



**Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus**

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/27452/2020-OM-548 Linkki: [Lausunto - Lausuntopalvelu](#)

**Johdanto**

I)

Sisäisen tarkastuksen keskeinen tavoite on varmentaa sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallintotavan toteutuminen organisaation sisäisesti ja edistää osaltaan organisaation oikein toimimista.

II)

Sisäiset tarkastajat tekevät työtään kansainvälisten ammattistandardien mukaisesti. Sisäinen tarkastus on vaikuttavinta, kun työssä toteutuu ammattistandardien mukainen luottamuksellisuus.

III)

Sisäinen tarkastus tekee työtään sisäisesti, ensisijaisesti organisaation hallitukselle, ylimmälle johdolle ja operatiiviselle johdolle tukeakseen heidän valvontavelvollisuuttaan. Sisäisen tarkastuksen työn tavoite on kehittää organisaation toimintaa, eikä se tee itsenäisiä päätöksiä kehittämistoimenpiteisiin ryhtymisestä. Sisäinen tarkastus ei myöskään käytä julkista valtaa.

IV)

Sisäinen tarkastus on julkisella sektorilla suurelta osin vapaaehtoisesti järjestettävä tehtävä, eikä lainsäädäntö sääntele ammattia. Sisäisen tarkastuksen työtä ei pääsääntöisesti tehdä samalle kohderyhmälle kuin tilintarkastajien tai muun ulkoisen tarkastuksen (tarkastuslautakunta) työtä, jotka palvelevat julkista intressiä. Sisäisen tarkastuksen työn kohteena ovat usein keskeneräiset, kehittämistä vaativat asiat, jotka ovat vasta toteuttamisvaiheessa tarkastus- tai asiakaskohteissa.

Painotamme ja esitämme lausunnossamme erityisesti, että uudistettavissa Julkisuuslain salassapitoperiaatteissa tunnistettaisiin ammattimaisen sisäisen tarkastuksen työn luonne sisäisen valvonnan luottamuksellisena varmentajana. Painotamme tätä näkökohtaa ja pyrimme tuomaan sen esiin yksityiskohtaisesti alla olevassa lausunnossamme.

**Kohta 1: Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvaile ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.**

### **Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet?**

Julkisuuslaki ja nykyinen luonnos lain uusimiseksi eivät tunnista eivätkä huomioi ammattimaisen, ammattistandardien mukaisesti toimivan sisäisen tarkastuksen työn luonnetta.

Sisäisen tarkastuksen työn luottamuksellisuus on sisäisen tarkastuksen kansainvälisten ammattistandardien keskeinen periaate ja työn onnistumisen edellytys. Luottamuksellisuuden tarkoitus on turvata tarkastajan tiedonsaanti esimerkiksi haastatteluissa ja sitä kautta luoda toimivat edellytykset varmentaa sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallintotavan tilaa. Jos luottamuksellisuus menetetään, menetetään tarkastuksista saatavat hyödyt ja tarkastusten vaikuttavuus. Julkisuuteen annettavat yksittäiset tarkastusraportit eivät tue luottamuksellista vuoropuhelua tarkastuskohteiden kanssa ja julkisuus voi vaikuttaa oleellisestikin siihen, mitä tietoja tarkastukselle halutaan antaa. Sisäisen tarkastuksen laadukkaan työn toteuttamiseksi on tärkeää, että sisäiselle tarkastukselle voidaan tuoda asioita esille avoimesti ilman, että luottamuksellisuus vaarantuu ja ilman pelkoa siitä, että asiat tulevat julkisuuteen keskeneräisinä. Tällä hetkellä yksityisellä sektorilla sisäisen tarkastuksen työ tehdään luottamuksellisesti, mikä tukee tehokasta sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallintotavan varmennusta.

Organisaation sisäisen valvonnan heikkouksien salassapito riskiperusteisesti tulisi olla mahdollista nykyistä laajemmin. Yksittäisen tarkkaan rajatun kontrolliheikkouden (esim. tietoturvaluute) salaaminen ei välttämättä riitä, mikäli prosessissa on laajempi valvontakulttuuriin liittyvä ongelma. Sisäisen valvonnan puutteiden esille tuominen julkistetussa sisäisen tarkastuksen raportissa voi myös edesauttaa väärinkäytöksiä muualla. Merkittävien heikkouksien esille tuominen voi nostaa esiin erilaisia riskejä, kuten materiaalin hävittämistä tai siirtämistä toisaalle. Salassapitopykälän maininta ”vaarantaisi valvonnan...” on epämääräinen käsite, eikä siitä voi vetää johtopäätöksiä, voiko valvonta vaarantua laajemmassa mittakaavassa kuin mainitussa kohteessa. Riski valvonnan vaarantumisesta on selkeästi havaittu ongelma, kun raportit ovat julkisia. Kysymys voi olla myös merkittävämmästä turvallisuusriskistä yhdistettäessä laajoja aineistoja, kuten tarkastusraportit, ja saataessa sitä kautta esille valvonnan puutteita.

Käytännössä raporttien julkisuus luo kulttuurin, joka tarkastuskohteita suunniteltaessa mahdollistaa itsesensuurin ja tietoista tai tiedostamatonta karsintaa tarkastuskohteiden valinnassa, mikä vesittää tarkastuksen työn tarkoitusta. Todella suuri riski on se, ettei merkittävistä puutteista uskalleta seuraamusten pelossa raportoida. Tällöin voi jäädä myös merkittäviä korjattavia kohteita piiloon. Sisäisen tarkastuksen raportointimallin suuntautuminen kohti ympäripyöreitä ilmaisuja johtaa väistämättä niiden laadun heikkenemiseen. Julkisuusolettaman vuoksi suppeat raportit eivät myöskään välttämättä täytä sisäisen tarkastuksen ammattistandardien vaatimuksia. Vaarana liian laajassa julkisuudessa on, että sisäistä tarkastusta ei järjestetä lainkaan, mikä ei tue sisäisen valvonnan kehittymistä.

Kansalaisten etu on, että sisäinen tarkastus saa tehdä työtä rauhassa ja luottamuksellisesti ja tuoda korjattavat toimet johdon tietoon kehittämistoimia varten. Detaljitason tiedot tarkastusraportissa eivät kansalaista palvele, vaan se, että korjattavia asioita havaitaan ja korjataan – ja että organisaatiolla on työrauha toteuttaa korjaukset.

Myös muuttunut turvallisuusympäristö antaa aihetta arvioida uudelleen sisäisen tarkastuksen raporttien julkisuutta. Sisäisen tarkastuksen raportit voivat sisältää tietoja, jotka julkiseksi tullessaan voivat paljastaa erilaisia turvallisuuteen ja valvontaan liittyviä heikkouksia. Median ilman riittäviä taustatietoja esiin nostamat yksityiskohdat voivat siten viime kädessä jopa vaarantaa kansallista turvallisuutta.

#### **Ehdotamme:**

- *Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat, nykyinen lain kohta 24.1§ kohta 15: ”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” tulisi pykälänä selkeyttää koskemaan myös sisäisen tarkastuksen tehtävää tai toimintoa.*

- *Avoimen hallinnon periaatteen toteuttamiseksi sisäisten tarkastajien vuosikertomukset tai vastaavat yhteenvedot voisivat olla julkisia.*

#### **Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista?**

Valvonnan vaarantuminen tai sen tarkoituksen toteutumisen heikentäminen on salassapidon perusteena olennainen sisäisten tarkastajien raporteissa. Lain perusteluissa viitataan tällä hetkellä lähinnä valvontaviranomaisten toteuttamaan valvontaan. Sisäisissä tarkastuksissa arvioidaan mm. kansainvälisen sisäisen valvonnan COSO-viitekehikon, jota on käytetty myös esimerkiksi VM:n arviointi- ja vahvistuslausuman pohjana, avulla valvonnan järjestämistä ja sen toimivuutta sekä raportoidaan valvonnassa havaituista puutteista ja heikkouksista.

Pykälän ”valvonnan vaarantuminen” sanamuoto on nykyisellään epäselvä sisäisen tarkastuksen työn yhteydessä. Valvonnan vaarantuminen voi tapahtua muillakin tavoin, kuin yhden yksityiskohdan esille tuomisena. Usein kyse on kokonaisuudesta, joka voi nostaa esille merkittäviä heikkouksia toisaalla organisaatiossa.

Sisäisen tarkastuksen raportteja voidaan käyttää hyväksi ja siten aiheuttaa vahinkoa ennen kuin puutteet ja heikkoudet on todellisuudessa korjattu ja uudelleen testattu/arvioitu. Esimerkiksi kriittiset tietojärjestelmiin, tietoturvaan, palautumiseen tai häiriöprosesseihin liittyvät tarkastusraportit voivat julkistettuina aiheuttaa vahinkoa. Sisäisen valvonnan puutteiden, joiden korjaaminen on usein kesken, esille tuominen voi edesauttaa väärinkäytöksiä toisaalla. Ajallisesti korjaustoimiin voi mennä pitkäkin aika.

Lain perusteluissa tulisi mainita, että Viranomaisen tarkastus- ja valvontatoimen työrauha ja ”tiedonantajan luottamuksen suoja” koskevat myös sisäisen tarkastuksen työtä ja raportointia.

On hyvä, että perusteluosiossa selkeytetään valmisteluvaiheen ei-julkisuutta. Sisäisen tarkastuksen työn valmisteluvaihe tulisi selkeästi todeta ei-julkiseksi.

#### **Ehdotamme:**

- *Organisaation sisäisen valvonnan turvallinen kehittäminen tulisi olla mahdollista nykyistä laajemmin, ja siinä tulisi huomioida ajallinen ulottuvuus. Yksittäisen tarkkaan rajatun kontrolliheikkouden (esim. tietoturvapuute) salaaminen ei välttämättä riitä, mikäli prosessissa on laajempi valvontakulttuuriin liittyvä ongelma ja kehittämistoimet ovat kesken.*
- Salassapitopykälän sisältöä olisi hyvä selkeyttää seuraavilta osin:
  - *”Viranomaisen tehtäväksi säädetty tarkastus” – tulisi todeta, että tämä tarkoittaa myös sisäisen tarkastuksen tehtäviä. On huomattava, että sisäistä tarkastusta ei ole säädetty velvoittavaksi kuin hyvinvointialueilla.*
  - *Selkeytetään, mitä tarkoitetaan ”muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta”.*
  - *Selkeytetään, mitä tilanteita tarkoittaa ”vaarantaa valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen” ja huomioidaan tämän soveltaminen sisäisen tarkastuksen työhön.*
  - *Asiaan osallinen - tässä yhteydessä on hyvä selkeyttää, mitä tai keitä osapuolia tässä tarkoitetaan tarkastustyön ollessa kyseessä. Asiaan osallisia voi olla useita tahoja.*
  - *Olisi myös hyödyllistä selkeyttää Työryhmän mietinnön s. 94 salassapitopykälän seliteosaa – julkisuutta rajoittavat yleiset ja yksityiset edut ja sitä voivatko ne olla sovellettavissa sisäisen*

*tarkastuksen toimintaan, kuten esimerkiksi viranomaisen tarkastus- ja valvontatoimen tehokkuus ja tiedonantajan luottamuksen suoja.*

*”Momentin 15 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä olisivat ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annetut tiedot kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin tiedot viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaa (HE 30/1998 vp, s. 93-94, HaVM 31/1998 vp, s. 17, HE 13/2009 vp, s. 28–29).”*

**Kohta 3: Oletteko tunnistanee tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?**

Uudessa ilmoittajansuojelulaissa salassapito on suhteellisen ankaraa – vastaavasti uudistettavan julkisuuslain tulisi huomioida sisäisen tarkastuksen työn luottamuksellisuus. Haastateltavien oikeusturvan kannalta on tärkeää turvata ns. ”lähdesuoja”, mikä ei välttämättä toteudu henkilötietojen pois jättämisellä. Tässä mielessä ilmoittajansuojelulain ilmoittaja saa nykyisessä käytännössä parempaa suojaa kuin sisäisen tarkastuksen haastateltava.

Sisäiset tarkastajat joutuvat ajoittain tarkastamaan myös korruptio- ja väärinkäytösepäilyjä, jolloin tarkastukseen osallistuvat (tietoja antavat) saattavat joutua vastatoimien kohteeksi. Ilmoittajansuojelulain perusteella voidaan myös ottaa vastaan vastaavia ilmoituksia väärinkäytösepäilyistä, jolloin ilmoittajan nimi on salassa pidettävä ja hän saa suojelua vastatoimilta. Nämä kaksi tutkintaprosessia ovat periaatteessa samanlaisia, mutta ilmoittajansuojelulain mukainen tiedonantaja on vahvemmin suojattu.

Sisäistä tarkastusta ei ole tunnistettu kuntalaissa, eikä juuri muissakaan julkishallinnon säädöksissä hyvinvointialueita lukuun ottamatta (Hyvinvointialuelaki 51§). Tämä vaikeuttaa ammatin asemoimista suhteessa julkisuuteen. Sisäisen tarkastuksen työ on yksityisellä sektorilla hyvin erilaisessa asemassa julkisuuden suhteen.

#### **Ehdotamme:**

- *Sisäinen tarkastus ja sen asema sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallintotavan keskeisenä varmentajana olisi tunnistettava julkishallintoa koskevassa erityislainsäädännössä, vastaavasti kuten ilmoittajansuojelulaissa on tehty salassapitoperiaatteiden osalta.*

**Nykyisen julkisuuslain 5 § 3. momentin mukaan** sisäisen työskentelyn ja organisaation toiminnan kehittämiseen liittyvät asiakirjat eivät ole lähtökohtaisesti julkisia viranomaisasiakirjoja. Sisäisen työskentelyn asiakirjoja (esim. muistioita ja työpapereita) ei useinkaan allekirjoiteta eikä niitä voida siinä mielessä tulkita valmiiksi asiakirjoiksi. Sisäisissä kokouksissa ja haastatteluissa vapaa mielipiteen ilmaisu ja ajatusten vaihto olisi turvattava määrittelemällä muistiot ei-viranomaisasiakirjoiksi.

#### Ehdotamme:

- *Sisäisen tarkastuksen työpaperit ja allekirjoittamattomat muistiot tulee lähtökohtaisesti määritellä ei-viranomaisasiakirjoiksi.*

#### Yhteenveto

Sisäisen tarkastuksen tehtävissä luottamuksellisuus on olennainen osa työtä ja kansainvälistä ammatillista ohjeistusta. Luottamuksellisuuden tarkoitus on turvata työn laadukas toteuttaminen tukemalla avointa ja rehellistä tiedonsaantia mm. haastatteluissa. Vaikka haastateltavien nimiä ei tuoda raporteissa esille, haastateltava taho voidaan päätellä laajemmasta kontekstista ja kokonaisraportista, ei vain yhdestä lauseesta tai asiasta. Sisäisen tarkastuksen havainnot ovat osa organisaation sisäistä kehittämistä ja useimmiten kehittämistyö vasta alkaa, kun tarkastus on tehty.

Julkisuuslaki asettaa sisäisen tarkastuksen ja haastateltavan hankalaan tilanteeseen. Organisaation sisäisen valvonnan turvallinen kehittäminen tulisi olla mahdollista nykyistä laajemmin, ja siinä tulisi huomioida ajallinen ulottuvuus.

Yksilötasolla on mahdollista joutua seuraamusten kohteeksi, joita voivat olla maalittaminen tai organisaation sisäiset seuraamukset. Kysymys on myös turvallisuuden korostamisesta. Haastateltavien, kuten tarkastuskohteen, oikeusturvan kannalta on tärkeää, että he voivat avoimesti ja luottamuksella kertoa asioita, ilman, että raportin julkistamisen kautta voidaan päätellä tarkastustiedon lähteet. Kyse on siten tarkastuskohteen ja sisäisen tarkastuksen työn turvaamisesta. Jos luottamus tässä menetetään, menetetään tarkastuksista saatavat hyödyt ja kehittämismahdollisuudet, eikä sisäisen valvonnan varmentaminen toteudu.

#### Yleisellä tasolla uudistettavan julkisuuslain salassapitoperusteiden osalta ehdotamme:

- Sisäisen tarkastuksen raportit ovat luottamuksellisia ja lähtökohtaisesti salassa pidettäviä dokumentteja, joita käytetään organisaation toiminnan sisäiseen kehittämiseen ja valvonnan toteutumisen varmentamiseen. Sisäisen valvonnan puutteet ja heikkoudet tulee voida pitää ei-julkisina nykyisessä turvallisuusympäristössä laajemmin ja huomioida sekä tarkastuksen että tarkastuskohteen mahdollisuus tehdä työtä luottamuksellisesti ilman pelkoa julkisuuden tuomista seuraamuksista. Tällä tavoin taataan tarkastusraportoinnin laatu ja riittävä yksityiskohtaisuus, jotta tarkastuskohde voi tehdä korjaavia toimenpiteitä.
- Salassapitopykälän 28§ tulee selkeyttää ja siinä tulee huomioida sisäisen tarkastuksen työn luonne ja edellytykset työn toteuttamiseksi. Lainsäädännön tulisi tukea sisäisen tarkastuksen toimintaedellytyksiä, ei vaikeuttaa niitä.
- Tilintarkastajien raportit palvelevat julkista intressiä. Vastaavasti sisäisen tarkastuksen vuosikertomus tai muu yhteenveto sisäisen tarkastuksen toteuttamasta työstä voisi olla julkinen asiakirja. Tämä palvelisi julkista intressiä samalla turvaten sisäisen tarkastuksen työn luottamuksellisuuden. Tälläkin hetkellä julkisen sektorin sisäisestä valvonnasta tehdään vuosittain sisäisen valvonnan lausuma tai selonteko (nimitys vaihtelee kunta ja valtio -sektoreilla) osana organisaation vuosikertomusta.

**Lisätietoa lausunnostamme antavat:**

**Riikka Koivunen, Sisäiset tarkastajat ry, hallituksen puheenjohtaja**  
[riikka.koivunen@hel.fi](mailto:riikka.koivunen@hel.fi)

**Kaarina Sinersalo, Sisäiset tarkastajat ry, toiminnanjohtaja**  
[kaarina.sinersalo@theiia.fi](mailto:kaarina.sinersalo@theiia.fi)

**Tulemme myös erittäin mielellämme työryhmään kuultaviksi.**