

Asia: VM/1709/00.01.00.01/2016 VM098:00/2016

## **Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista**

### Yleiset kommentit raportista

#### **Yleiset kommentit raportista**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) kiittää työryhmää erinomaisesta raportista, jossa on tehty perusteellista työtä ja sisältää hyviä havaintoja jatkotyön pohjaksi.

KKV yhtyy työryhmän näkemyksiin siitä, että säädösten kerääminen yhteen lakiin on järkevää. Ja samoin siihen, että jatkovalmistelussa on tarpeellista ja tärkeää kiinnittää huomiota siihen tukeen, jota viranomaiset ja hallinnon asiakkaat tarvitsevat julkisuuslain ja tiedonhallintaa koskevan lain soveltamisessa.

### Kommentit raportin 5 luvusta

#### **Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista**

-

#### **Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen**

-

#### **Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus**

-

#### **Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut**

KKV kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, asiakirjan, tietovarannon ja tietojärjestelmän käsitteiden suhdetta toisiinsa ja tietoaineiston käsitteeseen tulisi selkeyttää ja määrittelyjä yhtenäistää (s. 89).

KKV esittää harkittavaksi, että asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan käsitteistöä arvioitaisiin jatkovalmistelussa myös julkisuuslain näkökulmasta ja erityisesti, onko tiedonhallintaa kokonaisuutena arvioitaessa tarvetta selvärajaisemmin tunnistaa nykyisten asiakirjan käsitteiden lisäksi myös asiakirjoja, jotka olisivat viranomaisen sisäisiä asiakirjoja ja jotka luokiteltaisiin harkinnanvaraisesti julkisiin asiakirjoihin (vrt. työryhmän ehdotus sivulla 83 siitä, että asiakirjoja luokiteltaisiin turvallisuussäätelyssä jatkossa myös merkinnöillä ”ei julkinen” tai ”harkinnanvaraisesti julkinen”). KKV pitää nykytilaa epäselvänä erityisesti arvioitaessa yhtäältä, mikä on julkiseksi tulevaa valmisteluaineistoa (julkisuuslain 6.1 §:n 8 kohta) ja toisaalta, mitkä asiakirjat jäävät viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoina (julkisuuslain 5.4 §) julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle. Julkisuuslain 5.4 §:n soveltamisala on ilmeisimmin tarkoitettu suppeaksi ja sitä voidaan soveltaa, jos asiakirja ei sisällä tietoja, jotka arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Lainkohdan suhde arkistolainsäädäntöön lienee kuitenkin osin epäselvä (ks. Orrman, Eljas: Julkisuuslain 5 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettut ”ei-asiakirjat”. Arkisto. Arkistoyhdistyksen julkaisu 8, 2002.) Lainkohdan hallituksen esityksen mukaan lainkohdan tarkoituksena on kuitenkin mahdollistaa viranomaisissa toimivien mielipiteen vaihto ja normaalien kommunikointimahdollisuuksien turvaaminen. Lisäksi hyvä ja monipuolinen valmistelu sekä virkamiesten vapaa mielipiteenvaihto tunnistetaan tärkeäksi yleiseksi eduksi. KKV:n kokemuksen mukaan laajojen ja monimutkaisten, useiden eri alojen asiantuntijoiden yhteistyötä vaativien kilpailunrajoitusasioiden selvittäminen edellyttää laajamittaista projektimaista työskentelyä, kommunikaatiota ja mielipiteenvaihtoa, joka käsiteltävien asioiden laajuus ja monimutkaisuus huomioiden dokumentoituu muistiinpanoiksi, erilaisiksi työversioiksi, alustaviksi näkemyksiksi tai sisäisiksi muistioiksi. Osa tutkijatiimin välistä kommunikaatiota hoidetaan sähköpostilla ja muita sähköisiä yhteydenpitomuotoja hyödyntäen. KKV:n tulkinnan mukaan näin syntyvissä asiakirjoissa on kyse julkisuuslain 5.4 §:ssä tarkoitetuista sisäisen työskentelyn asiakirjoista. Työskentelyn tehokkuutta ja organisaatiomuistia heikentää kuitenkin olennaisesti se, että näin syntyviä asiakirjoja ei esimerkiksi viedä asiakirjahallintajärjestelmään (mikä olennaisesti haittaa niiden käytettävyyttä) tai arkistoida, koska niitä ei selvityksen alustavan ja / tai taustoittavan vaiheen vuoksi ole tarkoitettu viranomaisen asiakirjoiksi, eikä myöskään julkisiksi asiakirjoiksi.

KKV tuo tässä yhteydessä esiin myös käytännössä havaitun ongelman julkisuuslaissa tarkoitettun viranomaisen asiakirjan käsitteen soveltamisessa kilpailulain 35 ja 36 §:ien nojalla suoritetuilla tarkastuksilla elinkeinonharjoittajilta kopioituun tarkastusmateriaaliin, joka koostuu pitkälti yhtiön liikesalaisuutena salassa pidettävästä materiaalista. Asiaa selvittäessä tarkastusmateriaali voi olla salassa pidettävää julkisuuslain 24.1 §:n 15 ja / tai 20 kohdan nojalla, mutta selvitysten valmistumisen ja ajan kulumisen jälkeen salassapitoperustetta ei ole. KKV esittääkin arvioitavaksi, edellyttääkö julkisuuslain 3 §:n mukaisen tarkoituksen toteutuminen, että tällainen yhtiön sisäinen materiaali, jota ei koskaan ole tarkoitettu julkiseksi, tulisi sellaiseksi vain, koska viranomaisen on sen ottanut haltuunsa tarkastusvaltuuksien nojalla. Sähköiset tarkastusmateriaalit ovat laajoja asiakirjakokonaisuuksia (kymmeniä tuhansia tiedostoja per yhtiö). Niistä laaditaan puolustautumisoikeuksien toteuttamiseksi asianosaisjulkiset versiot, joka jo sinällään on työlästä sekä elinkeinonharjoittajille (salassapitotahdon selvittäminen) että virastolle. Tarkastusmateriaaleihin kohdistetaan kuitenkin tietopyyntöjä myös asianosaisten piirin ulkopuolelta. Tältä osin KKV viittaa lakiin kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista, jossa lähdetään siitä, että kilpailuviranomainen on vahingonkärsijälle viimesijainen paikka pyytää asiakirjoja (mainitun lain 8.2 §).

## **Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus**

## **Kommentit osasta 5.6 Tietoaaineistojen julkisuus ja salassapito**

KKV yhtyy työryhmän näkemykseen (s. 105) siitä, että julkisuuslain 24 §:n sääntelymalli on osin harhaanjohtava ja epäselvä. Lainkohdassa määritellään salassa pidettävät asiakirjat, vaikka salassapidon perusteita on sovellettava ja arvioitava tietokohtaisesti. KKV kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että salassapitoperusteet ryhmiteltäisiin uudelleen selkeämmällä ja helpommin ymmärrettävällä tavalla. Kilpailuvalvonnan ja sen tarkoituksen toteutumisen kannalta julkisuuslain 24.1 §:n 15 kohta on keskeinen ja tärkeä salassapitoperuste. KKV tuo taustatietona esiin, että muun muassa Kilpailulaki-työryhmän mietinnössä vuodelta 2010 on arvioitu tarvetta nimenomaiselle kilpailuvalvontaan suunnatulle salassapitoperusteelle (Kilpailulaki 2010, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky, 4/2009). Kilpailulain 17 §:n 4 ja 5 momentit liittyvät asiaan.

KKV pitää tärkeänä, että sääntelystä ilmenee yksiselitteisesti salassa pidettävän tiedon laajuus, eli koskeeko salassapito esimerkiksi koko asiakirjaa tai rekisteriä vai vain tietty tiedonosaa. KKV esittää samassa yhteydessä selvitettäväksi, onko osajulkisuuden (julkisuuslain 10 §) toteuttamisen edellytyksiä syytä tarkistaa. Tältä osin olisi keskeistä mahdollisimman tarkkarajaisesti määrittää, millä edellytyksillä viranominen voisi jättää osajulkisen version laatimatta esimerkiksi tilanteissa, joissa salassa pidettävien tietojen poistamisen jälkeen asiakirjaan jää vain vähän tietoa tai vain sellaista tietoa, joka on asiakirjan varsinaisen asiasisällön kannalta merkityksetöntä. KKV:n vastauksessa yksittäiseen tietopyyntöön on lähes aina kymmeniä, usein satoja ja jopa tuhansia osajulkisia asiakirjoja. Osajulkisten versioiden laatiminen on hallinnolliselta työmäärältään erittäin työlästä ja syö merkittävässä määrin aikaa varsinaiselta kilpailuvalvonnalta, koska muut kuin asiaa selvittävät virkamiehet eivät pysty tunnistamaan salassa pidettäviä tietoja. Varsin usein esiintyy mm. tilanne, jossa julkisesta KKV:n selvityspyynnöstä ilmenee, mitä tietoja elinkeinonharjoittajilta on pyydetty, mutta vastauksissa tämä tieto on liikesalaisuutena salassa pidettävää. Osajulkisen version laatimisen jälkeen vastaukseen ei näin ollen jää mitään oleellista ja asiaan vaikuttavaa tietoa. Julkisesta selvityspyynnöstä sen sijaan ilmenee, mihin seikkoihin KKV on asiaa selvittäessään kiinnittänyt huomiota.

## **Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaaineistoista**

### **5.7.1 Tiedonsaantioikeudet ja tiedonsaannin edistäminen**

Työryhmän raportissa tuodaan esiin julkisuuslain 13.2 ja 16.3 §:ien ongelmallinen suhde lain 3 lukuun (s.110). Kyseisten lainkohtien mukaan tiedonsaantioikeutta on rajoitettu niin, että ennen tietojen luovuttamista on arvioitava edellytykset henkilötietojen luovuttamiselle. KKV kiinnittää huomiota siihen, että sääntely aiheuttaa tältä osin jatkuvasti tulkintaongelmia. KKV ylläpitää mm. rekisteriä, johon tallennetaan kuluttajien tekemät valvontailmoitukset, jotka sisältävät yleensä henkilötietoja ja toisinaan myös salassa pidettäviä tietoja. Elinkeinonharjoittajat, media ja muut sidosryhmät pyytävät säännöllisesti tietoja rekisteristä. Jos tietoja pyydetään henkilötietoineen, tietopyynnön tekijältä on pyydettävä julkisuuslain 13.2 ja 16.3 §:issä yksilöidyt tiedot.

Tiedot saatuaan KKV:n on pystyttävä arvioimaan, onko tietopyynnön tekijällä oikeus saada pyytämänsä tiedot. Prosessi on kokonaisuudessaan työläs ja asettaa viranomaiselle hyvin laajan selontotevelvollisuuden. Erityisesti sen arvioiminen, mikä voi ylipäänsä olla tietopyynnön tekijän lainmukainen, henkilötietolain 8 §:ssä säädetty käsittelyperuste on osoittautunut vaikeaksi. Myös julkisuuslain salassa pidettäviä tietojen ja henkilötietolain arkaluonteisia tietoja koskevien säännösten suhde aiheuttaa tulkintaongelmia.

Työryhmä raportissa tuodaan esiin viranomaisten välisiin tietoluovutuksiin liittyvät sääntelyongelmat, mutta KKV:n kokemuksen perusteella tietojen luovutus muille tahoille aiheuttaa käytännössä paljon enemmän työtä ja tulkintaongelmia.

Työryhmän raportin mukaan (s. 115) on tarpeen selvittää myös mahdollisuus siihen, voitaisiinko raportissa yksilöidyissä tilanteissa yksittäisessä asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi tehtävässä ja vähäistä määrää henkilötietoja sisältävän tietoaineiston luovutuksessa edellyttää jatkossa, että viranomaisen liittyy vakiomuotoiset lausekkeet siitä, että sinällään julkista viranomaiselta saatavaa henkilötietoja sisältävää tietoaineistoa ei voi käyttää kuin lainmukaisiin käyttötarkoituksiin. Tällöin viranomaisen informoi tietoluovutuksensaajaa siitä, mikä vastuu hänellä on tietojenkäsittelystä.

KKV kannattaa työryhmän ehdotusta, jolla kevennettäisiin viranomaisen hallinnollista taakkaa ja siirrettäisiin vastuuta tietojen lainmukaisen käsittelemisen varmistamisesta luovutuksensaajalle, jolla on myös paras käsitys pyytämiensä tietojen käyttötarkoituksesta. KKV ei pidä perusteltuna sitä, että kyseinen menettelytapa rajattaisiin vain vähäistä määrää henkilötietoja sisältävien asiakirjojen luovutukseen, sillä kyseisen kaltainen rajausta on omiaan tuottamaan uusia tulkintaongelmia, eikä vähennä viranomaisen työmäärää ja arviointiongelmia tilanteissa, joissa aineisto sisältää suuremman määrän henkilötietoja. KKV:lle saapuneet tietopyynnot ovat lisääntyneet jatkuvasti ja on oletettavaa, että kehitys pysyy samansuuntaisena.

KKV kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös julkisuuslain 16.1 §:ään, jonka mukaan henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja voi antaa virastossa nähtäväksi, jäljennettäväksi tai kuultavaksi. Tällöin tietopyynnön tekijän ei tarvitse esittää lainkaan selvitystä tietojen käyttötarkoituksesta. Kun tietopyynnön tekijällä on joka tapauksessa mahdollisuus nähdä ja jäljentää asiakirjat henkilötietoineen, aineisto pitäisi voida myös luovuttaa sähköisesti samoin edellytyksin.

Työryhmän raportissa (s. 110) tunnistetaan myös muita ongelmia, joita julkisuuslain säännösten soveltamisessa henkilötietojen luovuttamiseen on havaittu. KKV esittää tässä yhteydessä kaksi esimerkkiä, jotka kilpailuvalvonnan osalta ovat nousseet esiin, kun nykytilaa arvioidaan suhteessa tietosuoja-asetukseen. Kilpailuasioissa asian selvittämisessä kertynyt asiakirja-aineisto on pääsääntöisesti sähköisessä muodossa ja sisältää erilaisia TSA 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja (yleisimmin nimiä ja yhteystietoja) ollen ilmeisimmin TSA 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu rekisteri tai sen osa, koska aineistoon voidaan kohdistaa hakuja. Miten tietopyyntö jatkossa yksilöidään, jos asian diaariote on TSA 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu rekisteri tai sen osa

ja on siten luovutettavissa eteenpäin kopiona tai sähköisessä muodossa vain TSA:n edellytysten täytyessä? Kilpailuvalvonnassa yksittäisen asian diaariote on tärkein työkalu tietopyynnön tekijän yksilöidessä tietopyyntönsä. Yksilöinti on keskeistä erityisesti tietopyyntöihin vastaamisen työläyden ja ajankäytön vuoksi. Diaariote on itsessään usein kymmeniä sivuja pitkä ja sisältää useiden henkilöiden nimiä. Miten käytännössä annetaan tieto asian selvittämisen yhteydessä kertyneestä asiakirja-aineistosta tai sen osasta, jos aineisto on TSA 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu rekisteri tai sen osa ja on siten luovutettavissa eteenpäin kopiona tai sähköisessä muodossa vain TSA:n edellytysten täytyessä. Kilpailuvalvonnan vastaukset tietopyyntöihin ovat laajoja ja ne pyydetään antamaan sähköisessä muodossa, mutta niihin sisältyy henkilöiden nimiä ja yhteystietoja.

### 5.7.3 Tietopyyntöjen käsittely

Työryhmän raportissa (s. 117) tuodaan esiin, julkisuuslaki on tulkinnanvarainen sen suhteen, milloin tietopyyntöä tulee käsitellä tietoaineiston tuottamista koskevana pyyntönä. Tämä vastaa myös KKV:n käytännön kokemuksia lainkohdan tulkinnasta. Oikeuskirjallisuudessa tilannetta on tulkittu niin, että tietoaineiston tuottamisesta on kyse silloin, kun tietopyyntö edellyttää tietojen yhdistelemistä esimerkiksi erilaisista tietojärjestelmistä tai pyyntöä ei ole mahdollista toteuttaa ilman uutta ohjelmaa. Tietojen yhdisteleminen on tällä tavoin mahdollista viranomaisen tietopalveluna muun muassa tietojen kaupalliseksi hyödyntämiseksi (Mäenpää: Julkisuusperiaate, s. 286).

KKV kannattaa työryhmän ehdotusta, jonka mukaan julkisuuslain tietopyyntöjen käsittelyä koskevaa sääntelyä pitäisi selkeyttää (s. 120). KKV kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että tietoaineiston tuottamisen pitäisi olla jatkossakin vapaaehtoista, jolloin tiedon tuottamista ei olisi sidottu myöskään määräaikoihin. Tietoaineiston tuottaminen yhdistelemällä tietoja erilaisista tietojärjestelmistä on työlästä ja vie paljon resursseja muiden tehtävien hoitamisesta. Ei voida pitää myöskään perusteltuna, että virasto joutuisi ostamaan uusia tieto-ohjelmia pystyäkseen tuottamaan kyseisiä tietoaineistoja.

KKV yhtyy työryhmän raportissa tehtyyn havaintoon tietopyyntöjen vaatimasta työmäärästä, vastaamisen erilaisista työvaiheista ja osajulkisuuden toteuttamisen työläydestä (s. 118 ja 120). KKV kannattaa myös tietopyyntöjä koskevien määräaikojen sääntelyn selkeyttämistä, mutta korostaa, että määräaikojen tulisi olla riittävän joustavia. Tilanteissa, joissa tiedon lainmukainen antaminen edellyttää lisäselvitystä, eikä tiedon antaminen ole yksinomaan viranomaisen oman toiminnan varassa, kuukaudenkin määräaika voi olla käytännössä mahdotonta noudattaa. KKV esittääkin harkittavaksi, että muun kuin viranomaisen oman toiminnan edellyttämät lisäselvitykset pysäyttäisi viranomaiselle vastaamiseen varatun – riittävän joustavan – määräajan kulumisen.

Kilpailuvalvonnassa tietopyyntöihin vastaamisen voi asiakirjojen sisältämien salassa pidettävien tietojen johdosta hoitaa vain asiaan perehtyneet tutkijat, joten kaikki tietopyyntöihin vastaamiseen käytetty työaika on pois varsinaisesta kilpailuvalvonnasta. Tässä kokonaisuudessa raportissa lainattu oikeusasiamiehen kannanotto siitä, etteivät lomat, kiire ja työpaineet oikeuta poikkeamaan määräaikojen noudattamisesta (OA dnro 3071/4/12) vaikuttaisi kohtuuttomalta. Samoin havainto siitä, yhden sivun mittaisen tulosten toimittamiseksi kohtuullinen aika olisi muutama päivä (AOA

dnro 2626/4/08) ei voine olla suoraan yleistettävissä, koska KKV:n kokemuksen perusteella yhdenkin asiakirjan salassa pidettävien liikesalaisuustietojen poistamiseen voi kaikki työvaiheet huomioiden kulua enemmän aikaa. Yleisemmin voidaan todeta, että KKV:n toimivaltuudet huomioiden lähes kaikissa vastauksissa on asiakirjoja, joissa on liikesalaisuutena salassa pidettävää tietoa. Käytännössä liikesalaisuuksien asianmukainen tunnistaminen edellyttää elinkeinonharjoittajan salassapitotahdon selvittämistä, jonka jälkeen viranomainen arvioi, täyttävätkö kaikki salassa pidettäväksi merkityt tiedot julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdan edellytykset. Jos elinkeinonharjoittaja ei poikkeavilta osin luovu salassapitotahdostaan tai anna suostumustaan tietojen luovuttamiselle, viraston tulee antaa asiasta päätöksen (ml. asianosaisen kuuleminen), josta elinkeinonharjoittajalla on valitusoikeus (mm. PeVL 43/1998 vp, HaVM 31/1998). Vastaavasti, kun asiakirjoja pyydetään henkilötietoineen, tietopyynnön tekijältä on pyydettävä selvitystä mm. tietojen käyttötarkoituksesta ja käsittelyperusteesta.

KKV kannattaa myös tietopyyntöihin liittyvän muutoksenhakumenettelyn selkeyttämistä (s. 119 – 120). Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että valituskelpoisen päätöksen antamiseen varataan riittävä aika ja että siinä huomioidaan edellä kuvattu liikesalaisuusarviointista annettava päätös. KKV:n kokemuksen mukaan valituskelpoiset päätökset voivat koskea myös laajoja asiakirja-aineistoja ja samanaikaisesti useita salassapitoperusteita (esim. julkisuuslain 24.1. §:n 15, 20 ja 23 kohdat), jotka tulee yksilöidä ja perustella tietokohtaisesti.

Lopuksi KKV kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslain nojalla ajan kulumisen tulee ottaa huomioon salassapitoarvioinnissa. Erityisesti tällä on kilpailuvalvonnan kannalta merkitystä salassapitoperusteiden ollessa julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohta. Jos esimerkiksi edellä kuvatuksi selvitettyyn, arvioituun ja osajulkisiksi versioiksi laadittuun (laajaan) asiakirja-aineistoon kohdistetaan kuuden vuoden kuluttua uusi tietopyyntö, kaikki työvaiheet tehdään uudestaan (ml. sekä hallinnollinen että elinkeinonharjoittajan työmäärä). KKV pyytääkin jatkovalmistelussa arvioimaan, edellyttääkö julkisuuslain 3 §:n mukaisen tarkoituksen toteutuminen esimerkiksi elinkeinonharjoittajan salassapitoperusteiden menettäneen entisen liikesalaisuuden tunnistamiseksi näin mittavaa viranomaisen varsinaisen tehtävän ulkopuolella olevaa ja resursseja syövää menettelyä.

KKV toteaa vielä, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida tiedonhallinnan kokonaisuus huomioiden, miten säädetään ja oheistetaan tarpeettomien henkilötietojen poistaminen (esim. TSA resitaali 39) tietoaaineistosta. Miten esimerkiksi tarpeeton henkilötieto määritellään ja tunnistetaan sekä miten se käytännössä poistetaan isosta asiakirja-aineistosta. Jos koko aineiston säilytysaika ei ole yhtä pitkä, tarpeettomaksi käyneen henkilötiedon poistamisen hallinnollisen työmäärän voidaan olettaa olevan rinnasteinen osajulkisten versioiden laadintaa nykyisellään menevään aikaan.

## **Kommentit osasta 5.8 Tietoaaineistojen säilyttäminen ja arkistointi**

-

## **Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus**

-

## Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

**Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?**

-

## Muut tarpeelliset toimenpiteet

**Millä muilla toimenpiteillä, lainsäädännön uudistamisen lisäksi, katsotte olevan merkitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä?**

-

## Työryhmän ehdotusten vaikutukset

**Yleiset kommentit vaikutuksista**

-

**Taloudelliset vaikutukset**

-

**Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

-

**Yhteiskunnalliset vaikutukset**

-

Pulli Veli-Matti  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto