

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?**

Helsingin kaupunki toteaa, että lähtökohtaisesti julkisuusperiaate toteutuu kaupungin toiminnassa asiamukaisesti. Toimenpiteitä julkisuusperiaatteen toteutumisen varmistamiseksi kuvataan myöhemmin lausunnon kohdassa 7.

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

Asiakirjan käsite

Julkisuuslain asiakirjan määritelmä kattaa sekä paperiasiakirjat, mikrofilmit, äänitteet, kuvat, liikkuvan kuvan tallenteet että digitaaliset tiedot. Asiakirjan käsitteen rinnalle olisi kuitenkin syytä nostaa esiin tiedon käsite. Kaikista tiedoista ei enää muodosteta perinteiseen tapaan asiakirjaa, vaan tiedot ovat käytettävissä ja säilyvät muuttumattomina tietojärjestelmässä, ja tulostettavat tiedot valitaan tarpeen mukaan. Tiedot ovat itsenäinen tietokokonaisuus, tietue, jonka voidaan ajatella vastaavan perinteistä asiakirjaa.

Arkistolain määritelmä asiakirjoista ei rajaudu aivan yhtä suppeasti kuin julkisuuslain. Julkisuuslaki ja tiedonhallintalaki ovat sen sijaan keskenään yhteensopivat, eli käytännössä tiedonhallintalain käsite tietoaaineisto tarkoittaa asiakirjaa. Tiedonhallintalain ja julkisuuslain asiakirjan ja tietoaaineiston käsitteet tulisi terminologisesti yhdenmukaistaa. Ongelmia aiheutuu muun muassa siitä, että julkisuuslain 5 §:n rajaus niihin asiakirjoihin, jotka eivät ole viranomaisen asiakirjoja, on liian epätäsmällinen. Muutenkin pykälä kaipaa selkeämpää rajausta. Siirtyminen digitaaliseen tietojen käsittelyyn ja säilyttämiseen edellyttäneen päivitystä asiakirjan käsitteen muodolliseen määrittelyyn. Muotoilu, jossa säädetään ”yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla” kaivannee ajantasaistamista.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa. Viranomaisen hallussa olemisen määritelmää ei ole avattu riittävästi hallituksen esityksessä ja se aiheuttaa ongelmia tilanteissa, joissa asiakirja sijaitsee esimerkiksi urakoitsijan tai muun yhteistyökumppanin järjestelmässä, johon viranomaisella kuitenkin on tosiasiallinen pääsy.

Lisäksi tiedonhallintalain 23 §:n mukaan viranomaisen voi avata vaatimukset täyttävän katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tietovarannon sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. On epävarmaa, miten katseluyhteyden avaamisen mahdollisuus vaikuttaa sen arviointiin, onko asiakirja viranomaisen hallussa. On epäselvää, voiko viranomaisen kieltäytyä tietopyynnöstä sillä perusteella, että asiakirja ei ole sen hallussa, vaikka viranomaisella olisi tosiasiallisesti pääsy asiakirjaan katseluyhteyden avulla, vai tulisiko tällaisessa tilanteessa siirtää tietopyyntö järjestelmää hallinnoivan viranomaisen käsiteltäväksi. Kaiken kaikkiaan julkisuuslaki on laadittu aikakautena, jolloin analogisten aineistojen merkitys oli nykyistä merkittävästi suurempi, eikä se tunnista riittävästi toimintaympäristön digitalisoitumista. Viranomaisen asiakirjan käsitteen ulottuvuudet esimerkiksi sosiaalisen median yhteyksissä eivät ole selviä.

## Tietopyyntöjen yksilöinti ja määräaika

Julkisuuslaki asettaa oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvonnassa vahvistetusti hyvin pitkälle meneviä vaatimuksia toteuttaa ajallisesti ja asiallisesti hyvin rajoittamattomia tietopyyntöjä, jos pyytjä onnistuu edes jollain tavalla yksilöimään, mitä kaikkia tietoja hän pyytää. Helsingin kaupungilla on paljon kokemusta massiivisista tietopyynnöistä, joiden toteuttaminen sitoo merkittävästi hallinnon resursseja.

Julkisuuslain mukainen viranomaisen tekemä asiakirjan antamista koskeva päätös ei ole oikeusvoimainen ja julkisuuslain mukaisen samoja asiakirjoja tai tietoja koskevan pyynnön voi esittää viranomaiselle uudelleen, ja viranomaisen tulee lähtökohtaisesti käsitellä uusikin pyyntö julkisuuslain mukaisesti (OKV/1877/1/2014). Tämä herättää kysymyksiä lainvoimaistumisen ja muutoksenhakuajan merkityksestä tietopyyntöasioissa. Laajoja ja toistuvia tietopyyntöjä on mahdollista tehdä myös viranomaistoiminnan hidastamiseksi ja shikaaninomaisessa tarkoituksessa esimerkiksi tietyn valitusasian tiimoilta. Oikeuden väärinkäytön mahdollisuus tulisi huomioida paremmin lainsäädännössä. Helsingin kaupunki esittää, että viranomaisen voisi kieltäytyä tietojen luovuttamisesta, jos on ilmeistä, että tietopyyntö on esitetty häirintä- tai shikaanitarkoituksessa. Tiedon pyytjä voi saattaa kieltäytymisen viranomaisen ratkaistavaksi ja viime kädessä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Helsingin kaupunki toteaa, että tietopyyntöjen ajalliselle ja asialliselle yksilöinnille pitäisi olla tarkemmat vaatimukset. Lisäksi esimerkiksi tulevaisuuteen kohdistuvat tietopyynnöt tulisi nimenomaisesti estää. Mahdollisuus hyväksyttävästi kohdistaa pyyntö asiakirjaan tai tietoon, jota ei vielä ole olemassa, mutta jonka muodostuttua se tulisi luovuttaa aiemmin tehdyn pyynnön perusteella, olisi suhteeton vaatimus viranomaisen kannalta.

Julkisuuslaki ei tunnista poikkeuksia tietopyynnön yhden kuukauden käsittelymääräaikaan. Lakia myös tulkitaan yhtä ankarasti. Kuitenkin tietosuoja-asetus mahdollistaa määräajan jatkamisen enintään kahdella kuukaudella ottaen huomioon pyyntöjen monimutkaisuus ja määrä. Julkisuuslain mukainen tietopyyntö voi kohdistua samoihin tietoihin, mutta julkisuuslain nojalla viranomaisen ei

ole mahdollista pidentää käsittelymääräaika kuukaudesta edes erittäin laajojen ja monimutkaisten tietopyyntöjen kohdalla. Päätöksentekijöiden virkavastuun näkökulmastakin tämä on kyseenalaista. Helsingin kaupunki korostaa, että julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin vastaamisen määräaika olisi syytä pidentää tietosuoja-asetusta vastaavalla tavalla laajojen ja monimutkaisten tietopyyntöjen kohdalla.

#### Julkiseksi tuleminen

Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan päätös, lausunto ja viranomaisen sopimuspuolena tekemä ratkaisu sekä hallintopäätöksen käsittelyä varten laadittu muisto tai muu valmisteluasiakirja tulee julkiseksi, kun päätös, lausunto tai sopimus on allekirjoitettu. Esimerkiksi sopimukseen liittyvän viranomaisen sisäisen valmisteluaineiston voi kohdan mukaan katsoa tulevan julkiseksi sopimuksen allekirjoittamisesta lukien tai jo sopimusta edeltävästä päätöksestä lukien. Viranomaiselta edellytetty julkisuusmyönteinen tulkinta perustelisi valmisteluaineiston julkiseksi tuloa jo, kun viranomaisen on päättänyt sopimuksesta. Säännöstä olisi syytä selventää, jotta sopimukseen liittyvä valmisteluaineisto tulee julkiseksi vasta kun sopimus on allekirjoitettu, eikä jo siitä päätettäessä.

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

#### Sisäisen työskentelyn asiakirjat

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin tarkoituksena on turvata virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteenvaihdon vapautta. Sisäisen työskentelyn turvaaminen ei kavenna mahdollisuuksia saada tietoja perusteluvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden ratkaisuun vaikuttavista tai sen perusteita koskevista tiedoista. Sisäisen työskentelyn asiakirjoissa ei ole kysymys asiakirjoista, jotka kuvaisivat julkisen vallan käyttämistä, eikä niitä siten voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisinä asiakirjoina. Virkamiesten ja vastaavasti viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittavan ja viranomaisen edustajien välisen kommunikoinnin ja mielipiteenvaihdon vapauden säilyttäminen on välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi. Viranomaisen lukuun toimimisen ja viranomaisen toimeksiantotehtävän suorittamisen määritelmää olisi kuitenkin perusteltua täsmentää. Myös saman hallinnonalan eri viranomaisissa työskentelevien yksittäisten virkamiesten tai viranhaltijoiden keskinäinen viestinvaihto, jota ei ole katsottava viranomaisten väliseksi, tulisi nimenomaisesti sisällyttää sisäisen työskentelyn käsitteen piiriin.

Helsingin kaupunki korostaa, että viranomaisen sisäisen työskentelyn tulee olla turvattu. Laadukkaan ja monipuolisen valmistelun takaamiseksi viranomaisilla tulee olla mahdollisuus epäviralliseen ajatusten vaihtoon myös sähköpostitse ilman julkisuutta. Sähköpostiviestintä on viranomaisten ja virkamiesten välisessä neuvotteluluonteisessa yhteydenpidossa huomattavasti keskeisemmässä asemassa kuin julkisuuslain tullessa voimaan vuonna 1999. Lain tullessa voimaan mielipiteenvaihto tapahtui useimmiten puhelimitse, jolloin keskustelusta ei syntynyt asiakirjaa. Vaikka keskusteluja korvaamaan on tullut sähköposti, josta syntyy kirjallinen asiakirja, olennaista arvioinnissa on turvattavan viestinvaihdon luonne vapaamuotoisena, alustavana ja epävirallisena.

Lisäksi on syytä huomioida, että julkisuuslain 5 §:n 4 momentin säännöksen soveltamisalan liityntä arkistolainsäädäntöön tekee säännöksestä tulkinnanvaraisen ja vaikeuttaa säännöksen soveltamista. Arkistolain 6 §:n mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle tai syntyneet arkistonmuodostajan eli viranomaisen toiminnan yhteydessä. Näin ollen asiakirjat kuuluvat heti saapumisen tai laatimisen jälkeen arkistoon. Lisäksi tiedonhallintalaki on tältä osin ristiriitainen arkistolain kanssa. Tiedonhallintalaki lähtee siitä, että asiakirja eli tietoaaineisto joko hävitetään alkuperäisen käyttötarkoituksen päätyttyä tai arkistoidaan.

#### **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?**

Julkisuuslaki on ollut voimassa jo pitkään, eikä esimerkiksi digitalisaatiosta seuranneita muutoksia ole huomioitu riittävällä tavalla säännöksissä. Julkisuuslaki ei myöskään tunnista sitä, että viranomaisen asiakirjat ovat nykyisin pääosin sähköisessä muodossa ja asiakirjamäärät ovat mittavia.

Julkisuuslain 34 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse tai sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse. Helsingin kaupunki toteaa, että pääsääntöisesti viranomaisen asiakirjat toimitetaan tiedon pyytäjälle sähköpostitse. Maksujen periminen näissä tapauksissa on julkisuuslain 34 §:n 2 momentin nojalla mahdollista vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Viranomaisella on mahdollisuus maksujen perimiseen asiakirjojen luovutuksista lähinnä niissä nykyään poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa tiedot pyydetään luovutettavaksi tulosteena tai kopiona. Sääntely maksujen perimisestä ei näin ollen vastaa nykyistä asiakirjojen pääsääntöistä luovutustapaa. Lisäksi nykyään monet viranomaisen asiakirjat tallennetaan digitaalisille alustoille (esimerkiksi Lupapiste Kauppa, Arska, Karttakori), joiden kautta asiakas voi itse ladata asiakirjat omalle tietokoneelleen. Julkisuuslain 34 § ei sisällä sääntelyä maksujen perimisestä viranomaisen julkisten asiakirjojen luovutuksesta erilaisten digitaalisten alustojen avulla.

Digitalisaation edistymisen johdosta tietopyyntöjen tekeminen on helpottunut siten, että tietopyyntöjä on mahdollista lähettää kerralla massoittain. Erilaiset botit pystyvät tuottamaan samanaikaisesti lukuisia tietopyyntöjä yhdelle viranomaiselle eri henkilöiden tiedoilla. Bottien tuottamiin lukuisiin tietopyyntöihin vastaaminen julkisuuslain mukaisessa määräajassa kuluttaa merkittävässä määrin viranomaisen resursseja. Tiedot pyydetään luovutettavaksi sähköpostitse, jolloin myöskään maksujen periminen tietojen luovutuksista ei ole mahdollista muutoin kuin julkisuuslain 34 §:n 2 momentin mukaisissa poikkeustapauksissa. Botit mahdollistavat julkisuusperiaatteen hyödyntämisen myös shikaaninomaisiin tarkoituksiin. Julkisuuslain sääntely ei ota millään tavalla huomioon erilaisten bottien avulla generoituja massaluonteisia tietopyyntöjä.

Digitalisaatio on lisäksi johtanut siihen, että vastauksia tietopyyntöihin julkaistaan verkkoalustoilla tai sosiaalisen median foorumeilla. Ajoittain näissä julkaisuissa keskustelu kohdistuu tietopyyntöön vastanneeseen työntekijään, eikä vastauksen sisältöön. Helsingin kaupunki pitää erittäin tärkeänä, että julkisuuslain ajantasaisuudessa kiinnitetään huomiota viranomaistoiminnan julkisuuden hyödyntämiseen maalittamisessa ja julkisuuslain muutostarpeisiin maalittamisen vaikeuttamiseksi. Julkisuutta ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien yhteensovittamista on arvioitava huolellisesti, ja erityisesti yksittäisten viranhaltijoiden henkilötietojen luovuttamisen rajoittaminen olisi syytä mahdollistaa.

**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.**

Julkisuuslain 16 § ja 13 §

Helsingin kaupunki toteaa, että julkisuuslain 16 §:n 3 momentti on osoittautunut monilta osin vaikeaselkoiseksi. Laista tai sen esitöistä ei käy riittävällä tavalla ilmi, milloin luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää pyydettyjä henkilötietoja. Lainkohdassa tulisi lisäksi olla selvemmin kirjoitettu auki, mitä henkilötietojen suojaa koskevilla säännöksillä tarkoitetaan ja mitä seikkoja arvioinnissa tulee ottaa huomioon. Pelkästään viittaus EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen on liian laaja ja voi aiheuttaa erilaisia tulkintoja.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin ja 13 §:n 2 momentin suhde tietosuoja-asetuksen mukaiseen henkilötietojen ja rekisterin määritelmään on epäselvä. Sääntely ei huomioi sitä, että viranomaisen asiakirjoihin sisältyy usein tietosuoja-asetuksen määritelmän mukaista henkilötietoa, jonka johdosta suuri osa viranomaisen asiakirjoista sisältyy tietosuoja-asetuksen nojalla ylläpidettyyn rekisteriin.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaisen sääntelyn ei ole katsottu koskevan henkilötietojen luovutusta yksityisiin ja henkilökohtaisiin tarkoituksiin, koska henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä ei sovelleta henkilökohtaisia tarkoituksia varten toteutettuun käsittelyyn. Julkisuuslaista tai sen esitöistä ei kuitenkaan käy riittävällä tavalla ilmi, mitä tarkoitetaan yksityisellä ja henkilökohtaisella käytöllä. Tietosuojavaletuutettu on 27.7.2010 julkaissut ohjeen henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä. Ohjeessa pyritään selvittämään tilanteita, joissa henkilötietoja pyydetään henkilökohtaisia tai siihen verrattavissa olevia tavanomaisia yksityisiä tarkoituksia varten. Tietosuojavaletuutetun ohjeistuksesta huolimatta määritelmä on aiheuttanut epäselvyyttä. On myös huomioitava, että tietosuojavaletuutetun ohjeistuksessa todetulla tavalla sen tietosuoja-asetuksen mukaisuutta ei ole arvioitu. Tästä syystä Helsingin kaupunki katsoo, että asiasta olisi syytä säätää tarkemmin lain tasolla ja samalla arvioida, miten tietosuoja-asetus vaikuttaa tietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä tavanomaisia yksityisiä ja henkilökohtaisia käyttötarkoituksia varten.

Tietosuoja-asetuksen ja julkisuuslain yhteensovittaminen

Julkisuuslain 12 §:n mukainen oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukainen rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin edellyttävät yhteensovittamista. Tiedon pyytäjät eivät useinkaan tunnista julkisuuslain ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen eroja. Huolimatta siitä, että viranomaisen ohjeistaisikin asiasta, asiakkaat eivät aina kykene arvioimaan, kumman lain perusteella tietoja kannattaa pyytää. Käytännössä tietosuoja-asetuksen ja julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt kohdistuvat samoihin tietoihin, mutta käsittelyaika ja muutoksenhaku niissä on erilainen, mikäli viranomaisen kieltäytyy luovuttamasta pyydettyjä tietoja.

Julkisuuslain mukaan tietopyyntöön tulee vastata pääsääntöisesti kahden viikon kuluessa, kun taas tietosuoja-asetuksen mukaisesti tietopyynnön käsittelyaika on pääsääntöisesti kuukausi. Tietosuoja-

asetuksen nojalla annetusta päätöksestä rekisteröidyllä on mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen ja lisäksi tehdä ilmoitus tietosuojavaltuutetun toimistoon. Julkisuuslain nojalla annetusta päätöksestä on oikeus valittaa hallinto-oikeuteen.

Säädösten erilaiset käsittelyajat ja muutoksenhakekeinot saattavat asettaa henkilöt eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, kumman lain perusteella henkilö pyytää itseään koskevia tietoja. Esimerkiksi muutoksenhaku hallinto-oikeuteen maksaa oikeudenkäyntimaksun verran, kun taas ilmoitus tietosuojavaltuutetun toimistoon on ilmainen. Säädösten yhdenmukaistaminen julkisuuslakia muuttamalla toisi selkeyttä omien tietojen pyytämiseen niin kansalaisten kuin viranomaistenkin näkökulmasta. Omia tietoja koskevista tietopyynnöistä ei useinkaan käy ilmi, kumman lain perusteella tietoja pyydetään, jolloin viranomaisen on hallintolain nojalla selvitettävä asia.

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

Lapsen vanhemman tiedonsaantioikeudessa on havaittu mahdollinen epäkohta tilanteessa, jossa vanhempi ei ole huoltaja ja hän pyytää asianosaisena lasta koskevia tietoja. Mikäli lapsen huoltaja katsoo, että pyydettyjä tietoja ei tulisi antaa julkisuuslain 11.2 §:n 1 kohdan perusteella, koska tiedon antaminen olisi vastoin lapsen etua, viranomaisen on tehtävä asiassa päätös. Jos tiedot on päätöksen mukaan annettava tietoa pyytävän asianosaisuuden perusteella, ja koska ei ole osoitettu riittävää selvitystä siitä, että tiedon antaminen olisi vastoin lapsen etua, päätöksen täytäntöönpanoa on lykättävä, kunnes se on lainvoimainen. Täytäntöönpanon lykkäys perustuu siihen, että huoltajan oikeus hakea päätökseen muutosta valittamalla kävisi merkityksettömäksi, jos tiedot annettaisiin heti. Eduskunnan oikeusasiamies on esittänyt käsityksensä, että pyydettyjen tietojen luovuttaminen ennen päätöksen lainvoimaisuutta voi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisesti (EOA 14.8.2008; dnro 23167/4/06). Tilanne johtaa siihen, että mikäli päätökseen on haettu muutosta, tiedot voidaan luovuttaa asianosaiselle vasta pitkän ajan kuluttua päätöksen tultua lainvoimaiseksi, mikä on kohtuutonta tietoa pyytäneen kannalta, eikä edistä julkisuusperiaatteen toteuttamista.

Muilta osin Helsingin kaupunki ei ole havainnut tiedon pyytäjien oikeusturvaan liittyviä epäkohtia. Noudatettaviin menettelysäännöksiin liittyviä epäkohtia on kuvattu muissa lausunnon kohdissa.

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

Julkisuusperiaatteen mukaisesti kaikessa Helsingin kaupungin toiminnassa on lähtökohtana avoimuuden periaate ja aktiivinen viestintä. Kuntalain edellyttämällä tavalla kaupunki viestii järjestämistään palveluista, taloudesta, valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Päätökset annetaan tiedoksi kunnan jäsenille kuntalain 140 §:n edellyttämällä tavalla.

Tiedonohjaussuunnittelulla toteutetaan hyvän tiedonhallinnan vaatimuksia. Tietojen julkisuusarvo, henkilötietoluonne ja tarvittaessa salassapidon perusteena olevat lainkohdat on mahdollisimman pitkälle määritelty ennakkoon tiedonohjaussuunnitelmassa. Helsingin kaupungin tiedonohjaussuunnitelmaa ylläpidetään, hallitaan ja laaditaan tiedonohjausjärjestelmässä. Hyväksytyjen tiedonohjaussuunnitelman kuvausten sisältö on avoimesti kaikkien käytettävissä.

Henkilöstön osaaminen varmistetaan koulutuksilla ja sisäisillä ohjeistuksilla. Koko kaupungin henkilöstölle on laadittu ohje julkisuudesta ja salassapidosta kunnan hallinnossa. Ohjeessa kerrotaan julkisuusperiaatteen toteuttamisesta ja siitä, miten viranomaisten tulee menetellä tietopyyntöjä käsitellessään. Lisäksi ohjeessa on omat osionsa kunnan tiedottamisesta. Tämä lisäksi kaupungin eri

toimialoilla on useita julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyviä ohjeita ja sisäisiä koulutusmateriaaleja. Kaupunginkansliassa ja toimialoilla juridinen tuki avustaa työntekijöitä esimerkiksi tietopyyntöihin ja julkisuuslain tulkintaan liittyvissä kysymyksissä ja järjestää tarvittaessa henkilöstölle koulutuksia aiheeseen liittyen. Lisäksi valmisteilla on päätösvalmistelijoille kohdennettu videokoulutus tietosuoja- ja julkisuuslainsäädäntöön liittyen.

Helsingin kaupunki edistää julkisuusperiaatteen toteuttamista myös verkkosivuilla julkaistavilla ohjeistuksilla. Kaupungin verkkosivuilla on julkaistu ohjeet tietopyynnön tekemiseksi erilaisissa tilanteissa. Tietopyynnön tekemistä on pyritty helpottamaan Helsingin kaupungin sähköisen asiointin kanavalle luoduilla tietopyyntölomakkeilla. Lomakkeita käyttämällä asiakkaan on helppo kohdistaa pyyntönsä suoraan haluamalleen toimialalle. Lomakkeet myös ohjaavat tietopyynnön esittäjää ilmoittamaan esimerkiksi selvityksen henkilötietojen suojaamisesta silloin, kun julkisuuslain 13 §:n 2 momentti tulee sovellettavaksi.

Kaupungin verkkosivuilla on julkaistu lisäksi asiakirjajulkisuuskuvaus kaupungin hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä tiedonhallintalain mukaisesti. Kuvaus on tehty asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi ja se on yksi tavoista avustaa kansalaista kohdistamaan tietopyyntönsä oikein.

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

Helsingin kaupunki ohjeistaa ja kehittää jatkuvasti työntekijöidensä osaamista julkisuuslain soveltamisessa. Edellä tässä lausunnossa on tuotu esiin julkisuuslain tulkintaepävarmuuksiin ja esimerkiksi massiivisten tietopyyntöjen käsittelyyn liittyviä haasteita, jotka asettavat paljon vaatimuksia lain soveltamista koskevalle osaamiselle. Edellä kohdassa 5 kuvatulla tavalla julkisuuslain ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen muodostama kokonaisuus edellyttää syvällistä osaamista, ja sääntelyn eroavaisuudet aiheuttavat ymmärrettävästi sekaannuksen vaaraa tiedon pyytäjien lisäksi pyyntöjä käsitteleville valmistelijoille.

Tulkintahaasteita ja kysymyksiä julkisuuslain määräaika sääntelyn soveltumisesta voi syntyä myös tilanteissa, joissa valmistelijan tulisi pystyä arvioimaan, onko kyseessä julkisuuslain mukainen tietopyyntö vai muu hallintolain mukainen tiedustelu. Lisäksi asiakirjan salassapitovelvollisuuteen liittyvien 17 §:n mukaisten vahinkoedellytyslausekkeettoman, julkisuusolettamaan perustuvan tai salassapito-olettamaan perustuvien salassapitosäännösten käytännön soveltaminen edellyttää usein juridista osaamista.

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

1) Julkisuuslain ajantasaistamisen lisäksi sen soveltamiseen keskeisesti liittyvien eri säädösten keskinäistä koordinaatiota tulee parantaa. Julkisuuslain ja tietosuojaa koskevan sääntelyn yhteensovittamisen lisäksi muun muassa tiedonhallintalain, arkistolainsäädännön sekä sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön tulisi muodostaa julkisuus- ja tietosuoja sääntelyn kanssa koherentti kokonaisuus, jossa käsitteitä ja termejä käytetään samalla tavalla, ja jossa menettelytavat ja oikeussuojakeinot ovat mahdollisimman yhtenäisiä.

Julkisuuslain ja tietosuoja-asetuksen yhteensovittaminen on olennaista, sillä tällä hetkellä asiakkaat voivat pyytää viranomaiselta omia tietojaan kummankin lain nojalla. Tietosuoja-asetuksessa ja julkisuuslaissa on eri määräajat tietojen luovutukselle ja myös eri valituskanavat niissä tilanteissa, kun viranomaisen kieltäytyy luovuttamasta pyydettyjä tietoja. Tämä asettaa tietopyynnön esittäjät

eriarvoiseen asemaan sen perusteella, kumman lain nojalla tietopyyntö on esitetty. Viranomaisen ohjeistuksesta huolimatta asiakkaiden on usein vaikea hahmottaa, kumman lain nojalla tietoja kannattaa pyytää. Samoihin tietoihin kohdistuva tietopyyntö saatetaan esittää kummankin lain nojalla, joka tarpeettomasti kuluttaa viranomaisen resursseja. Toisaalta usein tietopyynnöistä ei käy ilmi, kumman lain nojalla tietoja on pyydetty, jolloin viranomaisen on hallintolain nojalla selvítettävä asiaa. Tämä saattaa asiakkaan näkökulmasta tarpeettomasti pidentää tietopyyntöön vastaamista.

2) Tietopyyntöjen ajalliselle ja asialliselle yksilöinnille pitäisi olla tarkemmat vaatimukset. Lisäksi esimerkiksi tulevaisuuteen kohdistuvat tietopyynnot tulisi nimenomaisesti estää. Mahdollisuus hyväksyttävästi kohdistaa pyyntö asiakirjaan tai tietoon, jota ei vielä ole olemassa, mutta jonka muodostuttua se tulisi luovuttaa aiemmin tehdyn pyynnön perusteella, olisi suhteeton vaatimus viranomaisen kannalta. Julkisuuslaki ei tunnista poikkeuksia yhden kuukauden käsittelymääräaikaan. Kuitenkin tietosuoja-asetus mahdollistaa määräajan jatkamisen enintään kahdella kuukaudella ottaen huomioon pyyntöjen monimutkaisuus ja määrä. Julkisuuslain mukainen tietopyyntö voi kohdistua samoihin tietoihin, mutta julkisuuslain nojalla viranomaisen ei ole mahdollista pidentää käsittelymääräaika kuukaudesta edes erittäin laajojen ja monimutkaisten tietopyyntöjen kohdalla. Päätöksentekijöiden virkavastuun näkökulmastakin tämä on kyseenalaista. Helsingin kaupunki korostaa, että julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin vastaamisen määräaika olisi syytä pidentää tietosuoja-asetusta vastaavalla tavalla laajojen ja monimutkaisten tietopyyntöjen kohdalla.

3) Viranomaisen sisäisen työskentelyn turvaaminen tulee varmistaa entistä tehokkaammin. Edellä lausunnon kohdassa 3 tarkemmin kuvatulla tavalla laadukkaan ja monipuolisen valmistelun takaamiseksi viranomaisilla tulee olla mahdollisuus epäviralliseen ajatusten vaihtoon myös sähköpostitse ilman julkisuutta.

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

Tulkinnanvaraisuuden vähentäminen

Julkisuuslaki on hallinnon yleislaki, jonka tulisi olla riittävän ymmärrettävä kaikille viranomaisissa työskenteleville. Julkisuuslain tulkinnanvaraisuutta on syytä vähentää tarkkarajaisilla määrittelyillä. Lainvalmistelussa tulisi mahdollisimman pitkälle välttää epätäsmällisiä ilmaisuja, kuten ”olla ilmeistä, että” ja ”ilman painavaa syytä”. Helsingin kaupunki tunnistaa, että joissain tilanteissa laissa on jätettävä liikkumavaraa kuvatun kaltaisille ilmaisuille, mutta tällöin lain esitöissä olisi mahdollisimman tarkasti kuvattava, millaisia tilanteita lainsäätäjät on tarkoittanut. Voimassa olevan julkisuuslain esitöistä on ajoittain haastavaa saada selville lainsäätäjän tahtotilaa.

Asian saattaminen viranomaisen ratkaistavaksi

Jos pyydetyn tiedon antamisesta kieltäydytään, tiedon pyytäjälle on annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Sen lisäksi julkisuuslain 14.3 §:n 3 kohdan mukaan virkamiehen on tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Helsingin kaupunki pitää riittävänä tiedon pyytäjän kannalta, että toinen näistä toteutuu, eli vaihtoehtoisesti tiedon pyytäjälle ilmoitetaan, että asia



voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi tai häneltä tiedustellaan, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Eid Terttu  
Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia