

Asia: VN/27452/2020

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Julkisuuslain peruslähdekohta turvata jokaiselle oikeus saada tietoa viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta, jotta olisi mahdollisuus mm. valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä toteutuu hyvin.

Julkisuuslain asettama kahden viikon käsittelyaika tietopyynnöille on käytännössä osoittautunut haastavaksi erityisesti toimittajien ja median edustajien hyvin laajojen tietopyyntöjen käsittelyssä. Toimittajan tietopyyntö kohdistuu usein hyvin laajaan valvonta-aineistoon (satoja asiakirjoja), jotka yksitellen on käytävä läpi, jotta esim. valvottavan liike- ja ammattisalaisuudet pystytään salaamaan.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen käytännön esteinä voidaan pitää JulkL:n vaikeaselkoisuutta ja tulkinnanvaraisuutta, muiden julkisuutta/salassapitoa koskevien säännöksiä määrää ja suhdetta JulkL:iin ja toisaalta viranomaisia koskevaa vaitiolovelvollisuutta. JulkL:n muutoksien valmistelun yhteydessä olisi harkittava vaikutusarvioinnin laatimista julkisuusperiaatteen toteuttamisen käytännön vaikutuksista muun muassa viranomaistoimintaan.

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

Julkisuuslain asiakirjan käsite on hyvin laaja asettaen tulkintavaikeuksia asiakirjan ja ei-asiakirjan välillä sekä myös asiakirjan ja valmistelevan asiakirjan välillä. Asiakirjan määritelmää tulisi päivittää myös siten, että se huomioi datan. Asiakirjan määritelmässä käytetty sana ”viesti” ei ohjaa ymmärtämään, että kohdassa tarkoitetaan hyvin laajasti kaikkea sähköisessä muodossa olevaa

tietoa (dataa). Voisiko käsitteen ”viesti” määritellä laissa tai käyttää kokonaan toista ilmaisua? Lisäksi julkisuuslain, tiedonhallintalain ja tekijänoikeuslain määritelmät tulisi yhteensovittaa

JulkL 4 §:n 2 momentin mukaan mitä laissa viranomaisesta säädetään, koskee julkista tehtävää hoitavia toimijoita niiden käyttäessä julkista valtaa ja tällöin JulkL soveltuu kokonaisuudessaan kaikkiin laissa tarkoitettuihin viranomaisiin (esim. Työntekijän eläkelaki 395/2006, 191 § 1 mom.) Tällaisia viranomaisia kuuluu myös Finanssivalvonnan valvottaviin. JulkL:n soveltamisalan kannalta keskeistä julkisen vallan käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty lainsäädännössä.

Osa Finanssivalvonnan valvottavista hoitaa julkisia hallintotehtäviä, mutta eivät kuulu ainakaan kokonaan JulkL:n soveltamisalan piiriin, jos kyse ei ole julkisen vallan käytöstä ja siinä syntyneistä asiakirjoista. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että lakisääteisessä vakuutuksessa valvottavan itse laatiman asiakirjan julkisuus ja toimittamisvelvollisuus voivat muuttua, kun asiakirja tulee valvojalle. Julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen kannalta olisi arvioitava, olisiko tarpeen laajentaa JulkL:n soveltamisalaa koskemaan myös tällaista toimintaa. Tällöin esimerkiksi tietopyynnön voisi kohdistaa tai siirtää vastattavaksi suoraan asiakirjojen laatijalle, jolla on parhaat edellytykset arvioida muun muassa sen liikesalaisuuden piiriin kuuluvia seikkoja ja itse laatimiensa asiakirjojen julkisuutta.

JulkL:n soveltamisen kannalta keskeisten käsitteiden kuten asiakirja ja viranomaisen asiakirja (ml. muistiinpanot ja luonnokset) määritelmien tarkoituksenmukaisuutta olisi arvioitava erityisesti muuttuneiden tiedonkäsittelytapojen näkökulmasta.

JulkL 10 §:ssä säädetään tiedonsaannista salassa pidettävästä asiakirjasta. Yleisesti Finanssivalvonnan hallussa olevat viranomaisen asiakirjat sisältävät sekä julkisia että salassa pidettäviä tietoja. Tällöin on arvioitava myös sitä seikkaa, onko asiakirja salassa pidettävien seikkojen peittämisen jälkeen sellainen, että sen sisältö on ymmärrettävissä oikein. Tämä vakiintunut arviointiperiaate ja arvioinnin näkökulma ei ilmene selkeästi JulkL:sta.

Asiakirjojen laatijat (lähinnä yksityishenkilöt) pyytävät julkisuuslain nojalla viranomaiselta itse laatimiaan ja viranomaiselle lähettämiään asiakirjoja sekä tällaisten asiakirjojen käsittelyyn liittyviä muita asiakirjoja tiedoksi. Tietopyyntö voi kattaa usean vuoden ajanjakson ja samoja asiakirjoja saatetaan pyytää useampaan kertaan. Asiakirjoja on yhdessä asiassa jopa useita satoja. Ko. tyyppiset omien asiakirjojen tietopyynnot työllistävät suhteettomasti viranomaista. Tällaisten asiakirjapyyntöjen tekeminen ei palvele julkisuuslain tarkoitusta.

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

Katso kysymyksen 2 vastaukset.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat:

23) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, sekä ulosottoviranomaisen asiakirjat siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat ulosottokaaren mukaan salaisia, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä ja ulosottoselvitys;

Finanssivalvontaan saapuvissa asiakasyhteydenotoissa on usein tietoja asiakkaan yksittäisistä pankkiasioista, esimerkiksi yksittäisestä pankkisuhteeseen liittyvästä asiasta taikka maksupalveluasiasta, jotka eivät välttämättä paljasta tietoja asiakkaan kokonaisvarallisuudesta tai vuosituloista. Finanssivalvonta pitäisi hyvänä, jos kohtaa täsmennettäisiin tai muualla laissa ilmenisi selkeämmin salassapitotahto mahdollisesti kaikkiin asiakkaiden finanssisektorin toimijoiden asiakkuussuhdetta koskeviin tietoihin.

**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?**

Digitalisaatio on keventänyt prosessia, kun pyydetty asiakirjat käsitellään sähköisessä muodossa. Digitalisaation myötä on myös tullut haasteita liittyen lähinnä siihen mikä data on julkisuuslain mukaisen asiakirjan määritelmän piirissä.

Toimintaympäristön haasteet näkyvät lähinnä toimittajien ja median edustajien asiakirjapyyntöissä. Asiakirjoja pyydetään vuosi vuodelta enemmän ja laajemmin.

Julkisuuslain säätämisen jälkeen tapahtunutta viestinnän ja viestintävälineiden teknistä kehitystä tai erityisääntelyyn perustuvien viranomaiselle raportoitavien tietojen määrän kasvua ja erityisääntelyyn perustuvia salassapitovelvoitteita ei ole riittävästi huomioitu JulkL:ssa.

Valvontaviranomaisen viestintä valvottavien kanssa on jatkuvaa ja valvottavilla on useita yhä lisääntyvään sääntelyyn perustuvia säännöllisiä raportointi- ja ilmoitusvelvoitteita. Tietojen lähettämässä käytetään pääosin sähköisiä välineitä (esim. sähköpostit, tekstiviestit, asiointijärjestelmät, raportointijärjestelmät, extranet-palvelut). JulkL:n säätämisen jälkeen tapahtunut viestinnän monimuotoisuus ja viranomaisen asiakirjojen määrän merkittävä kasvaminen ovat käytännössä osoittautuneet haasteelliseksi julkisuusperiaatteen noudattamisessa.

Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeuden perusteella vastaanottamat asiakirjat sisältävät usein paitsi valvottavien liikesalaisuuksia niin myös valvottavia koskevan erityisääntelyn tai yleissääntelyn perusteella salassa pidettäviä tietoja (esim. henkilötiedot, pankkisalaisuus, sisäpiirintieto, whistleblowing-ilmoitukset). JulkL:sta ei kuitenkaan selkeästi ilmene, millä perusteella asiakirjat ja niiden sisältämät tiedot on tällöin merkittävä salaisiksi (JulkL, henkilötietojen suoja koskevat

säännökset, erityissääntely vai kaikki yhdessä). Joissakin tapauksissa erityissääntelyssä tarkoitetun salassapitoperusteen merkitseminen ilmaisee välillisesti salassa pidettävän tiedon laadun (esimerkiksi sisäpiirintiedon ilmaisukielto).

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

Katso vastaus kohtaan 4.

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

Julkl 14 §:ssä säädetty pääsääntöinen kahden viikon määräaika tiedon antamiselle on osoittautunut käytännössä lyhyeksi tapauksissa, joissa tietopyyntö on esitetty juuri ennen juhlapäiviä tai valvottavan liikesalaisuuksien arvioinnissa keskeisessä asemassa olevan valvottavan vastuuvälvojan tai muun asiantuntijan tai asiakirjan laatijan poissaolojen aikana.

Julkl 13 §:ssä tietopyynnön esittäjälle asetettu yksilöintivaatimus on osoittautunut ongelmalliseksi tilanteissa, joissa tietopyynnön esittäjä pyytää kaiken materiaalin liittyen tiettyyn valvottavaan tai valvottavaryhmään tai viranomaisen hallintoelinten pöytäkirjat kaikkine liitteineen esimerkiksi 10 vuoden ajalta. Tällöin jo yksilöintipyynnön esittäminen tiedon esittäjälle edellyttää huomattavaa perehtymistä pyynnön kohteena oleviin asiakirjoihin. Joissakin tilanteissa tietopyynnön esittäjä ei ole halunnut yksilöidä pyyntöään tarkemmin, vaikka hänen kiinnostuksensa perusteella on ollut havaittavissa viitteitä siitä, että kaikki hänen pyytämänsä asiakirjat eivät ole liittyneet hänen tiedontarpeeseensa

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

Sisäistä koulutusta ja ohjeistusta on lisätty. Ohjeistuksessa pyritään yhä tarkemmin antamaan käytäntöön sovellettuja tulkintaohjeita julkisuuslain 24§ sisällöstä. Tietopyyntöjen vastaamista seurataan.

Laajat tietopyynnot ja niihin liittyvä salassa pidettävien tietojen tunnistaminen ja salassa pitovelvollisuuden edellyttämä tietojen manuaalinen ja tekninen merkitseminen Julkl:n edellyttämässä määräjassa johtaa usein muun valvontatoiminnan keskeyttämiseen ja lykkääntymiseen.

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

Julkisuuslain osaaminen on organisaatiossamme riittävällä tasolla. Osaamista ylläpidetään säännöllisillä koulutuksilla. Julkisuuslakia sovelletaan myös koko ajan koska asiakirjapyyntöjä tulee Finanssivalvontaan vuosittain satoja.

Julkisuuslakiin viitaten tehtyjen tieto- ja asiakirjapyyntöjen määrä on jatkuvassa kasvussa, joten julkisuuslain toimeenpanon resurssointi on haaste.

Toimintaa on pyritty keskittämään joiltakin osin erityisosaamisen ja tulkintojen yhtenäisyyden varmistamiseksi, oikeus- ja tulkintakäytäntöjen seuraamiseksi sekä tarvittavien päätöksien laatimiseksi.

Julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain toimeenpanon keskittäminen ei käytännössä ole osoittautunut mahdolliseksi valvontaviranomaisen toiminnassa, sillä paras asiantuntija esim. valvottavan liikesalaisuuksien arvioinnissa on asiakirjan laatijana tai vastaanottajana oleva valvontatyötä tekevä henkilö, jonka päävastuualueeseen kuuluu merkittävä määrä kyseistä valvonta- aluetta koskevaa sääntelyä ja valvontatyötä kuten tarkastuksia, valvontakäyntejä, analyyssejä ja raportoinnin seuranta. Ajoittain tietopyyntöjen määrä ja laajuus aiheuttavat viiveitä ja uudelleen priorisointeja valvontatyössä. Mahdollisten tietopyyntöjen aiheuttamaa työmäärää ei voida etukäteen huomioida valvontatyön resurssoinnissa.

Toimistotasolla on pyritty luomaan tietopyyntöjä koskevia linjauksia ja jakamaan kokemuksia tyypillisistä tietopyyntöjen kohteena olevien asiakirjojen arvioinnista.

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

Julkisuuslain soveltamisalaa tulisi laajentaa koskemaan myös julkishallintotehtäviä hoitavia toimijoita (katso kommentti kysymykseen 2).

JulkL:n ja muun sääntelyn (esimerkiksi henkilötietojen suoja, salassapitoperusteet erityislainsäädännössä) välisen suhteen selkiyttäminen.

JulkL:n 4 §:n 2 momentissa tarkoitettun soveltamisalan täsmentäminen

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

-

Lohse Sonja  
Finanssivalvonta - Esikunta