

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 nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?**

Kansallisarkiston kannalta julkisuusperiaate toteutuu asianmukaisesti ja arkiston yksi päätehtävistä onkin avoimuuden ja julkisuuden edistäminen. Yleisellä tasolla voi todeta julkisuuslain alalta syntyvän runsaasti kanteluja ja valituksia, mikä kertoo osaltaan lain epäselvyydestä ja soveltamisen hankaluudesta kokonaisuutena. Erityislait ja muut tiedonhallintaa koskevat lait muodostavat laajan kokonaisuuden, jonka hallinta yksittäisille virkamiehille on hankalaa. Lakia tulisi selkeyttää esimerkiksi kokoamalla yhteen pykälään salassapitoperusteet, toiseen perusteet salassa pidettävän asiakirjan antamiseen jne. Samassa yhteydessä erityislainsäädäntöä tulisi mahdollisuuksien mukaan karsia ja suhteita selventää.

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

Lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomaisen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Arkistolain 6 § 1 momentissa säädetään puolestaan, että arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Julkisuuslain 5.4 §:n mukaan lakia sovelletaan sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Säännöksellä ei ole tarkoitettu arkistoitavia asiakirjoja vaan asiakirjoja, jotka ilmenevät arkistonmuodostajana toimivan viranomaisen arkistonmuodostussuunnitelmasta riippumatta siitä ovatko asiakirjat arkistolain mukaan määräajan säilytettäviä (säilytettäviä) vai pysyvästi säilytettäviä (arkistoitavia).

Käsitteet arkistointi, pysyvä säilyttäminen ja säilyttäminen ovat muuttuneet tietosuojalainsäädännön muutosten ja tiedonhallintalain myötä. Arkistoitavat asiakirjat määräytyvät lainsäädännön ja Kansallisarkiston arkistolain 8 § 3 momentin mukaisten päätösten perusteella. Pysyvä säilyttäminen on arkistolaissa käytetty termi, mutta sitä käytetään erityislainsäädännössä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella siten, että se tarkoittaa pysyvää säilyttämistä nimenomaan alkuperäisiin käyttötarkoituksiin, eikä näitä asiakirjoja varsinaisesti arkistoitaisi, koska niiden säilytystarkoitukset eivät koskaan lakkaisi. Pysyvästi lain nojalla säilytettävät asiakirjat eivät koskaan tulisi siis siirrettäviksi arkistoon, vaan jäävät viranomaisen haltuun pysyvästi. Näiden asiakirjojen julkisuudesta ei ole erityisesti säädetty.

Viranomaisen määritelmässä (4 §) viitataan yksityisiin yhteisöihin, jotka lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella hoitavat julkista tehtävää ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Viranomaisen asiakirja kattaa myös viranomaisen toimeksiannosta laaditut asiakirjat. Julkisen tehtävän käsite ei ole selkeä ja tuottaa usein tulkintavaikeuksia. Toimeksiannon johdosta syntyneet asiakirjat ovat myös tulkinnallinen joukko asiakirjoja. Asia on kytköksissä arkistolain soveltamiseen arkistolain 1.1 § 6 kohdan mukaisesti laki koskee arkistonmuodostajina myös muita yhteisöjä, toimielimiä ja henkilöitä niiden suorittaessa julkista tehtävää lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella siltä osin kuin niille tämän tehtävän johdosta kertyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja.

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

Esimerkiksi 16.3 §, jossa on kyse henkilörekisterin käsitteestä, mikä on terminä vanhentunut, eikä viittaa täsmällisesti nykyiseen tietosuojalainsäädännön rekisterikäsitteeseen tai muuhun henkilötietolainsäädännön soveltamiseen liittyvään seikkaan. 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. Tulevassa sääntelyssä voisi selkeyttää kyseisen momentin suhdetta salassa pidettävien tietojen antamisen (luku 4). Näyttäisi siltä, että melko useastikin erilaisissa ratkaisuissa on myös salassa pidettävien henkilörekisteritietojen antamisen osalta viitattu 16.3 §:ään julkisuuslain 28 §:n sijaan.

16.2 §:n osalta olisi tarkennettava mainitut sähköiset julkiset rekisterit, mitä ovat esimerkiksi diaaritiedot ja vastaavassa muodossa olevat muut tiedot. Sähköisesti käsiteltäviä tietoja ei varsinaisesti käsitetä rekisteriksi tietosuojalainsäädännössä.

JulKL 27 § suhde erityislainsäädäntöön on epäselvä. Esimerkiksi toisiolainsäädäntö ja muu lainsäädäntö ovat lisänneet tiedonhallintaa ja tiedon antamista koskevaa sääntelyä eikä aina ole

selvää onko erityislakeja tarkoitus soveltaa arkistoituihin tai arkistoon siirrettyyn tietoon, vai soveltuisiko asiaan julkisuuslaki.

#### **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?**

Julkisuuslain 14 § perusteella tiedon antamisesta päättää aina henkilö, toisin sanoen viranomaisen henkilöstöön kuuluva virkamies, jonka tehtäviin tiedon antamisesta päättäminen kuuluu. Asetelma ei mahdollista tietojen antamisen automatisointia kuin rajallisesti. Automaattisen päätöksenteon kehittäminen tiedon antamisen menettelyihin etenkin organisaatioissa, joissa tiedon antaminen ja tietojen käytön edistäminen on keskeinen tehtävä, olisi hallinnon tehokkuuden nimissä syytä sallia tilanteissa, joissa on kyse julkisten tietojen antamisesta, kun tiedon pyytäjä on ilmoittanut julkisuuslain 13.2 §:n mukaiset tiedot.

Tiedonhallintalain 24 § 2 momentin mukaan yleisölle tarjotut katseluyhteydet edellyttävät erityistä sääntelyä. Tätä sääntelyä ei ole koskien Kansallisarkistoa, jonka keskeinen tehtävä on tarjota tietoa etenkin tutkimuksen käyttöön. Katseluyhteyksistä ei ole muutoinkaan kattavaa sääntelyä. Samalla on syytä tarkentaa 16.1 §:n nähtäväksi antamisen suhdetta katseluyhteyttä koskevaan sääntelyyn. Lainkohtaa koskevien perustelujen mukaan ”automaattisen tietojenkäsittelyn avulla talletetusta asiakirjasta tieto annetaan näyttämällä se näyttöpäätteeltä” (HE 30/1998, s. 72). Lisäksi KHO on eräässä ratkaisussaan (KHO 15.4.2016 t. 1413) tulkinnut tekniseksi käyttöyhteydeksi näyttöpäätteen avaamisen viranomaisen luona viranomaisen henkilörekisterin katselemiseksi.

Tietojen antamisen tehostamisessa ja sitä myötä toimille tietojen avoimuuden edistämiseksi on tarpeita poikkihallinnollisille palveluille, joissa tietojen antamista koskevat päätökset olisivat organisaatiokohtaisia. Tällaisten palvelujen olemassaolon mahdollisuus, vastuukysymykset ja toimivalta tulisi määrittää lakiin.

Arkistolain 21 b §:n mukaan Kansallisarkistolla on oikeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 1 momentin estämättä antaa tieto Kansallisarkistossa pysyvästi säilytettävästä viranomaisen asiakirjasta sähköisesti. Sähköisestä menettelytavasta pitäisi tulla pääsääntö myös laajemmin hallinnossa, mikä edellyttää myös maksupykälän uudelleentarkastelua.

Sähköinen menettelytapa ja tietojen antamisen automatisointi katseluyhteyksin tai muiden vastaavien tietopalveluiden välityksellä edellyttää tietojen etukäteistä luokittelua, tarvittaessa käyttörajoittamista sekä ohjattua käyttötarkoituksen selvittämistä ja lupamenettelyä. Asiakirjoihin tehdään julkisuutta ja salassapitoa koskevia merkintöjä, mutta pitkään ajatuksena on ollut, että julkisuutta ja tiedon antamisen mahdollisuuksia arvioidaan tiedon antamisen hetkellä. Tämä koskee kaikkea tiedon antamisesta päättämistä, mutta menettely ei ole mahdollista, mikäli halutaan saavuttaa digitaalisten välineiden ja automaation kautta kustannushyötyjä. Julkisuutta edistää mahdollisimman laajasti käyttöön saatettavat julkiset aineistot erilaisten palveluiden kautta sekä helpoksi tehty rajoitettujen tietojen haku ja saaminen. Julkisuusluokat ja salassapitoa koskevia

merkintöjä voidaan tehdä aineistoa koskevaan metatietoon, tulevaisuudessa ja tälläkin hetkellä konenäköön ja tekoälyyn perustuvat menetelmät voivat generoida metatietoja algoritminsä perusteella.

**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.**

Lainkohta viittaa tietosuojalainsäädäntöön, jossa puolestaan korostetaan tietosuojan ja julkisuuden suhdetta ja yhteensovittamista. Kohta ei koske näytettäväksi antamista, vaan vain kopion tai jäljennöksen antamista ja sähköistä tiedonantotapaa.

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

Hyvin laajat, monipuoliset ja erityisesti analogista muotoa koskevat tietopyynnöt johtavat helposti määräaikojen ylityksiin ja työllistävät runsaasti. Tietopyyntöjä ei, jos ne ovat yksilöityjä, ole mahdollisuutta rajata.

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

Kansallisarkiston toiminnassa julkisuuden ja tietojen saatavuuden edistämisen periaate on keskeinen lakisääteinen tehtävä ja arvo. Kansallisarkistossa on jo noin 20 vuoden ajan viety kaikki tietopyynnöt sähköiseen asianhallintajärjestelmään, josta voi nähdä asian käsittelyn vaiheen. Määräaikojen seuranta onnistuu järjestelmässä, mikä edistää asioiden käsittelyä ja julkisuuslain säännösten noudattamista.

14 § mukaista tietopyynnön vastaamiseen ja tiedon antamiseen liittyvää prosessia tulisi arvioida. Ongelmia voi koitua siitä, että viranomaisen ratkaisussa, mitä tulee lain perusteella tiedustella tiedon pyytäjältä (oikaisu) ei ole vanhenemisaikaa, eikä siihen sovelleta hallintolain mukaista oikaisuvaatimusprosessia. Asiaa ei ole kokonaisuudessaan mahdollista ratkaista kahdessa viikossa tai kuukaudessakaan. Tiedusteluvélvoite halusta saada asiassa viranomaisen ratkaisu on huono ja epäselvyyksiä aiheuttanut ilmaisu. Oikaisuohjeen kaltaisen ohjeistuksen tulisi olla riittävä. Samassa tulee informoida asian käsittelystä johtuvista maksuista mikä on laillisuusvalvojien käytännössä esiintynyt myös epäselvänä kohtana, kattaako se tietopyynnön käsittelystä aiheutuvat kustannukset, kuten kopiointikulut vai tulisiko siinä esittää nimenomaan oikaisuvaatimuksen käsittelystä aiheutuvat kulut, jos sellaisia on mahdollista periä.

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

Kansallisarkistossa tietopyyntöihin vastaaminen ja tietopalvelun toteuttaminen on keskeisimpiä ja työllistävimpiä tehtäviä. Tietopyyntöjä on jatkuvasti vireillä suuria määriä. Suuri osa aineistosta on analogisessa muodossa ja tutkijoiden käyttötarpeet ovat laajoja. Vaikkakin arkistolaissa on säädetty pidennyksistä julkisuuslain 14 § määräaikoihin, supistuneet resurssit ovat jatkuvasti koetuksella

määräajoissa pysymiseksi, erityisesti kysyntäpiikkien aikaan. Osaaminen on hyvällä tasolla, mutta aineiston suuren määrän, iän ja laajuuden takia myös osaaminen voi olla haasteellista.

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

Pykälien 16 ja 27 tarkastaminen ovat Kansallisarkiston kannalta tärkeimmät muutokset.

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

### 21 § Tietoaineistojen tuottaminen pyynnöstä

Julkisuuslain 21 § koskee tietopalvelua, joka poikkeaa julkisuuslain tiedon antamisen logiikasta, siten, että kyse ei ole kaikin osin yksilöidystä pyynnöstä ja siihen annettavasta vastauksesta, vaan tietojen tuottamisesta eri käyttötarkoituksia varten ja sähköisen tietoaineiston koostamisesta. Tietojen koostaminen ja kerääminen on harkinnanvaraista. Tietoaineisto on lain tasolla määritelty tiedonhallintalaissa. Julkisuuslain uudistuksessa tulisi selventää mikä on tietoaineistojen tuottamista pyynnöstä ja mikä muuta pyyntöön vastaamista ja tietojen luovuttamista, tästä on syntynyt hallinnossa kirjavia tulkintoja.

### 27 § Arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antaminen

Arkistolaisissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

27 §:ä ei sovelleta muissa tilanteissa kuin Kansallisarkiston antaessa salassa pidettäviä hallussaan olevia asiakirjoja. Arkistolain 14 § koskee arkistoon siirtoja, käytännössä valtionhallinnon asiakirjat siirretään Kansallisarkistolle. Muuta arkistointia pykälä ei koske. Tietosuojalainsäädännön ja tiedonhallintalain mukaan asiakirjat arkistoidaan, toisin sanoen tulevat arkistointivaiheeseen, kun niiden säilytysaika lakkaa. Käytännössä asiakirjan tila voi muuttua tässä kohtaa ”arkistoiduksi”. Siirto Kansallisarkistoon ei tapahdu automaattisesti tässä vaiheessa, vaan suurissa erissä. Esimerkiksi kunnilla ei ole nykyisellään keskitettyjä arkistoratkaisuja. Kansallisarkiston keskeinen tehtävä on edistää tietojen saatavuutta, mikä on myös yleisemmin arkistojen tehtävä. Arkistot eivät ole vain tiedon säilyttäjiä, vaan tiedon tulee olla mahdollisimman paljon käytettävissä ja hyödynnettävissä. Julkisuuslain uudistamisessa on otettava huomioon miten arkistoitua, arkistointivaiheessa olevaa ja arkistoon siirrettyä aineistoa arvioidaan julkisuuslain perusteella.

Tutkimus ja muu hyväksyttävä tarkoitus tietojen antamisen perusteena on laaja ilmaisu, mikä olisi hyvä tarkentaa lainsäädännössä. Arkistoitujen tietojen käyttö painottuu tutkimustarkoituksiin ja vaikka oikeudelliset tarpeet painottuvat tiedonhallintalain 21 §:nkin perusteella säilytysvaiheeseen voi myös arkistoiduilla tiedoilla olla edelleen esimerkiksi luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttamiseen ja todentamiseen liittyviä funktioita.

Viranomaisille on annettu myös määräysvaltaa siihen, ettei tietojen antamista sallittaisi mainittuihin tarkoituksiin. Määräysvalta ei ole käytännössä muodostunut ongelmaksi asiassa, mutta julkisuuslain uudistamisessa voitaisiin arvioida kyseisen määräysvallan tarpeellisuutta ja tarkkarajaisuutta sekä suhdetta pykälän tarkoitukseen.

27 §:n osalta on osin epäselvää, kuinka erityislainsäädäntö tulee ottaa huomioon tietoja annettaessa. Erityislakien säännökset tietojen antamisesta eivät useimmiten ota kantaa siihen koskevatko ne myös arkistoon siirrettyjä tietoja vai syrjäytyvätkö ne siinä vaiheessa ja sovellettavaksi tulee julkisuuslain 27 §. Asian selkeyttäminen helpottaisi ja nopeuttaisi merkittävästi arkistojen työtä tietojen antamisessa ja edistäisi julkisuusperiaatetta.

#### 34 § Maksut

Julkisuuslain 34 §:ä on jossain määrin ristiriitainen arkistolain 21 b §:n 1 kohdan kanssa, sillä Kansallisarkistolla on mahdollisuus antaa tieto sähköisesti julkisuuslain 16 § 1 momentista poiketen. Julkisuuslain 34 § 1 mom. 3-kohdan mukaan, jos julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse, on kyse maksuttomasta palvelusta. Kyseinen julkisuuslain kohta olisi syytä muuttaa sellaiseksi, että 34.1 §:n 3 kohta ei koskisi julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvia kirjastoja, museoita ja arkistoja. PSI-direktiivi mahdollistaisi tämän täysin ja tämä tulee olemaan jatkossa hyvinkin kriittistä etenkin Kansallisarkiston tietopyyntöpalvelulle, johon tulee vuosittain miltei 30 000 tietopyyntöä. Kansallisarkisto ei lähtökohtaisesti ota enää vastaan analogisia aineistoja kuin poikkeustapauksissa. Eli tietoaineistot siirretään sähköisessä muodossa ja niitä saatetaan yhä enemmän sähköiseen muotoon mm. massadigitoinnilla tai takautuvalla digitoinnilla. Tarvittavan tiedon identifiointiin, poimintaan ja toimittamiseen asiakkaille myös sähköisistä tietoaineistosta menee kuitenkin paljon työaikaa.

#### Julkisuuslain 34 § muutosehdotus:

Edellä 1 momentin 3 kohtaa ei sovelleta viranomaisina tai kulttuurilaitoksina toimiviin arkistoihin, museoihin ja kirjastoihin.

Happonen Päivi  
Kansallisarkisto

Lepistö Raimo  
Kansallisarkisto