

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?**

Oikeusministeriö pyytää arviomaan esitettyjä kysymyksiä erityisesti Suomen Akatemian näkökulmasta lain soveltajana sekä Suomen Akatemian toiminnan näkökulmasta ja tuomaan esiin erityisesti siinä havaittuja näkökohtia.

Suomen Akatemia pitää erittäin kannatettavana perustetun työryhmän pyrkimyksiä ja antaa työryhmän työlle täyden tukensa. Julkisuusperiaatteen toteutuminen on oikeusvaltion ja demokraattisen päätöksenteon keskeisimpiä edellytyksiä. Suomen Akatemia pitää julkisuusperiaatetta suuressa arvossa ja näkee sen vaalimisen erittäin tärkeänä asiana. Nykyisellään lainsäädännössä on kuitenkin puutteita.

Julkisuusperiaatteen suhdetta tietosuojalainsäädäntöön tulisi selkeyttää. Julkisuusperiaatteen toteutumisen haasteena on nykyisellään julkisuuslain ristiriita tietosuojalainsäädännön pyrkimysten kanssa ja näistä lähtökohdista aiheutuva punnintatilanteet. Jokaisen virkahenkilön tulisi tuntea tietosuojalainsäädäntöä hyvin yksityiskohtaisesti, jotta asiakirjojen julkisuuskysymykset voitaisiin ratkaista. Käytännössä asiakirjojen julkisuuteen, tietopyyntöihin ja niiden sisältämien tietosuojakysymysten arviointiin tarvitaan huomattavaa määrää tukea oikeudellista asiantuntijoilta. Tulkintahaasteet johtuvat osin myös julkisuuslain asiakirja käsitteen vanhentuneisuudesta yhdistettynä tietosuojasäädösten käsitykseen henkilörekisteristä.

Lainsoveltamisen haasteet ovat rakentuneet vuosien kuluessa EU-oikeuden kehityksen myötä ja tietosuojan merkityksen kasvaessa. Julkisuuslain ja tietosuojasäädösten näkökulma siitä, miten julkisen hallinnon tuottamaa tietoa tulisi käsitellä, on lähtökohdiltaan hyvin erilainen. Suomessa julkisuusperiaatteen toteutuminen nähdään edellytyksenä oikeusvaltion ja demokraattisen

päätöksentekojärjestelmän toimivuudelle sekä sananvapaudelle. EU:n tietosuoja-asetus (GDPR) ja sitä täydentävä kansallinen tietosuojalaki taas pyrkivät parantamaan yksilön tietosuojaa ja vahvistamaan kansalaisten oikeuksia omiin henkilötietoihinsa. Tietosuoja-asetuksen ja -lain voidaan siten nähdä tietyissä tilanteissa estävän näiden julkisuusperiaatteen tavoitteiden noudattamisen. Viranomaiselle jää julkisuuslain ja tietosuojansäädösten yhteensovittamisessa usein paljon harkintavaltaa, mikä johtaa myös huomattavaan määrään valituksia tuomioistuimiin ja kanteluita ylimmille laillisuusvalvojille. Epäselvyyttä voitaisiin selkeyttää käsitteiden määrittelyllä, esimerkiksi avaamalla, mikä ero on oikeudellisesti tiedon näyttämällä ja luovuttamisella ja kuinka tietosuoja on sovitettavissa yhteen näiden kanssa.

Voitaisiin harkita neuvonnan ja tuen koordinoitua julkisuuslain soveltamiskysymyksissä, esimerkiksi julkisuusvaltuutetun perustamista. Rakenteellinen ratkaisu takaisi julkisuusperiaatteen täysipainoisen toteutumisen, kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun ja tulkintalinjojen selkeyttämisen eri viranomaisissa. Nykyisellään tietosuojavaltuutettu ei voi kommentoida julkisuusasioita ja säädösten yhteensovittaminen jää virastojen omaan harkintavaltaan. Nykyistä tilannetta, jossa kaikki eri viranomaiset joutuvat ratkomaan samoja kysymyksiä jokainen erikseen, ei voida pitää hyvänä eikä kustannustehokkaana.

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

Julkisuuslain asiakirjan käsitteen määritelmä on osin vanhentunut. Lain lähtökohtana on edelleen paperinen asiakirjahallinta, mikä ei enää vastaa julkishallinnon nykyistä tilaa. Valtionhallinnon prosesseissa on jo suurelta osin siirrytty digitaaliseen muotoon. Suomen Akatemiassa on toteutettu omaa perustehtävää, eli tiederahoituksen hakuprosessia ja päätöksen tekoa, sähköisesti jo pari vuosikymmentä. Tästä näkökulmasta julkisuuslaki ei määrittele riittävällä tarkkuudella toimintaperiaatteita sähköisessä muodossa olevan tiedon osalta. Dokumenttipohjaisuudesta olisi sääntelyssä hyvä siirtyä tietopohjaisuuteen. Sähköisen asiakirjan ja sähköisen allekirjoituksen eheyden varmentaminen tuovat tähän kokonaisuuteen omat haasteensa.

Kun kyse on sähköisestä asioinnista, ei aina ole selkeää määrittää, mikä on viranomaisasiakirja, kuinka sen aitous todennetaan ja milloin se on saapunut viranomaiselle (julkiseksi tulemisen ajankohta; lomakkeet, mahdollisuus muokata tietoja; luonnos vs. valmis asiakirja). Sähköisten asiakirjojen ja erityisesti sähköisten allekirjoitusten varmentamisen tulisi olla ensisijaisia kehittämiskohteita valtionhallinnossa. Sähköisen allekirjoittamisen laatuvaatimukset ja muut kriteerit tulisi asettaa korkealle tasolle ja eri viranomaisille yhdenmukaisesti.

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

Haasteena asiakirjapyyntöihin vastaamisessa on pyydettyjen asiakirjojen luonne ja julkisuuslakiin sisältyvä vahinkoedellytyslauseke. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat:

”asiakirjat, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa taikka teknologista tai muuta kehittämistyötä tai niiden arviointia, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta opinnäytetyön, tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle taikka niiden hyödyntämiselle tai sen asianmukaiselle arvioinnille tai tutkijalle taikka tutkimuksen tai kehittämistyön toimeksiantajalle haittaa.”

Lain esitöiden mukaan lainkohdan tarkoituksena on suojata tutkimus- ja kehitystyötä sekä niiden arviointia. Tutkimussuunnitelma voi sisältää sellaista tietotaitoa, jota voidaan ottaa oikeudettomasti käyttöön ja jonka julkisuus voi siten haitata tutkijan toimintaa ja hänen tieteellisen työnsä edistymistä ja vaikeuttaa hänen ammatillista toimintaansa. Teknologisessa kehittämistyössä voi olla kysymys esimerkiksi tuotteesta, joka voidaan myöhemmin patentoida.

Tärkeimmät Akatemian rahoitusprosessiin liittyvistä asiakirjoista eli tutkimussuunnitelmat ja niistä annetut arviointilausunnot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta opinnäytetyön, tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle taikka niiden hyödyntämiselle tai sen asianmukaiselle arvioinnille tai tutkijalle taikka tutkimuksen tai kehittämistyön toimeksiantajalle haittaa. Tämän vahinkoedellytyslausekkeen arviointi asiakirjakohtaisesti vastauksena luovutusvaatimukseen, joka käsittää tuhansia asiakirjoja, edellyttää erittäin suurta työmäärää. Hallintotuomioistuimien edellyttäessä, että vahinkoedellytyslausekkeen täyttyminen arvioidaan jokaisen asiakirjan osalta erikseen.

Suomen Akatemialle on tehty vuodesta 2015 lähtien yhden henkilön toimesta useita satoja asiakirja- ja tietopyyntöjä. Pyyntöjä ovat työllistäneet Akatemian henkilökunta huomattavasti. Suuri osa asiakirja- ja tietopyyntöistä on kohdistunut salassa pidettäviin tutkimussuunnitelmiin ja niistä annettuihin arviointilausuntoihin, joita koskee julkisuuslain 24 § 1 momentin 24 kohdan mukainen salassapitovelvollisuus.

Asiakirjapyyntöjen vuoksi syntynyt tilanne on ollut Akatemialle hyvin haasteellinen.

Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, Talentum pro, 2016) on esitetty, että tutkimuksen valmistuttua ei olisi enää perustetta pitää salassa tutkimussuunnitelmaa. Todellisuudessa se seikka, että tutkimus on päätynyt ei suoraan tarkoita sitä, että tiedon antaminen tutkimussuunnitelmasta ei aiheuttaisi haittaa esimerkiksi tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle, niiden hyödyntämiselle tai tutkijalle itselleen. Tutkimussuunnitelmassa saattaa olla kuvattuna tieteellisiä menetelmiä, joita tutkija ei ole hyödyntänyt rahoitusta saaneessa tutkimuksessa ja saattaa haluta hyödyntää niitä tulevaisuudessa. Tällaisten tutkimussuunnitelmien luovuttaminen suoraan vain sillä perusteella, että tutkimus on päätynyt, saattaa aiheuttaa merkittävää haittaa tutkijalle. Vahinkoedellytyslausekke aiheuttaa tulkintaongelmia ja selvittämistä vaativaa työtä myös silloin, kun Akatemialta pyydetään tutkimussuunnitelmia hankkeista, joita Akatemia ei ole päättänyt rahoittamaan.

Voitaisiin myös väittää, että on ilmeistä, ettei tutkimussuunnitelman luovuttaminen aiheuta haittaa, silloin kun tutkimusta ei ole rahoitettu, etenkin, jos rahoitushausta on kulunut vuosia. Saattaa

kuitenkin olla, että tutkija haluaa hyödyntää tutkimussuunnitelmassaan esitettyjä ideoitaan tulevaisuudessa tai hioa tutkimussuunnitelmaansa uutta rahoitushakua varten. Vahinkoedellytyksen täyttymisen arvioiminen aiheuttaa työtä.

Jotta tutkimukselle rahoitusta myöntävälle viranomaiselle voitaisiin antaa arvioitavaksi mahdollisimman innovatiivinen ja uutta luova tutkimussuunnitelma, tutkijan on voitava luottaa siihen, että hänen luomansa idea ei päädy muiden käyttöön sen seurauksena, että hän antaa tutkimussuunnitelman viranomaisen arvioitavaksi. Olisi vahingollista tieteen edistymisen kannalta, jos tutkija joutuisi epäilemään salassapidon noudattamista. Pahimmassa tapauksessa tutkija ei mahdollisesti uskaltaisi esittää rahoitusta myöntävälle viranomaiselle parhaita ideoitaan.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 21 kohdan salassapitoa suhteellisesti lieventävä vahinkoedellytyslauseke mahdollistaa spekuloinnin salassapidon perusteen olemassaolosta. Lauseke antaa mahdollisuuden esittää heikosti perusteltuja väitteitä, että on ilmeistä, ettei luovuttamisesta ole haittaa. Lainkohta tai sen esityöt eivät kuitenkaan tarjoa tulkinta-apua, milloin ilmeistä haittaa ei luovuttamisesta aiheudu.

Lisäksi on huomionarvoista, että samaa asiakirjaa koskevan pyynnön voi tehdä kerta toisensa jälkeen rajoittamattoman määrän, sillä vahinkoedellytyslausekkeeseen liittyvä oikeudellinen arviointi on, paitsi asiakirjakohtaista, myös aikasidonnaista. Vaikka tänään saataisiin lainvoimaiseksi tiettyä asiakirjaa koskeva päätös salassapidosta vuosia kestäneen oikeuskäsittelyn jälkeen, voidaan samaa asiakirjaa koskeva uusi pyyntö tehdä, vaikka samana päivänä uudelleen sillä perusteella, että tänä päivänä, toisin kun ensimmäisen asiakirjapyynnön alkuperäisenä päivänä, on ilmeistä, ettei luovuttamisesta aiheudu salassapitosäännöksessä tarkoitettua haittaa. Näin ollen yhtä asiakirjaa koskeva käsittely voi olla käynnissä määrittämättömän ajan.

Akatemialta on pyydetty toistuvasti myös sellaisia asiakirjoja, joita koskeva kielteinen hallintopäätös on samaan aikaan hallinto-oikeuden tutkittavana. Nämä pyynnöt on käsiteltävä ja jokaisesta tehtävä uusi, asiakirjakohtainen perusteltu päätös, koska lis pendens -vaikutus ei koske julkisuuslain nojalla tehtäviä asiakirjapyyntöjä. Näin ollen samoja asiakirjoja koskevat asiakirjapyynnöt ovat olleet samaan aikaan vireillä sekä Akatemiassa että hallinto-oikeudessa, ja vielä mahdollisesti edelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä on ollut valtava hallinnollinen taakka, kun asiakirjapyynnöt koskevat tuhansia asiakirjoja.

Asiaan on tuonut selvyyttä Suomen Akatemian saamat oikeuden päätökset (KHO:2020:140; KHO:n vuosikirjaratkaisu 2020:40; KHO:2019:11; Turun HAO:n päätökset (6 kpl) 20/0725/2; 20/0726/2; 20/0727/2; 20/0723/2; 20/0724/2; 20/0722/2).

Selvennyksen vuoksi Akatemia haluaa vielä tuoda esiin, että Akatemialla on myös paljon julkisia asiakirjoja ja näitä julkisia asiakirjoja on pyydettyessä luovutettu. Akatemia haluaa johdonmukaisesti myös edistää viranomaistoiminnan avoimuutta. Julkisuusperiaate toteutuu Suomen Akatemian

toiminnassa myös lukuisten julkisesti internetsivuilla saatavilla olevien tietovarantojen kuten tilastojen ja raporttien kautta.

#### **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?**

Usein tietopyynnöt tehdään viranomaiselle sähköisesti ja myös aineistoa pyydetään toimittamaan sähköisesti. Viranomainen ei kuitenkaan aina voi vastata tietopyyntöön luovuttamalla asiakirjojen kokonaisuutta sähköisessä muodossa johtuen tietosuojakysymyksistä. Viranomaisen tulee julkisuuslain nojalla vain antaa tieto asiakirjan sisällöstä. Usein tietopyynnön laajuus ja luonne huomioiden voidaan tietopyynnön tehneelle varata vain mahdollisuus tutustua asiakirjoihin viranomaisen toimipisteessä. Nyt etätyöaikana tämä ei ole ollut mahdollista. Lisäksi kaikki eivät halua tai heillä ei ole mahdollisuutta matkustaa viranomaisen toimipisteeseen Helsinkiin. Rajaus on siten ongelmallinen, eikä edistä tiedon saavutettavuutta, julkisuuslain periaatteita eikä tietopyyntöjä tehneiden kansalaisten yhdenvertaisuutta.

Toinen ongelmallinen kysymys liittyen henkilötietojen luovuttamiseen on se, että tietopyynnön tehnyt saa siis paperisessa muodossa tutustua henkilökisteriin koko laajuudessaan ja ottaa siitä kuvia, muistiinpanoja ja kopioita, mutta sähköisessä muodossa aineistojen luovuttaminen ei ole aina mahdollista. Sääntelyä voi tältä osin pitää epäjohdonmukaisena ja ottaen huomioon tietosuojaan ja digitalisaation, jopa vanhentuneena. Paperisessakin muodossa henkilötiedot muodostavat rekisterin, jota tietosuojasäännökset lähtökohtaisesti koskevat.

Julkisuuslain 16 § 1 mom.: ”...Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.”

Käytännössä tietoja ei voi aina luovuttaa sähköisessä muodossa, mikä juuri johtaa suureen työmäärään, kun asiakirjoja tulostetaan, käydään läpi ja mahdollisia salassa pidettäviä tietoja peitetään.

Myös asiakirjahallintajärjestelmät itsessään muodostavat tietyt rajoitteet suurien tietopyyntöjen toteutuksille. Käytännössä asiakirjojen poiminta tulee tehdä järjestelmästä nykyisellään yksilöllisesti, usein ulkopuolisen palveluntarjoajan toimesta, mistä aiheutuu myös viranomaiselle kustannuksia. Kun asiakirjat on saatu sähköisesti koottua, tulee itse tietosisältö vielä tarkistaa salassa pidettävien tietojen ja tietosuojaan näkökulmasta. Tämä kaikki johtaa siihen, että julkisuuslain edellyttämä määräaika tietopyyntöjen käsittelylle on hyvin tiukka ja suuret tietopyynnöt sitovat resursseja niin viraston kirjaamossa, tiedonhallinnassa kuin lakipalveluissakin. Olisi hyvä harkita, voitaisiinko tällaisiin tilanteisiin varata erikseen määrärahaa valtion talousarvioon, jotta voitaisiin saada apua kiireeseen ja aidosti varmistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen.

**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.**

Laajojen tietopyyntöjen kohdalla tulee lisäksi harkittavaksi kysymys henkilötietojen luovuttamisesta sähköisenä rekisterinä. Tästä on kyse esimerkiksi, jos asiakirjat eivät ole tulostettavissa suoraan tietojärjestelmästä, ja tulee pyydettyjen tietojen kokoon saamiseksi luoda uusi asiakirjojen kokonaisuus, joka muodostaa henkilörekisterin. Tiedon antaminen henkilörekisteristä kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa eli henkilötietojen luovuttaminen edellyttää, että luovutuksensaajalla on lain mukaan oikeus tallettaa ja käsitellä näitä henkilötietoja. Jos luovutuksensaajalla ei ole tällaista oikeutta, tieto henkilörekisteristä annetaan antamalla asiakirja nähtäväksi, kuunneltavaksi tai jäljennettäväksi tai antamalla siitä suullisesti tieto. Kokonaisuutta voi myös pitää yksilöiden tietosuojan näkökulmasta ongelmallisena.

Jos kyse ei ole julkisuuslain 16 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetusta viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin tiedoista, on viranomaisella harkintavaltaa tietojen luovutustavan suhteen. Koska digitalisaation myötä yhä enemmän tietopyynnöt ja itse asiakirjat ovat vain sähköisessä muodossa, on henkilötietojen luovuttamista koskevia säännöksiä syytä selkeyttää. Tietopyyntöjen edellyttämät tietohaut eivät myöskään aina ole luonteeltaan automatisoituja kuten julkisuuslaki edellyttää, vain sillä perusteella, että arkistointi on sähköisessä asiakirjahallintajärjestelmässä. Tietohaut edellyttävät ns. digitaalista käsityöläisyyttä ja tietotaitoa, joka usein joudutaan hankkimaan organisaation ulkopuolelta, tyypillisesti taholta, joka vastaa asiakirjahallintajärjestelmän ylläpidosta.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin on säädetty erityisedellytyksiä sille, että tällaiseen henkilörekisteriin sisältyviä henkilötietoja voidaan luovuttaa kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Tietojen luovuttaminen sähköisessä muodossa on kuitenkin julkisuuslain 16 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla viranomaisen harkinnassa silloinkin, kun kyse on 3 momentissa tarkoitetuista tiedoista (henkilörekisteri). Oikeuskäytännön mukaan viranomainen voi julkisuuslain 16 §:n 2 momentissa säädetyn harkintavaltansa nojalla kieltäytyä luovuttamasta tietoja pyydettyssä sähköisessä muodossa (HAO 20/0561/1; 15.6.2020).

Julkisuuslain 16 § 2 mom. mukaan: ”Viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä.”

Säädöksen suhdetta tietosuojalainsäädäntöön tulisi selkeyttää yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi. Tulisi harkita, onko edes mahdollista varmistaa luovutuksensaajan oikeus tallettaa ja käyttää rekisterin tietoja, kun luovutetaan henkilötietorekisterejä sähköisessä muodossa. Sähköisessä muodossa rekisteri on myös aina helposti luovutettavissa eteenpäin rajoituksetta ja vailla tietojen käyttöoikeuden valvontaa.

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

Määräaika asiakirjapyyntöä käsittelemiselle

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan:

”tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.”

Kyseinen lainkohta ei ota huomioon, onko asiakirjapyyntöä kohteena yksi asiakirja vai tuhat asiakirjaa. Kuukauden määräaika tuhansia asiakirjoja sisältävän asiakirjapyyntöä selvittämiseksi ja tutkimiseksi sekä hallintopäätöksen perustelemiseksi on riittämätön. Pyyntöjen poikkeuksellisen suuren lukumäärän ja laajuuden vuoksi julkisuuslain mukaisia määräaikoja ei ole pystytty noudattamaan. Nopeuttaakseen pyyntöjen käsittelyä Akatemia on useita kertoja joutunut rekrytoimaan avustavan lakimiehen, mikä vaikeassa taloustilanteessa on poikkeuksellista.

Suomen Akatemian kokemusten perusteella olisi syytä harkita mahdollisuutta säätää menettely määräajan pidentämiseksi tai vaihtoehtoisesti tietopyynnön tehneelle velvollisuutta osallistua neuvotteluun tietopyynnön kohdentamiseksi tai rajaamiseksi. Olisi hyvä mahdollistaa neuvotteluihin kohtuullisuutta, harkintaa ja joustoa myös määräajan kohdalla, mikä samalla ottaisi huomioon palveluperiaatteen toteutumisen. Myös erilaisille tietopyynnöille tulisi harkita erilaisten määräaikojen säätämistä.

Suomen Akatemian tietovarannot sisältävät myös salassa pidettäviä tietoja (esim. liikesalaisuudet, tutkimussuunnitelmat, arviointilausekset) ja asiakokonaisuuksien arviointi Akatemian omin tiedoin ei ole läheskään aina edes mahdollista, vaan kantaa mahdollisesti salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen tulee pyytää itse asianosaiselta taholta. Tämä pidentää käsittelyaikoja merkittävästi.

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

Suomen Akatemian lakisääteisenä tehtävänä on edistää tieteellistä tutkimusta ja tutkimusedellytyksiä sekä niiden hyödyntämistä rahoittamalla niitä ja osallistamalla kansainväliseen yhteistyöhön. Lisäksi Suomen Akatemia toimii asiantuntijana tiedepolitiikan kehittämisessä ja toimeenpanossa sekä suorittaa muita sille annettavia tehtäviä.

Suomen Akatemian ydinprosessia eli tutkimusrahoitusta koskevien hakemusasioiden valmistelu, arviointi, esittely ja päätösten toimeenpano tapahtuu Akatemian omassa tietojärjestelmässä. Muutosasioissa myös varsinainen päätöksenteko tapahtuu tässä järjestelmässä.

Tietojärjestelmä toimii Akatemian tutkimusrahoitusprosessin eri toimintoja palvelevana asiantuntija-, hakemus-, arviointi-, päätös-, rahoitus-, suunnitelma-, toimeenpano- ja toteumatietojen hallintajärjestelmänä. Sitä käyttävät niin rahoituksen hakijat kuin Akatemian virkamiehet, Akatemian ulkopuoliset hakemusten arvioitsijat sekä rahoituksen muutospäätösten osalta päättäjät.

Suomen Akatemiassa on toteutettu omaa perustehtävää, eli tiederahoituksen hakuprosessia ja päätöksen tekoa, sähköisesti jo pari vuosikymmentä.

Tutkimusrahoitusta hakevat saavat ajantasaiset, täsmälliset ja helposti ymmärrettävät tiedot saatavilla olevasta tutkimusrahoituksesta ja sen hakumenettelyistä verkkosivuilla julkaistavista hakuilmoituksista, ohjeista ja tiedotteista. Rahoitushakua koskevaa viestintää kohdennetaan suoraan sekä hakijoille että tutkimusorganisaatioihin, joihin Akatemia lähettää ajankohtaista hakuihin, hakemusten arviointiin ja tutkimusrahoitukseen liittyvää tietoa tiedotteina tutkimusorganisaatioiden viestinnän ja tutkimuspalvelujen kautta. Akatemia hoitaa päätöksentekoonsa liittyvän tiedottamisvelvoitteensa tehokkaasti ja samanaikaisesti kolmella kielellä, suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Akatemia on kuluneen vuoden aikana kehittänyt merkittävästi verkkopalvelujaan sekä saavutettavuuden että käytettävyyden parantamiseksi. Verkkosivujen uudistaminen ja kehittäminen on edistänyt hakuihin liittyvän tiedon löydettävyyttä ja verkkosivujen käytettävyyttä.

Hakemusten arviointia ja rahoituspäätöksiä koskeva tieto on helposti löydettävissä ja laajasti eri yleisöjen saatavilla. Esimerkiksi rahoituspäätöksiin on mahdollista tutustua eri hakujen kautta erillisen verkkopalvelun kautta. Tietokantaan kootaan tiedot kaikista Akatemian rahoittamista tutkimushankkeista, rahoituksen kesto ja ajanjakso, yleistajuinen kuvaus hankkeesta, hankkeen vastuututkija ja tutkimusorganisaatio. Tietokanta päivittyy samalla kun hankkeesta on tehty rahoituspäätös, ja uusimpiin rahoituspäätöksiin on linkki myös rahoituspäätöstiedotteesta.

Akatemian hakuilmoitukset julkaistaan yleensä viimeistään kolme viikkoa ennen haun alkamista ja isoimmista hauista tehdään myös hakuilmoitustiedotteet. Hakuilmoitukset arkistoidaan Akatemian asianhallintajärjestelmään ja päättyneisiin hakuilmoituksiin voi tutustua myös Akatemian verkkosivuilla.

Hakujen pääperiaatteet ovat nähtävillä verkkosivuilla ja lisäksi kaikkia hakuihin liittyviä ohjeita pidetään ajan tasalla aakkosellisella ohjelistauksella.

Syyskuun hakua varten järjestetään kansallinen ask & apply -kiertue (myös virtuaalisesti), jossa kerrotaan hakuun liittyvistä ajankohtaisaiheista sekä keskeisistä muutoksista. Muista hauista ja uusista rahoitusmuodoista järjestetään tutkimusyhteisölle ja tutkimuksen yhteistyötahoille infotilaisuuksia tilanteen mukaan.

Rahoituspäätöksistä tiedotamme sidosryhmillemme kolmikielisesti ja saavutettavasti Akatemian omilla verkkosivuilla sekä sosiaalisessa mediassa (Twitter- ja tapauskohtaisesti LinkedIn) sekä STT-info -uutispalvelun kautta myös medialle. Lisäksi kohdennetun jakelun piirissä ovat haku- ja päätöstiedottamisen osalta keskeiset sidosryhmämme kuten tutkimusorganisaatioiden viestintäyksiköt ja tutkimuspalvelut sekä johto. Päätöstiedottamista suunnataan tapauskohtaisesti myös kansainväliseen uutispalvelujakeluun.



Arviointi- ja päätöksentekoprosessin viestintä ja tähän prosessiin liittyvien käytäntöjen ja taustojen avaaminen on tänä vuonna Akatemian viestinnän painopistealue. Viestintää toteutetaan erityisesti verkkosivuilla ja sosiaalisessa mediassa.

Haku-, arviointi- ja päätösviestintää tuetaan myös Akatemian asiantuntijoiden ja johdon blogikirjoituksilla, joissa avataan uudistusten ja muutosten taustoja ja tavoitteita ennakoitavuuden ja avoimuuden varmistamiseksi.

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

Asiakirja- ja tietopyyntöihin vastaaminen on keskitetty Akatemian kirjaamoon. Kirjaamon henkilöstöllä on tietosuoja- ja julkisuusasioihin liittyvää osaamista, ja lisäkoulutusta tarjotaan tarvittaessa. Lisäksi kirjaamo tekee julkisuusasioissa läheistä yhteistyötä lakimiehen (tietosuojavastaava) kanssa.

Akatemian henkilöstölle järjestetään säännöllisin väliajoin koulutusta tietosuoja- ja julkisuusasioissa. Lisäksi on laadittu sisäistä ohjeistusta em. asioissa. Henkilöstön koulutuksesta ja ohjeistuksesta tulee huolehtia tiedonhallintalain edellyttämällä tavalla jatkossakin. Koulutuksesta huolehtiminen on organisaation johdon vastuulla.

Viranomaistahon, joka vastaa kyseisten lakien hallinnonalasta, tulisi tarjota virastoille tukea ja tulkinta-apua tai vaihtoehtoisesti osoittaa tarvittavia resursseja muualta.

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

Asiakirjapyyntöjä koskevat maksut

Asiakirjapyyntöjä koskevista maksuista säädetään julkisuuslain 34 §:ssä. Yleisö- tai asianosaisjulkisen asiakirjan antamisesta ei peritä maksua, kun sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedonpyytäjälle sähköpostitse. Tällaisen asiakirjan esille hakemisesta voidaan kuitenkin periä maksu silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, joka ei ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen pitämästä asiakirjarekisteristä siinä käytettävän asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnisteen avulla tai sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla.

Osajulkisuuden toteuttamiseksi tehdyistä toimenpiteistä ei edellä mainitussa tilanteessa kuitenkaan ole mahdollista periä maksua, vaikka asiakirjapyyntö koskisi tuhansia asiakirjoja ja pyynnön toteuttamisen vaatimasta selvittelytyöstä aiheutuisi miten suuri työmäärä hyvänsä. Viranomaisen

muut tehtävät ja toisaalta rajalliset voimavarat huomioon ottaen tätä oikeustilaa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

#### Oikeuden väärinkäytön kiellosta

Oikeuden väärinkäytön kiello on yleinen ja varsin vakiintuneeksi katsottava oikeudellinen periaate, ja siviilioikeuden lisäksi sillä on merkitystä myös muilla oikeudenaloilla (Linna, Tuula: Oikeuden väärinkäytön kiello ja sen sovelluksia, Lakimies 4/2004 s. 622–638). Vaikka julkisuusperiaate ja avoin hallinto ovat erittäin tärkeitä arvoja, voi näihin liittyvien oikeuksien käyttäminen muuttua viranomaisten juoksuttamiseksi vailla oikeaa tarvetta, koska sille ei ole laissa mitään rajoittavaa motiivia tai estettä. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa yksittäiset henkilöt sitovat valtavasti henkilöresursseja sellaisten asiakirjapyyntöjen käsittelyyn, joiden tarkoituksena ei voi sanoa olevan perusoikeuden toteuttaminen, vaan enemmänkin kiusanteko.

On tarpeen pohtia, onko oikeusjärjestyksemme sekä viranomaisten voimavarojen kannalta tarkoituksenmukaista, että voimassa olevassa oikeudessa ei ole asiakirjajulkisuudelle minkäänlaista väärinkäytön kielloa.

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

Nykyisellään eri viranomaisissa ratkotaan samoja tulkintakysymyksiä. Akatemia ehdottaa tehtäväksi selvitystä, kuinka paljon työaikaa ja muita resursseja kuluu nykyisellään eri virastoissa tietopyyntöihin vastaamiseen.

Kuitunen Laura  
Suomen Akatemia - Lakimies, tietosuojavastaava Laura Kuitunen; hallinnon ylijohdaja Ossi Malmberg