

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?**

Julkisuusperiaatteesta on tiedotettu hyvin. Kansalaiset ja yritykset ovat tietoisia oikeuksistaan. Viranomaisen on suhteellisen helppoa toteuttaa julkisuusperiaatetta viestinnässään sekä kouluttaa henkilöstöä. Ongelmallista on julkisuusperiaatteen toteuttaminen käytännössä. Julkisuuslainsäädäntöä pidetään vaikeana ja hankalana koulutuksesta huolimatta. Julkisuuslain tulkinta konkreettisissa tapauksissa on ollut vaikeaa (kts. vastaus kohdassa 8).

Julkisuusperiaatetta voidaan käyttää myös väärin ja shikaaninomaisesti. Tämä olisi hyvä ottaa julkisuuslainsäädännössä huomioon. Viranomaisten asiakirjojen julkisuus on tärkeä perusoikeussäännös, mutta tietopyynnöillä voidaan myös tukkia ja hidastaa viranomaisen toimintaa. Tukes on esim. saanut samalta taholta laajoja tietopyyntöjä säännöllisesti usean vuoden ajan. Kysyjä pyytää tietoja vuorotellen Tukesin eri toimialueilta ja myös ketjuttaa pyyntöjään siten, että alkuperäisen pyynnön jälkeen tulee useampia lisäpyyntöjä.

Vaikka pyytäjän tarkoitus ei olisikaan haitata viranomaistoimintaa, erilaiset konsultit, asianajotoimistot ja vastaavat tahot voivat käyttää viranomaisen resursseja hyväkseen ja pyytää laajasti tietoja useamman vuoden ajalta ja laskuttaa sitten asiakastaan. Tukesilta on esimerkiksi kysytty kaikkia tiettyyn tuoteryhmään liittyviä asiakirjoja kymmenen vuoden ajalta.

Viranomaisen puolestaan ei välttämättä pysty laskuttamaan sille aiheutuneista kuluista kuin murto-osan, koska julkisuuslain maksupykälä (34 §) on vanhentunut. Se on lisäksi rakenteeltaan hyvin monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Digitaalisen kehityksen myötä on myös vaikea tehdä eroa siinä, mikä on tietopyyntöön vastaamista ja mikä on tietoaaineistojen tuottamista pyynnöstä.

Ideaalitilanteessa viranomaisen tietojärjestelmät olisivat sellaisia, että ne mahdollistaisivat julkisten tietojen nopean erottelun salassa pidettävistä tiedoista. Käytännössä järjestelmiä ei ole toteutettu tältä pohjalta ja se on osittain myös vaikeaa, koska tiedon julkisuus on tapauskohtaista ja aikasidonnaista. Digitaalinen kehitys ei ole tuonut tähän muutosta koko julkisuuslain voimassaolon aikana.

Tietopyyntöihin vastaamiseen käytetty aika on pois esim. viranomaisen valvontatehtävien hoidosta. Lainsäädännössä tulisi löytää tasapaino julkisuusperiaatteen toteuttamisen ja sen väärinkäytön estämisen / kohtuuttoman laajojen tietopyyntöjen välillä. Keinot voisivat liittyä viranomaistyön hinnoitteluun tai laajojen tietopyyntöjen aikarajoihin jne.

Julkisuuslain suhde uuteen tiedonhallintalakiin on herättänyt kysymyksiä, esim. miten toteutetaan käytännössä sisäänrakennetun julkisuuden vaatimukset. Tiedonhallinnan merkitystä julkisuusperiaatteen toteuttamisessa voi olla vaikea ymmärtää.

Tietoturvallisuus saatetaan nähdä julkisuusperiaatetta merkityksellisempänä. Tämä vaikuttaa tietojärjestelmien suunnitteluun ja siihen, miten ne toteuttavat (tai eivät toteuta) julkisuusperiaatetta.

Salassa pidettävän tiedon lainvastainen luovuttaminen on peruuttamatonta, kun taas julkisen tiedon salaaminen lainvastaisesti pystytään korjaamaan. Tämä voi osaltaan estää julkisuusperiaatteen täysimääräistä toteutumista.

Julkisuusperiaatteen toteutumiseen voi vaikuttaa myös se, että julkisuuslain nojalla harkinta on aina tapauskohtaista, mutta asiakirjoihin on velvollisuus tehdä merkintöjä enemmän tai vähemmän kategorisesti. Asiakirjan julkisuus riippuu siitä, kuka tietoja pyytää, miten toimintaympäristö on muuttunut sen jälkeen, kun asiakirja on laadittu tai saatu taikka tietojen kohteen omasta toiminnasta. Tietyissä tilanteissa salassa pidettävä tieto ei ole aina salaista eikä salassapito ole ikuista.

