

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 on jo itsessään monimutkainen sovellettava, tiedon antamista asiakirjasta koskevat säännökset ovat osin vaikeaselkoisia, tietosuojan yhteensovittaminen julkisuusperiaatteen kanssa asettaa omat haasteensa ja nykyään myös tiedonhallintalakia sovelletaan. On erittäin haasteellista huolehtia, että yliopistojen työntekijöillä on riittävä osaaminen julkisuusasioissa, niin että kukin työntekijä ainakin tunnistaa asiakirjapyyntönsä ja tietää, mistä asian hoitamiseen saa apua. Esimerkiksi kerrottaessa nimiä puhelimitse ei kysytä tiedon käyttötarkoituksia, mutta sähköpostitse henkilötietoja lähetettäessä pitäisi varmistaa tai selvittää käsittelyperusteen olemassaolo jne.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen yksi keskeisistä esteistä liittyy tulkinnanvaraisuuteen siitä, mitkä asiakirjat ovat salassa pidettäviä ja mitkä eivät. Lakiin kirjattu selkeämpi määrittely salassa pidettävistä asiakirjoista vähentäisi tulkinnanvaraisia tilanteita. Nykyään harkinta asiakirjan julkisuudesta tai salassa pidosta on yksittäisen virkamiehen vastuulla. Laissa oleva selkeämpi määrittely salassa pidettävistä asiakirjoista vähentäisi yksittäisen virkamiehen harkintavaltaa ja yhdenmukaistaisi asiakirjojen luovuttamiseen liittyvää päätöksentekoa.

Vaikka julkisuusperiaate ohjaa salassapitoperusteiden suppeaan tulkintaan, työntekijälle koituu kielteisempiä seurauksia salassa pidettävän tiedon paljastamisesta kuin julkisen tiedon salaamisesta. Virkasalaisuuden rikkomisesta voidaan rikoslain 40:5 §:n mukaan tuomita sakkoo tai vankeutta enintään 2 vuotta, tuottamuksellisesta tekemuodosta sakkoo tai vankeutta enintään 6 kuukautta. Julkisen tiedon salaamiselle ei ole omaa rikosnimikettä, mutta teko voi tulla arvioitavaksi rikoslain 40:9 §:n mukaisena virkavelvollisuuden rikkomisena, josta voidaan tuomiota sakkoo tai vankeutta enintään 1 vuosi, tuottamuksellisesta tekemuodosta rikoslain 40:10 §:n mukaan varoitus tai sakkoo. Virkasalaisuuden rikkominen käytännössä johtaa tuomioistuinkäsittelyyn todennäköisemmin kuin virkavelvollisuuden rikkominen julkista tietoa salaamalla. Lisäksi rikoslain 40:12 §:n soveltamisalasäännöksen nojalla virkasalaisuuden rikkomissäännöstä sovelletaan kaikkiin

yliopistojen työntekijöihin, mutta virkavelvollisuuden rikkomissäännöstä vain julkista valtaa käyttäviin. Rangaistussäännökset ovat näin omiaan ohjaamaan salassapitoperusteiden laajaan tulkintaan. Yliopistojen työntekijät eivät myöskään nauti virkamiehille annettua suojaa päätöksenteossa, mutta julkista valtaa käyttävien työntekijöiden vastuut ja veloitteet ovat samat kuin virkamiehillä. Kun otetaan huomioon JulKL salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuus ja yleisluontoisuus, ei salassapidon rikkomisesta koituvia ankaria seuraamuksia voi pitää kaikissa tapauksissa perusteltuina. Salassapitosäännösten tulisi olla niin selkeitä, että niitä on mahdollista noudattaa joutumatta turvautumaan virkavastuun vuoksi laajentavaan tulkintaan.

Yhtenä julkisuusperiaatteen toteutumisen keskeisenä esteenä ovat myös ristiriitaisuudet tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain säädösten välillä. Tämä lisää tulkinnanvaraisuutta julkisten ja salassa pidettävien asiakirjojen määrittelyn välillä samoin kuin yksittäisen virkamiehen harkintavaltaa. Tietosuojan toteutumista valvoo ja asiassa neuvoja antaa tietosuojavaltuutettu, julkisuusperiaatteella ei ole vastaavaa tukea.

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

Julkisuuslain asiakirjan käsite on vanhanaikainen eikä istu nyky-yhteiskunnan tiedontuotantoon, asiakirjan määritelmän sijaan tulisi puhua tiedosta. Usein tiedon pyytäjää ei kiinnosta jokin tietty asiakirja, vaan tiettyä asiaa koskeva tieto, joka saattaa olla hajautettuna eri asiakirjoissa.

Julkisuuslain 16 § on kokonaisuudessaan nykyään haastava sovellettava. JulKL 16.1 § johtaa tiedon pyytäjien epäyhdenvertaiseen kohteluun. Kaukana asuvilla tai esimerkiksi liikuntarajoitteisilla ei välttämättä ole käytännön mahdollisuutta saapua viranomaisen luo saamaan tietoa asiakirjasta, jos perustetta antaa tieto sähköisessä muodossa/kopiona/tulosteena 16.3 §:n mukaan ei ole. Koronapandemia on entisestään hankaloittanut tilannetta, kun fyysistä asiointia viranomaisen luona on jouduttu voimakkaasti rajoittamaan.

Tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain yhteensovittaminen, erityisesti JulKL 16.3 §:n soveltaminen on hankalaa. Asiaa on kuvattu tarkemmin kysymyksen 5 vastauksessa.

Käytännön haasteita voi aiheutua, kun asianosainen kokee asiakirjan tai sen sisältämän tiedon julkisuuden ahdistavaksi. Esimerkiksi opiskelijat saattavat kokea jo gradunsa aiheen julkisuuden kielteiseksi, jos aihe on esimerkiksi sentyyppinen, että siihen liittyy maalittamisen uhkaa. Myös koko opinnäytetyön julkisuus tai omien arvosanojensa julkisuus saatetaan kokea vaikeaksi. Äärimmillään näihin tapauksiin voi liittyä voimakkaita henkisiä oireita, ja esimerkiksi pyyntöjä rajata opinnäytetyön saatavuutta yleisölle tulee silloin tällöin. Käytännössä on ollut tilanteita, joissa opiskelija on tiedustellut mahdollisuutta rajata oman nimensä näkyminen opinnäytetyön yhteydessä avoimesti verkossa, esimerkiksi silloin, jos opiskelijalla on voimassa turvakielto. Opinnäytteiden ja tekijöiden nimet näkyvät verkossa yliopistojen kirjastojen kokoelmatiedoissa, joiden julkaisu on välttämätöntä kirjastojen käytön mahdollistamiseksi. Viranomaisen tiedottamisvelvollisuuden kannalta ja

opinnäytteiden yliopiston toiminnassa keskeisen aseman nojalla on vakiintuneesti pidetty perusteltuna, että tieto hyväksytyistä opinnäytetöistä ja niiden tekijöistä julkaistaan verkossa; myös tietosuojavaltuutettu on ohjannut näin. Väitöskirjoja koskee tutkintoasetuksen 22 §:n 3 kohdan nojalla korostettu julkisuusvelvoite.

Julkisuuslaki mahdollistaa laajan tiedonsaantioikeuden tiedon pyytäjälle, erityisesti asianosaisasemassa olevalle henkilölle. Kuinka tilanteissa, joissa yliopistolle on tehty ilmoitus väärinkäytösepäilystä, voidaan suojata väärinkäytösepäilystä ilmoittanutta henkilöä?

JulkL 13.1 §:n mukaan Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Käytännössä toimitaan niin, että suullisesti henkilötietoja pyytävän ei tarvitse esittäytyä eikä ilmoittaa tietojen käyttötarkoitusta, mutta tietoja kopiona/tulosteena tai sähköisessä muodossa pyytävän on annettava nämä tiedot JulkL 16.3 §:n nojalla. Yksityiselämän suojasta työelämässä annetun lain 4.1 §:ssä säädetään, että Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Tiedot henkilön suorittamista opinnoista ja tutkinnoista tai hänen työtehtävistään ovat tyyppillisimpiä yliopistoilta kysyttäviä henkilötietoja. Tällaisia tietoja suullisesti pyytävältä ei yleensä kysytä erikseen, tiedusteleeko hän tietoja työnantajana, koska tietoa suullisesti pyytävän olisi tällöin käytännössä säännönmukaisesti selvitettävä henkilöllisyytensä ja perusteltava pyyntönsä. Tätä on vaikea pitää julkisuusperiaatteen mukaisena toimintamallina.

JulkL 6 §:ssä kuvatut säädökset tiettyjen asiakirjojen tulemisesta julkiseksi sen jälkeen, kun asiakirja on ”allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu” ohjaavat tarpeettomasti asiakirjojen käsittelyprosessin kulkua ja siihen kohdistettavia toimenpiteitä. Onko esimerkiksi ko. pykälässä mainittujen lausuntopyynnön, ilmoituksen tai hakemuksen allekirjoittamiselle todellista, prosessista kumpuavaa tarvetta, vai onko kyse vanhasta tottumuksesta? Asiakirjan lopullisuuden, asiakirjastatuksen ja oikeellisuuden ei tulisi nykyisissä toimintaprosesseissa ja sähköisissä toimintaympäristöissä nojata allekirjoituksen velvoitteeseen eikä julkisuuslainsäädännössä ole mielekästä ottaa kantaa asiakirjojen allekirjoitustarpeeseen – ainakaan yksittäisten asiakirjatyypien tasolla. Asiakirjan lopullisuus, asiakirjastatus ja oikeellisuus saattavat nykyisissä toimintaprosesseissa ja sähköisissä toimintaympäristöissä ratketa monin eri tavoin. Asiakirjojen muita varmentamistapoja kuin allekirjoittamista ole erikseen säännelty, mikä saattaa aiheuttaa epäselvyyttä siitä, mitkä varmentamistavat vastaavat allekirjoittamista.

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

Asiakirjan käsite on epäselvä, kun yhä enemmän tietoa säilytetään eri tietojärjestelmissä ja joudutaan vetämään rajaa asiakirjan (JulkL 5 §) ja pyynnöstä tuotetun tietoaineiston (JulkL 21 §)

välillä. Hakujärjestelmät ovat myös huomattavasti kehittyneet. Tietojärjestelmissä on runsaasti erityyppisiä mallipohjia ja potentiaalisia asiakirjoja.

JulKL 5.4 §:ssä säädetty sisäistä työskentelyä varten laaditun asiakirjan käsite on hyvin tulkinnanvarainen, eikä johtoa tulkintaan juuri saa lain esitöistä tai oikeuskirjallisuudestaan. Lisäksi lain voimaantulon jälkeen sisäisen työskentelyn tavat ovat digitalisaation seurauksena muuttuneet täysin. Nykyään valmistelemaa keskustelua käydään monilla eri viestikanavilla (esim. Teams, Yammer, Slack) ja keskeisiäkin asiakirjoja muokataan yhteisesti verkossa. Tällaisia viestejä ja muokausversioita ei ole velvollisuutta arkistoida eikä niitä aktiivisesti tallenneta, joten niiden sisällöstä tai edes olemassaolosta ei ole mahdollisuutta varmistua jälkikäteen. Tosiasiassa ne kuitenkin saattavat sisältää jonkin päätöksen, sopimuksen tms. keskeiset perustelut. Nykyinen lainsäädäntö kaipaisi muutenkin selkeyttämistä siitä, missä laajuudessa päätöksen valmisteluun liittyvät asiakirjat ovat/eivät ole julkisia.

JulKL 6 § 5 k (tutkimus ja tilasto sekä niihin verrattavissa oleva yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia kuvaava itsenäisen kokonaisuuden muodostava selvitys, silloinkin kun se liittyy muuten keskeneräiseen asiaan, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa) on vaikeasti tulkittava, kun jokin osaselvitys voidaan myöhemmin ottaa osaksi laajempaa selvitystä jne. Ei ole myöskään aivan selvää, missä kulkee raja ko. kohdassa tarkoitettujen asiakirjojen ja JulKL 5 § 3 mom 2 k tarkoitettujen muistiinpanojen ja luonnosten välillä.

Miten JulKL 7 §:n mukainen asiakirjan julkiseksi tuleminen suhtautuu tutkimuslaitokselle toimitettuihin tutkimusaineistoihin (kuten tutkimuskyselyt)? Ko. lainkohdan mukainen julkiseksi tuleminen voi saada aikaan erikoisen tilanteen, kun esimerkiksi kirjalliseen kuulemispyyntöön annettu vastaus tulee julkiseksi heti yliopistoon saavuttuaan, mutta itse kirjallinen kuulemispyyntö ja muu asiaan liittyvä aineisto vasta kun päätös asiassa on tehty.

Mitä kaikkea tarkoittaa JulKL 16.1 §:ssä mainittu jäljentäminen? Teoksessa Uusi tietosuojalainsäädäntö (Korpisaari, Pitkänen, Warma-Lehtinen 2018) s. 588 on otettu kanta, ettei kännykällä kuvaaminen ole lainkohdan mukaista jäljentämistä. Teoksessa Julkisuusperiaate (Mäenpää 2020) s. 311 todetaan "Mikäli asiakirja annetaan viranomaisen tiloissa jäljennettäväksi, käytetään yleensä viranomaisen jäljennelaitetta. Ehdotonta estettä ei tosin ole sille, että pyytjä itse jäljentää asiakirjan viranomaisen luona käyttämällä omaa jäljentämlaitettaan, mikäli tämä ei aiheuta tietoturvaongelmia. Sen sijaan tulosteen voi viranomaisen tiloissa saada vain viranomaisen omilla laitteilla tuotettuna." Tulkintaa ei helpota, että lakia säädettäessä monet nykyiset jäljentämiskeinot eivät olleet vielä käytössä.

JulKL 16.1 §:n "Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla" on epäselvä. Tiedon saamista salassa pidettävästä asiakirjasta koskevat muutenkin niin tiukat rajoitukset, ettei vaikuta olevan tarvetta antaa viranomaiselle rajatonta harkintavaltaa antamistavan suhteen.

Salassapitoperusteita koskevia epäselvyyksiä tai tulkinnanvaraisuuksia

JulKL 24 § 1 mom 3 k: poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan; yliopiston poliisille esitutkintaa varten antamien, sinänsä julkisten asiakirjojen status on epäselvä. Tulisiko yliopiston tällaisessa tilanteessa antaa pyytäjälle asiakirjat (jos ne sinänsä ovat julkisia) vai siirtää pyyntö poliisiin käsiteltäväksi JulKL 15 § 1 mom nojalla vai todeta asiakirjat salassa pidettäväksi JulKL 24 § 1 mom 3 k nojalla?

JulKL 24 § 1 mom 7 k: henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista; Tieto- ja viestintäjärjestelmien lokitietojen osalta salassapitoperuste on jossain määrin tulkinnanvarainen. Käyttölokitietojen osalta on oikeuskäytäntöä (KHO 8.5.2014/69 KHO 27.5.2015/1419 KHO 14.2.2020/41). Lokitietoja on kuitenkin monenlaisia. Tiedonhallintalain 17§:ssä määritellään missä tilanteessa ja minkälaista käyttötarkoitusta varten viranomaisen on kerättävä lokitietoja.

JulKL 24 § 1 mom 15 k: - - - asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Salassapitoperuste ja erityisesti vahinkoedellytyslauseke on hyvin tulkinnanvarainen esimerkiksi yliopiston sisäisen tarkastuksen osalta. Sisäinen tarkastus on yliopistoille vapaaehtoista menettelyä, ja tarkastusasiakirjojen täysi julkisuus olisi omiaan vähentämään johdon kiinnostusta selvittää sisäisiä epäkohtia sisäisen tarkastuksen ja muun valvonnan keinoin. Voiko tätä pitää riittävänä perusteena salassapitoon vahinkoedellytyslausekkeen kannalta? Ja miltä osin ei-lakisääteisen sisäisen tarkastuksen asiakirjat kuuluvat JulKL soveltamisalaan, miltä osin ne ovat JulKL 5 § 4 mom tarkoitettuja sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja?

JulKL 24 § 1 mom 22 k: asiakirjat, jotka sisältävät tietoja pääsy- tai muusta kokeesta tai testistä, jos tiedon antaminen vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käyttämisen vastaisuudessa. Peruste on tulkinnanvarainen sen suhteen, mikä on kokeen ja testin ero. Yliopistoissa on nykyään erilaisia kysymys- ja koepankkeja, ja tällaisiin sisältyvien koekysymysten yleisöjulkisuus vaarantaisi niiden käyttämisen vastaisuudessa.

JulKL 24 § 1 mom 23 k: asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa. Yliopistoissa sovelletaan nykyään palkkausjärjestelmää, jossa osa palkasta perustuu tehtävän vaatavuustasoon osa henkilökohtaiseen suoriutumiseen. On epäselvyyttä ja eri tulkintoja siitä, onko jonkin tehtävän vaatavuustaso salassa pidettävä tämän lainkohdan nojalla, kun tasotieto ei suoraan paljasta työntekijän vuosituloa mutta paljastaa hänen yliopistolta saamansa palkkatulon potentiaalisen ylä- ja alarajan.

Työehtosopimuksen määräysten nojalla tehtävän vaativuustason vaihteluväli on joka tapauksessa pääteltävissä.

JulKL 24 § 1 mom 29 k: asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista. "Soveltuvuuskoee" on vaikeatulkintainen. Yliopistoissa käytetään valinnoissa ja opinnoissa monenlaisia soveltuvuutta mittaavia tehtäviä. Onko mikä hyvänsä tällainen tehtävä soveltuvuuskoee, vai edellytetäänkö soveltuvuuskoeeelta jotain tätä enemmän?

JulKL 24 § 1 mom 32 k: 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. "Perhe-elämä" on tulkinnanvarainen. Onko esimerkiksi pelkästään se tieto, että henkilöllä on lapsia tai puoliso perhe-elämäntieto, entä tieto siitä kenen kanssa henkilö asuu, entä tieto henkilön äitiysvapaasta, hoitovapaasta tai muusta perheperusteisesta vapaasta. "Muut niihin verrattavat henkilökohtaiset olot" on tulkinnanvarainen. Käytännössä tähän salassapitoperusteeseen paremman puutteessa tukeudutaan, kun yliopistossa häirinnän tai seksuaalisen ahdistelun uhria halutaan suojata hänen henkilöllisyytensä paljastumiselta. Kovin hyvin se ei näihin tilanteisiin sovellu, mutta epäasiallisen käytöksen kohteeksi joutuneiden suojaksi ei parempaakaan perustetta ole tarjolla niin kauan kuin kyse on yliopiston sisäisestä prosessista.

Julkiuslain 24 §:ään kuvatut salassapidon ehtolauseet tekevät salassapitoperusteiden soveltamisesta ja tulkinnasta monimutkaista. Soveltaminen käytännössä edellyttää paitsi asiakirjan ja usein myös sen asiankäsitteilykontekstin tilanteen syvällistä tuntemusta. Soveltaminen on tällöin isomman organisaation asiakirjavolyymeissa hidasta ja esittelijä-/valmistelijasidonnaista.

Tutkimusaineistojen salassapito voi olla vaikeasti sovitettavissa tutkimuksen vertaisarviointiin ja hyvän tieteellisen käytännön noudattamisen valvontaan. Jotta tutkimusta voisi luotettavasti arvioida, myös arvioijat saattavat tarvita pääsyä arkaluonteiseenkin tutkimusaineistoon.

Julkiuslaki ei vaikuta mahdollistavan ns. ilmoittajan anonymiteetin suojaamista hallinnollisissa prosesseissa. Anonyymi ilmoittaminen on lähtökohtaisesti mahdollista vain, jos ilmoittaja jää myös viranomaiselle anonyymiksi. Tällöin asian selvittäminen on usein niin haastavaa, ettei selvittämiseen edes ryhdytä. Tulisi pohtia, voisiko ilmoittajan henkilöllisyys olla (vahinkoedellytyslausekkeella) salassa pidettävä tietyissä prosesseissa jopa suhteessa asianosaiseen. Jos henkilöllisyys kuitenkin olisi viranomaisen tiedossa, se on väärinkäyttötapauksissa selvitettävissä. Epäasialliseen käytökseen tai väärinkäyttöksiin liittyvissä hallinnollisissa menettelyissä on tietysti samaan aikaan tarve ja peruste ilmoituksen tekijän suojaamiselle ja toisinaan myös uhrin suojaamiselle, ja toisaalta taas merkittäviä asianosaisten ja epäilyjen kohteen oikeusturvaan ja asianosaisjulkisuuteen liittyviä painavia perusteita, ja jopa ulkopuolisten oikeutettua halua tietää ja varmistua siitä, että asiat on selvitetty. Silti eteen tulevat kysymykset ovat hankalia ja whistleblowing-menettelyiden myötä mahdollisesti vaikeutuvia. Whistleblowing-direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta oikeusministeriöstä saatujen ennakkotietojen mukaan tarkoituksena on jättää sisäisten ilmoituskanavien haltijoiden

harkintaan, mahdollistetaanko anonyymi ilmoittaminen. Mikäli direktiivin täytäntöönpano johtaa siihen, että EU-oikeuteen liittyvistä väärinkäytösepäilyistä ilmoittamiseen sovelletaan erilaisia julkisuussääntöjä kuin muuhun epäkohdista tai väärinkäytösepäilyistä ilmoittamiseen, tilanne muuttuu entistä haastavammaksi.

Asiakirjojen maksullisuuden määrittelyn tulisi olla selkeämpi esim. asiakirjapyyntöön täyttämiseksi tarvittavan työmäärän tai toimitettavien asiakirjojen lukumäärän mukaan. Julkisuuslain asiakirjapyyntöön maksullisuutta koskeva kohta on tulkinnanvarainen.

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?

Digitaalisessa toimintaympäristössä syntyy ja voi syntyä huomattavasti aiempaa enemmän epävirallista valmisteluaineistoa kuten sähköpostikirjeenvaihtoa, erilaisissa muissa viestintäkanavissa tehtyjä viestejä ja kommentteja, jopa hyvin helposti kokous/keskustelutallenteita jollakin osallistujista jne. Tästä näkökulmasta JulKL 6 § 8 k on todella laajasti muotoiltu: päätös, lausunto, toimituskirja ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemä ratkaisu sekä niiden käsittelyä varten viranomaisessa laaditut muistiot, pöytäkirjat ja muut kuin 1–3 tai 5–7 kohdassa tarkoitetut asiakirjat, kun päätös, lausunto, toimituskirja tai sopimus on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Luonnollisesti kohta on sovitettava yhteen JulKL 5.4 §:n kanssa, mutta kuten edellä on todettu, digitalisaatio on tehnyt säännöksen soveltamisesta entistä haastavampaa.

JulKL 15.2 §:ää on nykymuodossaan mahdoton soveltaa sananmukaisesti. Lainkohdassa mainituilla yleiseen käyttöön tarkoitettuja rekistereitä ylläpitävillä viranomaisilla ei ole mitään sellaista yhteystietoa, johon esim. osoite- tai puhelinnumerotiedustelun voisi siirtää. Ne tarjoavat kyselyihin maksullisia verkko- ja puhelinpalveluita. Käytännössä pykälää joudutaan soveltamaan niin, että tällaisen tiedon pyytäjää ohjataan tiedustelemaan tietoa toisen viranomaisen palvelusta.

Sähköistä asiankäsittelyä ja asiakirjojen julkiseksi tulemisen nykysäädöksiä on hankala yhteensovittaa sähköisissä tietojärjestelmissä. Tiedonhallintalain (906/2019) 25§:n mukaan: Tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Viranomaisen on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin. Sähköisen asiankäsittelyn etuihin lukeutuvat mm. erilaiset automatisoinnin ja tiedonohjauksen mahdollisuudet, joilla voidaan sujuvoittaa ja tasalaatuistaa asiankäsittelyprosessien kulkua. JulKL 6 § ja 7 § kuvatut säännökset viranomaisen laatiman ja viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkiseksi tulemisesta istuvat kuitenkin huonosti sähköisiin asiankäsittelyprosesseihin ja automaatioon. Niiden soveltaminen vaatii hienojakoista päättelyä ja harkintaa, joita on työläs istuttaa tietojärjestelmiin siten, että asiakirjojen julkisuustasot muuntuisivat nykylainsäädännössä kuvatuin tavoin asiaprosessin käsittelyn edetessä automaattisesti. Nykypäivän asiakirjavolyymit eivät tehokkaasti mahdollista asiakirjojen julkiseksi tulon manuaalista hallintaa tietojärjestelmissä. Asiakirjojen julkiseksi tulemisen sääntelyä olisi tarve yksinkertaistaa ja suoraviivaistaa esimerkiksi siten, ettei

julkiseksi tulon määrittävä tekijä ole asiakirjan tyyppi tai sille suoritettu yksittäinen toimenpide, vaan esimerkiksi asiankäsittelyprosessin valmistuminen tai muu kaikille asioille ja asiakirjoille yhteinen, ennakoitavissa oleva ja suoraviivainen määrittävä tekijä.

Vuoden 2020 alusta voimaan tullut tiedonhallintalaki on vaikuttanut julkisuuslain sisältöön. Esimerkiksi JulkL 18 §:n hyvää tiedonhallintatapaa koskenut pykälä kumoutui ja vastaava sääntely sisällytettiin tiedonhallintalakiin. Tiedonhallintalain tavoitteena on ollut tarkentaa vastuuta tiedonhallinnan huolellisesta järjestämisestä ja kohdentaa se johdon vastuulle.

Julkisuuslain ja tiedonhallintalain yhteen sovittamisessa on välillä muodostunut haasteelliseksi asiakirjan salassapitoperusteiden ja salassa pysymisen takaavan käsittelyn pitäminen erillään. Salassapitoperusteet tulevat julkisuuslaista. Tiedonhallintalaki puolestaan edellyttää tietyissä tapauksissa valtion viranomaisten käyttävän turvallisuusluokitusta. Julkisuuslain näkökulmasta asiat ovat salassa pidettäviä tai julkisia, tiedonhallintalaki voi edellyttää vielä erillistä turvallisuusluokittelua, jotta tämä salassapito säilyy. Oman lukunsa tuovat vielä ne salassapitoperusteet, jotka koskevat tietosuoja-asetuksen mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä. Turvallisuusluokittelun piirissä olevat viranomaiset voivat välillä asettaa turvallisuusluokitteluun perustuvia vaatimuksia myös niille viranomaisille, jotka eivät ole turvallisuusluokittelun piirissä. Nämä vaatimukset voivat koskea myös asiakirjoja, joita ei turvallisuusluokitella. Uudistuksen yhteydessä on syytä harkita, tulisiko jo julkisuuslain yhteydessä eritellä salassapitoperusteet, jotka edellyttävät normaalia suurempaa huolellisuutta tai korotettua suojausta. Osin tällainen velvoite seuraa jo tietosuoja-asetuksen riskiperusteisesta lähestymistavasta, kun käsitellään erityisiä henkilötietoryhmiä.

Viranomaisen asiakirjan käsite on myös yliopistojen kontekstissa usein epäselvä. Tämä rajanveto on välillä haastavaa, koska tiedonhallintalaki soveltuu viranomaisen asiakirjoihin ja tämän käsitteen määrittelyn myötä seuraavat myös esimerkiksi velvoitteet laatia tiedonhallintamalli ja asiakirjajulkisuuskuvaus. Erityisesti ongelmatilanteet liittyvät yliopiston sisäiseen tai oma-aloitteiseen toimintaan ja tutkimukseen.

Tiedonhallintalain tavoitteena on edistää viranomaisten välistä tietojen vaihtoa. Usein törmätään kysymyksiin siitä, onko viranomaisilla oikeus saada tietoa toisiltaan. Tiedonhallintalaissa ei säädetä tiedonsiirto-oikeuksista. Julkisuuslain 29 §:ää (Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle) on syytä tarkastella tässä yhteydessä, jotta tiedonhallintalain tavoitteiden saavuttaminen mahdollistuu.

JulkL 16.1 §:n mukaan "Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle." Mitä pyydetty tapa sisältää ja miten kohtuuton haitta virkatoiminnalle määritellään digitalisaation myötä? Käytännössä nykyään asiakirjat ovat enimmäkseen sähköisessä muodossa ja niitä pyydetään myös sähköisessä

muodossa. Julkisuuslain esitöissä todetaan, että ”Viranomaisella ei tietoturvallisuussyistä myöskään olisi velvollisuutta esimerkiksi kopioida sähköisiä asiakirjoja tietoja pyytävän omille levykkeille.” mutta on epäselvää, tarkoitetaanko tässä siis vain mahdollisesti viranomaisen laitteille koituvaa haittaa vai ylipäätään luovutettavien tietojen tietoturvallisen käsittelyn varmistamista. Luovutuksensaajalta voidaan toki tietyin edellytyksin pyytää antamaan tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää (Julk 13.2§). Viranomaisella tulisi olla oikeus perustella tietoturvasyillä esimerkiksi sitä, että suurta määrää (julkisia) henkilötietoja ei luovuteta suojaamattomassa sähköpostissa, vaikka tällaisen luovutuksen tekninen toteuttaminen ei sinänsä olisi erityisen vaikeaa viranomaiselle vaan haittaa on arvioitava niiden henkilöiden näkökulmasta, joiden tietoja luovutetaan.

Opinnäytteet ovat lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja. Opinnäytteet ovat nykyään lähes yksinomaan sähköisessä muodossa korkeakouluissa. Tekijänoikeuslain 25 d §:n mukaan tekijänoikeus ei rajoita oikeutta saada tieto (yleisestä) asiakirjasta. Viimeistään Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisun 15.2.2019 myötä on selvää, että kenellä tahansa on oikeus saada sähköisessä muodossa oleva opinnäyte sähköpostilla tekijänoikeuden estämättä.

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.

Tietosuojalainsäädännön ja JulkL 16.3 §:n yhteensovittaminen on nykyään erittäin hankalaa ja myös monimutkaista. Kun tietosuojalain 28 §:ssä viitataan yleisesti julkisuuslakiin ja julkisuuslain 16.3 §:ssä henkilötietojen suojaan koskevaan lainsäädäntöön (siis muuhunkin kuin tietosuojasetukseen ja tietosuojalakiin sekä työelämän tietosuojalakiin, eli pistemäistä erityislainsäädäntöäkin on aika lailla vielä näiden yleisimpien lakien lisäksi) eivät nämä ristiviittaukset avaudu mitenkään helposti. Syvälinen osaaminen näistä kysymyksistä on aika harvinaista julkisessa hallinnossa: joko annetaan tietoja liian helposti tai sitten tietoja pantataan henkilötietojen ja yksityisyyden suojaan vedoten perusteettomasti.

JulkL 16.3 §:n soveltamisessa keskeinen käsite on viranomaisen henkilörekisteri. Koska henkilörekisterin käsitettä ei JulkL:ssa määritellä, määritelmä on vakiintuneesti jouduttu ottamaan tietosuojalainsäädännön puolelta. Tietosuojasetuksen (TSA) 4 artiklan 6 kohdan rekisterin määritelmää käytetään TSA:ssa käytännössä vain määrittämään 2 artiklassa sitä, milloin henkilötietojen käsittely muussa kuin automaattisessa muodossa kuuluu TSA:n aineelliseen soveltamisalaan; aiemman henkilötietolain rekisterin määritelmässä ei ollut tällaista rajausta. TSA:n rekisterikäsite on erittäin laava ja soveltuu JulkL tarkoitettuun käyttöön huonosti, sillä nykyään viranomaistoiminnassa säännönmukaisesti käytetään automaatiota henkilötietojen käsittelyssä. Erottelu rekisterissä olevan ja rekisterin ulkopuolisen henkilötiedon välillä on entistään keinotekoisempaa ja vaikeasti hahmotettavaa. Digitalisoituminen ja asianhallinnan kehittyminen on johtanut siihen, että henkilöperusteisia hakuja voidaan tehdä kaikenlaisiin asiakirjoihin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. TSA:ta edeltävän lainsäädännön aikana katsottiin esimerkiksi vakiintuneesti, että viranomaisen toimielimen pöytäkirja ei yleensä ole rekisterin osa. Nykyään pöytäkirjakin saattaisi kuulua TSA:n laajan rekisterikäsitteen alle.

JulKL 16.3 §:ssä edellytetyn henkilötietojen käsittelyperusteen olemassaolo oli monissa tilanteissa tulkinnanvaraista aiemmankin lainsäädännön aikana (esim. oliko pelkkä kiinnostus tai uteliaisuus tiettyä henkilöä koskevia tietoja kohtaan ns. kotitalouspoikkeuksen alaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä). TSA:n myötä käsittelyperusteet ovat hyvin laveat ja erityisesti uuden käsittelyperusteen, oikeutetun edun osalta myös hyvin paljon tulkintaa ja punnintaa edellyttävät. Uusi tietosuojalainsäädäntö -kommentaarissa (Korpisaari, Pitkänen, Warma-Lehtinen 2018) todetaan s. 588: ”Kun tietosuojasetus tuo mukanaan uuden käsittelyn perusteen – oikeutetun edun – voi tietoja antavan virkamiehen kannalta olla hankalaa arvioida perusteen täyttymistä ja olemassaoloa. Näin syvälle henkilötietolainsäädäntöön menevän arvioinnin edellyttäminen julkisia asiakirjoja annettaessa on ongelmallista.” Käytännössä yliopistoille tehdään paljon kyselyitä esimerkiksi rekrytoinnin asiakirjoista (hakemukset, lausunnot), jotka ovat JulKL 16.3 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Kysyjät voivat olla vaikkapa rekrytoitavan työntekijän sijoitusyksikön työntekijöitä, koulutuspolitiikan aktiiveja, ammattiyhdistysaktiiveja tai kiinnostuneita yleisön jäseniä. On hankalaa arvioida kussakin tällaisessa tapauksessa kotitalouspoikkeuksen alaan kuulumista tai oikeutetun edun käsittelyä ja suorittaa intressipunnintaa. Toisaalta käsittelyperusteiden laueus tekee yhä harvinaisemmiksi tilanteet, joissa käsittelyperustetta ei voida osoittaa. Käsittelyperuste luovutuksen edellytyksenä ei siis suojaa henkilötietoja siten kuin se mahdollisesti on suojannut JulKL:n säätämisaikaan.

Jos kuitenkin päädytään siihen, ettei käsittelyperustetta ole ja tieto annetaan JulKL 16.1 §:n mukaisilla tavoilla, tiedon pyytäjällä joutuu eri asemaan sen mukaan, mitkä ovat hänen käytännön mahdollisuutensa saapua henkilökohtaisesti käymään viranomaisen luona (ks. tarkemmin kysymyksen 2 vastaus).

