

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?**

Julkisuusperiaate toteutuu yleisesti ottaen hyvin. Tietopyyntöjen laajuus ja yksilöimättömyys tuottavat aika ajoin viranomaiselle ongelmia erityisesti, jos pyyntö kohdistuu sähköpostiviesteihin.

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

1. Viranomaisen asiakirja vai ei – tämä rajanveto aiheuttaa käytännössä ongelmia. Viranomaisen asiakirja on JulkL 5.2 §:n mukaan mm. viranomaisen hallussa oleva asiakirja, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Konkurssiasiamiehen toimistoon voi tulla asiakirjoja osana lakiin perustuvaa ohjaus- ja neuvontatoimintaa, esim. yksityinen kysyjä lähettää virkamiehelle kysymyksensä havainnollistamiseksi sähköpostin liitteenä yksityisen asiakirjan. Kun kyse on luonteeltaan tavanomaisesta sparrausluonteisesta neuvonnasta, kysyjän yhteydenottoa ei merkitä diaariin, eikä vastausta tai muitakaan asiakirjoja arkistoida.

Jos joku muu taho saa tietoonsa tai epäilee kyseisen asiakirjan olevan viranomaisen hallussa ja tekee sitä koskevan tietopyynnön, voi tulla rajanvetovaikeuksia, onko neuvontaa pyytäneen henkilön lähettämä viesti tullut julkisuuslain tarkoittamaksi viranomaisen asiakirjaksi. Asiakirjan neuvontatarkoituksessa lähettänyt kysyjäkään tuskin itse mieltäisi asiakirjan tallentuvan viranomaisen asiakirjaksi. Näiden tilanteiden huomioiminen pykälä- tai perustelutasolla toisi tervetullutta täsmennystä asiantilaan.

2. Rajanveto-ongelmia on käytännössä syntynyt virkamiesten sekä yksityisille tahoille että viranomaisten kesken lähettämistä sähköposteista. Konkurssiasioissa välimuotona ovat vielä julkisselvitykseen siirtyneet konkurssipesät, joissa konkurssiasiamiehen määräämä julkisselvittäjä

hoitaa julkista hallintotehtävää, mutta ei käytä julkista valtaa (EOAK/2665/2017, 21.8.2020). Onko konkurssiasiamiehen ja julkisselvittäjän viestinvaihdossa tällöin kyse JulkL 5.4 §:n tarkoittamasta viranomaisten tai niiden lukuun toimivien yksityisten tai yhteisöjen sisäisestä työskentelystä vai viranomaisen ja yksityisen tahon (julkisselvittäjä, konkurssipesä) välisestä viestinvaihdosta?

3. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain ja julkisuuslain rajapinta aiheuttaa käytännössä ristiriitoja ja turhaa työtä, joihin käytännön ratkaisun löytäminen ei ole välttämättä helppoa. Jos viranomaiselta pyydetään julkisuuslain nojalla asiakirjaa, jossa on salassapidettäviä osia, viranomainen luovuttaa asiakirjan salaamalla em. osat. Samaan aikaan kyseinen asiakirja voi olla viranomaisen tietämättä mukana oikeudenkäyntimateriaaleissa ja on voinut tulla jo julkiseksi. Tehdään turhaan salaamispäätöksiä muutoksenhakuohjauksella, kun on asiakirja on jo toisaalla tullut julkiseksi.

4. Kaikkia virastoja koskee myös kysymys sisäisen sähköpostikirjeenvaihdon asemasta viranomaisen asiakirjana. Valtionhallinnon sähköpostijärjestelmässä asiakirjoja poistetaan postilaatikoista teknisesti esimerkiksi niin, että vuotta vanhemmat viestit poistuvat automaattisesti järjestelmästä. Jos viraston arkistointi on manuaalinen, kuten konkurssiasiamiehen toimistossa tällä hetkellä on, kaikki arkistoitavat viestit on erikseen tulostettava joko paperiversioiksi tai pdf-tiedostoiksi.

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

Maksukyvyttömyysmenettelyt ovat lähtökohtaisesti asianosaisjulkista. On ongelmallista, jos näissä menettelyissä viranomaiselle valvontatehtävää varten toimitetut asianosaisjulkiset asiakirjat (vuosiselonteot, velkojainkokouspöytäkirjat ym.) tulevat tämän myötä julkisiksi ja kaikkien saataville vain siksi, että ne toimitetaan lain nojalla valvontaviranomaiselle. Tilanteeseen liittyy myös käytännön hankaluuksia, koska esimerkiksi yksityisten tilintarkastusyhteisöjen laatimat erityistarkastuskertomukset sisältävät tyyppillisesti liikesalaisuuksia, ja vaikka asiakirja on toimitettu viranomaiselle, asian laadun ja tietojen salassapidettävyyden tuntee tarkasti vain asiakirjan laatija.

JulkL 24 §:ssä tarkoitetut salassapitoperusteet eivät tarjoa viranomaiselle toimivia ja riittäviä perusteita olla luovuttamatta edellä kuvattuja asiakirjoja näitä pyytävälle kolmansille tahoille, vaikka muu lainsäädäntö edellyttäisi salassapitoa. Julkisuuslakiin tulisi lisätä uusi pykälä, jonka mukaan asiakirjat, jotka jonkin muun lain nojalla ovat salassapidettäviä (esim. KonkL 14 luku 13 §), eivät ole julkisia, vaikka ne toimitetaan viranomaiselle valvontatehtävää varten. Tämä tarve korostuu yrityssaneerausmenettelyissä, koska yrityssaneerausasiakirjat eivät ole edes asianosaisjulkisia ilman erityissäännöstä.

### **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?**

1. Julkisuuslaki ei tällä hetkellä tunnista viranomaisten järjestelmiä, joissa on myös julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolisia asiakirjoja. Esitämme harkittavaksi, tulisiko julkisuuslakiin ottaa säännöksiä myös tällaisiin, erityislainsäädännön piiriin kuuluviin järjestelmiin tallennettujen asiakirjojen varalta. Tällainen järjestelmä on esimerkiksi konkurssiasiamiehen toimiston ylläpitämä Kosti-asianhallintajärjestelmä.

Kostia koskeva laki konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä 667/2019 tuli voimaan 1.7.2019 (Kosti-laki). Kosti-järjestelmä jakautuu tietosisältönsä puolesta kahteen osaan: 1) konkurssiasiamiehelle valvontatehtävää varten välitettäviin tietoihin ja asiakirjoihin sekä 2) pesänhoitajan tai selvittäjän, velkojen ja velallisen kussakin menettelyssä toisilleen välittämiin tietoihin ja asiakirjoihin (KostiL 1 § 2 ja 3 mom). Konkurssiasiamiehellä on pääsy valvontatehtävässään tarvittaviin tietoihin. Konkurssiasiamiehellä ei kuitenkaan ole oikeutta hakea järjestelmästä esille - laajemmin kuin mitä järjestelmän ylläpitämiseksi ja tietoturvallisuuden varmistamiseksi on tarpeen - niitä muita yksityisluonteisia tietoja, joita pesänhoitajat, selvittäjät, velkojat ja velalliset tallentavat menettelyn asianosaisten välisessä vuorovaikutuksessa (KostiL 4 § 1-3 mom, 6 § 1 mom). Ensin mainittuun Kostin valvontaosaan sovelletaan julkisuuslakia, mutta toiseen asiointiosaan tallennettuihin tietoihin ja asiakirjoihin ei. Laissa on nimenomaan todettu, että asianosaisten keskenään välittämät asiakirjat, tiedot ja niiden muodostama rekisteri eivät ole julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisten asiakirjoja (KostiL 7 §).

Edellä mainittuihin viranomaisten ylläpitämiin tietojärjestelmiin tallennettujen tietojen ja asiakirjojen tarkoituksena on palvella yksityisiä käyttäjiä heidän keskinäisessä tiedonvälityksessään. Vaikka asiakirjoihin pääsystä ja niiden ei-julkisuudesta on säädetty erityislainsäädännöstä, olisi hyvä arvioida, olisiko näiden järjestelmien huomioiminen myös julkisuuslainsäädännössä tarpeen.

2. Koronapandemiasta johtuva säännöllinen etätyö on lisännyt huomattavasti Skype for Business- ja muiden etäyhteyksien käyttöä myös valtionhallinnossa. Tämä on tuonut lisää monimuotoisuutta myös viranomaisten viestintään. Epäselvää on, kuuluvatko esimerkiksi Skype-pikaviestit julkisuuslain asiakirjakäsittelyn piiriin. Äkkiseltään tuntuisi, etteivät kuulu. Skype-pikaviesteissä on toiminto, joka muuntaa vastaamattomat pikaviestit Outlook-sähköpostiviesteiksi. Jos nämä sähköpostit ovat kuitenkin julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja, herää kysymys, voiko viestin asiakirjaluonne perustua niinkin sattumanvaraiseen seikkaan kuin onko pikaviestiin vastattu tietyn ajan kuluessa.

**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.**

-

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

Konkurssiasiamiehen toimistoon yhteydessä olevat henkilöt eivät välttämättä tiedä, tulevatko viranomaiselle toimitetut viestit ja asiakirjat julkisiksi vai onko kysymyksessä luottamuksellinen neuvonta. Toimiva hallinto edellyttää julkisuusperiaatteista tiedottamista.

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

Tietopyynnöt ja niihin annetut vastaukset käydään toimistossa sisäisesti läpi, joten linjaukset valvontatyössä esiin tulleissa julkisuuskysymyksissä ovat toimistossa tiedossa.

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

-

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

1. Viranomaisen ulkoisen ja sisäisen sähköpostikirjeenvaihdon asema osana asiakirja-aineistoa.
2. Muussa lainsäädännössä olevien salassapitosäännösten suhde julkisuuslain 24 §:n sääntelyyn.
3. Neuvontayhteydenottojen yhteydessä viranomaiselle toimitettujen asiakirjojen ja tietojen aseman epäselvyys.

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

-

Kontkanen Helena  
Konkurssiasiamiehen toimisto - Konkurssiasiamies Helena Kontkanen