



Ulkoministeriö

## Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynti ulkoministeriöön

Aika ja paikka: 10.2.2025, klo 9.00-12.00, ulkoministeriö, Merikasarmi, Helsinki

Osallistujat: Oikeuskanslerinvirastosta:

- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti
- esittelijäneuvos Taru Kuosmanen
- esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo
- vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Laura Luikku

Ulkoministeriöstä:

- alivaltiosihteeri Pekka Puustinen (sisäiset ja ulkoiset palvelut)
- hallintojohtaja Pirjo Tulokas
- tietohallintojohtaja Ari Uusikartano
- henkilöstöjohtaja (vt) Markus Teir (klo 9.30 alkaen)
- johtava asiantuntija, tietohallintopäällikkö Jyrki Paloposki
- asiantuntija Sami Heino (asiakirjajulkisuus ja tietosuoja)
- lähetystöneuvos Outi Isotalo (henkilöstösuunnittelutiimin vetäjä)
- oikeudellinen erityisasiantuntija Eveliina Kinnunen

### 1 Laillisuusvalvontakäynnin aiheet ja pyydetty aineisto

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynnin teemana oli tietohallinto henkilöstöasioissa. Käynnin tarkemmat aiheet ilmenevät oikeuskanslerin ulkoministeriölle 11.12.2024 lähettämästä kirjeestä. Tässä tarkastuskertomuksessa kuvataan aiheista käytyä keskustelua.

Vastauksenaan oikeuskanslerin kirjeeseen ulkoministeriö toimitti ennen laillisuusvalvontakäyntiä 31.1.2025 päivätyn lausuntonsa (VN/35144/2024-UM-3) ja lausunnon liitteenä oikeuskanslerin pyytämiä asiakirjoja. Ulkoministeriöstä toimitettiin oikeuskanslerinvirastoon vielä lisää pyydettyjä asiakirjoja 3.2.2025.

Tämä laillisuusvalvontakäynti liittyy oikeuskanslerin aikaisempaan, 4.2.2025 suorittamaan, ulkoministeriöön kohdistuneeseen laillisuusvalvontakäyntiin, jolla käsiteltiin ulkoministeriön henkilöstöhallintoa ja -johtamista (OKV/704/71/2024).

## 2 Tilaisuuden avaus

Oikeuskansleri avasi tilaisuuden kertaamalla ennakkoon ilmoitetut keskustelunaiheet ja kertomalla lyhyesti oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta ja toimivaltuuksista. Lisäksi oikeuskanslerinviraston edustaja muistutti tilaisuuden aluksi apulaisoikeuskanslerin vuonna 2023 antamasta ratkaisusta ulkoministeriön menettelyä koskeneessa kanteluasiassa [OKV/1734/10/2021](#). Apulaisoikeuskansleri oli ratkaisussaan todennut, että kantelijan ulkoministeriön henkilöstöasioita koskeneiden asiakirjapyyntöjen käsittely oli viivästynyt ministeriössä huomattavasti julkisuuslaissa säädetyistä ehdottomista määräajoista, kantelijalle ei ollut ministeriön toimesta ilmoitettu asiakirjojen antamisesta kieltäytymisen syitä, vaikka laki tätä edellyttää eikä kantelijalle ollut annettu laissa edellytettyä ohjausta valituskelpoisen päätöksen saamiseksi. Ulkoministeriö ei liioin ollut antanut kantelijalle valituskelpoista päätöstä, vaikka hän oli tätä oma-aloitteisesti ymmärtänyt pyytää.

## 3 Tietohallinnon tehtävien ja vastuiden organisointi

### 3.1 Tiedonhallintayksikön johdon tehtävistä ulkoministeriössä

Oikeuskansleri totesi, että laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki) säädetään muun muassa tiedonhallinnan järjestämisestä tiedonhallintayksiköissä. Valtion virastot ja laitokset ovat laissa tarkoitettuja tiedonhallintayksiköitä. Lain 4 §:n 2 momentissa säädetään tiedonhallintayksikön johdon vastuista. Oikeuskansleri tiedusteli, minkälaisena sisäisistä ja ulkoisista palveluista vastaava alivaltiosihteeri Puustinen mieltää roolinsa tiedonhallintayksikön johdon edustajana sekä, miten tiedonhallintalaissa säädetyt tiedonhallintayksikön johdon vastuut on jaettu ulkoministeriössä kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin, sisäisistä ja ulkoisista palveluista vastaavan alivaltiosihteerin, hallintojohtajan ja tietohallintojohtajan välillä.

Alivaltiosihteeri Puustinen vastasi todeten ensinnäkin, että ulkoministeriö on päällikkövirasto. Tiedonhallintayksikön tehtävistä vastaa ministeriössä Puustisen mukaan hallintojohtaja Tulok-

kaan johtamat hallintopalvelut, joihin tietohallintojohtaja Uusikartanon johtama tietohallinto toimintona kuuluu. Ylempi johto voi Puustisen kertoman mukaan tehdä ehdotuksia ja esittää näkemyksiä hallintopalveluille. Valtiosihteeri kansliapäällikkönä ei käytännössä suoraan osallistu tietohallinnon asioihin vaan niihin osallistuu ensi sijassa Puustinen, jonka pöydälle voi tulla monenlaisia tietohallinnolle kuuluvia asioita.

Hallintojohtaja Tulokas puolestaan totesi, että ministeriön työjärjestyksen mukaan tietohallintojohtaja ratkaisee ulkoasianhallinnon asiakirjojen ja muun tietoaineiston julkisuutta ja salassapitoa koskevat asiat. Tietohallintojohtajalle näitä asioita esittelevät käytännössä tietohallintopäällikkö Paloposki ja asiantuntija Heino. Paloposki ja Heino ovat lisäksi kouluttaneet ministeriön virkamiesjohtoa ja ministeriön eri osastojen virkamiehiä julkisuuslain soveltamisessa. Tulokkaan mukaan hallintopalvelujen tehtävänä onkin huolehtia siitä, että ministeriön henkilöstö tuntee julkisuuslain. Hallintopalvelujen virkamiehet tarjoavat ministeriön yksiköille tukea ja neuvoja julkisuuslain soveltamistilanteissa sekä tarvittaessa sijaistavat sellaista yksikön virkamiestä, joka on esimerkiksi esteellinen yksittäisen asiakirjapyynnön käsittelyssä. Tulokas lisäsi, että jokainen ministeriön toimintayksikkö vastaa kuitenkin omista asioistaan. Tulokas mainitsi myös, että tietohallintojohtaja Uusikartanolla on aktiivinen rooli valtioneuvoston kansliaan kuuluvan valtioneuvoston hallintoyksikön ja ulkoministeriön tietohallinnon välisessä rajapinnassa.

Uusikartano kertoi kohtaanto-ongelmasta. Kaikki tietopyynnöt eivät tule ministeriön kirjaamon kautta vaan osa tulee suoraan yksittäisille virkamiehille, eivätkä nämä välttämättä ymmärrä lähettää vastaanottamiaan tietopyyntöjä kirjaamoon. Tietohallinto ei siten välttämättä saa tietää kaikista ministeriöön saapuneista tietopyynnöistä. Tämä on Uusikartanon mukaan johtanut joissain tapauksissa siihen, että julkisuuslaissa säädetyt määräajat tietopyynnön käsittelylle on ylitetty. Lisäksi tietohallinnon resurssit neuvoo ministeriön virkamiehiä ovat rajalliset ja tietohallinto tarvitsee ajoittain oikeudellista apua muun muassa ministeriön oikeuspalvelulta. Uusikartano totesi kuitenkin, että tietopyyntöihin vastaaminen on ministeriössä aika hyvin ohjeistettu ja normitettu.

Tietohallintopäällikkö Paloposken mukaan tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentissa säädettyyn tiedonhallintayksikön johdon velvollisuuteen huolehtia siitä, että tiedonhallintayksikössä on tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä on riittävä tuntemus muun muassa julkisuuslainsäädännöstä, on kyetty viime aikoina vastaamaan. Ministeriön yksiköissä on Paloposken arvion mukaan tietohallinnon pitämien koulutusten myötä havahduttu tarpeeseen tuntea asiakirjojen ja tiedon julkisuutta koskeva lainsäädäntö.

Oikeuskanslerinviraston edustaja tiedusteli, onko tietohallinto hyödyntänyt ministeriön virkamiesten koulutuksissa kouluttajina ulkoasiainhallinnon ulkopuolisia julkisuuslainsäädännön asiantuntijoita. Paloposki vastasi, että koulutukset on toteutettu omin voimin, sillä näin koulutukset on saatu kohdennettua koulutettavan osaston tai yksikön tarpeisiin.

Uusikartano arvioi vielä, että ulkoministeriössä voisi olemassa olevan koulutustarjonnan lisäksi olla paikallaan järjestää säännöllistä verkkokoulutusta julkisuuslainsäädännöstä. Oikeuskanslerinviraston edustaja kannusti tähän todeten, että asiakirjapyyntöjen käsittely ja sen vaatima asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevien säädösten tuntemus on osa julkisen hallinnon eräänlaista kivijalkaa, toisin sanoen julkisuuslainsäädännön tuntemus kuuluu virkamiehen ydinosaamisalueisiin. Riittävän osaamisen varmistaminen on siten yksi viranomaisen johdon tärkeitä tehtäviä.

### 3.2 Ulkoministeriön tietohallinnon organisaatiosta

Keskusteltiin ministeriön tietohallinnon organisaatiosta, jota on selostettu myös ministeriön lausunnossa. Ministeriön tietohallintosektorin hallinnollisena katto-organisaationa toimivaa tietohallintoa johtaa tietohallintojohtaja Uusikartano. Hän kertoi, että tietohallinto koostuu tietohallintojohtajan suorassa alaisuudessa olevista toiminnoista ja henkilöistä – eräänlaisesta johdon tiimistä (HAL-40) –, jonka alaisuudessa puolestaan on kaksi yksikköä: tietotekniikka- ja järjestelmäpalvelut (HAL-44) sekä viestityskeskus (HAL-45). HAL-40:ssä työskentelee kahdeksan virkamiestä, mukaan lukien Paloposki ja Heino, jotka hoitavat asiakirjojen ja tiedon julkisuuteen ja salassapitoon liittyviä asioita.

Ministeriön lausunnon mukaan Paloposkella ja Heinolla on myös muita tehtäviä eikä kumpikaan heistä ole koulutukseltaan juristi. Heidän toimintansa asiakirjapyyntöjen käsittelyssä perustuu lausunnon mukaan pitkään kokemukseen, kouluttautumiseen ja tarvittaessa yhteistyöhön ulkoministeriön juristien sekä valtioneuvoston juristien ja asiantuntijoiden kanssa.

Keskusteltiin lyhyesti siitä, onko ulkoministeriössä erityisesti julkisuuslainsäädäntöön tai yleishallinto-oikeuteen perehtyneitä juristeja. Oikeudellinen erityisasiantuntija Kinnusen mukaan juuri näihin aihepiireihin keskittyneitä juristeja ei ministeriössä ole. Kinnunen kertoi, että ministeriön henkilöstöhallinto on tehnyt esityksen yleishallintojuristin palkkaamisesta, sillä henkilöstöhallinnossa on nähty tällaiselle asiantuntemukselle tarvetta. Henkilöstöyksikön (HAL-11) juristien, joihin Kinnunenkin lukeutuu, aika kuluu Kinnusen mukaan palvelussuhdeasioihin. Oikeuskanslerinviraston edustajille jäi edellä kerrotun perusteella vaikutelma, että ulkoministeriössä ei olisi erityisesti julkisuuslainsäädäntöön tai yleishallinto-oikeuteen kokonaisuutena perehtynyttä juristia. Ulkoministeriöstä toimitettiin laillisuusvalvontakäynnin jälkeen oikeuskanslerinvirastoon tieto, jonka mukaan henkilöstöhallinnossa valmistellaan parhaillaan juristin tehtävän avaamista. Tehtäväkuva laaditaan UH-uudistuksen mukaisesti laajaksi sisällyttäen siihen palvelussuhdejuridiikan lisäksi myös yleishallintoon liittyviä tehtäviä.

Oikeuskansleri tiedusteli, mistä Paloposki ja Heino saavat tarvittaessa oikeudellista tukea hankalien asiakirjapyyntöjen käsittelyyn. Tulokas kertoi esimerkkinä, että ulkoministeriössä on juristiverkosto. Tulokkaan tiedossa ei tosin ollut, olisiko verkostolla erityisosaamista nimenomaan julkisuuslainsäädännöstä. Paloposki huomautti, että asiakirjapyyntöt voivat kohdistua monenlaisiin erilaisiin asioihin. Viime aikoina ulkoministeriö on vastaanottanut esimerkiksi useita hankinta-asioita koskeneita asiakirjapyyntöjä. Näiden käsittelyyn on saatu apua ministeriön hankintajuristilta. Myös kehityspoliittisella osastolla on juristeja. Heiltä saa tukea kehitysyhteistyötä ja –politiikkaa koskevien asiakirjapyyntöjen käsittelyyn. Joskus tukea on pyydetty hallintopalvelujen ja oikeuspalvelun juristeilta. Lisäksi valtioneuvostossa on tietopyyntöverkosto, jonka kautta saa tarvittaessa yhteyden muiden ministeriön asiantuntijoihin. Paloposki totesi myös, että usein asiakirjapyyntöjen käsittelyssä hankalin kysymys on julkisuuslain eräiden salassapitoperusteiden sisältämien niin kutsutun vahinkoedellytyksen täyttymisen arviointi – ulkoministeriön vastaanottamissa asiakirjapyyntöissä erityisesti asiakirjan antamisesta Suomen kansainvälisille suhteille todennäköisesti aiheutuvan vahingon arviointi. Tällaisen seikan arviointiin ei Paloposken mukaan välttämättä tarvita juristia. Uusikartanon totesi kuitenkin, että vaikka tietohallinto onkin hänen käsityksensä mukaan aina saanut oikeudellista tukea, kun se on sitä tarvinnut, ulkoministeriössä voisi olla enemmän julkisuuslainsäädännön osaamista.

Ulkoministeriön lausunnosta on luettavissa, että tietohallinnon henkilöresurssien puute on aikaisemmin ajoittain aiheuttanut viivettä asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Esimerkiksi vuonna 2021 asiakirjapyyntöjä vastaanotettiin 240 kappaletta ja niitä käsitteli tietohallinnossa muiden tehtäviensä ohella vain yksi virkamies. Virkamiehen työnkuvasta on lausunnon mukaan sittemmin karsittu pois muita työtehtäviä. Lisäksi vuoden 2022 lokakuussa tietohallintoon on nimitetty toinen virkamies käsittelemään asiakirjapyyntöjä. Kyseisen virkamiehen työajasta 50 % on kuitenkin allokoitu tietosuoja-asioihin. Ulkoministeriön edustajien mukaan asiakirjapyyntöjä käsittelee tietohallinnossa tällä hetkellä siis 1,5 henkilöä.

Keskusteltiin edellä mainittujen tietojen pohjalta tietohallinnon resursoinnista. Kysymykseen siitä, pitääkö ulkoministeriö tietohallinnon nykyistä resursointia riittävänä, Uusikartano vastasi, että resursointia voidaan tällä hetkellä pitää riittävänä, mutta koska asiakirjapyyntöjen määrissä on vuosittain aaltoilua, tulevaisuuden resurssitarvetta on vaikea ennustaa. Paloposken näemyksen mukaan puolellatoista henkilöllä selvittää, mutta kaksi henkilöä olisi parempi. Hän totesi, että asiakirjapyyntöihin pystytään nykyisin hyvin vastaamaan, mutta aika ei tahdo riittää lausuntojen, normien ja ohjeistusten kirjoittamiseen, koulutusten toteuttamiseen tai ylipäätään kehittämiseen.

Asiantuntija Heino kertoi, että ulkoministeriö vastaanotti vuonna 2024 yhteensä vajaat 400 asiakirjapyyntöä, joista noin 350 tuli VAHVA-asianhallintajärjestelmän kautta ja noin 50 ulkoministeriön sisältä. Heino ja Paloposki vastaavat asiakirjapyyntöihin pääsääntöisesti suoraan itse,

mutta jos pyyntö on hankalampi, he kytkevät pyynnön käsittelyyn mukaan myös pyynnön ratkaisemisesta työjärjestyksen mukaan päättävän Uusikartanon.

### 3.3 Tietohallinnon ja henkilöstöhallinnon välisestä työnjaosta

Koska laillisuusvalvontakäynnin teemana oli tietohallinto erityisesti henkilöstöasioissa, keskusteltiin ministeriön lausunnon pohjalta tietohallinnon ja henkilöstöhallinnon välisestä työnjaosta asiakirjapyyntöihin vastaamisessa.

Ministeriön lausunnon mukaan asiakirjapyyntöihin vastaaminen on pääosin keskitetty ministeriön tietohallintoon. Tietohallinto ja henkilöstöyksikkö ovat kuitenkin vuoden 2023 lopulla sopineet, että henkilöstöasioihin liittyvät rutiinomaisimmat (esimerkiksi virantäyttöä ja rekrytointia koskevat) asiakirja- ja tietopyynnöt hoidetaan henkilöstöyksiköstä.

Lausunnossa kuvataan henkilöstöhallinnon, tietohallinnon ja ministeriön kirjaamon vuonna 2023 sopimaa yhteistyötä henkilöstöasioihin liittyvien asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Lausunnon mukaan, kun ministeriön kirjaamoon saapuu henkilöstöasioita koskeva asiakirjapyyntö, kirjaamo avaa asiakirjapyyntöasian VAHVA-asianhallintajärjestelmään ja vastuuttaa sen henkilöstöyksikön käsiteltäväksi. Jos asiakirjapyyntö saapuu suoraan henkilöstöyksikköön, henkilöstöyksikkö välittää sen kirjaamoon, joka avaa asian VAHVA-järjestelmään ja vastuuttaa sen henkilöstöyksikön käsiteltäväksi. Kirjaamo lisää aina tietohallinnon VAHVA-järjestelmässä asiakirjapyyntökontaktiksi, jolloin tietohallinnolle välittyy tieto vireille tulleesta henkilöstöasioita koskevasta asiakirjapyyntöstä. Henkilöstöyksikkö konsultoi asiakirjapyyntöä käsitellessään tarvittaessa tietohallintoa ja vastaa asiakirjapyyntöön VAHVA-järjestelmän kautta, jolloin vastaus dokumentoituu järjestelmään. Ministeriön edustajat kertoivat, että henkilöstöyksikköä neuvovat Paloposki ja Heino, jotka myös valmistelevat tarvittaessa asiakirjapyyntöön annettavan ministeriön päätöksen tietohallintojohtajan ratkaistavaksi.

Ulkoministeriö oli toimittanut lausuntonsa liitteenä tammikuussa 2025 antamansa sisäisen määräyksen tietopyyntöihin vastaamisesta (normi 1/2025). Määräyksen mukaan (s. 5) kirjaamo vastuuttaa asiakirjapyyntöt VAHVA:ssa tietohallinnolle, joka sopii vastuuyksikön tai edustuston kanssa, kuka pyyntöön vastaa. Ulkoministeriön edustajat vahvistivat laillisuusvalvontakäynnillä, että henkilöstöasioita koskevien asiakirjapyyntöjen käsittelyssä noudatetaan kuitenkin jatkossakin edellä selostettua, vuonna 2023 sovittua järjestelyä, vaikka se hiukan poikkeaa määräyksen mukaisesta menettelystä.

