

Oikeusministeriö
Lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen

STM:n lausunto viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemuksista julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen

Lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen vahvisti sähköpostitse, että sosiaali- ja terveysministeriö voi vastata lausuntopyynnössänne (VN/27452/2020) esittämiinne kysymyksiin vielä 17.5.2021 alkavalla viikolla.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua lausuntopyynnössä esitetyistä kysymyksistä ja toteaa vastauksenaan kysymyksiin seuraavaa:

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

Julkisuusperiaate toteutuu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ministeriön näkemyksen mukaan pääosin hyvin.

Sosiaali- ja terveysministeriön alaisten viranomaisten näkemykset julkisuusperiaatteen toteutumisesta kuitenkin vaihtelevat. Julkisuusperiaate toteutuu pääasiassa hyvin muun muassa Valvirassa, THL:ssä, Fimeassa ja Valvirassa voimassaolevan lainsäädännön puitteissa.

Sen sijaan valvontaviranomaisilta saadun tiedon mukaan julkisuusperiaate ei kuitenkaan aina toteudu asianmukaisella tavalla. Viranomaiset ja virkamiehet eivät aina osaa noudattaa julkisuuslain menettelytapasäännöksiä ja määräaikoja. Lisäksi esimerkiksi oikeuskäytännössä asiakirjajulkisuutta koskevat valitukset menestyvät keskimäärin paremmin kuin muiden asiaryhmien valitukset. Tämä voitaneen nähdä osoituksena siitä, että julkisuuslaki ei edelleenkään ole kovin hyvin tunnettu ja sen yksittäisiin säännöksiin liittyy tulkintaongelmia.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen esteenä voivat olla myös useat julkisuuslainsäädäntöön sisältyvät poikkeukset sekä se, että joissain tapauksissa julkisuuslain sijasta sovelletaankin erityislainsäädännön salassapitosäännöksiä.

Ministeriö katsoo, että yksi julkisuuslain keskeisimmistä haasteista kohdistuu tällä hetkellä julkisuuslain yhteensovittamiseen henkilötietojen suojaan koskevan sääntelyn (EU:n yleinen tietosuoja-asetus, tietosuojalaki) kanssa ja pitää sitä yhtenä kiireisimmistä muutostarpeista. Erityisesti haasteita liittyy siihen, miten henkilötietojen suoja vaikuttaa viranomaisen asiakirjojen julkisuuteen ja tiedon saatavuuteen.

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 yleensä kielteisempiä seurauksia salassa pidettävän tiedon paljastamisesta kuin julkisen tiedon salaamisesta. Tämä voi johtaa osaltaan siihen, että julkisuusperiaate ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, koska

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

29 516 001
35 829 516 001

295 163 415
358 295 163 415

kirjaamo@stm.fi
stm.fi

rangaistussäännökset ovat omiaan ohjaamaan salassapitoperusteiden laajaan tulkintaan. Tämä on näin vaikka julkisen asiakirjan tulkitseminen salassa pidettäväksi on samalla tavalla laitonta kuin salassa pidettävän asiakirjan tulkitseminen julkiseksi

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

Julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen liittyviä haasteita on sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan muun muassa asiakirjan käsitettä koskevissa ja asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohtaan liittyvissä säännöksissä. Viranomaisen asiakirjan määritelmä ei kaikissa tapauksissa ole yksiselitteinen. Julkisuuslakia aletaan soveltaa viranomaisen asiakirjoihin sen jälkeen, kun asiakirja on tullut julkiseksi. Julkiseksi tulemisen jälkeen asiakirja on julkisuuslain piirissä ja sen sisältämä tieto on tällöin julkista ja kaikkien saatavilla. Tavallisesti asiakirja tulee julkiseksi, kun se saapuu viranomaiselle. Vaihtoehtoisesti asiakirja voi tulla julkiseksi, kun siihen liittyvästä asiasta on tehty päätös tai kun asiakirja valmistuu käyttötarkoitukseensa viranomaisessa.

Julkisuuslain sääntelyn lähtökohtana on korostuneesti ollut viranomaisen asiakirja ja laissa on käytetty muun muassa termejä ”julkinen asiakirja” ja ”salassa pidettävä asiakirja”.

Julkisuuslain mukaisia asiakirjoja ovat viranomaisen asiakirjat tallennustavasta riippumatta. Kuitenkin esimerkiksi valmistelemaa keskustelua käydään hyvin erilaisilla digitaalisilla alustoilla ja välillä on hyvin hankalaa mieltää tällaista keskustelua julkisuuslain tarkoittamaksi viranomaisen asiakirjaksi. Lain 16 §:n mukaiset asiakirjan antamistavat eivät huomioi nykyteknologiaa. Julkisuuslakia soveltavat muutkin kuin lakimiehet, joten käytettävän termistön tulisi olla mahdollisimman selkeää.

Julkisuusperiaatteen kannalta keskeisintä on kuitenkin asiakirjojen sisältämä tieto. Julkisuuslaissa on tosin esimerkiksi yksiselitteisesti säädetty muun muassa siitä, että asiakirjan julkisesta osasta on annettava tieto. Sääntely voisi vielä selkeämmin tuoda esiin sen, että tietoja ei kategorisoida julkisiksi tai salaisiksi ”asiakirjoittain”, vaan tiedon sisällön perusteella.

Esimerkiksi Valviraan tulee paljon terveydenhuollon kanteluita, joissa potilas on kuollut ja joita saattavat vireille kuolleen potilaan omaiset. Heille on ollut epäselvää, ovatko omaiset kanteluasiassa julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla asianosaisia, ja onko heillä näin ollen oikeus saada Valviralta asiakirjoja, jotka koskevat kuolleen henkilön salassa pidettäviä potilastietoja.

Virkasähköpostien asemaa tulisi selkeyttää. Mielestämme on tulkinnanvaraista, milloin kyse on julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettusta viestistä, ja miltä osin julkisuuslain alaan tulevasta asiakirjasta. Julkisuudessa olevien esimerkkien mukaan vaikuttaisi siltä, että erilainen viestienvaihto rinnastetaan laajasti julkiseksi asiakirjaksi laillisuusvalvonnassa. Kuitenkin kyse voi olla enemmän esimerkiksi virkamiesten välisestä viestinvaihdosta, ja hyvin laaja tulkinta näiden viestien julkisuudesta voi pahimmillaan halvaannuttaa käytännön virkatoimintaa, jos vaikeista asioista ei voida keskustella avoimesti. Tällainen keskustelu usein rinnastuu ennemmin suulliseen keskusteluun tai puheluun, mutta sähköpostissa ollessaan voikin muuttua asiakirjaksi. Lisäksi, jos vastaava viesti on tehty pikaviestimessä, se katoaa usein saman päivän aikana, kun sähköpostissa se tallentuu. Lisäksi tällaisten viestien luovutettavuus vaikuttaa olevan sattumanvaraista eikä johdonmukaista erityisesti suhteessa siihen, onko lähettäjä tai vastaanottaja poistanut viestin tai ei – ja jos näitä viestejä ei saa poistaa, kuuluuko ne siis arkistoida ja mihin – ja esimerkiksi suhteessa siihen, että esim. virkasuhteen päättymisen myötä jokin sähköpostitili poistetaan, katoavat viestitkin, kun taas vastaava viesti voi olla virassa olevan tilillä vielä tallessa.

Julkiseksi tulemisen ajankohtaan liittyy myös haasteita, kuten esimerkiksi sisäisten ja hallinnonalat ylittävien asiakirjojen osalta. Lain 7 §:n kirjauksia tulisi selkiyttää niiden tilanteiden osalta, kun eri toimijat toimittavat viranomaiselle kommentoitavaksi luonnosasiakirjoja. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että asioiden valmistelun yhteydessä käytävä tiedonvaihto ja valmisteluasiakirjojen kommentointi on turvattava.

