

Asia: VN/27452/2020

Kysely media-alan toimijoille: kokemuksia voimassa olevan julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja julkisuuslainsäädännön kehittämistarpeista media-alan näkökulmasta

Alla on esitetty työryhmän toimeksiannon pohjalta kysymyksiä julkisuusperiaatteen toteutumisesta. Pyydämme vastamaan esitettyihin kysymyksiin lyhyesti, mutta mahdollisimman konkreettisesti ja selkeästi. Voitte konkretisoida havaintojanne tarvittaessa esimerkkien avulla.

1. Toteutuuko julkisuusperiaate riittävällä tavalla viranomaisten toiminnassa? Jos ei, niin mitkä ovat toteutumisen keskeisimmät esteet?

Julkisuusperiaatteen voidaan sanoa toteutuvan viranomaisten toiminnassa pääsääntöisesti hyvin. Viranomaisten julkisuuslain tuntemus kuitenkin vaihtelee paljon ja tiedotusvälineiden kohtaavat myös suhteellisen usein ja varsin monimuotoisia haasteita tietopyyntöjen käsittelyssä. Osa käytännön haasteista on tunnistettu jo julkisuuslakityöryhmän tehtäväkuvauksessa.

Keskeisimpiä tapaustyyppejä tiedotusvälineiden näkökulmasta ovat muun muassa seuraavat:

Sanktioiden epätasapaino

Harkintaa edellyttävissä tilanteissa esiintyy niin sanottua varmuuden vuoksi salaamista, jota edistää ennen kaikkea epätasapaino sanktioissa: salassa pidettävien asiakirjojen luovuttaminen virheellisesti julkisuuteen on sanktioitu merkittävästi ankarammin kuin julkisten asiakirjojen perusteeton salassapito. Viranomaisella on siten lainsäädännöllinen kannuste toimia harkinnanvaransa sisällä julkisuusperiaatteen vastaisesti. Työryhmän tulisi ainakin pohtia, voidaan julkisuusperiaatteen vastaisen toiminnan sanktioita tehdä vaikuttavammiksi.

Tietopyynnöistä perittävät maksut

Merkittävän käytännön esteen aiheuttavat myös tietopyynnöistä perittävät maksut, jotka liittyvät viranomaiselle niihin vastaamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Nämä kustannukset lisäävät toimittajien ja tiedotusvälineiden kuluriskiä. Pahimmillaan niistä muodostuu tosiasiallinen este esimerkiksi freelancer-toimittajan tai paikallislehden toimittajan harjoittamalle tutkivalle journalismille.

Kustannuksia tulisi pyrkiä pienentämään kehittämällä asiakirjahallintaa ja tiedonhaun prosesseja niin, että tietopyyntöihin vastaamiseen tarvittavaa manuaalista työtä pystytään vähentämään. Työryhmän valmistelussa tulisi ehdottaa veloitteita viranomaiselle nykyaikaisen teknologian mahdollistamaan julkisen tiedon ja julkisten asiakirjojen hallintaan. Lisäksi on huolehdittava, ettei perittäviä maksuja myöskään määrätä kohtuuttoman suuriksi suhteessa niistä vastaamisesta aiheutuvaan työhön.

Laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (13.3 §) säädetään jo nykyisellään, että viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa. Tällä lainkohdalla on edellä mainitusta syystä keskeinen merkitys tiedonhallinnan ohella myös julkisuusperiaatteen toteutumiselle. Velvollisuuden laiminlyönti olisi mahdollista sanktioida esimerkiksi siten, ettei viranomaisen voisi periä kustannuksia vastaavaa maksua tietopyyntöön vastaamisesta, mikäli kustannukset johtuvat laiminlyönnistä.

Viranomaisen ei tule myöskään voida vapautua kustannusten kohtuullisuusvaatimuksesta ulkoistamalla tietopyyntöihin vastaamisen kumppaniorganisaatiolle. Ulkoistus ei voi olla peruste laskuttaa suurempaa maksua kuin mitä samaan tietopyyntöön vastaamisen kustannukset viranomaistyönä olisivat.

Tietosuoja säännösten laajentavat ja virheelliset tulkinnat

Yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen tietosuoja säännösten laajentavat ja virheelliset tulkinnat ovat lisääntyneet ja vaikeuttaneet tiedon saantia julkisista asiakirjoista sikäli, kun niihin sisältyy henkilötietoa. Tietosuoja säännösten tulkinta on myös joissakin tapauksissa hidastanut viranomaisten vastauksia tietopyyntöihin.

2. Liittyykö tietojen saamiseen julkisuuslain nojalla käytännön haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Edellä kysymyksessä 1 mainitut esteet ovat luonteeltaan myös käytännön haasteita. Niiden ohella käytännön haasteisiin voidaan lukea ainakin julkisuuslinjauksista tehtävien valitusprosessien pitkä kesto. Yhdistettynä edellä jo mainittuun sanktioiden epätasapainoon seurauksena käytännössä on, että viranomaiset voivat usein helposti merkittävästikin lykätä asiakirjojen julkistamista.

Lain mukainen enimmäismääräaika kuluu käytännössä usein jo sen ilmoittamiseen, ettei pyydettyä asiakirjaa ole tai että asiakirja ei ole julkisuuslain piirissä. Tiedon antamisesta kieltäytymiselle voisi olla perusteltua harkita omaa, lyhyempää määräaika. Enimmäismääräajan funktiona ei voi olla tehdä tyhjäksi lain määräystä antaa pyydetty tieto viivytyksettä. Ilmeisen tietoisien asian viivyttämisen pitäisi myös olla selkeästi sanktioitua.

Tiedotusvälineiden näkökulmasta julkisen asiakirjan saamiseksi tarvittavan valitusprosessin kesto johtaa tyypillisesti siihen, ettei saatavalla tiedolla enää ole uutisarvoa. Yleisö jää vastaavasti ilman tietoa silloin, kun sillä julkisen keskustelun kannalta olisi ollut eniten arvoa ja kun se olisi parhaiten palvellut sananvapautteen sisältyvää kansalaisten oikeutta ottaa tietoa vastaan.

Yksi käytännössä toisinaan esiin tuleva haaste on myös viranomaisten vaikeus erottaa asiakirjan keskeneräisyyttä ja asian keskeneräisyyttä toisistaan. Tiedon antamisesta halutaan joissakin tilanteissa kieltäytyä tai tiedon antamista lykätä myös silloin, kun asiasta olisi jo olemassa valmiita julkisia asiakirjoja, joihin salassapitoperusteet soveltu, mutta asiaa kokonaisuutena ei vielä ole viranomaisessa ratkaistu. Tältä osin kyse lienee kuitenkin enemmänkin puutteellisesta julkisuuslain osaamisesta kuin varsinaisesta epäselvyydestä lain tulkinnassa. Joissakin tapauksia on myös viitteitä siitä, että asioiden salaamiseksi asiakirjaa pyritään pitämään ei-julkisena valmisteluasiakirjana tarkoituksella mahdollisimman kauan. Työryhmän valmistelussa tulisi asiaan kiinnittää huomiota ja ohjata viranomaisia julkisuusperiaatteen noudattamiseen.

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

Tulkinnanvaraiseksi on viranomaisten soveltamiskäytännössä osoittautunut etenkin julkisuuslain suhde tietosuojalainsäädäntöön.

Henkilötietojen käsittelyä luovutettaessa tietoa julkisista asiakirjoista säännellään julkisuuslain 16.3 §:ssä. Ottaen huomioon, että kyseessä on lainkohta, jossa määritetään kahden perusoikeuden välistä tasapainoa, sen paikka julkisuuslain systematiikassa on varsin huomaamaton. Kyse ei tietosuojan painoarvo huomioon ottaen ole ainoastaan asiakirjan antamistavasta, kuten nykyinen 16 §:n otsikko kuuluu. Medialiiton näkemyksen mukaan luontevampi paikka 16.3 §:n säännökselle olisi esimerkiksi osana julkisuuslain 9 §:ää (Tiedonsaanti julkisesta asiakirjasta). Säännöksen luontevampi paikka tukisi osaltaan julkisuusperiaatteen mukaista viranomaisten lainsoveltamista. Työryhmän valmistelussa tulisikin kiinnittää huomiota säännöksen parempaan asemointiin julkisuuslaissa.

Julkisuuslain 16.3. § sisältö on kuitenkin edelleen ajanmukainen ja siinä säännellään tasapainoisesti julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta. Tiedon saamisen kytkeminen oikeuteen tallettaa ja käyttää henkilötietoja ja viittaus tietosuojalainsäädäntöön kokonaisuutena tarkoittavat, että julkisuuslain soveltamisessa otetaan huomioon paitsi yleisen tietosuoja-asetuksen käsittelyperusteet, myös tietosuojalain 27 §:n mukainen henkilötietojen käsittely journalistista tarkoitusta varten sekä yksityisessä tarkoituksessa tapahtuva henkilötietojen käsittely. On niin ikään perusteltua, että julkisuuslaissa edelleenkin säännellään erityisistä rajoituksista sille, mihin julkisuusperiaatteen perusteella saatuja henkilötietoja voidaan hyödyntää. Julkisuusperiaatteen

tarkoitusta ei palvele mahdollisuus käyttää viranomaisen asiakirjaa pohjana markkinointirekisterille, mutta toisaalta jokaisella tulee olla mahdollisuus saada tieto julkisesta asiakirjasta yksityiseen käyttöönsä samoin kuin mahdollisuus halutessaan saattaa tieto edelleen journalistiseen käsittelyyn, molemmat täyttämättä esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia henkilötietojen käsittelyn tarkoitussidonnaisuudesta tai käsittelyn minimoinnista.

Viranomaisten soveltamiskäytännössä on myös yleisellä tasolla osoittautunut tulkinnanvaraiseksi, tarkoittaako tietosuojalain 28 § julkisuuslain etusijaa suhteessa tietosuojalainsäädäntöön, vai ainoastaan päällekkäistä sovellettavuutta. Tietosuojalain esityöt puoltavat ensin mainittua tulkintaa (HE 9/2018 vp, s. 113 sekä PeVL 14/2018 vp, s. 15). Julkisuuslain etusija suhteessa tietosuojalainsäädäntöön toisaalta tarkoittaa, että tietosuojalainsäädäntökin soveltuu julkisuuslain 16.3 §:ssä säädettyissä rajoissa.

Medialiitto on kiinnittänyt erityisesti huomiota Verohallinnon toimintaan verotietojen luovuttamisessa tiedotusvälineille, josta on parhaillaan käynnissä hallintovalitusprosessi. Medialiiton yhdessä Suomen journalistiliiton kanssa tekemä kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille on toistaiseksi jätetty tutkimatta hallintovalitustien ollessa auki. Verohallinnon toiminnassa epäselvyydet ovat liittyneet sekä julkisuuslain säännösten tulkintaan, edellä mainittuun kysymykseen julkisuuslain etusijasta, että tietosuojalain 27 §:n journalistisen tarkoituksen tulkintaan. Oma ongelmansa on myös verotietolain nykyinen rakenne, jossa salassapito on määritelty lähtökohdaksi ja julkisuusperiaatetta sovelletaan vain luetelluissa poikkeuksissa ja johon perustuslakivaliokunta on tästä syystä esittänyt muutosta (PeVL 4/2014 vp, s. 4).

Julkisuuslain 16 §:n 1 ja 2 momentit vaativat niin ikään ajantasaistamista. Vaikka lähtökohtana on antaa tieto asiakirjan sisällöstä pyydettyssä muodossa, tiedon antamisen sähköisten muotojen kohdalla viranomaiselle on annettu laajempi harkintavara, mikä ei nykyisessä teknisessä ympäristössä enää liene perusteltua. Tilanteissa, joissa viranomaisen on yksinkertaista ja helppoa antaa tieto nimenomaan pyydettyssä sähköisessä muodossa, perusteeton harkintavara antaa osaltaan tilaa mahdollisille väärinkäytöksille, joissa esimerkiksi tiedon jatkokäsittelyä turhaan vaikeutetaan julkisuusperiaatteen vahingoksi.

Henkilötietojen suojan ohella myös liikesalaisuuksien suojan ylitulkinnat muodostavat riskin julkisuusperiaatteen toteutumiselle. Viranomaiset eivät tältä osin monestikaan tee lain edellyttämää harkintaa, vaan pelkkä yrityksen nimenomainen tai oletettu salassapitotahto katsotaan perusteeksi salata tieto liike- tai ammattisalaisuutena. Yksi ratkaisu voisi olla selkeä velvollisuus tiedustella – nykyisenkin lain esitöissä mainitulla tavalla – yrityksen salassapitotahtoa perusteluineen. Jos tämä tulisi tehdä kirjallisesti siten, että prosessista muodostuu viranomaisten asiakirja, voisi sillä itsessään olla läpinäkyvyyttä edistävä ja ilmeisen perusteetonta salaamista vähentävä vaikutus.

4. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysäännöksiin (julkisuuslain 4 luku) liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Menettelysäännösten tulkintaan liittyviä epäkohtia on käsitelty varsin runsaasti julkisuudessaakin.

Eräissä tietopyyntötilanteissa on havaittu viitteitä prosessin tarkoituksellisesta vaikeuttamisesta ja hidastamisesta esimerkiksi kesken prosessia vaihtuvien salassapitoperusteiden. Tietopyyntöihin vastaamisessa ja tietojen vuotamisessa on toisinaan myös epäilty olevan julkisuusperiaatteen noudattamisen sijaan viranomaisen tai luottamushenkilön maineenhallinnallisia tavoitteita.

Yleisempänä kehityksenä on havaittavissa, että viranomaisviestintään on osin levinnyt yritysviestinnälle ominaisia toimintatapoja, jotka palvelevat jossakin määrin luottamusta viranomaiseen brändiarvon kaltaisella tavalla, mutta tekevät samalla julkista toimintaa vähemmän läpinäkyväksi julkisuusperiaatteen vahingoksi.

5. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutoksettoimintaympäristössä aiheuttaneet kokemuksenne mukaan haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä miten ne vaikuttavat julkisuusperiaatteen toteutumiseen?

Digitalisaation mahdollisuuksien tehokkaampi hyödyntäminen edistää pääsääntöisesti myös julkisuusperiaatteen toteutumista. Tiedonhaun automatisointi nopeuttaa tietopyyntöihin vastaamista ja vähentää vastaamisen kustannuksia.

Nykyinen julkisuuslaki tekee selvän eron olemassa olevien asiakirjojen ja pyynnöstä tuotettavien uusien asiakirjojen välille. Ensimmäisiä koskee laaja julkisuusperiaate ja jälkimmäisiä viranomaisen laaja harkintavalta. Perusteet näin jyrkälle rajaukselle ovat digitalisaation myötä heikentyneet, koska tietopyyntöön vastaamiseksi erikseen tuotettu asiakirjakin on monesti käytännössä yhtä yksinkertaista ja nopeaa kuin jo olemassa olevan asiakirjan toisintaminenkin. Nykyinen jyrkkä rajaus on yhä useammin käytännössä myös julkisuusperiaatteen vastainen.

Työryhmän valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että uuden asiakirjan tuottamiseksi tarvittavan työn vähäinen määrä tulisi vähintäänkin ottaa huomioon viranomaisen harkintavaltaa rajaavana tekijänä.

Digitalisaatio mahdollistaa myös julkisen tietoaineiston tallentamisen viranomaisen sähköisiin tallenteisiin, tietojärjestelmään tai muuhun sähköiseen aineistoon siten, että aineisto voidaan aiempaa huomattavasti helpommin luovuttaa sellaisenaan viranomaisen asiakirjana. Käytännössä tulisi riittää, että tietopyynnössä on yksilöity, mitä tietoja viranomaisen sähköisesti tallennetusta julkisen tiedon varannosta pyydetään. Viranomaisella tulisi lähtökohtaisesti olla velvoite järjestää tiedon pyytäjälle mahdollisuus saada tieto myös digitaalisesta tietosisällöstä samoin perustein kuin asiakirjan antamista koskevissa säännöksissä nyt säädetään. Tämä voi teknisessä mielessä tarkoittaa myös uuden asiakirjan laatimista viranomaisen tietojärjestelmiin sisältyvistä tiedoista.

Koska laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta edellyttää jopa pääsääntönä tietojen tallentamista sähköiseen muotoon ja viranomaisen käsittelemät tiedot siten pääasiassa sisältyvät erilaisiin tietojärjestelmiin, myös julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeinen tieto on nimenomaan sähköisissä tallenteissa ja tietojärjestelmissä. Kuten edelläkin on todettu, työryhmän tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten tiedonhallintalain säännökset osaltaan vahvistavat julkisuusperiaatteen

toteutumista. Asiassa on syytä huomata myös perustuslakivaliokunnan lausunnot asiasta (PeVL 7/2019 vp ja PeVL 73/2018 vp).

Itse digitalisaation ohella viranomaisen tulisi edistää myös julkisuusmyönteistä asiakirjarakennetta eli asiakirjojen laatimista tavalla, joka mahdollistaa asiakirjan julkisen ja salassa pidettävän osan entistä helpomman erottelun. Viranomaisella tulisi olla nimenomainen velvollisuus varmistaa, että asiakirjasta voidaan vaivatta luovuttaa asiakirjan ei-salaiset osat. Esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomaisen tekee julkisen vallan yhteiskunnan kannalta merkittäviä sitoumuksia esimerkiksi ulkomaalaisen yrityksen kanssa, päädytään usein siihen, että asiakirja pyritään pitämään kokonaisuudessaan salassa pidettävänä, vaikka se ei tosiallisesti kokonaisuudessaan täyttäisi julkisuuslain salassapidon edellytyksiä.

Yksi teknisen ympäristön ominaispiirre on sähköpostiviestit, joiden luonnetta julkisina asiakirjoina tai niin sanottuina sisäisen työskentelyn ei-asiakirjoina oikeuskäytännössä ei ole toistaiseksi selvennetty. Vaikka sähköpostiviestintä on osin käytännössä korvannut puhelinkeskusteluja, joista ei ole jäänyt asiakirjatallenteita, ne kuitenkin ovat sellaisenaan helposti toisinnettavia kuvauksia kulloinkin asiassa tehdyistä viranomaistoimista, joiden tulisi laajasti olla julkisuusperiaatteen piirissä. Se, että asiakirjan muoto on sähköpostiviesti, ei tulisi koskaan sellaisenaan riittää salassapitoon.

6. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.

- 1) Julkisuuslain tietosuojapykälän (16.3 §) tulkinnan vahvistaminen: Lainkohdan asemaa julkisuuslain systematiikassa ja sen etusija suhteessa muuhun tietosuojalainsäädäntöön tulee vahvistaa.
- 2) Sanktiomekanismin tasapainottaminen: Julkisuuslaissa tulee pyrkiä tilanteeseen, joka ei kannusta viranomaista perusteettomiin salauspäätöksiin tai hidasteluun asiakirjan luovuttamisessa.
- 3) Julkisuusperiaatteen tasapainoinen ulottaminen julkisyhteisöjen omistamiin yhtiöihin: Julkisuuslakiin tulee sisällyttää selkeä, johdonmukainen ja tasapainoinen rajaus siitä, miltä osin julkisyhteisöjen omistamia yhtiöitä koskevat asiakirjat ovat lain soveltamisalan piirissä.

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

Julkisuuslain ajantasaistamisessa on seurattava myös samaan aikaan käynnissä olevaa valtiovarainministeriön tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hanketta (TiHA). Hanke on merkityksellinen etenkin prosessin kustannuksille ja siten tiedon hyödynnettävyydelle journalistisissakin analyyseissä. Myös tiedonhallintasäätelyssä on varmistettava, ettei henkilötietojen suojalle anneta liian suurta painoarvoa julkisuusperiaatteen kustannuksella.

Hoikka Mikko

Medialiitto ry