



Tietosuojaan merkitys julkisuusperiaatteen toteuttamisessa

Juha Puranen

Opinnäytetyö, AMK

Huhtikuu 2023

Kauppa-, hallinto- ja oikeustieteet

Oikeustradenomi, liiketalouden tutkinto-ohjelma

Puranen, Juha

Tietosuojaan merkitys julkisuusperiaatteen toteuttamisessa

Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Huhtikuu 2023, 55 sivua.

Kauppa-, hallinto- ja oikeustieteet. Liiketalouden tutkinto-ohjelma. Opinnäytetyö AMK.

Julkaisun kieli: suomi

Julkaisulupa avoimessa verkossa: kyllä

Tiivistelmä

Viranomaistoiminnassa on koettu haasteita julkisuusperiaatteen toteuttamisessa yhdessä jatkuvasti kehittyvän tietosuojasääntelyn kanssa. Julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisessä suhteessa on koettu ongelmia erityisesti salassapitointressien ja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten soveltamisessa. Informaatio-oikeudellisen sääntelykokonaisuuden vaikeaselkoisuus ja tulkintaongelmat sekä perusoikeuksien yhteensovittaminen ovat asettaneet uudistamistarpeen voimassa olevalle julkisuussääntelylle. Tutkimuksessa tarkasteltiin julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan välistä suhdetta julkisuussääntelyn näkökulmasta. Tarkoituksena oli selvittää, kuinka yksityisyyden suoja rajoittaa julkisuusperiaatteen toteuttamista.

Tutkimus toteutettiin lainopillisena tutkimuksena. Teoreettinen viitekehys ja tutkimusaineisto muodostettiin tieteellisesti hyväksyttävien oikeuslähteiden ja virallislähteiden perusteella. Tutkimuksessa hyödynnettiin relevanttia ja ajantasaista oikeuskirjallisuutta, lainsäädäntöä ja lainvalmisteluaineistoja. Oikeustapauksia analysoitiin soveltuvin osin tutkimusongelman näkökulmasta. Oikeussäännösten tulkinnassa hyödynnettiin eri oikeuslähteitä oikeusteoreettisia tulkinta- ja punnintamenetelmiä soveltaen. Oikeuslähteiden ja ratkaisukäytännön kokonaisanalyysin perusteella muodostettiin johtopäätökset ja tutkimuskysymykseen kohdistuva tulkintakannanotto voimassa olevan oikeuden soveltamisesta.

Oikeuskäytännössä julkisuusarviointiin liittyvät tulkintaongelmat ovat kohdistuneet asiakirjan käsitteeseen ja tiedon luonteeseen. Julkisuusarvioinnissa ja salassapitosäännösten soveltamisessa on korostettu tapauskohtaista arviointia sekä intressipunnintaa yksityisyyden ja julkisuuden välillä. Oikeusperiaatteiden merkitystä on korostettu tapauksissa, joissa julkisuusarviointi on kohdistunut salassapitointressiin. Ehdottomien salassapitointressien kohdalla yksityisyyden suoja on pidetty julkisuusperusoikeutta vahvempana perusoikeutena. Osajulkisuuden on katsottu toteuttavan julkisuusperusoikeuden ja yksityisyyden suojan välistä suhdetta tasapainoisesti. Tietosuoja osana yksityisyyden suoja on huomioitu julkisuussääntelyssä yksityisyyden suoja koskevana salassapitoperusteina, jotka rajoittavat julkisuusperiaatteen toteuttamista. Yksityisyyden suojan piiriin kuuluvat salassapitoperusteet ovat ehdottomia salassapitosäännöksiä, jotka edellyttävät asiakirjakohtaista tiedon luonteen arviointia ja tulkintaa. Salassapito on suppeasti tulkittava poikkeus asiakirjajulkisuuteen, mikä osaltaan toteuttaa julkisuusperusoikeuden ja yksityisyyden suojan välistä tasapainoa.

Avainsanat (asiasanat)

julkinen hallinto, julkisuusperiaate, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, yksityisyyden suoja, tietosuoja, salassapitovelvollisuus, tiedonsaantioikeus

Muut tiedot (salassa pidettävät liitteet)

-

Puranen, Juha

The importance of data protection in the implementation of the principle of openness

Jyväskylä: JAMK University of Applied Sciences. April 2023, 55 pages.

Trade, Administration and Law. Degree Programme in Business Administration. Bachelor's thesis.

Permission for open access publication: Yes

Language of publication: Finnish

Abstract

Public authorities have encountered challenges implementing the principle of openness in conjunction with the constantly evolving data protection regulation. Problems have been encountered in the relation between the publicity and protection of privacy, especially in the application of the regulations on the secrecy and protection of personal data. The lack of clarity and understanding about information law regulation and the coordination of fundamental rights have contributed to the need to reform the Act on the Openness of Government Activities. The study examines the relationship between the principle of openness and the protection of privacy against the publicity legislation. The purpose of the study was to find out how the protection of privacy limits the implementation of the principle of openness.

The research method of the study was juridical. The theoretical framework and research material of the study were based on scientifically acceptable legal sources and official sources. Relevant and up-to-date legal literature, legislation and preliminary material were used in the study. Legal cases were analysed from the point of view of the research problem. The analyses used legal research methods and legal interpretation. The conclusions of the study were based on the overall analysis of legal sources and legal praxis.

In the legal practice, problems relating to the legal assessment of publicity have been linked to the definition of the document and the nature of information. Legal judgement of publicity and application of the regulations on secrecy require case-by-case assessment and consideration of interests between privacy and publicity. The importance of legal principles has been emphasized in cases where the assessment has focused on the interests of secrecy. In cases of unconditional secrecy interests, privacy has been considered as a stronger fundamental right than the fundamental right of publicity. The relationship between the fundamental right of publicity and the protection of privacy have been balanced by partial publicity. Data protection as part of the protection of privacy has been considered in the regulation of publicity as a basis for secrecy, which restricts the implementation of the principle of openness. The protection of privacy as a basis for confidentiality and secrecy is an absolute regulation. Absolute regulations require the interpretation of the document and the assessment of the nature of the information. Secrecy regulations must be interpreted strictly as an exception to the principle of openness, which contributes to achieving a balance between the fundamental right of publicity and the protection of privacy.

Keywords/tags (subjects)

Public Administration, Principle of Openness, Act on the Openness of Government Activities, Protection of Privacy, Data Protection, Secrecy Obligation, Right of Access to Information

Miscellaneous (Confidential information)

-

Sisältö

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Johdanto | 5 |
| 1.1 | Tutkimuksen tausta ja tavoitteet | 5 |
| 1.2 | Tutkimuksen aihe ja tutkimusongelma | 7 |
| 1.3 | Tutkimuksen toteutus ja rakenne | 9 |
| 1.4 | Tutkimusmenetelmä | 10 |
| 1.4.1 | Tutkimuksen oikeusteoreettiset lähtökohdat | 10 |
| 1.4.2 | Oikeudelliset tulkinta- ja punnintaperiaatteet | 12 |
| 2 | Oikeudesta hyvään ja avoimeen hallintoon | 14 |
| 2.1 | Perus- ja ihmisoikeudet | 14 |
| 2.1.1 | Yksityisyyden suoja | 14 |
| 2.1.2 | Julkisuus perusoikeutena | 15 |
| 2.2 | Julkisuus- ja tietosuojasääntelyn systematiikka | 17 |
| 2.3 | Tietosuojaperiaatteet | 19 |
| 3 | Julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja tiedonsaantioikeus | 22 |
| 3.1 | Asiakirjajulkisuus | 22 |
| 3.2 | Oikeudesta saada tieto | 25 |
| 3.2.1 | Tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjasta | 25 |
| 3.2.2 | Oikeus saada henkilötieto viranomaisen henkilörekisteristä | 29 |
| 4 | Julkisuusperiaatteen rajoittaminen | 31 |
| 4.1 | Asiakirjasalaisuus | 31 |
| 4.2 | Salassapitoperusteet | 33 |
| 4.3 | Yksityiselämää ja yksityisyyttä suojaavat salassapitoperusteet | 35 |
| 4.3.1 | Taloudellinen asema | 36 |
| 4.3.2 | Sosiaali- ja terveydenhuolto | 39 |
| 4.3.3 | Henkilökohtainen arviointi | 41 |
| 4.3.4 | Yksityiselämä ja henkilökohtaiset olot | 43 |
| 5 | Yhteenveto | 47 |
| 5.1 | Tutkimustulokset, johtopäätökset ja pohdinta | 47 |
| 5.2 | Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys | 53 |
| | Lähteet | 55 |

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Tiedolla on tärkeä merkitys yhteiskunnassa. Yhteiskunnallinen kehitys edellyttää tiedon avoimuutta ja hyödynnettävyyttä. Sananvapauden tavoitteena on edistää julkisuutta ja tiedon välittämistä. Sen sijaan sananvapautta ja julkisuutta rajoittavan yksityisyyden suojan intressinä on suojata tietoa ja rajoittaa tiedonsaantia. Kehitys kuitenkin aina muokkaa ympäristöä ja olosuhteita. Näin voidaan katsoa tapahtuneen myös tiedon osalta. Tiedon merkitys ja olemus ovat muuttuneet merkittävästi viime vuosikymmenien aikana. Sähköinen tieto ja tiedonvälityksen tavat ovat kehittyneet siinä määrin, että ne ovat asettaneet uudenlaisia haasteita ja vaatimuksia niin tietoon suhtautumisen kuin tietoon kohdistuvan käsittelyn kannalta. Kehityksen myötä tiedon avoimuuteen ja suojaamiseen kohdistuvat tavoitteet ja vaatimukset edellyttävät osakseen myös oikeasuhtaista ja ajanmukaista oikeudellista sääntelyä.

Tutkimuksen taustalla vaikuttaa oikeusministeriön asettama julkisuuslain uudistamista koskeva säädösvalmistelu. Hankkeen tavoitteena on uudistaa voimassa olevaa julkisuussääntelyä vastaamaan nyky-yhteiskunnan vaatimuksia sekä edistää yhteiskunnan avoimuutta (OM083:00/2020). Lain ajantasaistamista koskevassa asettamispäätöksessä hanketta on perusteltu eri tyyppisillä lain-säädännön kehittämisen ja selkeyttämistarpeilla. Asettamispäätöksessä todetaan, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen on EU:n yleisen tietosuojasetuksen voimaan tultua koettu haastavaksi etenkin viranomaisten toiminnan julkisuuden ja henkilötietojen suojaamista koskevien säännösten soveltamisen osalta. Tietosuojan korostunut asema on aiheuttanut tarpeen selvittää julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta ja tasapainoa. (VN/27452/2020.) Oikeusministeriön tuottamien kyselyiden perusteella erityisesti media-alan toimijat ovat kritisoineet viranomaisten lain tuntemusta ja toimintaa julkisuusperiaatteen toteuttamista koskevissa asioissa (Honkonen 2021). Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää ja Itä-Suomen yliopiston julkisoikeuden professori Tomi Voutilainen ovat ottaneet kantaa julkisuuslain toteutumiseen ja sitä koskevaan uudistamishankkeeseen. Asiantuntijat ovat yhtä mieltä siitä, että julkisuuslakia tulisi uudistaa. Mäenpää painottaa, että säädösvalmistelussa olisi syytä korostaa sähköisessä muodossa olevan tiedon merkitystä. (Lehtonen 2020.) Myös eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa julkisuussääntelyn uudistamistarpeeseen ja todennut ongelmia julkisuuden ja yksityi-

syyden suojan tulkinnassa sekä julkisuusperiaatteen ja erilaisten salassapitointressien yhteensovittamisessa (EOAK/579/2020). Perustuslakivaliokunta on painottanut yksityiselämän ja henkilötietojen suojan suhteuttamisen merkitystä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Asiakirjajulkisuuden ja yksityisyyden suojan välisessä suhteessa arkaluonteisten tietojen salassapitoa on pidettävä perustuslain tasolla välttämättömänä, sillä yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole muihin perusoikeuksiin nähden etusijaa. Näin ollen perusoikeussäännösten välinen punninta ja yhteensovittaminen korostuvat erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välisessä suhteessa. Toisaalta yksityiselämän ja henkilötietojen suojan suhde toisiin perusoikeuksiin konkretisoituu vasta yksittäistapauksissa. Perusoikeuskytkentäisen sääntelyn ongelmallisuutta korostaa osaltaan tietosuojasääntelyn vaikeaselkoisuus. Julkisuuslakia soveltava viranomaislain on sidottu hallintolain mukaisiin menettelysäännöksiin ja hallinnon oikeusperiaatteisiin. (PeVL 14/2018, 8-16.) Salassapidon poikkeusluonne suhteessa julkisuuteen ilmeneekin jo lakitekstissä siten, että julkisuuslain salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti (PeVL 43/1998, 3).

Korkeimman hallinto-oikeuden selvityksen mukaan merkittävä osa hallinto-oikeuteen saapuneiden tietopyyntöjen kohteina olevista asiakirjoista sisältävät salassa pidettävää tietoa. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että viranomaisen on tarkistettava kaikki pyydettyt asiakirjat salassa pidettävien tietojen osalta asiakirjapyyntöjen laajuudesta riippumatta. Tietopyyntöjen määrän jatkuva lisääntyminen sekä julkisuuslain salassapitosäännökset yhdessä menettelysäännösten kanssa vaikuttavat julkisuusperiaatteen lainmukaisen toteuttamisen lisäksi muiden perusoikeuksien toteutumiseen. (EOA/5372/4/15.) Neuvonen (2017) on myös todennut, että henkilötietojen suojan merkitys on kasvanut olennaisesti yksityisyyden suojan muuttuessa yhä vahvemaksi ihmis- ja perusoikeudeksi. Asiakirjan käsite ja tiedonantamistavat ovat tietyiltä osin ajastaan jäljessä. Julkisen vallan yksityistäminen on kohdistanut tarkastelupaineita erityisesti viranomaisen asiakirjan käsitteeseen. Neuvosen mukaan salassapitonormeja tulisi yksinkertaistaa, jotta niiden tulkinta ja soveltaminen olisi helpommin ymmärrettävissä sekä lain soveltajien että tietoa pyytävien keskuudessa. (Neuvonen 2017, 164-168.)

Julkisuuslain ajantasaistamista koskevan hankkeen tavoitteet koskevat lainsäädännön uudistamista ja selkeyttämistä. Tässä tutkimuksessa tavoitteet kohdistuvat sen sijaan julkisuussääntelyn tarkasteluun ja voimassa olevan oikeuden tulkintaan. Säädöshanke osoittaa, että lainopilliselle tut-

kimukselle on tarvetta lainsoveltajan eli julkisuuslakia soveltavan viranomaisen näkökulmasta. Tutkimuksessa käsitellään julkisuussäätelyn ja yksityisyyden suojan välistä suhdetta julkisuuslain soveltamisen näkökulmasta. Oikeuslähteisiin perustuva ja yleisesti hyväksyttävä, oikeudellista tulkintaa tuottava tutkimus palvelee ja hyödyttää erityisesti lainsoveltajia.

1.2 Tutkimuksen aihe ja tutkimusongelma

Tutkimuksen aihe käsittelee tietosuojan merkitystä julkisuusperiaatteen toteuttamisessa. Aihe on rajattu koskemaan julkis- ja hallinto-oikeuteen kuuluvaa julkisuusperiaatetta sekä informaatio-oikeudellista ja EU-oikeuteen vahvasti kytkeytyvää tietosuojasäätelyä ja yksityisyyden suojaa. Tutkimuksen kohteena on viranomaisjulkisuus ja yksityisyyden suojaa koskeva sääntely. Viranomaisjulkisuutta sääntelee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki eli julkisuuslaki (JulkL 621/1999). Julkisuuslaki käsittelee yleislakina julkisuusperiaatteen perusteita perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi hallinnossa. Julkisuusperiaate on julkis- ja hallinto-oikeudellinen periaate, joka kuuluu osaksi hyvän hallinnon takeita. (Mäenpää 2020, 36-48.) Hallinnon toimintaa ja hyvän hallinnon toteuttamista sääntelevä yleislaki on hallintolaki (HL 434/2003). Hallintolaki koskettaa yleislakina kaikkia julkishallinnon viranomaisia sekä niitä yksityisiä toimijoita, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä (Kulla & Salminen 2021, 79-81). Keskeiset tietosuojaa koskevat säädökset ovat tietosuojalaki (L 1050/2018) ja EU:n yleinen tietosuoja-asetus (A 2016/679/EU). Tietosuojalakia sovelletaan yleislakina henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuojalla tarkoitetaan yleisesti henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamista henkilöiden yksityisyyden suojaamiseksi. (HE 9/2018 vp.) Aihe on ajankohtainen, koska julkisuuslain ajantasaisuus ei ole tasapainoisessa suhteessa jatkuvasti kehittyvään tietosuojalainsäädäntöön. Yhteiskunnallisen keskustelun perusteella julkisuusperiaatteen toteuttamista ja salassapitosäätelyä koskevat tulkintaongelmat aiheuttavat haasteita ja toisistaan poikkeavia menettelyjä viranomaisten toiminnassa. Taloudellisille toimijoille kohdennettujen kyselyiden perusteella julkisuusperiaatteen toteuttamisessa ja lain tulkinnassa on koettu epäselvyyttä ja puutteita. (OM083:00/2020.)

Aarnion (1989, 27-29) mukaan sääntelyn ja normien lisääntyminen haastavat oikeusjärjestyksen sisäistä johdonmukaisuutta ja systematiikkaa. Tutkimusongelma edellyttää tarkastelua eri oikeudenalojen näkökulmista, mikäli tutkimusongelma johtuu oikeusjärjestyksen epäselvyydestä (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2001, 9-10). Tutkimuksen taustalla olevaan ongelmaan liittyy sääntelyra-

kenteiden epäselvyyttä, jonka vuoksi tutkimusongelman selvittäminen edellyttää oikeusjärjestyksen systemaattista tarkastelua. Tutkimuksessa selvitetään julkisuus- ja tietosuojasääntelyn välistä systematiikkaa sekä esitetään julkisuuslain soveltamista koskevia tulkintakannanottoja. Kuten edellä todettu, salassapitosäännösten tulkintaongelmat ja harkintavallan käyttö ovat aiheuttaneet viranomaisissa merkittäviä eroja tietopyyntöihin vastaamisessa. Tästä syystä voimassa olevan normiston tulkintakannanotot hyödyttävät viranomaisia julkisuuslain soveltajina. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka tietosuojan ydinalueeseen kuuluva henkilötietojen suoja on huomioitu julkisuussääntelyssä, mistä voidaan johtaa seuraava tutkimuskysymys:

Kuinka julkisuuslain 24.1 §:n mukaiset yksityiselämän ja yksityisyyden suojaa koskevat salassapitoperusteet rajoittavat julkisuusperiaatteen mukaista asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeutta?

Viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen salassapito määräytyy julkisuuslain mukaan, jonka vuoksi tutkimuskysymys kohdistuu julkisuuslain salassapitosääntelyyn. Tutkimuksen avulla selvitetään, kuinka julkisuuslaissa on huomioitu yksityisyyden suojaa koskevat periaatteet ja millaiset yksityisyyden suojan piiriin kuuluvat tiedot ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä. Tutkimusongelmaa ja oikeuden sisältöä tarkastellaan lainsoveltajan näkökulmasta. Salassapitosäännösten tulkinnassa hyödynnetään oikeudellisia tulkintaperiaatteita, oikeuslähteitä ja erityisesti oikeuskäytännön muodostamaa ratkaisuperustaa. Hallintotuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien muodostamia ratkaisuja analysoidaan julkisuuslain salassapitosäännösten näkökulmasta. Laajan oikeuskäytännön vuoksi oikeustapauksia käsitellään tutkimuksessa laaja-alaisesti ja soveltuvien osin eri asiayhteyksissä. Ratkaisukäytännön ja oikeustapausanalyysistä johdettavien tutkimustulosten avulla muodostetaan salassapitosäännöksiä koskevaa tulkintaa ja selvitetään, kuinka henkilötietojen suoja on huomioitu asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeutta koskevissa tapauksissa ja millaisin perustein julkisuuden ja yksityisyyden suojan välistä tasapainoa on oikeuskäytännössä voimassa olevan oikeuden perusteella arvioitu. Mäenpään (2010) mukaan lain tulkintaa ja soveltamista koskevan oikeuskäytännön muodostuminen on ollut odotettavissa jo julkisuuslain säätämisen yhteydessä. Julkisuuslakia koskevalla oikeuskäytännöllä onkin keskeinen merkitys hallinnon avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden arvioinnissa. (Mäenpää 2010, 102.)

1.3 Tutkimuksen toteutus ja rakenne

Tieteellisen tiedon ominaispiirteisiin kuuluu, että tiedon hankintamenetelmät ovat yleisesti tunnettuja, jolloin objektiivisesti hankittu uusi tieto rakentuu vanhan tiedon perustalle ollen vertailukelpoista aiempien tutkimusten kanssa (Metsämuuronen 2006, 23). Oikeustieteellisessä tutkimuksessa keskeisen tietolähteen muodostavat virallislähteet ja oikeuskirjallisuus (Husa ym. 2001, 25-28). Tässä tutkimuksessa virallislähteet muodostuvat voimassa olevasta julkisuus- ja tietosuojaääntelystä, lain esitöistä ja tuomioistuinratkaisuksista sekä aiheeseen liittyvästä oikeustieteellisestä kirjallisuudesta. Näin ollen tutkimuksessa käytettävät tulkintaperusteet muodostuvat juridisista perusteista. Tutkimuksessa hyödynnetään ajantasaisten ja tutkimusaiheen näkökulmasta relevanttien oikeuslähteiden lisäksi soveltuvin osin julkishallinnon tuottamia toissijaisia aineistoja, kuten oikeusministeriön tuottamia julkisuuslain uudistamishanketta koskevia aineistoja. Oikeuslähteiden ja erityisesti ratkaisukäytännön perusteella muodostetaan kokonaisanalyysi ja tutkimustulokset, joita hyödynnetään tutkimuksen johtopäätöksissä.

Tutkimuksen rakenne jakautuu pääasiallisesti julkisuusperiaatteeseen ja tietosuojaan. Toisessa luvussa tarkastellaan julkis- ja hallinto-oikeuden näkökulmasta tutkimusaiheen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ja oikeusperiaatteita sekä tutkimuskohteen systematiikkaa. Tietosuoja tarkastellaan tietosuojaääntelyn ja yksityisyyden suojan näkökulmasta. Asiakirjajulkisuutta ja sen rajoittamista sekä salassapitosäännöksiä käsitellään tarkemmin omissa luvuissaan. Tutkimuksessa edetään siten johdonmukaisesti perusoikeustasolta kohti julkisuusperiaatetta rajoittaviin yksityisyyden suojaa koskeviin salassapitoperusteisiin. Oikeusjärjestyksen systematiikan ymmärtäminen ja tutkimuksen kohteena olevien säädösten sijoittuminen osana voimassa olevaa oikeutta edellyttävät kokonaisvaltaista oikeusjärjestyksen tarkastelua. Tällöin julkisuuden ja yksityisyyden välistä tasapainoa ja rajanvetoa on mahdollista tulkita riittävän laaja-alaisesti ja tieteellisesti hyväksyttävällä tavalla.

Tutkimuksen toteutus ja tavoitteet edellyttävät lainopillista lähestymistapaa. Tutkimuksessa tarkastellaan julkisuusperiaatteen keskeistä säädöstä eli julkisuuslakia ja siihen liittyvien säännösten tulkintaa. Keinänen ja Väätäsen (2016, 249-253) mukaan lainopillisen tutkimuksen keskeisenä tehtävänä on oikeussäännösten tulkinta ja systematisointi sekä voimassa olevan oikeuden selvittäminen. Lainopillisen tutkimuksen tulkintakannanotot ja johtopäätökset ovat tieteellisesti kontrolloituja hypoteeseja ja päätelmiä oikeusjärjestyksen sisällöstä (Aarnio 1989, 48-54). Siltalan (2012, 67)

mukaan lainoppi keskittyykin muista oikeustieteen osa-alueista poiketen oikeudellisen ajattelun jäsentämiseen. Lainopilla saadaan vastaus tässä tutkimuksessa esitettyyn tutkimusongelmaan eli siihen, kuinka voimassa olevaa julkisuus- ja salassapitosäätelyä tulisi tulkita. Näin ollen tutkimustyön tuloksena syntyy lainopillisin menetelmin toteutettu julkisuuslain tiedonsaantioikeutta ja salassapitoa koskeva oikeudellinen tulkintakannanotto. Lainopillista lähestymistapaa ja tutkimuksessa käytettäviä menetelmiä käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

1.4 Tutkimusmenetelmä

1.4.1 Tutkimuksen oikeusteoreettiset lähtökohdat

Oikeudellisen metodiopin ja oikeustieteen suuntauksista voidaan erottaa oikeuspositivismi ja oikeusrealismi. Hans Kelsenin ja H.L.A. Hartin oikeuspositivistinen näkemys korostaa lainsäätäjän ja voimassa olevan oikeuden merkitystä, jolloin säädetyn oikeuden perustana on lainsäätäjän tahto. (Siltala 2012, 32.) Oikeuslähteiden *prima facie* -velvoittavuuden perusteella lainsäädäntö on vahvasti velvoittava oikeuslähde (Aarnio 1989, 220-222). Siltalan (2012, 48) mukaan vahvasti veloittavat oikeuslähteet kytkevät voimassa olevan oikeuden lainsäädäntökeskeiseen oikeuspositivismiin. Tässä tutkimuksessa nojaututaan omassa oikeusyhteisössämme vahvasti vallitsevan oikeuspositivismin ajatusmalleihin. Tutkijanideologia määrittelee näkökulman oikeuden tutkimiseen, kuten voimassa olevan oikeuden ja oikeuskäytännön kriittisen arvioinnin yhteiskunnallisena tosiasiana eli oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuutena (Siltala 2012, 65-66). Tutkimuksen näkökulmaksi on valittu lainsoveltajan näkökulma, jolloin tutkijanideologia muodostuu sisäisestä näkökulmasta oikeuteen.

Lainopillinen tutkimus ja lain soveltaminen luovat ja kehittävät oikeutta yhdessä lainsäätäjän kanssa. Aleksander Peczenikin teoriaan pohjautuvaa oikeuden ja kohtuuden välistä tasapainottelua voidaan rinnastaa ennustettavuutta ja oikeudenmukaisuutta koskevaan erotteluun. Myös Aarnio viittaa siihen, että oikeudellinen ratkaisu ja oikeus ovat kirjoitetun lain ja kohtuuden välistä tasapainottelua, jolloin kyse on lain soveltamisesta yleisesti hyväksyttävissä olevalla tavalla. (Aarnio 1989, 15-21.) Lainsoveltajat ja lainopin harjoittajat tulkitsevat voimassa olevan oikeuden sisältöä, jolloin kiinnostuksen kohteena on lain tulkinta eli kuinka jokin tyypillinen tilanne on ratkaistavissa voimassa olevan oikeuden mukaisesti (Aarnio 1989, 29). Siltalan (2012, 49) mukaan Aarnion oi-

keusidealistiseen oikeuskäsitteeseen sisältyvä rationaalisen hyväksyttävyyden vaatimus poikkeaa-kin Kelsenin ja Hartin oikeuspositivistisesta näkemyksestä siltä osin, että oikeuden muodolliseen voimassaoloon yhdistyy yhteisöllinen hyväksyttävyyys. Suomalaisessa oikeusyhteisössä on omak-suttu perinteinen peczenikiläis-aarniolainen oikeuslähdeoppi, jolla on keskeinen asema suomalai- sessa oikeuskulttuurissa (Määttä & Paso 2019, 17). Muodollisesti säädetty oikeus on velvoittavaa, mikä ilmenee oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ja lainopissa erityisesti tavoitteellisen laintulkinnan ja lain esitöiden merkityksen korostumisena (Määttä & Paso 2019, 91-92). Legitimiteetti on keskeinen edellytys oikeudellisten ratkaisujen hyväksyttävyydelle, sillä yleinen luottamus ja lojaali- uus järjestelmää kohtaan oikeuttavat jokaisen muodollisesti oikein annetun säännöksen. Toisin sanoen sääntelyn kohteen hyväksyntä oikeuttaa säännön. Ratkaisujen hyväksyttävyyys ja yleinen luot- tamus edellyttävät julkista kontrollia ja legitimiisyysvalvontaa. (Aarnio 1989, 25-29.) Siten esimerkiksi julkisuusperiaatteella voidaan katsoa olevan vahva merkitys yleisen luottamuksen ja legitimiteetin kannalta.

Voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen kuuluu oikeusdogmatiikan eli lainopin tutkimus- alaan. Lainoppi on sääntötutkimusta, joka edellyttää voimassa olevaa oikeusjärjestystä, jonka lain- opillinen sisällön selvittäminen edellyttää oikeudellista tulkintaa. (Aarnio 1989, 47-48.) Aarniota (1989, 48) lainaten ”lainoppia voidaan luonnehtia oikeustieteen haaraksi, jonka tehtävänä on oi- keusnormien tulkinta ja niiden systematisointi”. Siltala (2001) määrittelee modernin lainopin oi- keustieteen osa-alueeksi, joka tulkitsee ja systematisoi voimassa olevaa oikeutta sekä esittää pe- rusteltuja tulkintakannanottoja vallitsevan oikeuslähdeopin ja tulkintateorioista johdettujen perusteiden mukaisesti. Lainopillisella tutkimuksella tarkoitetaan toisin sanoen *de lege lata* -tutki- musta, jonka keskeisenä tiedonintressinä ovat voimassa olevat oikeussäännöt. (Siltala 2001, 15- 24.) Perinteisellä lainopilla on keskeinen ja tärkeä asema eri oikeustieteellisten tutkimushaarojen ja erityisesti lainkäyttäjien keskuudessa (Alvesalo-Kuusi & Kumpula 2021, 35). Makkonen (1998, 2) kuvaa lainoppia positiivisoikeudelliseksi tutkimukseksi, jonka tarkoitus on viime kädessä lainsovel- tajien työn tukeminen. Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ei tosiasiallisesti ole mahdollista tuot- taakaan absoluuttisia rajaviivoja ratkaisujen suhteen, sillä oikeustapauksessa saattaa olla viitteitä useista erilaisista tyyppitapauksista (Makkonen 1998, 102-105). Tuomioistuin tuottaa oikeutettuja ratkaisuja, kun taas oikeustiede perusteltuja tulkintakannanottoja (Aarnio 2011, 43). Määttä ja Paso (2019, 5-7) nimittävät käytännöllistä lainoppia hyvän ja perustellun argumentaation tieteenksi, joka tuottaa normatiivisia tulkintasuosituksia lainsoveltajien tueksi. Tässä tutkimuksessa yhdistyvät siten perinteisen lainopillisen tutkimuksen näkökulmat sekä käytännöllisen lainopin ideologia.

1.4.2 Oikeudelliset tulkinta- ja punnintaperiaatteet

Tulkinnan muotona kielellinen tulkinta kohdistuu säännöksen tulkintaan. Oikeudellisten tekstien lähtökohtana on sanamuodon mukainen tulkinta, jolloin käsitteille annetaan tavanomaista merkitystä vastaava merkityssisältö. Historiallis-tavoitteellinen ja teleologinen tulkinta kiinnittävät huomiota lainsäätäjän tarkoitukseen ja sääntelyn tavoitteisiin. (Määttä & Paso 2019, 31-37.) Lakitekstien tulkinta voidaan perustaa Peczenikin tulkintakehien mukaisiin tulkintaperiaatteisiin (Aarnio 1989, 259). Oikeudellisessa tulkinnassa kielelliselle ilmaisulle voidaan antaa laajempi tai suppeampi merkityssisältö lauseen sanamuodonmukaiseen tulkintaan nähden. Erityisesti poikkeussääntöjä koskevien normien kohdalla noudetaan suppeaa tulkintaa. Laajan ja suppean tulkinnan tarkoituksena on antaa ilmaisulle yleiskielestä enemmän tai vähemmän poikkeava juridinen erityismerkitys. (Makkonen 1998, 131-132.) Oikeudellisen päättelyn ja tulkinnan muotona analogia merkitsee keskinäistä yhdenmukaisuutta kahden tapauksen välillä. Vastakohtaispäätelmä eli *e contrario* -päätelmä on analogian vastakohta, jossa suljetaan jokin asia pois säädöksen soveltamisalasta. Vastakohtaispäätelmää toteutetaan yleensä poikkeussäännösten tulkinnassa. (Aarnio 2011, 40-41.) Perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävää tulkintaa, jolloin etusija on ensisijaisesti annettava perustuslain säännökselle (Ojanen 2009, 57-59). Tutkimusongelmaan vastaaminen edellyttää tulkintaperiaatteiden mukaista oikeussääntöjen tulkintaa. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti julkisuuslain 24.1 §:n salassapitosäännöksiä, joten tulkinnassa on huomioitava poikkeussäännöksiä koskevat tulkintaperiaatteet. Säännösten tulkinnassa korostuvat kielellisen tulkinnan lisäksi teleologisen ja historiallis-tavoitteellisen tulkinnan muodot sekä perusoikeusmyönteinen laintulkinta. Oikeustapausten avulla selvitetään, kuinka säännöksiä on tulkittu ja sovellettu oikeuskäytännössä. Tutkimuksessa analysoidaan laajasti oikeuskäytäntöä, joten analogia tulee kyseeseen erityisesti prejudikaattien kohdalla. Tutkimusongelma ja säännösten taustalla vaikuttavat oikeusperiaatteet edellyttävät myös punnintaperiaatteiden tarkastelua.

Normikollisiossa on valittava toinen ristiriitaisista säännöksistä ratkaisun perustaksi. Ratkaisuperusteiden valinta edellyttää tapauskohtaista oikeudellista harkintaa. (Makkonen 1998, 114-115.) Oikeusnormit voivat olla sääntöjä tai oikeusperiaatteita. Kahden periaatteen välinen kollisio johtaa toisen periaatteen soveltamiseen ”enemmän tai vähemmän”, mikä poikkeaa oikeussääntöjen välisestä normiristiriidasta. Periaatteet poikkeavat oikeussäännöistä siten, ettei periaate joudu väistymään toisen periaatteen tieltä, kuten oikeussäännön välisessä painoarvon punninnassa. (Aarnio

1989, 78-80.) Ronald Dworkin ja Robert Alexy ovat käsitelleet ja kehittäneet oikeusperiaatteiden punnintaa koskevia teorioita ja ajattelumalleja. Dworkinin mukaan periaatteita koskee ”painon ulottuvuus”. Määritelmällä viitataan periaatteiden ominaisuuksiin, joiden mukaan jotkin periaatteet ovat yleiseltä merkitykseltään tärkeämpiä kuin toiset ja toisaalta oikeusperiaatteiden välinen kollision on ratkaistava punnitsemalla periaatteita suhteessa toisiinsa. Näin ollen toinen periaate antaa osin tai kokonaan tilaa painoarvoltaan tärkeämmälle periaatteelle. Robert Alexy puolestaan luonnehtii periaatteita optimointikäskyiksi. Alexyn teorian mukaan jokaista periaatetta on pyrittävä noudattamaan mahdollisimman pitkälle, jolloin periaatteiden kollisiotilanteessa tavoitteena on optimaalinen kompromissi. Tällöin periaatteiden välinen konflikti johtaa vain edellä todettuun toisen periaatteen ”enemmän tai vähemmän” soveltamiseen. Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa perusoikeusperiaatteet muodostavat yleisinä normilauseina tulkinnan ja soveltamisen lähtökohdan, jolloin perusoikeusmyönteinen laintulkinta ja perus- ja ihmisoikeuksien soveltaminen tuovat enimmäkseen lisäarvoa argumentoinnin ja ratkaisun tueksi. (Aarnio 2011, 84-85.) Tässä tutkimuksessa oikeusperiaatteiden punninnalla on erityinen merkitys johtuen vahvasti perusoikeuskytkentäisten oikeusperiaatteiden vastakkainasettelusta. Tutkimusongelman kannalta erityisesti oikeuskäytännössä ilmenevät punnintaratkaisut muodostavat tärkeän osan oikeudellista tulkintaa ohjaavina tulkintaperusteina.

Lainopin ja lainkäyttäjän episteeminen suhde tulkintaan on yhdenmukainen. Oikeudellinen ratkaisu ja lainopillinen tulkinta voidaan esittää loogisena päätelmänä eli syllogismina, jolloin premisseistä johdettava deduktiivinen päätelmä muodostaa johtopäätöksen. Lakitekstin normiformuloinnista johdettava tulkintalause muodostaa lakitekstille merkityksen. Tulkinnan tuloksesta johdettava normilause ilmaisee oikeuslähteiden ja tulkinnan perusteella muodostetun normitulkinna. (Aarnio 1989, 154-165.) Lainopissa rationaalisen harkinnan kriteerit täyttävä juridinen argumentaatio täyttää perustellusti tieteellisen päättelyn vaatimukset (Aarnio 2011, 109). Siltala (2012, 91) kuitenkin toteaa, että lainopin tulkintakannanottoja rasittaa aina määritelmällisesti tulkinnallinen epävarmuus. Oikeudellisen tulkinnan luotettavuusarviointi kohdistuu keskeisesti oikeuskirjallisuudesta saatavan tiedon luotettavuuteen (Aarnio 1989, 192-197). Aarnion (1989) mukaan oikeustieteelliset tulkintateoriat mahdollistavat ratkaisun oikeudellisen argumentaation. Aarnio toteaaakin, että ”paras mahdollinen perustelu saavutetaan, kun oikeutta koskeva väite on koherentti juridisen perusteorian kanssa”. (Aarnio 1989, 261-269.)

2 Oikeudesta hyvään ja avoimeen hallintoon

2.1 Perus- ja ihmisoikeudet

Suomen perustuslain 22 §:n mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”. Perustuslain 2 luvussa säädetään perusoikeuksista, joihin kuuluvat niin henkilökohtaiset vapausoikeudet kuin poliittiset oikeudet ja vapaudet. (PL 731/1999.) Yksityisyyden suoja liittyy perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueeseen eli vapausoikeuksiin (Ojanen 2009, 14-15).

2.1.1 Yksityisyyden suoja

Yksityisyyden suojan keskeiset lähtökohdat ilmenevät Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan ”jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta” (SopS 63/1999). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan ”jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan”. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 8(1) artiklassa säädetään erikseen, että ”jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan”. (EUVL 2016/C 202/02.)

Perustuslaissa on perusoikeussäännöksiä, jotka osaltaan tukevat tai rajoittavat julkisuusperiaatteen toteutumista. Toisten perusoikeuksien suojaaminen on mahdollista sovittaa yhteen julkisuusperusoikeuden kanssa joko lainsäädännöllä tai oikeudellisen tulkinnan avulla. Perusoikeutena julkisuus on määritelty EU:n perusoikeuskirjan 42 artiklassa, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus tutustua esimerkiksi EU:n toimielinten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa julkisuusperiaatetta ei ole turvattu varsinaisena ihmisoikeutena, mutta sananvapaus edellyttää tiedonsaantioikeutta viranomaisen toiminnasta. Merkittävä julkisuusperiaatteen kanssa kilpaileva perusoikeus on yksityisyyden ja yksityiselämän suoja, josta säädetään myös perustuslain tasolla yksilön perusoikeutena. Yksityiselämää koskevien tietojen salassapitosäännökset julkisuuslaissa nojaavat perustuslain 10.1 §:ään, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Perustuslain 10.2 § säännös liittyy luottamuksellisen viestin suojaan, joka osaltaan rajoittaa julkisuuden toteuttamista. Perustuslain mukaan myös henkilötietojen suoja kuuluu yksilön perusoikeuksiin. (Mäenpää 2017, 330-331.) Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä seuraavasti:

Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. (PL 731/1999, 10 § 1 ja 2 mom.)

Perustuslain 10.1 §:n perusoikeussäännös myös edellyttää, että henkilötietojen käsittelylle on oltava laissa säädetyt perusteet (Voutilainen 2019, 67). Yksityiselämällä tarkoitetaan yleiskäsitteellisesti henkilön yksityistä piiriä (HE 9/2018). Yksityisyyden suojalla tarkoitetaan oikeuksia, joiden tarkoituksena on turvata perustuslain tasolla yksityiselämän ja henkilötietojen suoja (Neuvonen 2019, 117-118). Eurooppaoikeudellinen sääntely on vahvistanut henkilötietojen suojan asemaa yksityiselämän suojaa koskevana perusoikeutena (Voutilainen 2019, 66). Henkilötietojen suojalla tarkoitetaan henkilötietoihin kohdistuvaa käsittelyä ja toimintaa, jossa kunnioitetaan yksilön perusoikeuksia ja turvataan henkilön yksityisyyttä. Tietosuojan määritelmä on laajempi, sillä tietosuojan käsitteenä kattaa henkilötietojen suojan lisäksi julkisten ja salassa pidettävien henkilötietojen käsittelyn sekä yksilön perusoikeuksien turvaamisen henkilötietojen käsittelyssä. Tietosuojan tarkoituksena on suojata henkilötietojen luottamuksellisuutta erityisesti salassa pidettävien ja yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvien tietojen kohdalla. Yksityisyyden suoja, yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja muodostavat käsitteellisesti perustuslain 10 §:stä johdettavan perusoikeuksien kokonaisuuden. (Voutilainen 2019, 68-70.)

Yksityisyyden suoja voidaan luonnehtia klassiseksi vapausoikeudeksi, joka suojaaa yksilön oikeutta omaan elämään. Tietosuojan perusoikeudellinen asema ja yksityiselämän suoja voidaan johtaa useista ihmisoikeussopimuksista, jotka ovat kiinteästi sidoksissa myös henkilötietojen suojaan. (Saraviita 2011, 180-184.) Julkisuutta rajoittavia perusoikeuksia ovat erityisesti yksityisyyden ja yksityiselämän suoja sekä omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus. Henkilötiedot, yksityiset liikesalaisuudet ja tekijänoikeudet saattavat siten rajoittaa julkisuusperiaatteen toteuttamista ja soveltamista. (Mäenpää 2017, 331.) Perusoikeusnäkökulma ei kuitenkaan ole yksinomaan ratkaiseva julkisuuden oikeudellisten edellytysten määräytymiseksi (Mäenpää 2010, 91).

2.1.2 Julkisuus perusoikeutena

Julkisen viranomaistoiminnan tulee nimensä mukaisesti olla julkista eli avointa ja läpinäkyvää. Tähän liittyy keskeisesti hyvän hallinnon periaatteita tukeva julkisuusperiaate. Julkisuusperiaatteella tarkoitetaan viranomaisen toiminnan julkisuutta, mikä edellyttää julkisyhteisöjen toiminnalta avoi-

muutta sekä aktiivista tiedottamista toiminnastaan. Avoimuudella tarkoitetaan julkisuusperiaatteen näkökulmasta erityisesti viranomaisilla olevien tietojen saatavuutta ja käytettävyyttä. (Mäenpää 2016a, 1-4.) Perustuslain 12.2 § asettaa lähtökohdat julkisuuden toteuttamiselle julkishallinnossa. Julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada luotettavaa tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisen toiminnasta sekä tieto viranomaisen asiakirjasta, ellei sen julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu. (Mäenpää 2017, 331-334.)

*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. (PL 731/1999, 12.2 §.)*

Julkisuusperusoikeuden keskeinen merkityssisältö ilmenee perustuslain 12.2 §:stä, joka sääntelee asiakirja- ja tallennejulkisuuden sisältöä sekä julkisuuden rajoittamisen yleisiä perusteita (Mäenpää 2017, 329). Asiakirjajulkisuus on perusoikeus, joka koskee ainoastaan viranomaisten hallussa olevia asiakirjoja. Asiakirjajulkisuutta koskeva perusoikeus on kollisiosuhteessa henkilötietojen suojaan, sillä mitä laajempi oikeus ihmisillä on viranomaisen asiakirjoihin ja henkilökistereihin, sitä todennäköisemmin yksityisyyden suoja on uhattuna. (Saraviita 2011, 207-208.) Käytännössä julkisuusperusoikeutta ei ole mahdollista toteuttaa täysin poikkeuksettomasti, vaan sitä voidaan rajoittaa muiden perusoikeuksien turvaamiseksi yhteensovittamalla tiedollisia perusoikeuksia. Kollisiotilanteessa perusoikeuksien tulisi toteutua mahdollisimman laajasti siten, että vähintään kunkin perusoikeuden ydinalueen suoja toteutuu. (Mäenpää 2017, 331-332.)

Julkisuus perusoikeutena muodostaa julkisyhteisöille veloitteen toteuttaa yksityisten tiedonsaantioikeuksia (Mäenpää 2017, 332). Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on mahdollistaa julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonta, mikä lisää oikeusvarmuutta viranomaisten ratkaisutoiminnassa sekä edistää kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan. Viranomaistoiminta edellyttää julkisuuden maksimointiperiaatetta ja julkisuusmyönteistä tulkintaa. Tiedonsaantioikeus viranomaisen toiminnasta on keino toteuttaa perustuslain turvaamaa sananvapautta julkisuusperiaatteen avulla, mikä kuuluu osaksi hyvää hallintoa. Toisaalta hyvän hallinnon toteuttamista tukeva julkisuuden rajoittaminen voidaan nähdä oikeusturvan takeena. (Voutilainen 2019, 265-267.)

Salassapitoperiaatetta voidaan pitää julkisuusperiaatteen vastakohtana, jolloin lähtökohtaisesti salaiseksi määritellyn tiedon viranomaisen toiminnasta tai asiakirjasta voi saada ainoastaan rajoitetusti ja erityisellä oikeudellisella perusteella. Harkintaperiaatteella tarkoitetaan viranomaisen harkintavaltaa päättää tiedon julkisuudesta tapauskohtaisesti. (Mäenpää 2016a, 2-3.) Viranomaisella ei lähtökohtaisesti ole harkintavaltaa, mikäli viranomaisen asiakirja sisältää ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvia tietoja, kuten yksityiselämän suojaa koskevia tietoja. Ehdoton salassapitoperuste saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia salassapitoperusteen määrittämisen suhteen. (Mäenpää 2016b, 384.) Salassapidon lähtökohtana jokaisessa yksittäisessä tilanteessa on salassapidon intressipunninta suhteessa julkisuusperiaatteeeseen, sillä perustuslain 12.2 §:n säännös edellyttää salassapidon perusteelta välttämättömyyttä. Salassapito viranomaisen asiakirjasta on mahdollista ainoastaan välttämättömän salassapitointressin perusteella. Julkisuusperiaatteen ja salassapidon välistä suhdetta ilmentää myös tiedon antaminen salassa pidettävän asiakirjan julkisesta osasta. (Voutilainen 2019, 76-77.) Julkisuusperiaatteen toteuttamista voi rajoittaa salassapito- tai harkintaperiaatteen lisäksi erityislainsäädäntö, kuten laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (Verotustietol 1346/1999).

2.2 Julkisuus- ja tietosuojasääntelyn systematiikka

Oikeudenalajaottelussa informaatio-oikeus on osa hallinto-oikeutta, joka tarkastelee viranomaisjulkisuuden lisäksi yksityisyyden suojaan liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Informaatio-oikeuden alaan kuuluu keskeisesti tietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö, kuten julkisuuslainsäädäntö ja tietosuojasääntely. (Neuvonen 2019, 16-20.) Voutilaisen (2019) mukaan informaatio-oikeuden voidaan katsoa olevan kehittyvänä oikeudenalana julkis- ja yksityisoikeuden välimaastossa, jonka sisältöön vaikuttaa eurooppaoikeudellinen sääntely. Informaatio-oikeudellisiin tutkimuskohteisiin kuuluvat niin julkisuusperiaate kuin tietosuoja. Informaatio-oikeudellisen sääntelyn hajanaisuus edellyttää eri oikeudenalojen, kuten valtiosääntöoikeuden, hallinto-oikeuden ja eurooppaoikeuden keskinäistä tarkastelua. (Voutilainen 2019, 15-25.) Mäenpään (2017) mukaan informaatio-oikeus kohdistuu erityiseen hallinto-oikeuteen kuuluvana oikeudenalana viranomaistiedon käsitteeseen. Informaatio-oikeuden oikeuslähteisiin kuuluvat niin julkisuuslaki kuin tietosuojalainsäädäntö. (Mäenpää 2017, 12.) Voutilainen (2019) kuitenkin toteaa, että informaatio-oikeuden hahmottaminen osaksi erityishallinto-oikeutta on ongelmallinen, sillä tietosuojasääntely kohdistuu myös yksityisoikeudellisiin toimiin, kuten luottotietojen käsittelyyn ja kaupallisiin palveluihin. Sen sijaan julkisuusperiaate kytkeytyy julkis- ja hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn. Voutilainen myös korostaa,

että julkisuuslaki on vahvasti sidoksissa hallinto-oikeudelliseen perinteeseen ja hyvän hallinnon vaatimukseen. (Voutilainen 2019, 56-59.)

Hallinto-oikeutta koskevat periaatteelliset oikeusnormit sisältyvät perustuslakiin, joka valtiosäännön ja perusoikeuksien varaan rakentuvassa oikeusjärjestyksessä määrittelee oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän arvot ja periaatteet (Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori & Viljanen 2004). Oikeusperiaatteet jäsentävät oikeudenalan systematiikkaa ja luovat yhteyksiä eri säännösten välille. Oikeusperiaatetasolla vastakkain asettuvat yhteiskunnallinen julkisuusperiaate ja yksilön tiedollinen itsemääräämisoikeus. Perusoikeustasolla vastakkaisasetelma voidaan kohdistaa julkisuusperusoikeuden ja yksityisyyden suojan väliseen suhteeseen. Säädöstasolla informaatio-oikeuden systematiikassa voidaan erottaa tietosuojalainsäädäntö sekä julkisuus- ja salassapitosäytäntely. Julkisuusperiaate on oikeusperiaatteen lisäksi perustuslain mukainen perusoikeus, joka voidaan jakaa asiakirjajulkisuuteen ja asiakirjasalaisuuteen. Tiedollinen itsemääräämisoikeus on puolestaan informaatio-oikeudellinen periaate ja lähtökohta henkilötietojen suojalle. (Voutilainen 2019, 25-36.) Neuvonen (2019, 47) korostaa periaatteellisella tasolla lisäksi oikeutta tietosuojaan, johon kytkeytyy erityisesti yksityiselämän suojaan liittyvä henkilötietojen käsittely.

Perustuslain mukaista vaatimusta hyvästä hallinnosta toteutetaan hallintolaissa (HL 434/2003). Hyvän hallinnon käsitteeseen sisältyvät hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ohjaavat viranomaisen päätöksentekoa. Julkisen toiminnan yleisenä lähtökohtana on, että viranomainen tuntee sovellettavan lain sisällön, jotta lakisidonnaisuuden periaatteen mukainen lain soveltaminen olisi mahdollista. Viranomaisen on viran puolesta selvitettävä sen toiminnassa ja päätöksenteossa merkityksellinen lainsäädäntö ja sovellettava EU-oikeus. (Mäenpää 2017, 141-143.) Hallintolain (HL 434/2003) 24.2 §:n mukaan ”asiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa”. Hallintolaki sisältää siten säädösviittauksen julkisuuslakiin, jossa säädetään tarkemmin julkisuusperiaatteen toteuttamisesta julkishallinnossa.

Kanteluissa arvosteltiin valtiovarainministeriötä siitä, että se ”ei ole julkistanut kaikkia Kreikka-vakuuksiin liittyviä asiakirjoja” korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti. Lisäksi kanteluissa kysyttiin, onko ministeriö tilannut vakuusasiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa asianajotoimistoilta palveluita, jotka sen lain mukaan olisi pitänyt pystyä hoitamaan omien virkamiesten asiantuntemuksella. (OKA 24.10.2013.)

Julkisuusperiaate on keskeinen avoimen ja hyvän hallinnon osatekijä, joka vahvistaa viranomaistoinnin legitimitettä ja uskottavuutta erityisesti viranomaistiedon osalta (Mäenpää 2010, 94). Julkisuusperiaatteen laajan toteutumisen turvaamiseksi korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa KHO:2013:90 julkisuuslain 10 §:n nojalla velvoittanut valtiovarainministeriötä antamaan tietoja sopimusasiakirjojen sisällöstä (KHO:2013:90). Tapaukseen liittyen julkisuusperiaatteen noudattamisen tärkeyttä korostaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu koskien ministeriön menettelyä asiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä harkintavaltansa julkisuusmyönteisesti. Ratkaisussa oikeuskansleri on todennut, että asiakirjajulkisuutta koskeva arviointi kuuluu viranomaisen itsenäiseen ratkaisutoimintaan, sillä viranomaiselta edellytetään julkisuuslain tuntemusta ja julkisuusperiaatteen noudattamista. (OKA 24.10.2013.) Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet muodostavat tärkeän perustan hallintotoiminnalle. Viranomaisen asema ja julkisen vallan käyttö korostavat oikeusperiaatteiden merkitystä. Oikeusperiaatteet vahvistavat luottamussuhdetta julkishallintoon ja oikeusvarmuutta vaikuttaen yksityisten toimijoiden ja kansalaisten toimintaan. Periaatteiden ja oikeusnormien tunteminen sekä niiden noudattaminen ovat jokaisen viranomaisen ja virkatehtäviä hoitavan henkilön velvollisuus julkisen hallintotoiminnan muodosta riippumatta.

2.3 Tietosuojaperiaatteet

Tietosuojaa koskeva keskeinen säädös on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta eli EU:n yleinen tietosuojasetus, jossa määritellään tietosuojan perusteet, sisältö ja toteuttaminen. Tietosuojasetuksen 5(1) artiklan mukaan tietosuojaperiaatteilla tarkoitetaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta, asianmukaisuutta, läpinäkyvyyttä, käyttötarkoitussidonnaisuutta, tietojen minimointia, täsmällisyyttä, säilytyksen rajoittamista sekä eheyttä ja luottamuksellisuutta. (A 2016/679/EU.) Jokaisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa suoraan sovellettavan asetuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa EU:n jäsenvaltioiden tietosuojaa koskevaa sääntelyä. Tietosuojasetusta sovelletaan henkilötietojen ja henkilörekistereissä olevien tietojen käsittelyyn. (Hanninen, Laine, Rantala, Rusi & Varhela 2017, 13-22.) Tietosuojasetuksen 86 artiklan mukaan virallisten asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja on sovitettava yhteen viranomaiseen sovellettavan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti (A 2016/679/EU). Viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen ja niissä ilmene-

vien henkilötietojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan julkisuuslakia. Viranomaisen on toiminnassaan kuitenkin otettava huomioon tietosuojasetuksen mukaiset tietosuojaperiaatteet, jotka ohjaavat henkilötietojen käsittelyä. (Mäenpää 2017, 408-410.)

Tietosuojasetus muodostaa laajan säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Erityislainsäädännön tarpeellisuus ja merkitys korostuvat arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Viranomaisen asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, mikä edellyttää julkisuuden rajoittamista koskevan salassapidon sääntelyä laintasoisin säännöksiin. Tästä johtuen viranomaisten asiakirjoja koskevasta salassapitovelvollisuudesta säädetään julkisuuslain sisällä. (Voutilainen 2019, 49-52.) Henkilötiedot ovat lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjoissa julkisia, ellei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden, kuten yksityisyyden suojan vuoksi rajoitettu. (Voutilainen 2019, 94.)

Henkilötietojen käsittelystä säädetään tietosuojalaissa (L 1050/2018), jonka tarkoituksena on täsmentää ja täydentää EU:n yleistä tietosuojasetusta. Henkilötietojen suojan aseman vahvistaminen itsenäisenä perusoikeutena on edellyttänyt täsmällisempää henkilötietojen käsittelyyn kohdistuvaa sääntelyä perusoikeuksien toteuttamiseksi (HE 9/2018). Henkilötietojen käsittelyyn viranomaisissa sovelletaan tietosuojalakia yhdessä tietosuojasetuksen kanssa. Henkilötietojen tiedonsaantioikeudesta ja luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä kuitenkin säädetään erikseen julkisuuslaissa, sillä tietosuojalain 28 §:n mukaan ”oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan julkisuuslakia”. (L 1050/2018.) Informatiivinen viittaussäännös korostaa julkisuuslain merkitystä viranomaisen toiminnassa (HE 9/2018). Julkisuuslain 16.3 §:n mukaan ”viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja” (JulkL 621/1999). Viranomaisissa käsiteltävien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan myös julkisuuslain salassapitosäännöksiä (Voutilainen 2019, 436). Näin ollen henkilötietojen käsittelystä säädetään tietosuojasetuksessa, mutta viranomaisella olevien henkilötietojen julkisuutta ja salassapitoa arvioidaan julkisuuslain perusteella (Mäenpää 2020, 462). Esimerkiksi viranhakijoista muodostuvan viranomaisen henkilörekisterin käyttötarkoituksena on virkamiehen valinta. Kyseisten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan

siten EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta yhdessä kansallisen tietosuojalain kanssa ja tietojen luovuttamiseen julkisuuslain säännöksiä. (VN/16224/2022, 35.) Yleisen tietosuojaa-asetuksen suhdetta julkisuussääntelyyn ja julkisuuslain toteuttamiseen korostaa oikeustapaus, jossa Itä-Uudenmaan poliisi kieltäytyi EU:n tietosuojaa-asetukseen perustuvien yleisten tietosuojaperiaatteiden nojalla luovuttamasta nimikirjanotteet toimittajalle.

A on pyytänyt saada Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisipäällikkö B:n ja poliisilakimies C:n nimikirjanotteet. A on ilmoittanut nimikirjanotteiden käyttötarkoitukseksi esteellisyysarvioinnin. A:n mukaan B ja C ovat olleet esteellisiä tehdessään häntä koskevia kanteluratkaisuja, ja hänellä on painavia syitä epäillä B:n ja C:n esteellisyyttä. Itä-Uudenmaan poliisilaitos on päätöksellään 18.12.2015 POL-2015-15943 päättänyt, ettei A:lle luovuteta hänen pyytämäänsä nimikirjanotteita. (KHO:2017:3820.)

Tapauksessa KHO:2017:3820 oli kyse asiakirjajulkisuutta koskevasta valituksesta. Poliisilaitos oli hylännyt asiakirjapyyntönsä vedoten A:n ilmoittaman tietojen käyttötarkoituksen olleen henkilötietolain 7 §:ssä säädetyn henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastainen. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut alemman oikeusasteen päätöstä, jonka mukaan poliisilaitoksen päätös oli kumottava ja A oikeutettu saamaan pyytämänsä tiedot. Helsingin hallinto-oikeus on perustellut ratkaisussaan, että nimikirjanote on lähtökohtaisesti julkinen asiakirja, eikä poliisilaitos ole voinut hylätä asiakirjapyyntöä vetoamalla henkilötietolain 7 §:ssä säädettyyn henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuusvaatimuksen vastaisuuteen. Helsingin hallinto-oikeus on todennut, ettei tiedonpyytäjän ilmoittaman tietojen käyttötarkoituksen tarvitse olla yhdenmukainen ennen henkilötietojen keräämistä asetettujen henkilötietojen käsittelyä ja tietojen käyttötarkoitusta koskevien käsittelyperusteiden kanssa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmenevin perusteluin julkisuuslain 16.3 §:n nojalla tiedot oli luovutettava siltä osin, kun tiedot eivät sisältäneet julkisuuslain 24.1 §:n tai nimikirjalain 7.1 §:n perusteella salassa pidettäviä tietoja, kuten henkilön perhe-elämää, terveydentilaa tai rangaistuksia koskevia tietoja. (KHO:2017:3820.) Näin ollen kyseinen ratkaisu osaltaan vahvistaa kansallisen julkisuuslain asemaa suhteessa tietosuojasääntelyyn. Oikeuskäytäntö myös osoittaa, ettei tietosuojaa-asetuksella voida rajoittaa julkisuusperiaatteen toteuttamista, sillä asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta säädetään nimenomaisesti viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Julkisuuslaissa säädetään erikseen myös tiedon antamisesta viranomaisen henkilörekisteristä.

3 Julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja tiedonsaantioikeus

3.1 Asiakirjajulkisuus

Asiakirjajulkisuutta eli viranomaisten asiakirjojen julkisuutta sääntelevä keskeinen säädös on julkisuuslaki eli laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (JulKL 621/1999), jossa on määritelty yleiset säännökset julkisuusperiaatteen toteuttamisesta. Vuonna 1999 annettu ja 1.12.1999 voimaantunut julkisuuslaki on jaettu kahdeksaan lukuun, jotka käsittelevät yleisten ja erinäisten säännösten lisäksi asiakirjan julkiseksi tulemistä, oikeutta saada tietoa asiakirjasta, tiedon antamista asiakirjasta, viranomaisen velvollisuutta edistää tiedonsaantia sekä salassapitovelvoitteita ja näistä poikkeamista. Julkisuuslain 1 §:n mukaan ”viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä”. (JulKL 621/1999.) Julkisuusolettaman perusteella viranomaisen hallussa oleva asiakirja on lähtökohtaisesti julkinen sen tallennemuodosta riippumatta, josta poikkeaminen edellyttää aina perustultua ja lakiin perustuvaa syytä (Mäenpää 2016a, 18). Mäenpää (2017, 336-337) painottaa, ettei viranomaisen ei voi pelkästään oman harkintansa mukaan päättää julkisuuden toteuttamisesta tai sen rajoittamisesta, vaan julkisuusolettamasta poikkeaminen on aina perusteltava ja arvioitava tapauskohtaisesti. Voutilainen (2019, 482) huomauttaa, että julkisuuslaki on yleislaki, joten tietojen julkisuudesta on voitu säätää myös erityislainsäädännössä.

Viranomaisen ja asiakirjan käsitteillä on keskeinen merkitys julkisuusperiaatteen toteuttamisessa, sillä julkisuuden ja sen rajoittamisen pääasiallisena kohteena on nimenomaisesti viranomaisen hallussa oleva asiakirja (Mäenpää 2017, 337). Viranomaisen määritelmä ilmenee julkisuuslain (JulKL 621/1999) 4 §:ssä. Viranomaisella tarkoitetaan julkisyhteisön toimielimiä, kuten valtion virastoja ja laitoksia, tuomioistuimia ja kunnan viranomaisia. Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat lisäksi yksityiset toimijat siltä osin, kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää ja käyttävät tehtävissään julkista valtaa. (Mäenpää 2017, 338.) Lähtökohtaisesti julkisuuslain tarkoittamia viranomaisia ovat kaikki julkishallinnon toimijat, julkista tehtävää suorittavat tai julkista valtaa käyttävät tahot (Neuvonen 2019, 196). Asiakirjan yleiskäsitteelle on annettu julkisuuslain määritelmän mukaan yleis-kieltä laajempi merkityssisältö (PeVL 43/1998 vp). Asiakirjalla voidaan tarkoittaa sekä perinteistä asiakirjaa tai sähköistä tallennetta. Perinteisellä asiakirjalla tarkoitetaan kirjallista ja kuvallista esitystä, kuten hallintopäätöstä, tositetta, valokuvaa taikka muuta vastaava tietoa sisältävää esitystä. Sähköisellä tallenteella tarkoitetaan esitysmuotoja, joiden sisältö on selvitettävissä ainoastaan apuvälineiden avulla. Sähköinen tallenne voi olla esimerkiksi sähköpostiviesti tai optinen tallenne.

Lain soveltamisalaan kuuluvat myös viranomaisten tietojärjestelmät sekä niissä olevat tallenteet ja tiedot. (Mäenpää 2017, 339-340.) Voutilaisen (2019) mukaan asiakirjan käsite on neutraali, sillä julkisuuslain mukaisessa määritelmässä ei ilmene täsmällisesti, millaiselle välineelle asiakirja on tallennettu tai kuinka asiakirjan sisältö on selvitettävissä. Kirjallisella asiakirjalla tarkoitetaan siten kaikkea kirjallisessa muodossa ja ymmärrettävissä olevaa informaatiota. Asiakirjat voivat siten olla esimerkiksi digitaaliseksi muunnettuja sähköisiä asiakirjoja. Näin ollen sähköisen asiakirjan määritelmä sisältyy julkisuuslain mukaiseen asiakirjan määritelmään. Viranomaisen asiakirjan käsite voidaan jakaa julkisiin, ei-julkisiin eli harkinnanvaraisiin ja salassa pidettäviin asiakirjoihin. Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluva asiakirja on kyseessä, kun asiakirja on tarkoitettu tai toimitettu asian käsittelyä varten viranomaisessa. (Voutilainen 2019, 284-296.)