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

Julkisuuslain soveltaminen viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin ei ole selkeää. Julkisuuslain perusteluissa (HE 30/1998 vp) on todettu, että virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen on välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi. Hyvä ja monipuolinen valmistelu sekä virkamiesten vapaa mielipiteenvaihto on tärkeä yleinen etu. Nämä perustelut ovat edelleen olennaisia. Virkamiesten on voitava vaihtaa tietoja vapaasti ilman pelkoa siitä, että viestit päätyvät julkisuuteen.

Myös siitä on epäselvyyttä, mitä on pidettävä asiakirjana ja mikä on viranomaisen muistiinpanoja tai luonnoksia. Tämä koskee esim. tilanteita, joissa viranomainen neuvoo lainsäädännön noudattamisessa sekä siihen liittyvää yhteydenpitoa ja tapaamisia toiminnanharjoittajien kanssa. Myös se on ylipäänsä epäselvää, milloin sähköpostiviesti on viranomaisen asiakirja.

Viestintäkeinot ja -kanavat myös kehittyvät koko ajan. Ovatko ja millä perusteella erilaisilla alustoilla (esim. Teams) käydyt keskustelut viranomaisen asiakirjoja? Keskusteluja käydään tällaisissa kanavissa niiden luonteen mukaisesti nopeatahtisesti eivätkä kannanotot ole viimeisteltynä.

Julkisuuslain rakenne on hankala, kun kyse on keskeneräisistä asioista, joita viranomainen vasta selvittää. Esim. asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohtaan liittyy haasteita, kun kyse on keskeneräisistä valvontatapauksista, joissa valvonnan/päätöksenteon kohde ei ole vielä saanut tietoa ja kyse on yleistä kiinnostusta herättävästä asiasta. Tällöin on jokseenkin tulkinnanvaraista, millaista tietoa ja milloin valvontatapauksesta voidaan antaa.

Ylipäänsä valvonta-asiakirjojen osalta on tulkinnanvaraisuutta sen suhteen, tulevatko asiakirjat julkisiksi allekirjoituksen jälkeen vai onko kyse asiakirjoista, jotka tulevat julkisiksi vasta, kun asian käsittely on päättynyt. Vastaavia ongelmia on silloin, kun viranomaisella on ilmoituksen epäilyistä lainvastaisuudesta ja asian käsittely vasta alkaa ilmoituksen vastaanottamisesta. Eri viranomaisilla on erilaisia käsityksiä ilmoituksen julkiseksi tulon ajankohdasta. Vaikka julkisuuslain 7 §:n pääsäännön mukaan asiakirja tulee julkiseksi silloin, kun viranomaisella on sen saanut, valvontatapausten keskeneräisyys aiheuttaa epävarmuutta.

”Salassa pidettävä tieto” ja sen suhde ”henkilötietoon” on hankalaa. Henkilötieto voi olla samanaikaisesti sekä julkisuuslain 24.1 §:n mukainen salassa pidettävä tieto, että tietosuojasetuksen 9 artiklan mukainen erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva eli ns. arkaluonteinen henkilötieto. Henkilötieto ei ole sama asia kuin salassa pidettävä tieto. Termien suhde toisiinsa ei ole selkeää.

Työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle jää salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja mahdollinen uudistaminen. Vaikka salassapitoperusteita ei ole tarkoitus uudistaa, ne aiheuttavat kuitenkin paljon kysymyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia. Määritelmät ovat käsitteellisesti varsin monisyisiä ja toisinaan hankalasti tulkittavia. Ongelmia ovat aiheuttaneet esim. kansainväliset asiakirjat sekä liikesalaisuuden määritelmä ja rajanveto muuhun vastaavaan yksityisen elinkeinotoimintaa koskevaan seikkaan. Myös erilaisia turvauksia (terrorismi, tahalliset vahingonteot) koskevat seikat tulisi ottaa salassapitosääntelyssä huomioon. Asiakirjoja ja mm. laitosten sijaintietoja tulisi pystyä pitämään salassa turvauksiperusteella.

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

Viranomaiset eivät välttämättä tunnista sitä, että julkisuuslain mukaan viranomaiset ovat sivullisen asemassa toisiinsa nähden (julkisuuslain 22.2 §). Viranomaisilla ei ole julkisuuslain nojalla oikeutta saada toisiltaan salassa pidettäviä tietoja, vaikka ne tarvitsisivat tietoja lakisääteisiä tehtäviään varten. Tämä on johtanut kirjavaan sääntelyyn erityislainsäädännössä. Lisäksi erityislainsäädäntöön on jäänyt aukkoja, jolloin tietoja ei ole voinut luovuttaa sellaiselle toiselle viranomaiselle, jolle tietojen saaminen olisi tärkeää sen tehtävien hoidon kannalta.

Nämä epäselvyydet vaikuttavat myös esim. sellaisten tietojärjestelmien suunnitteluun, jotka ovat usealle viranomaiselle yhteisiä. Järjestelmät pitää toteuttaa niin, ettei salassa pidettävää tietoa jaeta viranomaisten kesken ilman laissa olevaa oikeutusta. Tämä voi jopa haitata digitalisaatitavoitteita.

Viranomaisilla voi olla epäselvyyttä myös siitä, että viranomaisillakin on oltava laissa säädetty peruste henkilötietojen käsittelyyn.

Julkisuuslaissa tulisi jatkossakin säilyttää harkinnanvaraisuus, kun kyse on tietopyynnön siirtämisestä toiselle viranomaiselle (15 §).

Valvontaviranomaiselle on tärkeää saada ilmoituksia epäilyistä lainvastaisuuksista. Ilmoitusten tekijöiden pitää voida luottaa siihen, että ilmoituksen tekijän nimi ei tule julkisuuteen, jos ilmoittaja ei sitä halua. Ilmoituksen voi tehdä viranomaiselle myös anonymisti, mutta valvontaa helpottaa, jos ilmoituksen tekijän nimi on valvontaviranomaisen tiedossa. Tällöin viranomaisella voi kysyä

ilmoittajalta tarvitsemiaan lisätietoja. Julkisuuslain mukaan valvontaviranomainen joutuu perustelemaan joka kerta erikseen, jos se ei kerro ilmoittajan nimeä kysyjälle (yleisöjulkisuus) tai asianosaiselle. Perustelut ovat joka kerran samat. Ilmoituksen tekijän nimi voisi olla salassa pidettävä suoraan lain nojalla.

Julkisuuslain 24 §:n rakenne on vaikeaselkoinen. Salassapitoperusteita voisi ryhmitellä uudelleen. Nyt samassa kohdassa saattaa olla hyvin erilaisia perusteita (esim. 15 kohta). Pykälästä on vaikea hahmottaa, että se sisältää ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja, tietoja, jotka ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä ja tietoja, jotka ovat lähtökohtaisesti julkisia.

#### **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?**

Käsiteltävät tietomäärät ja siten myös julkiset tiedot sekä julkiset asiakirjat ovat lisääntyneet merkittävästi. Tiedon hallinnan merkitys korostuu julkisuusperiaatteen toteuttajana.

Digitalisaatio ja muuttuneet tiedonkäsittelytavat heijastuvat julkisuuslain 21 §:n tulkintaan. Kun digitalisaation tavoitteena on, että viranomaisen sisäiset tai usean eri viranomaisen järjestelmät keskustelevat keskenään, hämärtyy se, milloin kyseessä on julkisuuslain 21 §:n tarkoittama harkinnanvarainen tietoaineistojen tuottaminen pyynnöstä.

Asiakkaat kirjaavat itse enenevässä määrin tietoja viranomaisen rekistereihin ja samalla määrittelevät itse sen, mikä on julkista ja mikä vain viranomaisen nähtäväksi tarkoitettua tietoa. Tässä tilanteessa haasteita aiheuttaa se, että osa vain viranomaiselle näkyvästä tiedosta on kuitenkin julkisuuslain nojalla julkista, mutta asiakas on määritellyt sen salassa pidettäväksi ja olettaa tiedon pysyvän vain viranomaisten välisenä.

#### **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.**

Käytännössä julkisuusperiaatetta ja henkilötietojen suojaa on vaikea yhdistää. Tietosuojasäntely ja julkisuussäntely vaikuttavat olevan osin tavoitteiltaan ristiriitaisia.

Julkisuuslain tarkoituksena ei pitäisi olla, että viranomainen toimii tietotoimistona silloin, kun aivan kaikkia kysyjän tarvitsemia tietoja ei ole saatavilla avoimista tietojärjestelmistä. Esim. kuntayhtymä on halunnut käyttää Tukesia osoitelähteenä, koska ei pysty löytämään väestötietojärjestelmästä pelkästään henkilön nimellä tarvitsemiaan tietoja. Kuntayhtymällä oli tiedossaan, että tarvittavat tiedot löytyvät Tukesin luparekisteristä. Kuntayhtymä tarvitsee tietoja, jotta se pystyy lisäämään henkilön omaan asiakasrekisteriinsä. Kuntayhtymä tarvitsee pyytämäänsä tietoja säännöllisesti. Tukes on saanut vastaavan tietopyynnön myös toiselta viranomaiselta. Aluehallintovirasto ei löytänyt tarvitsemiaan osoitetietoja omista tietolähteistään.

Tietosuoja-asetusta ei sovelleta sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jota luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan ”henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa”. Tarkoittaako tämä, että viranomaisen kokonaisen henkilökäsitelmän voi vapaasti luovuttaa yksityishenkilön omaan

käyttöön? Vai onko silloin jo kysymys tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta, eikä tiedoille ole siten lainsäädännön edellyttämää käsittelyperustetta?

Kysymyksiä on herättänyt myös se, miten tietosuoja-asetuksen ja julkisuuslain säännöksiä tulkitaan, kun erilaisia lupaprosesseja hoitavat konsultit ja asianajajat pyytävät asianosaisten henkilötietoja.

Turvakieltojen osalta on epäselvää, pitääkö viranomaisen tarkistaa joka kerran (miten?) mahdollinen turvakielto, kun se luovuttaa osoitetietoja. Julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdan mukaan osoitetiedot pidetään salassa, jos henkilö on sitä pyytänyt ja hänellä on perusteltu terveyteen tai turvallisuuteen liittyvä syy. Turvakieltojen osalta viranomainen ei voi luottaa siihen, että henkilö ilmoittaa turvakiellosta erikseen. Henkilöllä voi olla käsitys, että viranomaiset saavat automaattisesti tiedon turvakiellosta.

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

Kun viranomainen tekee pyynnöstä päätöksen siitä, ettei luovuta tietoja, säännökset eivät ole selkeitä sen suhteen, tuleeko ennen päätöksentekoa kuulla joitakin tahoja (esimerkiksi sitä tahoja, jolta asiakirja on peräisin tai liikesalaisuuksien osalta sitä, jonka tiedoista on kysymys). Onko kuultavilla tahoilla myös oikeus valittaa päätöksestä?

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

Salassa pidettävät tiedot kirjataan päätösten ym. asiakirjojen liitteisiin, jolloin salassa pidettävien tietojen erottaminen julkisista tiedoista helpottuu.

Tietopyyntöjen käsittelyä varten on luotu menettelytavat.

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

Tietopyyntöjen määrää ja laajuutta on vaikea ennakoida. Yksittäinen laaja tietopyyntö saattaa viedä useamman asiantuntijan työaika. Toisaalta julkisuuden arviointi saattaa edellyttää sellaista tietämystä, jota on ainoastaan muutamalla asiantuntijalla (ääritilanteessa vain yhdellä asiantuntijalla) ja näiden pitää lyhyessä määräajassa pystyä irrottautumaan tietopyyntöön vastaamiseen työtilanteestaan riippumatta.

Tietopyyntöihin vastaaminen edellyttää yksittäistapauksellista ja substanssisidonnaista harkintaa, joten ratkaisuna resurssikysymyksiin ei ole voinut olla tiettyjen henkilöiden työajan varaaminen etukäteen tietopyyntöjen käsittelyyn.

Koska resurssointi on edellä mainituilla tavoilla ongelmallista, tietopyyntöjen lakisääteisiä käsittelyaikoja ei tulisi ainakaan lyhentää.

Tukesissa järjestetään säännöllisesti sisäistä koulutusta julkisuuslainsäädännöstä. Ongelmana ei ole niinkään ollut osaamisen pitäminen ajan tasalla, vaan vanhentunut julkisuuslainsäädäntö, joka vaatii

tulkintaa muuttuneessa toimintaympäristössä. Vanhentunut lainsäädäntö on edellyttänyt tukea oikeuskäytännöstä. Vaativat tulkintatilanteet ja oikeuskäytännön seuraaminen puolestaan asettavat korkeita vaatimuksia osaamiselle.

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

Julkisuuslain suhde tietosuojalainsäädäntöön (julkisuuslain 16.3 §)

Julkisuusperiaatteen väärinkäytön estäminen ja tähän liittyen julkisuuslain maksuperusteiden uudistaminen ja sen selventäminen, milloin kyseessä on tietoineistojen tuottaminen pyynnöstä

Viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja koskevan sääntelyn selkeyttäminen

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

Kyseessä on sekä viranomaisten että kansalaisten kannalta merkittävä perusoikeuksia koskeva uudistus. Tukes toivoo, että jatkovalmistelussa mahdollisille lausunnoille ja kyselyvastauksille varattaisiin riittävästi aikaa.

Peltonen Kimmo  
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes

Karjalainen Sanna-Mari  
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes