

Asia: VN/27452/2020

## **Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen**

### Lausunnonantajan lausunto

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

Julkisuusperiaate toteutuu pääosin asianmukaisella tavalla.

Yhtenä julkisuusperiaatteen toteutumisen keskeisenä esteenä ovat ristiriitaisuudet tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain säädösten välillä. Tähän liittyviä ongelmia kuvataan tarkemmin jäljempänä lausunnossa (kysymys 5).

Myös salassa pidettävä tieto tulisi määritellä laissa nykyistä tarkemmin. Tällä hetkellä yksittäinen virkamies joutuu tekemään tulkintaa asiakirjan julkisuudesta. Vaikka julkisuusperiaate ohjaa salassapitoperusteiden suppeaan tulkintaan, työntekijälle koituu kielteisempiä seurauksia salassa pidettävän tiedon paljastamisesta kuin julkisen tiedon salaamisesta. Tämä voi johtaa osaltaan siihen, että julkisuusperiaate ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, koska rangaistussäännökset ovat omiaan ohjaamaan salassapitoperusteiden laajaan tulkintaan.

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

Asiakirjan käsite on osittain vanhentunut ja harhaanjohtava. Julkisuuslain mukaisia asiakirjoja ovat viranomaisen asiakirjat tallennustavasta riippumatta. Kuitenkin esimerkiksi valmistelevaa keskustelua käydään hyvin erilaisilla digitaalisilla alustoilla ja välillä on hyvin hankalaa mieltää tällaista keskustelua julkisuuslain tarkoittamaksi viranomaisen asiakirjaksi. Julkisuuslakia soveltavat muutkin kuin juristit, mistä johtuen termistön tulisi olla mahdollisimman selkeää.

Julkisuuslaki tulisi päivittää tietosuojasetuksen kanssa yhteensopivaksi ja luopua henkilörekisterin käsitteestä. Katso tältä osin tarkemmin vastaus kysymykseen 5.

Sääntelyä tulisi selkeyttää siltä osin, minkä viranomaistahon velvollisuutena asiakirjan antaminen on. Julkisuuslain 14 §:n nojalla asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Kuitenkin tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen. Tulkintaepäselvyyksiä aiheuttaa usein se, milloin asiakirja on lain tarkoittamalla tavalla annettu toisen viranomaisen lukuun ja kenen tulisi asiakirjan antamisesta päättää.

Lain 16 §:n mukaiset asiakirjan antamistavat eivät huomioi nykyteknologiaa. Säännöksen 3 momentin nojalla henkilörekisteristä saa antaa tulosteen, kopion tai tiedot sähköisessä muodossa vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Kuitenkin asiakirjan voi antaa viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi ilman käyttötarkoituksen selvittämistä. Nykyteknologialla asiakirjan jäljentäminen kännykkäkameralla vastaisi käytännössä sitä, että tiedot luovutettaisiin alkujaankin pyytäjälle sähköpostitse. Tietojen antaminen viranomaisen luona katsottavaksi lisää kaikkien osapuolten ajankäyttöä, eikä vallitseva pandemiatilanne huomioidenkaan käyntien järjestäminen ole lainkaan ongelmattonta.

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

JulKL 5.4 §:ssä säädetty sisäistä työskentelyä varten laaditun asiakirjan käsite on tulkinnanvarainen. Lainsäädäntö kaipaa selkeyttämistä siitä, missä laajuudessa päätöksen valmisteluun liittyvät asiakirjat ovat tai eivät ole julkisia. Myös virkamiesten välisten sähköpostien julkisuudesta tulisi säännellä tarkemmin.

JulKL 13.1 § asiakirjan sisällön yksilöimisvaatimusta olisi selkeytettävä. Esimerkiksi epäselvää on, voidaanko pyyntöä saada kaikki tiettyyn asiaan liittyvät asiakirjat, pitää riittävän yksilöitynä riippumatta siitä, kuinka laaja kyseinen asia on. Tällaisten tietojen etsiminen ja keruu voi viedä huomattavasti aikaa ja resursseja, sillä usein pyyntö voi käytännössä koskea myös suurta määrää asiakirjoja, joita ei tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön nojalla ole talletettava diaariin (esimerkiksi power point -esitykset ja vastaavat).

JulKL 14.4 käsittelyajoissa tulisi huomioida virka-aika. Nykyisen säännöksen nojalla määräajan laskeminen alkaa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut pyynnön. Käytännössä määräajat voivat jäädä selvästi kahta viikkoa lyhyemmiksi, jos viesti saapuu esimerkiksi arkipyhiä edeltävänä iltana. Esimerkiksi tietosuojasetuksen mukainen määräaika pyyntöihin vastaamiseksi on 1 kk ja perustelluissa tapauksissa pyyntö tulee toteuttaa 3 kk kuluessa.

Asiakirjapyyntöä voi lain mukaan tehdä nimettömänä. Jos asiakirjojen antamisesta kieltäytytään ja tietoja pyytäneeltä haluaa saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, on epäselvää kenelle

valituskelpoinen päätös osoitetaan, jos pyyntö on tehty nimettömänä ja kenellä on siten hallintoprosessilain 7 §:n nojalla oikeus valittaa päätöksestä.

JulkL 24 § 1 momentin 3 kohta esitutkinta-aineiston julkisuudesta kaipaa selkeyttämistä. Esimerkiksi asiakirjojen julkisuus tilanteessa, jossa viranomaisen on tehnyt tutkintapyynnön ja kyse on tutkintapyyntöön liitetystä sinänsä julkisista asiakirjoista, joiden luovuttaminen poliisin mukaan kuitenkin haittaa esitutkintaa.

JulkL 24 §:n 1 momentin 27-kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta. Säännöksen sanamuoto jättää hyvin avoimeksi sen, mitä tietoja se koskee. THL:ssä säännöksen on katsottu estävän kommentoimasta edes sitä, onko joku henkilö mielentilatutkimuksessa tai onko tutkimus esimerkiksi jo päättynyt. Lausuntoja käsittelevissä tuomioistuimissa sovelletaan kuitenkin lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa, jonka 9 §:n 3 momentin mukaan ”Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot eivät kuitenkaan rikosasiassa ole salassa pidettäviä siltä osin kuin ne liittyvät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin, jolle tuomioistuin 10 §:n nojalla määrää niitä salassa pidettäviksi.” Myös tuomioistuinten ratkaisiasiakirjat, joissa henkilö on määrätty mielentilatutkimukseen, ovat lähtökohtaisesti julkisia. Epäselvää on, tulisiko THL:lta tietoja pyytävää henkilöä tällöin hallintolain 8 §:n neuvontavelvoitteen nojalla ohjeistaa pyytämään samoja tietoja tuomioistuimesta, josta ne todennäköisesti voidaan luovuttaa. Lisäksi säännöksen sanamuoto kattaa vain rikoksesta syytetylle tehdyt mielentilatutkimukset, kun nykyisen oikeudenkäymiskaaren nojalla mielentilatutkimus voidaan tehdä myös rikoksesta epäillylle. Lisäksi sanamuodossa tulisi huomioida mielentilatutkimuksen yhteydessä tehtävät vaarallisuusarviot. Säännöksen sanamuoto tulisi muuttaa esimerkiksi muotoon ”jotka sisältävät tietoja tuomioistuimen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 37 §:n nojalla määräämien oikeuspsykiatristen mielentilatutkimusten ja vaarallisuusarvioiden sisällöstä.” Täten esimerkiksi tieto siitä, että henkilö on ollut mielentilatutkimuksessa, olisi julkinen niin THL:stä kuin tuomioistuimesta tietoa pyydetessä. Tämä ratkaisisi myös ongelman siitä, miten mielentilatutkimuksessa olo voidaan kirjata Kanta-palveluun, kun tutkimuksessa olo itsessään olisi lain nojalla julkinen tieto, eikä sen näkymistä muille terveydenhuollon toimijoille olisi tarpeen rajata. Lausunnon sisältö pysyisi edelleen kaikilta osin julkisuuslain nojalla salaisena.

**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?**

Katso kysymyksen 2 vastaus koskien tiedon antamisen tapoja ja kysymyksen 6 koskien määräaikoja ja tietopyyntöjen määriä.

**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.**

JulkL 16.3 §:n nojalla ”viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa -- jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa

koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.” Lainkohdassa oleva henkilörekisterin käsite tulisi saattaa yhteensopivaksi tietosuojasetuksen kanssa. Tietosuojasetus on rakennettu ”henkilötietojen käsittely” -termin ympärille ja välillä on epäselvää kuinka Julkl 16.3 §:n mukainen ”henkilörekisteri” tulisi käsittää tietosuojasetuksen näkökulmasta. Lisäksi viranomaisen on usein käytännössä mahdotonta selvittää onko luovutuksensaajalla ”oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja” esimerkiksi tietosuojasetuksen mukaisen intressipunnintaa edellyttävän oikeutetun edun kohdalla.

Nykyisen sääntelyn nojalla epäselvää on, minkälainen määrä henkilötietoja muodostaa laissa tarkoitetun ”henkilörekisterin” ja minkälainen määrä henkilötietoja ja missä yhteydessä voidaan antaa käyttötarkoitusta tiedustelematta, tai esimerkiksi milloin viranomaiselta pyydettyjen henkilötietojen voidaan katsoa tulevan tietosuojasetuksen tarkoittamalla tavalla yksityisiin käyttötarkoituksiin ja jäävän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Epäselvää on esimerkiksi hakijalistojen tai ansioyhteenvetojen julkisuus erityisesti työsuhteisten tehtävien osalta. Virantäyttäjien osalta Valtiovarainministeriö on ohjeistanut, että ansioyhteenvetoa ei tietosuoja sääntelystä johtuen tulisi antaa kaikille hakijoille automaattisesti, vaan se annetaan hakijalle pyydettyinä. Epäselvää on kuitenkin virkojenkin osalta, voidaanko yhteenveto antaa käyttötarkoitusta tiedustelematta muulle pyytäjälle kuin hakijalle. Lisäksi epäselvää on, onko työsuhteeseen tehtävään hakeneella oikeus saada käyttötarkoitusta ilmoittamatta muiden hakijoiden tiedot.

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

Julkl 14 § 4 momentissa säädetyt määräajat ovat tietyissä poikkeustilanteissa olleet liian tiukkoja. Laki ei tällä hetkellä mahdollista joustoa määräajoissa esimerkiksi tietopyyntöjen poikkeuksellisen suuren määrän vuoksi. Huomioiden, että tietopyyntöjä voi tulla erittäin suuri määrä, määräajan pidentäminen tietyissä poikkeustilanteissa, esim. poikkeuksellinen ruuhka tai erityisen laaja tietopyyntö, olisi perusteltua. Erityisesti kansainvälisissä asioissa kuukauden määräaika on liian lyhyt. NykYTEknologia mahdollistaa esimerkiksi sen, että suuri joukko henkilöitä sopii yhdessä tietopyyntöjen toimittamisesta tiettyyn viranomaiseen, jolloin laajoja ja mahdollisesti osin epäselviä tietopyyntöjä voi tulla kerralla huomattavia määriä. Lisäksi tietopyyntöjen määrä vaikuttaa yleisestikin kokemusperäisten havaintojen perusteella kasvaneen selvästi julkisuuslain säätämisen ajoista.

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

Koronaan liittyviin tietopyyntöihin vastaamista on keskitetty. Sisäisiä ohjeistuksia julkisuuslaista ja tiedonhallintalaista on annettu.

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

Koronaepidemiasta johtuen organisaatioomme on tullut poikkeuksellisen paljon tietopyyntöjä, joista osa on ollut hyvin laajoja. Poikkeustilanteesta johtuen resurssien riittävyys on ollut aika ajoin haasteellista. Tiedonhallintalain vaatimukset ovat myös vieneet resursseja. Organisaatiosta löytyy yleisesti riittävää ja ajantasaista osaamista julkisuuslaista.

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

Salassa pidettävän tiedon määrittely sekä Julkl 16.3 §:n uudistaminen julkisuusperiaatteen ja tietosuojan yhteensovittamisen näkökulmasta. Lisäksi Julkl 5.4§:n sisäisen asiakirjan määrittely.

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

Ylipäätään salassa pidettäviä asiakirjoja ja tietoja koskevien pykälien uudelleen arvioinnissa olisi hyvä tarkastella asiaa myös erityislakien salassapitosäännösten näkökulmasta. Nyt pelkästään julkisuuslakia tulkitseva viranomaisen voi päätyä tiedon salassapitoa käsittelevässä ratkaisussaan erilaiseen lopputulokseen kuin viranomaisen, joka julkisuuslain lisäksi tulkitsee saman asian ratkaisussa myös omaa erityislainsäädäntöään. Tämä voi saattaa tiedonpyytäjät eriarvoiseen asemaan: tiedon saaminen riippuu siitä, miltä viranomaiselta tietoa kysyy, kun sovellettava lainsäädäntö ei ole sama.

Hepokorpi Kati  
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL