

**From:** Romakkaniemi Salla (UM)  
**Sent:** perjantai 16. helmikuuta 2024 12.45  
**To:** oikeusministerio\_om.fi  
**Cc:** Leppävirta Liisa (OM); Mäntylä Heidi (OM); Jartti Petteri (OM); HAL-01 UM; Paloposki Jyrki (UM)  
**Subject:** VN/27452/2020; UM lausunto; julkisuuslain ajantasaistamista koskeva mietintö  
**Attachments:** UM lausunto; julkisuuslain ajantasaistamista koskeva mietintö.docx

Hyvät vastaanottajat,

Ohessa toimitetaan ulkoministeriön lausunto liittyen julkisuuslain ajantasaistamista koskevaan mietintöön.

Hallintojohtajan puolesta,

*Salla Romakkaniemi  
Virkamiessihiteeri AVS-PAL, HAL  
Ulkoministeriö  
Puh. 0295 350 314  
salla.romakkaniemi@gov.fi*

Viite: VN/27452/2020

## ULKOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Ulkoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietintöön. Ulkoministeriön lausunto sisältää yleisten näkemysten lisäksi myös eritasoisia huomioita ministeriön osastojen toimivaltaan kuuluvista sektoreista. Pidämme tärkeänä tuoda myös nämä lainvalmistelijoiden huomioon.

### **Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?**

Mietinnössä ehdotetaan, että julkisuuslain organisatorinen soveltamisala laajennettaisiin voimassa olevaan lakiin nähden siten, että lakia sovellettaisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että sen soveltaminen kohdistuisi ainoastaan julkisen vallan käyttöön. Mietinnössä esitettyä soveltamisalan laajentamista voidaan pitää perusteltuna ja myös käytännön kannalta selkeämpänä.

Nykyisen lain 4.2 §:n mukaan yksityisellä, julkista tehtävää hoitavia yhteisöillä, laitoksilla, säätiöillä ja yksityisillä henkilöillä ei ole velvollisuutta saattaa tietoja julkiseksi silloin, kun asiakirjat ovat muodostuneet sen toiminnassa, jossa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä. Vaikka julkisen hallintotehtävän käsite ei ole kaikilta osin tarkkarajainen, selkeyttäisi muutos silti nykyistä asiantilaa eikä julkisuusperiaatteen toteutuminen riippuisi jatkossa tehtävän organisointitavasta. Nykylain rajausta julkisen vallan käyttöön jättää lain soveltamiseen epäselvyyksiä ja epä johdonmukaisuuksia.

Ulkoministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että julkisuuslakia säädettäessä huomioidaan, että julkisuusperiaatetta ei sovelleta julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytarsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Rajausta on tärkeä, sillä esimerkiksi ulkoministeriön hallinnonalaan kuuluva, valtion erityistehtäväyhtiö Finnfund (Teollisen yhteistyön rahasto Oy) on nähnyt rahoitusliiketoimintaansa vaarantavana tekijänä, mikäli sen rahoitusliiketoimintaa koskevat asiakirjat tulisivat julkisuuslain piiriin.

Ulkoministeriö pitää tätä rajausta erittäin tärkeänä oikeusvarmuuden kannalta tärkeänä, sillä erityistehtäväyhtiö Finnfundin yksityiseen rahoitusliiketoimintaan sisältyy luottamuksellisia asiakirjoja, joiden tuleminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin saattaisi vaarantaa luottamusta Finnfundiin rahoitusmarkkinoilla lain salassapitoedellytysten (kuten liikesalaisuuden) mahdollisesta täyttymisestä huolimatta.

Ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osasto viittaa TEM:in edustajan mietintöön jättämään erillislauseen, jossa kiinnitetään huomiota siihen, että Business Finlandia koskee oma erityistehtäväyhtiölakinsa. TEM esittää JulKL soveltamisalan laajentamisen suhteen mietinnön esittämää linjaa varovaisempaa lähestymistapaa eli julkisuuslain soveltamisesta säädettäisiin erikseen kyseisissä erityistehtäväyhtiölaeissa. Huomioiden nykyisen hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti käynnissä ollut selvitystyö UM:n roolin vahvistamisesta BF:n ulkomaantoimintojen ohjaamisessa, katsomme laajentamislakiesityksen edellyttävän UM:n taholta seuranta ja pidätämme itsellämme mahdollisuuden lausua asiasta jatkossa tarkemmin.

Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle jäi julkisuuslain salassapitoperusteiden eli voimassa olevan lain 24 §:n systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja arviointi. Ulkoministeriö näkee tarpeelliseksi, että julkisuuslain 24 §:n kokonaisarviointi tehdään kuitenkin myöhemmin ja on valmis osallistumaan valmisteluun osaltaan.

Ulkoministeriön oikeuspalvelu pitää tärkeänä, että julkisuuslain uudistuksessa henkilötietojen suojaa parannetaan ulkoministeriön tehtäviin kuuluvien kansainvälisten ihmisoikeusvalitusasioiden käsittelyssä. Sama koskee myös sitä, miten esitysluonnoksen turvallisuusvaikutuksia koskevaa osuutta viimeistellään mietinnöstä saatavan palautteen perusteella. Mietinnössä todetaan, että Suomen turvallisuusympäristöön on kohdistunut viime aikoina perustavanlaatuisia muutoksia, jonka vuoksi erilaisia turvallisuusvaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää mietinnöstä saatavan palautteen perusteella.

Ulkoministeriö yhtyy muistiossa esitettyihin huomioihin siitä, että sisäisen työskentelyn asiakirjan sääntely on tulkinnanvaraista ja kaippaa selkeyttämistä. Tulkintavaikeuksia on liittynyt esimerkiksi valmistelua koskevien sähköpostien julkisuuteen. Tämän osalta ulkoministeriö pitää relevantteina ja toivottuina uudistuksina, että sääntelyssä huomioidaan muuttuneet toimintaympäristöt ja työskentelytavat. Ulkoministeriö yhtyy tarpeeseen selkeyttää sääntelyn sanamuotoja, jotta viranomaisissa toimivien mielipiteenvaihto ja muunlaiset viestintämahdollisuudet turvataan.

Esityksen mukaan sähköpostiviestejä ei olisi pidettävä enää sisäisen työskentelyn asiakirjoina, jos niissä esitetään kanta, näkemys tai linjaus asian ratkaisemiseksi. Ulkoministeriön konsulipalveluissa on verrattain paljon edustustoille annettavaa ohjausta, jotka ovat edustustoja tukevia, mutta niiden luonne saattaa usein muuttua siten, että ministeriön virkamies esittää lopuksi näkemyksen asian ratkaisemiseksi edustustossa. Tulisiko siten myös tällaiset ministeriön sähköpostiviestit julkisuuslain soveltamisen piiriin ehdotetun uuden julkisuuslain mukaisesti.

Esityksen jatkovalmistelussa olisi tärkeää vielä tarkentaa rajanvetoa siitä, milloin esimerkiksi sähköpostiviesti ei enää olisi sisäisen valmistelun asiakirja käytännössä esiintyvien tilanteiden näkökulmasta, jotta taattaisiin yhdenmukainen lain soveltaminen kaikissa viranomaisissa. Esimerkiksi ulkoasiainhallinnossa ulkoministeriöstä käsin ohjitaan verrattain paljon Suomen edustustoja yksittäisten hallintopäätösten antamisen yhteydessä sen lisäksi että ulkoministeriö antaa edustustoille yleisiä ohjeita edustustojen toiminnan tukemiseksi. Suomen edustustot antavat konsulipalveluita, joihin sisältyy hädänalaisessa asemassa olevien suomalaisten avustamisen lisäksi useita viranomaispalveluita kuten passin ja henkilökortin myöntäminen, notaaripalvelut, kiinteistön kaupan vahvistaminen, ulkomaalaislaissa tarkoitetut oleskelulupalvelut sekä viisumisäännösten mukaiset viisumeihin liittyvät palvelut. Kyseessä on usein palvelut, jonka antamisessa Suomen edustustot tarvitsevat ministeriön ohjintaa myös siltä osin, miten kyseinen asia ratkaistaan. Ministeriön virkamies antaa ohjeistuksen lisäksi myös näkemyksensä asian ratkaisemisesta, koska monet hallinnolliset päätökset edellyttävät oikeudellista osaamista. Käytännössä sähköpostit tukevat työskentelyä ja valmistelua edustustoissa, mutta sen lisäksi ne usein sisältävät myös virkamiehen näkemyksen yksittäisen hallintopäätöksen ratkaisemiseksi. Tällaisen yksittäisenä hallintopäätöksenä voi esimerkiksi olla passin myöntäminen tai notaaripalvelun kuten esimerkiksi asiakirjan laillistaminen. Jatkovalmistelussa olisi siten hyvä käsitellä myös tällaiset käytännössä esiin tulevat sähköpostiviestit, joissa annetaan oikeudelliset perustelut päätöksen tekemiselle. Lain yhdenmukainen soveltaminen kaikissa viranomaisissa takaa yhdenvertaisen kohtelun. Mikäli sääntely jättää tulkinnanvaraa on vaarana se, että jokainen viranomainen soveltaa lakia eritavoin.

Mietinnössä on nostettu eräät poikkeukselliset tilanteet esille, joissa perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia

hallintotehtäviä. Tästä yhtenä esimerkkinä on ulkomaalaislaissa ulkomaalaiselle ulkoiselle palveluntarjoajalle ulkoistetut ulkomaalaislaissa säädetyt tehtävät (PeVL 55/2010 vp). Esityksessä on arvioitu nykyistä soveltamisalaa ja todettu, että mikäli julkisuuslakia esitetyn mukaisesti muutetaan siten, että yleislain lähtökohtana on julkisuuslain soveltaminen yhteisöihin, säätiöihin, ja yksityisiin henkilöihin niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, voitaisiin riittävällä siirtymäajalla varmistaa mahdollisuus siihen, että erityislainsäädännössä voitaisiin säätää mahdolliset poikkeukset suhteessa yleislain muutettuun soveltamisalaan.

Mikäli tietyn julkisen hallintotehtävän osalta on tunnistettavissa perusteltuja syitä, jotka puoltaisivat poikkeuksia yleislainsäädäntöön, tulisi asiasta säätää erikseen. Tämän mahdollistamiseksi yleislain muutokselle tulisi jättää riittävä siirtymäaika, jonka aikana erityislakeja voitaisiin tarvittaessa täydentää. Esityksessä esitetty tarkoittanee sitä, että ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien osalta tulisi arvioida ja säätää erikseen, mikäli julkisuuslakia ei sovellettaisi ulkoisen palveluntarjoajan toimintaan.

Ehdotetun julkisuuslain 3 §:ssä on säädetty julkisuuslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Sen mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Säännöskohtaisissa perusteluissa ilmenee, että erityislainsäädännössä tulisi olla nimenomainen erityissäännös, jotta näin voitaisiin tehdä. Lakiehdotuksen 3 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan julkisuuslain säännöksiä on sovellettava täydentävästi erityissäännösten rinnalla, kun erityislaissa ei ole yleislaista poikkeavaa nimenomaista erityissäännöstä. Edellä todettu tarkoittanee sitä, että ulkomaalaislain sääntely ulkoistamisista sekä oleskelulupa-asioissa että viisumiasioissa tulisi uudelleen arvioitavaksi nimenomaan julkisuuslain soveltamisen osalta. Ulkoministeriö katsoo, että mikäli näin on, tulisi siirtymäsäännöksen olla riittävän pitkä, jotta ulkomaalaislain sääntelyn osalta voidaan kyseinen tarkastelu tehdä.

Viisumisäännösten 43 artiklassa säädetään yhteistyöstä ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Viisumisäännösten mukaan ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa esimerkiksi tietojen ja hakemusten keruu (myös biometrinen tunnistaminen) ja hakemusten toimittaminen konsulaatille tai keskusviranomaisille. Ulkomaalaislaissa säädetään vastaavasti viisumitehtävien antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi. Ulkomaalaislain 69 b §:ssä säädetään Suomen edustuston oleskelulupatehtävien antamisesta ulkoiselle palveluntarjoajalle.

Ulkoministeriön maahantuloasioiden yksikkö kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevaan julkisuuslakiin on keskitetty maahanmuuttohallinnon asiakirjojen salassapitoa koskeva sääntely. Julkisuuslain ajantasaistamista koskevan mietinnön valmistelleen työryhmän asettamis päätöksen mukaan sen toimeksiannon ulkopuolelle jää salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu. Näiden mahdollinen uudistaminen jäisi mietinnön mukaan toteutettavaksi myöhemmin. Mietinnössä ei siten ehdoteta sisällöllisiä muutoksia voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteisiin, joiden huomioiminen on olennaista ulkoministeriön ja edustuston hoitaessa maahantulotehtäviä.

Voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä koskevissa asiakirjoissa olevat tiedot, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta. Em. salassapidon peruste määräytyy sen mukaan, aiheutuuko tiedon antamisesta vahinkoa, jolloin asiakirjan tai tiedon julkisuus voi tapauskohtaisesti vaarantaa salassapitointressin suojaaman edun. Käytännössä ko. salassapitoperustetta on tulkittu ulkoministeriön maahantuloyksikössä siten, että

kolmannen valtion kansalaisen viisumi- ja oleskelutietoja ei voida lähtökohtaisesti luovuttaa muulle taholle, kuin asiakkaalle tai hänen valtuuttamalleen asiamiehelle, ellei tiedon antamisesta ole muuta säädetty erityissääntelyn perusteella.

Mietinnössä kuitenkin ehdotetaan säännöstä, joka joustavoittaisi jossain määrin laissa säädettyjen salassapitoperusteiden soveltamista. Säännös mahdollistaisi salassa pidettävän tiedon antamisen yksittäistapauksessa ehdottomasti salassa pidettävistä tiedoista eli sellaisista tiedoista, joiden salassapito ei riipu jonkin vahinkoedellytyksen täyttymisestä. Tietojen antamisen tulisi olla välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun, kuten valtion turvallisuuden ylläpitämisen, vakavien kriisien vaikutusten estämisen tai laajan ympäristövahingon estämisen vuoksi. Mietinnön mukaan kyseinen säännös joustavoittaisi salassapitosäännösten soveltamista poikkeuksellisissa tilanteissa. Uusi säännös voisi mahdollistaa esimerkiksi muutoin salassa pidettävän tiedon julkisuuden erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

Voimassa olevan julkisuuslain mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja ovat esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n kohdat: 1 ulkopolitiikka, 4 rikosten ehkäisy ja selvittäminen, 13 pääoma- ja rahoitusmarkkinat, 16 tutkimuksen perusaineisto, 23 varallisuus ja etuudet, 25 sosiaalihuolto, 27 psykologiset rikostutkimukset, 29 psykologiset testit ja soveltuvuuskokeet, 30 oppilashuolto ja opetus, 31 salaiset osoitetiedot, 32 yksityiselämän tiedot.

Viisumisäännösten 21 artiklassa säädetään maahantulon edellytysten tarkastamisesta ja riskinarvioinnista. 1 kohdan mukaan yhtenäistä viisumia koskevaa hakemusta tutkittaessa on varmistettava, täyttääkö hakija Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdan a, c, d ja e alakohdan mukaiset maahantulon edellytykset, ja erityistä huomiota on kiinnitettävä sen arvioimiseen, aiheutuuko hakijasta laittoman maahanmuuton riski tai vaara jäsenvaltioiden turvallisuudelle ja aikooko hakija poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen kuin haettavan viisumin voimassaolo päättyy. Viisumisäännöstö myös edellyttää hakemusta tarkastettaessa, että hakijan ei katsota muodostavan uhkaa minkään jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle eikä kansainvälisille suhteille eikä häntä erityisesti ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.

Ehdotetulla säännöksellä voisi näin ollen olla yksittäisissä tapauksissa myönteisiä vaikutuksia tiedon saantiin muista viranomaisista viisuminhakijan maahantulon edellytysten arviointia varten em. tilanteissa. Mietinnön mukaan säännöksellä olisi viranomaisten toimintaa joustavoittava vaikutus, koska säännöksen perusteella voitaisiin luovuttaa tietoja sellaisessa tilanteessa, jossa viranomaisen tiedonsaantioikeudesta tai oikeudesta luovuttaa tietoja ei olisi säädetty laissa, ja tiedon luovutus olisi yksittäisessä tapauksessa välttämätöntä. Jotta säännöstä voitaisiin soveltaa, tulisi sen suhteellisen korkeiden edellytysten kuitenkin täytyä, kuten mietinnössä todetaan. Näin ollen säännökseen voitaisiin viitata vain poikkeuksellisissa tilanteissa, jos viisuminhakijaa koskevan tietopyynnön tekeminen toiselle viranomaiselle ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvasta tiedosta katsottaisiin erityisen aiheelliseksi.

**Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?**

Ulkoministeriö huomioi, että valtion erityistehtäväyhtiöiden osalta kilpailulain 30 d §:n kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan edellytysten täyttyminen

saattaa olla yksittäistapauksissa epäselvää joidenkin valtion erityistehtäväyhtiön, kuten ulkoministeriön hallinnonalaan kuuluvan erityistehtäväyhtiö Finnfundin osalta. Finnfund paikkaa monen valtion erityistehtäväyhtiön tavoin markkinapuutteita markkinoilla osana sijoitustoimintaansa, joten kilpailulain 30 d §:n tarkoittamien markkinoiden määrittäminen ei ole ollut yksiselitteistä. Analogisesti valtioneuvoston osalta rahoitustuotteiden, jotka täyttävät puutteita markkinoilla, tarjoamista on voitu pitää taloudellisena toimintana eli palveluiden ja tuotteiden tarjoamisena markkinoilla (SA.55465 (2020/N) – The Netherlands Invest International), jossa on myös muita kehitysrahoituslaitoksia ja rahoituksen tarjoajia. Markkinoilla harjoittaman toiminnan määrittely ei kuitenkaan ole yksiselitteistä ja ulkoministeriö selvittääkin rajanvetoa parhaillaan omassa Finnfundia koskevassa lainsäädäntöhankkeessa. Finnfund-lakia koskeva arviomuistio on parhaillaan lausuntokierroksella. Julkisuuslakia koskevan mietinnön rajanveto markkinatoimintaa koskien saattaisi aiheuttaa valtion erityistehtäväyhtiöille yksittäistapauksissa oikeusvarmuuden kannalta haasteellisia tilanteita. Julkisuuslain säädöksissä ja perustelutekstissä olisi siis syytä erityistehtäväyhtiöiden tarkoituksenmukaisen toiminnan varmistamiseksi mahdollistaa erityistehtäväyhtiöiden (kuten Finnfundin) asiakirjojen salassapito silloin, kun toimintaan ei liity julkisten hallintotehtävien hoitamista. Lisäksi ulkoministeriö näkee tärkeänä, että julkisuuslaki mahdollistaa salassapitoa koskevien säännösten sijoittamisen erityislainsäädäntöön erityistehtäväyhtiöiden osalta. Ulkoministeriö pitää tätä tärkeänä, vaikka ministeriö tunnustaa, että lähtökohta on ollut, että salassapidosta säätämistä pidättäytyään erityislainsäädännössä. Lähtökohta ei kuitenkaan saisi estää Finnfundin kaltaisissa tilanteissa salassapidosta säätämistä erityislaissa.

**Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?**

Ulkoministeriöllä on käytössä väärinkäyttöilmoituskanava, jonka kautta voi ilmoittaa epäilyistä, jotka koskevat Suomen kehitysyhteistyötä (vaarinkayttoilmoitus.fi). Ilmoituksen voi tehdä kuka tahansa väärinkäyttöä epäilevä henkilö ja kanava kattaa myös esimerkiksi seksuaalista hyväksikäyttöä ja häirintää koskevat tapaukset eli kanavan soveltamisala on laajempi kuin ilmoittajansuojelulakia (Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 1171/2022) koskeva soveltamisala. Ulkoministeriö haluaa varmistaa, että uusi julkisuuslaki mahdollistaa ilmoittajan suojan sekä muiden väärinkäyttöilmoituksia koskevien asianosaisten henkilöllisyyden suojan kattavalla ja selkeällä tavalla myös kanavien osalta, joista ei ole säädetty ilmoittajansuojelu- tai muulla lailla.

Nykyinen julkisuuslaki, kuten luonnos uudesta julkisuuslaista sääntelevät ilmoittajansuojelua varsinkin ”Salassa pidettävät tiedot” pykälän (nykyisen lain 24§, uuden luonnoksen 28 §) 1 momentin kohdan 15 ja kohdan 8 alla. Lausunnolla olevan mietinnön perusteluteksteissä ilmoittajansuojelu on huomioitu varsinkin kohdan 15 valvonnan mahdollistamisen ja turvaamisen yhteydessä. Mietinnön perusteluteksteissä viitataan ilmoittajansuojelulakiin sekä tietosuojalain ja työsuojelun alueisiin. Ulkoministeriö haluaa kuitenkin varmistua, että julkisuuslain säädökset kattavat riittävästi myös ulkoministeriön kehitysyhteistyötä koskevaan väärinkäyttökanaavaan tulevien ilmoitusten ilmoittajien henkilöllisyyden, sillä riittämätön ilmoittajan suoja voi johtaa vakavimmassa tapauksessa ilmoittajan hengenvaaraan. Ulkoministeriö huomioi, että

ilmoittajansuojelussa tärkeää on suorien henkilötietojen lisäksi myös epäsuorien henkilötietojen suoja, jotta ilmoittajan suoja on tosiasiallinen. Ilmoittajansuoja tulee varmistaa niin tilanteissa, joissa ulkopuolinen pyytää tietoja, kuin tilanteissa, joissa asianosainen pyytää ilmoittajan tietoja. Ilmoittajansuojan lisäksi henkilöllisyyden suoja on varmistettava tilanteissa, joissa tietoja pyydetään väärinkäytösepäilyn kohteesta. Ulkoministeriö kunnioittavasti ehdottaa, että uuden julkisuuslain perusteluteksteihin lisättäisiin esimerkkejä väärinkäyttökanaavien ilmoittajien henkilöllisyyden salassa pidosta nimeten ulkoministeriön kehitysyhteistyömäärärahoja koskevan ilmoituskanava yhtenä esimerkkinä.

### **Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?**

1.

Lakiehdotuksen 6 §:n perusteluissa on tunnistettu laaja yhteistyö viranomaisten välillä ja digitalisoitunut työnteko, jonka myötä syntyy erilaisia luonnoksia ja muistiinpanoja, sekä valmistelun edellyttämää ajatustenvaihtoa. On tärkeää, että viranomaisen asiakirjan määritelmää tarkastellaan vastaamaan nykyaikaista työntekoa. Tämän osalta ulkoministeriö kiinnittää huomiota edelleen mahdollisesti syntyviin tulkintaongelmiin siitä, mikä lasketaan viranomaisen asiakirjaksi. Pykälässä tarkennetaan myös sisäisen työskentelyn asiakirjaa.

Nykyisen julkisuuslain mainintaa viranomaisen palveluksessa olevan laatimista muistiinpanoista tai luonnoksista (5 § 3 momentti 2 kohta) ehdotetaan laajennettavaksi viranomaisen palveluksessa olevien laatimista oman tai sisäisen työskentelyn tueksi tarkoitetuista muistiinpanoista taikka muista luonnoksista (6 § 4 momentti 2 kohta). Tämän osalta ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun julkisuuslain 6 §:n 4 momentin 2 ja 5 kohtien välillä voi olla päällekkäisyyttä ja siten tulkintaongelmia sen suhteen, onko asiakirja koskenut päätöksentekoa tai ollut käsittelyn perusteena. Ulkoministeriö esittää huomioitavaksi, että perusteluissa esitetään riittävän selkeästi, mikä arvioidaan olevan viranomaisen asiakirja (nykyinen julkisuuslaki 5 § 2 momentti ja ehdotettu julkisuuslaki 6 § 2 momentti) ja mikä sisäisen työskentelyn asiakirja (nykyinen julkisuuslaki 5 § 3 momentti 2 ja 3 kohta ja 4 momentti sekä ehdotettu julkisuuslaki 6 § 4 momentti 2, 3 ja 5 kohta). Sääntelyn, jolla turvataan virkahenkilön valmistelua ja mielipiteenvaihtoa, on oltava riittävän selkeää.

Ulkoministeriö pitää perusteltuna, että nykyisen lain määritelmiä ja määräaikoja selkeytetään, mikä vähentää lain tulkinnanvaraisuutta. Ulkoministeriö pitää myös myönteisenä, että perusteluissa on tunnistettu työskentely ulkomaisten virkahenkilöiden kanssa.

4.

Myös ulkoministeriössä tunnistetaan ongelmana pyynnöt, joiden tarkoituksena on aiheuttaa yksinomaan vahinkoa viranomaiselle tai muutoin kohtuuttomat tietopyynnöt, jotka voivat vaikuttaa laajemmin negatiivisesti viranomaisen toimintaan. 16 § 5 momenttiin on ehdotettu uutta säännöstä, jonka mukaan julkisen tiedon antamisesta voidaan kieltäytyä, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia.

Ulkoministeriö pitää uudistusta myönteisenä, mutta toteaa, että perusteluissa on kuitenkin tehtävä tarpeeksi selkeäksi, missä tilanteissa tietopyynnöstä voidaan kieltäytyä. Tämä turvaa niin tietopyynnön esittäjän oikeuksia kuin viranomaisen toimintaedellytyksiä. Ulkoministeriö pitää perusteluissa esitettyjä arviointikriteereitä kannatettavina ja painottaa, että esitysluonnoksessa on riittävästi tehtävä selkoa tietopyyntöjen arvioimiseen sekä niiden vastaamiseen tarvittavista resursseista.

Lakiehdotuksen 18 §:ssä säädetään tietopyyntöjen käsittelyjen määräajoista, jotka pysyvät ennallaan, mutta sanamuotoja tarkennetaan. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että laajoissa tietopyynnöissä myös 30 päivän määräaika saattaa olla liian lyhyt, erityisesti kun julkisuuden selvittäminen vaatii kansainvälisiä yhteyksiä.

#### **Muut mahdolliset huomionne?**

UM:n tietosuojavastaava kiinnittää huomiota mietinnön näkemykseen kotiosoitteiden julkisuudesta. Tietosuojavaaluttetun näkemyksen mukaan on ristiriitaista, että kotiosoitteet tulisi antaa tietopyytäjälle, mikäli katsotaan että pyytjä ei käytä niitä väärin, mutta julkisuuslakiin ei kuitenkaan olisi tulossa sääntelyä siitä, että tietopyytäjän tulisi perustella tiedon käyttö. Lisäksi, mikäli tietopyytjä käyttää tietoja omiin tarkoituksiinsa (ns. kotitalouspoikkeama), niin viranomaisella ei tässä tapauksessa olisi perusteita pyytää tietopyytäjältä käyttötarkoituksista selvitystä.

Toinen mietintöön sisältyvä ongelma tietosuojan näkökulmasta on virkahenkilöiden yksityisyyden suoja, mikäli julkisuuslakia uudistetaan mietinnössä kuvatusti entistä avoimempaan suuntaan. Lähtökohtaisesti demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että yksilöllä – on se sitten kansalainen tai virkahenkilö – on oikeus yksityiselämän suojaan ja itsemääräämisoikeus omiin tietoihinsa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 §:ssä säädetään yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta perusoikeutena. Myös Suomen perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.

Hallintojohtaja

Pirjo Tulokas