



Oikeusministeriö
oikeusministerio(at)om.fi

Lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen
virpi.m.korhonen(at)om.fi

Viite Oikeusministeriön lausuntopyyntö 20.4.2021 VN/27452/2020

LAUSUNTO - VIRANOMAISTEN JA JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN KOKEMUKSET JULKISUUSLAIN TOIMIVUUTEEN JA JULKISUUSPERIAATTEEN TOTEUTTAMISEEN LIITTYEN

Aluehallintovirastojen valtakunnallinen hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualue (HAKE), joka toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä, on koonnut aluehallintovirastojen ja HAKEn yhteisen lausunnon. Valtiovarainministeriö on 22.4.2021 myöntänyt jatkoaikaa lausunnon antamiselle 24.5.2021 saakka.

Aluehallintovirastot (6 kpl) ovat valtion aluehallinnon monialaisia lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoja, jotka edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön täytäntöönpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla.

Aluehallintovirastot toimivat tehtävissään kahdeksan eri hallinnonalan ministeriön ja erikseen säädettyjen tai määrättyjen keskushallinnon virastojen ohjauksessa. Valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta (L 896/2009).

HAKEn tehtäviin kuuluvat muun ohella asiakirjahallintotehtävät työsuojelun vastuualueella ja ympäristölupavastuualueella lukuun ottamatta, asiakirjahallinnon yleinen ohjaus sekä arkistonmuodostajatehtävät (VNA 906/2009).

1. Toteutuuko julkisuusperiaate asiamukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäkseen toteutumisen keskeisimmät esteet?

Aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädetyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 1) sosiaali- ja terveydenhuolto; 2) ympäristöterveydenhuolto; 3) koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi; 4) oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen; 5) ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat; 6) pelastustoimi; 7) työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena ja 8) kuluttaja- ja kilpailuhallinto. Aluehallintovirastoilla voi olla lisäksi muita erikseen säädetyjä tehtäviä. Työsuojelun vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan sekä viraston kilpailuasioita hoitava vastuualue kilpailuasioita hoitaessaan riippumaton.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 029 501 6661
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6
PL 1
13035 AVI

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
Kouvola

Eri aluehallintovirastoilla on lisäksi valtakunnallisia erikoistumistehtäviä, joita ne hoitavat oman toimialueensa ohella koko maan alueella.

Aluehallintovirastot ovat keskenään itsenäisiä virastoja, joilla on osin rinnakkaista toimivaltaa ja yhteistyötä toisten viranomaisten kanssa. Näissä yhteyksissä eri viranomaisten käsitykset ja tulkinnat asiakirjojen julkisuudesta saattavat vaihdella tapauskohtaisesti.

Julkisuuslain säännösten ja niitä koskevan hallituksen esityksen sisältö on monin paikoin yleispiirteinen ja tulkinnanvarainen. Tämä voi vaikuttaa siten, että asiakirjat ja tiedot saatetaan varmuuden vuoksi tulkita salassa pidettäviksi. Esimerkiksi 5 §:n 4 momentti, jossa säännellään viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittujen asiakirjojen julkisuutta, on käytännössä hyvin tulkinnanvarainen. Säännös ja sen perustelut kaipaisivat täsmentämistä. Julkisessa mediassa esitetyt lainoppineiden kommentit, joissa korostetaan julkista valtaa käyttävien viranomaisten sisäisen työskentelyn asiakirjojen kattavaa julkisuutta yksittäistapauksissa, ovat omiaan hämmentämään sekä viranomaisia että kansalaisia. Kommentoinnin perusteella ainoastaan toisarvoinen, teknisluontoinen ja joutava viestittely jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Korona-pandemian aikana esimerkiksi terveydenhuollon viranomaisten väliseen valmistelemaan yhteydenpitoon ja keskusteluun liittyen tietopyyntömäärät ovat kasvaneet entisestään merkittävästi. Lain 5 §:n 4 momentissa edellytetään, että julkisuuslakia sovelletaan viranomaisten sisäisen työskentelyn asiakirjoihin vain, jos ne on arkistolainsäädännön perusteella arkistoitava. Säännöksen perustelujen (HE 30/1998 vp) mukaan virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteiden vaihdon vapauden säilyttäminen on välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi. Hyvää ja monipuolista valmistelua sekä virkamiesten vapaata mielipiteen vaihtoa voidaan pitää tärkeinä yleisinä etuinä. Kyseisen säännöksen soveltaminen on nykytilanteessa koettu erittäin haasteelliseksi käytännön viranomaistoiminnassa.

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden (jäljempänä TS-vastuualueet) piiristä on nostettu esiin julkisuusperiaatteen soveltamiseen liittyviä seikkoja työsuojeluviranomaisen näkökulmasta. Lounais-Suomen ja Etelä-Suomen aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet toteavat, että materiaalin hallinta on vaikeaa aikana, jolloin asiakas voi toimittaa sähköisesti määräämättömän määrän aineistoa. TS- vastuualueiden mukaan julkisuusperiaatteen ”liikavaaliminen” esimerkiksi julkisen järjestelmän muodossa saattaa haitata hallintotoiminnan selvyttä ja eheyttä (esim. työsuojelun Vera- järjestelmä vs. salassa pidettävät liitteet).

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen näkemyksen mukaan julkisuusperiaate ei aina toteudu asianmukaisella tavalla muun muassa sen vuoksi, että viranomaisten rationaalista toimintaa saattaa haitata asian julkisuudesta mahdollisesti nouseva kohu. Esimerkiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, jäljempänä valvontalaki) 10 §:ssä säädetään ilmoittajan tietojen salassapidosta. Jos tietoja pyydetään eikä niitä anneta, asia saattaa nousta esiin julkisuudessa. Jos taas tietoja annetaan, asiaa saatetaan käsitellä asianosaisten kanssa. Viranomainen voi kuitenkin vaikuttaa ratkaisujensa selkeiden perustelujen kautta median ja asianosaisten ristitulessa. Toisaalta pyydetyn tiedon antaminen asiassa, jonka salassapidosta säädetään valvontalain 10 §:ssä, on vaikeaa ilman, että samalla tahtomattaan antaa vihjeitä asiaan liittyen.

2. Liittyykö julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen (esim. asiakirjan käsite, asiakirjan julkiseksi tuleminen ajankohta) haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan julkisuuslakia sovellettaessa viranomaisilla tarkoitetaan muiden ohella tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä (2 kohta). Julkisuuslain soveltamisen

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 029 501 6661
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6
PL 1
13035 AVI

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4
Kouvola

suhdetta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain asiakirjajulkisuutta koskeviin säännöksiin olisi tarpeellista selkeyttää. Julkisuusarviointi saattaa olla haasteellista, kun tuomioistuinten antamia asiakirjoja toimitetaan ja rekisteröidään aluehallintoviraston tehtäviin liittyen ja näihin asiakirjoihin kohdistuu asiakirjapyyntöjä.

Viranomaisen asiakirjan määritelmän perusteluja tulisi tarkentaa siltä osin, mitä tarkoitetaan ilmaisulla ”muuten sen tehtäviin tai toimialaan kuuluvissa asioissa”. Vaalipiirilautakuntien asettaminen on vaalilain perusteella aluehallintovirastojen erillistehtävä. Epätietoisuutta liittyy siihen, ovatko vaaliliput ja vaalien konkreettiseen täytäntöönpanoon liittyvät vaalipiirilautakuntien asiakirjat, jotka on vaalilain 99 §:n nojalla luovutettu aluehallintovirastojen fyysisesti säilytettäviksi, määritelmän mukaisia viranomaisen eli aluehallintoviraston asiakirjoja. Aluehallintovirastot eivät omista ko. asiakirjoja, toisin kuin substanssiasioihinsa liittyvät asiakirjat, eivätkä ne kuulu aluehallintovirastojen arkistonmuodostuksen piiriin. Toimivaltaepäselvyys konkretisoituu kyseisiin asiakirjoihin kohdistuvien tietopyyntöjen yhteydessä.

TS-vastuualueiden piiristä toivotaan täsmennystä siihen, miten valokuvaa tulee käsitellä asiakirjana silloin, kun virkamies ottaa niitä ns. muistiinpanoksi. Lisäksi asianosaisen oikeus 6 §:n 3 momentin mukaisesti saada tieto ensin saattaa aiheuttaa käytännössä haasteita. TS-vastuualueet tuovat esiin, että olisi syytä määritellä, miten valvontatehtävään kuulumaton asiakkaan viranomaiselle toimittama materiaali tulisi käsitellä ja miten julkisuuslaki soveltuu tämän aineiston käsittelyyn. Olisiko esimerkiksi ”viranomaisen hallussa olevat tiedot” (tai viranomaisen käsittelyssä olevat asiat) selkeämpi ilmaisu? Tällöin saattaisi olla selvempää, että laki kattaa myös viranomaisen hallussa olevan tiedon, joka on toimitettu viranomaiselle muutoinkin kuin perinteisellä asiakirjalla. TS-vastuualueiden piirissä on epätietoisuutta asianosaisen aseman määrittelystä silloin, kun viranomainen toimii viran puolesta ja siitä, mikä on asiaosaishiiri työsuojelun ilmoitusasioissa.