JulKL 16.3 § ei estä lainvastaista henkilötietojen käsittelyä, se vain tekee henkilötietojen käsittelystä tarpeettoman hankalaa ja monimutkaista. Kun tiedot joka tapauksessa on oikeus saada JulKL 16.1 §:ssä mainituin tavoin, nykyään ne on mahdollista saattaa sähköiseen muotoon ja käyttää niitä samoin kuin jos ne olisi saatu viranomaiselta sähköisessä muodossa.

Epäselvyyksiä syntyy myös silloin, kun sinänsä julkisia tietoja, jotka samalla ovat henkilötietoja, luovutetaan tai käsitellään. Kyse ei välttämättä ole varsinaisesti tietopyyntöön vastaamisesta. JulKL:n puitteissa esim. opiskelijoiden nimitiedot ovat julkisia, mutta jos yliopisto luovuttaa näitä ulkopuoliselle, on kyseessä henkilötietojen luovutus, jota koskevat TSA:n velvoitteet. Esimerkiksi opiskelijan sinänsä julkisten tietojen (nimi, arvosanat) näyttäminen toiselle opiskelijalle opintojen ohjauksen yhteydessä saattaa olla henkilötietojen tietoturvaloukkaus, joka edellyttää viranomaisilmoitusta. Tämä siitä huolimatta, että tiedot sinänsä ovat julkisia.

Milloin julkisten tietojen luovuttamisen kohdalla on kyseessä henkilötietojen luovutus rekisterinpitäjältä käsittelijälle, joka edellyttää tietojenkäsittelysopimuksen tekemistä?

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

Jos viranomaisen ei käsittele tietopyyntöä JulkL 14.4 §:n mukaisessa määräajassa, tai jos viranomaisen palveluksessa oleva ei ylipäänsä tunnista tietopyyntöä tai ei tiedä miten sitä pitäisi käsitellä, tiedon pyytäjällä ei ole tehokasta oikeussuojakeinoja. Ylimmät laillisuusvalvojat antavat jatkuvasti päätöksiä, joissa todetaan virheellinen JulkL soveltaminen tai jopa se, ettei JulkLa ole sovellettu ollenkaan, koska sen sisältöä ei ole tunnettu.

Kun kyseessä on laaja tai monimutkainen aineisto, joka pitää käydä läpi ja josta pitää poistaa tai peittää salassa pidettäviä osia, kuukaudenkin määräaika on lyhyt. Tietopyyntöjä voi lisäksi olla vireillä useita samanaikaisesti. Esimerkiksi journalisti saattaa pyytää tietoa hyvinkin suuresta määrästä asiakirjoja. Kun pyydetään suuria määriä asiakirjoja ja pyynnön toteuttaminen aiheuttaa paljon työtä, saattaisi olla perusteltua harkita pidempää toimitusaikaa ja selkeää mahdollisuutta periä maksu.

Edellä on käsitelty JulkL 16.1 §:n soveltamiseen liittyviä yhdenvertaisuusongelmia.

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

-

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

Laillisuusvalvojien kannanottojen perusteella yleisesti hallinnossa henkilöstön osaamista tulisi kehittää sen suhteen, että asiakkaan yhteydenotto tunnistetaan paremmin julkisuuslain mukaisesti tietopyynnöksi ja osataan käsitellä se julkisuuslain mukaisesti.

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

JulkL 16 §:n uudistaminen on ehdottoman tarpeellista, erityisesti JulkL 16.3 §:n uudistaminen julkisuusperiaatteen ja tietosuojaan yhteensovittamisen näkökulmasta. Viranomaisen henkilörekisterin käsite vaatii perusteellisen analyysin, jossa otetaan huomioon tietosuoja-asetus ja tietojärjestelmien kehitys. Jollei lainkohtaa saada siltikään muokatuksi helpommin sovellettavaksi, henkilörekisterin käsitteestä on syytä luopua ja henkilötietojen suoja on sovittava julkisuusperiaatteen kanssa jollain muulla tavalla.

JulkL sääntely on uudistettava koskemaan "asiakirjan" sijaan "tietoa". Uudistuksen ei kuitenkaan tule johtaa siihen, että viranomaisten uusien tietoaineistojen tuottamisen velvollisuutta laajennetaan nykyisestä.

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

Salassapitoperusteiden ryhmittelyä voisi harkita uudelleen vaikkapa väliotsikoiden alle. Nyt 24 § sisältää sekaisin ehdottomia ja eritasoista harkintaa edellyttäviä salassapitoperusteita.

Tiedon määrä lisääntyy jatkuvasti. Julkl 5 luvun viranomaisten tiedonsaannin edistämismuutoksia koskevien säännösten uudistamistarvetta on perusteltua arvioida. Viranomaisten työtaakka ei saa muodostua kohtuuttomaksi, mutta viranomaistietoa tarvitsevalle ei toisaalta voida asettaa liian korkeita vaatimuksia.

Lakiin kaivattaisiin myös lisäystä siitä, että kun sama pyytjä vaatii useita kertoja uudelleen samoja asiakirjoja, asiakirjapyyntönsä esittäjältä tulisi olla mahdollisuus vaatia perustetta samansisältöisten asiakirjapyyntöjen toistamiselle.

Ajalin Elina
Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry