

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?**

Julkisuuslaki toteutuu ulkoministeriössä pääosin asianmukaisesti, ja julkisuus on selkeä pääperiaate myös ulkoministeriön kaltaisessa viranomaisessa, jossa salassa pidettävää aineistoa on paljon. Esteinä julkisuusperiaatteen toteutumiselle on mm. julkisuuslakia sivuava ja joskus ristikkäin tulkittava muu lainsäädäntö, esimerkiksi henkilötietolainsäädäntö, poikkeuksineen julkisuusperiaatteeseen. Lisäksi kytkökset arkistolakiin ja tiedonhallintalakiin ovat epäselviä, mikä aiheuttaa ongelmia tulkinnassa.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen tiellä on joskus lain tuntemattomuus. Virkamiesten on työssään luonnollisesti keskityttävä substanssi-tehtäviinsä, julkisuuslain osaaminen vertautuu muiden hallinnollisten lakien ja määräysten osaamiseen. Ulkoministeriössä ongelmaa on helpotettu esimerkiksi julkisuusperiaatteen kouluttamisen tai tietopyyntöihin vastaamisen osalta näiden toimintojen keskittämällä. Siitä huolimatta lain soveltamiseen ja tietopyyntöihin vastaamiseen tarvitaan substanssin osalta, esimerkiksi julkisuusharkinnassa, virkamiesten osaamista. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen vaatii resursseja.

Lisäksi julkisuuslakia joudutaan useasti soveltamaan hyvin nopealla aikataululla. Se saattaa johtaa liialliseen varovaisuuteen tiedon julkistamisessa. Myös sanktioiden osalta on virkamiehen näkökulmasta kannattavampaa olla antamatta tietoa kuin rikkoa salassapitovelvoitetta.

Tietopyyntöjen määrä on kasvanut huomattavasti viime vuosina. Julkisuusperiaate mahdollistaa rajoittamattomat tietopyynnöt, viranomaisen toiminnan häirinnän, jopa estämisen ja halvaannuttamisen. Julkisuusperiaatteen väärinkäyttö on lisääntynyt viime vuosina. Pahimmillaan taustalla saattaa olla toiminta, joka aiheuttaa uhkia virkamiehille ja päätöksentekijöille. Tämä

puolestaan heijastuu viranomaisten toiminnassa: tietojen salaamisesta tulee tavoiteltavampi tila. On tärkeää tuoda julkisuusperiaate tämän ajan – ja tulevaisuuden – uhkien tasalle. Suojella julkisuusperiaatetta sen väärinkäytöltä.

Julkisuusperiaatteen toteutumista hankaloittaa myös tiedon osittainen salassapito, joka saattaa ruokkia tiedon pyytäjän mielikuvitusta ja esimerkiksi mediassa välittyy väärä yleiskuva asiasta, jota viranomaisen ei voi vaitiolovelvollisuutensa vuoksi julkisesti oikaista.

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

Viranomaisen asiakirjan käsite on tulkinnallinen. Mitkä asiakirjat ovat valmisteluaineistoa, puolivalmiita muistioita, viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja, mielipiteenvaihtoa ja sisäistä keskustelua sähköpostiviesteissä. Ulkoasiainhallinnossa ”viranomaisten välinen viestinvaihto” tapahtuu hyvin usein myös ulkomaisten viranomaisten ja virkamiesten kanssa.

Viranomaisen toiminnassa ja tiedontuottamisessa käytetään asiakirja- ja asianhallintajärjestelmien lisäksi intranettiä, erilaisia yhteistyöalustoja, pikaviestivälineitä. Tämän tiedon muuttuminen viranomaisen asiakirjaksi on epäselvää.

Nykyiset asianhallintajärjestelmät toimivat viranomaisen diaarina ja saattavat sisältää asiakirjarekisterin ja viranomaisten asiakirjojen lisäksi nimenomaan sisäisen työskentelyn välineeksi tarkoitettuja epävirallisia muistiinpano- tai muistilapputoimintoja. Myös näille syntyy luontiaikoja ja yksilöiviä tunnisteita, jotka vievät niitä kohti viranomaisen asiakirjan käsitettä, pois alkuperäisestä tarkoituksesta, valmisteluaineistona toimimisesta.

Epäselvää on myös mikä tästä sisäisen valmistelun aineistosta tulkitaan arkistolainsäädännön mukaan arkistoon liitettäväksi aineistoiksi. Tämä liittyy viranomaisen omaan arkistonmuodostusohjeistukseen ja –päättöksiin sekä niiden viestimiseen virkamiehille.

Viranomaiselle saapunut asiakirja kuuluu arkistoon, jos se on saapunut arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta. Aikaisemmin tämä on käsittänyt lähinnä kirjaamoon saapuneet asiakirjat. Nykyään asiakirjoja saapuu virkamiehille asianhallintajärjestelmästä, mutta myös kaiken tiedonhallinnan ulkopuolelta sähköpostilla. Tämänkaltaista tiedonliikkumista ei pystytä ohjeistuksella hallinnoimaan. Myöskään arkistolainsäädännöstä ei saa käytännön tukea asiakirjan arkistoon viemiseen. Ulkoministeriön tapauksessa viranomaisen arkiston ja lopullisen ”keskusarkiston” eroa ei ole julkisuuslain 27 §:ssä mainitussa mielessä.

Julkisuuslain määräajat tietopyyntöihin vastatessa. Määräajat ovat lyhyitä etenkin huomattavan laajojen tietopyyntöjen osalta. Asiakirjojen ylläpito on saatettu ulkoistaa palvelukeskukselle, jolla on omat toimitusaikansa. Ulkoasianhallinnossa julkisuuslain 24.1 §:n 2 kohdan perusteella salassa pidettävien asiakirjojen julkisuutta selvitetessä saatetaan tarvita yhteistyötä muiden valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa. Hallintokulttuuri on monissa maissa tai järjestöissä jäykempi ja hitaampi kuin Suomessa. Asian selvittäminen vie huomattavan paljon aikaa.

Asiakirjan tuleminen julkiseksi. Julkisuuslain 6 § on useammalta kohdaltaan hyvin spesifi, yleisempänä kaatoluokkana kohta 9. Valtaosassa pykälän kohdista käsitellään jostain alkavaa ja johonkin päättyvää prosessia. Myös kohta 9 on kiinnitetty asiaan, joka tullaan viranomaisessa käsittelemään loppuun. Ulkoasiainhallinto tuottaa myös puhdasta (tausta)tietoa, joka ei ole konkreettisen asian valmistelua varten tai tiettyä sen hetkistä käyttötarkoitusta varten. Sen julkiseksi tuleminen selkeämpi määrittely on tärkeää myös tietoa pyytävien kannalta.

Salassapidon lakkaaminen. Suomen 25 vuoden salassapito aika on lyhyempi kuin monen muun maan tai kansainvälisen järjestön. Joissain tapauksissa 25 vuoden salassapitoaika vanhempien asiakirjojen julkistaminen saattaa aiheuttaa vahinkoa, jota suojaavat julkisuuslain 24.1 §:n 1 ja 2 kohdat. Nykyisellään salassapidon pidentämisprosessi on hankala.

Salassapidon lakkaamista ja julkisuuslain 31 § koskien: Asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta riippuu henkilön kuolemasta, tai jollei tästä ole tietoa, se on 100 vuotta. Jos tarkoitus on pitää tiedot salassa 50 vuotta kuolemasta, sen tulisi loogisesti koskea myös kuolleeksi julistettuja (ehkä näin onkin). Tulisiko myös ottaa huomioon henkilön ikä tapauksissa, joissa ei ole tietoa kuolemasta? Eli jos halutaan asiakirja henkilöstä, joka on esim. kadotessaan ollut 60-vuotias ja kyseessä on asiakirja, joka koskee tällaista henkilöä, riittäisikö 50 vuotta katoamisesta?

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

Ks myös vastaukset kysymykseen 2.

11 §:n mukaista asianosaisjulkisuutta koskevassa pykälässä ei ole tarkemmin selostettu asianosaisten piiriä, mikä on aiheuttanut lisäselvitysten tarvetta. 11 §:n 2 momentissa säädetyt perusteet, joiden nojalla asiakirjassa olevia tietoja ei voitaisi kokonaisuudessaan luovuttaa asianosaiselle. Vaikka perusteista on esitöissä tarkemmin todettu ja asiasta on oikeuskäytäntöä, on kuitenkin perusteiden harkinnanvaraisuus tapauskohtaisesti käytännössä haasteellista.

Asianomaisen pääsyn tietoon (12 §) tulisi olla yhtenäinen tietosuojasetuksen vaatimusten kanssa.

24§:ssä salassa pidettävien tietojen lista alkaa olemaan jo lain muuta sääntelyä laajempi kokonaisuus, mikä kertoo muun sääntelyn toimimattomuudesta, jos sitä pitää näin pitkällä listalla rajoittaa. Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukainen rekisteröidyn oikeus päästä tietoon ja saada tieto tallennetuista tiedoista tulisi myös ottaa huomioon, kun päivitetään julkisuuslakia.

24.1 §:n 32 kohta on laaja, vaikeasti tulkittava. Kuinka tarkalle tasolle tieto ”henkilökohtaisista oloista” on vietävä? Kuinka pitkälle historiaan salassa pitoa on sovellettava?

25 § Salassapito- ja luokitusmerkintä ja sen sisällä viittaus turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekemisestä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (9.8.2019/907). Turvallisuusluokkamerkinät tuo käytännön ongelmia.

#### **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?**

Tiedon määrä on kasvanut. Suuriin tietomassoihin kohdistuvat pyynnöt ovat mahdollisia ja niitä myös tehdään. Tietojärjestelmä on rakennettu tiettyä viranomaisen toiminnan tarvetta varten, eikä tietopyyntöä tehdä välttämättä tämän logiikan mukaisesti, jolloin digitaalista tietoa joudutaan käsittelemään, joskus manuaalisesti, että voitaisiin vastata tietopyyntöön.

Digitaalisessa maailmassa tiedot löytyvät viranomaisten tietojärjestelmistä, mutta niiden julkisuuden varmistaminen vaatii kuitenkin manuaalisyötä.

Salassa pidettävän tiedon sähköinen luovuttaminen tuo haasteita, etenkin viranomaisten ulkopuolelle, asianosaisille. Käytännössä tietoa ei voi luovuttaa antamalla asiakirja viranomaisessa katsottavaksi. Tietopyynnön tekijä on usein eri puolilta maailmaa. Vastaanottajan henkilöllisyyden varmistaminen on hankalampaa, etenkin jos vastaanottaja on muualla kuin Suomessa, hallintokulttuuriltaan ja perusinfraaltaan Suomesta poikkeavassa maassa.

Digitaalisessa maailmassa julkisuuslakia voidaan käyttää vihamielisiin tarkoituksiin kuten hybridi-vaikuttamiseen. Anonyymien tietopyyntöjen mahdollisuus tukee tämänkaltaista toimintaa. Olisi pohdittava, millä prosessilla olisi mahdollista tunnistaa tällaisen ilmiön kohteeksi joutuminen sekä hahmottaa toimenpiteet.

Tiedon ollessa digitaalista on osajulkisuuden toteuttaminen etätyössä tavallista haasteellisempaa tai vaatii ainakin erityisiä digitaalisia työkaluja.

**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.**

Julkisuutta ja mm. hallinnon avoimuutta korostava julkisuuslainsäädäntö ja tiukkaa henkilötietojen suojaa korostava henkilötietolainsäädäntö ovat joskus hankalasti sovittavissa.

Tietopyyntö saattaa koskea sinänsä julkisia henkilöä koskevia asiakirjoja (esim. nimikirjanote) mutta tietopyyntö voi olla kohtuuttomankin laaja. Julkisuuslaki ei sisällä väärinkäytön kieltopykälää, vaan yksityinen henkilö voi pyytää tietoja lainkaan perustelematta. Euroopan perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus sisältävät säännöksen oikeuksien väärinkäytön kiellosta, mitä voisi harkita julkisuuslaissakin.

Laajojen henkilötietomäärien luovuttaminen anonyymille yksittäiselle tiedonpyytäjälle (kotitalouspoikkeus) voi saattaa nämä henkilöt turhaan erilaisten väärinkäytösten, jopa uhkien kohteeksi. Ainoa viranomaisen mahdollisuus on muistuttaa tiedon saajaa tiedon lainmukaisesta käsittelystä, ilman mahdollisuutta tätä mitenkään valvoa.

Käytännön haasteita julkisuuslain henkilötietojen suojaa koskevien säännösten tulkinnassa on aiheutunut muun muassa siitä, että viranomaisen on ollut vaikea arvioida, milloin sen tulisi julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukaan velvoittaa tiedonpyytäjää ilmoittamaan tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat, ja toisaalta siitä, miten näitä saatuja tietoja tulisi arvioida. Epäselvyyttä on aiheutunut esimerkiksi kilpailutuksissa henkilötietoja sisältävien hankinta-asiakirjojen luovuttamisessa.

Ks. myös kohta 3. julkisuuslain 24.1 § 32 kohdan väljyydestä.

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

Esimerkiksi asianosaisuuden perusteella pyydettyjen tietojen toimittaminen voi olla ongelmallista (ks. kohta 4).

Asioida hoidetaan asiakirja- ja asianhallintajärjestelmien ulkopuolella, sujuvuuden vuoksi, jolloin tietoa saattaa kadota. Tietopyyntö saattaa tulla myös ohi viranomaisten virallisten järjestelmien tai ohi kirjaamon virkamiehille, jotka eivät välttämättä osaa toimia oikein.

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

Ulkoministeriössä tietopyyntöihin vastaaminen on perinteisesti keskitetty tietohallintoon. Tietopyyntöjen julkisuuskysymykset ratkaistaan yhdessä substanssiyksiköiden kanssa. Tietohallinto koordinoi vastaamista, seuraa vastaamisen määräaikoja ja julkisuuslainsäädännön noudattamista.

Eri yksiköt antavat neuvontaa kysymyksissä, jotka koskevat niiden tehtäväkenttää. Osa yksiköistä laatinut omia ohjeistuksiaan ministeriön sisäiseen tietoverkkoon.

Ohjeet tietopyyntöihin vastaamiseksi on levitetty ulkoministeriön organisaatioon. Julkisuusasioista on säännöllistä koulutusta ministeriöön tuleville, tarvittaessa yksiköille.

Ministeriön sisäinen verkosto (tietohallinto, tietosuoja, oikeuspalvelut, viestintä, ministerien kabinetit) toimii aktiivisesti yhteistyössä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Osalla yksiköitä on julkisuuskysymyksiä tuntevia juristeja.

Ulkoministeriön omassa asianhallintajärjestelmässä on kehitetty raportointia, jotta järjestelmästä saadaan tarvittava ja pyydettävä tieto helposti ulos.

Ulkoministeriö tiedottaa toiminnastaan myös ulkoisten verkkosivujensa kautta.

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

Julkisuuslain toimeenpano usein konkretisoituu tietopyyntöjen käsittelynä. Tietopyynnöt ovat lisääntyneet ja monimutkaistuneet ja niitä vastaanotetaan päivittäin. Ulkoasiainhallinto on paljon julkisuudessa, median tietopyynnöt ruokkivat myös kansalaisten aktiivisuutta. Joskus tietopyyntöjen määrä kasvaa hetkittäin niin suureksi, ettei niiden käsittely määräajassa ole mahdollista.

Tietopyyntöihin vastaaminen vie aikaa julkisuusperiaatteen toteuttamisen kehittämiseltä, sisäiseltä kouluttamiselta tai sisäisten ohjeiden tekemiseltä.

Julkisuuslain toimeenpanoon on ulkoministeriössä jo panostettu, mutta lisäresurssit olisivat nykyään tarpeen. Toiminnan keskittäminen on mahdollistanut kokemuksen ja osaamisen kerääntymisen. Toimintaa ei enää hoideta niin paljon muun toiminnan ohella.

Esimerkiksi hankintaan liittyvissä julkisuuskysymyksissä on osin tukeuduttu myös ulkoisiin asiantuntijoihin.

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

Julkisuuslainsäädännön ja tietosuojasäännösten välinen suhde tulisi ottaa uudessa sääntelyssä

Viranomaisen asiakirja ja muiden, ns. ei-asiakirjojen määritelmien selkeyttäminen.

Salassapitoperusteiden nykyaikaistaminen ja niiden soveltamisalan laajuuden tarkastelu.

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

Toivomme koko valtionhallintoa koskevaa ohjeistusta yhtenäisistä toimintaperiaatteista ja säännöistä. Olisi helpottavaa, jos viranomaisilla olisi yhtenäiset toimintatavat. Samoin toivomme helppolukuista, selkeää lainsäädäntöä ja hyviä esimerkkejä HE perusteluihin.

Paloposki Jyrki  
Ulkoministeriö - UM Tietohallinto