Ministeriön lausunnon mukaan henkilöstöyksikkö vastaanotti vuonna 2024 yhteensä 83 henkilöstöhallintoon liittyvää asiakirjapyyntöä. Samana vuonna tietohallinto käsitteli 56 henkilöstöhallintoon liittyvää asiakirjapyyntöä. Paloposki kertoi, että kyseisenä vuonna käsiteltiin useita me-

diaa kiinnostaneita henkilöstöasioita, mistä syystä henkilöstöhallintoa koskevia asiakirjapyyntöjä saapui ministeriöön poikkeuksellisen paljon. Paloposki arveli, että vuoden 2023 lopulla sovitun järjestelyn ansiosta tietohallinnon käsiteltäväksi tulisi jatkossa vähemmän henkilöstöasioita koskevia asiakirjapyyntöjä.

Tietohallinnon edustajat kertoivat, että henkilöstöyksikkö ei ole tarvinnut neuvoja rutiininomaisen asiakirjapyyntöjen käsittelyyn. Neuvonnan tarve on koskenut lähinnä tilanteita, joissa pyydetystä asiakirjasta on tullut sitä annettaessa poistaa joitakin salassa pidettäviä tietoja.

Henkilöstöjohtaja (vt) Teirin mukaan kaikki henkilöstöyksikössä käsiteltävät asiakirjapyyntöt tulevat joko hänelle tai yksikön yhteiseen sähköpostilaatikkoon. Yksikön kaikki kuusi henkilöstösuunnittelijaa käsittelee asiakirjapyyntöjä. Tietohallinto on vuonna 2023 kouluttanut henkilöstöyksikköä julkisuuslain soveltamisessa. Paloposki mainitsi, että tietohallinnon ja henkilöstöyksikön kesken on ollut keskustelua koulutustilaisuuden uudistamisesta.

### 3.4 Yhteistyöstä valtioneuvoston hallintoyksikön kanssa

Tietohallinnon tehtävät ja vastuut on jaettu ministeriöiden ja valtioneuvoston kansliaan kuuluvan valtioneuvoston hallintoyksikön (VNHY) välillä. Ulkoministeriön ja VNHY:n työnjaossa ministeriön tehtäviin kuuluvat ministeriön lausunnon mukaan ainakin ulkoasiainhallinnon toimialasidonnaisen tiedon hallinta sekä niihin liittyvien teknisten palvelujen ja järjestelmien hallinnointi. VNHY puolestaan antaa ulkoministeriölle nykyään muun muassa kirjaamo-, asiakirja- ja tietopalveluja, jotka aikaisemmin tuotti ministeriön oma tietohallinto. Ministeriössä on käytössä kaksi asianhallintajärjestelmää; AHA ja VAHVA, joista edellisestä vastaa ministeriö ja jälkimmäisestä VNHY. VAHVA on käytössä muun muassa henkilöstöhallinnon asioissa. Ministeriön ja VNHY:n välistä työnjakoa kuvataan tarkemmin ministeriön lausunnossa.

Kysymykseen siitä, onko ministeriön ja VNHY:n välinen työnjako kirjattu johonkin asiakirjaan, Paloposki vastasi kertomalla, että VAHVA-järjestelmän ympärille on syntynyt valtioneuvoston kanslian vetämä yhteistyöryhmä, jossa käsitellään VAHVA-järjestelmän lisäksi muun muassa sitä, mitkä tehtävät ovat VNHY:n vastuulla ja mitkä ministeriöiden. Ryhmässä on työstetty excel-tiedostoa, johon näitä vastuuta on kirjattu. Paloposki on kertomansa mukaan tiedustellut ryhmässä, kuinka velvoittava excel-tiedosto on. Paloposken saaman käsityksen mukaan excel-tiedosto on eräänlainen ”ideaalikuva”, mutta tehtäviä muutellaan joustavasti. Excel-tiedostoa ei ole läpikäyty ja hyväksytty ulkoministeriössä. Voidaan siis tehdä johtopäätös, että minkäänlaista sopimusta tai muuta sekä VNHY:n että ulkoministeriön hyväksymää tehtävienjakoasiakirjaa ei ole olemassa.

Keskusteltiin siitä, miten tehtävienjako on ministeriön edustajien mielestä toiminut VNHY:n ja ministeriön välillä. Uusikartano ja Paloposki kertoivat ministeriön lausuntoa mukaillen, että tiedonhallinnan järjestelmien, tietovarantojen ja toimijoiden jakautuminen valtioneuvoston kanslian ja ministeriön vastuulle ei ole ihanteellinen tilanne julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta. Vaikka ministeriö omistaa ulkoasiainhallinnon tietoaineistot, ministeriön tietohallinnolla on kuitenkin VAHVA-järjestelmässä ainoastaan rajatut hakuoikeudet näihin tietoaineistoihin. Tämä on aiheuttanut ajoittain vaikeuksia asiakirjapyyntöjä käsiteltäessä. Ennen VAHVA-järjestelmän käyttöönottoa tietohallinnolla oli pääsy kaikkeen ulkoasiainhallinnon asiakirja-aineistoon. Aineistohakuja tehdessään tietohallinto saattoi tuolloin olla varma siitä, että hakutulos on kattava. Nykyään ulkoministeriössä ei ole ketään, jolla olisi VAHVA-järjestelmässä näkymä kaikkiin ulkoasiainhallinnon asiakirjoihin. Ministeriön tietohallinto on siten aineistohakujen osalta VNHY:n varassa. Joskus ministeriön ja VNHY:n välille tulee tietokatkoja.

Uusikartano korosti, ettei ole mielekästä, että ulkoministeriön tietohallinto joutuu pyytämään VNHY:ltä omia tietoaineistojaan. Tiedusteltaessa, miksi ulkoministeriöllä ei ole VAHVA-järjestelmässä käyttöoikeuksia omiin aineistoihinsa Paloposki kertoi, ettei ole teknisesti mahdollista saada käyttöoikeutta kaikkiin järjestelmässä laadittaviin ulkoasiainhallinnon asiakirjoihin, koska aineisto on niin laaja. VNHY on käyttöoikeuksien rajoittamisen perusteena vedonnut Paloposken mukaan myös tietosuojakysymyksiin. Toisaalta esimerkiksi VNHY:n vastuulla olevalla kirjaamalla on Paloposken mukaan tietosuojakysymysten rajoittamatta käyttöoikeus kaikkeen asiakirja-aineistoon.

Uusikartano kertoi pitävänsä ongelmana myös sitä, ettei VAHVA-järjestelmä toiminnallisesti vastaa ulkoasiainhallinnon tarpeisiin. Järjestelmä on Uusikartanon mukaan kehitetty arkistointiin ja käytettäväksi nopeissa kotimaisissa tietoverkoissa, ei globaaleissa verkoissa, joita esimerkiksi edustustot käyttävät. Tämä on johtanut muun muassa siihen, etteivät ulkoministeriön virkamiehet esimerkiksi raportteja laatiessaan käytä työlästä ja huonosti toimivaa VAHVA-järjestelmää vaan raportoivat pääkaupunkiin sähköpostitse.

Paloposki kuitenkin totesi, että VAHVA-järjestelmä toisaalta sopii lyhyiden ja selkeiden asioiden, kuten asiakirjapyyntöjen käsittelyyn.

Kysymykseen siitä, onko henkilöstöasioissa sellaisia asiakirja-aineistoja, joihin ulkoministeriön virkamiehet eivät pääsisi, ulkoministeriön edustajat vastasivat, että henkilöstöyksikkö kyllä pääsee omiin aineistoihinsa, mutta tietohallinnolla ei ole niihin käyttöoikeuksia, ellei henkilöstöyksikkö lisää tietohallinnon virkamiehiä erikseen kunkin asiakirjan käyttöön oikeutetuiksi.



## 4 Henkilöstöasioiden ja asiakirjapyyntöjen sekä niiden käsittelyvaiheiden dokumentointi

Oikeuskansleri oli etukäteen pyytänyt, että oikeuskanslerinviraston edustajilla olisi laillisuusvalvontakäynnin aikana mahdollisuus nähdä, miten henkilöstöasiat ja asiakirjapyynnot käsitellään ja dokumentoidaan ministeriön asianhallintajärjestelmässä.

Näin ollen tutustuttiin lähetystöneuvos Isotalon johdolla esimerkinomaisesti erään nimitysasian käsittelyyn ja dokumentointiin VAHVA-järjestelmässä. Havaittiin, että järjestelmässä näkyi lähinnä nimitysprosessin loppuvaiheen asiakirjoja. Esimerkiksi hakemuksia tai hakijoiden kanssa käytyä viestinvaihtoa ei kyseisen nimitysasian aineiston joukossa VAHVA-järjestelmässä ollut. Tämä johtui Isotalon mukaan siitä, että hakemukset saapuvat valtiolle.fi –järjestelmään, missä myös hakijaviestintä hakumenettelyn aikana toteutetaan. Hakemukset ja hakijaviestintä ovat siis hakumenettelyn aikana löydettävissä valtiolle.fi –järjestelmästä, joka on VAHVA-järjestelmästä erillinen järjestelmä. Valtiolle.fi –järjestelmässä olevat asiakirjat viedään VAHVA-järjestelmään vasta, kun nimitysasiaa ollaan sulkemassa. Syynä sille, että asiakirjoja ei viedä VAHVA-järjestelmään ajantasaisesti, on Isotalon mukaan todennäköisesti työergonomia. VAHVA-järjestelmä on niin hankala käyttää. Tietohallintojohtaja Uusikartano huomautti pitävänsä tätä henkilöstöyksikön menettelyä jossain määrin ongelmallisena.

Oikeuskanslerinviraston edustaja kysyi, mitä ministeriössä tehdään sähköpostitse saapuville hakemuksille, jotka siis saapuvat valtiolle.fi –järjestelmän ohi. Isotalo vastasi, että niitä säilytetään henkilöstöyksikön virkamiesten työkoneilla, kunnes ne asiaa suljettaessa viedään VAHVA-järjestelmään. VNHY:n vastuulla olevaan ministeriön kirjaamoon niitä ei voi ministeriön edustajien mukaan virkamiehen koneelta lähettää, koska kirjaamo ei syystä tai toisesta suostu niitä VAHVA-järjestelmään kirjaamaan vaan ne on kunkin virkamiehen kirjattava järjestelmään itse, mikä on työlästä.

Keskusteltiin siitä, onko tietoturvan näkökulmasta pidettävä ongelmana sitä, että hakemusasiakirjoja säilytetään prosessin ajan henkilöstöyksikön virkamiesten työkoneilla. Uusikartanon mukaan ulkoministeriölle ei ole aivan selvää, onko sähköpostijärjestelmä riittävän tietoturvallinen. Toisaalta hänen mukaansa ei ole selvää myöskään se, kuinka tietoturvallinen VAHVA-järjestelmä on.

Oikeuskanslerinviraston edustaja tiedusteli lisäksi, viedäänkö myös ulkoministeriön diplomaattien rekrytointimenettelyssä (niin sanottu KAVAKU-hakumenettely) ulkopuolisen palveluntuottajan laatima hakijoiden alkuhaastattelun pisteytystaulukko jossain hakumenettelyn vaiheessa VAHVA-järjestelmään. Isotalon mukaan taulukkoa ei viedä järjestelmään, koska se on ulkoministeriön tulkinnan mukaan julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettu viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirja, johon julkisuuslaki ei sovellu. Oikeuskanslerinviraston edustaja tiedusteli

vielä, kuka/mikä taho vastaa, jos hakija kysyy alkuhaastattelun pisteytyksestä jotakin. Isotalo kertoi, että haastateltu hakija voi keskustella asiasta palveluntuottajan palveluksessa olevan haastattelijan kanssa, mutta ulkoministeriöstä ei pystytä vastaamaan esimerkiksi kysymykseen siitä, miten haastattelu meni. Ulkoministeriö vastaa alkuhaastattelun pisteytystä koskeviin kysymyksiin Isotalon mukaan vain yleisesti.

KAVAKU-hakumenettelyyn sisältyvän aineistokokeen vastausten käsittelystä ulkoministeriön edustajat kertoivat, että ne tallentuvat Moodle –alustalle, jonne sekä kokeen ulkopuolisella tarkastajalla että ulkoministeriön henkilöstöhallinnolla on käyttöoikeudet.

Nimitysasian käsittelyä ja dokumentointia VAHVA-järjestelmässä havainnoitaessa keskusteltiin lyhyesti vielä siitä, viedäänkö VAHVA-järjestelmään kaikki hakijoiden kanssa hakumenettelyn kuluessa käyty viestinvaihto. Tähän ulkoministeriön edustajat eivät osanneet antaa varmaa vastausta. Isotalo arveli, ettei ihan kaikkia viestejä järjestelmään kenties vietäisi.