3. Oletteko havainneet julkisuuslain yksittäisissä säännöksissä tai rakenteessa epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, jotka vaikeuttavat olennaisesti säännösten soveltamista? Nimetkää ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja kuvatkaa havaintoa tarkemmin.

Julkisuuslaki rakentuu (paperisen) asiakirjan käsitteelle, kun taas viranomaisen toiminnan perustana on nykyisin tiedonhallinta (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019). Julkisuuslakia olisi tarpeen päivittää sähköiseen tiedonhallintaan perustuvaksi.

Julkisuuslain 14 §, joka koskee asiakirjan antamisesta päättämistä, vaatii selkeyttämistä. Nykyisen sanamuodon perusteella saattaa jäädä epätietoisuutta, mikä on asiakirjapyyntöjen juridinen luonne suhteessa esimerkiksi hakemukseen. Epätietoisuutta on käytännössä aiheutunut myös siitä, mikä on virkamiehen antaman ns. ensisijaisen vastauksen ja valituskelpoisen päätöksen antamista koskevan pyynnön juridinen luonne suhteessa oikaisuvaatimusmenettelyyn. Nykyisen 14 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan pyytäjälle on annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, mutta ei edellytetä, että sitä nimenomaisesti tiedustellaan 3 kohdan mukaisesti. Täsmennystä kaipaisi myös se, minkä ajan kuluessa pyytäjän tulisi em. kohdissa ilmoittaa valituskelpoista päätöstä koskevasta pyynnöstään, jotta asiakirjapyyntöjen käsittely voitaisiin jossain vaiheessa lopettaa, jos asiakas ei anna mitään vastausta.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen (jäljempänä Y- vastuualue) mukaan 14 §:ssä tulisi selkeämmin todeta noudatettava menettely mahdollisine päätöksineen ja noudatettavine määräaikoineen sekä mahdollinen pyynnön johdosta suoritettava kuuleminen ja sen laajuus.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 029 501 6661
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6
PL 1
13035 AVI

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4
Kouvola

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Epätietoisuutta herättää, onko asiakirja-/tietopyynnön tekijä pyyntöasiassa asianosainen. Julkisuuslain 11 §:n perustelujen mukaan hallintokantelun tekijällä on asianosaisen tiedonsaantioikeus silloin, kun kantelu koskee hänen omaa oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan, mutta muissa kantelutapauksissa ei. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja ympäristöterveydenhuollon valvonta-asioissa valvonnan kohteen juridinen status kaipaisi täsmennystä julkisuuslain soveltamisen kannalta. Lain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa käytetään ilmaisua asiaan osallinen.

TS-vastuualueiden piirissä on epäselvyyttä, miten erilaisia kyselyitä, tarkastuslomakkeita, mahdollisia sisäisiä ”esittelyasiakirjoja” ja ohjaavia viestejä tulee tarkastella suhteessa julkisuuslain 5 §:n 2 momentin 2 kohtaan. TS-vastuualueet näkevät myös, että julkisuuslain 11 §:n asianosaisen käsitettä olisi tarpeen täsmentää. Epäselvää on, poikkeako julkisuuslain asianosaisen käsite hallintolain asianosaisen käsitteestä eli voiko henkilö olla julkisuuslaissa tarkoitettu asianosainen, vaikka ei olisi hallintolain tarkoittamassa mielessä asianosainen. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan ”asiakirja, josta tiedon antaminen olisi vastoin muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua” merkityssisältö jää lain esitöiden (HE 30/1998 vp) täsmennyksistä huolimatta epäselväksi.

TS-vastuualueilta tiedustellaan julkisuuslain 12 §:ään liittyen, sovelletaanko kyseistä säännöstä vain luonnollisiin henkilöihin vai myös oikeushenkilöihin. Lain esitöissä (HE 30/1998 vp.) viitataan vain luonnolliseen henkilöön. Kuitenkin oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemys, että myös oikeushenkilöllä voitaisiin katsoa olevan oikeus saada tietoa itseään koskevasta asiakirjasta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin eri salassapitoperusteiden kirjoitusasuun ja sisältöön liittyy täsmennystarvetta. HAKE yhtyy omalta osaltaan TS-vastuualueiden näkemykseen, että useissa 24 §:n alakohdissa on pitkiä virkkeitä, joiden sisällön soveltaminen ja tulkitseminen on hankalaa. Olisi toivottavaa, että lauserakenteet saataisiin uudistettua siten, että kirjoitustapa ja sisältöjen ryhmittely olisi selkeämpi ja että eri sisällöt olisi helpompi hahmottaa.

TS-vastuualueet korostavat esimerkkinä tällaisesta muun muassa 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Siinä ”jollei” -sanalla alkavasta lauseesta eteenpäin on kolme poikkeusta, joita kaikkia sovellettaessa on harkittava ”ilmeistä” -sanana painoarvoa. Lisäksi jokaisen kolmen kohdan sisällä on pohdittavaa: ”ei vaaranna”, ”ilman painavaa syytä ... vahinkoa tai kärsimystä” ja ”estä tuomioistuinta käyttämästä”.

HAKE toteaa, että salassapidon perusteen ilmoittaminen on 25 kohdan sanamuodon perusteella haasteellista, kun asiakirjapyyntö koskee tiettyä henkilöä koskevia sosiaalihuollon kantelu- tai valvonta-asiakirjoja. Pelkkä sosiaalihuollon asiakkuustieto on HAKElla olevan näkemyksen mukaan salassa pidettävä. Kun perustelet asiakirjapyynnöstä kieltäytymistä 25 kohdan sanamuodon perusteella, paljastat samalla välillisesti kyseisen henkilön sosiaalihuollon asiakkuustiedon.

TS- vastuualueiden mukaan salassapitoperusteista eniten epäselvyyksiä liittyy kohtien 25 ja 32 tulkintaan. Kohdan 25 osalta tulisi selvittää erityisesti sitä, mitä kaikkea tarkoitetaan henkilön terveydentilatiedoilla ja terveydenhuollon palvelua koskevilla tiedoilla. Ko. 25 kohta sisältää paljon erilaisia asioita. TS-vastuualueiden piirissä koetaan kohtuullisen haastavaksi lähteä selvittämään käytännössä tietoja ”sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 029 501 6661
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6
PL 1
13035 AVI

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4
Kouvola

hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta”.

Kohdan 32 osalta tulisi selkeyttää sitä, millaisia henkilökohtaisiin oloihin liittyviä tietoja suojataan. Työsuojeluviranomaiselle kertyy esimerkiksi työhyvinvointi- ja syrjäntäasioiden käsittelyssä hyvin monenlaisia henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja, joiden osalta voi esiintyä tulkintaepäselvyyksiä. Epäselvää on myös se, mitä kaikkea perhe-elämää koskevilla tiedoilla tarkoitetaan (lapset, perhevapaiden käyttö jne.).

Kohdassa 20 puhutaan toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista. HAKE katsoo, että perusteluja olisi aiheellista täsmentää siltä osin, tarkoitetaanko haittaa kärsivien oikeuksilla myös esim. eläinten oikeuksia (eläinsuojelun valvonta-asiat). Samaiseen 20 kohtaan olisi tarpeellista lisätä liikesalaisuuden määrittelemiseksi viittaus liikesalaisuuslain (595/2018) ao. säännöksiin tai muuten täsmentää liikesalaisuuden määritelmää ja sen selvittämistä ja tunnistamismenettelyä viranomaisen toimesta.

HAKE yhtyy TS-vastuualueiden näkemykseen, että kohdassa 20 soveltamisen ja tulkinnan vaikeutta lisää se, että ehdollisuutta ilmaistaan sekä ehdollisella pronomini-lauseella ”...jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi...” kuin myös lisäksi negatiolauseiden kautta.

TS-vastuualueet nostavat esiin, että tulkintaongelmia on aiheuttanut se, ettei 24 §:n kohdista käy selkeästi ilmi, minkä ”tasoisesta” asiakirjasta puhutaan. Esimerkiksi 31 kohdassa todetaan ”asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi”. Kyseisestä kohdasta tulisi käydä selkeästi ilmi, tarkoitetaanko tässä vain tilanteita, joissa henkilöllä on voimassa oleva turvakielto. Aluehallintovirasto saa yleensä tiedon turvakiellosta asiakkaalta itseltään. Samassa yhteydessä tulisi selvittää turvakiellon alaisten tietojen luovuttamisoikeutta viranomaisten välisessä suhteessa julkisuuslain 29 §:n 2 momenttiin ja väestötietojärjestelmästä ja digi- ja väestötietojärjestelmän varmennepalveluista annetun lain (621/2009) 37 §:ään peilaten.

Lain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan loppuosan mukaan salassa pidettäviä ovat ”.....”sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisena ja ulosottoselvitys”. Ulosottoimialaan perehtymättömän on haasteellista tietää, miten em. kohtaa on tulkittava suhteessa ulosottokaaren 31 §:n 1 momentin sisältöön, jonka perusteella ulosottovelallista koskevat monet perustiedot ovat julkisia.

Samanaikaisesti 29 kohdan loppuosan sanamuotoa olisi syytä täsmentää sen suhteen, mitä tarkoitetaan ”työntekijän valintaa ja palkkauksen perustetta varten tehdyillä arvioinneilla”. Psykologiset testit on mainittu erikseen salassa pidettäviksi jo saman virkkeen alkuosassa. Selvyyden vuoksi ja tulkintakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi ainakin 29 kohdan perusteluissa olisi syytä avata ja ottaa kantaa esimerkiksi nimitysmuistioihin, henkilökohtaisten ominaisuuksien, hakijoiden keskinäisen paremmuuden, johtamistaidon, johtamiskokemuksen, vuorovaikutustaitojen, esiintymisen, kielitaidon, kirjoittamiskyvyn, stressinsietokyvyn jne. arviointeihin salassapidon kannalta.

Aluehallintovirastoissa on siirrytty vuodesta 2017 alkaen asiakirjojen sähköiseen arkistointiin asianhallintajärjestelmään. Lain 27 §:n sisältöä tulee päivittää ottaen huomioon muuttuneet sähköiset arkistointitavat. Säännöstä olisi tarpeen selkeyttää siltä osin, että se koskee nimenomaan Kansallisarkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamista.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 029 501 6661
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6
PL 1
13035 AVI

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
Kouvola

Julkisuuslain 28 §:n osalta tulisi selvittää, mitä tarkoitetaan pykälässä mainitulla tieteellisellä tutkimuksella ja voidaanko gradu-työtä tai toimittajan suunnittelemaa toimitukselliseen työhön liittyvää tutkimusta pitää säännöksen piiriin kuuluvana tutkimuksena, jota varten tietojen saamiseen voitaisiin myöntää lupa. Tutkimusta tekevät pyytävät aineistoja itselleen ja haltuunsa pääsääntöisesti sähköisessä muodossa. Tässä yhteydessä tulisi huomioida julkisuuslain nykyinen 16 §:n 3 momentti, joka koskee henkilötietojen luovuttamista sähköisessä muodossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon tietoja koskevien tutkimuslupien osalta olisi tarpeen selkeyttää viranomaisen toimivaltaperuste tutkimuslupa-asiassa ja julkisuuslain 28 §:n suhde sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain (552/2019) säännöksiin. Aluehallintovirastot ovat yleishallinnollisesti valtiovarainministeriön alaisia, mutta substanssitehtävissään kahdeksan eri ministeriön ohjauksessa. Julkisuuslain 28 §:n mukaan, jos lupa tarvitaan usean saman ministeriön alaisen viranomaisen alaisen asiakirjasta, luvasta päättää ministeriö asianomaisia viranomaisia tarvittaessa kuultuaan. Julkisuuslakia tulisi täsmentää siten, että luvasta päättää ko. substanssiasioita ohjaava ministeriö.

Lain 34 §:n 2 ja 4 momenttien kirjoitusasu tulee selvittää suhteessa paperiarkisto / sähköinen arkisto. Koko maksuja koskeva 34 § tulee päivittää sähköisiä asiakirjapyyntöjä ja kokonaisvaltaista tiedonhallintaa palvelevaksi. Ko. 2 momentin mukaan ”Edellä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään kuitenkin silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, joka ei 13 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen tämän lain mukaisesti pitämästä asiakirjarekisteristä siinä käytettävän asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnusteen avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla.” Epäselväksi jää, mitä toimia edellä mainittuun tiedon esille hakemiseen sisältyy. Onko kyse pelkästään paperiasiakirjojen etsimiseen paperiarkistosta kuluva ajasta? Maksusäännöksen päivityksen yhteydessä on ehdottomasti säädettävä nimenomaisesti, että skannaamiseen käytetystä ajasta voidaan periä maksu. Laajojenkaan paperisten asiakirja-aineistojen skannaamisesta ei voi HAKEn tulkinnan mukaan periä maksua, koska sitä ei ole nimenomaisesti säädetty maksulliseksi toiminnaksi.

Vaikka aluehallintovirastojen asian käsittelyn yhteydessä syntyvä julkinen tieto / asiakirjat ovat nykyisin löydettävissä sähköisessä muodossa, asiakirja-/ tietopyyntö voi edellyttää, että HAKE / aluehallintovirasto kokoaa ja yhdistelee tietoja eri rekistereistä. Käytännössä kyse on usein kokonaan uuden asiakirja-/tietokokonaisuuden luomisesta, esim. kokonaan uudesta excel-taulukosta pyytäjän käyttöön. HAKEn näkemyksen mukaan nykyisen sähköisen asian- ja tiedonhallinnan aikana on hankala arvioida, milloin on kyse asiakirja-/ tietopyynnöstä ja milloin taas kokonaan uuden tiedon tuottamista koskevasta asiakastoimeksiannosta, jonka toteuttamisesta voitaisiin periä arvonlisäverollinen maksu.

Lain 34 §:n 4 momentti on nykyisellään erittäin epäselvä ja tulkinnanvarainen. Ko. momentin mukaan ”Tavanomaisena asiakirjapyyntönä pidetään sellaisen muun kuin 2 momentissa tarkoitettujen asiakirjan antamista, joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävät osat ovat vaivatta poistettavissa. Momentin viimeisessä virkkeessä säädetään.....”kustannuksiin ei valtionviranomaisten maksuja määriteltäessä lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisesta asiakirjapyynnöstä.” Epätietoisuutta herättää käytännössä muun muassa se, vaikuttaako tavanomaisen asiakirjapyynnön määrittelyyn mitenkään pyydettyjen asiakirjojen lukumäärä tai sivumäärä, jos kyseessä on laaja julkisia asiakirjoja koskeva asiakirjapyyntö, jossa esimerkiksi isoja/isokokoisia kartta-aineistoja tulee hakea paperiarkistosta ja skannata sähköiseen muotoon pyytäjälle toimitettaviksi.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
 fax 029 501 6661
 kirjaamo.etela@avi.fi
 www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
 Wähäjärvenkatu 6
 PL 1
 13035 AVI

Helsingin toimipaikka
 Ratapihantie 9
 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
 Kauppiemiehenkatu 4
 Kouvola

Käytännön tulkintavaikeuksia aiheutuu toistuvasti myös siitä, sisältyykö salassa peitettävien tietojen poistamiseen pelkästään tekniseen peittämistyöhön kuluva aika vai myös salassa pidettävien kohtien etsimiseen ja asiakirjojen läpikäyntiin kuluva aika.

Tiedonhallintalain (906/2019) 19 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi käyttää asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisessa yksityistä toimijaa, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Ulkoisen palveluntuottajan käyttöön liittyen lienee aiheellista täsmentää ainakin julkisuuslain 23 §:n 2 momentin ja 26 §:n 3 momentin kirjoitusmuotoa ja perusteluja.

4. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutokset toimintaympäristössä aiheuttaneet haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat lain soveltamiseen?

Asioiden vireilletulotavat ovat monipuolistuneet. Sähköisten asiointitapojen yleistyminen on lisännyt aluehallintovirastoihin käsiteltäviksi tulevien asioiden ja asiakirjojen määriä. Samaa asiaa koskevia samoja asiakirjoja saattaa tulla useaa eri asiointikanavaa pitkin ja eri kanavia pitkin tulleissa asiakirjoissa saattaa olla myös eroavaisuuksia. Asiakkaat pyrkivät toimittamaan asiakirjoja myös pilvipalveluiden kautta, mikä aiheuttaa uudenlaisia haasteita.

Aluehallintovirastoissa on käytössä sähköinen asianhallinta ja sähköiseen arkistointiin on siirrytty vuodesta 2017 lähtien. Asiakirja-/ tietopyyntöjen määrä on kasvanut merkittävästi. Aluehallintovirastoissa on ajalla 1.5.2020-30.4.2021 tullut vireille yhteensä n. 2 800 asiakirja- ja tietopyyntöä. Tässä luvussa ovat mukana työsuojelun vastuualueiden käsittelyyn tulleet asiat, mutta ympäristölupavastuualueiden käsittelemät pyynnöt sisältyvät edellä mainittuun lukuun vain osittain.

Y-vastuualueen mukaan julkisuuslain kirjoitusasua tulisi tarkistaa, jotta se vastaa paremmin sähköistä toimintaympäristöä. Hakemukset tulevat pääosin sähköisesti vireille ja asiakirjat tallennetaan sähköiseen diaariin.

TS-vastuualueet toteavat omalta osaltaan, että aineiston määrä on lisääntynyt. Sähköinen asianhallintajärjestelmä, jossa jokainen käsittelijä vastaa tiedon luokittelun oikeellisuudesta, tekee järjestelmästä haavoittuvan. Koska asiakirjoja pyydetään sähköisesti, on vaikea edellyttää palvelumaksua, vaikka työ voi olla aika merkittävästikin kirjaamo / tietopalvelua ruuhkauttavaa (skannaus ym.).

5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulKL 16.3 §) säännösten tulkitsemiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

Kukin itsenäinen aluehallintovirasto on oma tiedonhallintayksikkönsä ja rekisterinpitäjänsä.

Julkisuuslain 13.2 §:n ja 16.3 §:n sanamuotoja ja perusteluja tulee täsmentää ja selkeyttää suhteessa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojelain säännöksiin, jotka koskevat oikeutta tiedon saantiin ja henkilötietojen luovuttamista. Tällöin olisi tarpeen avata selkeämmin lähtökohtaisesti julkisten henkilötietojen saamiseen, tallentamiseen ja muuhun käsittelyyn liittyvät lailliset edellytykset. Käytännössä ei osata aina huomioida, että siitä, missä muodossa julkisia henkilötietoja pyydetään luovutettaviksi, johtuu erilaisia menettelytapoja.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 029 501 6661
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6
PL 1
13035 AVI

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4
Kouvola

Rekisteröityjen tekemät lokitietopyynnöt ovat yleistyneet. Lokitietopyyntöjen suhde yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseen omien tietojen tarkastusoikeuteen ja julkisuuslain 11 §:n mukaiseen asianosaisen tiedonsaantioikeuteen tulisi selvittää julkisuuslain päivityksen yhteydessä.

TS-vastuualueet katsovat omalta osaltaan, että julkisuuslain ja tietosuoja-säästöjen ja -sääntösten suhde pitää selkeyttää. Keskeisin epäselvä asia on julkisuuslain ja henkilötietojen suoja koskevien sääntösten yhteensovittaminen ja tulkitseminen. Epäselvyyttä on muun muassa siitä, mitä tarkoitetaan viranomaisen henkilörekisteristä annettavilla tiedoilla: ovatko kaikki henkilötietoja sisältävät viranomaisen asiakirjat henkilörekisteristä annettavia tietoja ja jos eivät, mitä henkilötietoja säännökset koskevat. Pohdintaa aiheuttaa myös se, millaisia edellytyksiä voidaan asettaa sille, että henkilörekisterin tietoja luovutetaan esim. kopiona tai sähköisesti ja miten menetellään eri tahojen suhteen (yksityishenkilöt, toimitukselliset tarkoitukset, muut tarkoitukset). Työsuojeluviranomaisten taholla on epätietoisuutta aiheutunut myös siitä, tulisiko sellaiset viranomaisen asiakirjoihin sisältyvät tiedot, jotka liittyvät tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön, peittää tai merkitä henkilötiedoiksi, kun tietoja viranomaisen asiakirjasta luovutetaan.

Tietosuojalain 29 §:n 4 momentin mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin. TS-vastuualueilla kaivataan täsmennystä, tarkoittaako ”ei merkitä tarpeettomasti” myös sitä, että henkilötunnus tulee peittää sellaisista viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista, joihin henkilötunnus jo valmiiksi sisältyy, kuten työnantajan tai työntekijän toimittamista asiakirjoista. Tietosuojalain esitöissä (HE 9/2018 vp) on annettu esimerkkejä tarpeettomasta merkitsemisestä, jotka koskevat merkitsemistä sen sanamuodon mukaisessa merkityksessä. Selvyyttä kaivattaisiin siihen, onko viranomaisella velvollisuus peittää asiakirjoista niihin sisältyvät henkilötunnukset, kun tietoja viranomaisen asiakirjasta luovutetaan.

Y-vastuualueilla kiinteistötiedon katsominen henkilötiedoksi on aiheuttanut jossain määrin ongelmia. Tämä johtuu siitä, että ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisista hakemuksista on tiedotettava ja tehdyt päätökset julkaistava verkossa. Asiakirjat sisältävät kiinteistötietoja, joiden osalta tulee tehdä rajanveto niiden julkisuudesta/ei-julkisuudesta. Lupaviranomaisen tulee osaltaan huolehtia riittävän ympäristötiedon saatavuudesta sekä samalla huolehtia siitä, että henkilötietojen suoja toteutuu ja asiakirjoista poistetaan sellaiset henkilötiedot, joita ei henkilötietoja koskevan sääntelyn mukaan ei saa julkaista.

6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysääntöksiin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Käytännössä voi olla hankalaa todentaa, milloin asiakirja-/ tietopyyntö liittyy oikeasti toimitukselliseen työhön, koska mediaympäristö ja sen toimintatavat ovat muuttuneet merkittävästi. Lainsäädännössä olisi hyvä olla selkeitä perusteita tietosuoja-sääntöissä tarkoitetun toimituksellisen työskentelyn kriteerien todentamiseksi.

TS-vastuualueiden taholta koetaan haasteelliseksi se, miten viranomaisen varmistuu, ettei pyytjä käytä tietoa rikollisiin tarkoituksiin, esimerkiksi vainoamiseen tai maalittamiseen.

7. Minkälaisia toimia organisaationne jokapäiväisessä työssä on tehty julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi?

HAKEssa asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittely on keskitetty tietopalvelulle, joka hoitaa aluehallintovirastojen arkistoitujen asiakirjojen osalta tietopalvelun, työsuojelelun ja ympäristölupavastuualueita lukuun ottamatta. HAKE myös koordinoi keskitetysti aluehallintovirastoille osoitettuja

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 029 501 6661
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6
PL 1
13035 AVI

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
Kouvola

valtakunnallisia asiakirja- /tietopyyntöjä yhdessä substanssivastuualueiden kanssa. Substanssivastuualueet hoitavat vireillä olevia asioita koskevat asiakirja- ja tietopyynnöt. HAKE on laatinut yhdessä substanssin edustajien kanssa aluehallintovirastojen tiedonohjaussuunnitelman, joka sisältää eri asiakirjojen lähtökohtaiset julkisuusolettamat. HAKE on järjestänyt aluehallintovirastoille valtakunnallisia julkisuuslakiin ja tietosuojaan liittyviä koulutuksia, joissa kouluttajia on ollut sekä yliopistojen että hallinto-oikeuksien piiristä. HAKE järjestää toistuvasti aluehallintovirastojen asianhallintajärjestelmän käyttöön liittyvää koulutusta. HAKE antaa tarvittaessa omalta osaltaan aluehallintovirastoille juridista tukea julkisuuslain soveltamiseen liittyen yksittäistapauksissa.

Y-vastuualueella on järjestetty infoja lakimuutoksista, annettu kirjallisia ohjeistuksia ja henkilöstölle annetaan neuvontaa yksittäisissä tulkinta- ja ongelmatilanteissa.

Lounais- Suomen ja Etelä-Suomen työsuojelun vastuualueiden mukaan asiakirjapyyntö on keskitetty yhdelle henkilölle (myös lakimiestuki).

Pohjois-Suomen työsuojelun vastuualueen yhden lakimiehen tehtäväkuvaa on päivitetty siten, että hänen tehtävään on toimia lakimiesasiantuntijana tietopyynnöissä ja muissa asiakirjojen julkisuuteen liittyvissä asioissa.

8. Koetteko, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu organisaatiossanne riittävällä tavalla? Onko organisaatiossanne riittävä ja ajan tasainen osaaminen lain soveltamisesta?

HAKEssa tietopalvelun henkilöresurssit eivät ole pitemmän päälle riittäviä, kun otetaan huomioon, että hoidettavana on kuuden viraston arkiston keskitetty tietopalvelu ja valtakunnallisten tietopyyntöjen koordinointi. Asiakirja- ja tietopyyntöjen määrät ovat jatkaneet vuosittaista kasvuaan. Tietopalvelun luonne on muuttunut digitalisaation ja sähköisen asioinnin lisääntymisen myötä nopeatempoisemmaksi ja entistä monipuolisempia palvelutaitoja vaativaksi.

HAKella olevan näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamista koskeva osaaminen on aluehallintovirastoissa lähtökohtaisesti hyvällä tasolla.

Lounais-Suomen ja Etelä-Suomen aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden antaman tiedon mukaan resursointi on haastavaa. Ko. tehtävään ei ole osoitettu lisäresursseja siitä huolimatta, että julkisuuslain toimeenpano vaatii moninkertaisen resurssin verrattuna vaikka 10 vuoden takaiseen tilanteeseen. Vastuualueet joutuvat olemassa olevin resurssein muokkaamaan toimintaansa niin, että julkisuuslain toimeenpano on mahdollista. Asiakirja- ja tietopyyntöjen kysyntä vaihtelee ja on ennakoimatonta, jolloin asiakirjapyyntöillä on vaikutusta muiden tehtävien hoitoon. Asiakirjapyyntöihin vastaamiselle asetetut määräajat ovat tiukkoja ja esimerkiksi median yhteydenottojen suhteen tarve tiedonsaannille on usein välitöntä. Henkilöstöä koulutetaan toistuvasti. Tavoite on, että asiakirjajulkisuutta koskevia kysymyksiä ratkaisevien henkilöiden osaaminen on ajan tasalla.

9. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.

HAKEn näkökulmasta julkisuuslain 5 §:n, 24 §:n ja 34 §:n selkeyttäminen aiemmin tässä lausunnossa viitatuin osin.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 029 501 6661
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6
PL 1
13035 AVI

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4
Kouvola

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen mukaan kiireisintä on etenkin 24 §:n kirjoitusasuun yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen.

10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.

Julkisuuslain kokonaisvaltainen päivitys sähköiseen toimintaympäristöön on tarpeellinen. Tällöin on huomioitava liittymäpinnat muun muassa tiedonhallintalain säännöksiin.

Hallintojohtaja

Henrika Räsänen

Yleishallintolakimies

Anne Bäckman

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 029 501 6661
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Wähäjärvenkatu 6
PL 1
13035 AVI

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4
Kouvola

Tämä asiakirja ESAVI/13811/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/13811/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Räsänen Henrika 24.05.2021 18:28

Esittelijä Bäckman Anne 24.05.2021 15:41