Lain vaatimalla tavalla yksilöity, mutta suureen asiakirjamäärään kohdistuva tietopyyntö voi käytännössä olla viranomaisen kannalta lamaannuttavan työläs eikä viranomaisella ole julkisuuslain perusteella mahdollisuutta kieltäytyä luovuttamasta pyydettyjä asiakirjoja pyynnön työläyden perusteella. Julkisuuslain 34 § ei myöskään mahdollistane maksun perimistä tilanteessa, jossa pelkästään tietopyynnön laajuus aiheuttaa paljon työtä, vaikka kyse on

sinänsä julkisista ja helposti löydettävistä asiakirjoista, jotka annetaan nähtäväksi tai toimitetaan sähköpostilla.

Lisäksi julkisuuslain kohdat, jossa viitataan arkistolakiin ovat uudistamisen tarpeessa. Arkistolaki on vuodelta 1994 ja toimintaympäristö muuttunut ja arkistolainsäädäntö uudistamisen tarpeessa.

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

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin sääntely asiakirjan ja "ei asiakirjan", on tulkinnanvarainen, sääntelyä on tältä osin selkeytettävä - viittaus arkistolainsäädäntöön on myös tulkinnanvarainen: ongelmia tulee erityisesti, kun viranomaiset käyvät keskenään tai viranomaisen sisällä sähköpostikeskusteluja. Myös virkamiesten välisten sähköpostien julkisuudesta tulisi säännellä tarkemmin.

Julkisuuslain 12 §:n mukainen oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta on jossain määrin päällekkäinen yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaisen rekisteröidyn oikeuden saada pääsy tietoihin kanssa (tarkastusoikeus). Julkisuuslain 12 §:ää ei jostain syystä ollut mahdollista muuttaa ns. Tatti-työryhmän työn yhteydessä.

Julkisuuslain 13.1 §:n 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.

Julkisuuslain 14.4 §:n 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 arkipäivä edeltävänä iltana. Esimerkiksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen määräaika pyyntöihin vastaamiseksi on 1 kuukausi ja perustelluissa tapauksissa pyyntö tulee toteuttaa 3 kuukauden kuluessa.

Asiakirjapyynnön voi lain mukaan tehdä nimettömänä. Jos asiakirjojen antamisesta kieltäydytään ja tietoja pyytänyt haluaa saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, niin on tällä hetkellä epäselvää, kenelle valituskelpoinen päätös osoitetaan, jos pyyntö on tehty nimettömänä ja kenellä on siten hallintoprosessilain 7 §:n nojalla oikeus valittaa päätöksestä.

Julkisuuslain 24.1 § 17 kohdan liikesalaisuuden käsite julkisuuslaissa on osin tulkinnanvarainen. Liikesalaisuuden paljastaminen, voi aiheuttaa merkittävää taloudellista vahinkoa elinkeinotoiminnalle ja mainehaittaa. Tämä voi osaltaan johtaa siihen, että varmuuden vuoksi ja tiukemmin tulkitaan asiakirjan sisältämä tieto liikesalaisuudeksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 27-kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetyille tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta. Säännöksen sanamuoto jättää hyvin avoimeksi sen, mitä tietoja se koskee. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnanalan kuuluvassa Terveiden ja hyvinvoinninvoimien laitoksessa säännöksen on katsottu estävän kommentoimasta edes sitä, onko joku henkilö mielentilatutkimuksessa tai onko tutkimus esimerkiksi jo päättynyt. Epäselvää on, tulisiko Terveiden ja hyvinvoinninvoimien laitokselta 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 syytetyille tehdyt mielentilatutkimukset, kun nykyisen oikeudenkäymiskaaren nojalla mielentilatutkimus voidaan tehdä myös rikoksesta epäillylle. Lisäksi sanamuodossa tulisi huomioida mielentilatutkimuksen yhteydessä tehtävät vaarallisuusarviot.

Julkisuuslain 27 § ja 28 §:ssa viitataan tieteelliseen tutkimukseen, joka on peruste laajempaan tietojensaantioikeuteen. Näissä tilanteissa viranomainen joutuu harkitsemaan, mikä katsotaan tieteelliseksi tutkimukseksi. Käytännössä on epäselvää, miten pitäisi osoittaa, että kyse on tieteellisestä tutkimuksesta. On todennäköistä, että tieteellisen tutkimuksen käsitettä tulkitaan hyvin eri tavoin eri organisaatioissa.

4. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutokset toimintaympäristössä aiheuttaneet haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat lain soveltamiseen?

Lisää tulisi saada selvyttä salassapitosäännöksissä siitä, miten se, että asiakirjan lähettäjä on itse saattanut tiedon julkiseksi internetissä (tai lehdistössä), vaikuttaa asiakirjan salassapitoon. Sosiaali- ja terveysministeriössä aina välillä tulee esiin tapauksia, jossa yksityishenkilö on lähettänyt asiakirjan kirjaamoon, jossa hän esimerkiksi kertoo omasta terveydentilastaan/toimii esim.

kokemusasiantuntijana, ja asiakirjan tarkoitus on olla lausunto tai muu kannanotto johonkin lakihankkeeseen. Joskus suoraan asiakirjasta selviää, että se on esimerkiksi kopio henkilön omasta blogista, tai jos henkilön nimen googlettaa, tulee esiin sama asiakirja tai esimerkiksi tieto siitä, että henkilö kertoo avoimesti samoista asioista. Kuitenkaan julkisuuslain 24 §, tässä tapauksessa 1 momentin 25 kohta, säättää että terveystilaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä, käsittääkseni ilman poikkeuksia. Jos sitten tulee julkisuuslain mukainen tietopyyntö esim. jonkin lakihankkeen lausunnoista, on hankalia tulkintatilanteita siitä, voiko tällaisen asiakirjan luovuttaa vai ei.

Lisäksi digitalisaatioon liittyy se, että usein jostain lainsäädäntöhankkeesta on paljonkin materiaalia tallessa yksittäisen virkamiehen koneella tai joissain tapauksissa sähköisessä työtilassa. Joskus tulee tietopyyntöjä, jossa pyydetään ”kaikkea” hankkeeseen liittyviä asiakirjoja. Jos hanke on jo arkistoitua, voidaan olla tilanteessa, että sosiaali- ja terveysministeriön arkistointiohjeiden mukaan esimerkiksi hankkeen kokouskutsut eivät kuulu arkistoitaviin materiaaleihin, ja eivät siten ole osa (nykyisin sähköistä) arkistoa, mutta ne voivat kuitenkin olla vastuuvirkamiehellä tallessa. Vaikka tällaisten asiakirjojen luovutus ei tietenkään ole yleensä mikään ongelma, olisi tärkeää, että on selvää, mitkä asiakirjat tulee luovuttaa, jotta toimii lain mukaisesti. Jos velvoite koskee myös arkiston ulkopuolisia asiakirjoja, on tässäkin kyse lähinnä sattumasta, ovatko arkiston ulkopuoliset asiakirjat jonkun virkamiehen hallussa vai eivät.

Julkisuuslain 16 § 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Julkisuuslain 16 § 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Tämä tarkoittaa käytännössä, että myös henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin olisi mahdollista tulla tutustumaan paikan päällä, vaikka 16 § 3 momentissa mainitut vaatimukset eivät täyttyisi. Teknologian kehittyessä melkein jokaisella on mahdollisuus ottaa kuvia ja tallenteita tutustuessaan asiakirjoihin ja tietoihin paikan päällä. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua lainsäädännön tasolla tarkentaa miten tähän tulisi suhtautua ja mahdollisesti kieltää kuvien ottaminen ja tallenteiden tekeminen.

Toisinkuin voimassaolevan julkisuuslain säätämisen aikaan, lain 14 §:n menettelysäännöksiin sisältyvä määräaika tuottaa nyky maailmassa haasteita. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota laajoihin tietopyyntöihin vastaamisen tuomiin resurssi- ja aikatauluhaasteisiin. Tiedon suuren massan lisäksi pyyntöjen yhteydessä viranomaisen pitää arvioida mm. tietojen salassa pidettävyyttä, henkilötietojen suoja koskevia vaatimuksia ja kontaktoida asianosaisia ministeriön ulkopuolisia tahoja lisätietopyyntöjen avulla tarpeen mukaan. Siten ministeriö katsoo, että julkisuuslain mukaista määräaikaa vastausten antamiselle tulisi arvioida uudelleen uudistuksen jatkotyössä ja yhtenäistää se tietosuoja-asetuksen määräaikaajan kanssa.

Henkilötietojen osalta digitalisaatiosta ja toisaalta muuttuneista toimintavoista myös seuraa, että yksityiset henkilöt voivat saattaa käytännössä rajattoman vastaanottajajoukon saataville julkisuuslain nojalla saamiaan henkilötietoja.

Digitalisaatiosta myös seuraa, että asiakirjapyyntöjen tekeminen ja tietojen etsiminen julkisista rekistereistä on mahdollista myös Suomen ulkopuolella. Olisikin tärkeää arvioida asian merkitystä ja vaikutuksia perusteellisesti.

Henkilötietojen yhdisteleminen eri lähteistä on henkilötietojen käsittelyä, joka edellyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artikloiden mukaista käsittelyn oikeusperustetta.

Valtion hallinnossa käytössä olevilla työvälineillä julkisuuslain vaatimien salassapitomerkitöjen tekeminen sähköisiin asiakirjoihin siten, että ne täyttävät asiakirjojen saavutettavuutta koskevat vaatimukset, on vaikeaa, ellei peräti mahdotonta.

5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulkL 16.3 §) säännösten tulkitsemiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

Julkisuusperiaate ja tietosuojalainsäädäntö säätelevät pääosin eri asioita. Kun tietosuoja-asetukseen tuloon valmistauduttiin, tehtiin linjaus, ettei julkisuuslakia lähdetty siinä yhteydessä avaamaan, vaan pohdittiin, että tehdään tarvittavat päivitykset myöhemmin. Ilmeisesti nyt on sitten koittanut se hetki, jolloin valmistellaan päivitykset?

Viranomaisilla on kuitenkin käytännön työssään hankaluuksia tulkita ja ymmärtää julkisuuslain ja tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain keskinäistä suhdetta. Tietosuoja-asetuksen ja -lain koetaan tietyissä tilanteissa estävän julkisuusperiaatteen noudattamisen. Viranomaiset ovat esimerkiksi saattaneet sekoittaa yksittäisen tiedon luovuttamisen ja tietojen massaluovutukset keskenään.

Julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien säännösten tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon yhteiskunnan digitalisoituminen ja sähköisten teknologioiden kehittyminen. Käytännössä arvioitavaksi tulisi mm., että onko henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamista nyky-yhteiskunnassa enää tarpeen perustaa erilaisiin henkilötietojen tiedonluovutus -tai antamistapoihin (vrt. 16 § 1 mom. ja 16 §:n 3 mom. luovutusrajoitus). Henkilötietojen sähköisen luovuttamisen edistäminen henkilötietojen suojaa huomioiden tehostaisi julkisuusperiaatteen toteutumista. Edellä todettu on aiemmin nostettu esille jo ”EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyö-ryhmän eli ns. TATTI-työryhmän mietinnössä 35/2017 (ks. sen liite 4)”.

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.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on esiintynyt joitakin epäselviä tilanteita, joissa tietopyyntö on liittynyt sekä tietosuoja-asetuksen mukaiseen menettelyyn että julkisuuslakiin. Nämä epäselvyydet olisi tärkeää pyrkiä ratkaisemaan. Pitäisi pyrkiä siihen, että menettely olisi mahdollisimman yhtenäinen henkilötietojen tarkastuspyynnön kanssa niiltä osin kuin se on mahdollista.

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

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 tietopyynnot 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 annettua päätöksestä rekisteröidyllä on mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen ja lisäksi tehdä ilmoitus tietosuojavaikuttetun toimistoon. Julkisuuslain nojalla annettua päätöksestä on oikeus valittaa hallinto-oikeuteen.

Säädösten erilaiset käsittelyajat ja muutoksenhakukeinot 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 tietosuojavaikuttetun toimistoon on ilmainen. Säädösten yhdenmukaistaminen julkisuuslakia muuttamalla toisi selkeyttä omien tietojen pyytämiseen niin kansalaisten kuin viranomaistenkin näkökulmasta. Omia tietoja koskevasta tietopyynnöstä 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?

Keskeinen julkisuulakia koskeva havainto on, että julkisuuslain menettelysääntöjä ei aina tunneta tai noudateta.

Muun muassa Valvira on todennut, että ylimpien laillisuusvalvojen vakiintunut tulkintakäytäntö on, että pyydettyä viranomaiselta tietoa tai asiakirjaa, jota viranomaisella ei ole, viranomaisen on annettava tietopyynnön esittäjälle mahdollisuus saada asiasta valituskelpoinen päätös. Julkisuuslaissa tulisi olla näitä tilanteita varten erityinen säännös, jonka mukaan valituskelpoista päätöstä kyseisissä tilanteissa ei tarvitse antaa. Tietopyytäjän oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan näissä tilanteissa, vaikka tällä ei annettaisikaan muutoksenhakuoikeutta.

Julkisuusperiaate on tärkeä, mutta joskus tuntuu siltä, että tietopyyntöjä tehdään paljon myös kiusantekomielessä. Julkisuuslain säädetyt määräajat saattavat olla 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.

Samoin ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä on sinänsä aivan oikein korostettu tietopyyntöjen ripeää käsittelyä ja katsottu, että yksinkertainen tietopyyntö pitäisi voida käsitellä julkisuuslaissa säädetyin kahden viikon määräajan alku kuin loppupuolella. Tällaiset kovin tiukat vaatimukset eivät kuitenkaan ota huomioon viranomaisen muuttuvia olosuhteita. Viranomaisen tietoihin voi ajoittain kohdistua tavanomaista enemmän vaativia tietopyyntöjä, jolloin tiukkojen määräaikaisten noudattaminen voi tuottaa poikkeuksellista haastetta, vaikka tahtoa määräaikaisten noudattamiseen olisikin. Resurssihaasteita ei kuitenkaan ole hyväksy perusteiksi määräaikaisten ylittymiselle.

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

Julkisuus- ja tietosuojalainsäädäntö on osa sosiaali- ja terveysministeriön uusien virkamiesten perehdytystä ja osa jatkuvaa työntekijän kouluttamista. Osa virkamiehistä on jo ammatillisen koulutustaustansa ja aikaisemman työkokemuksen puolesta perehtynyt julkisuuslainsäädäntöön. Jokaisen hankkeen keskeisenä osa on viestintään ja tiedotukseen liittyvät asiat, eikä vain lakihankkeen saaminen Hankeikkunaan eli julkisuusperiaate on keskeinen toimintaamme ohjaava periaate. Meillä on lisäksi lyhyesti ministeriön esittelijänoppaassa kerrottu tietopyynnöistä ja kansalaiskirjeistä ja niihin vastaamisesta. Tietopyyntöjä tulee niin paljon eri yksiköihin, että uusi henkilö perehdytetään julkisuuslakiin käytännössä töiden yhteydessä. VN-passin yhteydessä puhutaan myös julkisuudesta. Samoin hallinnon kehittämisestä vastaava hallintoneuvos ottaa esille tietopyynnöt ministeriön perehdytyskursilla. Hallintoylijohtaja on lisäksi käynyt pyydettyä puhumassa yksikkökokouksessa julkisuuslain mukaisista asioista.

Sosiaali- ja terveysministeriön internetsivustot kertovat yleisellä tasolla meillä vireillä olevista asioista ja tärkeimmistä päätöksistä, ja viestinnässä mielletään hyvin, että heillä on tärkeä osuus julkisuuslain toteutumisen kannalta. Esimerkiksi sote-uudistuksessa päätettiin, että kaikki materiaali viedään nettiin. Viestintäjohtaja on johtoryhmässä mukana ja osastoilla on vastuuviestijät, joten sitä kautta pyritään myös varmistamaan, että ajankohtaisista asioista viestitään yleisölle.

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

On resursoitu riittävällä tavalla. Toisaalta lain valmistelu on myös hektistä toimintaa ja esimerkiksi Hankeikkunaan laitettavien tietojen riittävyttä on jouduttu seuraamaan.

Julkisuusperiaatetta toteuttaa jokainen ministeriön virkamies, mutta syvällisempi tietämys julkisuuslaista on muutamilla erityisesti julkisuus- ja tietosuojalainsäädäntöön erikoistuneella virkamiehellä, jotka myös kouluttavat henkilöstöä.

Ministeriöllä on aika ajoin asiakkaita, jotka työllistävät todella paljon jatkuvilla massiivisilla tieto- ja asiakirjapyynnöillään (shikaaninomaisesti), mutta näin on myös monessa muussa viranomaisessa.

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

- Edellä mainitut laajat/työläät tietopyynnöt ja niitä koskevat määräajat
- julkisuuslain suhde muuhun lainsäädäntöön (esim. hankintalakiin sekä lain soveltamisala ja keskeiset käsitteet suhteessa toisiinsa ja henkilötietojen suojan ja julkisuuden suhde)
- nimikirjalain uudistamiseen liittyvät muutostarpeet (palkkatietojen julkisuudesta säättäminen julkisuuslaissa nimikirjalain sijaan)

10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi. Julkisuuslain nykyinen soveltamisalan rajaus julkisen vallan käyttöön on työeläkeyhtiöiden osalta perusteltua

Julkisuuslaki on hallinnon yleislaki, jonka tulisi olla riittävän ymmärrettävä kaikille viranomaisissa työskenteleville. Julkisuuslain tulkinnanvaraisuutta on syytä vähentää tarkkarajaisilla termeillä ja selkokielisillä pykälillä.

Eräs julkisuuslakiin liittyvä epäselvyys liittyy tulkintaan viranomaisen asiakirjoista: mitkä dokumentit katsotaan viranomaisen asiakirjoiksi. Siihenkin toivoisimme selkeytystä. Kuten professori Tomi Voutilainen on useaan kertaan tuonut esille, koko termi viranomainen on tuossakin yhteydessä ongelmallinen monessa mielessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla annetaan jossain määrin julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §:n säädettyin edellytyksin toki). Näissä voi käydä vähän ikävästi, jos tiedonsaantioikeudesta ei ole säädetty erikseen. Siten voisi mahdollisesti harkita, voisiko saada jonkin yleissäännöksen tiedonsaantioikeudesta, joka koskisi niitä yksityisiä toimijoita, joille on annettu julkinen hallintotehtävä. Meillä on sekä terveydenhuollossa että sosiaalihuollossa paljon yksityisiä toimijoita, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä (esim. YTHS sekä sosiaalihuollon palveluita ml. lastensuojelu).

Julkisuuslain ajantasaistamistyössä tulisi arvioida, millä tavoin henkilön tiedollista itsemäärittämisoikeutta ja hänestä viranomaisen rekisteriin kerättyjen omien tietojen hallintaa (ns. omadata) voitaisiin julkisuuslain ajantasaistamisella edistää.

Kun otetaan huomioon EU:n datastrategia ja EU:n muut toimenpiteet sekä suunnitelmat yhtenäisemmän ja vahvemman Euroopan talousalueen kehittämiseksi, on todennäköistä, että itsehallinnoidun identiteetin ja omadatan edistäminen myös Suomessa tulee ajankohtaiseksi. Toteutuakseen itsehallinnoitu identiteetti ja omadata (ja data donation) tarvitsevat lainsäädäntöä etenkin silloin, kun on kyse viranomaisrekistereissä olevien tietojen hyödyntämisestä ja käsittelystä.

EU:n datahallintosäädöksessä (Data Governance Act) tultaneen säätämään yksityissektorin omadataoperaattoreista. Vielä ei ole selvää, voisivatko nämä operaattorit välittää myös julkishallinnon rekistereistä peräisin olevia tietoja. Julkisuuslain valmistelussa tulisi huomioida DGA ja muu EU-tasolla tapahtuva sääntely (kuten esim. European Health Data Space).

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Hallitusneuvos

Joni Komulainen

Jakelu

OM Oikeusministeriö
OM DJO Julkisoikeus, Virpi Korhonen

