



Lausunto

21.5.2021

VN/27452/2020

VN/27452/2020-PLM-152

JAKELU

Puolustusministeriön lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt puolustusministeriöltä näkemyksiä julkisuuslain toimivuudesta. Puolustusministeriö vastaa esitettyihin kysymyksiin koko puolustushallinnon osalta.

Lausunto

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

Puolustusministeriön käsityksen mukaan julkisuusperiaatteen voidaan katsoa toteutuvan asianmukaisella tavalla. Julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain sisältö tunnetaan pääsääntöisesti hyvin tai vähintäänkin viranomaisten toiminnan julkisuuteen liittyvissä kysymyksissä osataan tukeutua oikeudelliseen tukeen asianmukaisen menettelyn varmistamiseksi.

Ongelmatilanteet liittyvät usein virkamiesten julkisuuslainsäädännön paikoin heikkoon tuntemukseen sekä julkisuuslain käytännön soveltamiseen liittyvään osaamiseen ja tuntemiseen. Tämä saattaa johtaa esimerkiksi salassapitoperusteiden osalta käytännössä julkisten asiakirjojen leimaamiseen salassa pidettäväksi varmuuden vuoksi. Vaikka puolustushallinnossa julkisuusperiaatteen oikeudelliset perusteet voidaan katsoa selkeiksi, useassa käytännön soveltamistilanteessa salassapidon perusteet ovat osoittautuneet epäselviksi myös salassapitosäännöksiin sisältyvistä epäselvyyksistä ja tulkinnanvaraisista kohdista.

Salassapitomerkitöjä käytetään välillä tarpeettomasti, ja on mahdollista, että yksittäisissä tapauksissa salassapidon keinoin saatetaan jopa tietoisesti pyrkiä estämään julkisten asiakirjojen saatavuutta. Tämä voi johtaa siihen, ettei asiakirjapyyntöön vastattaessa välttämättä tunnisteta asiakirjan sisältävän leimasta riippumatta ainakin osittain julkista tietoa tai vähintäänkin asiakirjan sisältämän tiedon salassapidon uudelleen arvioiminen ja leimaaminen tuottavat viranomaisessa lisätyötä. Asiakirjan ns. alileimaamiselle on usein olemassa omat selkeät sanktionsa, mutta julkisen asiakirjan leimaaminen salassa pidettäväksi varmuuden vuoksi ei käytännössä aiheuta seuraamuksia.

Huolimatta siitä, että lausuntopyynnössä on pyydetty vastauksissa huomioimaan, että salassapitosäännösten sisällöllinen tarkastelu ei kuulu työryhmän tehtävänantoon, huomauttaa Puolustusministeriö huomauttaa, että julkisuusperiaatteen toteutumiseen vaikuttavat väistämättä salassapitosäännökset, koska julkisuuden laajuus muotoutuu niiden kautta. Salassapitosäännöksiin sisältyy kuitenkin useita epäselviä ja tulkinnanvaraisia kohtia, joita olisi syytä pikaisesti selkeyttää. Viimeaikainen oikeuskäytäntö ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut ovat tehneet julkisuuden ja salassapidon rajapinnasta entistäkin vaikeatulkintaisempaa.

Yleisesti voidaan todeta, että puolustushallinnossa julkisuusperiaatteen toteutumiselle asettaa haasteita myös turvallisuusviranomaisen toimintaympäristöön liittyvä salassapidon intressi sekä vahvasti salassapidosta lähtevä tietoturvakulttuuri. Tämä johtaa julkisuusperiaatteen toteutumisen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 29 516 001
Helsinki 35 829 516 001

kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

kannalta jännitteiseen käänteiseen tilaan ja tarpeettomiin oikeudellisiin tarkasteluihin, joissa asiakirjajulkisuutta tulisi erityisellä tavalla perustella.

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

Puolustusministeriö toteaa, että julkisuuslain asiakirjan käsitettä voidaan pitää vanhentuneena, ja käsite viittaa vahvasti paperiseen dokumenttiin. Nykyään viranomaisilla on tietoa monessa muodossa ja tietovirtoja tai erilaisia tallenteita (ääni, video, signaali) tai muita tietokantamuotoisia tietoja ei teknisesti ole mahdollista aina käsitellä perinteisen asiakirjaprosessin, kuten varmennus ja allekirjoitus, mukaisesti.

Viranomaisen tiedonhallintaan on myös noussut kehittyneen teknologian myötä asiakirjan rinnalle muita tietoon liittyviä käsitteitä, esimerkiksi tietoaineisto, tietovaranto, data ja dynaaminen data. Asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan käsitteet eivät riitä kuvaamaan viranomaisilla olevaa tietoa.

Edellä todetun perusteella julkisuuslain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittaman asiakirjan käsitteen voidaan katsoa olevan nyky-yhteiskunnassa vieras ja siinä vanhahtavalla tavalla korostetaan asiakirjojen laatimiseen liittyvää automaattista tietojenkäsittelyä.

Myös viranomaisen asiakirjan käsitteeseen liittyy käytännön haasteita. Omien muistiinpanojen luonne suhteessa viranomaisen asiakirjan käsitteeseen on edelleen jossain määrin epäselvä. Sama koskee sisäistä työskentelyä varten laadittuja muistioita ja valmisteluasiakirjoja.

Toiminnassa on ajoittain jouduttu arvioimaan muistiinpanojen, sekä erityisesti sisäistä tiedonhakua tai muuta niihin rinnastettavaa sisäistä käyttöä varten hankitun tiedon luonnetta suhteessa julkisuuslain tarkoittaman asiakirjan sekä arkistolain (831/1994) arkistoitavan asiakirjan käsitteisiin ottaen lisäksi huomioon, että arkistolain 6 §:n asiakirjan määritelmä ei ole yhteneväinen julkisuuslain asiakirjan käsitteen kanssa.

Puolustusministeriö toteaa, että sääntelyn tarkentaminen edellä mainituilta osin saattaisi olla tarpeellista. Arkistolain ja julkisuuslain mukaisten asiakirjojen käsitteiden ristiriitaisuus ja yhteensovittaminen luovat haasteita ja vaativat arkistolain syvällistä soveltamista julkisuuslain rinnalla. Näiden säädösten keskinäinen suhde ei soveltamiskäytännössä ole yhtenäinen, minkä vuoksi asiakirjan käsitettä voidaan soveltaa vaihtelevasti. Tämä vähentää soveltamiskäytännön ennustettavuutta.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että julkisuuslaki käsittelee asiakirjoja erillisinä, itsenäisinä kokonaisuuksina. Yksittäinen asiakirja tai tieto voi hyvinkin olla julkinen, mutta niiden kokonaisuudesta saatetaan pystyä muodostamaan tietoa, joka on turvallisuusluokiteltua. Tämä korostuu puolustushallinnossa esimerkiksi sellaisten asiakirjajoukkojen osalta, jonka asiakirjat yksittäisinä eivät ole vaikkapa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdan nojalla salassa pidettäviä, mutta jotka yhdessä muodostavat kokonaisuuden, josta on mahdollista hahmottaa esimerkiksi Puolustusvoimien varustamista ja kokoonpanoa koskevia tietoja. Julkisuuslain tulisikin täsmällisemmin mahdollistaa tietojen arviointi ja salassa pitäminen kokonaisuutena, eikä ainoastaan yksittäisen tiedon salassa pidettävyyden näkökulmasta.

Julkisuuslain osalta tulisikin pohtia sitä, voitaisiinko asiakirjojen muodostaman kokonaisuuden turvallisuusluokittelua pohtia omana kokonaisuutena nykyistä paremmin.

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

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 1 luvun 4 §:n 1 momentissa määritellään viranomaiset, joihin lakia sovelletaan. Määritelmään viitataan muun muassa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki, 906/2019) 2 §:ssä, sekä asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtiorhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (VNA turvallisuusluokittelusta, 1101/2019) 2 §:ssä. Säädöksissä käytetään termejä viranomainen, valtion hallintoviranomainen sekä valtiorhallinnon viranomainen. Tiedonhallinta ja turvallisuusluokittelu ovat kiinteästi kytköksissä julkisuuslakiin, jonka vuoksi käsitteistön tulisi olla yhteneväistä.

