynnys on sidottu tietojen tarpeellisuuden lainkohdassa mainittujen tarkoitusten kannalta. Koska luovutettavia tietoja ei ole säännöksessä tarkemmin yksilöity, ehdotetaan luovutettavat tiedot rajattavaksi välttämättömiin tietoihin, jotta säännös vastaisi perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä (esim. PeVL 17/2016 vp, s. 6).

Momentin 1 kohdassa tarkoitettua tilanteesta esimerkkinä voidaan mainita kansaneläkelain (568/2007) 86 §:ssä säädetty Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus. Kansaneläkelaitoksella ja kyseisen lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus pyynnöstä saada työkyvyttömyyseläkkeen ratkaisemista varten lääkäriltä tai muulta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitettulta ammattihenkilöltä lausunto ja muut välttämättömät tiedot eläkkeenhakijan potilasasiakirjoista, kuntoutuksesta, terveydentilasta, hoidosta sekä työkyvystä, jollei eläkkeenhakija itse toimita edellä mainittuja tietoja. Jotta Kansaneläkelaitos voi pyytää kyseisiä tietoja, on sen samalla annettava tieto siitä, että kyseinen henkilö on eläkkeenhakija.

Momentin 2 kohdan mukaan tietoja voidaan luovuttaa tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Vaatimuksella on kohdassa laaja sisältö, ja se tarkoittaa sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia saatavia ja muita suorituksia. Säännöksen perusteella tietoja annetaan käytännössä lähinnä täytäntöönpanoviranomaisille, tuomioistuimille ja välimiesoikeuksille.

Kohdan mukaan tietoja voitaisiin luovuttaa korvausvaatimuksen selvittämistä ja ratkaisemista varten. Julkisyhteisön korvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvussa. Julkisyhteisö on näiden säännösten mukaisesti vastuussa muun muassa hoitolaitoksessa hoidettavana olevan hoitotyössä aiheuttamasta vahingosta. Julkisyhteisö voi olla korvausvelvollinen tai korvaukseen oikeutettu myös sopimuksen perusteella. Kohdassa tarkoitettun vaatimuksen toteuttamisessa voi olla kysymys myös sopimusoikeudellisista toimista, kuten sopimuksen mitätöinnistä.

Oikeutta antaa salassa pidettäviä tietoja voidaan pitää erityisen tarpeellisena sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asiakasmaksujen perinnän sekä etuuksien takaisinperinnän kannalta. Salassapitosäännökset eivät ehdotuksen mukaan estäisi viranomaista antamasta perintää varten tietoja, vaikka se johtaisikin tiedon paljastumiseen esimerkiksi siitä, että henkilö on ollut hoidettavana sairaalassa. Vastaavasti etuuden takaisinperintää koskevan asian käsittelyssä on tarpeen paljastaa tieto myönnetystä etuudesta sekä sellaisista henkilökohtaisista oloista, joista edunsaaja on antanut viranomaiselle virheellistä tietoa.

Pykälän 3 momentti oikeuttaisi viranomaisen antamaan salassa pidettävän tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannosta tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten. Virka-aputehtävästä tulee olla säädetty laissa, jotta tietoja voitaisiin tämän momentin perusteella antaa. Pääsäännön mukaan salassa pidettävien tietojen luovutus on sallittua, jos se on välttämätöntä momentissa tarkoitettun tehtävän suorittamiseksi. Siten esimerkiksi annettaessa asiantuntijalle asiakirjat lausunnon antamista varten, niistä on ensisijaisesti poistettava henkilön tai yhteisön tunnistetiedot, jollei lausunnon antaminen välttämättömästi edellytä tunnistettavuutta. Momentin mukaan olisi kuitenkin sallittua luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tehtävää varten, jos salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Tunnistetiedot voidaan siten jättää poistamatta, jos poistaminen on erityisen hankalaa tai vaikeuttaa asian ymmärtämistä.

Viranomaisen olisi salassa pidettäviä tietoja toimeksiantotehtävää varten luovuttaessaan ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti. Käytännössä toimeksianto on suositeltavaa tehdä kirjallisesti.

Pykälän *4 momentti* olisi uusi, ja se mahdollistaisi salassa pidettävän tiedon antamisen yksittäistapauksessa ehdottomasti salassa pidettävistä tiedoista eli sellaisista tiedoista, joiden salassapito ei riipu jonkin vahinkoedellytyksen täytymisestä. Tietojen antamisen tulisi olla välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun, kuten valtion turvallisuuden ylläpitämisen, vakavien kriisien vaikutusten estämisen tai laajan ympäristövahingon estämisen vuoksi. Salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta viranomaisten välillä on säädetty sekä voimassa olevassa laissa että lukuisissa erityislaeissa. Näillä säännöksillä on pyritty turvaamaan salassa pidettävään tietoon kohdistuvat säännönmukaiset, hyväksyttävät ja oikeasuhteiset tiedontarpeet. Lisäksi tietoja voidaan yksittäistapauksessa luovuttaa 36 §:ssä säädetyn lupamenettelyn avulla tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Sen sijaan muissa tilanteissa viranomaisen ei voi luovuttaa ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja miltään osin sellaisissakaan tapauksissa, joihin liittyy hyvin suuri intressi tiedon saamiseen.

Tämän vuoksi lain sääntelyä ehdotetaan joustavoitettavaksi siten, että se mahdollistaisi myös salassa pidettävän tiedon antamisen poikkeuksellisesti yksittäistapauksessa. Salassapidon suojaamien intressien turvaamisen vuoksi tietojen antamisen tulisi kuitenkin olla välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi, eli kynnys antaa tietoja asettuisi korkealle. Ehdotettu laki edellyttäisi jatkossakin erikseen säätämistä tiedonluovutuksista tilanteissa, joissa tiedonsaantitarve on säännönmukainen. Salassa pidettävän tiedon saaja on lain 27 §:n perusteella vaitiolovelvollinen saamastaan tiedosta, jos tieto annetaan vain tietyille tahoille ja se olisi muutoin yleisöltä salassa pidettävä. Momentissa säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että viranomaisen on ilmoitettava tiedonsaajalle tietoihin liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta, silloin kun tieto annetaan ainoastaan tietyille vastaanottajille. Vaitiolovelvollisuus seuraa tämän lain 27 §:n 2 momentista.

Säännös mahdollistaisi tiedon antamisen välttämättömistä syistä myös yleisöjulkisena jokaisen saataville. Ympäristötietodirektiivissä säännellään ympäristötietojen saatavuutta siten, että direktiivissä tarkoitettuihin salassapitoperusteisiin liittyy punnintasäännös, jonka mukaan kussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämällä saavutettaviin etuihin. Lisäksi jäsenvaltiot eivät voi tiettyjen salassapitoperusteiden osalta säätää, että pyyntö voidaan evätä, jos pyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin. Salassa pidettävien tietojen antaminen jokaisen saataville voisi liittyä esimerkiksi tällaiseen kyseisessä direktiivissä tarkoitettuun tilanteeseen.

Koska tiedot voitaisiin antaa myös laajasti jokaisen saataville, momentissa todettaisiin selvästi, että jos säännöksen perusteella annettaisiin salassa pidettävä tieto laajasti yleisöjulkiseksi erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi, ei tiedonsaajaan sovellettaisi tämän lain mukaista vaitiolovelvollisuutta, josta säädetään lain 27 §:ssä. Säännös on tarpeen

erityisesti sen vuoksi, että olisi selvää, ettei tällaisen tiedon saajaan sovellettaisi rikoslain mukaista rangaistussääntelyä. Tieto voitaisiin saattaa laajasti yleisjulkiseksi esimerkiksi viranomaisen tiedotteella.

34 §. *Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle eräissä tilanteissa.*

Pykälässä säädettäisiin viranomaisen oikeudesta antaa toiselle viranomaiselle tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta eräissä tilanteissa. Ehdotettu sääntely salassapidosta ja tietojen luovutuksesta salassapidon estämättä perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Voimassa olevan lain 29 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa on säädetty lain 26 §:n 1 momentin kanssa päällekkäisesti viranomaisen oikeudesta antaa toiselle viranomaiselle tieto salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Säännöksestä poistettaisiin päällekkäisyyttä siten, että pykälän 1 momentin johdantolauseessa vain viitattaisiin 32§:n 1 momentin mukaisiin edellytyksiin. Muutos on selkeyttävä.

Viittaus erikseen säätämiseen lain 32 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoittaa myös sitä, että toiselle viranomaiselle voidaan antaa salassa pidettävä tieto tämän lain 33-34 §:n ja 36 §:n perusteella. Edellä mainituissa pykälissä on säädetty viranomaisen oikeudesta antaa salassa pidettävä tieto tietyin edellytyksin.

Ensimmäisen momentin *1 kohdassa* säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti siitä, että salassa pidettävä tieto asiakirjasta voidaan antaa, jos tieto tai asiakirja on tarpeen ennakkotietoa, ennakkoratkaisua tai viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi. Säännöksen tarkoituksena on turvata ennakkotiedon ja ennakkoratkaisun antamisen, muutoksenhaun, kantelun ja alustusasian asianmukainen käsittely. Säännöksellä pyritään turvaamaan se, että asioita käsittelevillä viranomaisilla on sama tietopohja päätöksensä tekemiseen kuin sitä ensias- teena käsittelevällä viranomaisella. Muutoksenhaulla tarkoitetaan paitsi oikaisuvaatimusta ja valitusta myös ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja. Kantelulla tarkoitetaan hallintokan- telua ylemmälle viranomaiselle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille taikka eduskunnan oikeusasiamiehelle. Myös kansainvälisessä lainkäyttö- ja tutkintaelimessä tehdyn valituk- sen käsittelemiseksi voitaisiin antaa salassa pidettäviä tietoja. Muun muassa ihmisoikeus- sopimusten mukaisten yksilövalitusasioiden käsittely edellyttää asiakirjojen luovuttamista paitsi asiaa käsitteleville kansainvälisille toimielimille myös ulkoasiainministeriölle ja asian käsittelyyn kotimaassa osallistuville viranomaisille.

Momentin 2 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle salassa pidettävän tiedon asiakirjastaan, joka on välttämätön viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Kohtaa muutettaisiin suhteessa voimassa olevan lain säännökseen siten, että tarpeellisten tietojen sijaan luovuttaa voitaisiin vain valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä tietoja. Sääntely vastaisi näin paremmin tiedonluovutussäännösten muotoiluille asetettuja valtiosääntöisiä reunaehtoja. Tarkoituksena ei ole, että viranomainen voisi säännöksen nojalla saada valvonnan tai tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta yleisesti kaikki tietynlaiset tiedot. Tiedon saamisen tulee olla välttämätöntä kulloinkin kysymyksessä olevan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti viranomainen oikeudesta antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- ja muista yhteystiedoista, jotka 28 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan on pidettävä salassa. Vaikka tietojen antamiselle ei ole säädetty erityisiä edellytyksiä, tulisi yhteystiedon luovuttaminen olla tarpeen viranomaisen lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi tai oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi siten kuin tietosuojalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään. Laissa väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (661/2009) säädetään väestötietojärjestelmään tallettavasta turvakiellostä. Lain 36 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmään voidaan hakemuksesta tallettaa turvakielto, jos henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Kyseinen säännös on sen perustelujen mukaan erityissäännös suhteessa tämän lain 28 §:ssä säädettyyn salassapitoperusteeseen (HE 89/2008, s. 100). Lain 37 §:n 1 momentin mukaan viranomainen, jolle väestötietojärjestelmästä on luovutettu turvakielton kohteena olevia tietoja, ei saa luovuttaa tietoja edelleen eikä antaa niitä sivullisen nähtäväksi tai käsiteltäväksi, jollei laissa toisin säädetä. Koska edellä mainittu turvakieltoa koskeva säännös muodostaa erityissäännöksen suhteessa tässä laissa säädettyyn salassapitoperusteeseen, viranomainen ei voisi pelkästään tämän momentin nojalla luovuttaa turvakielton alaisia tietoja toiselle viranomaiselle, jos turvakielto on annettu väestötietojärjestelmään ja viranomainen saa turvakiellostä tiedon väestötietojärjestelmästä.

35 §. *Salassa pidettävien tietojen antaminen arkistoidusta asiakirjasta.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin salassa pidettävien tietojen antamisesta Kansallisarkistoon arkistoidusta viranomaisen asiakirjasta tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Pykälä vastaisi pääosin sisällöltään voimassa olevan lain 27 §:ää, mutta siihen tehtäisiin joitakin täsmennyksiä. Arkistolain (831/1994) uudistaminen on käynnissä. Jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida sääntelyn tarvetta ja suhdetta mahdollisiin arkistolain muutoksiin nähden.

Säännöstä muutettaisiin siten, että voimassa olevassa laissa tarkoitettu muu hyväksyttävä syy määriteltäisiin laissa tarkemmin. Jatkossa mahdollisuus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja olisi tutkimuksen ohella etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien tai oikeusturvan toteuttamista varten. Pykälässä säilytettäisiin harkintavaltaa ohjaava säännös siitä, että tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Säännöksessä säilytettäisiin mahdollisuus siihen, että asiakirjan Kansallisarkistoon siirtänyt viranomainen voi päättää Kansallisarkistossa säilytettävien asiakirjojen sisältämien salassa pidettävien tietojen antamisesta myös siirron jälkeen. Voimassa olevan lain säännöksen perusteella osa viranomaisista on pidättänyt salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamista koskevan päätösvallan itsellään myös Kansallisarkistoon siirtämisen jälkeen. Asiakirjan Kansallisarkistoon siirtänyt viranomainen soveltaa salassapitoa koskevaa ratkaisua tehdessään tässä tai muussa laissa säädettyjä salassapitoperusteita. Jos päätösvaltaa ei ole pidätetty, Kansallisarkisto päättää asiakirjojen antamisesta, ellei se siirrä pyyntöä lain 17 §:n perusteella asiakirjan arkistoon siirtäneelle viranomaiselle.

Voimassa olevan lain 2 momentin mukaan asiakirjan saaneen on annettava sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka muiden salassapitovelvollisuuden suojaamien etujen loukkaamiseksi. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että asiakirjan saaneen kirjallisen sitoumuksen sijaan laissa säädettäisiin, että tämän pykälän nojalla luovutettujen tietojen saaja ei saa käyttää tietoa edellä mainittuihin tarkoituksiin. Kirjallisen sitoumuksen sijaan asiasta olisi perusteltua säätää laissa. Viranomainen voisi tarvittaessa informoida tiedonsaajaa edellä mainitusta velvoitteesta tiedot antaessaan.

36 §. *Salassa pidettävien tietojen antaminen tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten.* Pykälä sisältäisi säännökset salassapidosta poikkeamisesta viranomaisen luvalla. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 28 §:ää.

Pykälän 1 momenttiin ei ehdoteta asiallisia muutoksia. Momentin sanamuoto ja pykälän otsikko muutettaisiin johdonmukaiseksi muun ehdotetun sääntelyn kanssa siten, että asiakirjan sijaan momentissa viitattaisiin tietoihin. Lupa voidaan myöntää salassa pidettävien tietojen saamiseen tieteellistä tutkimusta ja tilastointia sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystyötä varten. Lisäksi on oltava ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lupaharkinta on kaksijakoinen siten, että se sisältää osaksi oikeusharkintaa ja osaksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kysymys siitä, onko ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty, on ratkaistava oikeudellisella harkinnalla. Oikeudellisiin edellytyksiin kuuluu myös sen selvittäminen, onko kysymys tieteellisestä tutkimuksesta tai onko käyttötarkoitus tilastollinen. Oikeuskäytännössä on arvioitu tutkimuksen tieteellisyyden edellytyksen täyttymistä (KHO 2013:181) ja annettu erityistä painoarvoa

tutkimussuunnitelman asianmukaisuudelle (KHO 6.6.2007 T 1552 ja KHO 5.12.2017 T 6311). Oikeudelliset edellytykset puuttuvat myös esimerkiksi silloin, kun hakijan kykyä suojata saamansa tiedot voidaan perustellusti epäillä. Viranomaisen on tietojen luovutusta harkitessaan otettava huomioon myös muu lainsäädäntö. Viranomaisen on siten erityisesti varmistettava, ettei tietojen antaminen johda henkilötietojen suoja koskevien säännösten vastaiseen tietojen käsittelyyn. Edellä kuvatussa lupaharkinnassa on otettava huomioon myös lupaan liitettävissä olevien ehtojen ja määräysten vaikutus.

Vaikka luvan myöntäminen perustuu osaksi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaan, käytännössä luvan epääminen tällä perusteella voinee tulla vain harvoin kysymykseen. Yleisenä sääntönä voidaan pitää sitä, että tiedot annetaan, jos pyynnön tueksi on esitetty varteen otettavat syyt ja kaikki luovuttamiseen liittyvät kysymykset, erityisesti henkilötietojen suoja, on järjestettävissä siten, ettei luovuttamisesta objektiivisesti asiaa arvioitellen voi aiheutua salassa pidettävän edun loukkausta tai henkilötietojen suoja koskevien säännösten vastaista tietojen käsittelyä. Jos viranomainen ei anna lupaa, asiasta tulee tehdä päätös, joka on valituskelpoinen.

Pykälässä säilytettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti harkintavaltaa ohjaava säännös, jonka mukaan tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

Jos asiakirjaan sisältyvät tiedot on annettu viranomaiselle sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, lupaa ei saa antaa vastoin suostumuksessa tiedon käytölle ja luovutukselle asetettuja ehtoja. Kun viranomainen kerää tietoja yksilöiltä tai yhteisöiltä näiden suostumuksen perusteella, ei voida pitää hyväksyttävänä itsemääräämisoikeuden kannalta, että näitä tietoja käytettäisiin vastoin suostumuksessa asetettuja ehtoja tietojen käytölle ja luovuttamiselle.

Voimassa olevassa laissa on säädetty ministeriön toimivallasta päättää luvasta, jos lupa tarvitaan usean saman ministeriön alaisen viranomaisen asiakirjasta. Säännöstä ei enää sisällytettäisi ehdotettuun lakiin, koska henkilötietojen käsittelyn osalta yleisen tietosuojaa-asetuksen kansallinen liikkumavara ei lähtökohtaisesti mahdollista sitä, että ministeriö voisi päättää rekisterinpitäjänä toimivan alaisen viranomaisen puolesta henkilötietojen luovuttamisesta.

Voimassa olevan lain 28 §:n 2 momentin mukaan lupa tietojen saamiseen voidaan myöntää määräajaksi. Lupaan on liitettävä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. Koska ehdoilla saattaa olla merkitystä harkittaessa täyttyvätkö luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset, olisi joissakin tapauksissa mahdollista, että oikeudelliset edellytykset eivät täyty ilman, että lupaan sisällytetään aineiston käsittelyä laajastikin rajoittavia ehtoja.

Luvan perusteella salassa pidettäviä tietoja saanut olisi vaitiolovelvollinen lakiehdotuksen 27 §:n 2 momentin mukaan. Lähtökohtana on, että salassapitovelvollisuus olisi sama kuin tiedot antaneella viranomaisella. Tietoja tutkimusta varten annettaessa viranomaisella tulisi kuitenkin olla mahdollisuus arvioida, voidaanko joitakin tietoja sallia otettaviksi mukaan julkaistavaan tutkimukseen. Kysymys voi olla etenkin sellaisista tiedoista, joiden salassapitoaika on kulumassa loppuun ja joiden salassa pitämiselle ei enää ole suurta intressiä.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan voimassa olevaa lakia täsmällisempää säännöstä siitä, milloin lupa voidaan peruuttaa. Viranomainen voisi peruuttaa myöntämänsä luvan ja kieltää luovuttamiensa tietojen käyttämisen, jos viranomaisella on aihetta olettaa, että tietoja käytetään 1 momentissa säädettyjen edellytysten tai lupamääräysten vastaisesti. Ottaen huomioon luvan peruuttamisen mahdolliset seuraukset luvan saaneelle, olisi asianmukaisempaa sitoa mahdollisuus peruuttaa lupa riskiin siitä, että laista ja luvasta seuraavat edellytykset eivät enää täytyisi. Tällöin luvan peruuttamisen edellytykset vastaisivat lähemmin sen myöntämisen edellytyksiä.

37 §. *Salassa pidettävien tietojen antaminen ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle.* Pykälässä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle. Pykälä vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 30 §:ää, mutta siihen tehtäisiin joitakin täsmennyksiä.

Voimassa olevan lain mukaan salassa pidettäviä tietoja voitaisiin antaa ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle silloin, kun ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle. Voimassa olevasta lain säännöksestä poiketen 1 momentissa ei jatkossa mainittaisi tilanteita, joissa yhteistyöstä säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä. Tästä säädettäisiin jatkossa 2 momentissa. Voimassa olevan lain edellä mainituista muista edellytyksistä ei luovuttaisi, mutta voimassa olevaan lakiin nähden tiedon antamisen lisäedellytykseksi säädettäisiin tietojen antamisen välttämättömyys ja oikeasuhteisuus tietojen antamisella tavoiteltavaan päämäärään nähden. Momentissa mainittujen kriteerien tulisi täytyä samanaikaisesti, jotta tieto voitaisiin luovuttaa. Voimassa olevan lain tiedonluovutussäännös on kirjoitettu hyvin väljästi, minkä vuoksi tiedon antamisen edellytyksiä pyritään täsmentämään, jotta se vastaisi paremmin kansallisten tiedonluovutussäännösten muotoilulta edellytettyä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Euroopan unionia koskevan yhteistyön osalta 2 momentissa säädettäisiin informatiivisesti siitä, että salassa pidettävien tietojen antamisesta Euroopan unionin toimielimille, elimille tai laitoksille taikka toisen jäsenvaltion viranomaiselle säädetään erikseen. Unionin

suoraan sovellettavassa oikeudessa säädetään usein unionin toimielinten, elinten ja laitosten tiedonsaantioikeudesta. Direktiiviin perustuvista tiedonsaantioikeuksista tulisi säätää kansallisessa täytäntöönpanosääntelyssä.

Pohjois-Atlantin liiton (Nato) puitteissa tehtävän kansainvälisen yhteistyön osalta Suomi on sitoutunut Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä tehtyyn tietoturvasopimukseen, joka on osa Pohjois-Atlantin liiton oikeudellisesti sitovaa sopimuskehikkoa, johon Pohjois-Atlantin sopimukseen liittyvien uusien jäsenmaiden edellytetään sitoutuvan. Sopimus sisältää Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä sovellettavat määräykset turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta ja turvaamisesta. Sopimuksen suhdetta voimassa olevaan julkisuuslakiin on arvioitu sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 4/2023 vp).

38 §. *Viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapidon lakkaaminen.* Pykälä sisältäisi asiakirjan salassapidon lakkaamista koskevat pääsäännöt. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 31 §:ää, mutta sen sanamuoto muutettaisiin johdonmukaiseksi muun ehdotetun sääntelyn kanssa siten, että asiakirjan sijaan momentissa viitattaisiin tietoihin. Lisäksi säännöstä täydennettäisiin tietyiltä osin.

Pykälän 1 momenttiin sisältyisi yleinen säännös salassapidon lakkaamisesta. Pykälä on tarkoitettu koskemaan myös sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joiden salassapidosta säädetään muussa laissa. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin voimassa olevaan pykälään nähden selvennyksenä nimenomainen säännös siitä, että viranomaisen asiakirjaan sisältyvää tietoa ei saa pitää salassa, kun salassapidolle ei enää ole perustetta. Sovellettaessa vahinkoedellytyslausekkeen sisältävää salassapitoperustetta riippuu asiakirjan salassapitovelvollisuus julkisuuden aiheuttamasta vahingosta. Vahingon syntyminen saattaa olla riippuvainen nimenomaan ajankohdasta, jolloin tieto tulisi julkiseksi. Tämän vuoksi asiakirjat eivät ole salassa pidettäviä kauempaa kuin on tarpeen aiheutuvien haittojen välttämiseksi.

Vahinkoedellytyslausekkeiden mukainen tosiasiallinen aika, jona asiakirjat pidetään salassa, saattaa siten olla huomattavasti lyhyempi kuin lain mukainen yleinen salassapitoaika. Voimassa olevan lain perusteluissa esitetty edellä mainittu lähtökohta kirjattaisiin selvyuden vuoksi nimenomaisesti pykälän 1 momenttiin. Viranomaisen asiakirjaan sisältyvän tiedon salassapito lakkaisi ensisijaisesti aina silloin, kun salassapidolle ei enää ole laissa säädettyä perustetta. Lisäksi momentissa säädettäisiin voimassa olevan lain mukaisesti siitä, että salassapito lakkaa vaihtoehtoisesti silloin, kun salassapidolle laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulunut, taikka kun tiedon salassa pidettäväksi määrännyt viranomainen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen.

Salassapitomääräyksen antamiseen oikeuttava säännös sisältyy nykyisin vain oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 10 §:ään. Voimassa saattaa kuitenkin olla myös muun erityislain perusteella säädetyn määräystoimivallan perusteella aiemmin annettuja salassapitomääräyksiä, joten säännös on tarpeen säilyttää nyky muodossa.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi yleiset säännökset salassapitoajoista. Yleinen salassapitoaika olisi 25 vuotta jollei toisin ole säädetty tai lain nojalla määrätty kuten nykyisinkin. Joustoa salassapidon päättymiseen toisi voimassa olevan lain mukaisesti viranomaisten mahdollisuus antaa lupa salassa pidettävien tietojen antamiseen. Yleistä salassapitoaikaa ei ole sidottu suojeltavan edun tärkeyteen.

Voimassa olevan lain mukaisesti yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettävien asiakirjojen salassapitoaika olisi yleistä 25 vuoden salassapitoaikaa pidempi. Salassapito lakkaa 50 vuoden kuluttua henkilön kuolemasta tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuoden kuluttua siitä, kun asiakirja on laadittu. Yksityiselämän suojaa koskevat tärkeimmät salassapitosäännökset on sijoitettu lain 28 §:n 1 momentin 24-35 kohtiin, minkä lisäksi niistä voi olla myös erityissäännöksiä. Momenttiin lisättäisiin lisäksi voimassa olevaan lakiin nähden uusi säännös valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi 28 §:n 1 momentin 9 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon salassapitoajasta, joka olisi 60 vuotta. Suojelupoliisin valtion turvallisuuden vuoksi salassa pidettävien asiakirjojen 60 vuoden salassapitoaika perustuu nykytilassa valtioneuvoston 16.6.1981 tekemään päätökseen 1049/401/81 ja voimassa olevan julkisuuslain 37 §:n 4 momentin voimaantulosäännökseen. Salassapitoajasta säädetäisiin jatkossa lain tasolla.

Pykälän 3 momentti sisältäisi voimassa olevaa lakia vastaavasti erityissäännökset salassapitoajasta, jota noudatettaisiin kysymyksen ollessa kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) mukaan erityissuojattavasta aineistosta tai tiedoista pitkäaikaisessa käytössä olevista kiinteistöistä, rakennuksista, rakenteista, järjestelmistä, laitteista ja menetelmistä taikka suunnitelmista ja arvioista. Erityisesti puolustushallinnossa mutta myös muilla hallinnonaloilla on sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joiden suojaamiseksi on olemassa tarve salassapitoon yhtä kauan kuin kiinteistö, rakennus, rakennelma, järjestelmä, laite tai menetelmä taikka suunnitelma on käytössä. Tällaisia ovat etenkin poikkeusoloihin varautumista ja väestönsuojelua varten tehtyihin suunnitelmiin sisältyvät tiedot rakennuksista (pohjapiirustukset), rakenteista ja laitteista.

Ehdotuksen mukaan asiakirja, joka sisältää tietoa sellaisesta kiinteistöstä, rakennuksesta, rakennelmasta, järjestelmästä, laitteesta tai menetelmästä, joka on käytössä pykälän 2 momentissa tarkoitetun 25 vuoden määräajan jälkeenkin, taikka sellaisesta maanpuolustusta, väestönsuojelua tai poikkeusoloja varten laaditusta suunnitelmasta ja arviosta,

jonka tietoja sisältyy voimassa olevaan vastaavaan suunnitelmaan, olisi pidettävä salassa 25 vuoden kuluttuakin, jos tiedon antaminen asiakirjasta aiheuttaisi edelleen tämän lain 28 §:n 1 momentin 2, 7 ja 8 tai 10 kohdassa tarkoitetun seurauksen.

Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain mukaisen erityissuojattavan aineiston osalta salassapitovelvollisuus olisi käytännössä niin pitkään, kunnes toinen sopimusosapuoli on kumonnut turvallisuusluokituksen. Turvallisuusluokitelluissa tiedoissa on aina kysymys sellaisista tiedoista, joita toinen sopimusvaltio tai kansainvälinen järjestö pitää erityisen arkaluonteisina ja keskeisiä valtiollisia tai muita yleisiä etuja vaarantavina. Tällaisten tietojen tuleminen julkisiksi Suomessa vastoin toisen sopijapuolen tahtoa vahingoittaisi Suomen etua kansainvälisessä yhteistyössä.

Puolustusvoimien käytössä on toimitiloja sekä rakenteita, järjestelmiä, laitteita ja menetelmiä, joita koskevien tietojen paljastaminen vahingoittaisi tai vaarantaisi maanpuolustuksen etua. Tiedustelussa sekä tiedonsiirrossa ja tietojen käsittelyssä käytetään menetelmiä, joiden käyttöikä on pitkä ja ennalta määrittämätön. Sama koskee esimerkiksi sotilasmeriväyläkarttoja. Järjestelmillä viitattaisiin esimerkiksi tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmiin, joiden rakenteet ja toiminnalliset periaatteet voivat olla käytössä vuosikymmeniä.

Silloin, kun kysymys on kiinteistöistä, rakennuksista, rakennelmista, järjestelmistä, laitteista ja menetelmistä laissa ei yksityiskohtaisesti kuvattaisi, minkä hallinnonalan toimintaan näiden käyttö kuuluu tai minkä viranomaisen hallussa tällaiset asiakirjat olisivat. Merkittävä osa lainkohdan soveltamisalan piiriin kuuluvista tietoaaineistoista kuulunee puolustushallinnolle. Säännös voi kuitenkin koskea myös yksityisten omistamia rakennuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi ydinlaitoksia ja niiden turvallisuusjärjestelyjä koskevat tiedot, joita on lupa- ja valvontaviranomaisten hallussa. Vastaavasti esimerkiksi lentoasemia koskevat yksityiskohtaiset tiedot osana lentoliikenteen turvallisuusjärjestelyitä olisivat tietoja, jotka voisivat kuulua lainkohdan soveltamisalan piiriin.

Pidempää salassapitoaika sovellettaisiin ehdotuksen mukaan myös silloin, kun kysymys on sellaisesta maanpuolustusta, väestönsuojelua tai poikkeusoloihin varautumista varten laaditusta suunnitelmasta ja arviosta, jonka tietoja sisältyy voimassa olevaan vastaavaan suunnitelmaan. Tällaisia asiakirjoja ovat muun muassa asiakirjat, jotka koskevat puolustusvoimien kehittämistä ja poikkeusoloihin varautumista, puolustusvoimien turvallisuuden liittyviä uhka-arvioita ja operatiivisia menetelmiä ja operatiivista valmiussuunnittelua. Näille asiakirjoille on tyypillistä se, että tietoa siirretään samaa asiakokonaisuutta käsitteleviin uudempiin asiakirjoihin. Myös vanhat asiakirjat tulisi voida pitää salassa niin kauan kuin niissä olevaa tietoa on käytetty uusissa asiakirjoissa, jotka lain nojalla ovat salassa pidettäviä.

Salassapito päättyisi ehdotuksen mukaan, kun kiinteistöä, rakennusta, rakennelmaa, järjestelmää, laitetta tai menetelmää ei enää käytetä sellaiseen käyttötarkoitukseen, jonka johdosta asiakirjat ovat olleet salassa pidettäviä, taikka kun tiedot eivät enää sisälly voimassa olevaan suunnitelmaan taikka kun turvallisuusluokitus on kumottu.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti valtioneuvoston mahdollisuudesta pidentää asiakirjan salassapitoaikaa enintään 30 vuodella siitä, miten se muuten määräytyisi. Asiakirjan salassapitoajan pidentäminen olisi mahdollista vain, jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi määrääjän päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Säännöksen tarpeellisuutta voidaan edelleen perustella erityisesti yksityiselämän suojalla, mutta myös valtion turvallisuuteen ja kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvillä intresseillä. Muissakin tapauksissa saattaa poikkeuksellisesti olla perusteltua jatkaa salassapitoa 1 ja 2 momenttien mukaisten määräaikojen jälkeen. Valtioneuvosto voi peruuttaa salassapidon pidentämistä koskevan päätöksensä tai lyhentää asettamaansa määräaika. Päätös salassapitoajan pidentämisestä on tehtävä ennen kuin salassapitoaika on ehtinyt kulua umpeen. Valtioneuvostolla ei olisi oikeutta päättää salassapitoajan pidentämisestä silloin, kun kysymys on ehdotetun 3 momentin mukaisista asiakirjoista.

Pykälän 5 momentissa olisi salassapitoajan laskentaa koskevat säännökset. Asiakirjassa olevien tietojen salassapitoaika laskettaisiin asiakirjan päivämäärästä, tai jos asiakirjassa ei ole päivämäärää, sen valmistumisesta. Valmistumisajankohtaa määriteltäessä voidaan soveltaa lain 12 ja 13 §:n säännöksiä. Siten esimerkiksi rekisteriin tehtyjen merkintöjen salassapitoaika lasketaan merkinnän tekemisestä. Säännöksen toimivuus edellyttää käytännössä sitä, että salassa pidettäviä asiakirjoja laadittaessa ja rekisterimerkintöjä tehtäessä laadinta- ja merkintäajankohta merkitään asiarekisteriin, jos se on mahdollista. Yksityisen viranomaiselle antamassa asiakirjassa olevien tietojen salassapitoaika lasketaan päivästä, jona viranomaisella on asiakirjan saanut.

39 §. Vaitiolovelvollisuudesta poikkeaminen ja sen lakkaaminen. Lain 32-38 §:n säännökset on kirjoitettu koskemaan vain viranomaisen asiakirjassa olevia salassa pidettäviä tietoja. Asiakirjasalaisuus ja vaitiolovelvollisuus ovat käytännössä lähes toisensa kattavia. Siten se, mitä säädetään viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapidosta, koskee yleensä automaattisesti myös vaitiolovelvollisuutta. Vaitiolovelvollisuus voi kuitenkin olla laajempi kuin asiakirjassa olevan tiedon salassapito, koska se koskee myös sellaisia tietoja, joita ei ole tallennettu. Näitä tilanteita varten ja muutoinkin selvyiden vuoksi voimassa olevan lain 32 §:ssä on nimenomaisesti säädetty, että se, mitä salassa pidettävästä asiakirjasta säädetään 7 luvussa, koskee myös vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Käytännön merkitystä tällä säännöksellä on muun muassa vaitiolovelvollisuuden lakkaamisessa. Säännöstä ei ole tarkoitus asiallisesti muuttaa. Säännöksen sanamuoto muutettaisiin

johdonmukaiseksi muun ehdotetun sääntelyn kanssa siten, että salassa pidettävän asiakirjan sijaan pykälässä viitattaisiin viranomaisen asiakirjassa oleviin salassa pidettäviin tietoihin. Lisäksi säännöksestä poistettaisiin maininta ”soveltuvin osin” tarpeettomana.

8 LUKU Erinäiset säännökset

Lain 8 luvussa säädettäisiin tiedon antamisesta tämän lain perusteella perittävistä maksuista, muutoksenhausta ja lain säännösten rikkomiseen liittyvistä rangaistuksista. Lisäksi lukuun sisältyisi voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

40 §. Maksut. Pykälässä säädettäisiin, minkälaisia maksuja voidaan periä annettaessa tietoja viranomaisten asiakirjoista. Pykälä vastaa keskeisiltä perusratkaisuiltaan voimassa olevan lain 34 §:ää, mutta pykälää päivitetäisiin vastaamaan erityisesti sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisestä aiheutuneita käytännön muutoksia. Lisäksi sanamuotoja selkeytettäisiin ja muutettaisiin vastaamaan muualle lakiin ehdotettuja muutoksia.

Lain 1 §:n 2 momentin mukaan viranomainen ei saa rajoittaa tietojen saamista asiakirjoistaan ja toiminnastaan ilman laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä ottaen huomioon lain tarkoitus ja julkisuusperiaatteen merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta keskeistä merkitystä on oikeuden toteuttamisesta perittävillä maksuilla. Lain tavoitteiden toteuttamiseksi pidetään edelleen tarpeellisena, että pykälään otettaisiin julkisuusperiaatteen mukaisen yleisen tiedonsaantioikeuden sekä asianosaisen tai itseään koskevan tiedonsaantioikeuden toteuttamisessa perittäviä maksuja koskevat erityissäännökset. Säännösten sijoittamista lakiin puoltaa paitsi mainittujen tiedonsaantioikeuksien merkittävyys julkisuuslain tavoitteiden kannalta, myös se, että julkisuuslain soveltamisala on kattavampi kuin maksuja julkishallinnossa keskeisesti määrittelevien valtion maksuperustelain, kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain soveltamisala.

Ehdotetut pykälän erityissäännökset koskisivat paitsi kokonaan julkisen tiedon antamista, myös tiedon saamista asiakirjasta, josta poistetaan tietoja, joihin kohdistuu luovutusrajotus tai jotka ovat salassa pidettäviä. Oikeus saada tietoja asiakirjan julkisesta osasta liittyy kiinteästi perustuslain 12 §:ään, jonka mukaan tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä. Ehdotetun 7 §:n lähtökohtana on jokaisen oikeus saada viranomaisen asiakirjasta tieto, joka on julkinen.

Myös asianosaisen tiedonsaantioikeuteen kuuluvien tietojen antamiseen sovellettaisiin ehdotettuja erityissäännöksiä. Tämä tiedonsaantioikeus voi koskea myös salassa pidettäviä tietoja. Asianosaisjulkisuus liittyy kiinteästi perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeuteen oikeusturvaan, minkä vuoksi on asianmukaista, että myös tämän tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen liittyvät maksut ovat kohtuullisia.

Voimassa olevassa laissa maksuja koskevat erityissäännökset ovat koskeneet edellä mainitusti ainoastaan yleisen tiedonsaantioikeuden ja asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella perittäviä maksuja. Tästä on seurannut, että voimassa olevan lain 12 §:n mukaisesta oikeudesta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta on voitu periä maksu yleissäännösten mukaisesti. Ottaen huomioon kyseisen säännöksen ja oikeuden tarkoitus ja sen kiinnittyminen myös perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan sekä tiedonsaantioikeuden rinnastuminen laajuudeltaan asianosaisjulkisuuteen olisi perusteltua jatkossa laajentaa lain erityissäännösten soveltaminen myös 11 §:n perusteella annettaviin tietoihin.

Ehdotetut säännökset merkitsevät, että tiedon antamisesta muissa kuin lain 7 §:ssä tarkoitetun yleisen tiedonsaantioikeuden, 10 §:ssä tarkoitetun asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja 11 §:ssä tarkoitetun itseään koskevan tiedonsaantioikeuden tarkoittamissa tilanteissa perittävät maksut määräytyisivät edelleenkin muun lainsäädännön mukaan. Tämän lain erityissääntelyn ulkopuolelle jäisivät siten maksujen periminen niissä tilanteissa, joissa viranomaisen luovuttaa salassa pidettäviä tietoja muille kuin asianosaiselle tai joissa laaditaan uusi asiakirja pyynnöstä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tilanteista, joissa tiedon saaminen asiakirjasta olisi pääsäännön mukaan maksutonta. Säännöstä pidetään tarpeellisena julkisuusperiaatteen toteutumisen vuoksi. Pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa pyydetyn asiakirjan tai tietojen on pääsääntöisesti oltava kokonaan julkisia tai muutoin sellaisia, että viranomaisen ei tarvitse poistaa tai peittää asiakirjasta tietoja. Siltä osin kuin tietoja annettaisiin asianosaisjulkisuuden tai itseään koskevan tiedonsaantioikeuden perusteella, koskisi momentissa säädetty maksuttomuus myös salassa pidettäviä tietoja. Jos asianosaisjulkisuuden tai itseään koskevan tiedonsaantioikeuden perusteella annettaisiin asiakirja, josta kuitenkin tulee poistaa joitakin salassa pidettäviä tietoja, sovellettaisiin 3 momentin sääntelyä. Momentti vastaa pääosin voimassa olevaa säännöstä, mutta siihen on tehty joitakin kielellisiä täsmennyksiä. Lisäksi terminologia on osin muutettu vastaamaan muualla laissa tehtyjä muutoksia.

Momentin *1 kohdan* mukaan tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta 7, 10 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun asiakirjasta annetaan tieto suullisesti. Kohta vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

Momentin *2 kohdan* mukaan maksua ei perittäisi momentissa tarkoitetusta tiedon antamisesta tilanteissa, joissa asiakirja annetaan viranomaisen luona tutustuttavaksi tai tiedon pyytäjän jäljennettäväksi. Kohdan sanamuotoa muutettaisiin vastaamaan 19 §:n muotoilua ja lisäksi säännöksessä korostettaisiin sitä, että maksutonta olisi tiedon antaminen, kun tiedon pyytäjä itse jäljentää tiedon.

Momentin 3 kohdan mukaan tiedon luovuttaminen momentissa tarkoitetuissa tilanteissa olisi maksutonta, kun julkisesta sähköisesti tallennetusta asiakirjasta lähetetään tieto tai jäljennös tiedon pyytäjälle sähköpostitse. Tietojen käsittely on muuttunut siten, että sähköinen asiakirjojen käsittely on yleistynyt ja myös sähköinen antotapa on käytännössä ensisijainen. Kohdan sanamuotoa muutettaisiin siten, että olisi selvää, että säännös koskisi sekä asiakirjan jäljennöksen antamista sähköpostin liitetiedostona, että tilannetta, jossa julkinen sähköisesti tallennettu viranomaisen asiakirjassa oleva tieto annetaan sähköpostilla vastauksena viranomaiselle osoitettuun tietopyyntöön toimittamatta varsinaista jäljennöstä asiakirjasta.

On kuitenkin huomattava, että tiedon pyytäjällä ei ole ehdotonta oikeutta saada tietoa asiakirjasta aina pyytämässään muodossa. Lain 19 §:n mukaan tiedot voidaan antaa muulla kuin pyydetyllä tavalla, jos se on tietoturvasyistä tarpeen tai jos pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän taikka asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuttaisi kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Näin ollen ehdotonta oikeutta saada asiakirja kaikissa tilanteissa juuri alkuperäisessä muodossaan ei olisi. Lisäksi asiakirja annetaan lähtökohtaisesti pyydetyssä tiedostomuodossa, jos sellainen on saatavilla. Viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse muuntaa asiakirjaa sellaiseen tiedostomuotoon, jossa se ei ole valmiiksi saatavilla.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin maksuttomuudesta silloin, kun sähköisesti tallennetusta asiakirjasta lähetetään tieto tai jäljennös asianosaiselle sähköpostitse. Kohdassa tarkoitettut tiedot voisivat olla myös salassa pidettäviä tietoja. Kohta vastaisi asiallisesti voimassa olevaa, mutta kohdan sanamuotoa muutettaisiin siten, että olisi selvää, että säännös koskisi sekä asiakirjan jäljennöksen antamista sähköpostin liitetiedostona, että myös tilannetta, jossa sähköisesti tallennettu viranomaisen asiakirjassa oleva tieto annetaan sähköpostilla vastauksena viranomaiselle osoitettuun tietopyyntöön toimittamatta varsinaista jäljennöstä asiakirjasta. Kohdan osalta on huomattava, että erityisesti salassa pidettävien tietojen luovuttamista suojaamattomalla sähköpostilla voivat rajoittaa tietoturvaa koskevat vaatimukset. Tiedonhallintalain 14 §:n mukaan salassa pidettävien tietojen tiedonsiirtoyhteys on oltava yleisessä tietoverkossa suojattu ja vastaanottaja on varmistettava tai tunnistettava riittävän tietoturvallisella tavalla. Myös laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, ettei salassa pidettäviä tietoja saa lähettää suojaamattomassa sähköpostissa (OKV/342/1/2012, OKV/96/1/2016 ja EOA dnro 3438/4/09).

Momentin 3 ja 4 kohdissa viitattaisiin sähköisesti tallennettuun asiakirjaan. Voimassa olevassa laissa viitataan sähköisesti talletettuun asiakirjaan. Tältä osin tehtäisiin terminologinen päivitys, jolla ei olisi merkitystä käsitteen tulkintaan. Käytännössä tulkintaongelmia on aiheuttanut se, tarkoitetaanko kohdassa sähköisesti talletetulla asiakirjalla asianhallintajärjestelmiin, sähköisiin arkistoihin tai muille vastaaville sähköisten asiakirjojen säilytykseen tarkoitetuille alustoille talletettuja tietoja vai tarkoitetaanko kohdalla minne tahansa

sähköisesti talletettua materiaalia esimerkiksi tietokoneen käyttöjärjestelmän työpöydällä tai verkkolevyllä. Laillisuusvalvontakäytännössä on arvioitu paperisena arkistoidusta ja skannattuna toimitettavaksi pyydetystä asiakirjasta perittäviä maksuja. Ratkaisussa katsottiin, että jos viranomaisella on jo julkinen (skannattu) sähköinen versio asiakirjasta, ei ole perusteltua tulkita, että kyse olisi enää skannaamista edellyttävän asiakirjan toimittamisesta, josta voitaisiin periä maksu (EOAK/2429/2021). Julkisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta on perusteltua, että sähköisesti tallennetuiksi katsottaisiin kaikki sellaiset asiakirjat, jotka ovat viranomaisen hallussa sähköisessä muodossa. Sähköisesti tallennetulla asiakirjalla tarkoitettaisiin myös esimerkiksi viranomaisen hallussa olevaa skannattua asiakirjaa, josta olisi olemassa tallenne sähköisessä muodossa. Tietopyynnön toteuttamisen yhteydessä sähköiseen muotoon muutetun asiakirjan rekisteröinnistä asiarekisteriin säädetään tiedonhallintalain 25 §:ssä ja säilytystarpeen määrittämisestä 21 §:ssä.

Momentin 5 kohdan mukaan maksu jätettäisiin perimättä, jos pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin. Lailla pyritään edistämään hallintokulttuuria, jossa viranomaiset aktiivisesti edistävät oikeutta tiedonsaantiin. Viranomaisella on lain mukaan velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa sekä käyttää tehokkaita keinoja informaation saatavuuden varmistamiseksi (22 ja 23 §) sekä pitää jatkuvasti saatavilla informaatiota tärkeistä valmisteluasioista (21 §). Viranomaisten velvollisuus edistää tiedonsaantia merkitsee velvollisuutta tuottaa ja jakaa yleistä tietoa viranomaisen toiminnasta samoin kuin huolehtia neuvonnasta. Viranomaisen neuvonta-velvoitteesta on yleisiä säännöksiä myös hallintolaissa. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on hallintolain mukaan maksutonta.

Momentin 6 kohdassa säädettäisiin maksuttomuudesta silloin, kun kysymys on tiedonhallintalain 24 b §:n 1 momentissa tarkoitettusta arvokkaasta tietoaaineistosta. Kohta vastaisi voimassa olevaa säännöstä, ja sillä on osaltaan pantu täytäntöön avoimen datan direktiivin 6 artiklan 6 kohdan a alakohta sekä 14 artiklan 1 kohdan a alakohta. Maksuttomuus koskisi asiakirjan antamista kaikilla niillä tavoilla, joihin lainsäädäntö velvoittaa. Tiedonhallintalain 24 b §:n 2 momentin ohella arvokkaista tietoa-aineistoista säädetään erityislaeissa. Silloin kun erityislaeissa säädettäisiin tiettyjen arvokkaiden tietoaaineistojen asettamisesta saataville, säädettäisiin erityislaeissa myös niiden maksuttomuudesta. Siltä osin kuin arvokkaista tietoaaineistoista kuitenkin säädettäisiin tiedonhallintalain 24 b §:n 3 momentin nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa, sisältyisi niiden maksuttomuutta koskeva säännös tämän momentin 6 kohtaan. Sääntely on näin ollen tarpeen siltä osin kuin arvokkaat tietoaaineistot eivät kuulu tietyn erityislain piiriin.

Pykälän 2 momentissa olisi säännös niistä tilanteista, joissa maksu voitaisiin kuitenkin periä asiakirjan antamisesta 1 momentin 1-4 kohdan mukaisissa tilanteissa. Tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu perittäisiin silloin, kun on pyydetty sellaisesta viranomaisen asiakirjasta tietoa, joka ei 14 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen asiarekisteristä tai muusta hakemistosta siinä käytettävän luokittelun, hakutoimintojen tai asiakirjan tunnusteen avulla. Kyse on niin sanotusta erityistoimenpiteistä vaativasta tietopyynnöstä. Kysymys on pyynnöstä, joissa asiakirja yksilöidään sellaisella tavalla, että se ei ole viranomaisen käytössä olevien hakumenetelmien ja asiakirjaluokittelujen avulla välittömästi löydettävissä, vaan joissa asiakirjan esille hakeminen edellyttää pyydettyjen asiakirjojen seulomista ja asiakirjakohtaista tarkastelua. Tällaisissa asiakirjapyynnöissä asiakirjat yksilöidään usein käyttämällä sellaista kriteeriä, joka ei ole merkityksellinen viranomaisen tehtävien hoidon kannalta ja joka sen vuoksi ei ole käytössä viranomaisen asiakirjahallinnossa ja asiakirjojen luokittelussa. Momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 34 §:n 2 momenttia, mutta sen sanamuotoa muutettaisiin vastaamaan lain 14 §:n 1 momentissa tehtyjä muutoksia. Muotoilussa on myös huomioitu tiedonhallintalain säätämisen myötä muuttunut asianhallintaa koskeva sääntely.

Edellä kuvatuissa tilanteissa voi tulkinnanvaraiseksi tulla jo se, onko tietopyyntö yksilöity sillä tavalla kuin lain 14 §:ssä edellytetään. Julkisuuslain tavoitteiden toteutumisen kannalta on kuitenkin pidettävä tarkoituksenmukaisempana, että asiakirjan yksilöintivaatimusta koskevaa säännöstä tulkitaan tiedonsaantioikeutta edistävällä tavalla ja että erityisiä toimenpiteitä vaativat tiedonsaantipyynnöt käsitellään, tieto asiakirjasta annetaan ja siitä peritään kustannuksia vastaava maksu.

Ehdotetut 3 ja 4 momentti koskisivat tiedon antamista toisaalta fyysisenä tallenteena ja toisaalta yleisen tiedonsaantioikeuden perusteella osajulkisesta ja asianosaiselle osin julkisesta viranomaisen asiakirjasta. Lisäksi momentti koskisi tilanteita, joissa itseään koskevan tiedonsaantioikeuden perusteella annettaisiin vain joitakin asiakirjaan sisältyviä tietoja. Ehdotettu 3 momentti koskisi ensinnäkin tiedon antamisesta kopiona, tulosteena tai sähköisellä tiedonsiirtovälineellä perittäviä maksuja. Sen mukaan tiedon antamisesta 7, 10 ja 11 §:n nojalla kopiona, tulosteena tai sähköisellä tiedonsiirtovälineellä peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jolle tätä alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä tai kuntalain tai hyvinvointialueesta annetun lain nojalla päätetä. Lisäksi momentissa säädettäisiin siitä, että tiedon antamisesta riippumatta vastaava maksu perittäisiin sellaisen asiakirjan antamisesta, josta poistetaan tai peitetään luovutusrajoituksen perusteella tietoja taikka salassa pidettäviä tietoja, elleivät kyseiset tiedot ole vaivatta poistettavissa tai peitettävissä. Momentin sääntely katkaisi siten myös suoraan sähköisessä tiedostomuodossa annettavat asiakirjat, kuten sähköpostilla toimitettavat asiakirjat, joista poistetaan tai peitetään luovutusrajoituksen

perusteella tietoja taikka salassa pidettäviä tietoja. Maksu määrätään ja peritään noudattaen, mitä kuntalain tai hyvinvointialueesta annetun lain nojalla päätetään taikka valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettusta suoritteesta säädetään.

Ehdotetun lain 19 §:ssä ei enää käytettäisi tulosteen tai kopion käsitteitä. Maksusääntelyn osalta on kuitenkin tarpeen muodostaa erittely kopion, tulosteen tai sähköisellä tiedonsiirtovälineellä annettavan asiakirjan osalta, jotta maksujen osalta säilytettäisiin nykytila. Kopiolla tarkoitettaisiin asiakirjasta valokopioimalla tehtyä jäljennöstä. Tulosteella tarkoitettaisiin paperille tulostettua asiakirjan jäljennöstä. Selkeyden vuoksi kopion ja tulosteen rinnalla käytetään sähköisen tiedonsiirtovälineen käsitettä, jotta momentissa katettaisiin myös sellaiset tilanteet, joissa asiakirjasta annetaan sähköinen jäljennös fyysisellä tallennuslustalla, eli esimerkiksi CD- tai DVD-levyllä, muistitikulla tai ulkoisella kovalevyllä. Jos asiakirja on olemassa ainoastaan paperilla ja asiakirjasta tehdään sähköinen kopio skannaamalla, katsottaisiin tämä myös asiakirjan kopioksi momentissa tarkoitettulla tavalla. Skannauksella muodostettu sähköinen asiakirja voitaisiin antaa myöhemmin 1 momentin perusteella, kun skannattu kopio on tallennettu sähköisesti.

Lisäksi momentti kattaisi nykytilaa vastaavasti tilanteet, joissa annetaan niin sanottu osajulkinen asiakirja. Voimassa olevan lain perusteluissa todetaan, että osajulkisen kappaleen tekeminen edellyttää asiakirjan kopiointia. Vastaavasti perusteluissa katsotaan, että asiakirjaa ei voida antaa viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi, jos se sisältää salassa pidettäviä osia. Tällöin tulisi aina tehdä kopio asiakirjasta, jonka perusteella 3 ja 4 momentin sääntely tulisi sovellettavaksi. Nykytilassa näin ei kuitenkaan käytännössä aina ole, vaan asiakirjasta voidaan tehdä myös sähköisesti osajulkinen tai esimerkiksi asianosaiselle osin julkinen kappale. Tietojen käsittelyssä käytännössä tapahtuneiden muutosten vuoksi momenttiin ehdotetaan selkeyden vuoksi lisättävän säännös siitä, että 3 momentissa tarkoitettua vastaava maksu peritään tiedon antamistavasta riippumatta sellaisen asiakirjan antamisesta, josta poistetaan tai peitetään luovutusrajoituksen perusteella tietoja taikka salassa pidettäviä tietoja, elleivät kyseiset tiedot ole vaivatta poistettavissa tai peitettävissä.

Tällaisen asiakirjan antamisesta voitaisiin periä 3 ja 4 momentin mukainen maksu siitä huolimatta, että asiakirja annettaisiin sähköpostitse tai muutoin sähköisessä muodossa. Maksua ei kuitenkaan voitaisi periä, jos salassa pidettävät tai luovutusrajoituksen alaiset tiedot ovat vaivatta poistettavissa tai peitettävissä asiakirjasta. Vaivattomuudella tarkoitettaisiin tilanteita, joissa poistettavia tai peitettäviä tietoja olisi vähäinen määrä tai tilanteita, joissa tietojen peittämisestä ja poistamisesta ei muutoin aiheutuisi erityistä vaivaa, kuten yksityiskohtaista tietojen julkisuuden arviointia. Lain maksusääntelyn tavoitteena on kohdentaa maksujen periminen tilanteisiin, joissa kustannuksia todellisuudessa syntyy. Tilanteissa, joissa asiakirja annettaisiin esimerkiksi sähköpostitse ja salassa pidettävät tai

luovutusrajoituksen alaiset tiedot olisivat vaivatta poistettavissa, ei maksun periminen olisi perusteltua. Säännös olisi tarpeellinen tietojenkäsittelyn kehittymisen ja julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen varmistamisen vuoksi.

Momentissa määritettyihin maksuperusteisiin ei ehdoteta muutoksia suhteessa voimassa olevaan lakiin. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa se, että yleisen, asianosaisen ja itseään koskevan tiedonsaantioikeuden perusteella annettavien tietojen maksun määrittelyssä noudatetaan asianmukaisia maksuperusteita. Tämän mukaisesti momentissa ehdotetaan säädettäväksi pääsääntönä, että maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta viranomaiselle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.

Valtion maksuperustelain mukaan maksuperusteet ovat erilaisia sen mukaan, onko kysymys julkisoikeudellisesta tai monopolisuoritteesta vai muusta suoritteesta. Kun kysymys on julkisoikeudellisesta suoritteesta tai monopolisuoritteesta, maksun perustana on omakustannusarvo. Valtion maksuperustelain mukaan maksujen yleiset perusteet on annettava yleisinä normeina. Asiakirjan antamisesta julkisuuslain 7, 10 ja 11 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden nojalla sovellettaisiin samoja maksuperusteita kuin kysymyksen ollessa maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuista suoritteista, joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Näistä niin sanotuista monopolisuoritteista perittävä hinta saadaan määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa.

Lakiin otettavassa erityissäännöksessä säädettäisiin vain maksun määräytymisen yleiset perusteet. Maksut määriteltäisiin edelleen valtion maksuperustelain mukaisesti asetuksella tai viranomaisen päätöksellä ja kuntalain ja hyvinvointialueista annetun lain mukaisesti valtuuston tai aluevaltuuston tekemällä päätöksellä. Säännösehdotus viittaa paitsi säädettyihin maksuperusteisiin, myös maksun määräämistä koskevaan toimivaltaan. Valtion maksuperustelain 3 luvussa määritellään toimivalta maksuista päätettäessä. Lain 8 §:ssä määritellään asetuksella säädettävät asiat ja ministeriön toimivalta, 9 §:ssä viranomaisen toimivalta ja 10 §:ssä erityisten virastojen, kuten Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen toimivalta. Toimivalta määrätä maksu niin sanotuista monopolisuoritteista on yleensä asianomaisella viranomaisella itsellään. Ministeriöt antavat maksuperustelain nojalla asetuksia suoritteiden maksullisuudesta.

Maksuperustelakia ei sovelleta kuntien tai hyvinvointialueiden hallinnossa. Toimivalta määritellä kunnan ja hyvinvointialueiden palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleiset perusteet on valtuustolla ja aluevaltuustolla. Kuntalain 90 §:n 1 momentin 2 kohdan m alakohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset asiakirjoista tai tiedon antamisesta perittävistä maksuista. Vastaava säännös on hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n 1 momentin 2 kohdan m alakohdassa. Valtuustolla on itsehallinnon nojalla ja yleisen toimialan puitteissa maksujen perusteita määritellään

laajempi liikkumavara kuin valtionhallinnon viranomaisilla. Vakiintuneesti on kuitenkin eri perustein katsottu, että maksujen tulisi noudattaa kustannusvastaavuuden periaatetta (EOA 3701/4/05 ja OKV 1207/1/01).

Säännösehdotus merkitsee valtionhallinnossa omakustannusarvoperiaatteen noudattamista. Kunnallishallinnossa ei noudateta maksuperustelaissa omaksuttua omakustannusperiaatetta, vaan maksut määräytyvät kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisesti, jossa lähtökohtana on kunnallishallinnossa omaksuttu laskentakäytäntö. Kunnan valtuusto voi säännöksen mukaan päättää, peritäänkö asiakirjan antamisesta maksu. Valtuustolla on maksuja määritellään kunnan yleisen toimialan rajoissa harkintavaltaa myös kustannuksia alhaisempien maksujen määrittelyyn. Vastaava harkintavalta on myös hyvinvointialueen aluevaltuustolla. Valtionhallinnossa taas sääntönä on, että maksullisesta suoritteesta on perittävä maksu, jollei toisin säädetä. Kun maksut vastaavat tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, voi maksuissa olla kunta- ja hyvinvointialuekohtaisia eroja sekä myös eroja kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion maksujen välillä.

Pykälän 4 momentissa olisi maksun hinnoittelua koskevia yksityiskohtaisempia säännöksiä. Momentti vastaisi kopioiden, tulosteiden ja sähköisellä tiedonsiirtovälineellä annettavien tietojen osalta voimassa olevaa sääntelyä. Sen lisäksi momentti koskisi 3 momentissa tarkoitetulla tavalla tiedon antamistavasta riippumatta tilanteita, joissa annetaan sellainen asiakirja, josta poistetaan tai peitetään luovutusrajoituksen perusteella tietoja taikka salassa pidettäviä tietoja, jonka vuoksi momentin sanamuotoja osin muutettaisiin. Momentissa olisi myös valtion maksuperustelakia täydentävä säännös siitä, mitä perittäviin kustannuksiin voidaan lukea.

Momentin mukaan hinnoittelussa 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voitaisiin soveltaa sivukohtaista tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa. Kiinteää maksua käytetään yleensä silloin, kun kysymys on saman laatuista suoritteista. Tiedon antaminen lain keskeisten tiedonsaantioikeuksien perusteella voi vaihdella muun muassa sen mukaan, kuinka paljon viranomaisen toimenpiteitä tiedon antaminen asiakirjasta 3 momentin mukaisesti aiheuttaa. Vaikka yleisellä tasolla onkin kysymys saman laatuista suoritteista, tiedonsaantipyynnön toteuttamisessa on erojakin. Tämän vuoksi kiinteä hinta voitaisiin asettaa erikseen tavanomaisten tietopyyntöjen toteuttamista varten ja erikseen erityisiä toimenpiteitä vaativien tietopyyntöjen toteuttamiselle.

Kahdentasoisen maksuperusteen käyttöä puoltaisi tiedonpyytäjien välinen oikeudenmukaisuus. Kiinteän maksun suuruutta määrittäessä otetaan huomioon suoritteiden keskimääräiset kokonaiskustannukset. Siten kaikkien tavanomaista enemmän kustannuksia viranomaiselle aiheuttavien tietopyyntöjen toteuttaminen saman suuruudella maksulla olisi omiaan nostamaan tavanomaistenkin tietopyyntöjen toteuttamisesta aiheutuvia maksuja.

Tavanomaisena tietopyyntöjen toteuttamisena pidettäisiin 4 momentin mukaisesti sellaisen asiakirjan antamista, joka on yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen asiarekisteristä tai muusta hakemistosta siinä käytettävän luokittelun, hakutoimintojen tai asiakirjan tunnisteiden avulla ja joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävät tiedot ovat 3 momentissa tarkoitettulla tavalla vaivatta poistettavissa tai peitettävissä. Erityistoimenpiteitä vaativia ovat puolestaan tilanteet, joissa asiakirjan esille haku ja salassa pidettävien tietojen poistaminen edellyttävät tavanomaista enemmän työtä. Asiakirjan esille hakuun liittyviä erityistoimenpiteitä on kuvattu edellä 2 momentin perusteluissa. Jos pyydetty asiakirja-aineisto on laaja tai – pyydettyjen asiakirjojen määrästä riippumatta – siinä on paljon asiakirjan eri osissa salassa pidettävää tietoa, asiakirjan tuottaminen annettavaan muotoon vaatii aikaa sekä työtä. Erityistoimenpiteitä vaativia olisivat myös sellaiset tilanteet, joissa tarvitaan erityisiä haku-, seulonta-, yhdistely- ja tulostusominaisuuksia. Kysymys on tällöin sellaisista käsittelytehtävistä, jotka vaativat käsittelyssä käytettäviltä sovelluksilta ja järjestelmiltä erityisominaisuuksia, joita ei käytetä tavanomaisessa käsittelyssä.

Ehdotetussa momentissa olisi nykytilaa vastaava erityissäännös, jossa määriteltäisiin, mitä kustannuksia voidaan ottaa valtionhallinnossa huomioon tavanomaisen tietopyynnön toteuttamisessa siltä osin kuin tietoja annettaisiin kopiona, tulosteena tai sähköisellä ulkoisella tiedonsiirtovälineellä. Tiedon antamisesta aiheutuvan omakustannusarvon laskemiseen valtion maksuperustelain mukaisesti vaikuttaa olennaisesti se, miten suorite määritellään ja mitkä kustannukset otetaan mukaan. Esimerkiksi kopioiden omakustannusarvoon voidaan lähtökohtaisesti sisällyttää materiaali- ja laitekustannusten lisäksi asiakirjan jäljentämisestä, hakemisesta sekä asiakirjan salassa pidettävien osien poistamisesta tai peittämisestä aiheutuvat kustannukset. Ehdotuksen mukaan sen estämättä, mitä valtion maksuperustelaissa säädetään, perittävän maksun perusteeksi laskettaviin kustannuksiin valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten maksuja määriteltäessä ei lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisen tietopyynnön toteuttamisesta. Pelkkien kopiointikulujen perimistä voidaan pitää asianmukaisena ja perusteltuna tiedonsaantioikeuksien toteuttamisessa silloin, kun kysymys on helposti yksilöitävissä ja löydettävissä olevista asiakirjoista, jotka ovat joko kokonaan julkisia tai joista salassa pidettävät osat ovat vaivattomasti poistettavissa, eli tavanomaisista tietopyynnöistä.

Erityissäännös koskisi tiedon antamista kopiona, tulosteena tai sähköisellä tiedonsiirtovälineellä. Jos tietopyyntö koskee sellaisen asiakirjan antamista, josta poistetaan tai peitetään luovutusrajoituksen perusteella tietoja taikka salassa pidettäviä tietoja ja josta edellä mainitut tiedot ovat vaivatta poistettavissa tai peitettävissä, olisi tiedon antaminen suullisesti tai sähköpostitse maksutonta jo 3 momentissa säädetyn perusteella.

Momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettu erityissäännös koskisi vain valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia. Valtion maksuperustelain 1 §:n mukaan laki koskee valtion viranomaisia sekä tasavallan presidenttiä valtioneuvostossa tapahtuvan päätöksenteon osalta. Laki koskee myös tasavallan presidentin, eduskunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa samoin kuin valtiontalouden tarkastusvirastoa ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitosta. Lain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisiä virastoja ja laitoksia ovat myös muun muassa Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos. Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät siten kunnalliset viranomaiset, valtion liikelaitokset sekä lain 5 §:ssä tarkoitettut toimijat.

Ehdotetussa 5 momentissa säädettäisiin laissa tarkoitettujen viranomaisten velvollisuudesta määritellä ennakolta 2 momentissa tarkoitettua tiedon esille hakemisesta ja 3 momentissa tarkoitettua tiedon antamisesta perittävät maksut tai maksujen määrätymisen perusteet ja näiden tietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa, jollei julkaisemista ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Momentti vastaisi osin voimassa olevaa. Säännöksellä on osaltaan pantu täytäntöön avoimen datan direktiivin säännöksiä. Avoimen datan direktiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään, että asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat vakiomaksut on vahvistettava ja julkaistava etukäteen. Lisäksi muiden kuin vakiomaksujen laskentaperusteet on ilmoitettava heti aluksi, ja tietyn uudelleenkäyttöä koskevan pyynnön yhteydessä käytetyt laskentaperusteet on ilmoitettava pyydettyessä.

Momenttiin lisättäisiin viittaus pykälän 2 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin. Näin ollen viranomaisen tulisi jatkossa määritellä ennakolta myös 2 momentissa tarkoitettua tiedon esille hakemisesta perittävät maksut tai maksujen määrätymisen perusteet. Käytännössä 2 momentin osalta voitaisiin antaa tieto maksun määrätymisen perusteesta, joka olisi viranomaisen määrittelemä tuntityön hinta. Jos tiedon esille hakemisessa tarvittaisiin viranomaisen ulkopuolisen toimijan, kuten esimerkiksi ulkopuolisen sovellustoimittajan tekemää työtä, riittäisi momentissa tarkoitetuksi ennalta määrittelyksi tieto siitä, että esille hakemisesta voidaan periä tapauskohtainen sovellustoimittajan laskuttama työn hinta. Lain 16 §:ssä säädettäisiin viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan velvollisuudesta ilmoittaa tiedon pyytäjälle tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettujen kustannusten syntymisestä ennen niiden syntymistä ja lisäksi velvollisuudesta tiedustella, haluaako hän tästä huolimatta, että pyydetty tiedot haetaan esille. Edellä mainittujen kustannusten määrätymisen perusteista voidaan ilmoittaa viittaamalla tämän momentin mukaisesti viranomaisen verkkosivustolla julkaistuihin tietoihin. Ehdotetussa 6 momentissa olisi säännökset niitä tilanteita varten, joissa tieto viranomaisen asiakirjasta annetaan tämän lain nojalla muissa kuin 7, 10 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Säännös vastaisi voimassa olevaa. Ehdotuksen mukaan maksu peritään ehdotettujen erityissäännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä tapauksissa noudattaen mitä valtion maksuperustelaissa tai muussa laissa säädetään tai hyvinvointialueesta annetun lain tai kuntalain nojalla päätetään.

Ehdotettu säännös merkitsee, että muussa kuin yleiseen tiedonsaantioikeuteen, asianosaisen tiedonsaantioikeuteen tai itseään koskevaan tiedonsaantioikeuteen perustuvassa tiedon antamisessa viranomaisten asiakirjasta sovellettaisiin muun lainsäädännön mukaan määräytyviä maksuperusteita. Lain erityissääntelyn ulkopuolelle jäisivät siten maksut niissä tilanteissa, joissa viranomainen luovuttaa salassa pidettäviä tietoja lain 32–37 §:n mukaisesti tai joissa laaditaan uusi asiakirja pyynnöstä (24 §). Edellä mainitut säännökset koskevat muun muassa tieteellistä tutkimusta, tilastointia tai viranomaisen selvitystehtäviä varten (36 §) annettavia tietoja sekä viranomaisten välistä salassa pidettävien tietojen vaihtoa. Ehdotus merkitsee, että maksua ei momentissa tarkoitetuissa tilanteissa olisi tarpeen määritellä omakustannusarvon tai kustannusvastaavuuden mukaan. Siten esimerkiksi uuden asiakirjan laatimisesta pyynnöstä lain 24 §:ssä säädettyllä tavalla voidaan periä maksu liiketaloudellisin perustein. Mikäli kyse on sellaisen uuden asiakirjan laatimisesta pyynnöstä, joka edellyttäisi vain joidenkin tietojen ja asiakirjojen yhdistelyä, tulee arvioitavaksi, onko kyse ennemminkin useamman asiakirjan antamisesta pyynnöstä, joka antotavasta riippuen voisi olla maksutonta vai onko kyse 24 §:ssä tarkoitettun uuden asiakirjan laatimisesta, jonka viranomainen voi tehdä harkinnanvaraisesti ja josta voidaan periä maksu tämän momentin mukaisesti.

Laiassa on omaksuttu laaja viranomaisen käsite, mistä seuraa, että lain soveltamisalan piiriin kuuluu sellaisiakin viranomaisia, joihin ei sovelleta valtion maksuperustelakia, kuntalakia tai hyvinvointialueista annettua lakia. Tämän vuoksi momenttiin ehdotetaan otettavaksi asiasta nimenomainen säännös. Ehdotuksen mukaan sellaiset lain 4 §:ssä tarkoitettut viranomaiset tai 5 §:ssä tarkoitettut toimijat, joita hyvinvointialueista annettu laki, kuntalaki tai valtion maksuperustelaki ei koske, voivat soveltaa valtion maksuperustelaisissa säädettyjä maksuperusteita määritellössään maksuja tiedon antamisesta muusta kuin julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta, jollei toisin säädetä.

41 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta viranomaisen tietojen antamista ja tietojen antamisesta perittäviä maksuja koskeviin päätöksiin. Pykälä vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 33 §:ää, mutta siihen tehtäisiin joitakin täydennyksiä ja sen rakennetta ja sanamuotoja selkeytettäisiin.

Lain 16 §:ssä säädettäisiin tiedon antamista koskevasta menettelystä, jonka mukaan viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimiva kieltäytyttyä antamasta pyydettyä tietoa, tai jos tieto annetaan muussa kuin pyydettyssä muodossa, voi tiedon pyytäjä saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin informatiivisesti siitä, että viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan henkilön asiakirjan antamista koskevasta 16 §:n 2 momentin mukaisesta kieltäytymisestä ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla. Säännös olisi

uusi ja luonteeltaan selkeyttävä. Merkittävä osa kieltäytymisistä koskee vapaamuotoista viestinvaihtoa, jossa tiedustellaan esimerkiksi laadittavana olevaa asiakirjaa ja sen valmistumista. Valituskelpoinen hallintopäätös olisi oikeus saada 16 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Pykälän 2 *momentti* vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 33 §:n 2 momentissa säädettyä. Momentin mukaan muutoksenhaussa viranomaisen päätökseen sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Laki tulee oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetyn perusteella sovellettavaksi myös ehdotetun 5 §:n 1 momentin mukaisten toimijoiden tekemissä päätöksissä, koska ne hoitavat julkisuuslakia soveltaessaan julkista hallintotehtävää. Asiakirjan antamista koskevasta lain 16 §:ssä tarkoitetusta viranomaisen päätöksestä valitettaisiin näin ollen hallintovalitukseksi hallinto-oikeuteen. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentista poiketen momentissa säädettäisiin erikseen siitä, että valtioneuvoston yleisistunnon tekemästä päätöksestä haetaan kuitenkin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Siltä osin kuin valtioneuvoston yleisistunto tekee laissa tarkoitettuja tiedon antamista koskevia päätöksiä, vastaavat nämä hallintopäätökset laadultaan, laajuudeltaan ja niihin sisältyvän harkintavallan osalta muiden viranomaisten saman lain nojalla tekemiä päätöksiä ja niihin sisältyvää kysymyksenasettelua. Sen vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista, että kyseisten hallintopäätöksien muutoksenhakutie poikkeaisi muiden viranomaisten saman lain nojalla tekemien päätösten muutoksenhakutiestä. Asiassa on siten perusteita poiketa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin pääsäännöstä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä valitettaessa.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin muutoksenhausta viranomaisen 40 §:n perusteella tekemään asiakirjan antamista koskevaan maksupäätökseen. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevassa laissa säädettyä. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen tarkoituksena on ollut, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena käytössä mahdollisimman laajasti. Julkisuuslaissa tarkoitetut maksupäätökset ovat luonteeltaan sellaisia, että oikaisuvaatimusmenettelyn voidaan arvioida soveltuvan niiden muutoksenhakuun. Momentin mukaan maksuvelvollinen voisi vaatia maksun oikaisua kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä, jos hän katsoo, että määrättäessä 40 §:n nojalla maksua on tapahtunut virhe. Tarkempaa maksusäännöstä julkisuuslakiin lisättäessä arvioitiin, että muutoksenhaku maksuista olisi tarkoituksenmukaista tapahtua valtion maksuperustelain 11 b §:n 1 momentin mukaisesti oikaisuvaatimusmenettelyllä, vaikka muutoin julkisuuslain 34 §:n 3 momentissa tarkoitettu maksu määrätään ja peritään noudattaen, mitä valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua monopolisuoritteesta säädetään (HE 20/2005 vp, s. 15). Kuuden kuukauden määräaika vastaisi voimassa olevassa laissa säädettyä ja olisi vastaava kuin valtion maksuperustelain 11 b §:ssä säädetty määräaika julkisoikeudellisista suoritteista määrättävistä maksuista tehtävälle oikaisuvaatimukselle. Momentissa tarkoitettuun oikaisuvaatimukseen sovellettaisiin muutoin hallintolain

7 a luvun säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä. Momentissa säädettäisiin lisäksi voimassa olevaa lakia vastaavasti valituskielto hallinto-oikeuden päätöksestä maksua koskevassa asiassa.

Voimassa olevassa laissa viitataan 34 §:n nojalla valtion maksuperustelaissa (150/1992), hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) tai kuntalaissatarkoitettuun maksuun. Momentista poistettaisiin nimenomainen viittaus edellä mainittuihin lakeihin momentin selkeyttämiseksi. Viittauksen poistamisella selkeytettäisiin oikeustilaa sen osalta, että kaikkiin 40 §:ssä tarkoitettuihin maksuihin haettaisiin muutosta ensi vaiheena oikaisuvaatimusmenettelyllä.

Pykälän 4 momentissa olisi voimassa olevaa lakia vastaava viittaus siihen, että muutoksenhakuun asiassa, joka koskee oikeudenkäynnin julkisuutta, sovelletaan, mitä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa säädetään. Viittaus on informatiivisena tarpeellinen kyseisissä laeissa säädettyjen muutoksenhakua koskevien erityissäännösten vuoksi. Oikeuskäytännössä on arvioitu muutoksenhakutien määräytymistä vakuutuslain julkisuuslain 28 §:n nojalla tekemän oikeudenkäyntiasiakirjojen saamista koskevan päätöksen osalta (KHO 23.3.2015 T 826).

42 §. Viittaukset rikoslakiin. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 35 §:ää vastaavasti rangaistussäännöksistä viittauksina rikoslakiin.

Pykälän 1 momenttiin sisällytettäisiin uusi viittaussäännös rikoslain virkavelvollisuuksien rikkomista koskeviin 40 luvun 9 ja 10 §:n mukaisiin säännöksiin. Rikoslain 40 luvun 9 §:ssä säädetään virkamiehelle rangaistus, jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin rikoslain 40 luvun 1-8 §:ssä tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Luvun 10 §:ssä säädetään tuotamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Tässä laissa säädetään virkatoiminnassa noudatettavista velvollisuuksista, joista keskeisin on velvollisuus antaa lain mukaan julkinen tieto tietopyynnön perusteella. Julkisen asiakirjan antamatta jättäminen voi siten johtaa rangaistavuuteen rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §:ssä säädetyn mukaisesti. Koska lain säännösten rikkominen saattaa toteuttaa keskeisesti ainakin edellä mainittujen rikoslakirikosten tunnusmerkistöt, on katsottu perustelluksi ottaa lakiin rikoslakiin viittaava informatiivinen säännös.

Pykälän 2 momentti vastaisi pääosin voimassa olevan lain 35 §:n 1 momenttia. Ehdotetun momentin mukaisesti rangaistus julkisuuslain 26 §:ssä säädetyn tiedon salassa pitämistä koskevan velvollisuuden, 27 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon

sekä 36 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen rikkomisesta tuomitaan rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan tai jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetään virkamiehelle rangaistus, jos hän tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi edellä mainittua asiakirjaa tai tietoa.

Momentissa viitattaisiin myös rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ään, jotka koskevat yksityisen salassapitorikosta ja salassapitorikkomusta. Lainkohdat eivät koske virkamiehiä. Rikoslain 38 luvun 1 §:n mukaan säännös koskee sitä, joka laissa tai asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden vastaisesti paljastaa salassa pidettävän seikan, josta hän on asemassaan, toimessaan tai tehtävää suorittaessaan saanut tiedon, taikka käyttää tällaista salaisuutta omaksi tai toisen hyödyksi. Rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n soveltamispiiriin kuuluisivat siten ne, jotka ovat viranomaisen luvalla tai toimeksiantosuhteessa saaneet salassa pidettäviä tietoja. Säännös koskee esimerkiksi ilman palvelussuhdetta viranomaisessa toimivia, kuten harjoittelijoita, joita velvoittaa lain 27 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus. Kyseinen vaitiolovelvollisuus koskee myös asianosaisia, joille on ilmaistu asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. Ehdotuksen 6 ja 7 luvun perusteluissa on kuvattu tarkemmin vaitiolovelvollisuuden kohdentumista.

Voimassa olevan lain 35 §:n 2 momentissa on viittaussäännöksenä todettu, että salassapitovelvollisuuden rikkomisena pidetään myös 27 §:ssä tarkoitetun sitoumuksen sekä 28 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen rikkomista. Ehdotuksessa luovuttaisiin 27 §:ssä tarkoitetun sitoumuksen antamisesta, joten viittaussäännös muuttuisi tältä osin tarpeettomaksi. Voimassa olevan lain 28 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen rikkomisen osalta viittaussäännös sisällytettäisiin ehdotettuun 2 momenttiin.

43 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain voimaantulosta. Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumottaisiin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Uuden lain säännöksiä sovellettaisiin lähtökohtaisesti myös ennen sen voimaantuloa laadittuihin tai viranomaiselle saapuneisiin asiakirjoihin. Vastaavasti on menetelty aiemmin asiakirjajulkisuutta koskevien säädösten osalta. Soveltajan kannalta selkeintä on, että lain voimaantultua vireille tulleiden tietopyyntöjen arviointiin sovelletaan lähtökohtaisesti samoja säännöksiä riippumatta siitä, milloin tietopyynnön kohteena oleva asiakirja on laadittu tai saapunut viranomaiselle. Muunlainen ratkaisu voisi johtaa siihen, että samantyyppisissä tai samassa asiassa eri aikoina tehtyjen

suurin piirtein samansisältöisten asiakirjojen arviointiin käytettäisiin eri perusteita ja tietopyyntöjen käsittelyyn sovellettaisiin erilaista menettelyä riippuen siitä, milloin asiakirja on laadittu.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin kuitenkin siitä, että lain 5 §:n 1 momentin 1 kohtaa sovellettaisiin vuoden päästä lain voimaantulosta. Lisäksi momentissa säädettäisiin selvästi siitä, että mainittua lainkohtaa sovelletaan lailla tai lain nojalla julkista hallintotehtävää hoitaviin kuitenkin jo lain voimaantulosta lähtien siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa. Näin ollen 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin edellä mainittuihin toimijoihin ja yksityisiin henkilöihin sovellettaisiin siirtymäaikana lakia kumottavassa laissa tarkoitettussa laajuudessa, eli siltä osin kuin julkinen tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä. Koska ehdotetun lain 5 §:n säännöksestä seuraa lain soveltamisalan laajentuminen, olisi perusteltua, että lain soveltamisalaan tulevilla toimijoilla olisi mahdollisuus valmistautua asianmukaisesti lain soveltamiseen. Ehdotetusta 5 §:n 1 momentin 1 kohdasta seuraa, että lain organisatorinen soveltamisala laajenee ja osin soveltamisala asiallisesti laajenisi myöskin sellaisten toimijoiden osalta, jotka jo nykyisin soveltavat lakia.

Pykälän 4 *momentissa* säädettäisiin siitä, että 5 §:n 1 momentin 2 kohtaa sovellettaisiin kahden vuoden päästä lain voimaantulosta. Ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettut yhteisöt ja säätiöt tulisivat lain soveltamisalaan uusina toimijoina siltä osin kuin ne eivät käytä toiminnassaan julkista valtaa. Tämän vuoksi on katsottu perustelluksi, että lakia alettaisiin soveltaa näihin toimijoihin vasta kahden vuoden päästä lain voimaantulosta, jotta toimijat voivat varautua uuden lain soveltamiseen ja esimerkiksi kouluttaa henkilöstöään tätä varten. Momentissa säädettäisiin 2 kohdassa tarkoitettujen yhteisöjen ja säätiöiden osalta siitä, että näiden yhteisöjen tai säätiöiden muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa koskeviin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet sille ennen mainittua ajankohtaa ei sovellettaisi ehdotettua lakia. Koska merkittävä määrä erityisesti kuntien määräysvallassa olevista lain soveltamisalaan tulevista yhteisöistä ja säätiöistä ei voimassa olevan lain perusteella sovelleta lakia, eivät kyseiset toimijat ole voineet esimerkiksi asiakirjahallinnossaan ottaa huomioon lain soveltamisesta seuraavia velvoitteita. Tämän vuoksi pidetään perusteltuna, että lain soveltamista ei uloteta koskemaan taannehtivasti näiden toimijoiden ennen lain soveltamista laatimiin tai sille saapuneisiin asiakirjoihin.

Pykälän 5 *momentissa* säädettäisiin kumottavaa lakia vastaavasti siitä, että yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla annetut määräykset asiakirjan pitämisestä salassa jäävät voimaan. Voimassa olevan lain säätämisen yhteydessä tätä pidettiin tarpeellisena selvyysyistä. Tuolloin katsottiin, että aikaisemmin annettuihin salassapitomääräyksiin ei ole katsottu voitavan puuttua yleisillä säännöksillä. Vastaava lähtökohta säilyisi ehdotetun lain osalta.

44 §. Siirtymäsäännökset. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamiseen liittyvistä siirtymäsäännöksistä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin selvyiden vuoksi siitä, että ennen tämän lain voimaantuloa vireille tullessiin tietopyyntöihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Jos tietopyyntö on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa, sovellettaisiin sen käsittelyyn lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Esimerkiksi pyynnön käsittelyn määräajat ja asiakirjojen antamistavat määräytyisivät pyyntöhetkellä voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Tietopyynnöillä momentissa tarkoitettaisiin kaikkia lain nojalla tehtäviä tietopyyntöjä, eli myös esimerkiksi kumottavan lain 28 §:n nojalla tehtyyn lupaan liittyvää hakemusta saada salassa pidettäviä tietoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvyiden vuoksi siitä, että kumottavan lain 28 §:n nojalla myönnetyt luvat tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten voidaan peruuttaa ehdotetun lain 36 §:n mukaisesti. Kumottavan lain nojalla myönnetyt luvat jäävät voimaan. Ehdotetussa laissa luvan peruuttamisen edellytyksistä säädettäisiin voimassa olevaa lakia täsmällisemmin. Voimassa olevassa laissa on säädetty luvan peruuttamisen mahdollisuudesta, kun siihen harkitaan olevan syytä. Ehdotetussa laissa luvan peruuttamisen mahdollisuus olisi täsmällisemmin sidottu siihen, että luvan myöntämiseksi 1 momentissa säädetyt edellytykset eivät täyty tai luvassa tietojen käyttämisen ehdoksi asetettuja määräyksiä ei noudateta. Sääntely parantaisi luvan saaneen oikeusturvaa. Ehdotetun lain 36 §:n mukaan viranomaisen voi peruuttaa myöntämänsä luvan ja kieltää luovuttamiensa tietojen käyttämisen, jos viranomaisella on aihetta olettaa, että tietoja käytetään 1 momentissa säädettyjen edellytysten tai lupamääräysten vastaisesti. Koska luvan peruuttamisen edellytyksistä säädettäisiin jatkossa viranomaisen harkintavaltaa rajaavammalla tavalla, olisi perusteltua, että voimassa olevan lain nojalla myönnettyjen lupien peruuttamiseen sovellettaisiin myös viranomaisen harkintavaltaa rajaavaa ehdotettua uutta säännöstä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että muualla laissa olevalla viittauksella viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin tarkoitetaan ehdotetun lain tultua voimaan viittausta ehdotettuun lakiin. Muualla lainsäädännössä on lukuisia viittauksia voimassa olevaan lakiin, minkä vuoksi on tarpeen säätää yleisesti siitä, että viittaukset voimassa olevaan lakiin tarkoittaisivat viittausta ehdotettuun lakiin ehdotetun lain tultua voimaan.

7 Lakia alemman asteinen sääntely

Lain 23 §:ssä säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset viestinnän suunnittelusta ja järjestämisestä avoimuuden toteuttamiseksi valtionhallinnossa. Voimassa olevan lain 36 §:n nojalla annettu asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta

(1030/1999) kumoutuisi voimassa olevan lain kumoutuessa. Uuden lain perusteella valtioneuvosto voisi antaa asetuksen, joka sisältäisi säännökset viestinnän suunnittelusta ja järjestämisestä avoimuuden toteuttamiseksi valtionhallinnossa.

8 Voimaantulo

Lain voimaantuloajankohtaa määritettäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, että hallinnon yleislakia koskevat muutokset tulevat sovellettavaksi laajasti viranomaistoiminnassa, ja uuden lain soveltaminen edellyttää riittävää koulutusta.

Lain voimaantuloa ja siirtymäsäännöksiä koskevat ehdotukset ovat lain 43 ja 44 §:ssä. Eryteisesti lain organisatorista soveltamisalaa laajentavat ehdotukset ovat luonteeltaan sellaisia, että muutosten soveltamiselle tulee varata riittävä siirtymäaika, jotta toimijat voivat varautua lain soveltamiseen. Näitä ehdotuksia on selostettu tarkemmin edellä mainittujen pykälien säännöskohtaisissa perusteluissa.

9 Toimeenpano ja seuranta

Ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että vaikka julkisuuslaki on ollut voimassa pitkään, viranomaisissa ei tunneta julkisuuslain sisältöä ja sen menettelysääntöjä. Lain yleislakiluonteen vuoksi tulisi pyrkiä varmistamaan, että viranomaisten tulkinnat ja käytännöt eivät merkittävästi eroaisi toisistaan. Vaikka mietinnössä ehdotetut muutokset eivät muuttaisi julkisuuslain perusratkaisuja, vaan niiden tarkoituksena on ennen kaikkea selventää sääntelyä, lain toimeenpanossa tulee huolehtia siitä, että lain soveltajilla on riittävät tiedot sääntelyn keskeisistä muutoksista. Erytisen tärkeää on varmistaa, että niillä toimijoilla, jotka tulisivat uusina toimijoina tai nykyistä laajemmin lain soveltamisalan piiriin, on jatkossa riittävät tiedot ja asiantuntemus lain soveltamisesta.

Ehdotetun lainsäädännön toimivuutta ja vaikutuksia tulee sen voimaantultua seurata. Eryteisesti lain organisatorista soveltamisalaa koskevien ehdotusten, henkilötietojen suojaa ja julkisuusperiaatetta yhteensovittavien ehdotusten ja menettelysäännösten muutosten vaikutuksia ja toimivuutta tulee selvittää ja arvioida, kun riittävästi kokemusta uusien säännösten soveltamisesta on kertynyt.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

10.1 Lähtökohdat

Perustuslain näkökulmasta hallituksen esityksen tarkoituksena on erityisesti edistää perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä viranomaistoiminnan julkisuutta ja siitä johdettavaa julkisuusperiaatetta sekä 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteutumista. Esitys vahvistaa myös perustuslain 124 §:ssä säädettyjen julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten toteutumista siltä osin kuin perustuslaissa edellytetään, että julkisen hallintotehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisiä ehdotettavassa sääntelyssä ovat lain organisatorista soveltamisalaa koskevat säännösehdotukset, jotka laajentaisivat julkisuuslain soveltamisalaa voimassa olevasta sääntelystä. Julkisuuslain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi yksityisten toimijoiden osalta silloin, kun ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Lain soveltamisalaa ehdotetaan lisäksi laajennettavan julkisyhteisön omistamiin tai sen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja -säätiöihin. Ehdotetun lain 5 lukua ei kuitenkaan sovellettaisi edellä mainittuihin julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin tai säätiöihin.

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisintä sääntelyä ehdotetaan esityksen 4 luvussa. Luku sisältäisi menettelyllisiä säännöksiä laissa tarkoitettun tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen, joita esitetään selkeytettäväksi ja täsmennettäväksi suhteessa voimassa olevaan lakiin. Luvussa säädettäisiin tiedon pyytämiseen ja antamiseen liittyvistä menettelyistä, asiakirjan antamistavoista, määräajoista ja viranomaisen asiakirjaan tehtävistä muista kuin salassapitoa osoittavista merkinnöistä.

Esityksellä olisi vaikutuksia myös henkilötietojen suojan toteuttamiseen viranomaistoiminnassa. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, joilla voitaisiin turvata henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuojasetuksen mahdollistamalla tavalla. Julkisten henkilötietojen luovuttamiseen liittyisi jatkossakin menettelysäännöksiä kautta toteutettava luovutusrajoitus. Lisäksi arkaluonteisia henkilötietoja suojattaisiin salassapitosääntelyllä.

Ehdotettua sääntelyä on näin ollen pidettävä hyvin merkityksellisenä perustuslain 10 §:n, 12 §:n, 21 §:n ja 124 §:n kannalta. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan lisäksi olevan merkityksellistä perustuslain 14 §:ssä säädetyn osallistumisoikeuksien edistämisen ja 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseksi voiton kannalta. Lisäksi ehdotuksen arvioidaan olevan merkityksellinen 118 §:ssä säädetyn virkavastuun toteutumisen ja 80 §:ssä säädetyn asetuksen antamista koskevien säännösten kannalta.

10.2 Julkisuusperiaate ja sananvapaus

Esityksellä pyritään ajantasaistamaan voimassa olevaa lakia kokonaisuudessaan säätämällä uusi julkisuuslaki. Samalla voimassa oleva julkisuuslaki kumottaisiin. Kuten edellä on todettu, esitys on siten merkityksellinen ensinnäkin perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjoista on siten yhdenvertaisesti kaikille kuuluva oikeus. Voimassa oleva julkisuuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 43/1998 vp).

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen konkretisoituu keskeisesti julkisuuslain säännösten ja niiden soveltamisen kautta. Julkisuusperiaatteen toteutumisen laajuuteen vaikuttavat lain organisatoriset soveltamisalasäännökset sekä lain sisältämän viranomaisen asiakirjan määritelmä, joiden avulla kohdennetaan ja myös rajoitetaan julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut julkisuuslain merkitystä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistajana (ks. PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Esityksessä lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi voimassa olevaan lakiin nähden. Ehdotetun 5 §:n mukaisesti julkisuuslakia sovellettaisiin jatkossa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sekä julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytarsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Voimassa oleva laki on säädetty ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Perustuslakiuudistus toteutettiin pian lain säätämisen jälkeen. Voimassa olevaan perustuslakiin sisällytettiin uutena nimenomainen julkisen hallintotehtävän antamista koskeva 124 §:n säännös, joka asettaa edellytykset sille, milloin julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Voimassa olevan julkisuuslain säännöstä lain soveltamisesta julkista tehtävää hoitavaan niiden käyttäessä julkista valtaa ei näin ollen ole arvioitu suhteessa perustuslain 124 §:ssä säädettyyn. Sittemmin myös perustuslakivaliokunnan käytäntö perustuslain 124 §:n tulkinnasta on kehittynyt. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 53/2014 vp, s. 5). Myös julkisen sektorin toiminnan organisointiin liittyvistä muutoksista, eli esimerkiksi kunnan toimintojen yhtiöittämisestä on aiheutunut julkisuuslain soveltamisalan kaventumista ja samalla julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumista.

Uusi laki edistäisi aiempaa paremmin julkisuusperiaatteen toteutumista, kun julkisuusperiaatetta toteuttava laissa säädetty tiedonsaantioikeus kohdistuisi selkeämmin harjoitettuun toimintaan sen luonteen perusteella, eikä hallinnon rakenteiden uudistumisesta johtuva viranomaisen toimintojen uudelleenorganisointi vaikuttaisi julkisuusperiaatteen toteutumiseen.

Ehdotetuilla lain siirtymäsäännöksillä rajattaisiin lain taannehtivaa soveltamista julkisyhteisön määräysvallassa olevien soveltamisalaan tulevien yhteisöjen ja säätiöiden osalta. Lakia ei sovellettaisi 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun yhteisön tai säätiön sellaisiin muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa koskeviin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet sille ennen sääntelyn soveltamisen alkamisajankohtaa. Lain taannehtivan soveltamisen rajausta voidaan perustella sillä, että suurin osa kohdan perusteella jatkossa lakia soveltavista toimijoista ei voimassa olevan lain perusteella sovelta lakia, eivätkä kyseiset toimijat ole voineet esimerkiksi asiakirjahallinnossaan ottaa huomioon lain soveltamisesta seuraavia velvoitteita tai sitä, miltä osin asiakirjat ovat liittyneet sen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa asiakirjajulkisuudesta säädetty merkitsee, että asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa perustuslain mukaan ainoastaan lailla ja vain, milloin siihen on välttämättömiä syitä. Kysymys ei perustuslakivaliokunnan mukaan siten ole siitä, että perustuslaissa esimerkiksi jätettäisiin kyseisen oikeuden sisältö lailla määriteltäväksi, vaan lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu pelkästään sellaisten julkisuuden rajoitusten asettaminen, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä (PeVL 7/2019 vp, s. 13, PeVL 43/1998 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa julkisuuden rajoitukseen kohdistettu välttämättömyysvaatimus ei rajoitu yksin salassapitosäännöksiin (PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 15).

Voimassa olevaan lakiin nähden uutena julkisuuden rajoituksena esityksen 16 §:n 5 momentissa ehdotetaan viranomaiselle oikeutta kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Koska kyseessä on tiedonsaantioikeuden rajoitus, on ehdotetun säännöksen mukaisesti viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan tällöin saatettava asia oma-aloitteisesti viranomaisen ratkaistavaksi, jotta kieltäytymiseen johtaneen syyn asianmukaisuus sekä kieltäytymisen suhde julkisuusperiaatteen toteutumiseen arvioidaan myös muun kuin yksittäisen viranomaisen henkilöstöön kuuluvan virkamiehen tai muun viranomaisessa toimivan toimesta. Säännös olisi välttämätön, jotta viranomaisen toiminnan häiriötön jatkuvuus voitaisiin varmistaa myös niissä tapauksissa, kun viranomaiselle saapuu tietopyyntöjä, jotka voivat olla kohtuuttomia tai jopa mahdollottomia toteuttaa viranomaistoiminnan merkittävästi vaikeutumatta tai jotka on tehty kiusantekotarkoituksessa.

Voimassa olevaan lakiin nähden esityksellä selkeytettäisiin lisäksi viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevaa sääntelyä, jonka tulkinnanvaraisuus on osakseen ollut omiaan estämään julkisuusperiaatteen täysimääräistä toteutumista. Voimassa olevan lain julkisuutta rajoittavaa säännöstä, eli määritelmää siitä, mitkä asiakirjat eivät kuuluisi lain soveltamisen piiriin, pyritään selkeyttämään ja täsmentämään sitomalla viranomaisen asiakirjan määritelmän rajaukset laissa nimenomaisesti säädettyihin perusteisiin. Ehdotetulla 6 §:n 4 momentilla määriteltäisiin aiempaa täsmällisemmin sitä asiakirjajoukkoa, jota ei pidettäisi viranomaisen asiakirjoina.

Kyseinen sääntely rajaa perustuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden kohteena olevia tietoja voimassa olevan lain lähtökohtien mukaisesti. Lain soveltamisen ulkopuolelle jäävät asiakirjat voivat olla luonteeltaan ainoastaan julkisuusperiaatteen näkökulmasta toissijaisia ja tietosisällöltään vähämerkityksellisiä asiakirjoja. Viranomaisen asiakirjaksi katsottava asiakirja määrittyy siten sen sisällön perusteella. Rajaukset viranomaisen asiakirjan määritelmään ovat kuitenkin edelleen välttämättömiä viranomaisen sisäisen toiminnan järjestämisen, mutta myös viranomaisen sekä niiden välisten valmistelutyön ja mielipiteidenvaihdon vapauden vuoksi. Välttämättömät poikkeukset turvaavat laadukasta ja monipuolista valmistelutyötä, ja lain soveltamisalan ulkopuolelle lähinnä jäisivät ne asiakirjat, joiden tarkoitus on nimenomaisesti vain tukea työskentelyä ja valmistelua. Lisäksi esityksellä luovuttaisiin viranomaisen asiakirjan määritelmän yhteydestä arkistolainsäädäntöön ja siihen, onko kyseinen asiakirja arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon. Säännös on ollut tulkinnanvarainen ja lisäksi jättänyt julkisuusperiaatteen rajoituksen riippumaan keskeisesti seikoista, joista ei säädetä täsmällisesti lailla. Jatkossa 6 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettävän, että viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja ei pidetä viranomaisen asiakirjoina, jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät ole merkityksellisiä tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta. Tämä lisäisi sääntelyn selkeyttä ja sitoisi julkisuuden rajoituksen arvioinnin laissa täsmällisemmin säädettyihin perusteisiin. Myös lain muiden säännösten, erityisesti 4 lukuun sisältyvien menettelysäännösten selkeyttämisellä pyritään edistämään julkisuusperiaatteen toteutumista.

Julkisuuden rajoituksina toimivia lain 28 §:ssä olevia salassapitoperusteita ei ehdoteta muutettavaksi sisällöllisesti tällä ehdotuksella. Salassapitoperusteisiin tehtäisiin ainoastaan sellaisia muutoksia sanamuotoihin, joiden perusteella olisi myös kyseisen pykälän sanamuodon perusteella selkeää, että salassapito kohdistuu ensisijaisesti viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon eikä asiakirjaan kokonaisuudessaan. Voimassa olevaan lakiin nähden uutena ehdotetaan nimenomaista säännöstä salassapidon toteuttamistavasta. Voimassa olevan lain perustelujen mukaan salassapito osittain julkisesta asiakirjasta on voitu toteuttaa myös poistamalla tai peittämällä asiakirjasta esimerkiksi henkilöä koskeva tunnistetieto

sen sijaan, että asiakirjasta poistettaisiin tai peitettäisiin varsinaiset salassa pidettävät tiedot. Tämä mahdollisuus on tärkeä erityisesti sellaisten viranomaisten osalta, jotka säännönmukaisesti julkaisevat ratkaisukäytäntöään tai joiden ratkaisukäytäntöön kohdistuu säännönmukaisesti tietopyyntöjä.

Ehdotetussa 30 §:ssä säädettäisiin siitä, että salassapito voidaan toteuttaa edellä mainitulla tavalla. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin luovutusrajoituksesta, joka kohdistuisi asiarekisterin tietoihin sellaisissa tilanteissa, joissa olisi ilmeistä, että asiarekisteriin merkitty asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto muuhun viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisee lain 28 §:n 1 momentin 17, 20 tai 23–35 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon tai henkilön yksityisyyden tai turvallisuuden taikka henkilön tai oikeushenkilön liikesalaisuuden suojaamiseksi muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. Säännös olisi uusi ja tarpeellinen varmistamaan salassapidon tehokasta toteutumista niissä tilanteissa, joissa salassapito toteutetaan pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tavalla asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto poistamalla tai peittämällä.

Säännös kaventaisi jossain määrin asiarekisteriin merkittyjen tietojen julkisuutta, koska se mahdollistaisi sellaistenkin asiarekisteriin merkittyjen tunnistetietojen tapauskohtaisen luovuttamatta jättämisen, jotka muutoin olisivat julkisia ja saatavilla. Mikäli luovutusrajoitusta ei säädettäisi, olisi olemassa riski siitä, että viranomaiset eivät voisi toteuttaa tehokkaasti salassapitoa poistamalla tai peittämällä asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellisia tietoja. Tällöin salassapito toteutettaisiin poistamalla tai peittämällä varsinaiset salassa pidettävät tiedot. Tämä voisi johtaa laajempaan salassapitoon muun muassa viranomaisen julkaiseman ratkaisukäytännön sisällöistä. Ehdotuksen tarkoituksena onkin yhtäältä turvata mahdollisimman laajan julkisuuden toteutumista viranomaisen asiakirjoista ja toisaalta varmistaa yksityiselämän suojan, liikesalaisuuden tai muun vastaavan liiketoimintaa koskevan seikan tehokas salassapito. Luovutusrajoitus koski vain niitä asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellisia asiarekisterin tietoja, jotka muuhun viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisivat lain 28 §:n 1 momentin 17, 20 tai 23–35 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon tai henkilön yksityisyyden tai turvallisuuden taikka henkilön tai oikeushenkilön liikesalaisuuden suojaamiseksi muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. Julkisia ja luovutettavissa olisivat aina esimerkiksi tiedot päätöksen tehneestä viranomaisesta ja asian yksilöidystä laadusta.

Luovutusrajoituksen julkisuutta rajoittavaa vaikutusta on pyritty rajaamaan sillä, että asiarekisteriin merkityn asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto voitaisiin jättää luovuttamatta ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, eli selvää ja riidatonta, että asiarekisteriin merkitty asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto muuhun viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisee

momentissa tarkoitetun salassa pidettävän tiedon. Näin ollen asiarekisteriin merkittyä yksilöimiseksi tarpeellista tietoa ei voisi pääsääntöisesti jättää luovuttamatta, vaan luovuttamatta jättämiselle tulisi olla sellaisia erityisiä perusteita, joiden perusteella salassapidon murtuminen on ilmeistä.

Julkisuusperiaate liittyy myös perustuslaissa turvattuun sananvapauteen. Perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta sananvapauteen. Lain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielihiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys (HE 309/1993 vp, s. 58/I). Julkisuudella ja tiedonsaantioikeuksista säättämällä myös osaltaan edistetään perustuslain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Ehdotuksella on lisäksi tarkoitus ajantasaistaa, nykyaikaistaa sekä selkeyttää julkisuuslakia, jotta lain asianmukainen soveltaminen ja perustuslain 12 §:ssä turvattujen julkisuusperiaatteen ja sananvapauden sekä 14 §:ssä turvattujen osallistumisoikeuksien toteutuminen turvataisiin. Voimassa olevaan julkisuuslakiin on muun muassa digitalisaation ja muussa informaatio-oikeudellisessa sääntelyssä tapahtuneiden muutosten, sekä menettelysäännöksiin liittyvien tulkinnanvaraisuuksien vuoksi kohdistunut monenlaisia tulkintaongelmia, jotka ovat olleet omiaan estämään julkisuusperiaatteen täysimääräistä toteutumista. Esitys on siten tärkeä niin perustuslain 12 §:n näkökulmasta, mutta myös perustuslain 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta.

10.3 Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen

Esityksessä ehdotetaan uusia menettelysäännöksiä, joilla voitaisiin turvata henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuojasetuksen mahdollistamalla tavalla. Ehdotuksen mukaisesti viranomaisen asiakirjojen sisältämien muiden kuin salassa pidettävien henkilötietojen luovutukseen asetettaisiin erityiset menettelysäännökset. Ehdotuksella luovutettaisiin samalla myös erilaisia antotapoja koskevasta erotelusta. Viranomainen voisi jatkossa erikseen laissa asetettujen reunaehtojen puitteissa pyytää tiedon pyytäjää ilmoittamaan henkilötietojen käyttötarkoituksen ja muut sellaiset tiedot, joita viranomainen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedonsaajalla henkilötietojen

suojaa koskevan lainsäädännön mukaan oikeus käsitellä pyydettyjä tietoja. Henkilötietoa ei saisi luovuttaa, mikäli on ilmeistä, että pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kolmea erillistä suostumukseen perustuvaa tiedon luovuttamista koskevaa säännöstä. Sääntelyllä on erityisesti tarkoitus selkiyttää, milloin suostumusta koskevaan menettelyyn sovelletaan EU:n yleisen tietosuojasetuksen menettelysäännöksiä, ja milloin suostumusta koskeva menettelysääntely perustuu kansalliseen, valtiosääntöiset reunaehdot täyttävään sääntelyyn. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattuun julkisuusperiaatteeseen sisältyy jokaisen oikeus saada viranomaiselta julkista tietoa. Julkisuuslain mukaan tiedon pyytäjän ei lähtökohtaisesti tarvitse esittää selvitystä siitä, mihin tarkoitukseen tai millä tavalla hän aikoo käyttää hänelle luovutettua julkista tietoa. Viranomainen ei myöskään voi yleensä rajoittaa julkisen tiedon antamista sen oletetun käyttötarkoituksen perusteella. Julkisuutta voidaan perustuslain mukaan rajoittaa lailla erikseen vain, jos siihen on välttämättömiä syitä. Etenkin toisen perusoikeuden – kuten yksityiselämän suojan – turvaaminen voi olla tällainen välttämätön syy (PeVL 4/2014 vp, s. 3, PeVL 2/2008 vp, s. 2).

Perustuslain 10 §:ssä tarkoitettua yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa turvaavat myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuina oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 73/2018 vp s. 3; PeVL 14/2018 vp, s. 8). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4 ja PeVL 14/2018 vp, s. 8).

Arvioidessaan tietosuojalain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä, perustuslakivaliokunta arvioi myös lakiehdotuksen 28 §:ää, jonka mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään (PeVL 14/2018 vp, s. 15-16). Valiokunta piti tuolloin valittua, julkisuuslain soveltamiseen perustuvaa sääntelyratkaisua perusteltuna perustuslain 12 §:n 2 momentin näkökulmasta.

Valiokunta on katsonut, että perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuuden rajoitukseen kohdistettu välttämättömyysvaatimus ei rajoitu yksin salassapitosäännöksiin. Esimerkiksi henkilötietojen luovuttamisen laaja sitominen käyttötarkoitukseen merkitsee julkisuusperiaatteen rajoitusta, jolle on kuitenkin osoitettavissa perustuslain 10 §:ään nojautuvat hyväksyttävät perusteet (PeVL 3/2009 vp, s. 2, PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2 ja PeVL 14/2018 vp, s. 15–16).

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan rajoittavan sekä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä julkisuusperiaatetta että 10 §:ssä säädettyä henkilötietojen suojaamista siten, että molempia perusoikeuksia kunnioitetaan ja rajoitetaan ainoastaan siinä laajuudessa kuin se ehdotetun sääntelyn tavoitteet ja tarkoitukset huomioiden on välttämätöntä.

10.3.1 Yleisen tietosuoja-asetuksen kansallinen liikkumavara

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3; PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4). Lisäksi valiokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, kohta 2; PeVL 9/2019 vp, s. 2; PeVL 1/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on henkilötietojen suojaamista koskevan kansallisen lainsäädännön kannalta pitänyt lähtökohtaisesti riittävänä, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Henkilötietojen suojaamista koskevan kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salinan kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 4/2021 vp, kohta 4; PeVL 3/2021 vp, kohta 4; PeVL 14/2018 vp, s. 4-5).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 4 kappaleessa todetaan, että oikeus henkilötietojen suojaan ei ole absoluuttinen, vaan sitä on tarkasteltava suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa ja sen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeassa suhteessa muihin perusoikeuksiin. Kappaleessa tuodaan lisäksi ilmi, että oikeus henkilötietojen suojaan on sovittava yhteen muiden perusoikeuksien, kuten sananvapauden, kanssa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 154 kappaleen mukaan asetusta sovellettaessa voidaan ottaa huomioon viranomaisten asiakirjojen julkisuusperiaate. Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna. Viranomaisen tai julkishallinnon elimen olisi voitava luovuttaa hallussaan olevien asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja, jos kyseiseen viranomaiseen tai julkishallinnon elimeen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä niin säädetään. Kyseisessä lainsäädännössä olisi sovittava yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö sekä oikeus henkilötietojen suojaan, ja sen vuoksi siinä voidaan säätää tarvittavasta yhteensovittamisesta tämän asetuksen mukaisen henkilötietojen suoja koskevan oikeuden kanssa.

Käsittelyn oikeusperuste

Yleinen tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, joka kuitenkin jättää jäsenvaltioille eräissä kohdin direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Kansallisella lainsäädännöllä voidaan näin ollen asetuksessa säädetyin edellytyksin mukauttaa asetuksen säännöksiä. Lisäksi asetusta sallii eräissä tilanteissa säätää kansallisella lainsäädännöllä rajoituksia asetuksessa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien alaan.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että henkilötietojen käsittelylle on asetuksen mukainen oikeusperuste. Käsittelyn oikeusperusteista säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Saman artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan käsittelyn perusteena voi olla se, että käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Nämä ovat samalla ne perusteet, joihin

julkisen sektorin henkilötietojen käsittely yleensä nojautuu (HE 9/2018 vp, s. 29). Molempiin mainittuihin oikeusperusteisiin liittyy asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukainen kansallisen lainsäätäjän liikkumavara.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa henkilötietojen käsittelyssä, joka tehdään 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohdan noudattamiseksi. Jäsenvaltiot voivat asettaa asetusta täsmällisempiä erityisiä vaatimuksia käsittelyyn liittyville tietojenkäsittely- ja muille toimenpiteille laillisen ja asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa myös edellytetään, että 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitetun käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion on joissain tapauksissa paitsi sallittua, myös välttämätöntä antaa asetusta täydentäviä säännöksiä käsittelyn perustasta. Kansalliseen sääntelyyn voi sisältyä erityisiä, asetuksen sääntöjen soveltamista mukauttavia säännöksiä, jotka voivat koskea muun muassa rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuuden yleisiä edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä henkilöitä, eräitä henkilötietojen luovuttamiseen liittyviä kysymyksiä, käyttötarkoitussidonnaisuutta, säilytysaikoja sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä. Edellytyksenä on lisäksi se, että unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien salliman kansallisen liikkumavaran nojalla kansallisessa laissa voidaan säätää myös henkilötietojen luovuttamisesta, kunhan jäsenvaltion lainsäädäntö täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhteinen tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Nyt ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus luoda viranomaiselle henkilötietojen käsittelyperuste julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Asiakirjajulkisuuden toteuttamisen voidaan pääsääntöisesti katsoa olevan rekisterinpitäjänä toimivan viranomaisen lakisääteinen velvoite, josta säädetään tämän lain 7 ja 10-11 §:ssä, jolloin viranomaisella on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan näkökulmasta oikeus käsitellä henkilötietoja tässä laissa tarkoitettujen tiedonsaantioikeuksien toteuttamiseksi.

Lisäksi henkilötietojen käsittely voi joissakin tilanteissa julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi perustua myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseen. Esimerkiksi ehdotuksen 24 §:n perusteella viranomainen voisi pyynnöstä laatia ja luovuttaa tiedonpyytäjälle uuden asiakirjan. Koska säännöksen perusteella toteutettava tietojen yhdistely ja luovuttaminen olisi harkinnanvaraista, henkilötietojen käsittely

ei perustuisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun lakisääteeseen velvoitteeseen, vaan käsittelyn oikeusperusteena olisi 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu yleisen edun mukaisen tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttö (ks. KHO 2022:146).

10.3.2 Arkaluonteiset henkilötiedot

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/l). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen 51 johdantokappaleen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on antanut myös erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39 ja PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Vaikka EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvytyden vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp), on perustuslakivaliokunta edelleen pitänyt perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tietyt henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp, s. 38). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät (ks. tältä osin myös esim. PeVL 17/2018 vp.). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp, s. 37).

Ehdotettavan lain soveltamisalalla on ilmeistä, että osa käsiteltävistä henkilötiedoista kuuluu yleisen tietosuojasetuksessa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin tai on muutoin luonteeltaan valtiosääntöisesti arkaluonteisia. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka perusteella rekisterinpitäjä saisi käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen

suojaamiseksi. Mainittua käsittelyperustetta täsmentää tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta, jonka perusteella erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voi käsitellä, kun siitä säädetään laissa tai käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Suojatoimet, riskiperustainen lähestymistapa ja sääntelyn täsmällisyys

Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Riskiperustainen lähestymistapa tarkoittaa, että yleisessä tietosuoja-aseuksessa tarkoitetut asianmukaiset suojatoimet on suhteutettava henkilötietojen käsittelystä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille aiheutuvaan riskiin. Tällä pyritään välttämään matalariskisen toiminnan ylisääntelyä ja suhteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet kulloinkin henkilötietojen käsittelyyn liittyvän riskin mukaisesti.

Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa tarkoitetuista erityisistä suojatoimenpiteistä, joita viranomaisen olisi sovellettava soveltuvin osin, kun käsitellään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Lisäksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen luovuttamista koskevaa käsittelyä suojaavat erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan vuoksi 28 §:n 1 momentin 23–35 kohdassa ehdotetut salassapitoperusteet, jotka ovat luonteeltaan pääasiassa ehdottomia. Erityisesti henkilötietojen suojan vuoksi ehdotettujen salassapitoperusteiden voidaan arvioida olevan oikeasuhteisia siihen riskitasoon nähden, mikä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely osalta ehdotetussa laissa aiheutuu.

Ehdotetussa laissa tarkoitettavat viranomaiset ovat lähtökohtaisesti keränneet hallussaan olevat henkilötiedot lakisääteisten tehtäviensä hoitamista varten. Viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitaminen edellyttää usein arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Oikeus arkaluonteisten tietojen käsittelyyn ehdotetun lain soveltamisalalla toimivilla viranomaisilla perustuu muuhun lainsäädäntöön. Näin ollen samojen viranomaisen hallussa olevien tietojen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi edellyttää joissakin tilanteissa myös arkaluonteisten tietojen käsittelyä, joka on välttämätöntä esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa asianosaisella on oikeus ehdotetun lain perusteella saada arkaluonteisia, salassa pidettäviä tietoja.

Arkaluonteiset tiedot ovat lähtökohtaisesti ehdotetun lain tai muun lain perusteella salassa pidettäviä. Julkisuusperiaatetta toteutettaessa ei kuitenkaan voida poissulkea sitä, että julkisetkin tiedot voisivat joissakin tilanteissa sisältää arkaluonteisia henkilötietoja tai tietoja, joiden perusteella on mahdollista päätellä arkaluonteisia tietoja (tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, kohdat 119 ja 127–128). Ehdotetussa yleislaissa ei siten ole mahdollista säätää ehdotettua täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin arkaluonteisten tietojen käsittelystä, vaan julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteuttamisen voidaan katsoa olevan sellainen jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvä tärkeä tavoite, jonka perusteella arkaluonteisia tietoja voidaan käsitellä.

10.3.3 Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin on henkilötietojen julkisuutta tai julkaisemista koskevassa tähänastisessa oikeuskäytännössään vakiintuneesti katsonut, että kaikessa henkilötietojen käsittelystä on yhtäältä noudatettava tietojen käsittelyä koskevia periaatteita, jotka mainitaan yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa, ja toisaalta sen osalta on täytyttävä jokin tietojen käsittelyn laillisuutta koskevista periaatteista, jotka luetellaan mainitun asetuksen 6 artiklassa (tuomio 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, EU:C:2021:504), kohta 96).

Tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa vahvistetaan tyhjentävä luettelo tilanteista, joissa henkilötietojen käsittelyn voidaan katsoa olevan laillista. Jotta käsittelyn voidaan siis katsoa olevan oikeutettua, sen on kuuluttava johonkin mainitussa 6 artiklassa säädetyistä tapauksista (C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, kohta 99). Erilaisia julkisuusjärjestelyjä arvioidessaan unionin tuomioistuin on arvioinut käsittelyn näissä tilanteissa perustuneen joko yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Tällöin sovellettavaksi tulee myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta, jonka mukaan käsittelyn perustasta on säädettävä unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä ja tämän lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden (ks. luku 10.3.4).

Tiettävästi ainoastaan yhdessä unionin tuomioistuimen ratkaisussa on arvioitu nimenomaan yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan merkitystä osana sen tulkintaa. Ennakkoratkaisuasiassa C-439/19 Latvijas Republikas Saeima oli kyse latvialaisen perustuslakituomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöstä, joka koski sellaisen kansallisen lainsäädännön lainmukaisuutta, jossa säädetään yleisön oikeudesta tutustua henkilötietoihin, jotka koskevat tieliikenne rikkomuksista määrättyjä liikenne rikkomuspisteitä. Asiassa tuomioistuin arvioi ensimmäistä kertaa, miten sananvapautta ja julkisuutta koskevia intressejä voidaan ottaa huomioon, kun arvioidaan, onko lainrikkomista koskevien henkilötietojen käsittely yleisölle saatavilla olevina tietoina sallittua yleisen tietosuoja-asetuksen 85 ja

86 artiklan valossa. Kyseiseen rekisteriin sisältyviä liikenne rikkomuspisteitä koskevat tiedot olivat yleisön saatavilla pyynnöstä ja lisäksi tiedot oli luovutettu uudelleenkäyttöä varten useille kaupallisille toimijoille.

Erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan osalta tuomioistuin katsoi, että vaikka virallisten asiakirjojen julkisuus on yleinen etu, joka voi oikeuttaa mainitunlaisiin asiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen luovuttamisen, kuten asetuksen johdanto-osan 154 perustelukappaleesta ilmenee, mainittu julkisuus on kuitenkin sovitettava yhteen yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suoja koskevien perusoikeuksien kanssa, kuten mainitussa 86 artiklassa nimenomaisesti edellytetään. Tuomioistuin arvioi, että kun otetaan huomioon muun muassa tieliikenne rikkomuksista määrättyjä liikenne rikkomuspisteitä koskevien tietojen arkaluonteisuus ja sen rekisteröityjen yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suoja koskeviin perusoikeuksiin puuttumisen, joka kyseisten tietojen ilmaisemisesta aiheutuu, vakavuus, on katsottava, että mainitut oikeudet ovat tärkeämpiä kuin virallisten asiakirjojen, muun muassa kansallisen ajoneuvo- ja kuljettajarekisterin, julkisuutta koskeva etu (tuomion kohta 120).

On kuitenkin huomioitava, että vaikka tuomioistuin katsoi, että kyseessä olleen kaltaisen kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa on arvioitava suhteessa sekä yleisiin lainmukaisuutta koskeviin edellytyksiin, muun muassa niihin, joita asetetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa, että sen 10 artiklassa säädettyihin erityisiin rajoituksiin, totesi tuomioistuin kuitenkin selkeästi myös sen, ettei missään kyseisistä säännöksistä kielletä yleisesti ja ehdottomasti sitä, että kansallisen lainsäädännön nojalla viranomaisella olisi toimivalta tai jopa pakko luovuttaa henkilötietoja henkilöille, jotka niitä pyytävät (tuomion kohdat 102-103).

Unionin tuomioistuin arvioi lisäksi, että vaikka yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa edellytetään henkilötietojen käsittelyssä tietojen minimoinnin periaatteen noudattamista, kyseisen säännöksen sanamuodosta ilmenee selvästi, ettei sen tarkoituksena ole ottaa käyttöön yleistä ja ehdotonta kieltoa ja että se ei etenkään ole esteenä sille, että henkilötietoja luovutetaan yleisölle silloin, kun mainittu luovuttaminen on tarpeen mainitun asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetun yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi (tuomion kohta 104).

Lisäksi tuomioistuin muistutti, etteivät yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suoja koskevat perusoikeudet ole ehdottomia oikeuksia, vaan ne on suhteutettava niiden tehtävään yhteiskunnassa ja saatettava tasapainoon muiden perusoikeuksien kanssa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan rajoituksia voidaan siis tehdä, jos niistä säädetään lailla ja niissä kunnioitetaan perusoikeuksien keskeistä sisältöä sekä suhteellisuusperiaatetta. Viimeksi mainitun periaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä

ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa ja säännöstössä, joka merkitsee puuttumista henkilötietojen suojaan, on säädettävä selvistä ja täsmällisistä asianomaisen toimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä (tuomion kohta 105).

Toisessa unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-184/20 Vyriausioji tarnybinės etikos komisija on arvioitu sidonnaisuusilmoitukseen sisältyvien henkilötietojen julkaisemisen lainmukaisuutta valvontalautakunnan internetsivustolla. Ennakkoratkaisuasiassa oli kyse Liettuan alueellisen hallintotuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöstä, joka koski kansallisen lainsäädännön lainmukaisuutta siltä osin, voidaanko kansallisessa lainsäädännössä edellyttää sidonnaisuusilmoitusten julkaisemista rekisterinpitäjän www-sivustolla, jolla kyseiset tiedot saatetaan kaikkien henkilöiden saataville, joilla on internetyhteys. Tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan käsittelyn oikeusperuste oli tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen (tuomion kohta 71). Lisäksi tuomioistuin katsoi, että lainsäädäntö, joka velvoitti rekisterinpitäjää julkaisemaan internetsivustolla sidonnaisuustietoihin liittyviä henkilötietoja, on säädettävä perusoikeuskirjan 52 (1) artiklassa tarkoitetulla tavalla (tuomion kohdat 63 ja 72).

Koska käsittely perustui 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, sovellettavaksi tuli myös asetuksen 6 artiklan 3 kohta, joka edellyttää, että lain on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tuomioistuin katsoi, että kun lailla otetaan käyttöön sidonnaisuusilmoitusten avoimuuden periaate, sillä pyritään varmistamaan yleisen edun asettaminen etusijalle julkishallinnossa työskentelevien henkilöiden päätöksenteossa takaamaan päätöksenteon puolueettomuus sekä estämään eturistiriitatilanteet ja korruption syntyminen ja leviäminen julkishallinnossa. Tällaiset tavoitteet ovat kiistatta yleisen edun mukaisia ja tämän johdosta oikeutettuja, koska niillä vahvistetaan julkisen sektorin päätöksentekijöiden nuhteettomuutta ja puolueettomuutta koskevia takeita, ehkäistään eturistiriitoja ja torjutaan korruptiota julkisella sektorilla (tuomion kohdat 73–75).

Lisäksi tuomioistuin painotti, että henkilötietojen käsittelyllä Latvian intressien yhteensovittamista koskevan lain mukaisesti pyritään vastaamaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin unionin tunnustamiin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin ja yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin yleisen edun mukaisiin ja siis oikeutettuihin tavoitteisiin (tuomion kohta 80).

EU-tuomioistuimen kehittyvästä oikeuskäytännöstä voi tällä hetkellä kokoavasti todeta, että kansallisesti säädettyjä erilaisia henkilötietojen julkisuusjärjestelmiä on arvioitu erityisesti perusoikeuskirjan 7, 8 ja 52(1) artiklojen ja toisaalta yleisen tietosuoja-asetuksen käsittelyn lainmukaisuutta koskevan 6 artiklan ja käsittelyn periaatteita koskevan 5 artiklan ja periaatteita konkretisoivien muiden asetuksen säännösten valossa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklaa ei ole arvioitu itsenäisenä poikkeussäännöksenä, vaan osana asetuksen edellä mainittua muuta sääntelyä. EU-tuomioistuimen arvioimissa tapauksissa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisen edellytyksen siitä, että jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite, on asioissa aina katsottu täyttyneen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 154 kappaleessa todetaan myös nimenomaisesti, että virallisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna ja unionin tuomioistuin on tämän tulkinnan nimenomaisesti vahvistanut (C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, kohta 120, ks. lisäksi C-184/20 Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, kohdat 74–81) Tähänastisessa oikeuskäytännössä julkisuutta ja tietosuoja-yhteensovittavien järjestelyjen arviointi onkin keskittynyt yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaiseen toiseen edellytykseen, eli erityisesti julkisuusjärjestelmien oikeasuhteisuuden suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään, jota on arvioitu myös perusoikeuskirjan määräysten valossa.

10.3.4 Yleisen edun mukainen tavoite ja oikeasuhteisuus

Silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu edellä selostettuun yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, tulee jäsenvaltion lainsäädännön täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa säädetään.

Kuten edellä on todettu, erilaisia julkisuusjärjestelyjä arvioidessaan unionin tuomioistuin on arvioinut käsittelyn näissä tilanteissa perustuneen joko yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, jolloin sovellettavaksi tulee myös edellä mainittu 6 artiklan 3 kohta. Tuomioistuin on lisäksi katsonut, että koska nämä edellä mainitut edellytykset ilmentävät perusoikeuskirjan 52(1) artiklan mukaisia perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, niitä on tulkittava myös kyseisen säännöksen valossa (C-184/20 Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, kohta 69)

Esityksessä ehdotetaan uusia menettelysäännöksiä, joilla voitaisiin turvata henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla. Esityksen 15 §:ssä ehdotetaan yleisen tiedonsaantioikeuden osalta julkisuusperiaatetta rajoittavaa sääntelyä, joka voimassa olevaan lakiin verrattuna laajenisi koskemaan suurempaa joukkoa henkilötietoja. Lisäksi luovutusrajoitukseen perustuva sääntely laajenisi koskemaan kaikkia henkilötietoja antamistapoja. Säännöksen

perusteella viranomaisen voisi pyytää tiedon pyytäjää ilmoittamaan henkilötietojen käyttötarkoituksen ja muut sellaiset tiedot, joita se tarvitsee arvioidakseen, onko tiedonsaajalla henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön perusteella oikeus käsitellä pyydettyjä tietoja. Mainittuja tietoja viranomaisen voisi pyytää ainoastaan, jos kyse olisi henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyisi erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta tai jos pyynnön perusteella syntyisi perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Viranomaisen ei saisi luovuttaa henkilötietoja, mikäli on ilmeistä, että pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietoja suojaa koskevien säännösten perusteella. Lisäksi esityksessä ehdotetaan voimassa olevaa julkisuuslakia vastaavia salassapitosäännöksiä, joista säädettäisiin 28 §:n 1 momentissa. Yksityselämän ja henkilötietojen suojaa turvaavat erityisesti 28 §:n 1 momentin 23-35 kohdissa säädetty salassapitoperusteet. Mainittujen kohtien perusteella ehdotettoman salassapidon piirissä ovat lähtökohtaisesti sellaiset henkilötiedot, jotka kuuluvat valtiosääntöisesti yksityiselämän suojan ydinalueelle. Siltä osin kuin ehdotettu säännös mahdollistaa henkilötietojen käsittelyn tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi on luovuttamista koskevalle käsittelylle kuitenkin säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla edellä kuvattuja merkittäviä suojatoimia, joilla varmistetaan henkilötietojen käsittelyn oikeasuhtaisuus ja yhteensovitetaan julkisuusperiaate ja henkilötietojen suoja.

Esityksen 10 §:ssä ehdotetaan voimassa olevaa lakia pitkälti vastaavaa asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä, jolla turvattaisiin asianosaiselle oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteleltä viranomaiselta muukin kuin julkinen henkilötieto sellaisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Muulla kuin julkisella tiedolla tarkoitettaisiin salassa pidettäviä tietoja tai tietoja, joihin kohdistuu luovutusrajoitus. Koska säännös rajaisi asianosaisen tiedonsaantioikeuden vain niihin tietoihin, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, asianosaisella ei olisi oikeutta saada niitä samassa asiakirjassa olevia toista henkilöä koskevia tietoja, jotka eivät voi tai eivät ole vaikuttaneet hänen asiansa käsittelyyn. Lisäksi asianosaisen tiedonsaantioikeutta rajoitettaisiin ehdotetun pykälän 2 momentissa. Momenttiin ehdotetaan säännöksiä, joiden perusteella asianosaiselta voidaan evätä tiedonsaanti erityisesti niissä tilanteissa, kun tarve asiakirjan salassa pitämisestä on suurempi kuin asianosaisen intressi saada pyydetty tieto asiakirjasta. Asianosaisen tiedonsaantioikeus ei toteuta ainoastaan julkisuusperiaatetta koskevaa yleistä etua vaan sillä on keskeinen merkitys myös Euroopan unionin oikeudessa perusoikeutena turvattun oikeusturvan toteutumiseen. Siltä osin kuin ehdotettu säännös mahdollistaa henkilötietojen käsittelyn asianosaisen tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi, on myös 10 §:ssä tarkoitettulle henkilötietojen käsittelylle säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla merkittäviä suojatoimia, joilla varmistetaan niiden käsittelyn oikeasuhtaisuus.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artikla, asetuksen johdanto-osan 154 perustelukappale ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioiden, voidaan laissa ehdotettujen tiedonsaantioikeuksien katsoa täyttävän yleisen edun mukaisen tavoitteen sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan valossa. Arvioitaessa ehdotetun lain oikeasuhtaisuutta sillä tavoiteltuun päämäärään nähden on erityisesti otettava huomioon edellä selostettu henkilötietojen luovutusrajoitusta koskeva sääntely ja erityisesti henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa koskeva salassapitosääntely.

Tiedonsaantioikeuksia koskeva sääntely ei lain 3 §:ssä säädetyn perustuslakivaliokunnan käytäntöön (PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp) tukeutuvan sääntelyn rajauksen vuoksi mahdollista jatkossakaan henkilötietojen saattamista jokaisen saataville yleisessä tietoverkossa, vaan siitä tulisi säätää lähtökohtaisesti erikseen. Poikkeuksena tästä olisi 22 §:ssä säädetty viranomaisen velvollisuus tuottaa tietoa, joka voisi mahdollistaa myös henkilötietojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa silloin, kun se olisi viranomaisen toiminnan avoimuuden edistämisen vuoksi perusteltua. Ehdotetun pykälän 2 momentti kuitenkin edellyttää, että viranomaisen on huolehdittava, yksityiselämän ja henkilötietojen suojan toteutumisesta saatettaessa tietoja jokaisen saataville yleisessä tietoverkossa. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan henkilötietojen suojasta tulisi ensisijaisesti huolehtia siten, että henkilötiedoista poistettaisiin tai korvattaisiin suorat henkilötiedot, eli esimerkiksi tieto asianosaisen nimestä. Näin ollen ehdotetun sääntelyn perusteella lähtökohtaisesti yleisessä tietoverkossa julkaistaisiin ainoastaan pseudonymisoituja henkilötietoja.

Siltä osin kuin lailla mahdollistettaisiin salassa pidettäviksi säädettyjen henkilötietojen luovuttaminen asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten ja muun tarkemmin jaksossa 10.5 kuvatun sääntelyn perusteella on oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta erityisen keskeistä kyseisten säännösten tietojen luovutuksille asettamat reunaehdot. Tiedot luovutettaisiin lähtökohtaisesti ainoastaan rajatuille ja ennalta tiedossa oleville vastaanottajille, joita sitoo vaitiolovelvollisuus. Tilanteet, joissa tietoja voitaisiin luovuttaa, olisivat ehdotettavan sääntelyn mukaisesti rajattuja.

Mainitulla sääntelyllä tavoitellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan ja 12 §:n 2 momentissa turvatun asiakirjajulkisuuden välistä tasapainoa, jota myös perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut (esim. PeVL 22/2008 vp, s. 4 ja PeVL 14/2018 vp, s. 8). Ottaen huomioon ehdotetun sääntelyn perusoikeuksien tasapainoon liittyvät tavoitteet, voidaan sääntelyä myös pitää oikeasuhtaisena sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään eli julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välisen tasapainon saavuttamisella.

10.3.5 Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeaminen

Perusoikeuskirjan 8 artiklan ja yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Annettaessa henkilötietoja viranomaisen asiakirjoista tai henkilörekistereistä julkisuuslain nojalla, ei henkilötietojen myöhempi käyttö välttämättä vastaa henkilötietojen alkuperäistä käyttötarkoitusta. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen on siten välttämätöntä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Tämä merkitsee samalla poikkeamista yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta voidaan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan kansallisesti poiketa edellyttäen, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdasta ilmenevien tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä tavoitteita ovat muun muassa 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahan, talousarvion ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva. Julkisuusperiaatteen toteuttamisella voidaan katsoa olevan yleiseen julkiseen etuun liittyvä tärkeä tavoite, jonka perusteella käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta voidaan poiketa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdassa säädetään niistä erityisistä säännöksistä, joita käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeaviin lainsäädäntötoimenpiteisiin on tarpeen mukaan liitettävä. Näitä ovat säännökset a) käsittelytarkoituksesta tai käsittelyn ryhmistä; b) henkilötietoryhmistä; c) käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalasta; d) suojatoimista, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen; e) rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjien ryhmien määrittämisestä; f) tietojen säilytysajoista ja sovellettavista suojatoimista ottaen huomioon käsittelyn tai käsittelyryhmien luonne, laajuus ja tarkoitukset; g) rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvista riskeistä; ja h) rekisteröityjen oikeudesta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen. Unionin tuomioistuin on asiassa C-175/20 Valsts ienēmumu dienests todennut viitaten yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 41 kappaleeseen, että kaikkien asetuksen 23 artiklan nojalla toteutettujen toimenpiteiden on oltava selkeitä ja täsmällisiä, ja lisäksi niiden soveltamisen on oltava yksityisten ennakoitavissa (tuomio 24.2.2022, Valsts ienēmumu dienests, C-175/20, EU:C:2022:124, kohta 56).

Ehdotettu laki sisältäisi henkilötietojen luovuttamiseen liittyviä suojatoimia. Ehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella voi pyytää tiedon pyytäjää ilmoittamaan henkilötietojen käyttötarkoituksen ja muut sellaiset tiedot, joita viranomaisella tarvitsee

arvioidakseen, onko tiedonsaajalla henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä tietoja. Pykälän 2 momentin mukaan henkilötietoa ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella. Lisäksi lakiehdotus sisältää henkilötietojen luovuttamiseen liittyviä suojatoimia muun muassa julkisten henkilötietojen luovuttamisen osalta markkinointitarkoituksiin sekä hätäilmoitusta koskevien tallenteiden luovuttamisen osalta. Ehdotettujen suojatoimien voidaan arvioida olevan täsmällisiä ja oikeasuhtaisia niillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

10.3.6 Suostumus

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säännöstä, jossa suostumus rajattaisiin rekisterinpitäjän henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeksi, jos julkisuuslain perusteella saatuja tietoja on tarkoitus käyttää markkinointia, mielipide- tai markkinatutkimusta varten. Lisäksi ehdotetaan kahta säännöstä, joissa suostumus toimisi henkilötietojen käsittelyn suojatoimena. Ehdotetuilla säännöksillä arvioidaan olevan merkitystä erityisesti perustuslain 10 §:n kannalta.

Markkinointia, mielipide- tai markkinatutkimusta koskevan säännösehdotuksen (15 §:n 3 momentti) mukaan lain nojalla luovutettujen henkilötietojen käsittelyyn markkinointia, mielipide- tai markkinatutkimusta varten on oltava rekisteröidyn suostumus, ellei muualla laissa toisin säädetä. Suostumukseen perustuvasta käsittelystä säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa.

Tiedon antamistapoja koskevaan 19 §:n 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan 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.

Ehdotetun 19 §:n 3 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitettusta suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Viranomaisen on säilytettävä suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä viranomaiselle.

Yleisiä perusteita salassa pidettävän tiedon antamiseen koskevassa 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan, että viranomaisen voi antaa asiakirjastaan salassa pidettävän tiedon, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen nimenomaisen suostumuksensa. Jos suostumus on annettu tietojen luovuttamiselle vain

tietylle vastaanottajalle, viranomaisen on ilmoitettava tiedonsaajalle tietoihin liittyvästä vaihtolovelvollisuudesta. Jos suostumus on annettu tietojen antamiselle jokaisen saataville, tiedonsaajaan ei sovelleta tämän lain mukaista vaihtolovelvollisuutta. Luonnollisen henkilön antamasta suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Viranomaisen on säilytettävä suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä viranomaiselle.

Suostumus henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena markkinointi, mielipide- tai markkinatutkimusta varten

Ehdotetussa 15 §:n 3 momentissa säädettäisiin siitä, että tämän lain nojalla luovutettujen henkilötietojen käsittelyyn markkinointiin, mielipide- tai markkinatutkimukseen on oltava rekisteröidyn suostumus, ellei muualla laissa toisin säädetä. Suostumukseen perustuvasta käsittelystä säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Julkisuuslain perusteella saatujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste momentissa mainittuihin tarkoituksiin olisi viittaussäännöksen mukaisesti rajoitettu. Tiedonsaaja saisi näin ollen käsitellä tietoja momentissa mainittuihin tarkoituksiin vain, jos käsittelyn oikeusperuste on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu suostumus. Momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on selostettu muun muassa yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyä henkilötietojen käsittelyn oikeusperustetta ja sen valintaa sekä menettelyä suostumuksen hankkimisesta tarkemmin.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeus-suojaan puuttavalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 23/2020 vp, s. 4 ja siinä viitatut lausunnot). Tartuntatautilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotuksen sääntelyä sovelluksen käytöstä oli täydennettävä tietosuoja-asetuksen suojatoimien sääntelylle sallimissa puitteissa tältä osin suostumusta koskevalla täsmällisellä sääntelyllä, johon sisältyvät säännökset suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta sekä suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamisesta. Sääntelyssä on myös varmistettava suostumuksen perustuminen riittävään tietoon myös eri käyttötarkoitusten ja esimerkiksi tietojen luovutusten suhteen (PeVL 20/2020 vp, s. 8 ja PeVL 23/2020 vp, s. 4–5).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdassa ja 7 artiklassa säädetään suostumuksen määritelmästä ja edellytyksistä. Suostumuksella tarkoitetaan mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen. Suostumusta koskeva pyyntö on esitettävä selvästi erillään muista asioista helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa ja selkeällä ja yksinkertaisella kielellä. Rekisteröidyllä on oikeus peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappaleen 43 mukaan suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomaislain ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Esityksessä tarkoitettua suostumusta ei annettaisi tietoja luovuttaneelle viranomaiselle, vaan sille rekisterinpitäjälle, joka aikoo suostumukseen perustuen käsitellä julkisuuslain perusteella saamiaan henkilötietoja markkinointi, mielipide- tai markkinointitutkimusta varten. Näin ollen myös suostumuksen hankkiminen ja hallinnointi olisi sen rekisterinpitäjän vastuulla, joka on tiedonsaaja suhteessa tietoja julkisuuslain perusteella luovuttaneeseen viranomaiseen.

Kun otetaan huomioon perustuslain lausuntokäytännöstä johtuvat vaatimukset, voidaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun suostumuksen arvioida soveltuvan hyvin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeksi silloin, kun julkisuuslain perusteella viranomaiselta henkilötietoja saanut rekisterinpitäjä aikoo käsitellä saamiaan tietoja markkinointi, mielipide- tai markkinointitutkimusta varten. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun suostumuksen soveltuvuutta ehdotettuun säännökseen puoltaa valtiosääntöisesti lisäksi se, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (PeVL 20/2020 vp, s. 8, ks. myös PeVL 95/2022 vp, s. 4–5) nimenomaisesti viitannut yleiseen tietosuoja-asetukseen toteamalla, että asetuksen sääntelyä voidaan asianmukaisesti EU:n perusoikeuskirjan valossa tulkittuna ja sovellettuna pitää riittävänä myös valtiosääntöisestä näkökulmasta.

Suostumus henkilötietojen käsittelyn suojatoimena

Esityksen 19 §:n 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan 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. Ehdotetun pykälän 3 momentti edellyttää, että suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Viranomaisen

on säilytettävä suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä viranomaiselle.

Yleisen tietosuoja-asetuksen kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Ehdotetun 19 §:n 2 momentin käsittelyperuste olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli rekisterinpitäjän lakisääteinen tehtävä. Näin ollen kyseisessä momentissa tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta ei arvioitaisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn suostumukseen perustuvan käsittelyn mukaan eikä yleisen tietosuoja-asetuksen 7 artiklassa säädetty suostumuksen edellytykset tulisi sovellettavaksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely muun muassa muissa erityisissä käsittelytilanteissa siten kuin IX luvussa säädetään. Edelleen artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet, kuten toimenpiteet muita IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten.

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on tartuntatautilain muuttamista koskevassa lausunnossaan katsonut, että lakiehdotuksen sääntelyä oli täydennettävä tietosuoja-asetuksen suojatoimien sääntelylle sallimissa puitteissa tältä osin suostumusta koskevalla täsmällisellä sääntelyllä, johon sisältyvät säännökset suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta sekä suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamisesta. Sääntelyssä on myös varmistettava suostumuksen perustuminen riittävään tietoon myös eri käyttötarkoitusten ja esimerkiksi tietojen luovutusten suhteen (PeVL 20/2020 vp, s. 8).

Ehdotettu suostumus toimisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa annettuna erityisenä suojatoimena 19 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tietojen luovuttamiselle. Ehdotettu säännös sisältäisi myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä suojatoimena toimivalle suostumukselle asetetut edellytykset.

Esityksen 32 §:n 1 momentin 2 kohtaan ehdotetaan vastaavasti säännöstä, jonka mukaan viranomaisen voi antaa asiakirjastaan salassa pidettävän tiedon, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen nimenomaisen suostumuksensa. Jos suostumus on annettu tietojen luovuttamiselle vain tietyille vastaanottajalle, viranomaisen on ilmoitettava tiedonsaajalle tietoihin liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta. Jos suostumus on annettu tietojen antamiselle jokaisen saataville, tiedonsaajaan ei sovelleta tämän lain mukaista vaitiolovelvollisuutta. Luonnollisen henkilön antamasta suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Viranomaisen on säilytettävä suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä viranomaiselle.

Säännöksen sanamuoto ei olisi viranomaista velvoittava, vaan suostumuksesta huolimatta viranomaisella olisi harkintaa sen suhteen, luovuttaako se salassa pidettävän tiedon. Tästä johtuen käsittelyn oikeusperusteena olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetty yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttö. Säännöksessä mainittu suostumus toimisi vastaavalla tavalla suojatoimena kuin 19 §:n 2 momentissa ehdotettu suostumus. Ehdotettu 32 §:n 1 momentin 2 kohdan säännös olisi mahdollista antaa vastaavalla tavalla yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa kuin edellä 19 §:n 2 momentin osalta on selostettu. Säännös täyttäisi myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään suojatoimena toimivalle suostumukselle asetetut edellytykset silloin, kun suostumuksen antaa luonnollinen henkilö.

10.4 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut julkisuuslain merkitystä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistajana (ks. PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Ehdotuksessa esitetyillä voimassa olevan lain menettelysäännösten selkeyttämisellä edistetään osaltaan myös perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeusturvaa. Voimassa olevan lain 4 luvun menettelysäännöksillä määritetään keskeisesti perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua jokaisen oikeutta saada asia käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä. Lain lähtökohtana olisi jatkossakin tietopyyntöihin vastaamista koskevan menettelyn kaksivaiheisuus. Käsitteilyn viivytyksettömyyttä turvaisi se, että ensivaiheessa tietopyyntöön vastaisi viranomaisen henkilöstöön kuuluva tai muutoin viranomaisessa toimiva, joka voisi suoraan antaa pyydetyn julkisen tiedon. Tämä mahdollistaa asian käsittelyn ja tiedon antamisen asiakirjasta nopeasti. Viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan kieltäytyttyä antamasta tietoa tai mikäli tieto annetaan muussa kuin pyydettyssä muodossa, asia voitaisiin ehdotetun 16 §:n mukaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin tiedon pyytäjällä olisi mahdollisuus saada asiassa valituskelppoinen hallintopäätös.

Ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus muun muassa selkeyttää ja täsmentää tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvää määräaika sääntelyä, joka turvaa viivytyksettömyyden vaatimusta. Tietopyynnön käsittelyn määräajoista säädettäisiin jatkossa erikseen 18 §:ssä. Ehdotetun lain lähtökohtana olisi yhä tietopyyntöön vastaamisen viivytyksettömyys. Pykälässä säädettäisiin lisäksi voimassa olevaa lakia täsmällisemmin siitä, että tietopyyntöön vastaamista koskeva määräaika koskee julkisen tiedon antamisen lisäksi myös osajulkisia asiakirjoja sekä lähtökohtaisesti myös salassa pidettävien tietojen antamista. Lisäksi pykälässä säädettäisiin täsmällisemmin määräajasta poikkeamisesta sekä mahdollisten kuulemismenettelyjen vaikutuksesta määräaikaan. Esityksen 18 §:ssä ehdotetaan voimassa olevaan lakiin nähden rajoitettavan määräaika, jonka sisällä tietopyyntöä koskeva asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Ehdotuksen mukaan tiedon pyytäjän tulisi ilmoittaa halustaan saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva on kyseisessä momentissa tarkoitettulla tavalla kieltäytynyt tiedon antamisesta tai antanut tiedon muussa kuin pyydettyssä muodossa. Ilmoitus voidaan tehdä myös jo asiaa vireille pantaessa tai asian käsittelyn aikana. Ehdotus poikkeaa voimassa olevaista laista siten, ettei asian saattamisesta viranomaisen ratkaistavaksi ole aikaisemmin säädetty erillistä määräaika. Ehdotuksen 16 §:n 4 momentin mukaisesti viranomaisen henkilöstöön kuuluvalla tai muutoin viranomaisessa toimivalla asetetaan velvollisuus kyseisestä määräajasta ilmoittamiseen. Tiedon pyytäjällä olisi kuitenkin aina mahdollisuus tehdä uusi tietopyyntö, jos määräaika valituskelppoisen päätöksen pyytämiseksi ehtisi kulua loppuun ennen tiedon pyytäjän pyyntöä. Muutoksen ei siten arvioida rajoittavan merkittävästi tiedon pyytäjän oikeusturvaa perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Esityksen 18 §:ssä ehdotetaan voimassa olevaan lakiin nähden täsmällisempää viranomaista velvoittavaa määräaika sääntelyä, jonka mukaan viranomaisen tulisi antaa ratkaisunsa viivytyksettä, ja kuitenkin viimeistään 30 vuorokauden kuluessa siitä, kun tiedon pyytäjä on tehnyt 16 §:n 2 momentissa tarkoitettun ilmoituksen. Muutoksen arvioidaan edistävän tiedon pyytäjän

oikeusturvaa, koska viranomaisella olisi pääsääntöisesti velvollisuus antaa valituskelpoinen hallintopäätös viimeistään 30 vuorokauden kuluessa siitä ajankohdasta lukien, kun tiedonpyytäjä on sitä pyytänyt.

Tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvien menettelysäännösten selkeyttäminen turvaisi myös muutoin perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla tietopyyntöjen asianmukaista käsittelyä, kun lailla säädettäisiin aiempaa täsmällisemmin tietopyynnön tekemisen sekä tietopyynnön toteuttamisen ja muutoksenhaun edellytyksistä. Menettelysäännösten selkeyttäminen on noussut esille erityisesti ylimpien laillisuusvalvojen valvontakäytännössä. Sekä eduskunnan oikeusasiamies että valtioneuvoston oikeuskansleri ovat nostaneet kertomuksissaan esiin määräaika sääntelyn ja yleisesti menettelysääntelyn soveltamiseen liittyvät haasteet sekä lainvastaiset menettelyt. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2022 kertomuksen mukaan lainvastainen menettely julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen käsittelyssä eri viranomaisissa on jatkuvasti esillä laillisuusvalvonnassa (K 11/2023 vp, K 10/2023 vp, K 18/2022 vp, K 19/2022 vp). Ehdotetuilla menettelysäännösten muutoksilla on pyritty selkeyttämään tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvää menettelyä siten, että se olisi soveltajalleen selkeä noudattaa ja samalla turvaisi tiedon pyytäjän tiedonsaantioikeuksien asianmukaisen toteutumisen.

Esityksen 41 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta viranomaisen tietojen antamista ja tietojen antamisesta perittäviä maksuja koskeviin päätöksiin voimassa olevan lain lähtökohtiin perustuen. Pykälän 1 momentin mukaan lain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan henkilön tiedon antamisesta kieltäytymiseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tarpeettomien muutoksenhakukieltojen säätämistä tulee perustuslain 21 §:n takia välttää (PeVL 52/2005 vp, s. 2, PeVL 40/2002 vp, s. 7/II). Säännös olisi luonteeltaan informatiivinen, eikä säännöksessä olisi kysymys viranomaisen päätökseen kohdistuvasta muutoksenhakukiellosta. Säännös olisi tarpeellinen selkiyttämään muutoksenhakumenettelyä, koska laissa säädettäisiin erityisestä viranomaisen kaksivaiheisesta menettelystä, jossa tiedon pyytäjällä olisi 16 §:ssä säädetyn perusteella oikeus pyytää viranomaista ratkaisemaan tiedon antamisesta kieltäytymistä koskeva asia valituskelpoisella hallintopäätöksellä.

Esityksen 41 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhaussa viranomaisen päätökseen sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa säädetään. Näin ollen viranomaisen antamaan hallintopäätökseen tiedon pyytäjä voisi hakea muutosta hallintovalituksella hallinto-oikeudesta ja edelleen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Säännös ei siten rajoita tiedon pyytäjän oikeusturvaa.

Esityksen 41 §:n 3 momentissa ehdotetaan voimassa olevaa lakia vastaavaa säännöstä, jonka perusteella, jos maksuvelvollinen katsoo, että määrättäessä 40 §:n nojalla maksua on tapahtunut virhe, hän voi vaatia maksun oikaisua kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimusmenettelyyn sovellettaisiin pidennettyä määräaika lukuun ottamatta muutoin, mitä hallintolaissa säädetään. Kuuden kuukauden määräaika vastaisi voimassa olevaa lakia sekä valtion maksuperustelain 11 b §:ssä säädettyä määräaika. Suhteessa hallintolaissa säädettyyn 30 päivän määräaikaan, kuuden kuukauden pidennetyn määräajan voidaan katsoa edistävän tiedon pyytäjän oikeusturvaa niissä tilanteissa, kun tiedon pyytäjälle on määrätty 40 §:n perusteella maksu.

Ehdotetun 41 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä säädettäisiin jatkovalituskiellosta. Säännöksen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen maksua koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta valittamalla. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lailla voidaan kieltää valituksen tekeminen esimerkiksi hallinto-oikeuden ensimmäisenä asteena antamasta päätöksestä, jos valittajan oikeusturva ei välttämättä vaadi jatkovalitusmahdollisuutta (PeVL 33/2006 vp, s. 3) ja kieltoa voidaan pitää muutoksenhakuoikeuteen kohdistuvana vähäisenä rajoituksena (PeVL 58/2006 vp, s. 9). Jatkovalituskielto tulee laissa muotoilla kohdistumaan perusteltujen ja hyväksyttävien tavoitteiden kannalta tarkasti rajattuihin asioihin ja siten, ettei kielto muodostu asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laajaksi eikä oikeusturvan toteutumisen kannalta suhteettomaksi (PeVL 23/2013 vp, s 4–5). Jatkovalituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi rajattu koskemaan 40 §:n perusteella määrättyjä maksuja, joihin on mahdollista hakea oikaisuvaatimusmenettelyssä oikaisua kuuden kuukauden sisällä siitä ajankohdasta lukien, kun maksu on määrätty. Lisäksi oikaisuvaatimusmenettelyssä annettuun hallintopäätökseen on mahdollista hakea muutosta tekemällä valitus hallinto-oikeuteen. Ottaen huomioon, että jatkovalituskielto on kohdistettu rajattuun joukkoon 40 §:n perusteella määrättyjä hallinnollisia maksuja ja niihin on mahdollista hakea ensin oikaisua oikaisuvaatimusmenettelyssä ja sen jälkeen valituksella muutosta hallinto-oikeudesta, voidaan tiedon pyytäjän oikeusturvan rajoitusta pitää vähäisenä.

10.5 Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset

Yleistä

Laissa säädettäisiin jatkossakin tietojen salassapidosta. Salassapitoperusteisiin ei tässä ehdotuksessa esitetä sisällöllisiä muutoksia suhteessa voimassa olevassa laissa säädettyyn. Salassapitoperusteet suojaavat erilaisia intressejä, joista keskeinen on myös perusoikeutena turvattu yksityiselämän ja henkilötietojen suoja. Laissa säädettäisiin myös eräistä tilanteista, joissa salassapito on mahdollista murtaa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevilta säännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan

säädettäessä oikeus saada tai oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja on luovutettavat tiedot joko pyrittävä luettelemaan laissa tyhjentävästi tai vaihtoehtoisesti tiedonsaantioikeus tulee sitoa jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt mahdollisena laissa väljästi muotoiltuja tiedonsaantioikeuksia erityisesti ainakaan silloin, kun kyse on arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti (PeVL 8/2021 vp, s. 7, PeVL 17/2016, s. 5-6, PeVL 12/2014 vp, s. 3, PeVL 62/2010 vp, s. 3-4).

Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen mahdollistavien säännösten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

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. Voimassa olevaa lakia vastaavasti toinen yleinen peruste tiedon antamiselle olisi sen suostumus, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Suostumusta koskevaa yleistä perustetta salassa pidettävän tiedon luovuttamiselle on arvioitu tarkemmin yllä jaksossa 10.3.6.

Lain 33 §:ssä säädettäisiin lisäksi voimassa olevaa lakia vastaavasti eräistä tilanteista, joissa tämän lain perusteella olisi mahdollista luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Tilanteet vastaavat voimassa olevaa lakia. Säännöstä on kuitenkin täsmennetty suhteessa voimassa olevaan siten, että tietojen luovuttamisen kynnys on sidottu tarpeellisten tietojen sijaan lainkohdassa mainittujen tarkoitusten kannalta välttämättömiin tietoihin. Säännös vastaisi näin perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä (esim. PeVL 17/2016 vp).

Lain 34 §:ssä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle eräissä tilanteissa. Pykälässä tarkoitettujen tilanteiden vastaisivat voimassa olevaa lakia kuitenkin siten, että valvonta- ja tarkastustehtävän osalta tietojen luovuttamisen kynnys sidotaisiin tietoihin, jotka ovat välttämättömiä valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi tarpeellisten tietojen sijaan. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu ennakkotiedon, ennakkoratkaisun antamisen, muutoksenhaun, kantelun ja alistusasian asianmukaista käsittelyä turvaavan tiedonsaantioikeuden sitominen välttämättömiin tietoihin muodostuisi säännöksen soveltamisen kannalta liian tiukaksi, joten säännöksen osalta on arvioitu perustelluksi säilyttää voimassa olevaa lakia vastaava muotoilu.

Lain 35 §:ssä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen antamisesta arkistoidusta asiakirjasta. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa, mutta siihen tehtäisiin joitakin täsmennyksiä perusteisiin, joihin salassa pidettävien tietojen luovutus voisi perustua. Lisäksi voimassa olevassa laissa tarkoitettu sitoumus siitä, että tietojen saaja ei käytä asiakirjaan henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka muiden salassapitovelvollisuuden suojaamien etujen loukkaamiseksi korvattaisiin laissa säädetyllä velvoitteella olla käyttämättä tietoja edellä mainittuihin tarkoituksiin.

Lain 36 §:ssä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti salassa pidettävien tietojen antamisesta tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa säännöstä. Pykälään kuitenkin ehdotetaan lisättäväksi voimassa olevaa lakia täsmällisempi säännös siitä, milloin lupa voidaan peruuttaa. Viranomaisen voisi peruuttaa myöntämänsä luvan ja kieltää luovuttamiensa tietojen käyttämisen, jos viranomaisella on aihetta olettaa, että tietoja käytetään 1 momentissa säädettyjen edellytysten tai lupamääräysten vastaisesti. Ottaen huomioon luvan peruuttamisen mahdolliset seuraukset luvan saaneelle, on perusteltua säätää voimassa olevaa lakia täsmällisemmin siitä, missä tilanteissa lupa voidaan peruuttaa. Ehdotetun säännöksen perusteella luvan peruuttamisen edellytykset vastaisivat lähemmin sen myöntämisen edellytyksiä.

Lain 37 §:ssä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevaa säännöstä, mutta tiedon luovuttamisen edellytyksiin tehtäisiin eräitä täsmennyksiä, jotka edellyttäisivät tietojen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia suhteessa luovutuksella tavoiteltuun päämäärään. Tiedon antamisen edellytyksiä pyritään täsmentämään, jotta sääntely vastaisi paremmin kansallisten tiedonluovutussäännösten muotoilulta edellytettyä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Voimassa olevia lain salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä on pyritty muotoilemaan täsmällisemmiksi ja tarkkarajaisemmiksi siinä määrin kuin se yleislaissa on mahdollista.

Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi

Uutena salassapidosta poikkeamista koskevana säännöksenä esityksen 33 §:ssä säädettäisiin siitä, että viranomaisen voisi antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

Tiedon voisi yksittäistapauksessa luovuttaa toiselle viranomaiselle, tietylle yksityiselle taholle tai yleisöjulkiseksi. Ehdotuksessa tiedon luovuttamisen edellytys on asetettu korkealle, jolloin sen tulisi olla välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Näin ollen tiedon luovuttaminen edellyttäisi viranomaisen harkintaa ensinnäkin siitä, onko tiedon luovuttaminen tarpeen erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi sekä sitä, onko luovuttaminen nimenomaisesti välttämätöntä. Tiedon luovuttamista harkitessaan viranomaista sitoo myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuudenperiaate, joita viranomaisen tulee punnita luovuttaessaan salassa pidettävää tietoa erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Nämä korostuvat erityisesti luovutettaessa tietoa jokaisen saataville. Säännös ei mahdollistaisi säännönmukaisia viranomaisten välisiä tiedonluovutuksia, joista pitäisi jatkossakin säätää erikseen. Ehdotettavat salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevat säännökset rajaavat salassapidosta poikkeamisen perustuslakivaliokunnan käytännössä edellyttämällä tavalla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siinä määrin kuin se yleislaissa on mahdollista.

Asianosaisjulkisuuden rajoittaminen ilmoittajan henkilöllisyyden osalta

Laissa säädettäisiin pääosin voimassa olevaa lakia vastaavasti asianosaisjulkisuuden rajoituksista lain 10 §:ssä. Pykälän 2 momentin 8 kohtaan lisättäisiin kuitenkin uusi asianosaisjulkisuutta rajaava peruste, joka koskisi viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä. Vaikka tieto kohdassa tarkoitettun ilmoituksen tekijästä on voinut olla yleisöltä salassa pidettävä, asianosaisella on kuitenkin lähtökohtaisesti ollut asianosaisjulkisuuden perusteella oikeus saada tieto myös salassa pidettävästä asiakirjasta. Ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suojaamisen lisäämisellä momenttiin olisi mahdollisuus kattaa erilaisia ilmoittajansuojeluun tähtääviä tilanteita yksiselitteisemmin ja laajemmin kuin nyky sääntelyssä, jossa suojan toteutuminen on jäänyt riippumaan lähinnä kyseisen pykälän 2 momentin 1 kohdan tulkinnasta. Koska kyse on asianosaisjulkisuuden uudesta rajoituksesta, on ehdotetulla lisäyksellä jossain määrin merkitystä myös oikeusturvan toteutumisen kannalta. Rajoitus arvioidaan kuitenkin perustelluksi ja oikeasuhtaiseksi, koska tiedon antamisen rajoitus ei olisi kategorinen vaan riippuvainen siitä, vaarantaisiko tiedon antaminen henkilöllisyydestä ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia. Henkilöllisyyden suojaamisen tavoite kiinnittyy myös perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, jolloin säännöksellä pyritään myös osaltaan tasapainottamaan kahden perusoikeuden toteutumista.

10.6 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja virkavastuu

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa

vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöstä ei siten ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille. Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (ks. HE 1/1998 vp, s. 179, PeVM 10/1998 vp, s. 35).

Ehdotetun lain 5 § laajentaisi julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa. Ehdotuksen mukaisesti lakia sovellettaisiin laissa tarkoitettujen viranomaisten lisäksi ensinnäkin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltamisala määrittäisi voimassa olevan lain mukaisesti julkisen vallan käytön perusteella. Lisäksi lakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaisesti julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Ehdotetussa 5 §:ssä määriteltäisiin siten ne yksityisoikeudelliset toimijat, joihin lakia sovellettaisiin vastaavalla tavalla kuin lain 4 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin laissa säädettyjen reunaehtojen mukaisesti.

Perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen käsittely vaikuttaa aina myös perustuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden toteutumiseen. Ehdotettu soveltamisalaa laajentava sääntely olisi siten merkityksellistä myös perustuslain 124 §:n kannalta, koska lain organisatorista soveltamisalaa koskevilla säännöksillä annettaisiin lailla yksityisille toisten yksityisten oikeuksiin vaikuttavaa päätöksentekotoimivaltaa. Hallintotehtävä sisältäisi julkisen vallan käyttöä, koska toimija tekisi lain perusteella päätöksiä tiedon antamisesta. Tehtävä ei kuitenkaan sisältäisi merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain mukaan antaa kuitenkin muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tehtävä voidaan antaa vain, jos kaikki edellä mainitut vaatimukset täyttyvät.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatut lausunnot, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Ehdotetun 5 §:n mukaisesti julkisuuslain soveltaminen ulotettaisiin koskemaan edellä mainitun pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lain tai lain nojalla julkista hallintotehtävää hoitavaan sekä sen 2 kohdan mukaan julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Julkisuuslain soveltamisen laajentaminen on tarkoituksenmukaista perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi. Tällöin muun muassa hallinnon rakenteiden uudistumisesta johtuva viranomaisen toimintojen uudelleenorganisointi ei vaikuttaisi julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Näin ollen olisi julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi tarkoituksenmukaista antaa edellä mainituille toimijoille julkisuuslain soveltamista koskeva julkinen hallintotehtävä. Lain soveltamista ja siinä tarkoitettujen päätösten tekemistä koskeva tehtävä olisi perusteltua antaa lähtökohtaisesti julkisen hallintotehtävän hoitajalle ja julkisyhteisön määräysvallassa olevalle taholle, koska näillä toimijoilla olisi parhaimmat valmiudet arvioida esimerkiksi lain salassapitoperusteiden soveltumista toiminnassaan syntyviin asiakirjoihin ja tietoihin. Vastaavasta syystä ja erityisesti kilpailullisen ja muun toiminnan rajojen määrittämättömyyden vuoksi määräysvaltaa yhteisöön tai säätiöön käyttävä viranomainen ei olisi tarkoituksenmukainen taho tekemään tämän lain mukaisia päätöksiä asiakirjojen julkisuudesta ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisissa tapauksissa.

Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat perustuslain esitöiden mukaan ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen, yksilön kielellisiin perusoikeuksiin, oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja

oikeuteen hakea muutosta. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Ehdotetun lain 4 lukua koskevat menettelysäännökset sekä 8 luvun sisältämät maksu- ja muutoksenhakusäännökset tulevat sovellettavaksi 5 §:ssä tarkoitettuihin yksityisoikeudellisiin toimijoihin vastaavalla tavalla kuin viranomaisiin. Edellä mainitut säännökset osaltaan edistävät oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista yksityisen hoitaessa tällä lailla annettua julkisuuslain soveltamista koskevaa tehtävää.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää myös, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös viranomaiskoneiston ulkopuolisiin niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, jonka vuoksi se on katsonut, että lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin (ks. esim. PeVL 27/2014 vp, s. 2–3, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Ehdotetussa laissa ei erikseen säädettäisi informatiivisesti hallinnon yleislakien soveltamisesta, vaan lait tulisivat sovellettavaksi julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen käsittelyssä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen edellyttää nimenomaista laintasoista säännöstä (esim. PeVL 15/2019 vp, s. 4) Ehdotetun lain 5 §:n mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitettun toimijan henkilöstöön kuuluvaan tai muutoin siinä toimivaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, lukuun ottamatta viraltapanoseuramusta, hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Virkavastuu ulottuisi siten lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää hoitavan henkilöstöön tai muutoin siinä toimivaan henkilöön sekä julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön ja näiden määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen ja tytarsäätiöiden henkilöstöön tai muutoin niissä toimiviin henkilöihin, kun ne soveltavat julkisuuslakia.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lausuntokäytännössään myös toimitusjohtajan virkavastuuta koskevaan sääntelyyn (ks. PeVL 93/2022 vp, s. 4 ja PeVL 34/2020 vp, s. 5). Koska virkavastuuta ei ole ehdotetun mukaisesti rajattu vain toimijan henkilöstöön vaan sääntely ulottuu myös siinä muutoin toimivaan henkilöön, sääntely kattaisi myös toimitusjohtajan tai muiden luottamustehtäviä hoitavien rikosoikeudellisen virkavastuun, mikäli ne käsitelisivät laissa tarkoitettuja tietopyyntöjä.

Sääntelyn ei arvioida vaarantavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

10.7 Asetuksenantovaltuus

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain 80 §:n johdosta asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esimerkiksi PeVL 38/2013 vp, s. 3-4). Valiokunta on painottanut, että kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (esimerkiksi PeVL 26/2017 vp, s. 26). Valiokunta on perustuslain 80 §:n takia pitänyt olennaisena, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut toistuvasti, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II).

Esityksen 23 §:n 3 momentissa ehdotetaan asetuksenantovaltuutusta koskevaa säännöstä. Momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset viestinnän suunnittelusta ja järjestämisestä avoimuuden toteuttamiseksi valtionhallinnossa. Asetuksenantovaltuus vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain asetuksenantovaltuutta. Momentti mahdollistaisi, että viestinnän suunnittelusta ja järjestämisestä voitaisiin jatkossakin antaa tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

Asetus tarkentaisi lain 23 §:n 1 ja 2 momentteihin ehdotettuja säännöksiä viranomaisen viestinnän suunnittelusta ja järjestämisestä. Asetus sisältäisi tarkemmat säännökset viestinnän suunnittelusta ja viestinnän järjestämisestä, joista säädetään tällä hetkellä viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) 2 a luvussa.

Ehdotetun asetuksenantovaltuuden arvioidaan olevan täsmällinen ja tarkkarajainen, koska se olisi rajattu koskemaan ainoastaan viestinnän suunnittelua ja järjestämistä koskevien tehtävien tarkentamista avoimuuden toteuttamiseksi valtionhallinnossa. Perussäännökset olisivat ehdotetun 23 §:n 1 ja 2 momenteissa, ja valtuussäännös olisi sijoitettu viestintää koskevan pykälän yhteyteen 3 momentiksi. Säännös ei antaisi asetuksenantovaltaa sellaisille asioille, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla.

10.8 Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta

Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus hyväksyttiin Suomessa lakina 13.1.2015 viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (16/2015). Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.12.2020. Suomi on sopimuksen osapuoli. Yleissopimuksen tarkoituksena on taata jokaiselle oikeus pyynnöstä saada tieto viranomaisen asiakirjasta ja se rakentuu nimenomaan julkisuusperiaatteelle. Sopimus määrittelee julkisuuden minimitason, eikä vaikuta sellaisten säännösten soveltamiseen, joissa taataan sopimusta laajempi oikeus saada tietoja viranomaisten asiakirjoista. Sopimus sisältää määräykset oikeudesta saada tieto ja sen mahdollisista rajoituksista. Sopimus sisältää myös menettelyä koskevia määräyksiä asiakirjan pyytämisestä ja pyynnön käsittelystä. Lisäksi sopimuksessa on määräykset asiakirjan saannin muodosta, maksuista ja muutoksenhausta. Sopimus sisältää myös tiedonsaantioikeutta täydentäviä toimenpiteitä koskevan määräyksen ja oma-aloitteista julkistamista koskevan määräyksen. Sopimuksen täytäntöönpanon tueksi on perustettu asiantuntijaryhmä, joka arvioi ja seuraa osapuolten lainsäädännön yhdenmukaisuutta sopimusmääräysten kanssa.

Voimassa olevan lain on arvioitu sellaisenaan olevan yhdenmukainen sopimuksen määräysten kanssa (HE 116/2014 vp). Sopimuksen määräysten kattamien kysymysten osalta ei ehdoteta merkittäviä muutoksia sääntelyyn. Näin ollen ehdotetusta uudesta sääntelystä seuraavien muutosten katsotaan täyttävän sopimusmääräysten vaatimukset.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Julkisuuslaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 LUKU

Yleiset säännökset

1 §

Julkisuusperiaate

Viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä laissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Viranomainen ei saa rajoittaa tietojen saamista asiakirjoistaan ja toiminnastaan ilman laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä ottaen huomioon lain tarkoitus ja julkisuusperiaatteen merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa.

2 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjassa olevien tietojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisen velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä sekä viranomaisten toimintaa, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

3 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

Viranomaisen tiedonhallinnasta säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019).

Tässä laissa säädetään oikeudesta saada henkilötieto viranomaisen asiakirjasta ja menettelystä luovutettaessa henkilötieto viranomaisen asiakirjasta. Muusta henkilötietojen suojaamisesta ja käsittelystä säädetään erikseen.

Viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville säädetään erikseen.

4 §

Viranomaiset

Viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa:

- 1) valtion viranomaisia ja liikelaitoksia;
- 2) kunnan ja kuntayhtymän viranomaisia;
- 3) hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia;
- 4) tuomioistuimia ja valitusasioita käsitteleviä lautakuntia;
- 5) eduskunnan virastoja;
- 6) itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja muita itsenäisiä julkisoikeudellisia toimielimiä; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 5 §:ssä säädetyllä tavalla;
- 7) lain tai asetuksen taikka valtion viranomaisen, tuomioistuimen tai valitusasioita käsittelevän lautakunnan päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä, kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

5 §

Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin

Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös;

- 1) yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä;
- 2) julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettua 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.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun toimijan henkilöstöön kuuluvaan tai muutoin siinä toimivaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, lukuun ottamatta viraltapanoseuraamusta, hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Lain 5 lukua ei sovelleta 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin toimijoihin.

Evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.

6 §

Viranomaisen asiakirja

Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen tallenteen lisäksi sellaista käyttösä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa muuta tallennetta, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisten tai muunlaisten apuvälineiden avulla.

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa tai määräysvallassa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaisen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Edellä tarkoitettua toimeksiantoa koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan sovelleta lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin toimijoihin.

Viranomaisen asiakirjana ei kuitenkaan pidetä:

- 1) viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa;
- 2) viranomaisen palveluksessa olevien tai viranomaisen toimeksiannosta toimivien laatumia oman tai sisäisen työskentelyn tueksi tarkoitettuja muistiinpanoja taikka muita sellaisia luonnoksia, joita ei ole tarkoitettu asiaa koskevan päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteiksi;
- 3) yksinomaan viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja;
- 4) asiakirjaa, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi;
- 5) viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät ole merkityksellisiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta.

Viranomaisten asiakirjojen salassapitoa koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin 4 momentin 2 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa asiakirjoissa oleviin tietoihin, jotka ovat tässä tai muussa laissa säädetty salassa pidettäväksi.

2 LUKU

Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta

7 §

Tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjasta

Jokaisella on oikeus saada viranomaisen asiakirjasta tieto, joka on julkinen.

8 §

Tiedonsaantioikeus salassa pidettäviä tietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Viranomainen saa antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta vain, jos tässä laissa niin erikseen säädetään.

Jos osa viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista on pidettävä salassa, asiakirjaan sisältyvät julkiset tiedot saa antaa vain, jos se on mahdollista salassa pidettävien tietojen paljastumatta.

9 §

Viranomaisen harkinnassa oleva tiedon antaminen

Viranomainen voi antaa tiedon laatimastaan asiakirjasta jo ennen kuin se on tullut 12 §:n perusteella tiedonsaantioikeuden piiriin. Päättyessään tällaisen tiedon antamisesta viranomaisen on otettava huomioon mitä 1 §:n 2 momentissa säädetään.

10 §

Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta muukin kuin julkinen tieto sellaisen viranomaisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisella ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta:

- 1) asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua;
- 2) esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiselle;
- 3) esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan muuhun asian valmistelua varten viranomaisen laatimaan asiakirjaan ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt; ylioppilastutkintoa varten annetusta koevastauksesta sekä koevastauksen arvostelleen ylioppilastutkintolautakunnan määräämän arvostelijan henkilöllisyydestä tiedon voi saada kuitenkin vasta, kun ylioppilastutkintolautakunta on suorittanut lopullisen arvostelun;
- 4) viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimaan tai hankkimaan asiakirjaan, jos tiedon antaminen olisi vastoin julkisyhteisön tai 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimijan tai siinä toimivan henkilön etua oikeudenkäynnissä;
- 5) tietoihin ulosottoasiassa ennen ulosmittauksen toimittamista ja omaisuuden haltuun saamista, jos tiedon antaminen tuntuvasti vaikeuttaisi täytäntöönpanoa, eikä muihin kuin velallisen taloudellista asemaa koskeviin tietoihin, ellei tietoja tarvita takaisinsaantikein tai ulosottokaaren (705/2007) 2 luvun 26 §:ssä tarkoitetun kanteen nostamista varten;
- 6) julkisessa hankinnassa toisen ehdokkaan tai tarjoajan liikesalaisuutta koskeviin tietoihin; tieto tarjousten vertailussa käytetystä kokonaishinnasta on kuitenkin aina annettava;
- 7) anonyymistä todistamisesta päättämisestä koskevaan hakemukseen tai sen valmisteluun liittyviin asiakirjoihin eikä anonyymien todistajan henkilöllisyyden paljastamista koskevaan asiaan liittyviin asiakirjoihin eikä näitä asioita koskeviin oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyviin sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joiden perusteella anonyymien todistajan tai sellaiseksi vaaditun henkilöllisyys voi paljastua, ellei oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 luvun 11 d §:stä muuta johdu;
- 8) muun kuin 7 kohdassa tarkoitetun todistajan, asianomistajan tai asianosaisen taikka rikosilmoituksen, lastensuojelulain (417/2007) 25 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tai muun niihin verrattavan viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän tässä tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyihin henkilöllisyyttä sekä osoite-, puhelin- ja muita vastaavia yhteystietoja koskeviin tietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan, asianomistajan tai asianosaisen tai ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia;
- 9) asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoja esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 19 §:ssä tarkoitetusta asianomistajan pyynnöstä saada ilmoitus vangin tai tutkintavangin vapauttamisesta ja vankilasta tai muusta säilytystilasta poistumisesta taikka tietoja mainituista ilmoituksista;
- 10) sen asiakirjan salassa pidettyyn osaan, jonka julkisuus on kyseisessä asiassa arvioitavana.

Jos asiakirja kuuluu oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin on voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Esitutinnan asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinnassa esitetystä tai laaditusta asiakirjasta sovelletaan, mitä esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä säädetään.

Mitä tässä pykälässä säädetään asianosaisesta, ei koske sitä, jonka muutoksenhakuoikeus perustuu yksinomaan hyvinvointialueen, kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.

11 §

Itseään koskeva tiedonsaantioikeus

Jokaisella on oikeus saada itseään koskeva tieto viranomaisen asiakirjasta 10 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyin rajoituksin.

Henkilötietojen tarkastusoikeudesta säädetään erikseen.

3 LUKU

Tiedonsaantioikeuden alkaminen

12 §

Tiedonsaantioikeuden alkaminen viranomaisen laatimasta asiakirjasta

Oikeus saada tieto viranomaisen laatimasta asiakirjasta alkaa seuraavasti:

1) asiarekisterin tai muun jatkuvasti ylläpidettävän luettelon tai rekisterin merkinnästä, kun viranomainen on sen tehnyt; syyttäjän asiarekisterin epäiltyä koskevista tiedoista kuitenkin vasta, kun epäiltyä koskeva haastehakemus tai syyttäjän haaste on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen;

2) tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntöistä sekä esityksestä, ehdotuksesta, aloitteesta, ilmoituksesta tai hakemuksesta liiteasiakirjoineen muissa kuin 3-5 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, kun se on julkaistu, lähetetty tai muutoin asetettu saataville;

3) tarjousten perusteella ratkaistavan oikeustointa koskevan tarjouksen täydennyspyynnöstä ja tarjousasian käsittelyä varten laadituista selvityksistä ja muista asiakirjoista sekä viranomaisen sopimusapuolena tekemästä ratkaisusta ja sen käsittelyä varten viranomaisessa laadituista muistioista, pöytäkirjoista ja muista kuin 1–2 tai 6–7 kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista, kun sopimus on tehty;

4) valtiovarainministeriön julkaiseman ensimmäisen talousarvioehdotusta koskevan kannanoton jälkeen laaditut ministeriöiden ehdotukset sekä muut valtion talousarvioesityksen valmistelua varten laaditut ehdotukset, kun esitys on annettu eduskunnalle;

5) valtiovarainministeriön julkaiseman ensimmäisen julkisen talouden suunnitelmaa tai siihen sisältyvien seuraavien vuosien tuloarvioita, määrärahoja ja valtuuksia koskevan kannanoton jälkeen laaditut ministeriöiden ehdotukset sekä muut julkisen talouden suunnitelman valmistelua varten laaditut ehdotukset, kun suunnitelmaa koskeva päätös on tehty;

6) tutkimuksesta ja tilastosta sekä niihin verrattavissa olevasta yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia kuvaavasta itsenäisen kokonaisuuden muodostavasta selvityksestä, silloinkin kun se liittyy muuten keskeneräiseen asiaan, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa;

7) pöytäkirjasta, kun se on hyväksytty, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten;

8) tuomioistuimen päätöksestä ja tuomiosta, kun ratkaisu on annettu tai kun se on asianosaisen saatavissa;

9) päätöksestä, lausunnosta ja toimituskirjasta sekä niiden käsittelyä varten viranomaisessa laadituista muistioista, pöytäkirjoista ja muista kuin 1–3 tai 6–8 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoista, kun päätös tai lausunto on hyväksytty taikka toimituskirja on annettu tai asetettu saataville;

10) muusta kuin 1–3 sekä 6–9 kohdassa tarkoitettusta asiakirjasta, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun.

Oikeus saada tieto työryhmämietinnöstä, komiteamietinnöstä, selvityksestä tai muusta vastaavasta julkisesti saataville asetettavasta asiakirjasta alkaa 1 momentista poiketen, kun se on hyväksytty ja teknisesti viimeistelty julkaisua varten.

Jos asiassa annetaan toimituskirja tai muu asiakirja, viranomaisen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että asianosainen voi saada asiakirjan sisällöstä tiedon ennen tässä pykälässä säädetyn tiedonsaantioikeuden alkamista.

13 §

Tiedonsaantioikeuden alkaminen viranomaiselle toimitetusta asiakirjasta

Oikeus saada tieto viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitetusta asiakirjasta alkaa, kun viranomainen on saanut asiakirjan. Jos asiakirjan sisältö on saatavissa selville vain apuvälinein, oikeus alkaa kuitenkin vasta, kun viranomainen tai sen lukuun toimiva on voinut saada selville asiakirjan sisällön.

Oikeus saada tieto tarjouksesta ja muusta sopimusta koskevasta asiakirjasta alkaa 1 momentista poiketen kuitenkin vasta, kun sopimus on tehty.

4 LUKU

Tiedon antaminen asiakirjasta

14 §

Tiedon pyytäminen

Pyyntö saada tieto asiakirjasta on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, missä asiakirjassa olevaa tietoa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on asiarekisterin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole välttämätöntä sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjasta tai viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi. Jos tiedon pyytäjällä ei ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään, asiarekisteriin ei tiedonhallintalain 26 §:stä poiketen tarvitse rekisteröidä asian vireillepanijaa.

Jos pyyntö koskee salassa pidettävää tietoa tai tietoa, joka voidaan antaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, ellei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttö-tarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää.

15 §

Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Poiketen siitä, mitä 14 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään, tiedon pyytäjän on viranomaisen pyynnöstä ilmoitettava henkilötietojen käyttötarkoitus ja muut sellaiset tiedot, joita viranomainen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedon pyytäjällä henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä tietoja, jos pyyntö koskee julkisia henkilötietoja sisältävää viranomaisen asiakirjaa. Viranomainen voi pyytää edellä mainittuja tietoja ainoastaan, jos

1) kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta; tai

2) pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta

Henkilötietoa ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella.

Tämän lain nojalla luovutettujen henkilötietojen käsittelyyn markkinointia, mielipide- tai markkinatutkimusta varten on oltava rekisteröidyn suostumus, ellei muualla laissa erikseen toisin säädetä. Suostumukseen perustuvasta käsittelystä säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus).

16 §

Tiedon antamisesta päättäminen

Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta päättää se viranomainen, jonka hallussa tai määräysvallassa asiakirja on, jollei 17 §:n 2 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue ja hyvinvointiyhtymä voi hallintosäännössä määrätä tässä pykälässä tarkoitettujen tietojen antamista koskevan toimivallan siirtämisestä. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää tai viranomaista avustavaa julkista hallintotehtävää suorittaessa taikka annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut tai avustettava viranomainen.

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva tai muutoin viranomaisessa toimiva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. 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.

Jos tiedon esille hakemisesta tulisi perittäväksi 40 §:n 2 momentissa tarkoitettu maksu, viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan on ilmoitettava siitä tiedon pyytäjälle ennen kustannusten syntymistä ja tiedusteltava, haluaako hän tästä huolimatta, että pyydetty tiedot haetaan esille.

Jos viranomaisen henkilöstöön kuuluva tai muutoin viranomaisessa toimiva kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa tai tieto annetaan muussa kuin pyydettyssä muodossa, hänen on ilmoitettava syy kieltäytymiselle tai pyydetystä antamistavasta poikkeamiselle ja annettava tieto siitä, että tietopyyntöä koskeva asia voidaan tiedon pyytäjän ilmoituksen perusteella saattaa 18 §:n 3 momentissa tarkoitettua määräajassa viranomaisen ratkaistavaksi.

Viranomaisella voi kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan on tällöin saatettava asia oma-aloitteisesti viranomaisen ratkaistavaksi.

17 §

Tiedon pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Jos viranomaiselta pyydetään tietoa asiakirjasta, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi perustellusta syystä siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

Jos viranomaiselta pyydetään tietoa asiakirjasta, johon julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisesti on ollut velvollisuus tehdä asiakirjaa käsiteltäessä noudeettavia tietoturvasuoritusvaatimuksia koskeva turvallisuusluokkamerkintä ja jonka muu viranomainen on laatinut, viranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi. Kansainvälisistä tietoturvasuoritusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitettua turvallisuusluokiteltua asiakirjaa koskeva asia on siirrettävä sille viranomaiselle, jolle sopimuspuoli on asiakirjan toimittanut.

Tietopyyntö on siirrettävä viipymättä. Pyyntöä siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä. Siirrosta on ilmoitettava tiedon pyytäjälle.

18 §

Määräajat

Tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto viranomaisen asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun asian ratkaiseva viranomainen on saanut 14 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilöidyn tietopyynnön. Tietopyynnön ratkaisemiseksi välttämätöntä kuulemismenettelyyn käytettyä aikaa ei lasketa tässä tai 2 momentissa tarkoitettuun määräaikaan.

Jos asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän pyydettyjen tietojen määrän, asiakirjoihin sisältyvien salassa pidettävien tietojen tai muun rinnastettavan syyn vuoksi, viranomainen voi pidentää 1 momentissa säädettyä määräaika enintään 30 vuorokauteen.

Tiedon pyytäjän tulee 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 pyydettyssä muodossa. Viranomaisen tulee antaa ratkaisunsa viivytyksettä, ja kuitenkin viimeistään 30 vuorokauden kuluessa siitä, kun tiedon pyytäjä on tehnyt 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen. Jos tällainen ilmoitus tehdään jo asiaa vireille pantaessa tai asian käsittelyn aikana, sovelletaan kuitenkin myös mitä 2 momentissa säädetään.

Mitä edellä 1-3 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, kun tietoja annetaan tämän lain 34 §:n mukaisesti toiselle viranomaiselle.

19 §

Tiedon antamistavat

Viranomaisen asiakirjasta annetaan tieto sähköisesti, suullisesti, viranomaisen luona tutustuttavaksi tai muussa pyydetyssä ja saatavilla olevassa muodossa. 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. Viranomaisen asiakirjaan sisältyvä sähköisessä muodossa oleva tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvä julkinen tieto on kuitenkin oikeus saada sähköisessä muodossa, jos tieto on sisällöltään nopeasti muuttuvaa tai vanhenevaa, eikä se ole luonteeltaan sellaista, joka voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin.

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.

Edellä 2 momentissa tarkoitettusta suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Viranomaisen on säilytettävä suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä viranomaiselle.

Tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa.

20 §

Muu kuin salassapittoa osoittava merkintä

Muuhun kuin lain mukaan salassa pidettäviä tietoja sisältävään viranomaisen asiakirjaan voidaan tehdä merkintä "HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA" ja ruotsiksi "UPPGES ENLIGT PRÖVNING", jos asiakirjassa olevien tietojen luovuttaminen on 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyy 15 §:ssä tarkoitetun luovutusrajituksen alaisia tietoja ja jos tiedon oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. Merkintä voidaan tehdä asiakirjaan liitettävään erilliseen asiakirjaan, jos merkintöjen tekeminen asiakirjaan tai merkinnän muuttaminen ei ole teknisesti mahdollista.

Merkintä on poistettava tai sen poistamisesta on tehtävä merkintä asiakirjaan, kun tiedon antaminen ei enää ole 9 §:n perusteella viranomaisen harkinnassa, siinä olevien tietojen käyttörajoituksille ei enää ole laissa säädettyjä perusteita taikka kun asiakirjassa olevan tiedon oikeudeton paljastuminen ei enää voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään tietoja annettaessa.

5 LUKU

Viranomaisen velvollisuus edistää tiedonsaantia

21 §

Viranomaisen velvollisuus antaa tietoja asioiden valmistelusta

Viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä yleisessä tietoverkossa jokaisen saatavilla tietoja lainsäädännön valmistelua koskevan työn käynnistämistä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä sekä valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuksista.

Viranomaisen on pyydettyessä annettava sähköisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja 1 momentissa mainittujen asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.

22 §

Viranomaisen velvollisuus tuottaa tietoa

Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tuotettava riittävästi tietoja palveluistaan, valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tiedon tuottamisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja tässä laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden avulla.

Viranomaisen on huolehdittava siitä, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja toteutuu saatettaessa 1 momentissa tarkoitettuja tietoja jokaisen saataville yleisessä tietoverkossa.

23 §

Viranomaisen viestintä

Viranomaisen on viestinnässään toteutettava avoimuutta sekä tuotettava ja jaettava tietoa, jonka perusteella voidaan muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan.

Viranomaisen viestinnän on oltava asiallista, selkeää ja ymmärrettävää ja siinä on otettava huomioon eri asiakasryhmien tarpeet. Viestinnässä on käytettävä esteettämiä ja saavutettavia menetelmiä. Viranomaisen on viestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja viestinnässä toteutuu.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset viestinnän suunnittelusta ja järjestämisestä avoimuuden toteuttamiseksi valtionhallinnossa.

24 §

Uuden asiakirjan laatiminen pyynnöstä

Viranomainen voi pyynnöstä laatia yhteen tai useampaan asiakirjaansa sisältyvistä tiedoista yhdistelemällä uuden asiakirjan, jos asiakirjan luovuttaminen ei ole vastoin sitä, mitä salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.

Asianomaisten viranomaisten luvalla ja 1 momentissa säädetyn edellytyksin uusi asiakirja voidaan laatia myös eri viranomaisten asiakirjoihin sisältyvistä tiedoista.

Jos viranomainen on aikaisemmin laatinut uuden asiakirjan 1 momentin perusteella, oikeuteen saada laadittu asiakirja sovelletaan, mitä tämän lain 7 §:ssä säädetään.

25 §

Eräiden tietojen saattaminen jokaisen saataville

Kansantalouden kehitystä kuvaava tilasto, talouspoliittinen aloite ja toimenpidesuunnitelma tai muu vastaava asiakirja, johon sisältyvillä tiedoilla voi ilmeisesti olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoihin, on saatettava jokaisen saataville mahdollisimman pian 12 ja 13 §:ssä tarkoitetun ajankohdan jälkeen.

6 LUKU

Salassapitovelvoitteet

26 §

Viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapito

Viranomaisen asiakirjassa oleva tieto on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos tuomioistuin lain nojalla on määrännyt oikeudenkäyntiasiakirjan tai siinä olevan tiedon salassa pidettäväksi taikka jos tiedosta on lailla säädetty vaihtolovelvollisuus.

Salassa pidettävää tietoa ei saa näyttää tai antaa sivulliselle.

27 §

Vaihtolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Viranomaisen henkilöstöön kuuluva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa viranomaisen asiakirjassa olevaa salassa pidettävää tietoa tai tietoa, joka viranomaisen asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta on säädetty lailla vaihtolovelvollisuus. Vaihtolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vaihtolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomainen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

Edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisten tiedonsaantioikeus on perustunut.

28 §

Salassa pidettävät tiedot

Salassa pidettäviä tietoja viranomaisen asiakirjoissa ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

- 1) tiedot valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjoissa, jollei valiokunta toisin päättä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointia koskevat tiedot, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat tiedot ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvien salakirjoitettujen viestien tiedot, jollei asianomainen ministeriö toisin päättä;
- 2) muut kuin 1 kohdassa tarkoitettut tiedot, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, tiedot, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, ja tiedot, jotka koskevat Suomen valtion, Suomen kansalaisten, Suomessa oleskelevien henkilöiden tai Suomessa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin, henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon antaminen aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä;
- 3) poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saaduissa ja laadituissa asiakirjoissa olevat tiedot sekä haastehakemuksessa, haasteessa ja siihen annetussa vastauksessa olevat tiedot rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan;
- 4) tiedot poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämässä rekistereissä ja rikosten ehkäisemistä koskevissa selvityksissä samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustusoikeuden todentamista tai varmentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saadut ja otetut henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkkitiedot sekä henkilölle tai henkilökortille tai matkustusasiakirjalle annetut erityiset tunnisteet;
- 5) poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin, vankeinhoitoviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevat tiedot, jos tiedon antaminen vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä taikka Maahanmuuttoviraston ulkomaa-laista koskevan selvityksen luotettavuutta;
- 6) kanteluasiakirjoissa olevat tiedot ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle;

7) henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat tiedot, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista;

8) onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa koskevat tiedot, jos tiedon antaminen vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään;

9) suojelupoliisin ja muiden viranomaisten valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevissa asiakirjoissa olevat tiedot, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna valtion turvallisuutta;

10) tiedot, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka tiedot muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua;

11) tiedot raha- ja valuuttapoliittisista päätöksistä, toimenpiteistä tai niiden valmistelusta, tiedot finanssi- ja tulopoliitiikan valmistelusta tai finanssi-, tulo-, raha- tai valuuttapoliittisten päätösten tai toimenpiteiden tarpeiden selvittämisestä, jos tiedon antaminen olisi vastoin valtion etua neuvotteluosapuolena, vaarantaisi päätösten tai toimenpiteiden tarkoituksen toteutumisen tai muutoin merkittävästi vaikeuttaisi finanssi-, tulo-, raha- tai valuuttapoliitiikan hoitamista;

12) rahoitusmarkkinoita ja vakuutustoimintaa valvovien sekä rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusjärjestelmien toimivuudesta vastaavien viranomaisten laissa säädettyjä tehtäviä varten laaditut selvitykset, joista ilmenee tietoja markkinoiden toimivuudesta, rahoitus-, vakuutus- tai eläkelaitoksista tai niiden asiakkaista, jos tiedon antaminen aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa rahoitus- tai vakuutusjärjestelmän luotettavuudelle ja toimivuudelle;

13) sellaiset kansantalouden kehitystä kuvaavaan tilastoon, talouspoliittiseen aloitteeseen ja toimenpidesuunnitelmaan tai muuhun vastaavaan asiakirjaan sisältyvät tiedot, joilla ilmeisesti voi olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoilla, ennen kuin tiedot on saatettu 25 §:ssä tarkoitettulla tavalla jokaisen saataville;

14) tiedot uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta, jos tiedon antaminen vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suojelun;

15) ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annetut tiedot kampanjatieleistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin tiedot viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;

16) tilastoviranomaiselle tilastojen laatimista varten annetut tiedot samoin kuin tiedot, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten;

17) tiedot, jotka koskevat valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimijan liikesalaisuutta, samoin kuin tiedot muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen aiheuttaisi mainituille toimijoille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimijan mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin;

18) valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön työmarkkinaosapuolena tai työriidan osapuolena laatimissa tai saamissa asiakirjoissa olevat tiedot, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin julkisyhteisön etua työnantajana, sekä valtion edustajien maataloustukineuvotteluja varten laatimiin tai saamiin asiakirjoihin sisältyvät tiedot, jos tiedon antaminen olisi vastoin valtion etua neuvotteluosapuolena;

19) tiedot viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimissa ja hankkimissa asiakirjoissa, jos tiedon antaminen olisi vastoin julkisyhteisön tai 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimijan tai siinä toimivan henkilön etua oikeudenkäynnissä;

20) tiedot, jotka koskevat yksityistä liikesalaisuutta, samoin kuin sellaiset tiedot muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista;

21) tiedot, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa sekä tiedot teknologisesta tai muusta kehittämistyöstä tai niiden arvioinnista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta opinnäytetyön, tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle taikka niiden hyödyntämiselle tai sen asianmukaiselle arvioinnille tai tutkijalle taikka tutkimuksen tai kehittämistyön toimeksiantajalle haittaa;

22) pääsy- tai muun kokeen tai testin tiedot, jos tiedon antaminen vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käyttämisen vastaisuudessa;

23) tiedot henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka tiedot jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, sekä ulosottoviranomaisen asiakirjoissa olevat tiedot, jotka ulosottokisteriin merkittyinä olisivat ulosottokaaren mukaan salassa pidettäviä, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä ja ulosottoselvitys;

24) kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä koskevissa asiakirjoissa olevat tiedot, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta;

25) tiedot sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamista etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta sekä tiedot henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta sekä tiedot henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta;

26) tiedot rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin tiedot rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistiaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi;

27) tiedot rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta, nuoresta rikoksesta epäilyistä laaditun seuraamusselvityksen tiedot, nuorisorangaistuksen rangaistusajan suunnitelman, yhdyskuntapalvelun, valvontarangaistuksen tai 21 vuotta täytettyään rikoksen tehneen ehdollisen vankeuden valvonnan seuraamusselvityksen tiedot, valvontarangaistuksen edellytysten selvittämisestä, rangaistusajan suunnitelmasta, vapauttamissuunnitelmasta, valvontasuunnitelmasta tai elinkautisvangin vapauttamismenettelyä sekä yhdistelmä-rangaistukseen kuuluvaa valvonta-aikaa varten annetun lausunnon tiedot;

28) hallintoviranomaisella olevat tiedot tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy; salassa pidettäviä ovat myös rikosrekisteriin, sakko-rekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietovarantoon sekä eläintenpitokieltorekisteriin tallennetut tiedot, todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot ja muut todistajansuojeluohjelmaa koskevat tiedot samoin kuin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimus- ja seurantatarkoituksia varten keräämät tiedot;

29) tiedot henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista;

30) tiedot oppilashuollosta ja oppilaan opetuksesta vapauttamisesta, oppilaan ja kokeilaan koesuorituksista sekä oppilaitoksen antamissa todistuksissa ja muissa asiakirjoissa olevat oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevat tiedot, samoin kuin tiedot, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määräämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohtainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kyseisestä tutkintakerrasta;

31) tiedot henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedot matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin tiedot 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;

32) anonymistia todistamisesta päättämiseksi tehdyssä hakemuksessa olevat tiedot ja hakemuksen valmisteluun liittyvien asiakirjojen tiedot ja anonymin todistajan henkilöllisyyden paljastamista koskevaan asiaan liittyvien asiakirjojen tiedot sekä näitä asioita koskevien oikeudenkäyntiasiakirjojen tiedot, jollei oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 d §:stä muuta johdu;

33) tiedot esitutkintalain 4 luvun 19 §:ssä tarkoitetusta asianomistajan pyynnöstä saada ilmoitus vangin tai tutkintavangin vapauttamisesta ja vankilasta tai muusta säilytystilasta poistumisesta taikka tiedot mainituista ilmoituksista sekä, sen lisäksi mitä 31 kohdassa säädetään yhteystietojen salassapidosta, edellä mainittuun pyyntöön liittyvät asianomistajan yhteystiedot Rikosseuraamuslaitoksen asiakirjoissa;

34) tiedot, jotka koskevat Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista, jos on perusteltu syy epäillä, että tiedon antaminen vaarantaa asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden;

35) tiedot henkilön poliittisesta vakaumuksesta, henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä, henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; tiedot henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

29 §

Salassapitosäännösten soveltaminen

Salassapitoa koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon, onko tiedon salassapitovelvollisuus riippumaton sen antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus tiedon antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuus-olettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Yleisöltä salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa muille ennalta määritellyille tiedonsaajille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy. Viranomaisen on ilmoitettava tiedonsaajalle tietoihin liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta.

30 §

Salassapidon toteuttaminen

Jos viranomaisen asiakirja sisältää sekä salassa pidettäviä että julkisia tietoja, salassapito voidaan toteuttaa myös poistamalla tai peittämällä asiakirjasta tiedot, joiden perusteella muuten salassa pidettävien tietojen kohde on tunnistettavissa.

Viranomaisen asiarekisteriin merkittyä tietoa ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että asiarekisteriin merkitty asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto muuhun viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisee tämän lain 28 §:n 1 momentin 17, 20 tai 23–35 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon tai henkilön yksityiselämän tai turvallisuuden taikka henkilön tai oikeushenkilön liikesalaisuuden suojaamiseksi muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon.

Viranomaisen on merkittävä asiakirjasta poistetut tai peitetty tiedot selkeällä tavalla.

31 §

Salassapitomerkintä

Viranomaisen on merkittävä asiakirjasta poistetut tai peitetty tiedot selkeällä tavalla. Viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja jossa on toisen tai yleisen edun vuoksi salassa pidettäviä tietoja, on tehtävä merkintä tietojen salassa pitämisestä. Merkintä voidaan tehdä muuhunkin salassa pidettäviä tietoja sisältävään asiakirjaan. Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti.

Salassapitomerkintä tehdään merkitsemällä asiakirjaan "SALASSA PIDETTÄVÄ" ja ruotsiksi "SEKRETESSBELAGD". Merkintä voidaan tehdä asiakirjaan liitettävään erilliseen asiakirjaan, jos merkintöjen tekeminen asiakirjaan tai merkinnän muuttaminen ei ole teknisesti mahdollista. Merkinnästä tulee käydä myös ilmi, miltä osin asiakirja sisältää salassa

pidettäviä tietoja ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke tai jos salassa pidettäviä ja julkisia osia ei voi erottaa toisistaan, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. Kun asiakirjassa olevien tietojen salassapidolle ei ole enää perusteita, merkinnän poistamisesta tai muuttamisesta on tehtävä merkintä asiakirjaan. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään asiakirjaa annettaessa.

Turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekemisestä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa.

7 LUKU

Salassapidosta poikkeaminen ja sen lakkaaminen

32 §

Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen

Viranomainen voi antaa asiakirjastaan salassa pidettävän tiedon, jos:

- 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; tai
- 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen nimenomaisen suostumuksensa.

Jos edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu suostumus on annettu tietojen luovuttamiselle vain tietyille vastaanottajalle, viranomaisen on ilmoitettava tiedonsaajalle tietoihin liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta. Jos suostumus on annettu tietojen antamiselle jokaisen saataville, tiedonsaajaan ei sovelleta tämän lain mukaista vaitiolovelvollisuutta. Luonnollisen henkilön antamasta suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Viranomaisen on säilytettävä suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä viranomaiselle.

33 §

Salassa pidettävien tietojen antaminen eräissä tilanteissa

Viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liikesalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka 28 §:n 1 momentin 35 kohdassa tarkoitettua henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on välttämätön:

- 1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka
- 2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi.

Viranomainen voi antaa salassa pidettävän tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen asiakirjasta niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti

ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on salassa pidettäviä tietoja toimeksiantotehtävää tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten luovuttaessaan ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

Viranomainen voi antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Viranomaisen on ilmoitettava tiedonsaajalle tietoihin liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta. Jos viranomainen saattaa salassa pidettävän tiedon erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi jokaisen saataville, tiedonsaajaan ei sovelleta tämän lain mukaista vaitiolovelvollisuutta.

34 §

Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle eräissä tilanteissa

Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle salassa pidettävän tiedon asiakirjastaan 32 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyin edellytyksin sekä, jos

- 1) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi;
- 2) tieto on välttämätön viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- tai muista yhteystiedoista, jotka ovat 28 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä.

35 §

Salassa pidettävien tietojen antaminen arkistoidusta asiakirjasta

Kansallisarkisto saa antaa salassa pidettäviä tietoja arkistoidusta viranomaisen asiakirjasta tutkimusta taikka etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien tai oikeusturvan toteuttamista varten. Asiakirjan Kansallisarkistolle siirtänyt viranomainen voi siirron yhteydessä pidättää itsellään oikeuden päättää salassa pidettävien tietojen antamisesta myös sen jälkeen, kun asiakirja on siirretty Kansallisarkistoon. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

Tämän pykälän nojalla luovutettujen tietojen saaja ei saa käyttää tietoa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

36 §

Salassa pidettävien tietojen antaminen tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten

Viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan salassa pidettävien tietojen saamiseen asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lupaa harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Jos asiakirjaan sisältyvät tiedot on annettu viranomaiselle sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, lupaa ei saa antaa vastoin suostumuksessa tiedon käytölle ja luovutukselle asetettuja ehtoja.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu lupa voidaan antaa määräajaksi, ja siihen on liitettävä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. Viranomainen voi peruuttaa myöntämänsä luvan ja kieltää luovuttamiensa tietojen käyttämisen, jos viranomaisella on aihetta olettaa, että tietoja käytetään 1 momentissa säädettyjen edellytysten tai lupamääräysten vastaisesti.

37 §

Salassa pidettävien tietojen antaminen ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle

Sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomainen voi antaa salassa pidettävän tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa, tietojen antaminen on välttämätöntä ja oikeasuhteista tietojen antamisella tavoiteltavaan päämäärään nähden ja tieto voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.

Salassa pidettävien tietojen antamisesta Euroopan unionin toimielimille, elimille tai laitoksille taikka toisen jäsenvaltion viranomaiselle säädetään erikseen.

38 §

Viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapidon lakkaaminen

Viranomaisen asiakirjaan sisältyvää tietoa ei saa pitää salassa, kun salassapidolle ei enää ole perustetta tai kun salassapidolle laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulu- nut taikka kun tiedon salassa pidettäväksi määrännyt viranomainen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen.

Viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapitoaika on 25 vuotta, jollei toisin ole säädetty tai lain nojalla määrätty. 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. Valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi 28 §:n 1 momentin 9 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon salassapitoaika on 60 vuotta.

Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain mukaan erityissuojattava aineisto tai tiedot sellaisesta kiinteistöstä, rakennuksesta, rakennelmasta, järjestelmästä, laitteesta tai menetelmästä, joka on käytössä 2 momentissa tarkoitetun 25 vuoden määräjän jälkeenkin, samoin kuin sellaisen maanpuolustusta tai väestönsuojelua tai poikkeusoloihin varautumista varten laaditun suunnitelman ja arvion tiedot, joita sisältyy voimassa olevaan vastaavaan suunnitelmaan, on kuitenkin pidettävä salassa 1 momentissa tarkoitetun ajan jälkeenkin, jos tiedon antaminen aiheuttaisi edelleen tämän lain 28 §:n 1 momentin 2, 7 ja 8 tai 10 kohdassa tarkoitetun seurauksen. Tällaiset tiedot tulevat julkisiksi, kun kiinteistöä, rakennusta, rakennelmaa, järjestelmää, laitetta tai menetelmää ei enää käytetä sellaiseen käyttötarkoitukseen, jonka johdosta tiedot ovat olleet salassa pidettäviä, taikka kun tiedot eivät enää sisälly voimassa olevaan suunnitelmaan taikka kun turvallisuusluokitus on kumottu.

Jos on ilmeistä, että tiedon tuleminen julkiseksi aiheuttaisi tässä pykälässä tarkoitetun määräjän päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, valtioneuvosto voi pidentää määräaika enintään 30 vuodella. Mitä edellä säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 3 momentissa tarkoitettuihin tietoihin.

Viranomaisen laatimassa asiakirjassa olevien tietojen salassapitoaika lasketaan asiakirjaan merkitystä päivämäärästä tai, jollei asiakirjassa ole päivämäärää, sen valmistumisesta. Yksityisen viranomaiselle antamassa asiakirjassa olevien tietojen salassapitoaika lasketaan päivästä, jona viranomaisen on asiakirjan saanut.

39 §

Vaitiovelvollisuudesta poikkeaminen ja sen lakkaaminen

Mitä tässä luvussa säädetään viranomaisen asiakirjassa olevasta salassa pidettävästä tiedosta tai salassapidon lakkaamisesta, koskee myös vaitiovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa.

8 LUKU

Erinäiset säännökset

40 §

Maksut

Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta 7, 10 tai 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun:

- 1) asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti;
- 2) asiakirja annetaan viranomaisen luona tutustuttavaksi tai tiedon pyytäjän jäljennettäväksi;
- 3) julkisesta sähköisesti tallennetusta asiakirjasta lähetetään tieto tai jäljennös tiedon pyytäjälle sähköpostitse;
- 4) sähköisesti tallennetusta asiakirjasta lähetetään tieto tai jäljennös asianosaiselle sähköpostitse;
- 5) pyydetyn tiedon antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin;
- 6) kysymys on julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 24 b §:n 1 momentissa tarkoitettu arvokkaasta tietoaineistosta.

Edellä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään kuitenkin silloin, kun on pyydetty selaisesta viranomaisen asiakirjasta tietoa, joka ei 14 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen asiarekisteristä tai muusta hakemistosta siinä käytettävän luokittelun, hakutoimintojen tai asiakirjan tunnisteiden avulla.

Tiedon antamisesta 7, 10 ja 11 §:n nojalla kopiona, tulosteena tai sähköisellä tiedonsiirtovälineellä peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei tätä alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä tai kuntalain (410/2015) tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) nojalla päätetä. Tiedon antamistavasta riippumatta vastaava maksu peritään sellaisen asiakirjan antamisesta, josta poistetaan tai peitetään luovutusrajoituksen perusteella tietoja taikka salassa pidettäviä tietoja, elleivät kyseiset tiedot ole vaivatta poistettavissa tai peitettävissä. Maksu määrätään ja peritään noudattaen, mitä kuntalain tai hyvinvointialueesta annetun lain nojalla päätetään taikka valtion maksuperustelain (150/1992) 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu suoritteesta säädetään.

Hinnoittelussa 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan soveltaa sivukohtaista tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa, joka voidaan määrittellä erikseen tavanomaisia tietopyyntöjä ja erikseen erityisiä toimenpiteitä vaativia tietopyyntöjä varten. Tavanomaisen

tietopyynnön toteuttamisena pidetään sellaisen muun kuin 2 momentissa tarkoitetun asiakirjan antamista, joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävät tai luovutusrajoituksen alaiset tiedot ovat 3 momentissa tarkoitetulla tavalla vaivatta poistettavissa tai peitettävissä. Kopion, tulosteen tai sähköisellä tiedonsiirtovälineellä annettavien tietojen osalta perittävän maksun perusteeksi laskettaviin kustannuksiin ei valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten maksuja määriteltäessä lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien tai luovutusrajoituksen alaisten tietojen poistamisesta tai peittämisestä aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisen tietopyynnön toteuttamisesta.

Edellä 4 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten on määriteltävä ennakolta 2 momentissa tarkoitetusta tiedon esille hakemisesta ja 3 momentissa tarkoitetusta tiedon antamisesta perittävät maksut tai maksujen määräytymisen perusteet ja julkaistava ne yleisessä tietoverkossa, jollei julkaisemisesta ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

Tietojen antamisesta tämän lain nojalla muissa kuin 7, 10 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa peritään maksu noudattaen, mitä valtion maksuperustelaissa tai muussa laissa säädetään tai hyvinvointialueesta annetun lain tai kuntalain nojalla päätetään. Sellaiset 4 §:ssä tarkoitettut viranomaiset ja 5 §:ssä tarkoitettut toimijat, joita hyvinvointialueesta annettu laki, kuntalaki tai valtion maksuperustelaki eivät koske, voivat maksuja määritellössään soveltaa valtion maksuperustelaissa säädettyjä maksuperusteita, jollei laissa toisin säädetä.

41 §

Muutoksenhaku

Tämän lain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan henkilön tiedon antamisesta kieltäytymiseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Muutoksenhaussa viranomaisen päätökseen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen haetaan kuitenkin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Jos maksuvelvollinen katsoo, että määrättäessä 40 §:n nojalla maksua on tapahtunut virhe, hän voi vaatia maksun oikaisua kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimukseen sovelletaan muutoin, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen maksua koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta valittamalla.

Muutoksenhakuun asiassa, joka koskee oikeudenkäynnin julkisuutta, sovelletaan, mitä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa säädetään.

42 §

Viittaukset rikoslakiin

Rangaistus virkavelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvun 9 ja 10 §:ssä.

Rangaistus 26 §:ssä säädetyn tiedon salassa pitämistä koskevan velvollisuuden, 27 §:ssä säädetyn vaihtolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon sekä 36 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen rikkomisesta tuomitaan rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan tai jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

43 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 202.

Tällä lailla kumotaan laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Tämän lain 5 §:n 1 momentin 1 kohtaa sovelletaan 12 kuukauden päästä lain voimaantulosta. Mainittua lainkohtaa sovelletaan lailla tai lain nojalla julkista hallintotehtävää hoitaviin kuitenkin jo lain voimaantulosta lähtien siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa.

Tämän lain 5 §:n 1 momentin 2 kohtaa sovelletaan 24 kuukauden päästä lain voimaantulosta. Lakia ei kuitenkaan sovelleta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun yhteisön tai säätiön sellaisiin muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa koskeviin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet sille ennen edellä mainittua ajankohtaa.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla annetut määräykset asiakirjan pitämisestä salassa jäävät voimaan.

44 §

Siirtymäsäännökset

Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleisiin tietopyyntöihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 28 §:n nojalla myönnettyt luvat tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä voidaan peruuttaa tämän lain 36 §:n mukaisesti.

Muualla laissa olevalla viittauksella viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan viittausta tähän lakiin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Liite 1. Eriävät mielipiteet

Ida Sulin

Eriävä mielipide

Työryhmän enemmistö on kannattanut julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin siltä osin, kuin ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Kuntayhteisöjen osalta soveltamisalan laajentamista on perusteltu sillä, että yhtiöittämisen seurauksena yhtiötetty toiminta siirtyy pois julkisuuslain piiristä.

Kuntaliitto katsoo, että perustuslaki ei edellytä soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Soveltamisalan laajentamisella julkisomisteisiin yhteisöihin aiheutetaan merkittävää hallinnollista taakkaa sekä kyseisille yhteisöille että niiden omistajille. Tätä taakkaa tai soveltamisalan laajentamisen muita taloudellisia vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu työryhmän valmistelutyössä. Esityksen kustannusvaikutuksia kuntien osalta ei siten ole selvitetty riittävästi.

Kuntaliitto katsoo lisäksi, että hallintomenettelyllisten vaatimusten tuominen yksityisoikeudellisten yhteisöjen piiriin tuo mukanaan tarpeetonta kuormitusta ja epäselvyyttä. Ehdotettu soveltamisalan laajentaminen ei tästäkään syystä ole perusteltu.

Kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen läpinäkyvyyteen on mahdollista vaikuttaa muilla, perustuslain tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon, toiminnan tehokkuuden ja julkisuusperiaatteen paremmin yhdistävillä tavoilla. Esimerkiksi omistajaohjaussääntelyn kehittämismahdollisuuksia toiminnan läpinäkyvyyden edistämiseksi ei ole riittävästi valmistelutyössä huomioitu.

27.10.2023

Ida Sulin

OTT, VT, Johtava juristi

Suomen Kuntaliitto ry

Kirsi Taipale

Eriävä mielipide

Oikeusministeriön työryhmä (OM083:00/2020) on laatinut mietinnön, johon sisältyy hallituksen esitys eduskunnalle julkisuuslaiksi. Mietinnön mukaan julkista hallintotehtävää hoitavat organisaatiot soveltaisivat jatkossa uutta lakia siitä riippumatta, sisältyykö julkisen hallintotehtävän hoitamiseen julkisen vallan käyttöä vai ei. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä nykyinen julkisuuslaki, vastaavan säännöksen mukaan lakia sovelletaan vain sellaisen julkiseen tehtävän hoitamiseen, johon liittyy julkisen vallan käyttöä. Mietinnön mukaan uutta lakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöiden yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin pois lukien mainittujen organisaatioiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta. Vastaavaa säännöstä ei ole nykyisessä julkisuuslaissa.

Julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja hallinnon yleislait

Perustuslain 124 §:n nojalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa lailla muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tehtävänanto edellyttää tiettyjen vaatimusten täyttymistä. Yksi vaatimus on ns. hyvän hallinnon takeiden täytyminen, joka tarkoittaa käytännössä hallinnon yleislakien noudattamista. Hallinnon yleislakeihin kuuluvat esimerkiksi nykyinen julkisuuslaki, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*), hallintolaki (434/2003) ja kielilaki (423/2003). Hallinnon yleislakien soveltamisalasäännöksiä ei ole kirjoitettu yhtenäisellä tavalla.

Julkiset hallintotehtävät, nykyinen julkisuuslaki ja mietintö

Eduskunnan hallintovaliokunta katsoi nykyisen julkisuuslain säätämisen yhteydessä, että on erikseen syytä selvittää, onko soveltamisalaa myöhemmin tarpeen laajentaa myös sellaisia julkisia tehtäviä hoitaviin tahoihin, jotka eivät käytä julkista valtaa (HaVM 31/1998 vp, s. 6). Muun muassa tähän liittyen oikeusministeriö on teettänyt selvityksen julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta (Oikeusministeriön julkaisuja 2019:31).

Tässä mietinnössä todetaan: ”Täydellistä tarkastelua annetuista eri julkisista hallintotehtävistä olisi mahdoton tehdä ottaen huomioon tehtävien heterogeenisuus ja toisaalta myös tehtävien vaihteleva tunnistaminen esimerkiksi lainvalmistelussa.” Olen eri mieltä. Säädösvalmistelussa on lähtökohtana asioiden selvittäminen valtioneuvostotasolla (ks. eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumiseen liittyen PeVL 30/2020 vp). On tärkeää tietää, mitä tahoja uusi laki koskee ja millaisia vaikutuksia ehdotuksilla olisi. Tällaiset tiedot ovat tarpeen jo kuulemisvaiheessa, jotta eri intressitahot pystyvät ottamaan kantaa HE-luonnokseen.

Julkisista hallintotehtävistä on oikeuskirjallisuutta ja myös työryhmän jäseniltä pyydettiin tietoa julkisista hallintotehtävistä. Julkisia hallintotehtäviä koskevan kuvauksen laatiminen on työlästä, mutta yleislain valmistelun luonteeseen kuuluu laaja tutkimus- ja selvitystyö. Katson, että työryhmätyön pohjana olisi tullut olla jonkinlainen kuvaus julkisista hallintotehtävistä. Nostan tässä yhteydessä esiin julkisoikeudelliset yhdistykset. Ne ovat lailla perustettuja yhdistyksiä, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla tällaisia yhdistyksiä ovat paliskuntien yhdistys, paliskunnat, riisitanhoitoyhdistykset ja kalatalousalueet. Myös muiden hallinnonalojen lainsäädännössä on esimerkkejä julkisoikeudellisista yhdistyksistä. Niitä ovat muun muassa Liikenneturva, Suomen Punainen Risti, Keskuskauppakamari, kauppakamarit, Suomen Asianajajaliitto, Maanpuolustuskoulutusyhdistys, ylioppilaskunnat ja Tieteellisten seurain valtuuskunta. Mainittuja yhdistyksiä ei kuitenkaan tarkastella edellä mainitussa oikeusministeriön selvityksessä eikä mietinnössä.

Mietinnön mukaan ainoa vaihtoehto työryhmän ehdotukselle on nykytilan säilyttäminen, jolloin lakia sovellettaisiin jatkossakin julkiseen hallintotehtävään vain siltä osin, kuin kyse on julkisen vallan käytöstä. Katson, että mietinnöstä puuttuu ainakin yksi toteuttamisvaihtoehto. Uuteen julkisuuslakiin voitaisiin sisällyttää muutama poikkeus siihen, miten julkista hallintotehtävää hoitavat organisaatiot soveltavat lakia. Olisin siis rajannut uuden julkisuuslain soveltamisen joidenkin julkisten hallintotehtävien osalta julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien hoitamiseen. Tällainen poikkeus on tarpeen ainakin vakuutus- ja eläkealan toimijoiden sekä julkisoikeudellisten yhdistysten osalta. Lainsäädännön yhtenäisyyden kannalta pidän perusteltuna sisällyttää julkisuuslain soveltamisen poikkeukset lähtökohtaisesti julkisuuslakiin.

Mietintöön sisältyvää toteuttamisvaihtoehtoa pidän ongelmallisena, koska kynnys yleislaista poikkeamiseen on korkea. Kyseinen toteuttamisvaihtoehto tarkoittaa samalla sitä, että jos yleislaista haluttaisiin poiketa yksittäistapauksissa, ei perustuslakivaliokunta pääse lausumaan kokonaisuutena julkisista hallintotehtävistä eikä selkiyttämään kyseisen käsitteen sisältöä.

Yksi perustuslain 124 §:ssä säädetyistä julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä on tarkoituksenmukaisuusvaatimus. Perustuslain esitöiden mukaan tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi (HE 1/1998 vp s. 179). Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (HE 1/1998 vp s. 179 ja esim. PeVL 44/2016 vp s. 5). Perustuslain esitöistä ei käy ilmi, miten hallintotehtävän luonnetta olisi arvioitava. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp s. 2).

Julkisuuslain soveltaminen vaatii erityisosaamista ja resursseja. Julkisuuslain soveltaminen on osoittautunut vaikeaksi viranomaisille, mistä kertovat oikeuskäytäntö ja useat laillisuusvalvojien ratkaisut. Julkisuuslain soveltamisen voidaan arvioida pääsääntöisesti olevan vielä vaativampaa muille kuin viranomaisille. Hallinnon yleislaeista julkisuuslakia voitaneen pitää vaikeimpana sovellettavana lakina.

Tietopyyntöjen käsittely ja salassapitosäännösten tulkinta on vaativaa yhteisöissä, joiden palveluksessa ei välttämättä ole yhtään oikeudellista osaamista. Virheelliset ratkaisut esimerkiksi salassapitosäännösten (esim. liikesalaisuus) osalta voivat yksittäistapauksissa vaikuttaa merkittävästi yksityisten oikeusasemaan ja johtaa rangaistukseen salassapitorikoksesta ja -rikkomuksesta. HE-luonnos lisäisi lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaativuutta, mutta valtiolla ei kuitenkaan olisi osoittaa organisaatioille lisäresursseja julkisuuslakiasioiden hoitamiseen eikä julkisoikeudellisten yhdistysten tietopyyntöasioiden hoitamista pääsääntöisesti ole mahdollista siirtää valtion viranomaiselle. Hyvä hallinto ei taas toteudu, jos yhteisöissä ei ole riittävää osaamista julkisuuslakiasioiden hoitamiseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa tuntuu yllättävältä, että tällainen muutos voitaisiin tehdä yleislakiin ilman, että olisi arvioitu, mitä organisaatioita muutokset koskevat ja millaiset valmiudet niillä on uuden tehtävän hoitamiseen. Työryhmätyöskentelyn aikana olisi ollut hyvä tarkastella muun muassa julkisoikeudellisia yhdistyksiä, niiden tehtäviä, tehtävien erityispiirteitä ja rahoitusta kokonaisuutena.

Mietinnössä tarkastellaan lyhyesti vakuutus- ja eläkealan erityispiirteitä. Tarkastelu on tehty julkisoikeudellisin painotuksin. Mietinnössä ei tarkastella toiminnan yksityisoikeudellisia tai EU-oikeudellisia piirteitä tarkemmin. Eläkevarojen sijoittaminen on yksityistä toimintaa. Työeläkemaksut eivät ole luonteeltaan veroja. Työeläkemaksuja ei myöskään makseta Suomessa valtiolle. Eläke- ja vakuutusalaan liittyy yksityisen ja julkisen toiminnan piirteitä eikä pidä mitenkään yksiselitteisenä, että eläke- ja vakuutusalan toimintaan pitäisi jatkossa soveltaa julkisuuslakia nykyistä laajemmin. Maa- ja metsätalousministeriön osalta asialla on liittynyt Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen toimintaan.

Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevat yhtiöt ja säätiöt sekä nykyinen julkisuuslaki ja mietintö

Mietinnön mukaan uutta lakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöiden yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytarsäätiöihin siltä osin, kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Tätä perustellaan sillä, etteivät hallinnon rakenteiden muuttuminen ja julkisyhteisöjen toimintojen organisointitapaa koskevat ratkaisut heikentäisi yleistä luottamusta julkishallinnon toimintaan tai sen toiminnan asianmukaisuuden valvonnan mahdollisuutta.

Työryhmän työn yhtenä keskeisenä tavoitteena oli julkisuuslain selkeyttäminen. Mielestäni sääntelyn kytkeminen siihen, onko kyse muusta kuin kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, ei ole selkeä vaihtoehto. Taloudellisen toiminnan käsite liittyy EU-oikeuteen eikä sen tulkinta ole aina ongelmaton. Tämän lisäksi soveltajan pitäisi vielä osata arvioida sitä, tapahtuuko toiminta kilpailluilla markkinoilla. Arvioni mukaan enemmistö julkisuuslain nykyisistä soveltajista ei ole tottunut työssään tarkastelemaan näitä kysymyksiä. Näen myös vieraana ajatuksen, että uutta julkisuuslakia sovellettaisiin tavaroiden tai palvelujen myyntiin siitä riippumatta, minkälainen markkinatilanne on kyseessä.

Julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville yhteisöille ja säätiöille annettaisiin julkinen hallintotehtävä, joka olisi julkisuuslain soveltaminen. Tällöin tulisi soveltaa muitakin hallinnon yleislakeja. Tämä on uudentyypinen lainsäädäntöratkaisu. Vaikuttaa siltä, että uuden lain soveltamisala kattaisi muutakin kuin hallinnoksi katsottavaa toimintaa. Siitä, mikä on julkista hallintoa tai hallintotoimintaa, voi olla erilaisia käsityksiä. Esimerkiksi in house -yhtiöiden toimintaa en pidä hallintotoimintana. Näen toiminnan yksityisoikeudellisena. In house -yhtiöiltä tehdyistä hankinnoista saa nykyisinkin jo tietoa ao. hankinnan tehneiltä viranomaisilta. Julkisuuslakitarkastelusta erillisenä kysymyksenä näen sen, minkä verran in house -yhtiöitä ylipäättään on tarpeen olla. Mahdollisia markkinoiden toimivuuteen liittyviä kysymyksiä ei pystytä ratkaisemaan julkisuuslain soveltamisella suoraan julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin, vaan kilpailuun liittyvällä tarkastelulla ja sen nojalla tehdyillä johtopäätöksillä.

Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä ei kuvata tarkemmin mietinnössä. Työryhmässä on käynyt ilmi, että kyseisten organisaatioiden koossa ja toiminnan luonteessa on eroja. Vaikuttaa siltä, että hyvin heterogeeniseen ryhmään organisaatioita olisi tarkoitus soveltaa samaa sääntelymallia. Kun säädösvalmisteluohjeiden valossa yleislaista poikkeamisen kynnys on korkea, epäilen, olisiko erityislainsäädännöllä lopulta mahdollista poiketa uudesta julkisuuslaista.

Mietinnössä mainitaan yhtenä toteuttamisvaihtoehtona, että julkisuuden toteutumista voitaisiin edistää sillä, että omistajaohjauksesta vastaavat viranomaiset huolehtisivat siitä, että niillä on monipuoliset tiedot yhtiöistä, jotta ne voisivat tehostaa omaa tiedotustaan ja muuta viestintää määräysvallassa olevien yhteisöiden tai säätiöiden toiminnasta. Mietinnössä todetaan, että sitä on osin suositeltu jo kuntalain uudistamista koskevassa lainvalmisteluaineistossa (HaVM 55/2014 vp). Mietinnön mukaan kyseinen vaihtoehtoinen toteuttamistapa ei kuitenkaan olisi yhtä tehokas julkisuusperiaatteen toteutumisen varmistamisessa kuin velvoittava lainsäädäntö. Viimeksi mainittua toteuttamisvaihtoehtoa tarkasteltiin vasta työryhmän toimikauden loppuvaiheessa. Mielestäni tietojen saaminen omistajaohjauksen kautta olisi ensisijainen ja oikeasuhtaisempi toteuttamisvaihto

julkisuuden lisäämiseksi. Säädösvalmistelussa tulee sovittaa yhteen erilaisia intressejä. Tässä tapauksessa kyse olisi ainakin julkisuuden ja omistajaohjauksen intressien yhteensovittamisesta. Mietinnön ehdotus vaikuttaisi painottavan lähes yksinomaan julkisuusintressiä.

Omistajaohjaukseen osallistuvat ministeriöt sekä alaryhmän kuultavana olleet tai asiasta vuonna 2019 lausuneet yhtiöt ovat suhtautuneet lähtökohtaisesti pidättyvästi julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen julkisyhteisön omistuksessa tai määräysvallassa oleviin yhtiöihin. Tämä todetaan myös mietinnössä.

Säädösvalmistelun aikatauluista ja siirtymäajoista sekä sääntelyn taannehtivuudesta

En siis kannata mietinnön ehdotusta julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Siltä varalta, että asia etenee jatkovalmisteluun, kiinnitän huomiota kahteen asiaan eli siirtymäaikoihin ja sääntelyn taannehtivuuteen.

Yleislainsäädännön valmistelu vie vuosia. Työryhmä ehdottaa vain vuoden siirtymäaikaa julkista hallintotehtävää hoitaville organisaatioille. Jos julkista hallintotehtävää hoitavien organisaatioiden osalta on tarpeen poiketa yleislaista, kyseinen säädösvalmisteluhanke eduskuntakäsittelyineen tulisi toteuttaa vuoden sisällä. Säädöshanketta on mahdoton toteuttaa niin lyhyessä ajassa säädösvalmisteluohjeiden mukaisesti. Mainitsen tässä yhteydessä vertailukohtana tiedonhallintalain siirtymäajat, joita vielä eduskuntakäsittelyn aikana pidennettiin (ks. HaVM 38/2018 vp). Laissa oli useita siirtymäaikoja, joista pisin oli 48 kuukautta. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevan uuden pykälän osalta pidän sopivana noin kolmen vuoden siirtymäaikaa.

Edellä mainitun vuoden siirtymäajan jälkeen uutta lakia sovellettaisiin julkisia hallintotehtäviä hoitavissa organisaatioissa niihinkin asiakirjoihin, jotka on laadittu ennen lain voimaantuloa ja jotka eivät tuolloin kuuluneet julkisuussääntelyn piiriin sen vuoksi, että tehtävän hoitamiseen ei liittynyt julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien organisaatioiden asiakirjoihin uutta lakia sovellettaisiin myös vuoden siirtymäajan jälkeen, mutta sääntely ei tältä osin olisi taannehtivaa. En pidä asianmukaisena sitä, että osaan julkista hallintotehtävää hoitavista organisaatioista uutta sääntelyä sovellettaisiin tällä tavoin taannehtivasti.

Lopuksi

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan ei sisälly nimenomaisia julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen liittyviä mainintoja. Hallitusohjelmassa on yleisluonteinen maininta muun muassa avoimen hallinnon edistämisestä, mutta en katso sen tarkoittavan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista nykyisestä. Hallitusohjelmassa viitataan omistajapolitiittisen periaatepäätöksen tarkistamiseen. Siinä yhteydessä mahdollisesti linjataan jotain avoimuudesta. Haluan kiinnittää huomiota siihen, että hallitusohjelman mukaan

hallitus keventää yritysten hallinnollista taakkaa. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskeva sääntely kuitenkin lisää esimerkiksi eläke- ja vakuutusyhtiöiden taakkaa ja tuo tietyiltä osin julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville yrityksille kokonaan uutta hallinnollista taakkaa.

Työryhmän pitkän toimikauden aikana turvallisuuspoliittinen tilanne on selkeästi muuttunut. Sisäministeriö on vuonna 2021 oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa todennut, että "[j]ulkisuuslakiin tehtävien muutosten valmistelussa tuleekin tehdä ja hallituksen esitykseen sisältyä vaikutusarvio myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta" (VN/27452/2020-SM-70). Tällainen arvio olisi ollut tarpeen tehdä avoimuuden lisäämistä koskevien ehdotusten osalta. Riskejä voi liittyä niin henkilöiden kotiosoitteita koskevien tietojen aiempaa helpompaan saatavuuteen kuin julkisten ympäristötietojenkin saatavuuteen.

Julkisuuslain laajentamista koskevan kysymyksen näen paljolti poliittisena kysymyksenä, jonka ratkaiseminen kuuluu hallitukselle. Siinä tulee luonnollisesti ottaa huomioon muun muassa perustuslain ja EU-velvoitteiden asettamat puitteet päätöksenteolle.

27.10.2023

Kirsi Taipale

Lainsäädäntöneuvos

Maa- ja metsätalousministeriön edustaja työryhmässä

Piritta Poikonen

Eriävä mielipide

Tässä eriävässä mielipiteessä arvioidaan julkisuuslain uudistamista lakisääteisiä vakuutuslajeja hoitavien yksityisten vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden näkökulmasta.

Nykyinen soveltamisala on selkeä ja riittävä vakuutusyhtiöiden osalta

Julkisuuslakia sovelletaan vakuutusyhtiöihin silloin, kun ne käyttävät toiminnassaan julkista valtaa. Mietinnön sivulla 19 todetaan, että vakuutuslalla lakisääteisissä vakuutuksissa julkisen hallintotehtävän pääsisältö liittyy vakuutuskorvauksia ja vakuuttamista koskevaan päätöksentekoon ja muu toiminta jää vakuutusyhtiöissä julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Muissa EU-maissa mitään osaa yksityisten vakuutusyhtiöiden toiminnasta ei katsota viranomaistoimintaan rinnastuvaksi.

Sellainen päätöksenteko, joka on Suomessa alettu katsoa viranomaistoimintaan rinnastuvaksi, on vain yksi osa yksityisten, kilpailluilla markkinoilla toimivien vakuutusyhtiöiden toimintaa. Ne tehtävät, joissa vakuutusyhtiön on katsottu käyttävän julkista valtaa, ovat

nykyään varsin selkeästi erotettavissa vakuutusyhtiön muusta tekemisestä. Siksi nykyinen soveltamisalan määritelmä (julkisen vallan käyttäminen) on huomattavasti selkeärajaisempi verrattuna työryhmän mietinnössä ehdotettuun malliin, jossa soveltamisalan määritelmäksi tulisi julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Vahinkovakuutusyhtiöissä hoidetaan tyypillisesti lakisääteisiä ja vapaaehtoisia vakuutuksia, kuten esimerkiksi lakisääteistä liikennevakuuttamista ja vapaaehtoista ajoneuvovakuutusta. Monet yhtiön toiminnot palvelevat useita vakuutuslajeja. Ehdotettu muutos johtaisi tulkinnallisen epäselvyyden lisääntymiseen, mikä on ristiriidassa ehdotuksen tavoitteen kanssa luoda nykyistä selkeämpi ja toimivampi julkisuuslaki. Nykytila tulisikin säilyttää.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan, muutosta ei tulisi ulottaa vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöihin. Tämä tulisi toteuttaa julkisuuslakiin tai vakuutuslainsäädäntöön otettavalla poikkeussäännöksellä.

Epäselvän sääntelyn seurauksista

Mietinnössä todetaan julkisen hallintotehtävän käsitteeseen liittyvästä tulkinnanvaraisuudesta johtuva vaikutusten arvioinnin vaikeus sekä se, että joissain tilanteissa voi olla haastavaa määrittää täsmällisesti sitä, miltä osin toiminta on osa julkisen hallintotehtävän hoitamista. *Lainsäätäjällä tulisi kuitenkin olla sääntelyn kohteesta paljon selkeämpi käsitys.* Lisäksi työryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän olisi pitänyt kiinnittää huomiota käytännön soveltamisen haasteisiin. Tätä työryhmälle asetettua tehtävää ei täytyä se, että toiminnan tunnistaminen julkiseksi hallintotehtäväksi vain tyydytään toteamaan haastavaksi.

Mikäli julkisuuslain soveltamisalan raja muuttuu entistä epäselvemmäksi, vaarana on, että soveltamisalan rajat selviävät tapaus tapaukselta vasta tuomioistuinprosessien kautta. Tämä oikeudellinen epävarmuus olisi hyvin ongelmallista vakuutusyhtiöille ja aiheuttaisi lisäkustannuksia.

Mietinnön sivulla 21 esitetään, että julkisuuslain soveltaminen olisi oikeasuhtaista, koska lakia ei sovellettaisi vakuutusyhtiön muuhun toimintaan kuin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Todellisuudessa olisi kuitenkin juridisesti epäselvää, mikä kaikki vakuutusyhtiön toiminta katsottaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.

Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä lain sisällön tulisi selvittää ensisijaisesti kirjoitetusta laista eikä vasta tuomioistuinten tai laillisuusvalvojien ratkaisusta. Koska julkisuuslailla asetetaan oikeudellisia velvollisuuksia sen soveltamisalaan kuuluville, on näille toimijoille oltava jo lain voimaantullessa selvää, miltä osin laki koskee niitä.

Mietinnössä ei ole otettu kantaa myöskään vakuutusyhtiölain mukaisen salassapitovelvollisuuden ja julkisuuslain mahdollisen kollision ratkaisemiseen. Näin merkittävän asian jättäminen oikeuskäytännön varaan ei ole hyvää lainsäädäntöä.

Julkisen hallintotehtävän hoitajia ei tiedetä eikä poikkeussäännösten tarvetta ole arvioitu

Työryhmän olisi tullut selvittää perusteellisemmin julkisen hallintotehtävän hoitajien laajaa kirjoa eri hallinnonaloilla sekä arvioida julkisuuslain soveltamisen käytännön vaikutuksia ja sallia joidenkin toimija- tai tehtävätyyppien osalta nykyinen soveltamisala eli julkisen vallan käyttö. Nyt tähän luokittelutyöhön ei ryhdytty, vaikka työryhmän jäsenet toimittivat oikeusministeriölle tietoja omien alojensa julkisen hallintotehtävän hoitajista. Mietinnössä tyydytään vain toteamaan, että ”täydellistä tarkastelua sääntelyn vaikutuksista erilaisten julkisten hallintotehtävien osalta on mahdollista tehdä ottaen huomioon muun muassa tehtävien heterogeenisuus ja tehtäviä hoitavien organisaatioiden erilaisuus”. Täydellisen sijaan karkeampikin tarkastelu olisi riittänyt.

Myös lainsäädäntövaihtoehtojen punninta jäi työryhmän työssä puutteelliseksi, ja ainoastaan soveltamisalan laajentamismahdollisuutta pidettiin esillä työryhmän mietinnön luonnoksissa.

Työryhmän toimeksiannon mukaan kokonaisuuden arvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon myös vaihtoehtoisia avoimuuden edistämisen keinoja. Näin ei tehty, vaikka esimerkiksi laki työeläkevakuutusyhtiöistä sisältää jo useita avoimuussäännöksiä ja sisäpiirisääntely koskee kaikkia yhtiöitä. Lisäksi vakuutusyhtiöiden myös ei-julkiset asiat kuuluvat Finanssivalvonnan säännöllisen valvonnan piiriin.

Vakuutusyhtiöt toimivat kilpailuilla markkinoilla

Julkisen hallintotehtävän hoitajien kohdalla ei ole rajattu julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle tilanteita, joissa ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Syyksi tähän on työryhmässä ilmoitettu se, ettei julkiseen hallintotehtävään liity samanlaista elinkeinovapautteen liittyvää näkökulmaa kuin mitä ns. määräsvaltakriteerin (5 § 1 mom. 2 kohta) mukaan soveltamisalan piiriin tulevilla toimijoilla on. *Vakuutusyhtiöt kuitenkin mitä suurimmassa määrin harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.* Asian sivuuttaminen kertoo siitä, ettei työryhmän työssä ole tunnustettu julkisuuslain ja koko julkisen hallintotehtävän käsitteen epäsopivuutta yksityisten vakuutusyhtiöiden toimintaan. Tarkastelu on ollut pääasiassa julkisoikeuslähtöistä, jolloin yksityisten vakuutusyhtiöiden tilannetta ei ole työryhmän työn aikana riittävästi selvitetty.

Laaja julkisuusperiaatteen toteuttaminen voi myös olla ristiriidassa kilpailuoikeuden kanssa, eikä tähän kollisiotilanteeseen ole esitetty mietinnössä ratkaisua. Jos esimerkiksi yksityisten vakuutusyhtiöiden hankinnat ja rekrytoinnit tulisivat muutoksen myötä julkisiksi, avaisi se kilpailijoille pääsyn toistensa tietoihin tavalla, joka vääristäisi kilpailua. Myös työvoiman saanti vaikeutuisi.

EU-sääntelyn asemaa ei ole ymmärretty oikein

Työryhmän työssä ei ole riittävällä tavalla tunnistettu vahinkovakuutusyhtiöiden oikeutta harjoittaa liiketoimintaansa normaalein yksityisoikeudellisin reunaehdoin ja samalta viivalta eurooppalaisten kilpailijoidensa kanssa. Sisämarkkina-asetelman tarkastelu on jäänyt teoreettiseksi eikä julkisuuslain todellista tehostomuutta Suomeen muualta ETA-alueelta vakuutuksia tarjoavien toimijoiden osalta ole tunnistettu. Esimerkiksi se, että yksityisiä vakuutusyhtiöitä koskevassa EU:n sääntelyssä ei ole säädetty eikä koskaan tullakaan säätämään Suomen viranomaistoiminnan julkisuusperiaatteen kaltaisesti asiakirjajulkisuudesta, on luonnollista, koska kysymys on elinkeinotoiminnan sääntelystä. Tämä näennäinen aukko EU:n sääntelyssä ei tarkoita sitä, että kansallisvaltio voisi vapaasti ulottaa viranomaissääntelyn koskemaan yksityistä vahinkovakuutustoimintaa, kuten mietinnössä virheellisesti oletetaan.

EU-sääntelyssä vakuutustoiminta, myös ns. lakisääteiset vakuutukset, on yksityistä vakuutustoimintaa, eikä suomalainen lainsäätäjät voi todellisuudessa tehokkaasti ulottaa esim. julkisuuslakia, virkavastuuta tai muutakaan suomalaista viranomaissääntelyä ulkomaisen vakuutusyhtiön ulkomailla tapahtuvaan hallintointiin, kuten esimerkiksi ylimmän johdon rekrytointeihin tai liiketoiminnan päätöksentekoon. Käytännössä sääntelyn vaikutukset tulevat yksipuolisesti kohdistumaan vain suomalaisiin vakuutusyhtiöihin.

Viranomaissääntelyä sovitetään keinotekoisesti yksityiseen vakuutustoimintaan

On huomattava, että julkista hallintotehtävää ei ole annettu lailla vakuutusalan toimijoille eli lainsäätäjät ei ole nimenomaisesti lain tasolla katsonut, että vakuutustoiminnassa olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä. Mietinnössä todetaan, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee *pääsääntöisesti kuulua viranomaisille*, ja julkista hallintotehtävää koskevan sääntelyn tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkinen sektori ei kuitenkaan ole koskaan hoitanut yksityistä vakuutustoimintaa, vaan se on aina ollut yksityisten yhtiöiden hoitamaa. *Tehtävää ei ole koskaan lailla annettu vakuutusyhtiöille, koska kyse ei ole alun alkaenkaan ollut miltään osin viranomaistehtävästä.*

Lisäksi Suomi liittyi EU:hun pian sen jälkeen, kun ensimmäisiä tulkintoja vakuutustoiminnan viranomaisluonteesta oli alettu kehittää 1990-luvun alussa. Suomalainen tulkinta yksityisestä vakuutustoiminnasta osittain julkisena hallintotehtävänä onkin asettunut ilmeiseen ristiriitaan EU:n sisämarkkinasääntelyn kanssa.

Lakisääteisten vakuutusten rahoituskin on yksityistä perustuen yksityisiin vakuutusmaksuihin. Myös työeläkemaksut ovat vakuutusmaksuja eivätkä veroja. Työeläkevakuutusmaksujen saajana on yksityisoikeudellinen eläkelaitos, eikä maksu mene välillisestikään valtiolle, ja vakuutettuina ovat yksityisen sektorin työntekijät ja vakuutuksenottajina ovat yksityiset työnantajat. Työeläkevakuutusmaksulla on selvä vakuutusperiaatteen mukainen yhteys työntekijälle aikanaan maksettavaan eläkkeeseen. Oikeus työeläkkeeseen ansaitaan palvelussuhteen kestäessä, joten tällä tavoin ansaittava, mutta vasta myöhemmin maksettava etuus on työsuorituksen vastikkeen osa. Vakuutusmaksuista ja niiden sijoittamisesta kertyvät yksityisen sektorin eläkerahastot eivät ole julkisia varoja. Toiminnan yksityisoikeudellinen luonne on siis tältäkin osin selvä.

Soveltamisalan laajentamiselle ei ole esitetty oikeudellisia perusteita

Työryhmän mietinnössä on laajentamisen yhdeksi perusteluksi esitetty tavoite hallinnon yleislakien soveltamisalojen yhtenäisyyden saavuttamisesta. Työryhmän mietinnössä viroksuttu yleislakien ”soveltamisalan epäyhtenäinen kokonaisuus” johtuu kuitenkin vallitsevasta todellisuudesta eli julkisen hallintotehtävän hoitajien laajasta kirjosta, joten tämä soveltamisalojen epäyhtenäisyys on perusteltua. Perustuslakikaaan ei edellytä julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen vallan käyttämisestä julkiseen hallintotehtävään.

Nykyinen julkisen vallan käyttöön sidottu soveltamisala on riittävä ja selkeä monien toimijoiden, kuten esimerkiksi vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden sekä muiden yksityisen sektorin eläkeoimijoiden (ETK, Mela, eläkesäätiöt ja -kassat, Merimieseläkekassa) kohdalla.

Julkisuuslain uudistamista ei myöskään ole nykyisessä hallitusohjelmassa (Orpo 20.6.2023). *Nyt ehdotettu laajennus on pikemminkin vastoin hallitusohjelman yleiskirjauksia, joiden mukaan hallitus sitoutuu siihen, ettei yritysten hallinnollinen taakka kasva. Vahinkovakuutusyhtiöiden osalta kysymys on myös EU-sääntelyn yli menevästä kansallisestä lisäsääntelystä, jota hallitusohjelman mukaan pitäisi pikemminkin purkaa kuin lisätä.*

Takautuva soveltaminen

Mikäli soveltamisala laajenisi julkisen hallintotehtävän hoitajilla, laajentuminen ei saisi tulla voimaan takautuvasti. Julkisen hallintotehtävän hoitajiin pätevät takautuvan soveltamisen osalta samat perusteet kuin ehdotetun lain 5 § 1 momentin 2 kohdan mukaisilla toimijoilla.

31.10.2023

Piritta Poikonen

Finanssiala ry

Liite 2. Lausumat

Tiina Mantere

Lausuma

Jätän sisäministeriön edustajana lausuman julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietintöön seuraavasti:

1. Suhde hallitusohjelmaan ja muuttuneen turvallisuusympäristön vaikutukset

Mietintö on valmisteltu työryhmässä, jonka oikeusministeriö asetti edellisellä hallituskaudella 22.1.2021 valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Asettamisen taustalla oli pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma, jonka mukaan hallituskaudella oli arvioitava julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskemaan julkisen sektorin omistamia tai määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskaudella oli selvitettävä myös tarve ajantasaistaa julkisuuslaki koskemaan asiakirjakokohtaisuuden lisäksi tietoa laajemmin. Lisäksi oli selvitettävä mahdollisuudet nykyistä selkeämpiin seuraamuksiin julkisuuslain rikkomisesta ja vahvistettava julkisuuslain noudattamista tiukentamalla viranomaisten velvollisuutta julkisuuslain ja sitä koskevan oikeuskäytännön julkisuusmyönteiseen noudattamiseen.

Hankkeen asettamispäätöstä ja tehtävänantoa ei päivitetty hallituskauden vaihtuessa. Työryhmä on kuitenkin jatkanut työtään kolmen kokouksen ajan pääministeri Petteri Orpon hallituskaudella. Nykyiseen hallitusohjelmaan viitataan eräissä mietinnön kohdissa, esimerkiksi yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa osiossa, jossa käsitellään lyhyesti turvallisuusvaikutusten arviointia. Mietinnössä nostetaan esiin, että Suomen turvallisuusympäristöön on kohdistunut viime aikoina perustavanlaatuisia muutoksia, jonka vuoksi erilaisia turvallisuusvaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää mietinnöstä saatavan palautteen perusteella. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallituskauden alussa laaditaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sekä puolustusselonteko. Näiden selontekojen toimintaympäristökuvaukset voidaan mietinnön mukaan ottaa huomioon turvallisuusvaikutusten arvioinnissa.

Kuten mietinnössä nostetaan esiin, turvallisuusvaikutuksia on tarpeen arvioida laajemmin jatkovalmistelussa muun muassa mainittujen selontekojen valossa. Tarve turvallisuusvaikutusten arviointiin on kuitenkin mietinnössä kytketty erityisesti julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen ja salassapitosäännöksiin, joiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät kuuluneet työryhmän tehtävänantoon. Sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta on ilmeistä, että salassapitosäännösten lisäksi myös muilla julkisuuslain säännöksillä on vaikutuksia turvallisuuteen.

Turvallisuuden kannalta merkittävänä voidaan pitää esimerkiksi sääntelyä, jota sovelletaan viranomaisten asiakirjoihin sisältyvien virkamiesten kotiosoitteiden luovuttamiseen. Mietinnössä on huomioitu, että henkilötietojen väärinkäyttämiseen liittyvät riskit ovat kasvaneet voimassa olevan lain säätämisen jälkeen. Kieltäytyminen osoitteiden luovuttamisesta olisi kuitenkin mietinnössä valitun ratkaisun mukaisesti käytännössä mahdotonta tilanteissa, joissa tietoja pyydetään henkilökohtaiseen tarkoitukseen niin sanotun kotitalouspoikkeuksen nojalla - riippumatta siitä, onko tietopyynnön tekijä EU-alueelta vai sen ulkopuolelta.

Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ehdotetun julkisuuslain sääntely on nykyisen hallitusohjelman mukaista ja vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin. On keskeisen tärkeää, että ehdotetusta sääntelystä ei seuraa negatiivisia vaikutuksia turvallisuuteen. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten lisäksi arvioinnissa on huomioitava myös muut turvallisuusvaikutukset, kuten vaikutukset rikollisuuteen ja arjen turvallisuuteen, esimerkiksi tieto-, tila-, henkilö-, henkilöstö- ja työturvallisuuteen.

2. Rikosasioissa sovellettavien salassapitoperusteiden selkeyttäminen

Edellisellä hallituskaudella asetetun työryhmän tuli asettamis päätöksen mukaan työnsä alkuvaiheessa selvittää, miltä osin laillisuusvalvonnassa esiin nousseet kiireelliset muutostarpeet voidaan erottaa valmisteltavaksi erikseen muuta uudistamistyötä nopeammalla tahdilla. Työryhmä päätti, että rikosasioissa sovellettavien salassapitoperusteiden selkeyttämiseen liittyvä muutostarve valmistellaan erikseen kiireellisesti. Asiaa koskeva hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 273/2022 vp) annettiin eduskunnalle 18.11.2022. Esityksen tarkoituksena oli pyrkiä selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisätä kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. Esitys raukesi kuitenkin eduskunnassa keväällä 2023. Kyseiseen esitykseen liittyvät valmisteluasiakirjat ovat saatavissa valtioneuvoston hankeikkunassa (OM056:00/2022).

Uutta julkisuuslakia koskevassa työryhmän mietinnössä todetaan, että rikosasioissa sovellettavia salassapitoperusteita koskeva esitys on jo irtaantunut jatkovalmisteluun erillisenä muusta julkisuuslain ajantasaistamista koskevasta työryhmän työstä. Mietinnössä viitataan siihen, että rauenneen esityksen osalta on järjestetty erillinen lausuntokierros, eikä asiaa siksi käsitellä uudelleen tämän mietinnön yhteydessä tarkemmin.

Sisäministeriö on pitänyt rauenneen esityksen tavoitteisiin kuuluvaa salassapitosäännösten selkeyttämistä tärkeänä. Sisäministeriön mukaan esityksessä ehdotettu sääntely ei kuitenkaan ollut omiaan selkeyttämään esitutkinta-aineiston salassapitoon ja

julkisuuteen liittyviä epäselvyyksiä. Sisäministeriön lausunnoissa on lisäksi nostettu esiin, että ehdotettu sääntely olisi lisännyt esitutkintaviranomaisten työmäärää todennäköisesti merkittävästi.

Sisäministeriön hallinnonalan kannalta on olennaista, että edellisellä hallituskaudella valmisteltuun esitykseen sisältyneitä ehdotuksia arvioidaan uudelleen suhteessa nykyiseen hallitusohjelmaan ja turvallisuustilanteeseen. Arvioinnin kannalta merkittävää on muun muassa se, että pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallinnollisia menettelykäytäntöjä ja muuta poliisin byrokratiaa selvitetään ja vähennetään oikeusturvaa vaarantamatta. Rauenneen esityksen pohjalta mahdollisesti valmisteltavista julkisuuslain muutos ehdotuksista tulisi myös järjestää uusi lausuntokierros.

30.10.2023

Tiina Mantere, hallintolakimies

Kalle Tervo

Lausuma

Hyväksyn osaltani työryhmän työn lopputuloksen. Tuon kuitenkin näkemyksenäni esiin, että organisatorisen soveltamisalan laajentamisen vaikutukset vaatisivat vielä lisää selvyyttä. Työryhmällä saatavissa olevan tiedon perusteella on vaikea hahmottaa riittävällä tarkkuudella sitä toimijakenttää, joka tulisi sääntelyn piiriin ja toisaalta sitä, millaisia vaikutuksia sääntelyllä tulisi olemaan eri toimijoiden toimintaan. Erityisesti julkisen tahon määräysvaltaan liittyvän soveltamisalakriteerin osalta näen riskinä, että soveltamisala voisi laajeta myös epätarkoituksenmukaisella tavalla. Säädösvalmistelun jatkuessa on tärkeää arvioida laajemmin myös sitä, mikä vaikutus eri yhteisöiden toimintaan ja esimerkiksi kilpailuneutraaliteettiin on sillä, että julkisuuslakia sovellettaisiin johonkin osaan yhteisön toimintaa ja johonkin ei.

Nostan esimerkkinä esille Alko Oy:n, jonka toiminnan mietinnössä esitettävä malli toisi merkittävältä osin julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Alko Oy:n tehtävänä on alkoholijuomien vähittäismyynti, ja alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi yhtiöllä on osittainen yksinoikeus alkoholijuomien myyntiin. Yhtiön toiminnassa on kokonaisuudessaan kyse hyödykkeiden tarjoamisesta markkinoilla. Tällainen toiminta on lähtökohdiltaan kaukana julkisuusperiaatteen ydinalueesta. Työryhmän työssä pitkään esillä ollut hankintalain julkisoikeudellisen laitoksen käsitteeseen kytkeytyvä soveltamisalakriteeri olisikin rajannut Alko Oy:n toiminnan lain soveltamisalan ulkopuolelle. Alkoholilainsäädännön valmistelun yhteydessä ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi saattaa Alko Oy:n toimintaan julkisuuslain sääntelyn piiriin. Alkoholilakia koskevassa hallituksen esityksessä on katsottu, ettei Alko

Oy:n toiminnassa myöskään ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Myöskään esimerkiksi Ruotsissa Systembolag Ab:n toimintaan ei sovelleta viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaa sääntelyä.

Osa Alko Oy:n toiminnasta on lakisääteiseen yksinoikeuteen perustuvaa, osa puolestaan puhtaasti toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Vaikka yhtiön toiminta tulisi julkisuuslain piiriin vain yksinoikeuteen perustuvan toiminnan osalta, voisi tämä aiheuttaa haittaa Alkon toiminnalle kilpailulla markkinalla ja siten olla omiaan vääristämään kilpailuasetelmaa. Julkisuuslain sääntelyn piiriin siirtymisestä koitua hallinnollinen taakka voisi yhtiön kohdalla muodostua hyvinkin merkittäväksi. Sääntely olisi myös omiaan aiheuttamaan vaikeita käytännön tulkintaongelmia, koska yhtiön toiminnassa syntyy runsaasti sellaisia tietoja ja asiakirjoja, jotka liittyvät sekä yksinoikeustoimintaan että toimintaan kilpailulla markkinalla. Esimerkiksi yhtiön strategiset linjaukset ja päätökset, kuten vaikkapa kauppa- paikkoja koskevat ratkaisut, koskevat lähtökohtaisesti koko yhtiön toimintaa.

Mikäli soveltamisalaa koskeva ratkaisu säilyy jatkovalmistelussa nykyisessä muodossaan, on syytä selvittää tarve Alko Oy:tä koskevan poikkeuksen säätämiseksi alkoholilakiin.

31.10.2023

Kalle Tervo

Hallitusneuvos

Sosiaali- ja terveysministeriö

Kari Klemm

Lausuma

Jätän lausuman julkisuuslain ajantasaistamista käsitelleen työryhmän mietintöön julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevassa kysymyksessä seuraavasti.

Työryhmä ja alaryhmä ovat osaltaan arvioineet julkisuuslain soveltamisalan laajentamista.

Kannatan avoimuuden lisäämistä hallinnon yleislakien soveltamisessa, mutta työryhmän mietinnön ehdotusta varovaisempaa lähestymistapaa soveltamisalan laajentamiskysymyksen tavalla, jossa julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä julkisen vallan käytöstä kaikkeen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, mutta jossa valtion erityistehtäväyhtiöiden julkisuudesta säädettäisiin kussakin erityistehtäväyhtiölaissa.

31.10.2023

Kari Klemm

Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-005-5 (PDF)