

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?**

Kyllä toteutuu.

Vuodesta 2018 lähtien tietosuojakysymykset olleet voimakkaasti esillä, ja henkilötietojen suoja koskevat kysymykset ovat korostuneet tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain myötä. Julkisuusperiaate ja henkilötietojen suojan sovittaminen siihen on voinut käytännön tilanteissa jäädä liian vähälle huomiolle (ei varsinaisesti julkisuuslain sisällöstä johtuva tilanne).

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

Kyllä liittyy. On muutakin tietoa kuin asiakirja; rekisterimerkinnät, lokitiedostot, viestit joko kirjallisena (esim. SMS, Whatsup, Skype, Teams) tai suullisena (puhelu, Skype, Teams). Olisi arvioitava, pitäisikö puhua tiedon julkiseksi tulemisesta. Jos yhteen viestiin sovelletaan yhdenlaista ja toisenlaiseen toista julkisuutta, se voi johtaa valkoivaan viestivälineiden käyttöön.

Epäselvyyttä liittyy myös käsitepariin viranomaisen asiakirja - viranomaisen henkilörekisteri (kts. vastaus kohdassa 5).

Myös valmisteluasiakirjojen ja keskeneräisten asioiden julkisuuteen liittyy tulkinnanvaraisuutta (julkisuuslain 6 ja 7 §).

Viranomaisella tulee olla oikeus päättää keskeneräisen asian saattamisesta julkisuuteen. Jos viranomaisella on asetettu hakuajan (esim. palvelussuhteet, valtionavustukset), tulee hakemusasiakirjojen tulla julkiseksi vasta hakuajan päätyttyä. Näin vältetään turhaa työtä, spekulointeja hakemisesta ja hakematta jättämisestä, hyvin laaditun hakemuksen plagiointia jne. Lisäksi hakemuksen jättäjät voivat jättää hakemuksensa ajoissa eikä viime hetkellä spekulanteja välttääkseen – tällä on erityistä merkitystä järjestelmien häiriötilanteissa.

OKM:n tarkastustoimen näkökulmasta tulkinnanvaraisuutta on aiheuttanut tarkastus- ja perintäprosesseihin liittyvien kuulemiskirjeen ei-julkisuus/julkisuus ja missä vaiheessa ko. asiakirja muuttuu julkiseksi. Mikäli kuulemiskirjeen katsottaisiin tulevan julkiseksi jo jo siinä vaiheessa, kun se toimitetaan eteenpäin valtionavustuksen saajalle, voisi tästä aiheutua avustuksen saajalle (jos kirje sisältää viranomaisen virheellisiä tulkintoja).

**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. edellinen vastaus

**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?**

Osa viestintävälineistä tallentaa tiedot, osa ei – olennainen epätasapaino.

Sähköiset asianhallintajärjestelmät ja tietokannat saattavat hämärtää sitä, minkälaisia oikeuksia tiedon pyytäjälle ja toisaalta minkälaisia velvollisuuksia viranomaisella on. Julkisuuslain soveltaminen ei saisi johtaa viranomaisen velvollisuuteen laatia esim. uusia asiakirjoja tai sellaisia raportteja/koosteita tms., jotka eivät ole luotavissa viranomaisten tietojärjestelmien olemassa olevin toiminnallisuuksin.

**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.**

Julkiisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten yhteensovittamiseen liittyy haasteita. Lisäksi tietosuojalainsäädäntö ja tiedonhallintaan liittyvä lainsäädäntö ovat tuoneet uusia käsitteitä ja terminologiaa verrattuna julkisuuslakiin ja tämä aiheuttaa epäselvyyttä käytännössä.

Käytännön tasolla esimerkiksi tietopyyntöjen yhteydessä kysytään sitä, mikä on viranomaisen asiakirja ja mikä on viranomaisen henkilörekisteri. Viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan (julkisten henkilötietojen ollessa kyseessä) välinen suhde on käytännön

tilanteissa monesti epäselvä; esimerkkinä asiakirjoja luovutettaessa julkisen asiakirjan vastaanottajana oleva henkilön kotiosoite tai sähköpostiosoite.

Opetus- ja kulttuuriministeriö näkee, että olisi tarpeellista selvittää julkisuuslain uudistuksen yhteydessä myös tarve säätää eri rekistereihin ja tietovarantoihin kertyneiden henkilötietojen uudelleen hyödyntämisestä suostumuksen perusteella (omadata).

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

Enemmän huolta liittyy niiden virkamiesten oikeusturvaan, joiden on nykyisen lain nojalla on usein annettava tietoja. Erityisesti tämä koskee tilanteita, joissa viranomaisen lopullista näkemystä ei vielä ole tiedossa. Valmisteluasiakirjat kun eivät aina ole välttämättä salaisia julkisuuslain mukaan keskeneräisissä asioissa.

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

OKM on laatinut ohjeistusta henkilöstön käyttöön; julkisuuslakiohjeistus (päivitetty 2019) ja henkilötietojen käsittelyä koskeva ohje (päivitetty 2021).

Lisäksi on järjestetty ajoittain julkisuuslakia koskevia koulutuksia.

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

Virkamiehillä on puutteita osaamisessa julkisuuslain soveltamisessa ennen kaikkea tilanteissa, joissa on pohdittava myös henkilötietojen suojaa.

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

Viranhaltijoiden välisten valmisteluasiakirjojen ja viestien poistaminen julkisuuslain soveltamistalasta. Julkisia ovat vain velvoittavat viestit, jotka edellyttävät nimenomaista toimintaa.

Julkisuuslain (asiakirjajulkisuuden) ja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten yhteensovittamisen selkiyttäminen.

Yleisesti tiedon muodon muuttumisen huomioonottaminen: tieto ei tyypillisesti enää paperilla asiakirjassa vaan sähköisessä muodossa erityyppisissä tietojärjestelmissä.

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

Ajantasaistamistyön kuluessa ja valmistuessa toivotaan käytännönläheisiä info- ja/tai koulutustilaisuuksia.

Lehikoinen Anita  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Jantunen Juho-Antti  
Opetus- ja kulttuuriministeriö