Luovutettaessa turvallisuusluokiteltua materiaalia toiselle viranomaiselle tämän lakisäätöisen tehtävän toteuttamiseksi on tulkinnallisesti ollut epäselvää, sovelletaanko esimerkiksi materiaalin käsittelyyn sekä sen säilytykseen liittyviä velvoitteita täysimääräisesti kaikkiin viranomaisiin.

Julkisuuslain voimaantulon jälkeen viranomaisten toiminta on myös kansainvälistynyt ja kansainväliseen tiedonvaihtoon liittyy uusia julkisuuslaissa sääntelemättömiä ja toistaiseksi tunnistamattomia tarpeita.

Laki kuvaa tiedon ja asiakirjojen vastaanottamiseen sekä käsittelyyn liittyviä seikkoja, mutta siinä ei varsinaisesti säädetä tiedon lähettämisestä. Asiakirjojen julkisuuteen ja tiedonhallintaan liittyvässä lainsäädännössä tulisi ottaa kantaa esimerkiksi kansainvälisessä tiedonvaihdossa vakiintuneesti käytettyyn tiedon luovutettavuuteen eli käsitteeseen "releasable to".

Lainsäädäntömme ei myöskään tunne luottamuksellisuusluokkaa "unclassified", joka sisältää ajatuksen tiedon edelleen jakelun kiellostä (controlled unclassified).

Salassapito- ja luokitusmerkintä, tai tietohallintolaissa säännelty turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän osalta tulisi kansainvälisten tarpeiden vuoksi harkita mahdollisuutta merkitä turvallisuusluokitus myös englannin kielellä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdan asiakirjojen yleinen salassapitoaika on 25 vuotta (JulkL 31 § 1 ja 2 mom). Poikkeuksesta tähän 25 vuoden salassapitoon säädetään 31 §:n 3 momentissa, jonka mukaan salassapito jatkuu 25 määräajan jälkeenkin, jos asiakirja sisältää tietoa sellaisesta kiinteistöstä, rakennuksesta, rakennelmasta, järjestelmästä, laitteesta tai menetelmästä, joka on käytössä 25 vuoden määräajan jälkeen.

Sama koskee sellaista maanpuolustusta tai poikkeusoloihin varautumista varten laadittua suunnitelmaa ja arviota, jonka tietoja sisältyy voimassa olevaan vastaavaan suunnitelmaan. Edellytyksenä on myös se, että tiedon antaminen aiheuttaisi 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitetun seurauksen.

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (SKRTL, 255/2014) sekä laki sotilastiedustelusta (STL, 590/2019) ovat tulleet voimaan julkisuuslain säätämisen jälkeen eikä julkisuuslakiin myöhemmin tehdyissä muutoksissa ole myöskään arvioitu näissä tehtävissä syntyvien tietojen salassapitoa koskevan määräajan pituutta suhteessa toiminnan edellyttämiin tarpeisiin. Toiminnan luonne huomioiden voi esimerkiksi tehtävien ajallinen vaikuttavuus olla huomattavasti pidempi kuin 25 vuotta.

Salassapitoajan jatkamista koskevaan julkisuuslain 31 §:n 3 momenttia saattaisi olla syytä selkeyttää.

Julkiset hankinnat, niihin liittyvä lainsäädäntö ja niiden toteuttamistavat ovat muuttuneet erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin kohtien 2 ja 3 osalta on havaittu tarvetta selkeyttämiselle. Laissa tulisi ottaa huomioon täsmällisemmin hankintalainsäädännön tehokas toteuttaminen. Tarjouskilpailuja voidaan toteuttaa ilman salassapitoa esimerkiksi suoraan hankintana yhdeltä toimittajalta, jolloin tarjouspyyntö kohdistetaan suoraan yhdelle toimittajalle. Se, että kyseinen tarjouspyyntö tulisi julkiseksi sen allekirjoitushetkellä tarkoittaisi, että tarjouskilpailun ulkopuolelle jätetyt kilpailijat voisivat saada kyseisen asiakirjan käyttöön siinä vaiheessa, kun hankintaprosessi on vielä kesken. Mikäli 6 §:n 1 momentin 3 kohdalla on tarkoitus mahdollistaa julkisiin hankintoihin liittyvien hankinta-asiakirjojen pitäminen julkisuuden ulkopuolella siihen asti, kunnes hankintasopimus on allekirjoitettu, tulisi lainkohdan sanamuodon olla täsmällisempi.

Lisäksi asianosaisjulkisuuteen liittyvää sääntelyä on toivottu täsmennettäväksi suhteessa julkisiin hankintoihin. Epäselvyyttä on aiheuttanut esimerkiksi tilanne, jossa tarjouskilpailuun osallistuva on pyytänyt saada esimerkiksi hankintaprosessin eri vaiheisiin liittyvät sisäiset esittelymuistiot nähtäväkseen silloinkin, kun kyseiseen asianosaiseen ei ole kohdistettu esimerkiksi hankintaprosessin aikana valituskelpoista hylkäämispäätöstä.

Asianosaisaseman hahmottaminen julkisten hankintojen eri hankintaprosessin vaiheissa saattaa olla haasteellista. Tulisi harkita, voitaisiinko lainsäädännössä selkeyttää asianosaien määritelmää siten, että tunnistettaisiin hankintaprosessin eri vaiheet ja asianosaisen asema näissä vaiheissa.

Puolustusministeriö toteaa vielä, että henkilötietoja koskeva julkisuuslain 24 §:n 1 momentti 32 k salassapitoperuste on kirjoitettu erittäin väljällä tavalla, joka aiheuttaa epäselvyyksiä käytännön soveltamistilanteisiin. Salassapitoperusteet tulisi olla ymmärrettäviä ja poikkeuksena julkisuusperiaatteisiin rajattuja.

Mainitun lainkohdan mukaan 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. Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko säännöksessä tuoda tarkemmin esiin se, että tietojen antamisesta tulisi aiheutua vahinkoa henkilöille.

Lisäksi asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta ja se, milloin tietopyyntöjä voidaan asiakirjaan kohdistaa, vaikuttaisi vaativan selkeyttämistä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen eräässä kannanotossa on katsottu, että tietopyyntö voidaan kohdistaa asiakirjoihin, joita ei vielä ole olemassa (ennakkollinen tietopyyntö). Tilanteeseen on viitattu myös hallituksen esityksessä HE 30/1998 vp. s 70. Tällainen tulkinta mahdollistaa äärimmillään sen, että tiedon pyytjä voisi päästä viranomaisten asiakirjojen jakelulistoihin pysyvästi ja saada automaattisesti viranomaisten asiakirjoja. Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että julkisuuslaissa säädettäisiin ennakkollisista tietopyynnöistä ja tähän liittyvää menettelyä selkeytettäisiin.

Julkisuuslaki ja laissa olevat viranomaiselle asetetut määräajat mahdollistavat toiminnan, joka voi olla todelliselta tarkoituspäältä viranomaisen häirintää tai pahimmillaan vaarantaa viranomaisen toimintakykyä. Tietopyynnön tekijä, joka voi toimia automatisoidusta, voi lähettää suunnattoman määrän tietopyyntöjä viranomaiselle. Puolustusministeriö esittää edellä kuvatun asiakokonaisuuden tarkastelua julkisuuslakia uudistettaessa.

Puolustusministeriö toteaa lisäksi, että olisi harkittava, missä tilanteissa tietopyynnön tekijälle olisi voitava asettaa velvoitteita asiakirjan käyttöä koskien.

Muilta osin julkisuuslain säännöksiin liittyvät havaitut epäselvyydet ja tulkinnanvaraisuudet käyvät ilmi muissa vastauskohdissa esitetystä.

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?*

Puolustusministeriö toteaa, että useat eri käynnistetyt hankkeet pyrkivät avaamaan ja helpottamaan laajamittaisesti pääsyä viranomaisten tietoaineistoon. Tietoa pyritään jakamaan ensisijaisesti sähköisesti, jolloin sen erittely asiakirjakohtaiseksi tiedoksi on vaikeaa tai ei kovin mielekäästä. Julkisuuslaki ja myös siinä säädetyt salassapitoperusteet perustuvat asiakirjakäsittelyyn. Vaikka asiakirjan määritelmä on laaja, niin vaikuttaa siltä, että sääntely ei ota riittävässä määrin huomioon laajojen sähköisten tietoaineistojen käsittelyä, niiden luovuttamista sekä vahinkoarvioiden tekemistä harkittaessa niiden salassapitoa.

Kun edistetään viranomaisten sähköisten tietoaineistojen laajamittaista avaamista, niin tulisi säätää myös velvollisuudesta harkita tiedon kasautumisesta ja yhdistelemisestä aiheutua uhkia ja mahdollista vahinkoa. Laajojen tietoaineistojen sähköinen käsittely ja analysointi on kasvattanut myös mahdollisuuksia niiden väärinkäyttämiseksi.

Julkisuuslaissa tulisi selvästi tunnistaa tiedon kasautumisen ja sen louhimisen ilmiöt ja antaa viranomaiselle mahdollisuus estää ennalta mahdollinen vahingollinen toiminta. Julkisuuslakiin tulisi sisällyttää tähän perustuva tiedon salaamisen peruste esimerkiksi 24 §:n 1 momenttiin omana kohtanaan.

Digitalisaatio on vaikuttanut tietopyyntöjen laajuuteen. Huolimatta digitalisoituneista tiedonkäsittelytavoista, kaikkia tietoja ei edelleenkään ole digitalisoitu, eikä tietoa saada välittömästi annettua, vaan kerääminen voi vaatia runsaasti aikaa vievää manuaalista työtä. Puolustusministeriö katsoo, että asia tulisi ottaa huomioon tietopyyntöjen vastaamista koskevien määräaikaisten osalta.

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

Puolustushallinnossa tehtyjen havaintojen mukaan yleisenä haasteena julkisuuslain ja henkilötietojen suoja koskevien säännösten tulkittamisessa on se, että virkamiehet eivät aina tunnista, että viranomaisen henkilörekistereihin sovelletaan ensisijaisesti julkisuuslakia. Oletuksena vaikuttaisi usein olevan se, että kaikki henkilötiedot ovat salassa pidettäviä. Haaste voidaan ratkaista osin koulutuksellisin toimenpitein.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetty henkilötietojen luovuttamisen sitomisen henkilötietojen pyytjä/saajan käyttötarkoitukseen on sääntelytapana haastava viittaustekniikan sekä varsinaisia käyttötarkoituksia koskevien tulkinnanvaraisuuksien takia. Käyttötarkoitusta on vaikea luotettavasti selvittää, vaikka siitä olisi pyydetty selvitystä 13 §:n 2 momentin perusteella. Käyttötarkoitukseen perustuva henkilötietojen luovuttaminen edellyttää viranomaisilta syvällistä osaamista eri tahojen

oikeudesta tallettaa ja käyttää henkilötietoja (esim. luonnolliset henkilöt, media, viranomaiset). Luonnollisen henkilön oikeus käyttää ja saada henkilötietoja tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin on laajuudeltaan hyvin epäselvä, mikä ei edesauta yhdenmukaista lain soveltamista.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin soveltaminen on koettu haasteelliseksi. Julkisuusperiaatteen suhdetta henkilötietoihin tulisi selkeyttää.

Puolustushallinnossa henkilötietojen suojaamisen ja julkisuusperiaatteen välistä rajapintaa on tarkasteltu esimerkiksi ylennystietojen (julkaistavat listat ylennyksen saaneista) julkisuuden osalta. Yleisesti voidaan todeta, että viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan välisen suhteen selkeyttämisen tavoitteena tulee olla avoimuuden turvaaminen ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välisestä tasapainosta (PeVL 14/2018 vp). Tämä voidaan katsoa tosiasiallisesti tarkoittavan julkisuuslain tai sen mahdollisesti korvaavan uuden sääntelyn lisäksi myös tekstimuutosten tekemistä vähintäänkin viittaussäännösten osalta tietosuojalainsäädäntöön sekä tarvittaessa myös tiedonhallintalakiin (906/2019).

Puolustusministeriö katsoo, että erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, että salassapito ja henkilötietojen suoja ei ole sama asia. Näiden kahden välistä eroa olisikin kuvattava selkeästi sääntelyssä.

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

Puolustushallinnossa pyritään pyydetyt tiedot asiakirjoista antamaan aina mahdollisimman pian ja viimeistään julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisissa kahden viikon tai kuukauden määräajassa. Määräajat voivat osoittautua hyvinkin tiukoiksi, riippuen tietopyynnön kohteena olevien tietojen laajuudesta.

Tietopyyntöjen laajuus on kasvanut merkittävästi. Ajoittain tietopyynnöt kohdistuvat erittäin laajoihin asiakirjakokonaisuuksista ilman tiedon pyytäjän kykyä yksilöidä tarvitsemaansa asiakirjaa lähestulkoon millään tarkkuudella.

Puolustushallinnossa pyydettyjen asiakirjojen läpikäyminen, salassapidon arviointi ja tietopyyntöön vastaaminen saattavat edellyttää esimerkiksi sekä asian sisällön tuntevan sotilaan että julkisuuslain tuntevan lakimiehen merkittävää työpanosta. Tietopyyntöjen toteuttaminen sitoo siis paikoin merkittävän määrän resursseja pois viranomaisen muiden tehtäviä hoitamisesta. Tämä voi johtaa siihen, että julkisuutta koskeva perusoikeuksien toteuttaminen voi vaarantaa muiden perusoikeuksien toteutumisen ja toisin päin.

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa myös tieto- ja asiakirjapyyntöjen tekemisen myös viranomaistoiminnan haittaamis- ja maalittamistarkoituksessa. Pyyntöjen käsittelyvelvoitetta ei ole laissa sidottu tai rajoitettu esimerkiksi oikeusturvan toteutumiseen vaan pyyntöjä voi tehdä kenen tahansa toimesta, mistä tahansa asiasta ja vaikka päivittäin. Tarkoituksenmukaista olisi siten uudistaa lainsäädäntöä niin, että selkeästi haittaamistarkoituksessa tehty viranomaistoiminnan kuormittaminen ei olisi mahdollista. Myös mahdollisuus anonyymien tietopyynnön esittämiseen on ajoittain koettu haasteelliseksi.

Julkisuuslakia säädettäessä ei mahdollisesti ole täysin osattu ennakoita tietopyyntöjen käsittelyn kasvanutta työmäärää. Tietopyyntöihin vastaamiseen käytetyn ajan kasvaminen korostuu erityisesti Puolustusvoimien kaltaisissa viranomaisissa, joiden asiakirjoihin sisältyy tyypillisesti osittain salassa pidettäviä tietoja. Tietopyyntö voi kohdistua niin laajaan asiakirjamäärään, ettei sen toteuttaminen ole millään tavalla mahdollista laillisessa määräajassa, ellei tiedon pyytjä suostu pyyntöään vapaaehtoisesti rajaamaan. Esimerkiksi laillisuusvalvonnan asiakirjoihin kohdistuvat laajat ja useiden eri tahojen lyhyellä aikavälillä osoittamat tietopyynnöt ohjautuvat samojen henkilöiden valmisteltavaksi ja vastattavaksi, joiden tulisi kyetä samanaikaisesti tehokkaasti suorittamaan laillisuusvalvontatoimenpiteitä.

Joka tapauksessa puolustusministeriö katsoo, että julkisuuslakia uudistettaessa ja päivitettyä tuleekin tietopyynnön toteuttamisen viranomaiselle aiheuttama poikkeuksellisen suuri työmäärä huomioida lain menettelysäännöksissä. Sellaisten tietopyyntöjen osalta, joita viranomainen ei käytännössä voi laajuutensa puolesta toteuttaa, tulisi harkita mahdollisuutta viranomaiselle rajata tietopyynnön toteuttamista tietyillä edellytyksillä.

Poikkeuksellisissa tietopyynnöissä voisi julkisuuslaki mahdollistaa yleisesti vähintäänkin kahden kuukauden määräajan noudattamisen, kuten tällä hetkellä Kansallisarkisto pystyy arkistolain (831/1994) 21 b §:n nojalla tekemään. Lisäksi on syytä tarkastella, tulisiko määräajan kulumisen

alkamisen ajankohdasta säätää nykyistä tarkemmin ottaen huomioon esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa tietopyynnön tekijä esimerkiksi myöhemmin yksilöi alun perin yksilöimätöntä pyyntöään viranomaisen kehotuksesta.

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

Puolustushallinnossa asiakirja- ja tietopyynnot pyritään käsittelemään asianmukaisesti huolehtien myös salassapidon suojaamien intressien toteutumisesta.

Julkisuusperiaatteeseen ja julkisuuslakiin liittyvää koulutusta on annettu henkilöstölle esimerkiksi osana hyvän hallinnon perusteiden koulutusta.

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

Resurssien riittävyyttä on jatkuvasti tarkasteltava, mutta kokonaisuutena arvostellen voidaan todeta, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano toteutuvat pääsääntöisesti puolustushallinnossa riittävällä tavalla.

Resurssien riittävyyttä koettelee erityisesti julkisuuslain perusteella tehtyjen tietopyyntöjen määrän kasvu. Tietopyynnot ovat myös aiempaa laajempia. Tämä kuormittaa viranomaisen asiakirjapyyntöjen käsittelemiseen käytettäviä resursseja.

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

Edellä esitetystä muutostarpeista kiireisimpiä ovat puolustusministeriön arvion mukaan salassapitoperusteiden ajantasaistaminen ja selkeyttäminen (esimerkiksi vahinkoedellytyslausekkeiden osalta), tietopyynnön toteuttamiseen liittyvien menettelysäännösten päivittäminen (määräajat laajoissa tietopyynnöissä, haittaamis- tai maalittamistarkoituksessa tehtyjen tietopyyntöjen huomioiminen) sekä viranomaisen asiakirjan määritelmän selkeyttäminen (viranomaisen asiakirjan ja valmisteluasiakirjan / sisäisten muistiinpanojen, sisäisen työskentelyn asiakirjan välinen rajapinta).

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

Puolustusministeriö toteaa, että julkisuuslakia ei voida uudistaa ilman, että samanaikaisesti tarkastellaan julkisuuden ja salassapidon rajapintaa. Puolustushallinnossa ollaan käsityksessä, että työskentelyn ulkopuolelle on rajattu viranomaistoiminnan kannalta oleellisin sääntely eli salassapitoperusteet. Näin on tehty siitähän huolimatta, että salassapitoperusteiden osalta on kuitenkin havaittu selkeitä päivittämistarpeita. Esimerkiksi useat korkeimpien oikeuksien ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut ovat koskeneet nimenomaisesti julkisuuslain salassapitoperusteiden tulkintaa. Oikeustapausten määrä jo sinällään osoittaa sääntelyn selkeyttämistarpeen olevan ajankohtainen.

Lisäksi puolustusministeriö toteaa, että julkisuus, tiedonhallinta ja arkistointi muodostavat toisiinsa liittyvän kiinteän kokonaisuuden, jonka vuoksi voisi olla syytä pohtia olisiko niihin liittyvää sääntelyä tarkoituksenmukaistettava.

Hallitusneuvos,
lainsäädäntöjohtajana

Hanna Nordström

Vanhempi hallitussihteeri

Kosti Honkanen

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi Pääesikunta
PLM Ministeriön johto, Jukka Juusti
OM DJO Julkisoikeus, Virpi Korhonen