***Viranomaisen asiakirjalla** tarkoitetaan 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. 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. (Julkl 621/1999, 5.2 §.)*

Julkisuusperiaate suosii asiakirjan käsitteen osalta laajaa tulkintaa, mikä tarkoittaa epäselvissä tilanteissa asiakirjan luonteen myönteistä arviointia asiakirjan sisällön mukaan. Viranomaisen sisäiseen työskentelyyn tarkoitetut tavanomaiset viestit eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti ole julkisuuslain tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja. Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat ovat näin ollen suppeasti tulkittava poikkeus asiakirjajulkisuuden pääsäännölle, sillä kyseiset asiakirjat eivät yleensä koske julkisen vallan käyttöä tai julkisten varojen käyttöä, eivätkä myöskään ole keskeisiä julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. (Voutilainen 2019, 294-295.) Neuvonen (2019, 198) toteaa, että julkisuuden kohteena on tieto, jonka vuoksi asiakirjan tallennusmuodolla ei ole olennaista merkitystä. Oikeuskäytännön perusteella lähtökohtaisesti kaikki viranomaistoimintaan liittyvät asiakirjat, myös laskut ja tositteet ovat viranomaisen asiakirjoja, vaikkei niihin sisältyisikään viranomaispäätöstä. Julkisuus määräytyy siten varsinaisen tiedon perusteella, vaikka julkisuusperiaate kohdistuukin viranomaisen asiakirjaan tallennemuodosta riippumatta. (Pesonen 2011, 18.) Sääntelykohteena potilasasiakirja tai verotusasiakirja korostavat asiakirjan luonteen merkitystä. Asiakirjan sisältö määrittelee tilanteessa noudatettavan erityislainsäädännön, vaikka kyseessä olisikin pääosin julkisuuslain tarkoittama asiakirja. (Voutilainen 2019, 80.) Viranomaisen

asiakirjoja ovat viranomaisen laatimat asiakirjat ja viranomaiselle toimitetut asiakirjat. Viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkisuus alkaa, kun viranomainen on sen saanut. Sähköisesti toimitetun asiakirjan kohdalla julkisuus alkaa siitä, kun se on viranomaisen käytettävissä. Näin ollen lupaa tai virkaa koskevat hakemukset, jotka on toimitettu viranomaiselle, kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. (Mäenpää 2017, 342-348.)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskus) esitetty asiakirjapyyntö koski kaikkea postin tai sähköpostin välityksellä tapahtunutta kirjeenvaihtoa ympäristöministeriön ja ELY-keskuksen sekä sanotuissa viranomaisissa toimivien virkamiesten välillä koskien Talvivaara Sotkamo Oy:n tai Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj:n toimintaa ja valvontaa aikavälillä 1.1.2011 - 23.1.2015. ELY-keskus luovutti asiakirjapyyntöä esittäjälle arkistoidun (ELY-keskuksen diaariin kirjatun) aineiston, mutta ei kirjaamattomia sähköpostiviestejä katsoen, että ne jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle mainitun lain 5 §:n 4 momentin perusteella. Luovuttamatta jätetty aineisto käsitti lähes 200 sähköpostiviestiä. Asiassa oli ratkaistavana, voitiinko eri viranomaisissa toimivien virkamiesten välisen viestinnän tuloksena syntyneitä asiakirjoja pitää julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuina sisäisen työskentelyn asiakirjoina. (KHO:2017:157.)

Hallintotuomioistuimissa on arvioitu viranomaisten välistä sähköpostiviestintää julkisuuslain 5.4 §:n soveltamisen kannalta, mikä ilmentää osaltaan viranomaisen asiakirjan tulkinnanvaraisuutta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2017:157 viranomaisen sisäistä työskentelyä varten tarkoitettujen virkamiesten välisten kirjaamattomien sähköpostiviestien ei katsottu olevan julkisesti saatavilla olevaa tietoa. Tapauksessa tietopyyntö oli hylätty kirjaamattomien viranomaisissa toimivien virkamiesten välisen viestinnän tuloksena syntyneiden sähköpostiviestien osalta. Korkein hallinto-oikeus on perusteluissaan todennut, että kyseisen säännöksen tarkoituksena on turvata virkamiesten välinen sisäinen viestintä ja vapaamuotoinen mielipiteiden vaihto. Sähköpostiviestit eivät myöskään olleet arkistoon liitettäviä, joten julkisuuslain 5.4 §:n perusteella julkisuuslaki ei tullut sovellettavaksi. Toisaalta asian esittelijän eriävä mielipide kohdistui säännöksen sanamuodon tulkinnanvaraisuuteen nojaten viranomaisten erillisyyden periaatteeseen sekä julkisuusperiaatteen rajoittamista koskevaan suppean tulkinnan periaatteeseen, jonka perusteella julkisuuslakia olisi tullut soveltaa eri viranomaiselta toiselle lähetettyihin sähköpostiviesteihin.

(KHO:2017:157.) Tässä tapauksessa julkisuusarviointi kohdistettiin viranomaisen asiakirjan käsitteeseen ja lain soveltamisalaan. Julkisuuslain (Julkl 621/1999) 5.4 §:n mukaan viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Näin ollen

viranomaisten sisäiseen työskentelyyn tarkoitetut asiakirjat eivät kuuluneet julkisuuslain soveltamisalaan. Voutilaisen (2019, 294-295) mukaan viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat ovat suppeasti tulkittava poikkeus asiakirjajulkisuuden pääsäännölle. Tämä voidaan todeta myös edellä esitetystä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta. Oikeustapauksen perusteella viranomaisen asiakirjan määritelmä ja julkisuuslain soveltamisalaa koskeva oikeudellinen arviointi ilmentää asiakirjakohtaista julkisuusarviointia. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu vahvistaa julkisuusperiaatteen tarkoituksenmukaista toteutumista julkisen vallan käytön valvonnan suhteen.

3.2 Oikeudesta saada tieto

Tiedonsaantioikeuden perusteista ja edellytyksistä säädetään julkisuuslain (JulKL 621/1999) 3 luvussa. Voutilaisen (2019) mukaan viranomaistoiminnassa on aina selvitettävä tietopyynnön tarkoitus, sillä tietojen antamista koskevat menettelyt poikkeavat toisistaan eri tilanteissa. Yleisen tiedonsaantioikeuden lisäksi tietopyynnössä voi olla kyse asianosaisen oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta julkisuuslain perusteella tai tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaisesta rekisteröidyn oikeudesta tutustua omiin tietoihinsa. Tietosuoja-asetuksen mukaisessa tietopyynnössä kohteena ovat rekisteröidyn henkilötiedot, kun taas julkisuuslain tarkoittama tietopyyntö kohdistuu viranomaisen asiakirjaan. (Voutilainen 2019, 432-433.) Oikeus tarkistaa itseään koskevia tietoja on siten erotettava julkisuuslain tarkoittamasta tiedonsaantioikeudesta. Tietosuoja-asetukseen perustuva henkilötietojen suojaan liittyvä oikeus mahdollistaa lähtökohtaisesti aina oikeuden saada ja tarkistaa henkilöä itseään koskevia rekisteritietoja. (Neuvonen 2019, 203.) Julkisuuslain mukaisen tietopyynnön on kohdistuttava viranomaisen asiakirjaan ajankohtana, jolloin tieto on määriteltävä julkiseksi. Tiedonsaantioikeus julkisiin asiakirjoihin on tasavertainen ja ehdoton, eikä viranomaisella ole harkintavaltaa tietopyyntöön vastaamisen suhteen. (Pesonen 2011, 24.)

3.2.1 Tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjasta

Julkisuuslain mukaan ”jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen” (JulKL 621/1999, 9.1 §). Tiedonsaantioikeus eli oikeus saada tieto merkitsee viranomaisen velvollisuutta noudattaa ja toteuttaa julkisuusperiaatetta antamalla pyydetty asiakirja tai tallenteessa oleva tieto. Jokaisella tarkoitetaan kaikkia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä. (Mäenpää 2017, 352-353.) Hallituksen esityksestä ilmenevin perusteluin sääntelyn kohteena ovat yleinen ja

asianosaisen tiedonsaantioikeus. Lainsäätäjän tarkoituksena on siten ollut erottaa toisistaan julkisia asiakirjoja koskeva yleisöjulkisuus sekä asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajeneminen myös salassa pidettäviin asiakirjoihin. (HE 30/1998.) Viranomaisen on palvelu- ja neuvontavelvollisuuden nojalla edistettävä julkisuuden toteutumista. Käytännössä riittää, että tiedon pyytäjällä on tiedosaan esimerkiksi asiakirjan aihe tai käsittelyn ajankohta. (Mäenpää 2017, 354.) Lähtökohtaisesti tiedon pyytäjällä ei ole julkisuuslain 13.1 §:n nojalla velvollisuutta perustella pyyntöään julkisesta asiakirjasta (Mäenpää 2016a, 18). Yleinen tiedonsaantioikeus ei koske salassa pidettävää asiakirjaa. Salassa pidettävään asiakirjaan saattaa kohdistua ehdottoman tai intressivertailua edellyttävän suojan piiriin kuuluva salassapitoperuste, jolloin tieto on annettavissa ainoastaan lain nojalla. (Pesonen 2011, 25.)

Asiakirja voi olla osajulkinen, jolloin osa asiakirjan sisällöstä on salassa pidettävää. Tällöin tieto on annettavissa ainoastaan asiakirjan julkisesta osasta. Osajulkisuuteen liittyy tietokohtainen julkisuusarviointi. Näin ollen salassapitoperusteen kohteena olevat tiedot jäävät julkisuuden ulkopuolelle, mutta julkiset tiedot ovat jokaisen saatavissa. (Mäenpää 2017, 355.) Poikkeuksen salassa pidettävien asiakirjojen julkisuuteen muodostaa asianosaisen tiedonsaantioikeus. Asianosaisen tiedonsaantioikeudella eli asianosaisjulkisuudella tarkoitetaan asianosaisen oikeutta saada asiaa käsittelevältä tai käsitteleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi hakijaa tai valittajaa. Asianosaisen tiedonsaantioikeudella on merkitystä julkisuuden rajoittamisen kannalta, sillä asianosaisjulkisuuden kohteena oleva viranomaisen asiakirja saattaa pitää sisällään salassa pidettäviä tietoja, kuten yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja.

Asianosaisjulkisuus vahvistaa myös yksityisyyden suojan toteutumista, sillä jokaisella on pyytäänsä oikeus saada viranomaisen asiakirjasta häntä itseään koskevia tietoja ja henkilötietoja. (Mäenpää 2017, 355-360.) Tieto itseään koskevasta asiakirjasta voidaan jättää myös antamatta, mikäli esimerkiksi lääkärintodistuksesta ilmenevä tieto vaarantaisi potilasturvallisuuden (Pesonen 2011, 28). Viranomaisen ei myöskään voi kieltäytyä antamasta tietoa asiakirjasta siihen kohdistuvan salassapitomerkin perusteella, vaan viranomaisen on arvioitava asiakirjan tietosisältöä ja tarvittaessa annettava tieto asiakirjan julkisesta osasta (Voutilainen 2019, 365).

Selosteet sisälsivät sellaisia yksittäisiin henkilöihin yhdistettävissä olevia terveydentilaa koskevia tietoja, ettei tietojen antaminen asiakirjoista henkilöiden nimet peittä-

mällä ollut mahdollista julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa säädettyä salassapitovelvollisuutta rikkomatta. Tiedon antaminen niin, että terveydentilaa koskevat tiedot peitettiin, ei taas ollut mahdollista siksi, etteivät asiakirjat olleet osittaisen peittämisen jälkeen ymmärrettävissä eivätkä myöskään enää vastanneet tietopyyntöön. Äänestys 4-1. (KHO:2013:28.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2013:28 osajulkisuutta eli tiedon antamista osasta asiakirjaa ei voitu toteuttaa tarkoituksenmukaisesti ja julkisuussäätelyn edellyttämällä tavalla. Julkisuuslain (JulkL 621/1999) 10 §:n mukaan tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta siten, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Tapauksessa tietopyyntö kohdistui viranomaisen asiakirjoihin, jotka sisälsivät julkisuuslain 24.1 § 25 kohdan perusteella ehdottaman salassapitoperusteen piiriin kuuluvia terveystietoja. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus on nojannut osajulkisuutta koskevan säännöksen osalta teleologisen tulkinnan avulla lain esitöistä ilmenevään perusteluun, jonka mukaan osajulkisuus on mahdollista ainoastaan silloin, kun asiakirjan julkinen osa on sisällöltään salassa pidettävästä osasta erottamisenkin jälkeen ymmärrettävissä muodossa olevaa tietoa. Korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan, ettei ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvien tietojen peittäminen asiakirjasta ole ollut mahdollista siten, että asiakirjan sisältö olisi ollut selkeästi erotettavissa ja ymmärrettävissä, jotta tietopyyntöön vastaaminen olisi toteutunut asianmukaisesti. (KHO:2013:28.) Yksityisyyden suojan näkökulmasta oikeustapauksessa korostuu, kuinka merkittävän ja julkisuutta rajoittavan salassapitoperusteen julkisuuslain ehdoton salassapitoperuste, kuten henkilön terveystiedot muodostavat asiakirjan sisällön arvioinnin sekä julkisuusperiaatteen tavoitteellisen toteuttamisen kannalta.

Ylioppilastutkintolautakunnalta oli pyydetty sähköisessä muodossa koulukohtaisia tilastotietoja ylioppilastutkinnon tuloksista. Pyydyt tiedot sisältyivät ylioppilastutkintorekisteristä tuotettuun tulosluetteloon, joka oli julkisuuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu ratkaisurekisteri. Rekisteriin sisältyvät henkilötiedot ja muut tiedot, joita pyyntö ei koskenut, olivat teknisesti poistettavissa rekisteristä ilman uuden asiakirjan laatimiseen rinnastettavia ohjelmointitoimenpiteitä. Kun vaikeus erottaa salassa pidettävät tiedot julkisista tiedoista tai muukaan julkisuuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityinen syy ei näin ollen ollut esteenä pyydettyjen tietojen luovuttamiselle tulosluettelosta eikä tietojen antaminen merkinnyt uuden asiakirjan laatimista, ylioppilastutkintolautakunnan oli annettava pyydyt tiedot tulosluettelosta sähköisessä muodossa. (KHO:2007:39.)

Oikeustapauksessa KHO:2007:39 oli kyse tietopyynnöstä, joka kohdistui henkilötietoja ja salassa pidettäviä tietoja sisältävään ylioppilastutkinnon konekieliseen tulosluetteloon. Tietopyyntö oli

kuitenkin rajattu siten, ettei pyynnön kohteena olleet ylioppilaskokelaiden henkilötiedot tai henkilötunnukset. Näin ollen asiassa ei sovellettu julkisuuslain salassapitosäännöksiä tai tietojen luovuttamista henkilörekisteristä koskevia säännöksiä. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei salassa pidettävien tietojen erottamiselle ole ollut julkisuuslain 16.2 §:n mukaista estettä, jonka vuoksi tiedot oli luovutettava siltä osin, kuten julkisuuslain 10 §:ssä osajulkisuudesta säädetään. (KHO:2007:39.) Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa korostettiin julkisuusmyönnteistä tulkintaa osajulkisuutta koskevan säännöksen osalta.

Asianosaisella oli oikeus saada tietoonsa eläkevakuutusyhtiössä hänen eläkeasiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimet ja asian käsittelyyn liittyvä yhtiön hallituksen kokouspöytäkirjan ote liitteineen (KHO:2003:57).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2003:57 arvioitavana oli asianosaisen tiedonsaantioikeus julkisuuslain 11 §:n mukaisen asianosaisjulkisuuden perusteella. Vakuutusyhtiö oli kieltäytynyt luovuttamasta asianosaisen käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimiä ja yhteystietoja vedoten yksityisyyden suojaan. Helsingin hallinto-oikeus on todennut perusteluissaan, ettei yhtiö ollut esittänyt lainmukaisia perusteita sille, että tietojen antaminen olisi ollut vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua, mikä olisi rajoittanut asianosaisen tiedonsaantioikeutta. Korkein hallinto-oikeus myös katsoi, että asianosaisella oli oikeus saada tieto eläkevakuutusyhtiössä hänen asiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimistä sekä asian käsittelyyn liittyvän hallituksen kokouspöytäkirjan otteesta liitteineen. Henkilöiden yhteystiedot sekä asianosaisen vaatima erillinen kirjallinen selvitys eivät kuitenkaan kuuluneet julkisuuslain nojalla asianosaisen tiedonsaantioikeuden piiriin. (KHO:2003:57.) Julkisuuslain (JulKL 621/1999) 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto muunkin, kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, jollei tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeätä yksityistä etua. Tapauksessa arvioitiin tiedonsaantioikeutta tiedon luonteen perusteella. Julkisuuslain säännöksestä ei ilmene nimenomaisesti, millaiset tiedot kuuluvat tiedonsaantioikeuden piiriin, mikä on edellyttänyt julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan välistä intressipunnintaa. Tässä tapauksessa asianosaisasemalla on katsottu olevan julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta osittain yksityisyyden suoja painavampi intressi. Ratkaisussa julkisuuslain 11 §:n säännöstä on tulkittu siten, että asianosaisella on ollut oikeus saada tiedot siltä osin, kuin niillä oli ollut merkitystä hänen asiansa

käsittelyssä. Näin ollen oikeudellinen arviointi ja punnintaratkaisu toteuttivat sekä julkisuusperiaatetta että yksityisyyden suojaa, sillä henkilöiden yhteystiedot rajattiin julkisuuslain nojalla asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle.

A on esittänyt tarvitsewansa pyytämäänsä asiakirjaa voidakseen selvittää, onko B voinut käyttää ositusproessin vaikeuttamiseen ja viivästyttämiseen yhteiskunnan varoja ilman omaa kuluriskiä. A ei tällä perusteella ole sellaisessa asianosaisasemassa, että hänellä olisi julkisuuslain 11 §:n perusteella oikeus saada pyydettyyn asiakirjaan sisältyvät salassa pidettävät tiedot. (KHO 27.10.2016 T 4520.)

Asianosaisjulkisuus ei sen sijaan tullut kyseeseen tapauksessa KHO 27.10.2016 T 4520, jossa A oli pyytänyt tietoa hänen vastapuolenaan ositusasiassa olevan B:n oikeusapua koskevasta päätöksestä. Päätökseen sisältyneet taloudelliset tiedot liittyen käyttövaroihin, omavastuuosuuteen ja oikeusapumaksun määrään olivat hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan julkisuuslain 24.1 §:n 23 kohdan nojalla henkilön taloudellista asemaa kuvaavia salassa pidettäviä tietoja. A oli pyytänyt tietoja selvittääkseen B:n intressejä ositusprosessiin liittyen. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, ettei A:lla ollut tällä perusteella asianosaisasemaa taikka julkisuuslain 11 §:n mukaista asianosaisen tiedonsaantioikeutta asiakirjan salassa pidettäviin tietoihin, joten kyseinen säännös ei tullut sovellettavaksi tässä tapauksessa. (KHO 27.10.2016 T 4520.) Julkisuuslain (JulKL 621/1999) 11.2 §:n 1 kohdan mukaan asianosaisella ei ole oikeutta tiedonsaantiin asiakirjasta, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeätä yksityistä etua. Julkisuuslain 24.1 §:n 23 kohdan mukaan tiedot henkilön taloudellisesta asemasta kuuluvat ehdottoman salassapidon piiriin. Näin ollen henkilöä koskevien taloudellisten tietojen antaminen olisi ollut vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Käsiteltävässä asiassa alemman oikeusasteen oikeudellinen harkinta kohdistuikin erityisesti salassapitovelvoitteen ja asianosaisen tiedonsaantioikeuden väliseen punnintaan, minkä perusteella yksityisyyden suoja rajoitti merkittävästi asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeutta myös niin sanotun asianosaisen kohdalla.

3.2.2 Oikeus saada henkilötieto viranomaisen henkilörekisteristä

Tietosuojalain 28 §:n mukaan ”oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään” (L 1050/2018). Henkilörekisterillä tarkoitetaan yleisesti mitä tahansa jäseneltyä henkilötietoa sisältävää tietojoukkoa, kuten jäsen- tai käyttäjärekisteriä (Krakau & Haapalehto 2020, 196).

Henkilötiedon antamista viranomaisen tietojärjestelmästä tai henkilörekisteristä arvioidaan julkisuuslain perusteella, sillä viranomaisella olevien henkilötietojen julkisuus ja salassapito nojaavat julkisuuslaissa olevaan sääntelyyn (Mäenpää 2017, 362-363). Julkisuuslain 16.3 §:n mukaan ”viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja” (JulkL 621/1999). Viranomaisen henkilörekisterillä tarkoitetaan viranomaistoiminnan johdosta syntyvää rekisteriä, kuten asianhallintarekisteriä, kiinteistörekisteriä tai terveydenhuollonrekisteriä. Asiakirja, joka muodostaa henkilörekisterin tai sen osan, edellyttää aina tietoluovutuksen saajalta hyväksyttävää oikeusperustetta käsitellä henkilötietoja. (Krakau & Haapalehto 2020, 169-170.)

Henkilötiedolla tarkoitetaan tietoja, joiden perusteella henkilö on tunnistettavissa. Henkilötietoja ovat esimerkiksi nimi, henkilötunnus, sijaintitieto, verkkotunnistetieto tai jokin muu vastaava henkilöä koskeva tunnusomainen tieto. (Mäenpää 2020, 370-371.) Voutilainen (2019) tiivistääkin, että henkilötietoja ovat kaikki luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevat tiedot joko suoraan tai välillisesti. Näin ollen henkilötiedon käsite edellyttää laajaa tulkintaa. EU:n oikeuskäytännön mukaan henkilötiedoiksi katsotaan myös IP-osoitteet, valokuvat, sormenjäljet, koevastaukset ja pseudonymisoidut tiedot. (Voutilainen 2019, 40-47.) Tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen perustuva oikeus itseään koskeviin tietoihin ei ole sidottu asianosaisasemaan. Henkilöllä on lähtökohtaisesti aina oikeus itseään koskeviin tietoihin, jotka ovat salassa pidettäviä sekä oikeus tarkistaa itseään koskevat rekisteritiedot viranomaisessa (Pesonen 2011, 30).

Viranomaisen luovuttaessa henkilötietoja julkisuusperiaatteen nojalla, eivät tietosuojia-asetuksen mukaiset säännökset henkilötietojen käsittelystä tule sovellettavaksi (Mäenpää 2020, 370). Henkilön nimi, osoite ja henkilötunnus ovat julkisia henkilötietoja. Julkisuuslain mukaan jokaisella on oikeus saada julkinen henkilötieto, mikäli tieto ei ole julkisuuslain mukaan salassa pidettävä. Salaisella henkilötiedolla tarkoitetaan tietoa, jonka julkisuutta on rajoitettu esimerkiksi henkilöä koskevan turvakiellon vuoksi. Henkilötietojen salassapito määräytyy tällöin julkisuuslain salassapitoperusteiden mukaisesti. (Mäenpää 2017, 363.) Henkilötunnusta ei ole säädetty salassa pidettäväksi, koska sen ei ole katsottu olevan yksityiselämän suojaan kuuluva tietoa, joka edellyttäisi salassapitosääntelyn suoja. Henkilötunnus on annettava osana viranomaisen asiakirjaa, mikäli tiedon saajalla on oikeus käsitellä henkilötunnusta. Henkilötunnuksen käsittelyssä on kuitenkin noudatettava tietosuojalain mukaisia vaatimuksia, kuten tunnuksen peittämistä julkisista asiakirjoista. (Voutilainen 2019, 177-178.) Oikeuskäytännössä on myös katsottu, että asiakirjajulkisuus

määräytyy julkisuussäätelyn mukaan silloinkin, kun asiakirjat sisältävät henkilötietoja. Henkilötietojen suojan piiriin kuuluvat tiedot eivät siten ole salassa pidettäviä, mutta voivat vaikuttaa tiedon antamistapaan luovutettaessa tietoja viranomaisen henkilörekisteristä. (Mäenpää 2020, 463.)

4 Julkisuusperiaatteen rajoittaminen

Julkisuuden rajoittaminen ja salassapitosäännösten soveltaminen edellyttävät perustuslain 12.2 §:n nojalla välttämätöntä syytä määritellyn salassapitointressin suojan varmistamiseksi. Julkisuuden rajoittaminen tarkoittaa poikkeusta julkisuusperiaatteen ja tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen. Vakiintuneiden laintulkintaperiaatteiden mukaan poikkeusta perusoikeuteen on tulkittava suppeasti ja perusoikeutta edistävästi. Tämä tarkoittaa perusoikeusmyönteistä salassapitoperusteen suppeaa tulkintaa, jotta julkisuusperusoikeus voisi toteutua mahdollisimman laajasti. Perusoikeuksiin nojaavat yksityiselämän suojaa koskevat salassapitoperusteet vahvistavat salassapidon välttämättömyyttä koskevaa vaatimusta. (Mäenpää 2017, 404-405.)

4.1 Asiakirjasalaisuus

Julkisuuslain 22.1 §:n mukaan ”viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus” (JulKL 621/1999). Salassapidon tehtävänä on suojata yksityistä tai yleistä taikka julkisyhteisön omaa intressiä yleiseltä julkisuudelta. Henkilön yksityiselämän ja yksityisyyden turvaaminen kuuluvat salassapidon tehtäviin. Salassapidon edellytyksenä ovat hyväksyttävät ja lailla erikseen säädetty perusteet. (Mäenpää 2017, 380-381.) Salassapidon perusteista säädetään yksityiskohtaisesti julkisuuslain 6 luvussa, jonka perussäännökset ilmenevät perustuslain 10.2 §:n kannalta keskeisestä julkisuuslain 22 §:stä. Kyseisen pykälän sanamuodosta ilmenee selkeästi salassapidon poikkeusluonne pääsääntönä olevaan asiakirjajulkisuuteen, mikä korostaa salassapitosäännösten suppeaa tulkintaa. (PeVL 43/1998 vp.)

Salassapitointressillä tarkoitetaan perusoikeuksiin sidoksissa olevia tärkeitä yleisiä ja yksityisiä etuja koskevia seikkoja, jotka muodostavat perustuslain 12.2 §:n edellyttämän välttämättömän perusteen asiakirjajulkisuuden rajoittamiseksi. Yksityistä etua koskevan julkisuuden rajoittaminen on

määriteltävä nimenomaisesti laissa. (Voutilainen 2019, 269-270.) Salassapitointressin tarkoituksena on suojata toista perusoikeutta, kuten yksityiselämän suojaa. Salassapito on poikkeus, jonka vuoksi salassapitosäännöksiä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisen edellytyksiä on tulkittava suppeasti. Salassapidon intressipunninta kohdistuu keskeisesti tiedon luonteen ja salassapidon välttämättömyyden arviointiin. Lain soveltamistilanteessa tiedonsaantioikeus salassa pidettävästä tiedosta on punnittava aina tapauskohtaisesti tiedonsaanti-pyyntöä esittäjän tiedonsaanti-intressiin ja salassapitosäännökseen. (Voutilainen 2019, 386.) Verohallinto voi esimerkiksi luovuttaa salassapidon estämättä tiedon perukirjasta eli kuolinpesän osakkaista ja sen taloudellisesta tilasta tiedon pyytäjän etujen ja oikeuksien hoitamiseksi. Tällöin salassapitointressi väistyy asianosaisen tiedonsaanti-intressillä. (Pesonen 2011, 41.) Salassapitosäännöksiä on tulkittava tarkoitussidonnaisesti eli salassapitointressien näkökulmasta, jolloin tulkinta tulee suhteuttaa suojeltavaan intressiin (Voutilainen 2019, 447-449).

Yleinen asiakirjan salassapitoaika on julkisuuslain 31.2 §:n mukaan 25 vuotta (Julkl 621/1999). Salassapitoajan tai salassapitoperusteen päättyessä kaikki asiakirjaa koskevat salassapitovelvoitteet päättyvät (Mäenpää 2017, 406-407). Julkisuuslain 24.1 §:n 24-32 kohdissa yksityiselämän suojaamiseksi säädetyt salassa pidettävät asiakirjat ovat poikkeuksellisesti salassa pidettäviä 50 vuoden henkilön kuolemasta, jota salassapito koskee tai 100 vuotta asiakirjan valmistumisesta (Voutilainen 2019, 486). Salassa pidettävää tietoa koskee tiedon luovuttamiskielto sivulliselle, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Julkisuuslain mukaan sivullisella tarkoitetaan henkilöä, jolla ei ole osallisuutta asian käsittelyyn. Sivullisen käsitteellä on merkitystä salassapidon kannalta, sillä asiakirjasalaisuus rajoittaa asiakirjan näyttämistä ja luovuttamista sivulliselle. Vaitiolovelvollisuus on soveltamisalaltaan laajempi käsite, sillä pelkästään salassa pidettävän tiedon näkeminen kuuluu vaitiolovelvollisuuden piiriin. (Voutilainen 2019, 441-446.) Tuottamuksellisuus voi myös aiheuttaa salassapitovelvoitteen rikkomisen, jos sivullisen on mahdollista tehdä näköhavaintoja salassa pidettävästä asiakirjasta. Samassa viranomaisessa, mutta asiallisesti muissa tehtävissä toimivia henkilöitä pidetään myös sivullisina. (Mäenpää 2017, 381-385.) Käytännössä asiakirjasalaisuuden toteuttaminen edellyttää asianmukaisia ja huolellisia suojaamistoimia, kuten arkaluonteisten asiakirjojen ja viranomaisen tietokoneen suojaamista (Neuvonen 2019, 207).

Viranomaisen sähköpostiviestintää ja toimitilaratkaisujen merkitystä asiakirjasalaisuuden ja yksityisyyden suojan toteuttamisen näkökulmasta on arvioitu myös oikeuskäytännössä. Apulaisoikeuskansleri on 11.11.2014 antamassaan ratkaisussa todennut, että tavallisessa suojaamattomassa sähköpostiviestinnässä tiedot eivät ole sivullisilta suojattuja, minkä vuoksi viranomaisen ei voi lähettää salassa pidettäviä tietoja suojaamattomissa sähköpostiviesteissä (AOK 11.11.2014). Toisessa tapauksessa on puolestaan otettu kantaa viranomaisen toimitilajärjestelyihin. Asiassa oli kyse kantelusta koskien viraston toimitilaratkaisua, jossa virkailijoiden työpisteet ja odotustila oli järjestelty siten, että ulkopuolinen saattoi nähdä toisen asiakkaan yksityisyyden suoja piiriin kuuluvia tietoja virkailijan työpisteeltä ja kuulla työhuoneissa käytyjä keskusteluita. Toimitilaratkaisu ei siten täyttänyt hyvän tiedonhallintatavan ja yksityisyyden suojan mukaisia vaatimuksia. (AOKS 18.10.2013.) Oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että julkisuuslain salassapitosäännöksistä poikkeavilla sopimusten salassapitomääräyksillä ei ole sitovaa merkitystä asiakirjan julkisuutta arvioitaessa, mutta niillä voi olla merkitystä arvioitaessa asiakirjan salassapitoa julkisuuslain salassapitoperusteen nojalla (KHO:2013:90). Salassapito ei siten voi perustua sopimukseen, mikäli asiakirjaan sovelletaan julkisuuslakia. Salassapitoon liittyvillä tahdonilmauksilla saattaa olla merkitystä ainoastaan salassapitointressien ja vahinkoedellytyslausekkeiden arvioinnissa. Tämä osaltaan vahvistaa sitä, että salassapidon on aina perustuttava lain tasoiseen säännökseen. (Voutilainen 2019, 440.) Viranomaisen ei myöskään voi perustaa salassapitoa omiin määräyksiinsä tai yleispäätökseen, vaan julkisuutta on aina arvioitava tapauskohtaisesti. Tästä johtuen yleisiksi säädetty salassapitoperusteet aiheuttavat tulkintaongelmia. (Krakau & Haapalehto 2020, 62.)

4.2 Salassapitoperusteet

Viranomaisen salassa pidettävistä asiakirjoista säädetään julkisuuslain 24 §:ssä. Julkisuuslain 17.2 §:n perusteella vahinkoedellytyslausekkeettomassa eli ehdottomassa salassapitosäännöksessä ei säädetä asiakirjan antamisesta johtuvista vaikutuksista. (JulKL 621/1999.) Vahinkoedellytyslausekkeella tarkoitetaan viranomaisen tapauskohtaista haitallisten vaikutusten arviointia. Ehdoton salassapitoperuste edellyttää asiakirjan ja tiedon salassapitoa kaikissa olosuhteissa. (Mäenpää 2017, 389-391.)

Asiakirja voi olla samanaikaisesti julkinen ja salassa pidettävä, joten tiedon salassapitoperuste on aina arvioitava erikseen (Neuvonen 2019, 208). Oikeuskäytännössä on painotettu, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti ja nimenomaisesti, sillä salassapito viranomaisen asiakirjasta

merkitsee poikkeusta perustuslain 12.2 §:ssä säädettyyn asiakirjajulkisuuteen (KHO 2008:52). Salassapitosäännösten tulkinta edellyttääkin huomion kiinnittämistä erityisesti salassa pidettävien tietojen sisältöön ja salassapidon kohteeseen. Salassapitoarviointi tehdään aina asiakirjan sisällön ja kyseessä olevien salassapitosäännösten perusteella. (Voutilainen 2019, 438.) Julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännökset kohdistuvat viranomaisen asiakirjoihin tai niissä oleviin tietoihin. Julkisuuslain 17 §:n mukaan julkisuutta ei kuitenkaan saa rajoittaa enempää kuin suojattava etu edellyttää. Mikäli vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, on tieto annettava julkisuuslain 10 §:n mukaan asiakirjan julkisesta osasta. (JulKL 621/1999.) Asiakirjan julkisuusarviointi kohdistuu viranomaisen asiakirjan käsitteeseen. Tiedonsaantioikeutta arvioidaan puolestaan asiakirjan sisältämän julkisuutta tai salassapitoa koskevan tiedon luonteen perusteella. (Pesonen 2011, 46-47.) Näin ollen salassapito ei merkitse oletusarvoisesti asiakirjan salassapitoa kokonaisuudessaan, vaan asiakirjaa tulee arvioida tiedollisena kokonaisuutena. Salassapitosäännösten yksityiskohtaisen sääntelyn ja poikkeusluonteen vuoksi viranomaisen harkinta edellyttää julkisuusarviointia ja suppean tulkinnan periaatteen mukaista tulkintaa. (Voutilainen 2019, 447.)

Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ohjaavat salassapitosäännösten soveltamista viranomaisen toiminnassa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan salassapitoperuste ei saa rajoittaa suojattavaa etua enempää kuin on tarpeellista. Yhdenvertaisuusperiaate puolestaan edellyttää salassapitoperusteiden tasapuolista soveltamista ja yhteneväistä tulkintaa. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen on otettava huomioon salassapitoperusteen tarkoitus ja tavoitteet. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluva luottamuksensuojaperiaate varmistaa salassapidon ja julkisuusperiaatteen toteutumista lain tarkoittamalla tavalla. Julkisuusperiaatteen tarkoitus yhdessä salassapitoperusteiden soveltamisen kanssa edellyttävät käytännössä vastakkaisten etujen ja intressien välistä punnintaa. (Mäenpää 2017, 405-406.) Oikeuskäytännössä julkisuuslain säännöksiin perustuvaa julkisuusarviointia ja salassapitomääräysten merkitystä on tulkittu siten, että arvioinnin lähtökohtana hallintoviranomaisessa tehtävässä julkisuusarvioinnissa on aina asiakirja- ja tietokohtaisuus. Toiseksi perustuslain 12 §:ssä turvattuun julkisuusperiaatteeseen säädettyjä laintasaisia poikkeuksia ei voida tulkita laaventavasti. Kolmanneksi salassapidon perusteita on aina arvioitava objektiivisesti ilman yksityisten tahdonilmaisujen ratkaisevaa myötävaikuttamista. (KHO:2017:82.)

4.3 Yksityiselämää ja yksityisyyttä suojaavat salassapitoperusteet

Yksityiselämän ja yksityisyyden suojaamisen taustalla ovat perustuslailliset sekä kansainväliset perus- ja ihmisoikeudet. Yksityisyyttä ja henkilökohtaisia oloja koskevien tietojen suojaaminen kohdistuu yksilön oikeuteen toteuttaa yksityiselämänsä ilman ulkopuolisten aiheutonta puuttumista siihen. Yksityiselämää ja yksityisyyttä suojaavat salassapitoperusteet, kuten tiedot henkilön perhe-elämästä, elintavoista ja vapaa-ajan harrastuksista kuuluvat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Toiminta julkisessa tehtävässä ei kuulu yksityiselämän suojaamalle alueelle. (Mäenpää 2017, 392-393.) Yksityiselämän perus- ja ihmisoikeudellisesta suojasta johtuen yksityiselämän piiriin kohdistuvat tiedot muodostavat välttämättömän syyn tiedonsaannin rajoittamiselle, joka on toteutettavissa ainoastaan säätämällä yksityisyyttä koskevat tiedot salassa pidettäviksi. Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut säätää julkisuuslain salassapitoperusteet soveltamisaltaan yleisiksi selkeyttämään salassapidon määrittelyä ja salassapitolainsäädännön yhteneväisyyttä viranomaisesta riippumatta. (HE 30/1998.)

Tämän tutkimuksen keskeisenä tarkastelun kohteena ovat julkisuuslain yksityiselämän ja yksityisyyden suojaaja koskevat salassapitoperusteet, joista säädetään julkisuuslain 24 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentissa on lueteltu 35 kohtaa, jotka määrittelevät viranomaisen asiakirjaa koskevia salassapidon perusteita. Yksityisen intressin suojaamisen piiriin kuuluvista yksityiselämän ja yksityisyyden suojan salassapitoperusteista säädetään kohdissa 23-32. (JulkL 621/1999.) Yksityisen edun suojaamiseen liittyviä salassapidon kohteita ovat esimerkiksi yksilön taloudellista asemaa ja varallisuutta, sosiaali- ja terveydenhuoltoa, henkilökohtaista arviointia sekä salaisia yhteystietoja ja henkilökohtaisia oloja koskevat tiedot, joita koskee vahinkoedellytyslausekkeeton eli ehdoton tietojen suoja (Pesonen 2011, 36-39). Mäenpää (2020) huomauttaa, ettei yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla kuitenkaan ole etusijaa suhteessa muihin perusoikeuksiin, vaan kyse on yksityisyyden suojan ja julkisuusperusoikeuden välisestä yhteensovittamisesta ja punninnasta. Henkilötietojen suojan kannalta keskeisimpiä yksityisyyden suojan sääntelyn kohteita ovat arkaluonteisiin henkilötietoihin kohdistuvat salassapitoperusteet. (Mäenpää 2020, 244-248.)

4.3.1 Taloudellinen asema

Julkisuuslain (JulkL 621/1999) 24.1 §:n 23 kohdan mukaan ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, ovat salassa pidettäviä”. Taloudellista asemaa koskevat tiedot kuuluvat yksityiselämän piiriin. Salassapito koskee myös tuen tai etuuden perusteella muodostuvaa taloudellista asemaa. Henkilön palkkatiedot, eläkkeen määrä ja sen perustetta koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Poikkeuksena ovat valtion ja kuntien palveluksessa työskentelevät henkilöt, joiden palkkatiedot ovat nimikirjalain mukaan julkisia. (Mäenpää 2017, 395.)

Taloudellista asemaa kuvaavat erityisesti työntekijän säännölliset kuukausipalkkaa koskevat tiedot, henkilön vuositulot ja kokonaisvarallisuus (Voutilainen 2019, 482). Pankkisalaisuudella tarkoitetaan luottolaitoksen asiakkaan taloudellista asemaa koskevien tietojen vaitiolovelvollisuutta. Pankkisalaisuuden alaisia tietoja sisältävä viranomaisen asiakirja voi olla salassa pidettävä julkisuuslain 24.1 §:n 23 ja 32 kohdan nojalla. (Voutilainen 2019, 524-526.) Verotustiedoista säädetään erikseen laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta, jonka mukaan verotustiedot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä (Verotustietol 1346/1999). Verosalaisuudella tarkoitetaan verotusta varten annettavien tietojen salassapitoa, jonka tarkoituksena on osaltaan suojata taloudellista asemaa koskevia tietoja (Voutilainen 2019, 514). Käytännössä yksittäisen verovelvollisen taloudellista asemaa ja muita olosuhteita koskevat verotusasiakirjat ovat salassa pidettäviä (Pesonen 2011, 41). Poikkeuksen verotustietojen salassapitoon muodostavat verotettavaa tuloa ja maksuunpantua veroa koskevat tiedot, joita voidaan julkaista journalistisissa tarkoituksissa (Mäenpää 2017, 395). Julkisten verotustietojen ja tietosuojan välistä suhdetta on arvioitu myös oikeuskäytännössä. Helsingin hallinto-oikeudessa käsiteltiin vuonna 2021 verotustietojen julkisuutta koskevia valituksia, joissa oli kyse tuloverotukseen liittyvien tietojen luovuttamisesta tiedotusvälineille. Hallinto-oikeus on antamissaan päätöksissä katsonut, että pelkkä nimitieto verotietojen luovuttamista vastustaneen henkilöllisyydestä ei ollut salassa pidettävä tieto. Toisin sanoen verotietojen luovutusta vastustaneiden henkilöiden nimet eivät olleet salassa pidettäviä tietoja. Näin ollen oikeuskäytännön muodostaman tulkintalinjan mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklan nojalla tietopyynnön kohteena oleva henkilö voi vastustaa verotietojensa luovuttamista, mutta kyseistä vastustamisoikeutta käyttäneen nimitieto on julkinen. (Väänänen 2021.)

Kansanedustajain sopeutumiseläkettä saavien henkilöiden nimet eivät sisältäneet viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja henkilön taloudellisesta asemasta, eivätkä siten olleet salassa pidettäviä. Sen sijaan maksetun eläkkeen määrää samoin kuin sen perusteena olevia tuloja koskevat tiedot sisälsivät mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja tietoja ja olivat siten salassa pidettäviä. (KHO 19.10.2006 T 2746.)

Julkisuuslain (Julkl 621/1999) 24.1 §:n 23 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön etuuden perusteena olevista tuloista, ovat salassa pidettäviä. Tapauksessa KHO 19.10.2006 T 2746 oli kyse siitä, olivatko sopeutumiseläkettä koskevat tiedot julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella eläkkeen saajien nimet ovat julkisia tietoja. Sen sijaan eläkkeen määrä ja eläkkeen perustana olevat tulot on katsottu julkisuuslain 24.1 §:n 23 kohdan tarkoittamiksi henkilön taloudellista asemaa kuvaaviksi salassa pidettäviksi ja asiakirjajulkisuutta rajoittaviksi tiedoiksi. (KHO 19.10.2006 T 2746.) Tässä tapauksessa julkisuus- ja salassapitoarviointi on kohdistettu tiedon luonteen ja salassapitoinnostin arviointiin asiakirjan sisällön perusteella. Ratkaisussa säännöstä on tulkittu julkisuusmyönteisesti siten, että henkilöiden nimet eivät olleet välttämättömän syyn vuoksi julkisuutta rajoittavia tietoja, joten salassapitoperustetta sovellettiin suppean tulkinnan periaatteen mukaisesti ainoastaan etuuden perusteena oleviin tulotietoihin. Näin ollen osajulkisuus on toteuttanut julkisuusperiaatetta lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla eli mahdollisimman laajasti.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) oli pyytänyt verotoimistolta jäljennöstä perukirjasta. ELY-keskus oli perustellut tietopyyntöään sillä, ettei se voinut täyttää velvollisuuttaan neuvotella Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen hankkimisesta valtion omistukseen alueen omistajien kanssa, jollei se tiennyt, ketkä olivat alueen omistajia. Alueen omistajat ilmenivät vain perukirjasta. (KHO:2012:97.)

Tapauksessa KHO:2012:97 oli kyse perukirjassa olevien salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Verohallinto oli hylännyt ELY-keskuksen asiakirjapyynnön koskien oikeaksi todistettua jäljennöstä kuolleen henkilön jälkeen laaditusta perukirjasta sukuselvityksineen vedoten salassapitovelvollisuuteen. Helsingin hallinto-oikeus on katsonut, ettei ELY-keskuksella ole ollut julkisuuslain tarkoittamaa asianosaisen tiedonsaantioikeutta pyytämäänsä perukirjaan. Hallinto-oikeuden mukaan tietojen luovuttamiselle ei ollut laillista perustetta ja hylkäsi ELY-keskuksen valituksen verotoimiston päätöksestä. Korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa on korostettu perustuslain 10.1 §:stä ja 12.2 §:stä ilmenevien perusoikeuksien välistä oikeusperiaatteiden punnintaa. Julkisuuslain

säännöksistä sovellettavaksi tulivat julkisuuslain 10 §:n osajulkisuutta koskeva säännös sekä säännökset yleisistä perusteista salassa pidettävien tietojen antamiseen. Oikeudellisessa arvioinnissaan korkein hallinto-oikeus on todennut, että perukirja laaditaan verotuksen lisäksi muita kuolinpesää koskevien asioiden hoitamista varten. Verotusasiakirjana perukirja sisältää verovelvollisen taloudellista asemaa koskevaa salassa pidettävää tietoa. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitama asiakirjajulkisuuden rajoittamissäännöksen edellyttämä välttämättömyys voi liittyä ainoastaan perukirjasta ilmeneviin yksityisyyden suojan piiriin kuuluviin tietoihin. Lain esitöiden perusteella yksityisyyden suoja koskeva perustuslain 10.1 § on sovellettavissa myös verotusasiakirjoihin. Näin ollen perukirjan osasta voidaan antaa tieto, mikäli verovelvollisen taloudellista asemaa tai tunnistettavissa olevat verovelvollisen tiedot eivät paljastu. Viranomaisen tiedonsaantioikeuden osalta korkein hallinto-oikeus piti tietojen antamista yksityisen edun turvaamisen kannalta hyväksyttävänä. Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut laajentavasti verotietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevia säännöksiä erityisesti tietojen käyttötarkoituksen eli yksityisen etujen turvaamisen kannalta. Julkisuuslain 10 §:n nojalla tiedot oli annettava rajaamalla pois verovelvollisen taloudellista asemaa kuvaavat tiedot, jotka kuuluivat yksityisyyden suojan piiriin. Näin ollen asiakirjajulkisuutta koskeva rajoittamissäännös ei koskenut tietoa siitä, ketkä olivat kuolinpesän osakkaita ja perintöverovelvollisia, sillä kyseisen tiedon ei katsottu itsessään olevan erityisen voimakkaan suojaamisen tarpeessa. (KHO:2012:97.)

Julkisuuslain (JulkL 621/1999) 24.1 §:n 23 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön kokonaisvarallisuudesta taikka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, ovat salassa pidettäviä. Lainvalmisteluaineiston mukaan ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat laajalti säännelty ja yleinen asiakirjajulkisuutta rajoittava salassapitoperuste (HE 30/1998). Pääsääntöisesti verotusasiakirjat, kuten perukirjat koostuvat pääosin yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista tiedoista tai niihin kohdistuu julkisuuslain 24.1 §:n perusteella salassapitointressi. Näin ollen yksittäisen verovelvollisen verotustiedot ja -asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. (HE 149/1999.) Edellä esitetyn oikeustapauksen ratkaisusta ilmenevin perusteluin salassapitointressiin kohdistuva julkisuusarviointi ei ole yksiselitteistä. Hallinto-oikeus on perustanut ratkaisunsa vahvasti lain nimenomaisiin säännöksiin ja yksityisyyden suojan turvaamiseen. Korkein hallinto-oikeus on puolestaan nojannut ratkaisussaan yksityisyyden suoja ja julkisuutta koskevien perusoikeuksien välisten intressien punnintaan, jolloin ratkaisu on perustunut molempien perusoikeuksien eli yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen toteutumiseen tapauksessa soveltuvien osin. Korkeimman hallinto-oikeuden väljä tulkintaratkaisu tietojen

käyttötarkoituksen suhteen ei kuitenkaan ole ollut täysin yksimielinen, sillä eriävissä mielipiteessä on vedottu perusteettomaan sanamuodon vastaiseen tulkintaan. Näin ollen ratkaisulla on merkitystä oikeudellisessa arvioinnissa erityisesti oikeusperiaatteiden punninnan näkökulmasta. Korkeimman hallinto-oikeuden punnintaratkaisu on toteuttanut yksityisyyden ja julkisuuden välistä tasapainoa intressipunninnan ja osajulkisuuden avulla. Oikeustapaus myös osoittaa perukirjan muodossa henkilön taloudellista asemaa koskevan salassapitointressin merkityksen yksityisyyden suojan näkökulmasta.

4.3.2 Sosiaali- ja terveydenhuolto

Julkisuuslain (JulkL 621/1999) 24.1 §:n 25 kohdan mukaan tiedot henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta sekä terveydenhuollon tai kuntouksen palveluista ovat salassa pidettäviä tietoja. Terveydentilaa koskevien tietojen salassapitoon liittyy potilastietolain 13 §:n erityissäännös, jonka mukaan potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä. Näin ollen potilasasiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan ensisijaisesti potilastietolakia. (Mäenpää 2017, 393.) Voutilainen (2019, 416) huomauttaa, että henkilön potilastietoihin kohdistuva tietopyyntö on kaikilta osin salassa pidettävä, vaikka asiakirjasta poistettaisiin potilaan yksilöintitiedot. Salassa pidettäviä ovat myös sosiaalihuollon tai työhallinnon henkilöasiakkaan tiedot sekä tämän saamia etuuksia, tukitoimia taikka sosiaalihuollon palvelua tai työhallinnon palvelua koskevat tiedot. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia salassapitosäännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon mahdollinen salassapitoa koskeva erityislainsäädäntö. (Voutilainen 2019, 437.) Sosiaalihuollon tai työhallinnon asiakkuustieto jo itsessään muodostaa salassapitovelvoitteen (Mäenpää 2017, 393). Edellä mainittuja tietoja koskee ehdoton salassapitovelvollisuus ja säännöstä sovelletaan esimerkiksi lääkärintodistukseen riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa asiakirja on (HE 30/1998). Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan tiedot ovat yksityiselämän suojan ydinaluetta, sillä tietojen salassapito on edellytys luottamuksellisen asiakas- ja potilassuhteen syntymiselle (Voutilainen 2019, 501). Käytännössä salassa pidettäviä asiakirjoja ovat esimerkiksi lastensuojeluilmoitukset, lääkärintodistukset, toimeentulotukea tai sosiaalityötä koskevat asiakirjat sekä erilaiset työllistymissuunnitelmat (Krakau & Haapalehto 2020, 89).

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea kaupungin sosiaalitoimelta. Etuuskäsittelijä oli liittänyt kantelijan toimeentulotukipäätökseen toista asiakasta koskevan toimeentulotukilaskelman. Kantelijan mukaan tapaus ei ole yksittäinen vaan hänen tietojään oli lähetetty aiemmin vastaavalla tavalla toiselle asiakkaalle. (AOK 23.9.2015.)

Julkisuuslain (JulkL 621/1999) 24.1 §:n 25 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai tämän saamasta etuudesta, ovat salassa pidettäviä. Toimeentulotukiasioiden käsittelyä koskevassa asiassa oikeuskansleri antoi huomautuksen kaupungin sosiaalitoimen yksikölle toistuvasta lainvastaisesta menettelystä. Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri on todennut, että henkilön toimeentuloa koskevat tiedot ovat julkisuuslain nojalla ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja. (AOK 23.9.2015.)

Luokanopettaja oli tarkoituksenaan varoittaa oppilaita liukastumisen vaaroista käsitellyt yksittäisen 10-vuotiaan oppilaan tapaturmaa ja hänen vammaansa koskevia tietoja yhdessä koko luokan kanssa ilman, että huoltaja olisi antanut suostumusta näiden julkisuuslain nojalla ehdottomasti salassa pidettävien tietojen paljastamiseen sivullisille. Luokanopettajan huomiota kiinnitettiin salassapitosäännösten huolelliseen noudattamiseen vastaisuudessa. (AOKS 26.8.2004.)

Julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdan mukaan tiedot, jotka koskevat henkilön vammaisuutta ovat ehdottomasti salassa pidettäviä ja kuuluvat vaitiolovelvollisuuden piiriin. Julkisuuslain 23 §:n mukaan viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa salassa pidettävää tietoa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. (JulkL 621/1999.) Edellä esitetyssä tapauksessa luokanopettajalle oli annettu huomautus salassapitosäännösten vastaisesta toiminnasta ja vaitiolovelvollisuuden noudattamatta jättämisestä (AOKS 26.8.2004). Tapauksissa AOK 23.9.2015 ja AOKS 26.8.2004 korostuvat asiakirjajulkisuutta rajoittavien yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien ehdottomien salassapitoperusteiden lisäksi erityisesti salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden merkitys viranomaisen toiminnassa.

Kaupungin tiedotusvälineille antamasta tiedotteesta ilmeni, että kantelijalle ole myönnetty vammaispalvelulain perusteella korvausta henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen, minkä lisäksi tiedotteesta ilmeni kantelijan sosiaalihuollon asiakkuus (AOK 4.2.2013).

Pääteltävissä olevat tiedot sosiaalihuollon asiakkaasta ovat myös julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdan nojalla salassa pidettäviä. Asiassa, joka koski kaupungin menettelyä tiedottamisessa, oli kyse salassa pidettäviä tietoja sisältävän tiedotteen antamisesta tiedotusvälineille. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussaan todennut, että tiedotteesta pääteltävissä olevat tiedot liittyen sosiaalihuollon asiakkuuteen ovat ehdottomasti salassa pidettäviä, eikä viranomaisella ole harkintavaltaa tällaisten tietojen luovuttamiseksi sivullisille. (AOK 4.2.2013.)

4.3.3 Henkilökohtainen arviointi

Henkilötietojen ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvat henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot, jotka ovat salassa pidettäviä. Julkisuuslain 24.1 §:n 29 kohdan mukaan salassapito voi kohdistua psykologisiin arviointeihin, soveltuvuuskokeisiin ja niiden tuloksiin sekä työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta koskevaan yksilökohtaiseen arviointiin. (JulKL 621/1999.) Henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointiin kuuluvat julkisuuslain 24.1 §:n 30 kohdan mukaisesti oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevat tiedot (Mäenpää 2017, 394). Koesuoritukset ja yksityiskohtaiset arvostelumerkinnot ovat salassa pidettäviä tietoja, mutta kokeen tulokset ja arvosanat puolestaan julkisia (Voutilainen 2019, 482). Oppilashuoltoon liittyvät koulupsykologin palvelut ja koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa koskevat asiakirjat kuuluvat myös salassa pidettäviin asiakirjoihin (Voutilainen 2019, 505).

X ja Y olivat hakeneet Suomen ympäristökeskuksen merikeskuksen johtajan virkaa. Y:n tultua valituksi X oli pyytänyt Y:n soveltuvuustestituloksia. X oli virkaa hakeneena viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettu asianosainen viran täyttööä koskevassa asiassa, ja virkaan valitun Y:n soveltuvuustesti oli voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Tiedon antaminen X:lle Y:tä koskevasta soveltuvuustestistä olisi kuitenkin ollut mainitun pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuin tavoin vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. (KHO:2010:60.)

Julkisuuslain 24.1 §:n 29 kohdan mukaista henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2010:60. Tapauksessa oli kyse asianosaisen tiedonsaantioikeudesta salassa pidettävään asiakirjaan. Hallinto-oikeus katsoi, ettei soveltuvuustestituloksen tiedot olleet sellaisia, joiden perusteella asianosaisen tiedonsaantioikeutta olisi voitu rajoittaa. Korkein hallinto-oikeus kumosi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja totesi ratkaisussaan, että henkilöarviointi, joka sisältää tietoja psykologisesta testistä, on julkisuuslain 24.1 §:n 29 kohdan tarkoittama salassa pidettävä asiakirja. (KHO:2010:60.) Julkisuuslain (JulKL 621/1999) 24.1 §:n 29 kohdan mukaan tiedot henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta ovat salassa pidettäviä. Korkein hallinto-oikeus on painottanut asiassa yksityisyyden suojaa rinnastamalla henkilöarvioinnin sisältämät psykologisiin arvioihin perustuvat tiedot terveydentilaa koskeviksi tiedoiksi. Henkilöarviointiin sovellettiin siten julkisuuslain salassapitosäännöstä. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta rajoitti erittäin tärkeää yksityistä etua koskeva poikkeussäännös asianosaisjulkisuuteen. Näin ollen korkein hallinto-oikeus on arvioi-

nut yksityisyyden suojaa koskevan salassapitointressin asianosaisjulkisuutta painavammaksi perusteeksi. Tässä tapauksessa julkisuusarviointi kohdistettiin asiakirjassa olevan tiedon luonteeseen ja salassapitointressin arviointiin julkisuusperusoikeutta rajoittavasti.

*Yksityisyyden suojalla ei voida perustella sitä, että lainsäädännön mukaan julkiseksi säädetyt tiedot jätettäisiin antamatta. Yksityisyyden suojan lisäksi sovellettavana säännöksenä on huomioitava Suomen perustuslain 12 §:ään kuuluva sananvapaus sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kohdan takaama lehdistön vapaus. Tähän lehdistön vapautteen kuuluu muun ohella vapaus levittää tietoja viranomaisten siihen puuttumatta. **Julkisuuslaki perustuu myös tämän oikeuden toteutumiseen ja lainsäätäjällä on edellä mainituissa nimikirjalain ja julkisuuslain säännöksissä huomioitunut sananvapauden ja yksityisyyden suojan välisen suhteen.** Kun lainsäätäjällä on selvästi päätynyt nyt kysymyksessä olevien palkkatietojen säätämiseen julkisiksi, yliopistolla ei viranomaisena ole ollut esittämillään perusteilla oikeutta kieltäytyä tietojen luovutuksesta. (KHO:2012:55.)*

Oikeustapauksessa KHO:2012:55 oli kysymys yliopiston palveluksessa olevien henkilötietojen luovuttamisesta nimikirjarekisteristä toimituksellisia tarkoituksia varten. Sanomalehti oli esittänyt tietopyynnön koskien yliopiston professorien nimiä, syntymävuosia, virkaanastumisvuosia, tiedekuntia ja kokonaispalkkoja eriteltynä. Yliopisto oli hylännyt asiakirjapyyntönsä osittain ja perustellut päätöstään myös julkisuuslain 24.1 §:n 29 kohdan tarkoittamalla salassapitoperusteella koskien palkkauksen arviointiperustetta. Tapauksessa sovellettiin julkisuuslain sijaan nimikirjalakia, jonka perusteella yliopiston professorien palkkatiedot ovat julkisia. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin todennut julkisuussäätelyn osalta, että julkisuuslakia koskevista lainvalmisteluasiakirjoista ilmevin perustein palkkatiedot ovat julkisia pois lukien sellaiset tiedot, joissa palkansaajaa on henkilökohtaisesti arvioitu. Yliopiston asiakirjakoosteesta ei käynyt ilmi työsuoritusten henkilökohtaisia arviointeja, joten julkisuuslain salassapitosäännös ei olisi tullut myöskään tämän perusteella sovellettavaksi. (KHO:2012:55.) Tässä tapauksessa on julkisuuslain sijaan sovellettu erityislainsäädäntöä. Oikeustapaus on siltä osin merkittävä, että korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan tavoitteellisesti tulkinnut julkisuussäätelyä ja yksityisyyden suojaa perusoikeutena ja ottanut kantaa yksityisyyden suojan ja julkisuusperusoikeuden väliseen suhteeseen lainsäätäjän näkökulmasta.

Yliopiston valintakokeeseen osallistunut oli pyytänyt saada kahdeksan muun hakijanimumerolla yksilöidyn hakijan tiettyyn valintakoetehtävään antamat vastaukset. Valintakokeessa annetut vastaukset olivat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 30 kohdassa tarkoitettuja kokelaan koesuorituksia, ja siten sanotun lainkohdan perusteella salassa

pidettäviä asiakirjoja. Valintakokeeseen osallistuneella ei ollut asiakirjojen yleisöjulkisuutta koskevien säännösten perusteella oikeutta saada tietoa pyytämistään valintakoevastauksista. (KHO:2019:2.)

Tapauksessa KHO:2019:2 oli kyse salassa pidettävistä koesuorituksista. Valintakokeeseen osallistunut oli esittänyt tietopyynnön, joka kohdistui muiden hakijoiden koevastauksiin. Yliopisto oli hylännyt tietopyynnön julkisuuslain 24.1 §:n 30 kohdan nojalla, jonka mukaan koesuoritukset ovat salassa pidettäviä. Hallinto-oikeus on todennut, että valintakoevastaukset kuuluvat julkisuuslain salassapitosäännösten nojalla ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin tiedonsaantioikeutta rajoittavasti. Myös korkein hallinto-oikeus katsoi, että valintakoevastaukset ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja, joihin ei ole tiedonsaantioikeutta yleisö- tai asianosaisjulkisuuden perusteella, eikä näin ollen muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. (KHO:2019:2.) Tapauksessa julkisuusharkinta on kohdistettu tiedon luonteen lisäksi asianosaisasemaan perustuvan tiedonsaantioikeuden arviointiin. Julkisuuslain (JulkL 621/1999) 24.1 §:n 30 kohdan mukaan oppilaan ja kokelaan koesuoritukset ovat salassa pidettäviä. Näin ollen julkisuuslain 24.1 §:n salassapitosäännöstä on sovellettu tässä tapauksessa lain sanamuodon mukaisesti ja yksityisyyden suoja edistävästi, sillä yksityisyyden suoja koskeva ehdoton salassapitoperuste rajoittaa julkisuuslain nojalla tiedonsaantioikeutta.

4.3.4 Yksityiselämä ja henkilökohtaiset olot

Henkilöä koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei niitä ole esimerkiksi yksityisyyden ja henkilökohtaisten olojen tai sosiaali- ja terveystietojen vuoksi merkitty salassa pidettäväksi (Mäenpää 2017, 294). Julkisuuslain (JulkL 621/1999) 24.1 §:n 31 kohdan mukaan henkilön yhteystiedot ovat salassa pidettäviä, ”jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi”. Turvakielto merkitsee henkilötietojen salassapitoa ja luovutuskieltoa viranomaisen asiakirjoista ja rekisteristä. Kielto kohdistuu henkilön yhteystietoihin, kuten kotiosoitteeseen. Käytännössä turvakieillon kohteena ovat henkilön nimeä lukuun ottamatta kaikki henkilöön liittyvät yhteystiedot. Turvakieillon käsite ei nimenomaisesti ilmene julkisuuslaissa. Salassapitosäännös julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdassa vastaa väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 36 §:ssä säädettyjä turvakieillon edellytyksiä salassapidolle. Näin ollen julkisuuslain säännös voidaan käsittää kohdistuvan turvakieillon alaisiin tietoihin, jolloin niitä koskee myös salassapitovelvollisuus. (Voutilainen 2019, 496-499.)

Julkisuuslain (JulkL 621/1999) 24.1 §:n 32 kohdan mukaan ”tiedot henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista ovat salassa pidettäviä”. Yksilöiden omaan elinpiiriin kuuluvien tietojen salassapito on edellytys yksityiselämän perustuslaillisen suojan toteuttamiseksi. Lain esitöiden mukaan yhteisessä taloudessa asuvien väliset suhteet kuuluvat perhe-elämää koskevien tietojen piiriin. Tiedot päihteiden käytöstä voidaan puolestaan rinnastaa elintapoja koskeviksi tiedoiksi. (HE 30/1998). Näin ollen esimerkiksi henkilön päihteiden käyttöä ja parisuhdetta koskevat tiedot, kuvat yksityisasunnosta, yhdistyksen jäsenluettelo tai hakijan perhesuhteita ja harrastustoimintaa kuvaavat tiedot muodostavat salassapitoperusteen viranomaisen asiakirjaan (Krakau & Haapalehto 2020, 96-97).

Lakisääteisiä vakuutuksia käsittelevän vakuutusyhtiön asiakirjoihin sisältynyt tieto asiantuntijalääkäreiden henkilöllisyydestä tai heidän palvelus- tai toimeksiantosuhteensa olemassaolosta, ottaen myös huomioon heidän osallistumisensa julkisen vallan käyttämiseen, ei ollut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 tai 20 kohdassa tarkoitettu liike- tai ammattisalaisuus tai muu vastaava salassa pidettävä liike- tai elinkeinotoimintaa koskeva seikka. Tiedot heidän henkilöllisyydestään tai erikoisaloistaan tai erityispätevyyksistään eivät liioin olleet mainitun pykälän 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuja henkilökohtaisia oloja kuvaavia salassa pidettäviä tietoja. Tiedot eivät muillakaan perusteilla olleet salassa pidettäviä. (KHO:2014:83.)

Tapauksessa KHO:2014:83 oli kyse tietopyynnöstä, joka kohdistui lakisääteisiä vakuutuksia käsittelevien yksityisten vakuutusyhtiöiden palveluksessa olevien asiantuntijalääkäreiden henkilötietoihin sekä tietoihin lääkäreiden erikoisaloista ja pätevyyksistä. Vakuutusyhtiöt kieltäytyivät antamasta tietoja sillä perusteella, etteivät julkisuuslain säännökset koske yksityistä vakuutusyhtiötä. Tapauksen oikeudellinen arviointi kohdistettiin ensinnäkin siihen, kuuluiko yksityinen vakuutusyhtiö lakisääteisiä vakuutuspäätöksiä tehdessään julkisuuslain soveltamisalaan ja toiseksi, oliko asiakirjoihin sisältyvä tieto asiantuntijalääkäreiden henkilöllisyydestä julkisuuslain nojalla salassa pidettävä. Helsingin hallinto-oikeus on katsonut, että etuuksien myöntämistä voidaan pitää julkisen vallan käyttönä ja todennut perusteluissaan, ettei julkisen vallan käsitettä ole nimenomaisesti määritelty lainsäädännössä. Vakuutusyhtiön päätökset koskien lakisääteisiä vakuutuksia katsottiin olevan julkisen vallan käyttöä ja kuuluivat siten julkisuuslain soveltamisalaan. Salassapitoperusteen arvioinnin osalta hallinto-oikeus on katsonut, että lakisääteisten tehtävien hoitamiseen osallistuvien henkilöiden nimiä on pidettävä julkisuusperiaatteen mukaisesti julkisina tietoina. Korkein hallinto-

oikeus myös katsoi, etteivät tiedot julkista valtaa käyttävien asiantuntijalääkäreiden henkilöllisyydestä, erikoisaloista tai pätevyyksistä olleet julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdan tarkoittamia henkilökohtaisia oloja kuvaavia salassa pidettäviä tietoja. Näin ollen vakuutusyhtiö ei voinut kieltäytyä julkista valtaa käyttävien vakuutuslääkäreitä koskevien nimitietojen antamisesta vetoamalla yksityisyyden suojaan. (KHO:2014:83.) Tutkimusongelman kannalta merkitystä on erityisesti salassapitoperusteen arviointia koskevassa kysymyksessä. Vakuutusyhtiö on esittänyt perusteluissaan, että lääkäreiden yksityisyyden suoja olisi katsottava suojattavana etuna julkisuusperiaatetta vahvemmaksi, ja ettei kyseisillä nimitiedoilla olisi merkitystä julkisen vallan käytön valvomiseksi. Tapauksessa salassapidon arvioinnille ei kuitenkaan ole annettu suurempaa painoarvoa asian ratkaisun kannalta. Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) mukaan julkisuuslain soveltamisen tulisi lähtökohtaisesti ulottua julkisen vallan käyttöön asioiden organisoinnista riippumatta. Perustuslakiin ei sisälly säännöksiä, jotka määrittelisivät yleisesti, kuinka perusoikeudet suhtautuvat toisiinsa, jonka vuoksi perusoikeuksien rajoituksista on säädettävä lailla. (HE 30/1998 vp.) Julkisuuslain 24.1 § ei sisällä sellaista salassapitoperustetta, joka rajoittaisi nimitietojen luovuttamista viranomaisen asiakirjasta tai henkilörekisteristä. Näin ollen yksityisyyden suoja ei tässä tapauksessa rajoittanut asiakirjajulkisuutta tai tiedonsaantioikeutta.

Asiakirjat, jotka oli toimitettu kaupungille työntekijän valintaprosessiin liittyen, olivat julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Niihin sisältyvien tietojen julkisuudesta säädettiin julkisuuslaissa. Asiakirjojen ja tietojen julkisuuden kannalta ei ollut merkitystä sillä seikalla, oliko kaupunki käyttänyt asiaan liittyvissä toimissaan julkista valtaa. Viranomaisen asiakirjat olivat julkisia, jollei laissa toisin säädetty. Tietopyyntö voitiin siten hylätä vain, jos pyydetty tieto oli laissa säädetty salassa pidettäväksi. Se seikka, että henkilölle oli menettelyn aikana annettu virheellistä tietoa asiakirjojen ja tietojen salassapidosta, ei vaikuttanut lain soveltamiseen tai tulkitaan. Tiedot hakijan nimestä, koulutuksesta ja viimeisimmästä työpaikasta eivät olleet salassa pidettäviä. (KHO:2015:133.)

Tapauksessa KHO:2015:133 oli kysymys toimittajan tietopyynnöstä, joka kohdistui kaupungin rekrytointiprosessissa mukana olleen hakijan nimeen, koulutukseen ja viimeisimpään työpaikkaan. Kaupunki oli kieltäytynyt luovuttamasta toimittajan pyytämiä tietoja vedoten hakijan tahdonilmaisun ja salassapitolupauksen siitä, ettei henkilöllisyyttä anneta julkisuuteen sekä julkisuuslaissa tarkoitettuun yksityistä liike- tai ammattisalaisuutta koskevaan salassapitoperusteeseen. Edellä olevasta ratkaisuselosteesta ilmenevät oikeustapauksen keskeisimmät lain soveltamiskysymykset. (KHO:2015:133.) Tapauksessa julkisuus- ja salassapitoarviointi on kohdistettu salassapitoperus-

tetta koskevan tiedon luonteen arviointiin ja salassapitosäännöksen tulkintaan. Salassapidon arviointia koskevassa perustelussaan hallinto-oikeus on historiallis-tavoitteelliseen tulkintaan nojaten todennut, että yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen vaatimukset on huomioitu jo julkisuuslain säätämisen yhteydessä. Julkisuuslain (JulkL 621/1999) 24.1 §:n 32 kohdan mukaan tiedot henkilön vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Ratkaisussa säännöstä on tulkittu siten, että hakijan nimi, koulutus- ja työtiedot eivät olleet säännöksen tarkoittamia yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia salassa pidettäviä tietoja, eivätkä siten kuuluneet julkisuuslain salassapitosäännöksen soveltamisalaan. Vaikka hakijan ansioluettelo voi sisältää mahdollisesti yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja, eivät henkilön nimi-, koulutus- tai työtiedot ole julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdassa tarkoitettuja tietoja henkilökohtaisista oloista. Hallinto-oikeus on ratkaisussaan myös katsonut, että tietopyynnöllä on ollut merkitystä hakijoiden valintaprosessissa, jonka vuoksi julkisuusperusoikeutta on ollut pidettävä yksityisyyden suojaa painavampana intressinä. Näin ollen tapauksella on merkitystä erityisesti julkisuusmyönteisen intressipunninnan näkökulmasta. Tapauksen ratkaisussa korostuvat julkisuusperusoikeutta edistävän oikeusperiaatteiden punninnan lisäksi erityisesti salassapitoperusteiden kytkeytyminen lain nimenomaisiin säännöksiin, jonka vuoksi julkisuusperiaatteen rajoittaminen ei voi perustua myöskään yksityisoikeudelliseen sopimukseen taikka salassapitotahtoon.

Irtisanomisilmoituksesta ilmi käyvät seikat ovat olleet perusteena professorin irtisanomiselle virastaan. Henkilön ominaisuuksiin ja käyttäytymiseen liittyvät seikat ovat lähtökohtaisesti yksityiselämän suojan piirissä. Kun seikat kuitenkin liittyvät tässä tapauksessa yliopiston professorin tehtävän hoitamiseen, niiden ei voida katsoa tässä julkisessa tehtävässä kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin. Irtisanomisilmoituksesta ei käy ilmi muita henkilöitä koskevia tietoja, joten asiakirjaa ei ole perusteita salata silläkään perusteella, että suojattavana olisi professorin lisäksi muiden henkilöiden yksityiselämä. Sillä seikalla, että professori on yliopistoon työsuhteessa eikä virkasuhteessa, ei ole vaikutusta julkisuuslain soveltamiseen asiassa. Koska julkisuuslain mukaista salassapitoperustetta ei irtisanomisilmoituksen osalta ole, asiakirjasta on annettava tieto sitä pyytäneelle. (KHO 23.1.2017 T 185.)

Asiakirjajulkisuutta koskevassa valituksessa KHO 23.1.2017 T 185 oli kyse erään yliopiston professorin irtisanomisilmoitusta koskevaan päätökseen kohdistuvasta tietopyynnöstä. Yliopisto oli kieltäytynyt antamasta tietoja päätöksestä. Perusteluissaan yliopisto oli viitannut Suomen perustuslain 10 §:n 1 momenttiin, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain yksityiselämän ja

yksityisyyden suojaa koskeviin 24 §:n kohtiin, henkilötietolakiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan sekä lausunut, että perusteet työsuhteen irtisanomiselle ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja. (KHO 23.1.2017 T 185.) Julkisuuslain (JulkL 621/1999) 24.1 §:n 32 kohdan perusteella henkilön ominaisuuksiin ja käyttäytymiseen liittyvät seikat ovat lähtökohtaisesti yksityiselämän suojan piirissä. Hallituksen esityksen perusteella mainittua lainkohdtaa ei kuitenkaan ole tarkoitettu sovellettavaksi julkisessa virassa tai tehtävässä toimivien kohdalla (HE 30/1998). Näin ollen hallinto-oikeus on perustellut ratkaisuaan siten, että julkisten tehtävien hoitamiseen kuuluvat seikat eivät kuulu yksityiselämän suojaamisen piiriin. Irtisanomisilmoitukseen ei myöskään sisältynyt sellaista julkisuuslain tarkoittamaa salassapitoperustetta, mikä olisi rajoittanut asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeutta. Tästä johtuen yksityisyyden suojaa koskevaa julkisuuslain salassapitosäännöstä ei sovellettu tässä tapauksessa. Korkein hallinto-oikeus nojasi julkisuusmyönteisessä päätöksessään hallinto-oikeuden ratkaisuun.

5 Yhteenveto

5.1 Tutkimustulokset, johtopäätökset ja pohdinta

Tutkimuksen lähtökohtana olivat informaatio-oikeudellisen sääntelykokonaisuuden aiheuttamat tulkintaongelmat ja haasteet lainsoveltamisessa. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää lainopillisin menetelmin voimassa olevaa tietosuojaj- ja julkisuussääntelyä vallitsevan oikeusjärjestyksen systematiikassa ja erityisesti yksityisyyden suojan merkitystä julkisuuslain soveltamiskysymyksissä. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka julkisuuslain mukaiset yksityisyyden suojaa koskevat salassapitoperusteet rajoittavat viranomaisen asiakirjan julkisuutta ja julkisuusperiaatteen toteuttamista. Tutkimuskysymys rajattiin julkisuuslain 24.1 §:n mukaisiin asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeutta rajoittaviin salassapitoperusteisiin. Tutkimuksessa selvitettiin systemaattisesti tietosuojan merkitystä julkisuusperiaatteen toteuttamisessa sekä yksityisyyden suojaa koskevia salassapitoperusteita osana julkisuussääntelyä. Oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella tiedon luonne ja salassapidon peruste edellyttävät tapauskohtaista arviointia ja intressipunnintaa yksityisyyden ja julkisuuden välillä. Yksityisyyden ja julkisuuden välinen suhde saattaa olla tulkinnanvarainen esimerkiksi asiakirjan käsitteestä tai sisällöstä johtuen. Julkisuuden rajoittaminen on suppeasti tulkittava poikkeus, mikä edellyttää tapauskohtaista harkintaa käsillä olevien tosiasioiden valossa. Tutkimuksessa tarkasteltiin useita asiakirjajulkisuutta ja salassapitoa koskevia oikeustapauksia, joissa arvioitiin yksityisyyden ja julkisuuden välistä rajanvetoa. Oikeustapausten

perusteella on myös todettavissa, että julkisuusarviointiin liittyvä tulkinnanvaraisuus johtaa oikeudellisissa ratkaisuissa usein toisistaan poikkeaviin tulkintakannanottoihin ja ratkaisuihin.

Tietosuoja- ja julkisuussäntely kuuluvat oikeusjärjestyksen systematiikassa informaatio-oikeudellisen sääntelyn piiriin osaksi erityishallinto-oikeutta. Perusoikeuksina yksityisyyden suoja ja julkisuus asettuvat vastakkain perustuslain turvaamina perus- ja ihmisoikeudellisina oikeusperiaatteina, mikä voidaan havaita oikeuskäytännön punnintaratkaisuissa. Tietosuojalla tarkoitetaan yleisesti henkilötietoihin kohdistuvaa käsittelyä yksityisyyden suojaamiseksi. Laajemmassa merkityksessä tietosuoja on osa yksityisyyden suojaa, johon liittyy keskeisesti henkilötietojen suoja. Henkilötietojen suoja ja erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskevia vaatimuksia määrittellään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja kansallisessa tietosuojalaissa. Näin ollen tietosuoja osana yksityisyyden suojaa asettuu vastakkain julkisuusperiaatteen kanssa. Julkisuusperiaate on keskeinen julkis- ja hallinto-oikeudellinen oikeusperiaate ja perusoikeus, joka toteuttaa asiakirjajulkisuutta viranomaistoiminnassa. Tietosuojan merkitys julkisuusperiaatteen toteuttamisessa ilmenee julkisuuslaissa asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeutta rajoittavina salassapitosäännöksinä. Yleiset tietosuojaperiaatteet on huomioitava henkilötietojen ja henkilörekistereiden käsittelyssä, mutta oikeus saada tieto viranomaisen henkilörekisteristä ja henkilötietojen julkisuus sekä viranomaisen asiakirjaa koskevat salassapitoperusteet määräytyvät julkisuuslain perusteella. Henkilötiedot, kuten nimi, yhteystiedot ja henkilötunnus eivät lähtökohtaisesti ole julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja, mutta niiden käsittely edellyttää yleisten tietosuojaperiaatteiden noudattamista. Pääsääntöisesti viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja henkilöä koskevat tiedot viranomaisen tallenteessa ovat julkisuusperiaatteen mukaisesti julkisia, ellei niitä ole salassapitoperusteiden nojalla merkitty salassa pidettäviksi. Yksityisyyden suojaan liittyvät salassa pidettävät tiedot, kuten terveydelliset ja taloudelliset tiedot sekä yksityiselämä ja henkilökohtaiset olot on huomioitava erityisesti asiakirjajulkisuutta rajoittavina tekijöinä. Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei yleisellä tietosuoja-asetuksella voida rajoittaa julkisuusperiaatteen toteutumista, sillä asiakirjajulkisuudesta ja salassapidosta säädetään nimenomaisesti julkisuuslaissa (ks. KHO:2017:3820). Tästä huolimatta tietosuojaa koskevat vaikeaselkoiset sääntelyrakenteet ja normit ovat aiheuttaneet lainsoveltajien keskuudessa ongelmallisia tulkinta- ja lainsoveltamiskysymyksiä. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen tarkoituksenmukaisesti, salassapitoperusteiden arviointi ja tietopyyntöjen toteuttaminen edellyttävät viranomaiselta oikeusnormien tulkintaa ja perusteltua harkintavallan

käyttöä. Tietosuojasäätelyssä julkisuuslaki on kuitenkin huomioitu säädösviittauksin. Todetakaan, että laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta on edelleen voimassa olevaa ja vahvasti velvoittavaa oikeutta.

Viranomaiselta edellytetään julkisuuslain soveltajana hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden ja julkisuuslain tuntemusta, mikä ilmenee erityisesti oikeuskanslerin ratkaistusta OKA 24.10.2013. Oikeuskäytännön perusteella on havaittavissa, että julkisuusarviointiin liittyvät tulkintaongelmat kohdistuvat pääasiassa viranomaisen asiakirjan käsitteeseen ja asiakirjassa olevan tiedon luonteeseen. Viranomaisen asiakirjaa koskeva tulkinnanvaraisuus ja julkisuusarviointi korostuu erityisesti tapauksessa KHO:2017:157. Lähtökohtaisesti julkisuuslain salassapitosäännöksiä on tulkittu ja sovellettu oikeuskäytännössä arvioimalla julkisuuden ja yksityisyyden suojan välistä suhdetta suppean tulkinnan periaatteen mukaisesti. Salassapitosäännösten tulkinnassa ja soveltamisessa on korostettu oikeuspositivismin piirteitä ilmentäen erityisesti lain valmisteluaineistoihin nojaavia tulkintaperusteita sekä perusoikeusmyönteisiä normitulkintoja. Ratkaisukäytännössä julkisuusmyönteinen tulkinta ja suppean tulkinnan periaate vahvistavat julkisuusperusoikeuden asemaa suhteessa yksityisyyden suojaan. Ehdottomien salassapitointressien kohdalla yksityisyyden suoja on katsottu perustuslain nojalla välttämättömän syyn vuoksi julkisuusperusoikeutta vahvemmmaksi perusoikeudeksi. Julkisuuden rajoittamista koskeva lain nimenomaisen säännöksen vaatimus on havaittavissa oikeuskäytännön perusteella (ks. KHO 23.1.2017 T 185 ja KHO:2014:83). Asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeutta koskevassa julkisuus- ja salassapitoarvioinnissa on korostettu tapauskohtaista intressipunnintaa yksityisyyden ja julkisuuden välillä. Oikeusperiaatteiden punnintaa edellyttävät tulkintaratkaisut kuitenkin haastavat ratkaisujen legitimitettä. Oikeuskäytännön punnintaratkauksissa voidaan havaita Robert Alexyn punnintateorian mukainen optimaalinen oikeusperiaatteiden tasapainon tavoittelu, mikä korostuu erityisesti osajulkisuutta toteuttavien ratkaisujen kohdalla.

Kuinka julkisuuslain 24.1 §:n mukaiset yksityiselämän ja yksityisyyden suoja koskevat salassapito-perusteet rajoittavat julkisuusperiaatteen mukaista asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeutta? Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei niiden julkisuutta ole laissa erikseen rajoitettu. Julkisuuslain 9.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Julkisuutta saattaa rajoittaa esimerkiksi yksityisyyden suojan

piiriin kuuluva salassapitoperuste. Lain esitöiden mukaan yksityisyyden suoja on pidettävä välttämättömänä syynä julkisuusperusoikeuden rajoittamiseksi. Salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista säädetään nimenomaisesti julkisuuslain 24.1 §:ssä. Yksityiselämää ja yksityisyyttä suojaavia salassapitoperusteita ovat henkilön taloudellista asemaa, henkilökohtaisia oloja, sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja henkilökohtaista arviointia koskevat tiedot sekä perustellusta syystä yhteystiedot. Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjat, jotka sisältävä yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja, ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Asiakirjasalaisuus rajoittaa salassapitoperusteiden nojalla asiakirjajulkisuutta ja yleistä tiedonsaantioikeutta. Lain esitöiden perusteella lainsäätäjän tarkoituksena on ollut kirjoittaa salassapitoa koskeva sääntely kielellisesti ja määritelmällisesti yleiseen muotoon. Lain sanamuodon mukaan salassa pidettävillä tiedoilla tarkoitetaan yleisesti kaikkia laissa nimenomaisesti ilmaistuja tietoja, jotka soveltuvat käsitteellisesti salassa pidettävän tiedon soveltamisalaan. Esimerkiksi julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdassa lain sanamuodosta ilmenee normilauseen yleismuotoinen ilmaisu ”muut verrattavat tiedot”. Lain sanamuodosta ilmenevä salassapitosäännösten yleisluonteisuus korostaakin historiallis-tavoitteelliseen tulkintaan nojaten määritelmällisesti laajaa soveltamisalaa, mikä edellyttää asiakirjakohtaista tiedon luonteen arviointia salassapitoperusteen soveltamisessa. Oikeuskirjallisuudessa on myös painotettu tiedon luonteen merkitystä julkisuusarvioinnissa. Lain esitöiden mukaan salassapitosäännöksiä on poikkeusluonteensa vuoksi kuitenkin tulkittava suppeasti, jotta julkisuusperiaate toteutuisi mahdollisimman laajasti. Näin ollen julkisuutta voidaan rajoittaa ainoastaan silloin, kun salassapidosta on erikseen ja nimenomaisesti laissa säädetty, mikä vahvistaa salassapitosäännösten kohdalla vastaakohtaispäätelmään nojaavaa tulkintaa. Aleksander Peczenikin tulkintateoriaan nojaava suppean tulkinnan periaate on havaittavissa erityisesti tuomioistuinratkaisuisissa. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 19.10.2006 T 2746 etuuden perustetta koskevalle ilmaisulle on annettu suppeampi merkitysisältö lain sanamuodonmukaiseen tulkintaan nähden. Suppean tulkinnan periaatteen voidaan katsoa edistävän perusoikeusperiaatteiden välistä tasapainoa. Yksityisyyden suoja koskevien salassapitosäännösten ehdottomuus kuitenkin asettaa tiukat kehykset oikeudelliselle arvioinnille ja julkisuusperusoikeuden toteuttamiselle, vaikka oikeustapausten perusteella julkisuusperiaatetta pyritäänkin pääsääntöisesti toteuttamaan nojaamalla tavoitteelliseen ja julkisuusmyönteiseen tulkintaan (ks. KHO:2012:55). Teleologinen tulkinta ilmenee myös tapauksessa KHO:2013:28, jossa julkisuusperiaatetta ei olisi voitu toteuttaa tarkoituksenmukaisesti. Asiakirjajulkisuuteen ja tiedonsaantioikeuteen liittyvää oikeuskäytäntöä on syntynyt huomattavasti, sillä yleispätevää ja yksiselitteistä tulkintaohjetta tai ratkaisua ei läheskään aina ole saatavilla. Salassapidon arviointi ja tiedonsaantioikeuden toteuttaminen edellyttävät aina tapauskohtaista arviointia sekä asiakirjan sisällön

selvittämistä ja tulkintaa. Julkisuuslain 24.1 § 25 kohdassa säädetään puolestaan terveystietojen salassapidosta. Julkisuuslain mukaan ”tiedot henkilön terveydentilasta” ovat salassa pidettäviä. Kuten edellä todettu, lain esitöiden mukaan salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi selkeyttämään salassapidon määrittelyä. Terveydentila käsitteenä voidaan ymmärtää laajasti. Lain sanamuodon perusteella säännöksen soveltamisala koskettaa yleisesti kaikkia tietoja henkilön terveydentilasta. Esimerkiksi tapauksessa KHO:2010:60 korkein hallinto-oikeus on rinnastanut tiedot psykologisesta arvioinnista terveydentilaa koskeviksi tiedoiksi. Voutilainen (2019, 437) painottaa myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien tietojen salassapitoon liittyvää erityislainsäädäntöä. Analogisesti voidaan johtaa päätelmään käsitteellisesti laajasta soveltamisalasta. Salassapitosäännöstä olisi sovellettava siten asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta asiakirjan tyypistä tai nimikkeestä riippumatta. Näin ollen julkisuuslain 24.1 §:n ehdoton salassapitonormi rajoittaa poikkeussäännöksenä merkittävästi julkisuusperiaatteen mukaista asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeutta. Julkisuusperiaatteeseen säädettyjä laintasoisia poikkeuksia ei kuitenkaan voida tulkita laaventavasti (KHO:2017:82). Yksityisyyden suoja rajoittaa julkisuusperiaatetta ainoastaan silloin, kuin julkisuuslaissa tai muussa erityislainsäädännössä erikseen niin säädetään. Näin ollen oikeuskäytännössä korostuvat tiedon luonteen oikeudellinen arviointi sekä perusoikeuspunninta yksityisyyden ja julkisuuden välisessä vastakkainasettelussa (ks. KHO:2012:97). Julkisuusperusoikeuden ja yksityisyyden suojan keskinäisen tasapainon saavuttamiseksi oikeudellisessa harkinnassa on huomioitava myös salassapitointressien merkitys, kuten esimerkiksi ratkaisussa KHO:2003:57. Johtopäätelmänä voidaan todeta, että asiakirjan käsite, sisältö ja tiedon luonne ovat keskeisessä asemassa viranomaisella olevan tiedon julkisuusarvioinnissa sekä asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeutta koskevilla soveltamiskysymyksissä.

Kuten todettu, julkisuusarviointi voidaan pääasiassa kohdistaa asiakirjaan ja itse tietoon. Näin ollen julkisuusarvioinnissa ja lain soveltamistilanteessa on ensisijaisesti selvitettävä, soveltuuko asiakirja ja siinä oleva tieto viranomaisen asiakirjan määritelmään ja julkisuuslain soveltamisalaan. Tiedon luonteen arviointi kohdistuu puolestaan asiakirjan sisältöön ja salassapitointressiin. Perusoikeuksien kollisiotilanteessa tulee arvioitavaksi, kumpi perusoikeus on intressiltään painavampi ja suuremman suojan tarpeessa. Perustuslain tasolla julkisuusperiaate ja yksityisyyden suoja ovat tasavertaisia. Näin ollen Dworkinin *dimension of weight* -teorian sijaan Robert Alexyn punnintaperiaatteen voidaan menetelmällisesti katsoa soveltuvan yksityisyyden suojan ja julkisuusperusoikeuden väliseen intressipunnintaan. Oikeusperiaatteiden merkitys ja punninta korostuvatkin tapauksissa, joissa julkisuusarviointi kohdistuu salassapitointressin ja tiedon luonteen arviointiin.

Peczenikiläis-aarniolaiseen oikeuslähteoppiin nojaava rationaalisen hyväksyttävyyden vaatimus kuitenkin haastaa oikeusperiaatteiden punnintaratkaisuja. Ehdottomien salassapitointressien kohdalla julkisuusperusoikeus joutuu pääasiassa väistymään yksityisyyden suojan edestä. Punninnan näkökulmasta osajulkisuus toteuttaa sekä julkisuusperusoikeutta että yksityisyyden suojaa. Julkisuuden rajoittamista ja salassapitovelvollisuutta voidaan havainnollistaa tyyppitapauksen avulla arvioimalla yleisesti esimerkiksi viranomaiselle toimitetun asiakirjan, kuten työhakemuksen tai sairaustodistuksen salassapitointressiä. Viranomaiselle toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun se on viranomaisen käytettävissä. Asiakirja voidaan merkitä tiedon luonteen perusteella kokonaan tai osittain salassa pidettäväksi. Yksityisyyden suoja rajoittaa viranomaisella olevien asiakirjojen julkisuutta. Lain mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole lain säännöksiin rajoitettu. Julkisuutta voidaan rajoittaa ainoastaan laissa säädetyin perustein, kuten julkisuuslain 24.1 §:n salassapitosäännöksiin nojalla. Näin ollen viranomaisen asiakirja on salassa pidettävä, kun se sisältää yksityisyyden suojaan kuuluvia tietoja, mikä rajoittaa myös yleistä tiedonsaantioikeutta viranomaisen asiakirjasta. Julkisuuslain 24.1 §:n mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja esimerkiksi henkilön terveydestä tai henkilökohtaisista oloista. Yksityisyyden suoja koskevat salassapitoperusteet ovat pääosin ehdottomia, jolloin tiedon antamisesta ei voida päättää harkinnanvaraisesti. Tiedon saa luovuttaa ainoastaan tiedon kohteena olevalle tai asianosaiselle perustellusta syystä. Viranomaiselle toimitettu työhakemus saattaa sisältää osittain salassa pidettäviä tietoja, kuten tietoja henkilön yksityiselämästä, jolloin asiakirja on luonteeltaan osajulkinen. Tiedot on pyydettäessä annettava asiakirjan julkisesta osasta. Näin ollen osittain salassa pidettävien asiakirjojen, kuten työhakemuksen kohdalla julkisuusperusoikeus ja yksityisyys toteutuvat periaatteessa tasapainoisesti. Sen sijaan sairaustodistuksen salassapito on täysin ehdoton, jolloin julkisuusperiaate joutuu väistymään yksityisyyden suojan edestä. Kuten edellä todettu, julkisuuden rajoittaminen ja salassapitointressin arviointi edellyttävät joka tapauksessa asiakirjakohtaista julkisuusarviointia ja oikeudellista harkintaa.

Digitalisaation valtakaudella asiakirjat ovat entistä enemmän sähköisessä muodossa. Viranomaisen laatimat ja viranomaiselle toimitetut paperiset asiakirjat ja lomakkeet sähköistetään ja toimitetaan mitä yleisemmin sähköisesti. Tästä huolimatta voimassa oleva julkisuussäätely on ollut sovellettavissa alkuperäisessä muodossaan ja julkisuusperiaatetta on voitu toteuttaa tarkoituksenmukaisesti. Asiakirjan käsite on määritelty julkisuuslaissa hyvin yleisluonteisesti, mikä vahvistaa käsitteen ajallista kestävyyttä. Toisaalta yleismääritelmät aiheuttavat enemmän tulkintaongelmia, jotka osaltaan synnyttävät oikeuskäytäntöä ja ohjaavaa tulkintaa. Julkisuuslaki on ollut sovellettavissa myös

sähköisiin aineistoihin julkisuuden ja yksityisyyden sääntelyn kohdistuessa varsinaisesti itse tietoon. Periaatteiden välisessä punninnassa oikeudellisia periaatteita on suhteutettava voimassa olevaan normistoon sekä yhteiskunnan tavoitteisiin ja arvoihin. Julkisuuslain uudistamishanketta ajattelen julkisuussääntelyssä olisikin tarpeen huomioida viranomaisten toimintaympäristön muutokset ja käsitteiden ajantasaisuus, mikäli julkisuuslain odotetaan kestävän aikaa vielä toiset seuraavat kaksi vuosikymmentä. Oikeudenalana informaatio-oikeus hakee edelleen paikkaansa nopeasti kehittyvässä tietoyhteiskunnassa. Oikeus seuraa yhteiskunnan muutoksen jalanjäljessä vahvistaen omaa legitimitettiään ja luoden tulevaisuuden oikeusjärjestystä yhteiskunnan odotuksia myötäillen. Tämä tarkoittaa, että toimintaympäristön muutokset ja tietoyhteiskunnan kehittyminen edellyttävät jatkossakin nyt käsillä olevan tutkimusaiheen oikeustieteellistä tutkimustarvetta tulevaisuudessa. Tutkimusta voisi jatkokehittää esimerkiksi toteuttamalla ylikansallista oikeusvertailevaa tutkimusta julkisuuslain uudistamisen näkökulmasta taikka julkisuussääntelyn uudistamista käsittelevän *de lege ferenda* -tutkimuksen avulla.

5.2 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tutkimuksessa noudatettiin hyvää tieteellistä käytäntöä tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeen (Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa 2012) edellyttämällä tavalla koko tutkimusprosessin ajan. Tutkimus toteutettiin vastuullisesti ja tutkimuseettisten periaatteiden mukaisesti eli rehellisesti, huolellisesti ja riittävällä tarkkuudella sekä eettisesti kestäviä tiedonhankinta- ja tutkimusmenetelmiä soveltaen. Lisäksi tutkimuksessa huomioitiin erityisesti opinnäytetyötä koskevat periaatteet ja ohjeistukset (Jyväskylän ammattikorkeakoulun eettiset periaatteet 2018). Tutkimussuunnitelman yhteydessä laadittiin aineistonhallintasuunnitelma, jonka perusteella tutkimukselta ei edellytetty eettistä ennakoarviointia, tutkimuslupaa tai salassapitoa. Raportoinnissa noudatettiin asianmukaista lähteiden ja lähdeviitteiden merkintätapaa.

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida käytettyjen oikeuslähteiden ja tutkimusmenetelmien sekä oikeuskirjallisuudesta hankitun tiedon perusteella. Aarnion (1989, 192-197) mukaan oikeudellisen tulkinnan luotettavuus on sidoksissa oikeuskirjallisuudesta saatavan tiedon luotettavuuteen. Tämä pätee osaltaan myös tutkimuksen luotettavuuden arviointiin. Aineisto kerättiin huolellisesti vastaamaan tutkimusaihetta ja rajattua tutkimusongelmaa. Tutkimuksessa hyödynnettiin monipuolisesti virallislähteitä ja ajantasaista oikeuskirjallisuutta sekä erilaisia artikkeleita kriittisesti arvi-

oiden. Oikeustapaukset valikoitiin tutkimusta varten niiden soveltuvuuden ja aiempien tutkimusten perusteella. Säädösten ja lainvalmisteluaineistojen kohdalla hyödynnettiin sähköisiä Finlex- ja Edilex-tietokantoja. Siltalan (2012, 91) mukaan oikeudellista tulkintaa rasittaa aina tulkinnallinen epävarmuus. Näin ollen tutkimuksen luotettavuutta ei voida perustaa yksinomaan käytettyjen lähteiden varaan. Menetelmällisen epävarmuuden vuoksi tutkimukselta ei voida myöskään olettaa pysyvyyden suhteen absoluuttisia tuloksia. Tutkimuksessa hyödynnettiin laajasti eri oikeuslähteitä ja ajankohtaista oikeudellista aineistoa tutkimuksen luotettavuuden ja hyväksyttävyyden varmistamiseksi. Tutkimus toteutettiin yleisesti hyväksytyjä oikeusteoreettisia tutkimusmenetelmiä noudattaen. Oikeustapauksia analysoitiin juridisiin tulkintaperusteisiin nojaten monipuolisesti ja soveltuvin osin tutkimusongelman näkökulmasta. Johtopäätösten muodostamisessa ja argumentoinnissa sovellettiin oikeudellisiin tulkintateorioihin ja rationaaliseen oikeusharkintaan nojaavaa loogis-deduktiivista päättelytapaa. Kokonaisuutta arvioiden tutkimuksessa käytetyt oikeuslähteet ja tutkimusmenetelmät tukivat tutkimustehtävää varten asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Lähteet

A 2016/679/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus). Euroopan unionin virallinen lehti 4.5.2016. Viitattu 1.2.2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>.

Aarnio, A. 1989. Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva: WSOY.

Aarnio, A. 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Forum iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Alvesalo-Kuusi, A. & Kumpula, A. 2021. Oikeussosiologia, oikeustiede ja lainoppi. Julkaisussa Empiirinen oikeustutkimus. Toim. K. Nieminen & N. Lähtenmäki. Helsinki: Gaudeamus, 34-51.

AOK 4.2.2013. Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 4.2.2013. OKV/1303/1/2011. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2013/20131923>.

AOK 11.11.2014. Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 11.11.2014. OKV/1131/1/2013. Viitattu 1.11.2022. <https://finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2014/20142174>.

AOK 23.9.2015. Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 23.9.2015. OKV/836/1/2014. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2015/20152323>.

AOKS 26.8.2004. Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu 26.8.2004. OKV/501/1/03. Viitattu 1.10.2022. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2004/20041948>.

AOKS 18.10.2013. Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu 18.10.2013. OKV/116/1/2012. Viitattu 1.10.2022. <https://finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2013/20131995>.

EOA/5372/4/15. Asiakirjapyyntöön käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja julkisuuslain muutostarve. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu. Annettu 5.12.2016. Viitattu 20.4.2022. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/5372/2015>.

EOAK/579/2020. Poliisihallituksen tulkinta esitutkinta-aineiston julkisuudesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu. Annettu 16.10.2020. Viitattu 17.4.2022. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/579/2020>.

EUVL 2016/C 202/02. Euroopan unionin perusoikeuskirja. Euroopan unionin virallinen lehti 7.6.2016. Viitattu 1.10.2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12016P%2FTXT>.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. 2004. Perusoikeudet. Helsinki: Sanoma Pro. Viitattu 24.2.2022. <https://janet.finna.fi>, Alma Talent Pro.

Hanninen, M., Laine, E., Rantala, K., Rusi, M. & Varhela, M. 2017. Henkilötietojen käsittely: EU-tietosuojasäätöjen vaatimukset. Helsinki: Kauppakamari.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 16.3.2022. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1998/19980030>.

HE 149/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1999/19990149>.

HE 9/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Viitattu 16.3.2022. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180009>.

HL 434/2003. Hallintolaki. Annettu 6.6.2003. Viim. muutos 29.6.2021. Viitattu 1.2.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>.

Honkonen, M. 2021. Julkisuuslaki toteutuu käytännön toimitustyössä usein huonosti, sanovat media-alan toimijat. Artikkelijournalisti.fi-verkkosivustolla. Suomen Journalistiliitto. Julkaistu 25.8.2021. Viitattu 17.4.2022. <https://journalisti.fi/uutiset/2021/08/julkisuuslaki-toteutuu-kaytanon-toimitustyossa-usein-huonosti-sanovat-media-alan-toimijat/>.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2001. Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. 2012. Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Viitattu 1.2.2023. https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf.

JulKL 621/1999. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Annettu 21.5.1999. Viim. muutos 15.7.2021. Viitattu 1.2.2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>.

Jyväskylän ammattikorkeakoulun eettiset periaatteet. 2018. Opintoasioiden lautakunnan vahvistamat 11.12.2018. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Viitattu 1.2.2023. <https://www.jamk.fi/fi/opiskelijalle/tutkinto-opiskelija/saannot-ja-periaatteet>.

Keinänen, A. & Väättä, U. 2016. Empiirinen oikeustutkimus – Mitä ja milloin? Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Kokoomateos. Edita. Viitattu 3.2.2022. <https://janet.finna.fi>, Edilex.

KHO:2003:57. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 01.09.2003/1998. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2003/200301998>.

KHO:2007:39. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 21.6.2007/1663. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2007/200701663>.

KHO:2008:52. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 8.7.2008/1644. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2008/200801644>.

KHO:2010:60. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 6.10.2010/2577. Viitattu 1.10.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2010/201002577>.

KHO:2012:55. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 6.7.2012/1896. Viitattu 1.10.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2012/201201896>.

KHO:2012:97. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 13.11.2012/3143. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2012/201203143>.

KHO:2013:28. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 18.2.2013/585. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2013/201300585>.

KHO:2013:90. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 14.5.2013/1660. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2013/201301660>.

KHO:2014:83. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 20.5.2014/1619. Viitattu 31.10.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2014/201401619>.

KHO:2015:133. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 11.9.2015/2379. Viitattu 10.12.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2015/201502379>.

KHO:2017:82. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 15.5.2017/2292. Viitattu 10.12.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2017/201702292>.

KHO:2017:157. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 12.10.2017/5075. Viitattu 10.12.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2017/201705075>.

KHO:2017:3820. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 11.8.2017/3820. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/2017/201703820>.

KHO:2019:2. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 7.1.2019/25. Viitattu 1.10.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2019/201900025>.

KHO 19.10.2006 T 2746. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 19.10.2006/2746. Viitattu 1.10.2022. <https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/lyhyet/2006/200602746>.

KHO 27.10.2016 T 4520. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 27.10.2016/4520. Viitattu 1.10.2022. <https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/2016/201604520>.

KHO 23.1.2017 T 185. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 23.1.2017/185. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/2017/201700185>.

Krakau, T. & Haapalehto, S. 2020. Tietopyynnöt ja henkilötietojen luovuttaminen: Opas julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen ja tietosuoja-asetuksen mukaisten henkilötietojen tarkastuspyyntöjen käsittelyyn sekä muihin tietojen luovutuksiin. Helsinki: Alma Talent.

Kulla, H. & Salminen, J. 2021. Hallintomenettelyn perusteet. 11. uud. p. Helsinki: Alma Talent. Viitattu 24.2.2022. <https://janet.finna.fi>, Alma Talent Pro.

L 1050/2018. Tietosuojalaki. Annettu 5.12.2018. Viim. muutos 27.11.2020. Viitattu 1.4.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181050>.

Lehtonen, T. 2020. Tietosuojalainsäädäntö ja julkisuusperiaate törmäävät vastakkain. Artikkelit lakimiesuutiset.fi-verkkosivustolla. Suomen Lakimiesliitto. Julkaistu 18.2.2020. Viitattu 17.4.2022. <https://lakimiesuutiset.fi/tietosuojalainsaadanto-ja-julkisuusperiaate-tormaavat-vastakkain/>.

Makkonen, K. 1998. Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Metsämuuronen, J. 2006. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä: Opiskelijalaitos. 2. laitos (4. laitoksen pohjalta). Helsinki: International Methelp.

Mäenpää, O. 2010. Hallinto ja oikeus. Forum iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää, O. 2016a. Julkisuusperiaate. 3. uud. p. Helsinki: Talentum Pro.

Mäenpää, O. 2016b. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. uud. p. Helsinki: Edita.

Mäenpää, O. 2017. Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent. Viitattu 16.2.2022. <https://janet.finna.fi>, Alma Talent Pro.

Mäenpää, O. 2020. Julkisuusperiaate. 4. uud. p. Helsinki: Alma Talent. Viitattu 1.9.2022. <https://janet.finna.fi>, Alma Talent Pro.

Määttä, T. & Paso, M. 2019. Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Forum iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Neuvonen, R. 2017. Oikeus julkiseen tietoon. Helsinki: Kauppakamari. Viitattu 1.2.2022. <https://janet.finna.fi>, KauppakamariTieto: Ammattikirjasto.

Neuvonen, R. 2019. Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. 2. uud. p. Helsinki: Kauppakamari.

Ojanen, T. 2009. Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Forum iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

OKA 24.10.2013. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu 24.10.2013. OKV/917/1/2013, OKV/962/1/2013, OKV/1034/1/2013 ja OKV/938/1/2013. Viitattu 1.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2013/20131997>.

OM083:00/2020. Julkisuuslain ajantasaistaminen. Säädosvalmistelu. Oikeusministeriö. Viitattu 17.4.2022. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020>.

Pesonen, P. 2011. Viestintäoikeuden käsikirja. Uud. laitos. Helsinki: Edita.

PeVL 43/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 30/1998 vp laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 1.10.2022. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_43+1998.pdf.

PeVL 14/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 9/2018 vp EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Viitattu 1.10.2022. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_14+2018.pdf.

PL 731/1999. Suomen perustuslaki. Annettu 11.6.1999. Viim. muutos 5.10.2018. Viitattu 1.2.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

Saraviita, I. 2011. Perustuslaki. 2. uud. p. Helsinki: Talentum.

Siltala, R. 2001. Johdatus oikeusteoriaan. Forum iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Siltala, R. 2012. Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

SopS 63/1999. Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS). Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla. 4.11.1950. Viitattu 1.10.2022. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063>.

Verotustietol 1346/1999. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta. Annettu 30.12.1999. Viitattu 5.11.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19991346>.

VN/27452/2020. Julkisuuslain ajantasaistamista valmisteleva työryhmä. Oikeusministeriön asettamispäätös. Annettu 22.1.2021. Viitattu 17.4.2022. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/dd3b2e45-0dc3-4ba2-a332-8b6b8a675846/ef4758bc-44cd-41c5-b118-ccec54b26185/ASETTAMISPAATOS_20210209130916.PDF.

VN/16224/2022. Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. Valtiovarainministeriön ohje. Annettu 30.5.2022. Viitattu 1.11.2022. https://vm.fi/documents/10623/1115054/VN_16224_2022-VM-1+Ohje+virantäytössä+noudatettavista+periaatteista.PDF/.

Voutilainen, T. 2019. Oikeus tietoon: Informaatio-oikeuden perusteet. 2. uud. p. Helsinki: Edita.

Väänänen, P. 2021. Tieto verotietojensa luovuttamista vastustaneiden henkilöllisyyksistä ei ollut salassa pidettävä. Tiedote oikeus.fi-verkkosivustolla. Tuomioistuinlaitos. Julkaistu 20.4.2021. Viitattu 16.3.2022. <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/tiedotteet/2021/tietoverotietojensaluovuttamistavastustaneidenhenkilollisyyksistaEIollutsalassapidettava.html>.