Isotalon oli tarkoitus esitellä VAHVA-järjestelmässä myös erään asiakirjapyyntöasian käsittelyä ja dokumentointia. Asiakirjat eivät kuitenkaan henkilöstöyksikössä työskentelevän Isotalon oikeuksilla järjestelmässä avautuneet, koska kyse oli viestintäosaston käsittelemästä asiakirjapyynnöstä. Ulkoministeriön edustajat kuitenkin vakuuttivat, että kaikki asiakirjapyynnön käsittelyssä syntyvä asiakirja-aineisto, mukaan lukien asiakirjaa pyytävän kanssa käyty viestinvaihto, viedään VAHVA-järjestelmään.

Keskusteltiin myös siitä, minne julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitetut, niin kutsutut viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat ulkoministeriössä tallennetaan. Tietohallintopäällikkö Paloposki kertoi, että ulkoasiainhallinnon toiminnassa muodostuvat sisäisen työskentelyn asiakirjat viedään VAHVA-järjestelmään ainoastaan, jos ne sisältävät arkistoinnin näkökulmasta olennaista tietoa. Tällä hän tarkoitti arkistolainsäädännön määräämiä perusteita asiakirjan arkistoiselle; viranomaisen työn tueksi, asiakkaan tai viranomaisen oikeusturvan takia ja myöhemmin tehtävän tutkimuksen aineistoksi. Uusikartano puolestaan totesi olevan ongelmallista, jos jonkin asian käsittelystä viedään arkistoon ainoastaan käsittelyn alku- ja loppuvaiheissa syntyneet asiakirjat, koska ne eivät kerro siitä, miten lopputulokseen on päästy. Esimerkiksi sähköpostiviestit, jotka liittyvät asian käsittelyyn tulisi Uusikartanon mielestä viedä järjestelmään. Tietohallinto onkin Uusikartanon mukaan pyrkinyt siihen, että ministeriön virkamiehet toimisivat näin.

Oikeuskansleri tiedusteli, onko ministeriössä ohjeistettu, milloin sisäisen työskentelyn asiakirjat viedään järjestelmään. Uusikartano ja Paloposki kertoivat, että asiaa on pyritty ohjeistamaan. Ongelmana heidän mukaansa on kuitenkin se, että kun osa toiminnoista siirrettiin VNHY:lle, ulkoministeriöön ei jäänyt ketään, jonka tehtäväkuvaan kuuluisi asiakirjahallinto. Tämä tarkoitti

taa sitä, että tällaisen ohjeistuksen pitäisi lähtökohtaisesti tulla VNHY:ltä. Uusikartano ja Paloposki arvelivat, että valtioneuvoston yhteisessä Kampus-intranetissä mahdollisesti olisikin jonkinlaista ohjeistusta sisäisen työskentelyn asiakirjojen käsittelyyn. Mahdollisesti myös ministeriön tietotekniikka- ja järjestelmäpalvelut yksikön (HAL-44) valmistelemaan sisäiseen määräykseen tiedonkäsittelystä ja käsittelyn välineistä sisältyisi tästä asiasta jotakin. Varmaa tietoa ministeriön edustajilla ei asiasta kuitenkaan ollut. Sen sijaan ministeriön omalla vastuulla olevaa AHA-järjestelmää varten on ministeriön edustajien mukaan laadittu tiedonohjaussuunnitelma.

## 5 Tietojen antaminen henkilöstöasioihin liittyvistä asiakirjoista

Oikeuskansleri oli pyytänyt ulkoministeriöltä etukäteen tiedot siitä, mihin konkreettisiin toimenpiteisiin ulkoministeriö oli ryhtynyt oikeuskanslerin vuonna 2023 kanteluasiassa antaman päätöksen ([OKV/3527/10/2021](#)) johdosta. Kantelu oli koskenut henkilöstöasiaan liittyneen asiakirjapyynnön käsittelyä ulkoministeriössä. Päätöksessään oikeuskansleri oli kiinnittänyt ulkoministeriön ja siellä erityisesti ministeriön johdon ja tietohallinnon huomiota julkisuuslain ja tiedonhallintalain noudattamiseen.

Ministeriön lausunnossa kerrotaan muun muassa, että mainitussa oikeuskanslerin päätöksessä käsiteltyjen tapahtumien ajankohtana eli vuoden 2021 lopussa ministeriöllä oli vielä käytössään niin kutsuttu Aski/Arkki –asiakirjajärjestelmä, joka ei parhaalla mahdollisella tavalla tukenut asiakirjapyyntöjen käsittelyn dokumentointia. Järjestelmän kautta ei ollut mahdollista vastata asiakirjapyyntöihin eikä niihin annettuja vastauksia useastikaan kirjattu kyseiseen järjestelmään, mistä syystä asiakirjapyyntöjen käsittelyn dokumentointi jäi monessa tapauksessa puutteelliseksi. Lisäksi Aski/Arkki –järjestelmässä käytetyt salassapito- ja turvallisuusluokkaa osoittavat merkinnät olivat harhaanjohtavia ja vanhentuneita.

Sittemmin ministeriössä on siirrytty käyttämään VAHVA-asianhallintajärjestelmää, jonne asiakirjapyynnot säännönmukaisesti viedään. Edellä jaksossa 3.3 selostettu tietohallinnon ja henkilöstöhallinnon välinen sopimus tehtävänjaosta asiakirjapyyntöjen käsittelyssä on ministeriön lausunnon mukaan selkeyttänyt menettelyjä ja vaikuttanut positiivisesti asiakirjapyyntöjen käsittelyaikaan. Lisäksi viranomaisen asiakirjojen salassapito- ja muut merkinnät ovat VAHVA-järjestelmään siirtymisen jälkeen yhdenmukaistuneet ja ovat lausunnon mukaan nyt ajan tasalla. Tietohallinnossa on myös luotu asiakirjapyyntöjä käsitteleville virkamiehille UH julkisuuskysymykset –työtila, jossa on asiakirjapyyntöjä ja niiden käsittelyn vaiheita seuraava lista. Listaa läpikäydään tietohallinnossa säännöllisesti etenkin asiakirjapyyntöjen käsittelyn määräaikojen seurannan näkökulmasta. Lisäksi tietohallinnon henkilöstöresursseja on lisätty edellä jaksossa 3.2 selostetulla tavalla.

Oikeuskansleri oli pyytänyt ministeriötä toimittamaan etukäteen myös diaaritiedot ministeriön vuosien 2020-2024 aikana vastaanottamista, henkilöstöasioita koskeneista, asiakirjapyynnöistä

sekä niiden käsittelyajat. Ulkoministeriö oli toimittanut lausuntonsa liitteinä kaksi taulukkoa, joista toiseen oli koottu tietoa henkilöstöyksikön käsittelemistä asiakirjapyyntöistä ja toiseen tietohallinnon käsittelemistä, henkilöstöhallintoa koskeneista asiakirjapyyntöistä. Todettiin, että taulukoiden tiedot olivat vuosien 2020-2023 osalta varsin puutteellisia ja keskusteliin lyhyesti puutteiden taustalla olevista syistä. Tietohallintopäällikkö Paloposki kertoi, että puutteet johtuvat pitkälti ministeriön lausunnossa kuvatuista Aski/Arkki –järjestelmän ongelmista ja niistä johtuneista dokumentoinnin puutteista.

Vuoden 2024 diaaritietojen oikeuskansleri totesi sen sijaan vaikuttavan kattavilta. Samalla voitiin todeta, että julkisuuslaissa säädetyissä määräajoissa oli kyseisenä vuonna pitkälti pysytty, mikä osoitti, että edellä selostetut vuoden 2021 jälkeen ministeriössä toteutetut toimenpiteet olivat tuottaneet tulosta. Oikeuskansleri antoi asiasta ministeriölle positiivista palautetta.

Ulkoministeriö oli oikeuskanslerin pyynnöstä lisäksi toimittanut oikeuskanslerinvirastoon etukäteen vuosina 2020-2024 ulkoministeriössä tehdyt päätökset, joissa oli kieltäytytty antamasta henkilöstöasioihin liittyviä asiakirjoja niitä pyytäneelle. Toimitetun aineiston joukossa oli kaksi päätöstä, joilla ulkoministeriö oli kieltäytynyt antamasta ulkoministeriön henkilöstöpäällikön ja erään suurlähettilään välistä sähköpostikirjeenvaihtoa, joka liittyi ulkomaanedustuksen korvausten takaisinperintään. Sähköpostitse oli selvitetty sitä, milloin suurlähettilään perhe oli ollut paikalla asemamaassa. Näin saatuja tietoja oli käytetty takaisinperintäpäätöksen perustana. Ulkoministeriön asiakirjapyyntöihin antamien kielteisten päätösten mukaan sähköpostiviesteissä oli kyse julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitetuista asiakirjoista, jotka jäivät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Päätöksissä todettiin, että ”[t]ällaista virkamiesten välistä ulkomaanedustuksen korvauksiin liittyvää valmistelemaa sähköpostivaihtoa ei ole ulkoministeriössä diaarioitu tai arkistoitu”.

Oikeuskanslerinviraston edustaja otti esiin edellä mainitut päätökset sekä sen, että eräässä toisessa tapauksessa, joka oli koskenut ulkoministeriön avaintehtävän hakumenettelyä, Helsingin hallinto-oikeus oli kumonnut päätöksen, jolla ministeriö oli kieltäytynyt antamasta tietoa pyytäneelle ministeriön virkamiesten välillä lähetetyn sähköpostiviestin. Virkamies oli sähköpostilla ilmoittanut silloisille valtiosihteerille ja alivaltiosihteerille olevansa käytettävissä kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin tehtävään. Ulkoministeriö oli katsonut kyseisen sähköpostiviestin olevan julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettu asiakirja, johon julkisuuslaki ei soveltunut. Hallinto-oikeus puolestaan oli lainvoimaisella päätöksellään todennut, että koska sähköpostiviesti oli liittynyt valtiosihteerin valintamenettelyyn, se oli katsottava toimitetun ulkoministeriön valtiosihteerille ja alivaltiosihteerille ministeriön toimialaan ja tehtäviin kuuluvassa asiassa. Näin ollen ja julkisuuslain esityöt huomioon ottaen, sähköpostiviestin ei ollut voitu katsoa olevan sisäiseen työskentelyyn liittyvää viestinvaihtoa tai asian valmistelua, eikä sitä ollut voitu pitää julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisena asiakirjana. Asiassa ei hallinto-oikeuden mukaan ollut ollut merkitystä sillä, että viesti oli lähetetty ministeriön sisällä virkamieheltä toiselle.

Keskusteltiin edellä kerrottuun viitaten siitä, mieltääkö ulkoministeriö kaikki virkamiesten väliset henkilöstöasioita koskevat sähköpostiviestit sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi, joihin julkisuuslaki ei sen 5 §:n 4 momentin mukaan sovellu kuin tietyin edellytyksin. Tietohallintopäällikkö Paloposki vastasi, että viestin sisältö ratkaisee sen, miten viestiä on tulkittava, ei se, keiden välillä se on lähetetty. Alivaltiosihteeri Puustinen täydensi, että mainitun hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen ministeriössä oli muutettu käytäntöä. Enää kirjallisia ilmoittautumisia ministeriön avaintehtäviin ei Puustisen mukaan tulkita sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi. Ilmoittautumiset viedään valtioneuvoston Työtila –ympäristössä olevaan UH Avainryhmä –työtilaan samoin kuin avainryhmän kokouspöytäkirjat.

Keskustelussa paneuduttiin seuraavaksi avainryhmän asiakirjoihin ja mainittuun työtilaan. Oikeuskanslerinviraston edustaja tiedusteli, mitä muita asiakirjoja kuin tehtäviin ilmoittautumisia ja kokouspöytäkirjoja UH Avainryhmä –työtilassa on. Puustinen vastasi, että ministeriön henkilöstöhallinto tuottaa avainryhmän taustaksi muun muassa listoja siitä, ketkä ovat hakeneet mihinkin avainryhmän tehtävään. Lisäksi avainryhmän työssä käsitellään cv-tietoja, kuten esimerkiksi tietoja siitä, miten kauan kukin hakija on ollut Suomessa tai esihenkilötehtävässä. Näitä asiakirjoja ei kuitenkaan Puustisen mukaan tallenneta UH Avainryhmä –työtilaan. Työtilaan tallennetaan vain avainryhmän pöytäkirjat sekä ilmoittautumiset avaintehtäviin niissä tapauksissa, joissa ilmoittautuminen on tapahtunut sähköpostitse eikä valtioille.fi –palvelun kautta. Keskustelussa mainittiin myös henkilöstöhallinnon avainryhmän työn tueksi laatimat muistiot, mutta epäselväksi jäi, laaditaanko tällaisia tosiasiaa.

Oikeuskanslerinviraston edustaja tiedusteli myös, mieltääkö ulkoministeriö avainryhmän pöytäkirjat sellaisiksi sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi, joihin julkisuuslaki ei sovellu. Alivaltiosihteeri Puustinen totesi, ettei hän osaa tähän vastata, mutta että hän arvelee niiden todennäköisesti olevan tällaisia sisäisen työskentelyn asiakirjoja. Paloposki lisäsi, että avainryhmän pöytäkirjoihin ei ole kohdistunut asiakirjapyyntöjä, mistä syystä niiden luonnetta ei ole ministeriössä tarkemmin mietitty. Hän kuitenkin tarkensi, että avainryhmän pöytäkirjoihin on kyllä kohdistunut ulkoasiainhallinnon henkilöstön tekemiä tietopyyntöjä. Tietoa pyytäneille on annettu heidän hakemiensa tehtävien täyttöä koskeva osuus pöytäkirjoista. Kaikki avainryhmän pöytäkirjat koskevat ministeriön edustajien mukaan nimitysasioita.

Kysymykseen siitä, miksi avainryhmän asiakirjoja ei viedä VAHVA-järjestelmään ulkoministeriön edustajat vastasivat olevan ministeriössä vanha perinne, että avainryhmän asiakirjat ovat vain avainryhmän käytössä. Oikeuskanslerinviraston edustaja huomautti, että lähtökohtaisesti kaikkien julkisuuslaissa tarkoitettujen viranomaisen asiakirjojen, joihin julkisuuslaki siis soveltuu, tulisi löytyä viranomaisen asianhallintajärjestelmästä. Jos avainryhmän asiakirjojen joukossa on viranomaisen asiakirjoja, ne tulisi siis lähtökohtaisesti viedä asianhallintajärjestelmään.

Oikeuskanslerinviraston edustajilla oli mahdollisuus laillisuusvalvontakäynnin lopulla tutustua ministeriön avainryhmän pöytäkirjoihin vuodelta 2024. Kaikkien pöytäkirjojen todettiin koskevan nimitysasioita sekä sisältävän ”yksityistä koskeva”- ja ”harkinnanvaraisesti annettava” -leimaukset. Pöytäkirjat eivät antaneet aihetta enempään huomioihin.

Yleisesti ottaen oikeuskanslerinviraston edustajat pitivät positiivisena kehityksenä sitä, että avainryhmän asiakirjoja löytyy nykyään yhteiskäytössä olevasta työtilasta – johon ministeriön lausunnon mukaan myös tietohallinnolla on pääsyoikeus – toisin kuin aikaisemmin, jolloin asiakirjoja ministeriön lausunnon mukaan hallinnoitiin yksittäisten henkilöiden henkilökohtaisissa sähköposteissa ja asiakirjakansiossa.

Oikeuskanslerinviraston edustajilla oli mahdollisuus laillisuusvalvontakäynnin aikana lisäksi tutustua ulkoministeriön vuosina 2020-2024 tekemiin tietovuotoja koskeneisiin rikosilmoituksiin. Rikosilmoituksia oli tehty ainoastaan yksi kappale, josta nähtävänä oli allekirjoittamaton versio. Nähtävänä ollutta versiota ei ollut leimattu miltään osin salassa pidettäväksi. Keskusteltiin lyhyesti ilmoituksen julkisuudesta.

## 6 Oikeuskanslerin yhteenveto tilaisuuden päätteeksi

Oikeuskansleri kehui henkilöstöasioita koskeneiden asiakirjapyyntöjen käsittelyssä ja niiden käsittelyn dokumentoinnissa tapahtuneen positiivista kehitystä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin vuonna 2023 antamien, tässä tarkastuskertomuksessa mainittujen, ratkaisujen jälkeen. Julkisuuslaissa säädetyissä asiakirjapyyntöjen käsittelyn määräajoissa oli käytettävissä olevan aineiston perusteella näitä asioita koskeneiden asiakirjapyyntöjen osalta vuonna 2024 pitkälti pysytty, mihin olivat oikeuskanslerin käsityksen mukaan vaikuttaneet muun muassa VAHVA-asianhallintajärjestelmään siirtyminen sekä tietohallinnon ja henkilöstöyksikön välillä vuoden 2023 lopulla sovitut selkeät toimintamallit ja roolitukset.

Oikeuskansleri totesi, että vaikka VAHVA-asianhallintajärjestelmä oli osaltaan auttanut ulkoministeriötä pysymään laissa asiakirjapyyntöjen käsittelylle säädetyissä määräajoissa, se oli ulkoministeriön antamien tietojen perusteella kuitenkin aiheuttanut myös haasteita julkisuusperiaatteen toteuttamiselle. Erityisesti se, että ulkoministeriön tietohallinnolla ei ole pääsyä kaikkeen ulkoasiainhallinnossa muodostuvaan asiakirja-aineistoon vaikutti oikeuskanslerin mukaan erikoiselta. Oikeuskansleri totesi, että asia on monin tavoin hankala ja, ettei siihen ole laillisuusvalvontakäynnillä saatujen tietojen mukaan löydetty ministeriön ja VNHY:n keskinäisin neuvotteluin ratkaisua. Oikeuskansleri lisäsi, että myös ulkoministeriön ja VNHY:n välisen työnjaon dokumentoinnissa vaikutti laillisuusvalvontakäynnillä saatujen tietojen perusteella olevan parantamisen varaa. Oikeuskansleri kuitenkin totesi, että enemmän johtopäätökset VAHVA-järjestelmän käyttöoikeuksia ja ministeriöiden välisen työnjaon dokumentointia koskevista asioista vaatisivat oikeuskanslerilta tarkemman tutkinnan, jossa pitäisi kuulla myös VNHY:n näkemys.

Oikeuskansleri totesi vielä, että rajanveto sen välillä, mitkä ulkoministeriön henkilöstöhallinnon asiakirjat on tulkittava viranomaisen asiakirjoiksi tai sellaisiksi sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi, joihin julkisuuslaki soveltuu ja, mitkä sellaisiksi sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi, joihin julkisuuslaki ei sovellu, ei vaikuttanut olevan ulkoministeriön edustajille aivan selvää. Oikeuskansleri kehottikin ministeriötä käymään läpi sen henkilöstöhallinnossa käsiteltävät erilaiset asiakirjatyytit ja arvioimaan näitä rajanvetoja niiden osalta aiempaa tarkemmin.

Lopuksi viitaten edellä jaksossa 3.2 referoituun lyhyeen keskusteluun yleishallintojuristin tarpeesta oikeuskanslerinviraston edustaja kehotti ministeriön edustajia varmistamaan, että ministeriön hallinnossa on riittävä hallinnon perusjuridiikan kuten julkisuuslain tuntemus.

## 7 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä todettujen havaintojen ja kehotusten lisäksi laillisuusvalvontakäynti ei antanut aihetta muihin oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen

Tämän tarkastuskertomuksen laatimiseen ovat lisäksi osallistuneet esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo ja vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Laura Luikku.

**OKV/2967/71/2024-OKV-4**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: