

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?

Toteutuu pääosin asianmukaisella tavalla, ja julkisuusperiaate on selkeä: julkisuudesta saa tehdä poikkeuksia vain lailla. Lain 1 § muotoilu ”Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä” voi aiheuttaa soveltamistilanteissa epävarmuutta siitä, kuinka paljon sääntelyä viranomaisten toiminnan julkisuudesta on muualla kuin julkisuuslaissa. On selkeämpää, jos sääntely ei hajaannu liikaa erityislainsäädäntöön vaan se on mahdollisimman keskitetysti julkisuuslaissa.

Julkisuuslain periaatteen selkeydestä huolimatta sitä ei kuitenkaan välttämättä tunneta riittävän hyvin organisaation kaikissa toiminnoissa.

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

Käytännön toimivuuteen liittyvät haasteet voivat olla esimerkiksi sellaisia, ettei julkisuuslain hahmoteta koskevan kaikkia viranomaisen tehtäviä. Asianhallinnan piiriin ja viranomaisen asiakirjoiksi saatetaan ymmärtää vain esim. ”asianhallintajärjestelmän asiakirjat”. Asiakirjojen arkistoinnin haasteet hankaloittavat osaltaan myös julkisuuslain toteutumista esim. tietopalvelutilanteissa. Viranomaisen asiakirjan käsitettä saatetaan kaventaa tarpeettomasti. On huomattava, että organisaatioissa julkisuuslakia soveltavat arkipäivän käytännön tilanteissa muutkin kuin lakimiehet tai asiakirjahallinnan ammattilaiset.

Asiakirjojen arkistoon liittämiseen/toimittamiseen liittyy yleisesti ottaen em. haasteita, erityisesti sähköisen asianhallinnan aikana, ja julkisuuslain tietyt kohdat voivat osaltaan lisätä tulkinnan hankaluutta (esim. ”lakia sovelletaan”...”viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin

asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon ”).

Viranomaisen asiakirjan käsitteen muotoriippumattomuus voi olla edelleen monille vieras ja tämä saattaa supistaa tarpeettomasti julkisuuslain soveltamisalaa. Viranomaisen asiakirja saatetaan virheellisesti ymmärtää synonyymina perinteiselle paperiasiakirjalle tai sähköiselle dokumentille asianhallintajärjestelmässä. Käsitteen teknologianeutraaliutta ja soveltamisalan laajuutta ei voi korostaa liikaa.

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

Yksittäisiin säännöksiin liittyy tulkinnanvaraisuutta, ja eniten se nousee esille henkilötietojen suojan ja julkisuuslain välisessä yhteensovittamisessa. Esimerkiksi:

- Julkisuuslain 24 § yksittäiset kohdat voidaan käsittää hyvin laajasti. Esim. salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat: ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista” (24.1 § 32 k). Yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen osalta käytännön linjanveto on joskus haastavaa.

- 24.1 § 31 k mukaan henkilön ilmoittama salainen puhelinnumero tai tieto matkaviestimen sijaintipaikasta on salassa pidettävä tieto. Samoin tieto henkilön kotikunnasta, asuinpaikasta ja muista yhteystiedoista on salassa pidettävää, JOS henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa JA hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Vaikka yhteystiedot ovat yleensä julkisia tietoja, niin yksityisyyden suojaan kuuluu kuitenkin mahdollisuus pitää puhelinnumerosa ja muut yhteystietonsa salaisena. Käytännön tietopyyntötilanteiden toteuttamisessa kysymyksiä nousee mm. siitä, ovatko salassa pidettävät osoite-, puhelin- ja muut vastaavat yhteystiedot myös asianosaisjulkisuuden rajoitusten (11 §) piirissä. Onko hakijalla oikeus saada esim. rekrytoinnin yhteenvetolistat sellaisenaan vai onko tietosuojaa huomioitava suodattamalla muiden hakijoiden yhteystiedot pois? Millä edellytyksillä tieto tällaisissa tapauksissa voidaan luovuttaa (13 §)? Voiko viranomaisen kyseenalaistaa henkilön pyynnön yhteystietojensa salaamisesta ja pyytää perusteluja? Onko oikea käytäntö se, että rekrytointien yhteenvetolistat toimitetaan ilman muiden hakijoiden yhteystietoja, vaikka yhteystietojen salassapitoa ei olisi erikseen pyydetty? Asia voisi olla nykyistä yksiselitteisempi.

Tiedonhallintalain (18 §) mukaan viranomaisen on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja merkittävä niihin turvallisuusluokka, jos tieto on salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7-11 kohdan perusteella, JA mikäli asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen valtion turvallisuudelle. Julkisuuslain hallituksen esityksessä voisi mainita, että tiedot ovat turvallisuusluokiteltuja vain silloin, kun molemmat ehdot

täyttyvät (myös Suomen kansalliseen turvallisuuteen liittyvä ehto). Turvallisuusluokittelua saatetaan laajentaa tarpeettomasti varmuuden vuoksi (tiedon yliluokittelu).

24.1 § 17k, 20k: liikesalaisuus on usein hankalasti tulkittavissa erityisesti toisen toimijan puolesta, liikesalaisuuslaista huolimatta. Miten viranomaisissa tulisi suhtautua esim. hankintaan liittyvissä, viranomaiselle saapuneissa asiakirjoissa usein esiintyvään mainintaan tietojen ”luottamuksellisuudesta”? Onko ”luottamuksellisella” mitään muuta virallista laissa säädeltyä merkitystä kuin turvallisuusluokan III määrittelyssä? Ja miten muuhun kuin turvallisuusluokiteltuun ”luottamukselliseen” tietoon tulisi suhtautua? Liikesalaisuuden ja/tai epämääräisesti käytetyn ”luottamuksellisen tiedon” käsitteen varjolla julkisuusperiaate voi kaventua tarpeettomasti.

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?

Muutokset ovat osaltaan lisänneet haasteita. Yleisin väärinkäsitys liittyy tietojen julkisuuteen ja niiden julkaisemiseen. Henkilötietoja sisältävät asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, mikäli ne eivät sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja tai julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa. Tietojen julkisuus ja niiden julkaiseminen esim. verkkosivuilla ovat kaksi eri asiaa. Vaikka henkilötieto olisi julkinen, sen julkiseen verkkoon avaaminen ei välttämättä ole mahdollista tietosuojajäsenistä. Julkinenkin tieto voi vaatia digitaalisessa toimintaympäristössä eri asteisia näyttö- ja käyttörajoituksia. Julkisuuden ja tietojen julkaisemisen suhdetta tulee terävöittää.

Myös tiedonhallintalaki korostaa julkisuusperiaatetta. Tiedonhallintalaki velvoittaa (25 §) viranomaisen asioiden ja asiakirjojen viipymättömään rekisteröintiin. Myös salassa pidettävät asiakirjat on rekisteröitävä riippumatta niiden säilytysmuodosta (ml. turvallisuusluokitellut asiakirjat). Digitalisaation myötä tulleet toimintatavat, joissa asian käsittelijöillä on aiempaa enemmän vastuuta tiedon elinkaaren hallinnasta, ovat osaltaan lisänneet haasteita. Julkisuusperiaatteen toteutuminen on vaillinaista tilanteissa, joissa asiakirjoja ei ole asianmukaisesti toimitettu kirjaamoon tai viety valmistelijoiden toimesta asianhallintajärjestelmän arkistoon.

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.

Yhteensovittamiseen liittyy haasteita. Henkilötietojen käsittelyyn ja niiden rajoituksiin liittyvät säännökset sisältyvät pääosin tietosuojalainsäädäntöön, ja julkisuuslakiin sisältyy tietojen salassapidon säännökset ja esim. henkilötietojen luovutus viranomaisten henkilörekistereistä. Asiaa on sivuttu jo aiemmissa kohdissa (ks. kohdat 3-4). On hyvä, jos salassapitosäännökset ovat jatkossakin mahdollisimman keskitetysti julkisuuslaissa. Yhteensovittamista tulisi kuitenkin terävöittää niin, että kokonaisuus muodostuisi nykyistä selkeämmäksi.

Aiemmissa vastauksissa mainittujen haasteiden lisäksi esim. henkilörekisterin käsite on osin tulkinnanvarainen (13 §, 16 §). Mikä on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen henkilörekisteri? Tuleeko rekisterin koostua aina laajemmasta henkilötietojen tietojoukosta? Onko viranomaisen

ylläpitämä hallintodiaari henkilökisteri? Mikäli on niin, kuinka 13 § 1 ja 2 momentti suhteutuvat toisiinsa esim. tietojen pyytämisen perustelujen suhteen? Käytännössä kaikki viranomaisen käsittelemät asiat sisältävät aina jotain henkilötietoja. Julkisuuslaissa säädetään tietojen antamisesta viranomaisen henkilökisteristä, joten myös terminologia pitäisi olla avattu suhteessa uudistuneeseen tietosuojalainsäädäntöön.

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

Epäkohtia ei ole laajamittaisesti eli pääsääntöisesti tämä toteutuu hyvin. Tietopyyntöjen osalta myös aikarajat toteutuvat pääsääntöisesti julkisuuslain mukaan.

Epäkohdat liittyvät yleensä siihen, ettei asiakirjoja ole liitetty asianmukaisesti organisaation sähköiseen arkistoon tai toimittu kirjaamoon (ks. kohdat 2, 4), ja haasteita aikarajoissa voi esiintyä harvoin em. tilanteissa ja tutkijasalitoimintojen ollessa suljettuina. Keskustelua on käyty erityisesti pandemia-aikana, kun organisaation tutkijasalitoiminnot ovat olleet alueellisten linjausten vuoksi suljettuina.

Myös julkisuuslain mukaisiin maksuihin voi liittyä epäselvyyksiä. Asiakirjan antamisesta ei peritä maksua, kun ”Julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse” (34.1 § 3 k). Julkisuuslain 34 § mukaan ”tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään kuitenkin silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, joka ei 13 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ole yksilöitävissä”. On huomattava, että tiedon esille hakemisen lisäksi viranomaiselle aiheutuu kustannuksia esim. sähköisesti talletettujen tietojen irrottamisesta eri järjestelmistä. Maksuihin liittyviä kohtia voisi selkeyttää niin, että niissä huomioidaan nykyinen kehitys syntysähköisten ja digitoitujen asiakirjojen osalta paremmin.

Valtaosa tiedosta on nykyisin syntysähköistä ja analogisia aineistoja muutetaan sähköiseen muotoon jatkuvasti. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjamäärät voivat olla massiivisia. Kaikkia digitoituja julkisia asiakirjoja ei voida avata verkkoon tietosuojasyistä, ja sähköisesti talletettujen asiakirjallisten tietojen toimittaminen sähköpostitse ei ole aina realistista. Käytännössä asiakirjoja voi selaila laajamittaisemmin organisaation tutkijatoiminnoissa, ja yksittäiset tietopyynnot hoidetaan yleensä sähköpostitse. Tutkijasalitoiminnan ja yksittäisten tietopyyntöjen välinen rajanveto voi olla joskus haastavaa.

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

Julkisuusperiaatteen edistämiseksi organisaatiossa on tehty erilaisia toimia. Henkilöstölle on järjestetty koulutuksia julkisuuslaista joko kohdentaen tai koko henkilöstölle. Samoin koulutuksia, neuvontaa ja tukea on saatavilla asiakirjahallintaan liittyvissä asioissa yleensä. Organisaatiossa on kiinnitetty entistä enemmän huomiota ammatilliseen osaamiseen erityisesti tietyissä palveluissa. Saatavilla on kirjallisia ohjeita ja myös henkilökohtaista neuvontaa. Tutkijasalitoiminnoissa on tietopalvelun käytössä vakiintuneet sähköiset lomakkeet sitoumusteksteineen, ja tietopalvelussa on selkeät käytännöt mm. kirjalliset käyttösäännöt asiakkaille. Organisaation asianhallintajärjestelmä on

SÄHKE2-määräyksen mukainen, ja tiedonohjaussuunnitelma (TOS) on päivitetty äskettäin: pakollisena metatietona on mm. julkisuusluokka ja salassapidon peruste. TOS-tietoisuutta organisaatiossa on lisätty, ja tiedonhallintalain mukainen tiedonhallintamalli on laadittu.

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

Organisaatiossa on riittävä ja ajantasainen osaaminen lain soveltamiseen tietyissä toiminnoissa, mutta näissäkin on resurssivajetta ja henkilöstön vaihtuvuutta. Muun muassa asiakirjahallinnassa, kuten kirjaamopalveluissa periaate tunnetaan hyvin, ja sen toteutumista edistetään asianmukaisesti. Koko organisaation tasolla on edelleen katvealueita osaamisessa.

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

Yhteensovittaminen suhteessa tietosuojalainsäädäntöön on tärkein muutostarve. (Ks. kohdat 3-5). Maksuihin liittyvä terävöittäminen (esim. suuret tietomassat, sähköpostilla maksutta lähettäminen) (ks. kohta 6). Vahinkoedellytyslausekkeiden selkeyttäminen niin, että ne tukevat konkreettisesti esim. tietopyyntöjen toteuttamista.

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

Vaikka salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja mahdollinen uudistaminen jäävät toimeksiannon ulkopuolelle, on syytä yleisellä tasolla todeta, että vahinkoedellytyslausekkeiden arviointi esim. tietopalvelutilanteissa on käytännön tasolla haastavaa (esim. 24.1 § k21).

Tiedonhallintaan liittyvän lainsäädännön murros on osin lisännyt epäselvyyksiä, kun arkistolain, tiedonhallintalain, tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain ja julkisuuslain terminologia eivät ole kaikin osin yhdenmukaisia (esim. arkistoinnin ja säilyttämisen käsitteet). Tämä on hyvä huomioida myös julkisuuslain uudistamisessa, esim. 27 § ”arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antaminen”.

Kuitunen Jutta
Museovirasto

Heikkinen Tiina
Museovirasto