

## 1. Johdanto

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) vuosikirjapäätöksessä 2022:118 oli kysymys siitä, tuliko sairaanhoitopiirin toimittaa potilaan asianajajan pyytämät tiedot pyynnön mukaisesti sähköpostilla sähköisessä muodossa. Sairaanhoitopiiri oli toimittanut pyydetty potilasta itseään koskevat potilasasiakirjat postitse.<sup>1</sup> Selvää oli, että potilaalla oli tiedonsaantioikeus omiin tietoihinsa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 12 §:n nojalla, joten KHO:ssa varsinaisena kysymyksenä ei ollut tiedonsaantioikeus vaan asiakirjojen antamistapa.

Viranomaistoiminnassa tiedonhallinta ja siihen liittyvä asiakirjojen käsittely ovat muuttuneet pääosin digitaalisiksi. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 19 §:n 1 momentissa on säädetty viranomaisten asiakirjojen muuttamisesta sähköiseen muotoon.<sup>2</sup> Lainkohdan mukaan viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa saapuva asiakirja on muutettava sähköiseen muotoon, jos asiakirja on säädetty pysyvästi säilytettäväksi taikka lailla tai lain nojalla arkistoitavaksi. Säännös ei koske sellaisia asiakirjoja, joita säilytetään määräaikaisesti ilman arkistointivelvoitetta. Lainkohdassa säädetään myös siitä, että viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään sähköisesti. Säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että kaikki viranomaisen tai sen palveluksessa olevan laatimat taikka viranomaisen lukuun laaditut asiakirjat on säilytettävä sähköisessä muodossa.

Tiedonhallintalain 19 §:n 1 momentilla on vaikutus myös asiakirjojen antamistapaan julkisuuslain soveltamistilanteissa. Koska viranomaisten asiakirjat ovat tiedonhallintalain sääntelyn vuoksi sähköisessä muodossa, myös tietojen antamisen viranomaisten asiakirjoista on tapahduttava lähtökohdiltaan sähköisesti – esimerkiksi digitaalisia palveluja tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttämällä. Sääntely ei ole kuitenkaan näin yksiselitteistä ja suoraviivaista, vaan tiedon antamiseen julkisesta asiakirjasta ja sen saamisesta sähköisessä muodossa on erityisiä julkisuuslakiin sisältyviä säännöksiä.

1. KHO 118:2022 tapausseloste sisältää ristiriitaisia tietoja tapahtumainkulusta. Yhtäältä selosteessa todetaan, että pyydetty tiedot olisi toimitettu potilaan asianajaja B:lle postitse (kappale 2), mutta toisaalta siinä annetaan ymmärtää, että tiedot olisi toimitettu potilas A:lle postitse (kappale 17).
2. Siirtymäsääntely päättyi 31.12.2021, joten vuoden 2022 alusta viranomaisten asiakirjojen säilyttämisen ja käsittelynkin on oltava pääosin sähköistä.

Terveystieteidenhuollossa alkuperäiset potilasasiakirjat on pääosin tallennettava sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (784/2021, asiakastietolaki)<sup>3</sup> 8 §:n 2 momentin mukaan valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin liittymisen jälkeen valtakunnalliseen arkistointipalveluun. Potilasasiakirjoja on täten lähtökohtaisesti säilytettävä sähköisessä muodossa, jos ne on tallennettu valtakunnalliseen arkistopalveluun. Toistaiseksi kaikkia uusia potilasasiakirjoja ei silti tallenneta valtakunnalliseen arkistopalveluun.<sup>4</sup>

Tässä kirjoituksessa käsitellään vuosikirjapäätöksen KHO 2022:118 perusteella kysymystä siitä, mitä on otettava huomioon annettaessa viranomaisen asiakirjoja sähköisessä muodossa julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien perusteella. Kysymystä tarkastellaan niin julkisuuslain kuin muun relevantin hallinnon yleislainsäädännön valossa. Ensin selvitetään asiakirjojen antamistapaa koskeva sääntely, minkä jälkeen käsitellään oikeustapaukseen liittyvää menettelysääntelyä sekä tunnistamista koskevaa sääntelyä. Lopuksi luodaan kokonaisnäkemys viranomaisen harkintavaltaan asiakirjan antamistapaa koskevista seikoista.

## 2. Asiakirjojen antamistavoista

Julkisuuslain 16 §:n 1 momentissa on säädetty asiakirjojen antamistavoista: näitä ovat asiakirjassa olevien tietojen antaminen viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi taikka kopion tai tulosteen antaminen asiakirjasta. Tieto voidaan antaa myös suullisesti. Säännöksessä ei ole erikseen mainittu tiedon antamista sähköisessä muodossa. Kuitenkin säännöksen perusteluiden mukaan siinä tarkoitettu kopio voi olla sähköisen asiakirjan jäljennös.<sup>5</sup> Julkisuuslain 16.1 §:ssä on myös säädetty siitä, että tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Julkisuuslain 16 §:n 1 momentissa puhutaan tiedon antamisesta asiakirjan julkisesta sisällöstä. Säännöksessä ei varsinaisesti puhuta ”julkisesta asiakirjasta” vaan ”asiakirjan julkisesta sisällöstä”. Säännöksestä ei käy ilmi, mitä tässä yhteydessä julkisuudella tarkoitetaan: rajautuuko sen soveltaminen niin sanottui-

3. KHO:n käsittelemän tapauksen aikaan voimassa oli vanha asiakastietolaki (159/2007), jonka 15.2 §:ssä oli säädetty vastaavasta velvollisuudesta tallentaa alkuperäiset asiakirjat arkistopalveluun.

4. Ks. asiakastietolain 52 §:ssä säädetty siirtymäsäännökset.

5. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998 vp, s. 72–73.

hin yleisöjulkisiin asiakirjoihin, joiden tiedonsaannista on säädetty julkisuuslain 9 §:n 1 momentissa, vai tuleeko se sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa tietoja annetaan muuten tiedonsaantiin oikeutetulle. Jälkimmäisessä tapauksessa tiedot ovat erityisen tiedonsaantioikeuden perusteella saajalleen julkisia. Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin perustelut eivät avaa sitä, mitä julkisuudella tarkoitetaan mainitussa säännöksessä. Perustelut antavat kuitenkin ymmärtää, että julkisuuslain 16 §:n säännökset tulevat sovellettavaksi julkisuuslain 9–12 §:ssä säädettyjä tiedonsaantioikeuksia käytettäessä.<sup>6</sup>

Nyt kommentoitavassa vuosikirjapäätöksessä KHO 2022:118 valituksen kohteena korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli erityisesti hallinto-oikeuden tulkinta, jonka mukaan julkisuuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettu tietojen antaminen pyydetyllä tavalla koskee vain niin sanottuja yleisöjulkisia asiakirjoja tai niiden osia. Hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan säännös ei siis sovellu tilanteisiin, joissa tietoja annetaan salassa pidettävästä asiakirjasta. KHO totesi ratkaisussaan, että julkisuuslain 16 §:n 1 ja 2 momentin sanamuodon mukainen rajoittava tulkinta ei ole perusteltua ottaen huomioon julkisuuslain tavoitteet ja julkisuuslain yleinen lähtökohta henkilöä itseään koskevien tietojen saamisesta. Tämän vuoksi näistä säännöksistä ilmenevää periaatetta tiedon pyytäjän oikeudesta saada tieto pyytämällään tavalla oli lähtökohtaisesti perusteltua soveltaa soveltuvin osin myös, kun tietopyyntö koski tietoa tai asiakirjaa, josta tiedon pyytäjällä oli julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitetun asianosaisaseman perusteella oikeus saada tieto, tai 12 §:ssä säädettyä oikeutta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta.<sup>7</sup> KHO:n ratkaisu edustaa eräänlaista julkisuusmyönteistä ja palveluperiaatetta edistävää tietojen antamistapaa koskevaa tulkintaa. KHO:n ratkaisussa ei sinänsä käsitelty ja haettu tulkintatukea julkisuuslain perusteluista vaan laajemmin julkisuuslain tavoitteista.

Ratkaisun KHO 2022:118 kannalta merkityksellisin säännös sisältyy julkisuuslain 16 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ”tietojen antaminen sähköisessä muodossa tai teknisenä tallenteena muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä”. Sääntely jättää siten viranomaisen harkintaan, voidaanko asiakirja antaa sähköisessä muodossa. KHO:n mukaan sairaanhoitopiiri ei ollut ylittänyt harkintavaltansa rajoja päättäessään olla luovuttamatta potilasasiakirjaan sisältyviä salassa pidettäviä tietoja sähköpostitse.<sup>8</sup>

KHO on aiemmin ottanut kantaa tietojen antamiseen sähköisessä muodossa myös vuosikirjapäätöksessään 2022:112. Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko toimittajalla oikeus saada poliisin tietojärjestelmästä pyydetty tiedot sähköisessä muodossa. Poliisihallitus ei ollut luovuttanut pyydettyjä tietoja pyydetyllä tavalla sähköisesti. Poliisihallitus ei suostunut luovuttamaan tietoja tietopyynnön

6. HE 30/1998 vp, s. 72.

7. KHO 2022:118, kappale 19.

8. KHO 2022:118, kappale 21.

esittäjän käyttöön, vaan ne annettiin nähtäväksi Poliisihallituksen tiloissa siten, että tietopyynnön esittäjä saapuu paikalle tutustumaan tietopyynnön kohteena oleviin tietoihin erikseen sovittavan menettelyn mukaisesti. Tällöin KHO totesi, että Poliisihallitus ei ollut käyttänyt julkisuuslain 16 §:n 2 momentissa säädettyä harkintavaltaa ratkaistessaan kysymyksen tiedonantamisen tavasta sähköisessä muodossa. Näin ollen KHO palautti asian uudelleen käsiteltäväksi Poliisihallitukselle.

KHO:n ratkaisut korostavat viranomaisen harkintavallan käyttöä julkisuuslakiperusteisesti. Kuitenkin sähköisiä asiakirjoja annettaessa tähän harkintaan ja mahdollisuuteen toimittaa asiakirjat tietyllä tavalla sähköisesti vaikuttavat myös muualla lainsäädännössä säädetyt säännökset. Näitä käsitellään seuraavaksi.

### 3. Menettelyllisiä kysymyksiä tietopyynnön käsittelyssä vuosikirjapäätöksen perusteella

Nyt kommentoitavan ratkaisun taustalla olevassa tapauksessa asianajaja oli pyytänyt potilasasiakirjoja sairaanhoitopiiriltä siten, että ne toimitetaan hänelle sähköpostilla. Sairaanhoitopiirin johtajaylilääkärin tekemän päätöksen mukaan potilasasiakirjoja ei toimiteta sähköpostitse. Tehdyn päätöksen jälkeen asiaa oli käsitelty vielä oikaisuvaatimusmenettelyssä, jossa päätettiin, ettei tietoja toimiteta myöskään turvasähköpostilla. Julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen käsittelyssä ei noudateta oikaisuvaatimusmenettelyä.<sup>9</sup> Näin ollen asian käsittelyssä oli menettelyvirhe, jonka vuoksi Turun hallinto-oikeus poisti johtajaylilääkärin päätöksestä oikaisuvaatimusohjeen ja oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyn päätöksen. Hallintotuomioistuimissa hallintovalitusta käsiteltiin siten johtajaylilääkärin tekemän viranhaltijapäätöksen perusteella.

Sairaanhoitopiirin mukaan se edellytti henkilöä itseään koskevan tietopyynnön tekemisen yhteydessä henkilön tunnistautumista sairaanhoitopiirin käytössä olevalla suomi.fi-tunnistautumisella. Käytännössä suomi.fi-tunnistautuminen tarkoittaa tietopyynnön esittämistä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettussa laissa (306/2019, digipalvelulaki) tarkoitetun digitaalisen palvelun avulla.<sup>10</sup> Oikeustapausselosteesta ilmenee, että sairaanhoitopiirin mukaan tunnistautumisen kautta voi pyytää omia tietojaan. Tämä kuitenkin edellytti sitä, että kansalainen itse tunnistautui palvelussa. Sairaanhoitopiirin mukaan sähköpostivies-

9. Ks. KHO 11.9.2017 t. 4357 ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 1861/1/2017, 16.2.2018 sekä Tomi Voutilainen, Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet. Edita 2019, s. 545–546.

10. Digipalvelulain 2 §:n 3 kohdan mukaan digitaalisella palvelulla tarkoitetaan verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia.

tinnässä viranomaisen ei voinut vakuuttua siitä, että tietojen pyytjä oli se, joka hän väitti olevansa. Merkityksellistä sairaanhoitopiirin argumentoinnissa oli se, ettei henkilöllisyyttä voida varmistaa sähköpostitse tehdyllä pyynnöllä. Kuitenkin oikeustapausselosteesta ilmenevin tavoin sairaanhoitopiiri oli toimittanut pyydettyt asiakirjat postitse, vaikka sähköpostitse tehdyn pyynnön perusteella ei sen mukaan voitu vakuuttua tietojen pyytäjän henkilöstä.<sup>11</sup>

Tulkinnassa ei otettu huomioon tapahtuma-aikaan jo voimassa ollutta ja edellä mainittua digipalvelulakia, jonka 2 luvussa on säädetty digitaalisten palvelujen järjestämiseen liittyvistä viranomaisen velvollisuuksista.<sup>12</sup> Digipalvelulain 5 §:n 1 momentissa on säädetty digitaalisten palvelujen tarjoamiseen liittyvistä vaatimuksista. Lainkohdan nojalla viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuutta toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat viranomaiselle käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Säännöstä sovelletaan esimerkiksi tilanteissa, joissa asioinnin perusteena on tietopyynnön esittäminen viranomaiselle. Siten viranomaisella on oltava käytössä jokin sähköinen tiedonsiirtomenetelmä: vähintään tämä tarkoittaa sähköpostiosoitetta, johon hallinnon asiakas voi lähettää esimerkiksi tiedustelun, tietopyynnön tai asiakirjan asian vireillepanoa varten.

Digipalvelulain 5 §:n 1 momentissa on säädetty myös siitä, että viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus käyttää asiassaan viranomaisten sähköisten viestien ja asiakirjojen vastaanottamiseen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016) tarkoitettua viestinvälityspalvelua tai muuta riittävän tietoturvallista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, jos viranomaisen voi toimittaa viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa. Säännös tarkoittaa sitä, että viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuutta vastaanottaa viranomaisen lähettämiä asiakirjoja sähköisesti joko säännöksessä tarkoitettua viestinvälityspalvelun (Suomi.fi-viestit-palvelu)<sup>13</sup> tai muun viestien lähettämiseen ja vastaanottamiseen tarkoitetun riittävän tietoturvallisen digitaalisen palvelun tai sähköpostin avulla. Säännöksen perusteella viranomaisen on tarjottava tietopyynnön esittäneelle henkilölle mahdollisuutta saada pyydetty sähköiset asiakirjat niiden sisällön mukaan riittävän tietoturvalisella sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä. Sen sijaan viranomaisen ei voi edellyttää, että pyynnön esittäneen henkilön tulisi vastaanottaa sähköiset asiakirjat viranomaisen käytössä olevilla sähköisillä tiedonsiirtomenetelmillä.

Asiakirjat voidaan toimittaa sähköisesti, jos tietopyynnön esittäjä on näin pyytänyt tai suostuu viranomaisen esittämään pyyntöön ja jos tietopyynnön esittäneellä on käytössä viranomaisen käyttämä riittävän tietoturvallinen di-

11. KHO 2022:118, kappaleet 2 ja 9.

12. Digipalvelulain 2 lukua alettiin soveltaa 1.10.2019 lukien, joten digipalvelulain säännökset olivat voimassa käsiteltäessä ja ratkaistaessa tietopyyntöä sairaanhoitopiirissä joulukuussa 2019.

13. Ks. palvelusta osoitteesta <https://www.suomi.fi/viestit> (vierailtu 28.10.2022).

gitaalinen palvelu tai muu sähköinen tiedonsiirtomenetelmä. Tietopyynnön esittäjällä ei kuitenkaan digipalvelulain nojalla ole subjektiivista oikeutta vaatia sähköisten asiakirjojen toimittamista haluamallaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä, vaan asiakirjat toimitetaan viranomaisen harkinnan mukaisella sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä asiakirjan tietosisällön mukaan. Kysymys voi tällöin olla asiakirjojen toimittamisesta esimerkiksi sähköpostilla, turvasähköpostilla, viestintään tarkoitettulla viranomaisen digitaalisella palvelulla tai Suomi.fi-viestit-palvelulla. Lisäksi digipalvelulain 5 §:n 1 momentissa rajoitetaan viranomaisen velvollisuutta tarjota viestien ja asiakirjojen toimittamista hallinnon asiakkaille tilanteisiin, joissa viranomaisen yleensäkin voi toimittaa viestin tai asiakirjan sähköisessä muodossa. Käytännössä viranomaisen ei voi toimittaa asiakirjaa sähköisessä muodossa, jos sen saattaminen tällaiseen muotoon ei ole teknisesti mahdollista.

Voidaankin antaa tulkintasuositus, joka koskee julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaista pyyntöön perustuvaa toimittamistapaa ja digipalvelulain 5 §:n 1 momentissa säädettyä viranomaisen velvollisuutta tarjota sähköistä vastaanottomahdollisuutta: Tilanteissa, joissa tietopyynnön esittäjä haluaa asiakirjat toimitettavaksi sähköisessä muodossa sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttäen, viranomaisen on tarjottava asiakirjan tietosisältö ja tietoturva-vaatimukset huomioon ottaen asiakirjan toimittamista sopivalla viranomaisen käytössä olevalla laissa tarkoitettulla digitaalisen palvelun tai muun sähköisen tiedonsiirtomenetelmän avulla. Julkiset asiakirjat voidaan toimittaa tavallisella sähköpostilla, mutta salassa pidettävien asiakirjojen toimittamisessa on huomiotava muualla säädetty käytettävää sähköistä tiedonsiirtomenetelmää rajaavat säännökset.

Kommentoitavassa vuosikirjapäätöksessä ilmenevä tietopyyntö oli käsitelty vuoden 2019 joulukuussa. Tuolloin ei varsinaisesti ollut voimassa selkeitä säännöksiä vaatimuksista, jotka koskevat salassa pidettävien tietojen siirtoa internetissä. Kuitenkin laillisuusvalvonnassa oli vakiintuneesti ja laajasti tulkittu sähköpostin käytön edellytyksiä tietosuojasääntelyyn vedoten siten, että salassa pidettäviä tietoja ei voida toimittaa suojaamattomalla sähköpostilla edes suostumuksen perusteella, koska tietojen suojaamisvaatimuksesta ei voida poiketa suostumusperusteisesti.<sup>14</sup>

Vuoden 2023 alussa kunnissa ja kuntayhtymissä sekä hyvinvointialueilla sovellettavaksi tullessa tiedonhallintalain 14 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen siirtoon yleisessä tietoverkossa (internet) liittyvistä vaatimuksista. Säännökset tulevat sovellettavaksi tilanteissa, joissa viranomaisen toimittaa esi-

14. Ks. tästä vanhasta laillisuusvalvontakäytännöstä esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin ratkaisut OKV/1913/1/2018, 9.12.2019; OKV/1964/1/2017, 6.3.2018; OKV/1639/1/2016, 10.10.2017; OKV/1840/1/2010, 1.12.2011; eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOA 3438/4/09, 24.3.2011; tietosuojavaltuutetun ratkaisut 1325/41/2007, 16.8.2007 ja 1475/41/2009, 1.7.2010.

merkiksi salassa pidettäviä asiakirjoja asianosaiselle tai muulle tiedonsaantiin oikeutetulle. Tiedonhallintalain 14 §:n nojalla internetissä siirrettävät salassa pidettävät tiedot on salattava tai muuten suojattava tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvalisellä tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja. Lainkohdan nojalla viranomaisen on käytettävä asiakirjojen toimittamisessa joko suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai salattava siirrettävät tiedostot. Tämän lisäksi viranomaisen on varmistettava, että tiedonsiirto tapahtuu sille vastaanottajalle, jolle viesti on tarkoitettu.<sup>15</sup> Uusi sääntely rajoittaa jo itsessään viranomaisen harkintavaltaa siitä, millä tavalla ja mitä teknologiaa käyttämällä sähköisiä salassa pidettäviä asiakirjoja voidaan toimittaa vastaanottajille. Sääntely on huomioitava myös julkisuuslain 16 §:n mukaista sääntelyä sovellettaessa.

#### 4. Sähköisen tunnistamisen vaatimuksesta vuosikirjapäätöksen perusteella

Kommentoitavan ratkaisun taustalla olevassa tapauksessa sairaanhoitopiiri edellytti, että potilaan omien tietojen saantia koskevan pyynnön yhteydessä henkilön olisi pitänyt tunnistautua sairaanhoitopiirin käytössä olevan sähköisen tunnistuspalvelun avulla. Tietopyynnön esittäminen johtaa viranomaisessa hallintoasian käsittelyyn, eikä hallintolaissa (434/2003) ole erityisiä säännöksiä siitä, että vireillepanija pitäisi tunnistaa vireillepanon yhteydessä. Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen.

Tapauksen tietopyynnöstä oli ilmennyt, että asian vireillepanija oli ollut asianajaja, ja siitä oli selvinnyt myös, mitä asia koski. Hallintolain näkökulmasta muodolliset edellytykset asian vireille panemiseksi täytyivät. Asian arvioimisessa merkityksellistä on myös se, että hallintolakiin erityislakina sovellettavaksi tulevan julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. KHO:n vuosikirjapäätöksessä käsitellyssä tapauksessa henkilön henkilöllisyyden selvittäminen oli tarpeen sen

15. Ks. tästä tarkemmin Tomi Voutilainen, Digitaalisten palvelujen sääntely. Alma Talent 2020, s. 221–223.

selvittämiseksi, oliko pyytäjällä oikeus saada tietoja salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä.

Koska pyyntö oli tehty sähköpostitse, tulee tilanteessa sovellettavaksi myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003, asiointilaki) 9 §:n 2 momentti. Säännöksen mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Asiointilaissa allekirjoitusvaatimus on kytketty osittain lähettäjän henkilöllisyyden selvittämiseen ja siten hänen tunnistamiseensa, vaikka sähköinen allekirjoitus ja henkilön sähköinen tunnistaminen ovatkin osittain eri asioita.<sup>16</sup> Edelleen lain 9 §:n 2 momentin mukaan asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa, jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta. Viranomainen voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta. Asiointilain 9 §:n 2 momentti jättää siten viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen, milloin henkilöllisyys pitää selvittää tai valtakirja esittää.<sup>17</sup> Laillisuusvalvontakäytännössä on todettu, että asiointilain ja hyvän hallinnon takeiden lähtökohdista viranomaisissa ei tulisi säännöllisesti kyseenalaistaa sähköisesti saapuneiden asiakirjojen alkuperäisyyttä ilman painavaa syytä eikä siten vaatia allekirjoitusta tai henkilöllisyyden muuta selvittämistä.<sup>18</sup>

KHO:n vuosikirjapäätöksestä ei käy ilmi, että tapausta olisi arvioitu asiointilain kannalta. Asiointilain mukaisesti sairaanhoitopiirin olisi tullut selvittää tarvittaessa asiamiehenä toimineen asianajajan toimivalta ja sen laajuus, jos ne olivat jääneet sairaanhoitopiirille epäselväksi. Asiassa edelleen sovellettavaksi tulevan hallintolain 12 §:n 1 momentin mukaan asianajajan ja julkisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos viranomainen niin määrää. Oikeustapausselosteesta ei ilmene, oliko sairaanhoitopiiri määrännyt asianajajan esittämään valtakirjan hallintolain mukaisesti.

Digipalvelulaissa puolestaan on säädetty sähköisen tunnistamisen edellytyksistä ja vaatimuksesta muun muassa silloin, kun asiakirjoja toimitetaan varsinaisten laissa tarkoitettujen digitaalisten palvelujen avulla. Säännöksiä ei sovelleta toimisto-ohjelmistosähköpostilla<sup>19</sup> tapahtuvaan asiointiin. Digipalvelulain 6 §:n 1 momentissa on rajoitettu palvelun käyttäjän tunnistaminen vain tilanteisiin, joissa se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien

16. Voutilainen 2020, s. 57.

17. Ks. tästä myös apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2051/4/05, 30.11.2006.

18. Ks. apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 3666/4/10, 31.10.2011.

19. Toimisto-ohjelmistosähköposti ja sen mahdollinen tietoverkossa oleva ilmentymä ovat asiointilaissa tarkoitettuja sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä mutta eivät digipalvelulaissa tarkoitettuja digitaalisia palveluja. Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta 60/2018 vp, s. 58.



varmistamiseksi tai palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi. Missään ei ole säädetty KHO:n vuosikirjapäätöksestä 2022:118 ilmenevää sairaanhoitopiirin esittämää vaatimusta siitä, että tietopyynnön esittäjän pitäisi käyttää suomi.fi-tunnistautumista, kun hän tekee tietopyynnön sähköisesti viranomaiselle. Lisäksi tunnistamisvaatimukselle ei ole digipalvelulaissa säädettyä perustetta, koska pelkän tietopyynnön perusteella ei määritellä käyttöoikeuksia eikä pelkällä pyynnöllä ole myöskään digipalvelulaissa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. Lisäksi digipalvelulain 5 §:n 1 momentin ja hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen johdosta viranomaisen ei voi kiinnittää sähköistä asiointiaan pelkästään yhteen tapaan hoitaa asiaa sähköisesti, jos viranomaisella on tosiasiaa käytössä erilaisia sähköisen asioinnin mahdollisuuksia.

Henkilöllisyyden selvittäminen voidaan tehdä asian vireilletulon jälkeen julkisuuslain, asiointilain ja hallintolain nojalla, jos se on tarpeellista asian selvittämiseksi tai asiakirjan lähettäjän taikka asianosaisen selvittämiseksi. Lisäksi tarvittaessa voidaan vaatia digipalvelulain perusteella sähköistä tunnistautumista esimerkiksi annettaessa asiakirja sähköisesti pyynnön esittäjälle, jos se on laissa säädetyn perusteella tarpeen tai välttämätöntä.

Tapauksessa tietopyynnön kohteena olivat potilasasiakirjat, jotka ovat potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 13 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä. Myös julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdan mukaan tiedot henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta ovat viranomaisen asiakirjoissa salassa pidettäviä. Digipalvelulain 6 §:n 2 momentin nojalla palvelun käyttäjä on tunnistettava ennen digipalvelussa olevaan salassa pidettävään asiakirjaan pääsyä vahvaa sähköistä tunnistusmenetelmää tai muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä.

Tapauksessa sairaanhoitopiirillä ei sinänsä ollut oikeutta vaatia henkilön sähköistä tunnistamista tietopyyntöä esitettäessä. Sen sijaan annettaessa tietoja digitaalisen palvelun avulla sairaanhoitopiirillä on velvollisuus digipalvelulain nojalla edellyttää tiedot saavan henkilön sähköistä tunnistamista riittävän tietoturvallisella tavalla ja viranomaisen käytössä olevan sähköisen tunnistuspalvelun avulla.

## 5. Lopuksi

KHO:n vuosikirjapäätöksen 2022:118 perusteella viranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, antaako se sen hallussa olevia asiakirjoja sähköisessä muodossa. Tämä harkintavalta ei ole rajoitukseton. Jo aiemmassa vuosikirjapäätöksessä KHO 2022:112 todetaan, että tietojen antamistapaa koskeva julkisuuslain 16

§:n 2 momentin toisen virkkeen perusteella tapahtuva viranomaisen harkinta ei ole vapaata, vaan julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.<sup>20</sup>

Lisäksi viranomaisen harkintavaltaa kaventaa tietojen antamistapaa sähköisessä muodossa määrittävät hallintolain 6 §:ssä säädetty harkintavallan rajoitusperusteet. Erityisesti suhteellisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimukset ovat merkityksellisiä harkintavaltaa käytettäessä. Asiakirjojen sähköiseen antamistapaan liittyvään harkintavallan käyttöön vaikuttavat niin ikään osaltaan merkittävästi tiedonhallintalain 14 §:ssä ja digipalvelulain 5 ja 6 §:ssä säädetty vaatimukset tietoturvallisuudesta, sähköisestä tunnistamisesta ja hallinnon asiakkaan mahdollisuudesta vastaanottaa sähköisiä asiakirjoja. Viranomaisten asiakirjojen käsittelymuodon muuttuttua pääasiallisesti sähköiseen muotoon viranomaisella ei ole juuri harkintavaltaa sähköisen asiakirjan toimittamisavassa muutoin kuin siitä syystä, ettei tiedot saava henkilö pysty vastaanottamaan sähköisessä muodossa olevia asiakirjoja viranomaisen käytössä olevin keinoin tietoturvallisella tavalla. Sähköisten asiakirjojen tulostaminen paperille ja toimittaminen postitse ei edusta nykyhallinnolle asetettavia hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan palveluperiaatteen vaatimuksia. Kirjepostiakaan ei voida pitää kovin tietoturvallisena.

KHO:n vuosikirjapäätöksen 2022:118 tarkempi analyysi osoittaa, että hallinnon perustoimintaan ja -menettelyihin liittyvä sääntely on hajautunut useampaan eri lakiin ja niitä on monissa tilanteissa sovellettava samanaikaisesti. Tietopyynnön käsittelyyn ja asiakirjojen antamistapaan voi vaikuttaa samanaikaisesti julkisuuslaki, hallintolaki, asiointilaki, tiedonhallintalaki ja digipalvelulaki. Sääntelyn kehittyminen on johtanut siihen, että tietopyyntöjen käsittelyä ei voida viranomaisessa ratkaista ja toteuttaa pelkästään julkisuuslain perusteella. Tämä tulisi huomioida asianmukaisesti myös käsiteltäessä tietopyyntöjä koskevia valituksia hallintotuomioistuimissa.

Lisäksi tietojen saantiin voi vaikuttaa tietosuojasääntely: tietopyynnön kohdistuessa omiin tietoihin henkilön on selvitettävä viranomaisessa, minkä sääntelyn perusteella hän tietoja pyytää, koska tiedon antamista koskevat menettelyt voivat poiketa sovellettavan sääntelyn perusteella.<sup>21</sup> Viranomaisella on puolestaan neuvonta- ja selvittämisvelvollisuus, jonka nojalla sen on opastettava tietoja pyytävää henkilöä paitsi pyynnön täsmentämisessä myös siinä, mitä sääntelyä käsittelyssä sovelletaan. Tietosuojasääntelystä johtuu rekisteröidyn tunnistami-

20. KHO 2022:112, kappale 56.

21. Ks. KHO 2020:72.

seen<sup>22</sup> ja rekisteröidyn oikeuksien käyttöön liittyviä vaatimuksia. Rekisteröidyn oikeuksia on pidetty henkilökohtaisina, jolloin rekisteröity voi käyttää niitä vain itse.<sup>23</sup> Rekisteröidyn oikeus tutustua omiin tietoihinsa palvelee hänen mahdollisuuttaan valvoa omien tietojensa käsittelyä. Sitä ei ole tarkoitettu minkä tahansa tietojen hankkimista varten.<sup>24</sup> Tämän lisäelementin vuoksi viranomaisen hallintolain 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus korostuu tietopyyntöjen käsittelyssä myös prosessuaalisista syistä.

*Tomi Voutilainen*

22. Ks. tietosuojavaltuutetun päätös 6097/161/21, 9.5.2022. Tietosuojavaltuutetun mukaan rekisteröidyn tunnistamistavan arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat henkilötietojen luonne, pyynnön luonne sekä se konteksti, jossa pyyntö esitetään.

23. Ks. tietosuojavaltuutetun kannanotto 1330/523/2006, 11.1.2007.

24. Ks. apulaistietosuojavaltuutetun päätös 7635/162/21, 13.1.2022.