



Lausunto

14.5.2021

VN/27452/2020
VN/27452/2020-VNK-101

Oikeusministeriö

Valtioneuvoston kanslian lausunto

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan työryhmän tehtävänä on selvittää ja arvioida julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia.

Oikeusministeriö selvittää osana työryhmän toimeksiantoa viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemuksia voimassa olevan lain soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja lainsäädännön kehittämistarpeista. Kyselyn tulokset on tarkoitus huomioida osana työryhmän tehtävänä olevaa kehittämistarpeiden arviointia.

Valtioneuvoston kanslian vastaukset esitettyihin kysymyksiin:

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

Julkisuusperiaate toteutuu asianmukaisella tavalla, eikä julkisuusperiaatteen toteutumiselle ole esteitä.

Esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys ovat lisääntyneet merkittävästi siitä, kun julkisuuslaki säädettiin. Julkisuuslaki antaa kaikille jo nykyisellään hyvin laajat oikeudet saada tietoja viranomaisten toiminnasta.

Käsitteinen, esimerkiksi viranomaisen asiakirjan käsitteen tulkinnanvaraisuus, ja epäselvyys sen suhteen, milloin asiakirja on salassa pidettävä, voi johtaa koetun julkisuusperiaatteen toteutumisen estymiseen.

Valtion omistamien yhtiöiden tulee olla lähtökohtaisesti julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella, jotta valtion omistamat yhtiöt voivat kilpailla samoin säännöin yksityisesti omistettujen yhtiöiden kanssa.

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

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

29 516 001
35 829 516 001

916 022 165
+358 9 1602 2165

kirjaamo@vnk.fi

Julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen tuo haasteita erityisesti digitalisaatio ja muut muutokset viranomaisten toimintatavoissa. Julkisuuslakia sovellettaessa hankaluutta aiheuttavat julkisuuslain suhde muuhun lainsäädäntöön sekä se, että julkisuuslaki ei enää ole kaikilta osin ajantasainen.

Julkisuuslaissa tulisi tarkemmin selventää, miltoin osin viranomaisten keskinäinen sekä viranomaisten ja yksittäisen kansalaisen/oikeushenkilön välinen sähköpostiviestintä on julkista. Julkisuuslain soveltamisessa tulisi myös huomioida nykyistä paremmin ja tarkemmin muutkin jatkuvasti kehittyvät sähköiset kanavat tiedon välityksessä.

Esimerkiksi erityisesti viranomaisen asiakirjan käsite aiheuttaa tulkintavaikeuksia siitä, milloin kyse on viranomaisen asiakirjasta ja milloin sellaisesta asiakirjasta, johon julkisuuslakia ei sovelleta (5 §:n sääntelytapa). Lisäksi 5 §:n 4 momentin viittaus arkistolainsäädäntöön on varsin tulkinnanvarainen, eikä anna riittävästi apua sen tulkittamiseen, onko kyseessä mahdollisesti viranomaisen asiakirja, josta tieto tulee antaa.

Julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt ovat ajoittain erittäin laajoja ja on epäselvää, miten yksilöity tietopyynnön pitää olla. Laajoihin tietopyyntöihin liittyen maksujen periminen vaikuttaa olevan osittain epäselvää ja tästä johtuen viranomaiset voivat joutua käyttämään erittäin huomattavia määriä työaikaa ilman kustannusperusteista korvausta laajoihin tietopyyntöihin, jotka edellyttävät laajan tietoaineiston tarkkaa läpikäyntiä ja mustaamista.

Käytännössä tulkintaepäselvyyttä on aiheuttanut myös esimerkiksi se, ovatko valtioneuvostossa tai muualla hallitusohjelman valmistelua varten laaditut asiakirjat julkisuuslain soveltamisalan piirissä ennen kuin hallitus esitellään tasavalan presidentille. Niiden julkisuudesta ei ole säännöksiä eikä niiden arkistointia ei ole säännelty. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että hallitusohjelman valmistelua varten laaditut tai toimitetut asiakirjat tulisi tulla julkiseksi vasta, kun hallitus on muodostettu.

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

Julkisuuslaissa on eräitä yksittäisiä säännöksiä, jotka ovat näkemyksemme mukaan tulkinnanvaraisia. Esimerkiksi julkisuuslain 4 § 1 momentin 8 kohta, joka käytännössä on aiheuttanut tulkintaongelma siitä, milloin kyseessä on tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan perustettu toimielin eikä esimerkiksi ministeriöiden välisen yhteistyön koordinoimiseksi viranomaisen sisäistä valmistelua ja työskentelyä varten perustettu toimielin, vaikka toimielin olisi asetettu viranomaisen päätöksellä. Sama tulkinnanvaraisuus koskee valtioneuvoston yhteisiä valmisteluelimiä.

Viranomaisen asiakirjan käsitteeseen liittyy jossain määrin epäselvyyttä ja tietyissä tapauksissa on hankala arvioida, onko asiakirja, viesti tai muu vastaava julkisuuslain piiriin kuuluva asiakirja. Muun muassa sähköposteihin liittyvät tietopyynnöt ovat yleistyneet ja on välillä epäselvää, onko viranomaisten ja virkamiesten välinen tai valtioneuvoston sisäinen viestinvaihto viranomaisen asiakirja vai ei. Mieliapteen ja kommunikaationvapautta tulee suojata virkamiesten ja viranomaisten välissä viestinvaihdossa.

