

Asia: VN/27452/2020

## **Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Toteutuuko julkisuusperiaate asianmukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?**

Väyläviraston käsityksen mukaan julkisuusperiaate yleisesti ottaen toteutuu asianmukaisella tavalla. Ehkä julkisuuslain määräaikojen noudattamatta jättäminen on yleisin ongelma hallinnossa. Tämä käsitys perustuu lähinnä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöön. Väylävirasto korostaa pyrkivänsä aina noudattamaan säädettyjä määräaikoja.

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

Väylävirasto ei ole havainnut olennaisia haasteita julkisuuslain käytännön toimivuudessa yleisellä tasolla.

Tietystä mielessä nykyinen julkisuuslaki soveltuu ehkä paremmin perinteisiin paperiasiakirjoihin tai muuhun ”irrotettavaan” tietoaineistoon. Joskus voi olla haasteellista erottaa, mikä oikeastaan on viranomaisen asiakirja, jos kyse on esimerkiksi dynaamisesti muuttuvasta tiedosta. Asiakirjalla tarkoitetaan nykyisessä julkisuuslaissa etupäässä yhtä tietoa (data) jossain rekisterissä eikä kokonaista tietolajia tai tietolajiryhmää.

Tietty haasteellisuus tulee esiin tiedonhallintalain kautta. Tiedonhallintalaissa asiakirja on määritelty näin: Tässä laissa tarkoitetaan asiakirjalla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa. Tietoaineistolla tarkoitetaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta. Tiedonhallintalaissa ei kuitenkaan käytetä viranomaisen asiakirja-termiä, vaan puhutaan säännönmukaisesti tietoaineistoista.

Julkisissa hankinnoissa julkisuusperiaate ja yritysten liikesalaisuuden suoja ovat osin vastakkaisia tavoitteita. Molemmat tavoitteet ovat tärkeitä, tarjoajat haluavat suojata tarjouksissaan olevia liikesalaisuuksiksi katsomiaan tietoja. Siltä osin, kun tarjouksen tiedot katsotaan liikesalaisuuksiksi, eivät edes tarjousten vertailussa käytettävät tiedot tule muiden tarjoajien tietoon, mikä saattaa vaikeuttaa muiden tarjoajien oikeusasemaa niiden arvioidessa, onko vertailu tehty tarjouspyynnön mukaisesti.

Julkisuusperiaatteen mukaan kaikkiin tietopyyntöihin on vastattava. Kuitenkin tiettyjen tahojen toistuvat ja erittäin laajat perustelemattomat tietopyynnöt työllistävät merkittävästi. Väylävirastossakin on kokemuksia saman asiakkaan toistuvista, yksilöimättömän laajoista tietopyynnöistä. Tällaisten ”ammatikseen” tietopyyntöjä tekevien toimintaa olisi jotenkin voitava kohtuullisesti rajoittaa.

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

Epäselvää on osittain se, miltä osin julkisuuslakia sovelletaan valtionyhtiöiden toiminnassa syntyneisiin asiakirjoihin, ja mikä taho käytännössä vastaa tietopyyntöjen käsittelystä, jos esimerkiksi asiakirja on syntynyt julkisuuslain tarkoittamalla tavalla ”viranomaisen toimeksiannosta”

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

Emme ole havainneet varsinaisia haasteita tältä osin.

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

Väylävirasto kiinnittää huomiota siihen, että on oikeastaan olemassa kaksi erillistä tietopyyntöprosessia: toinen julkisuuslain mukaan, toinen tietosuoja-asetuksen mukaan. Näissä on erilaiset menettelyt ja määräajat. Joskus saattaa olla haasteita tunnistaa, kumpaa prosessia käytetään.

Henkilötietoja pyytävän käsittelyperusteen varmistamiseen ei ole selkeitä sääntöjä. Miten esimerkiksi tiedotusvälineiden edustaja todistaa olevansa tiedotusvälineiden edustaja?

Lisäksi ”henkilörekisteriin” viittaaminen on yleisen tietosuoja-asetuksen valossa vanhanaikaista. Muutenkin kohdan päivittäminen on hyvä asia, sillä olisi esimerkiksi tietosuojalainsäädännön kanssa yhtenäisempää käyttää käsitellä-termiä kuin ”tallettaa ja käyttää”.

Yksi keskeinen kysymys on, missä tilanteissa viranomainen voi tiedustella luonnolliselta henkilöltä henkilötietojen käsittelyperustetta, ottaen huomioon eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/1473/2016 lausuttu periaate, jonka mukaan viranomaisen ei tule oletusarvoisesti tällaista käyttötarkoitusta tiedustella. Ratkaisu on annettu vanhan henkilötietolain voimassa ollessa, mutta olennaisesti sääntelykehys on edelleen sama: myöskään uutta tietosuoja-asetusta ei sovelleta luonnollisen henkilön henkilökohtaisissa, yksityisissä tarkoituksissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn, jolloin myöskään julkisuuslain 16 §:n 3 momentin rajoitussäännös ei ole relevantti. Olennaista on, tuleeko viranomaisen ottaa tuollainen henkilökohtainen käyttötarkoitus huomioon suoraan viran puolesta, ja missä määrin käyttötarkoitusta on oikeus ja toisaalta velvollisuus selvittää.

Viittaamme myös oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää: Julkisuusperiaate) ja julkisuuslain esitöissä todettuun. Näiden mukaan tavanomaiseksi henkilökohtaiseksi tai yksityiseksi tarkoitukseksi riittää yksinkertaisesti jo se, että henkilö haluaa tiedon. Silloin, kun henkilö pyytää tuomioistuimen tai muun viranomaisen asiakirjaa, henkilöllä täytyy luonnollisesti olettaa olevan tietoon kohdistuva kiinnostus tai halu.

Voiko merkitystä em. arvioinnissa olla sillä, onko esimerkiksi henkilötietoja koskeva tietopyyntösähköposti lähetetty yksityisestä vai työ sähköpostiosoitteesta, kun otetaan huomioon, että luonnolliset henkilöt käyttävät varsin usein työ sähköpostiosoitteitaan myös puhtaasti henkilökohtaisten asioidensa hoitoon, eivätkä siten siinä tilanteessa edusta työnantajaansa työasiassa.

Samaan aiheeseen liittyen olisi hyvä selvittää, kuinka tarkasti julkisuuslain 16 §:n 3 momentin perusteella pitää selvittää vastaanottajan oikeus käsitellä henkilötietoja, jos tietosuoja-asetus soveltuukin. Riittääkö esimerkiksi ”oikeutetun edun” osalta pelkkä maininta, että perustuu oikeutettuun etuun vai pitääkö saada asia tarkemmin selville? Tai esimerkiksi pitääkö lakisääteisen velvoitteen osalta pyynnön esittäjän myös kertoa, mikä on kyseinen lakisääteinen velvoite?

Ajoittain soveltamiskäytännössä erikoisia tilanteita luo se, että julkisuuslain 16 §:n 3 momentti koskee vain kopiota tai tulostetta tai sen tietoja sähköisessä muodossa, mutta ei suullisesti annettuja tai viranomaisen luokse katsomaan tulemista. Tämä ehdottomasti tukee julkisuutta lähtökohtana.

Niissä tapauksissa, joissa on jouduttu ko. säännökseen perusteella kieltäytymään antamasta henkilötietoja, on neuvonnan nimissä tuotu esiin, että pyydyt tiedot saa suullisesti tai kyseisiä viranomaisen asiakirjoja saa tulla viranomaisen luokse katsomaan. Tällöin tiedoista tarpeeksi

kiinnostunut yritys on esimerkiksi lähettänyt henkilön tulemaan paikan päälle katsomaan tietoja ja tekemään omat muistiinpanot henkilötiedoista, joihin ei ole käsittelyperustetta esittänyt.

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

Emme Väylävirastossa ole havainneet epäkohtia tähän liittyen.

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

Väyläviraston avoimen datan luovutusten periaatteet siitä, että kaikki julkinen tieto pitäisi avata ellei sille ole esteitä (salassa pidettävyys/henkilötieto) tukee julkisuusperiaatteen toteuttamista. Prosessi datan avaamiselle ja avoimen datan jakelukanavat myös tukevat tätä.

Väyläviraston tietoluovutusten periaatteet on julkaistu täällä:

[https://julkaisut.vayla.fi/pdf12/vj\\_2020-58\\_vaylaviraston\\_tietoluovutusten\\_web.pdf](https://julkaisut.vayla.fi/pdf12/vj_2020-58_vaylaviraston_tietoluovutusten_web.pdf)

Lisäksi voidaan mainita julkisuusperiaatteen toteuttaminen ohjeistuksen ja järjestelmäkehityksen (asianhallintajärjestelmä), koulutuksen sekä tietopalvelu- ja juristiresursoinnin avulla.

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

Väyläviraston henkilöstölle on ajoittain järjestetty koulutuksia julkisuuslainsäädännöstä ja myös ulkopuolisiin koulutuksiin on osallistuttu. Lisäksi viraston oikeuspalvelut antavat tarvittaessa juridista tukea tulkintakysymyksissä.

Ajoittain laajat, yksilöimättömät ja toistuvat tietopyynnöt voivat aiheuttaa suurta työmäärää, mutta yleisesti ottaen resursointi ei ole varsinainen ongelma rutiininomaisten tietopyyntöjen käsittelyssä.

Hankintojen osalta tietopyyntöjen käsittely on ajoittain työlästä, eikä sitä kaikissa tilanteissa pystytä hoitamaan omin resurssein, vaan tietopyyntöjen käsittelyssä käytetään usein konsulttityötä.

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

Väyläviraston käsityksen mukaan valmistelussa olisi hyvä selvittää julkisuuslain soveltumisalan laajentamista selkeämmin valtion ja kuntien yhtiöiden toimintaan.

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

Yksi tärkeä seikka olisi kiinnittää huomiota siihen, missä tilanteissa viranomaisen ja viranomaistahon ulkopuolisen tahon yhteistyö ulottaa julkisuuslain sovellettavaksi myös ”ei-viranomaiseen.”

Tästä yhtenä esimerkkinä ovat yhteishankinnat, joissa virasto on hankintayksikkönä vaikkapa yhtiön kanssa.

Koskelainen Katja  
Väylävirasto

Sirén Topi  
Väylävirasto