Salassapitoperusteista 24§:n § 1 momentin 17 kohta on osittain epäselvä sen osalta, että mitä tarkoittaa valtion liikesalaisuus.

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?*

Mainitut muutokset ovat aiheuttaneet ongelmia julkisuuslain soveltamisessa. Ongelmalliseksi on koettu uusien työskentelytapojen (viranomaisten yhteiset työtilat, sähköpostin ja muiden viestintävälineiden käyttö) mukanaan tuomat tulkintaongelmat siitä, ovatko niissä käsiteltävät asiakirjat tai tieto julkisuuslain soveltamisalan piirissä. Miten arvioida, milloin tiettyyn viranomaisen asiaan liittyvä, sen valmistelun aikana käyty sähköpostienvaihto on arkistoitava ja siten liitettävä asian valmisteluasiakirjoihin.

Myös ns. kansalaiskirjeiden kuuluminen julkisuuslain piiriin aiheuttaa tulkintaongelmia, vaikka siitä on varsin uusi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO:2020:48).

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.*

Henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö asettaa suurempia vaatimuksia sille, että henkilötietoja suojataan. Haaste voi olla se, että onko tietopyyntöön vastaavalla henkilöllä riittävää ymmärrystä henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä. Julkisuuslaissa viitataan melko epämääräisesti henkilötietoja koskevaan lainsäädäntöön.

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

Julkisuuslaki mahdollistaa maksun perimisen erikseen säädetyissä tilanteissa. Käytännössä maksua peritään harvoin, vaikka tietopyyntö olisi erittäin laaja ja veisi käytännössä useamman virkahenkilön usean päivän työn. Julkisuuslain ajantasaistamisen yhteydessä tulisikin arvioida, voisiko maksun perimistä koskevaa sääntelyä tarkentaa. Maksuihin liittyen julkisuuslain 14 § 3 momentin 4 kohta, jonka mukaan tietopyynnön esittäjälle on annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista viittaa tilanteisiin, joissa pyynnöstä on jo ensi vaiheessa kieltäydytty. Olisiko tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista ilmoitettava jo aikaisemmin.

Lisäksi julkisuuslain 14 § 4 momentti jättää liian tulkinnanvaraiseksi sen, mikä on määräaika valituskelpoisen päätöksen antamiselle.

Muutoksenhakusääntelyn muuttumisen jälkeen tietopyynnön esittäjältä on käytännössä tiedusteltava muutoksenhakuohjeistusta varten hänen kotipaikkaansa. Mikä olisi asianmukainen menettely tällaiselle tiedustelulle.

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

Valtioneuvoston yhteinen asianhallintajärjestelmä VAHVA on otettu käyttöön jo 11 ministeriössä ja sen myötä asianhallinnan prosessit ovat ministeriössä yhdenmukaistuneet. Järjestelmä on Sähke2:n mukainen ja järjestelmässä käytössä oleva valtioneuvoston yhteinen tiedonohjaussuunnitelma ohjaa asioiden ja asiakirjojen julkisuusluokka- ja salassapitoperustemerkintöjä. Osana järjestelmän käyttöönottoa ja jatkuvaa koulutusta on myös organisaatioiden tietoisuutta tiedonohjaussuunnitelmasta lisätty ja verkkokoulutusta on tarjolla niin asianhallinnan perusteista kuin salassa pidettävien aineistojen käsittelystäkin.

Valtioneuvostossa on käytössä valtioneuvoston kanslian verkkopalvelu Valtioneuvoston hankeikkuna, jossa ylläpidetään ministeriöiden hanketietoja. Hankeikkunan sisältö tuotetaan ministeriöissä. Hankeikkunaan viedään tietoja mm. säädösvalmisteluhankkeista, uudistamis- ja kehittämishankkeista, strategioista ja selonteoista.

Lisäksi voidaan mainita, että valtioneuvoston yleisistunnon päätösaineistot julkaistaan säännönmukaisesti välittömästi yleisistunnon jälkeen.

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

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu organisaatiossamme riittävällä tavalla ja organisaatiossamme on riittävä ja ajantasainen osaaminen lain soveltamisesta.

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

Kolme kiireisintä muutostarvetta olisivat

- käsitteiden päivittäminen

- toimintamallin luominen ilmeisessä kiusaustarkoituksessa tehtyjen tietopyyntöjen käsittelylle sekä erittäin laajojen tietopyyntöjen käsittelylle
- mahdollisuus poiketa määräajoista erikseen säädetyissä tilanteissa

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

Katsomme, että jatkossakin viranomaisessa ja valtioneuvoston sisällä tapahtuvalle asiantuntijavalmistelulle tulee antaa ns. valmistelurauha, eikä sitä pidä heikentää. Jos esimerkiksi keskeneräisiä aineistoja tai asiakirjoja ei haluta jakaa kokouksiin julkisuuspaineen takia, se voi johtaa jatkuessaan käytäntöihin, jotka heikentävät laadukkaan asiantuntijavalmistelun toteuttamista.

Lisäksi julkisuuslakiin liittyvälle koulutukselle tuntuu olevan suuri tarve. Uudistuksen tavoitteena tulisi olla siten selkeä lainsäädäntö, että nykyisiä tulkintaongelmia ei samassa laajuudessa enää olisi.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Lainsäädäntöneuvos

Maaret Suomi