

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?

Julkisuusperiaate toteutuu pääasiassa asianmukaisella tavalla.

Nykypäivänä julkisuuden parempi toteutuminen edellyttäisi, että suurempi osa viranomaisten tietoaaineistoista olisi vapaasti saatavilla yleisessä tietoverkossa.

Julkisuuslaissa julkisuus mahdollistetaan siten, että viranomaisten asiakirjat ovat pääasiassa julkisia ja niitä saa kuka tahansa pyytää. Ongelmana on ollut, että hallinnon asiakkaat eivät välttämättä ole tiedneet, mitä kaikkea he voisivat pyytää ja millä tavoin pyynnöt tulee rajata. Tiedonhallintalaissa tarkoitettulla asiakirjajulkisuuskuvauksella on ollut tarkoitus parantaa hallinnon asiakkaiden mahdollisuuksia saada tietoa siitä, mitä kaikkia tietoaaineistoja viranomaisella on ja miten niitä voi pyytää. Tämä on osaltaan hyvä asia, mutta samalla ei olla varauduttu siihen, että kun tietopyyntöjen määrä kasvaa, vaatii tämä viranomaisilta lisää resursseja niiden suorittamiseen. Esimerkiksi lukuisissa Suomen kunnissa on kovat säästöpaineeet talouden tasapainottamiseksi. Kun resurssien niukkuudessa tehdään ratkaisuja siitä, että vähennetäänkö henkilöstöä varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollosta vai hallinnon tukipalveluista, on säästöä houkuttelevampi tehdä hallinnon tukipalveluista, joissa tyypillisesti esimerkiksi julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt suoritetaan. Mikäli tietoaaineistoja voitaisiin julkaista suoraan yleiseen tietoverkkoon, ei tietopyyntöjen suorittamiseen tarvittaisi niin suurta henkilöstöresurssia.

Ongelmana taas, ja ehkä mahdollisena esteenä, viranomaisten tietoaaineistojen laajemmassa julkaisussa yleiseen tietoverkkoon, ovat tietosuojakysymykset, kun Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu henkilötiedon käsite on hyvin laaja, ja on myös varauduttava riskiin, että eri tietoaaineistoista saatuja tietoja yhdistämällä voitaisiin tunnistaa luonnollinen henkilö,

vaikka viranomaisen julkaisemasta tietoaaineistosta tätä ei suoraan saataisi selville. Viranomaisten tietoaaineistot sisältävät hyvin paljon henkilötietoja, koska hallinto palvelee pääasiassa luonnollisia henkilöitä, jonka lisäksi oikeushenkilöitäkin usein edustavat omilla henkilötiedoillaan (vähintään nimitiedot) luonnolliset henkilöt. Henkilötietoja ei puolestaan ole useiden eri ratkaisujen valossa suotavaa liiemmin pitää rajoittamattoman yleisön saatavilla yleisessä tietoverkossa.

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

Yksityiskohtaisempia esimerkkejä annetaan muiden kysymysten kohdalla.

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

Sen tulkinta, milloin asiakirja ei ole viranomaisen asiakirja, voi tuottaa ongelmia.

Varsin tulkinnanvaraisena voidaan pitää säännöstä (julkisuuslaki 5.4 §), jossa todetaan, että sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia, jos asiakirjat tulee arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon. Säännös on vielä hankalampi tulkita tänä päivänä, koska tietosuoja-asetuksessa ja tiedonhallintalaissa tiedon tai asiakirjojen arkistointi tarkoittaa eri asiaa, kuin arkistolaissa. Alla esitetään muutama pohdinta asiasta:

Mikäli asiaa tarkastellaan arkistolain näkökulmasta, niin arkistolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa:

Arkistoon kuuluvat periaatteessa kaikki arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta saapuneet tai sen toiminnan tuloksena syntyneet asiakirjat.

Arkistolaissa säännös (arkistolaki 6.1 §) kuuluu seuraavalla tavalla:

Arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Arkistolaissa ei varsinaisesti tehdä eroa siihen, muodostuvatko asiakirjat arkistonmuodostajan/viranomaisen viranomaistoiminnassa vai muussa toiminnassa, vaan lähtökohta on se, että kaikki toiminnan yhteydessä syntyneet asiakirjat kuuluvat arkistoon, joka on arkistonmuodostajan asiakirjoista koostuva kokonaisuus. Eri asia on, miten pitkään asiakirjoja arkistossa säilytetään, määräajan vai pysyvästi. Asiakirjat ovat kuitenkin arkistolain silmissä heti osa arkistonmuodostajan/viranomaisen arkistoa niiden saapumisesta tai muodostumisesta alkaen.

Arkistolain säännösten perusteella viranomaisen ei pysty tekemään kunnollista rajanvetoa sen suhteen, mikä asiakirja kuuluu arkistoon ja mikä ei, jos se ei ole selvästi julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja tai jos Kansallisarkisto ei ole arkistolain nojalla määrännyt asiakirjaa pysyvästi säilytettäväksi. Julkisuuslain 5.4 §:n soveltaminen kuitenkin edellyttäisi, että tällainen rajanveto olisi helposti tehtävissä. Arkistolain mukaisissa arkistonmuodostussuunnitelmissa on usein kuvattu myös viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjojen säilytysaikoja, mutta tämä ei ratkaise sitä tulkintaongelmaa, että kuuluvatko ne sillä tavalla arkistoon, että niihin sovelletaan julkisuuslakia.

Oikeuskäytännön ja määräysten perusteella asia vaikuttaa myös ristiriitaiselta. Esimerkiksi Helsingin HAO 26.9.2019 (Dnro 06912/18/1203) ratkaisussa on katsottu, että viranomaisten koulutusmateriaalit eivät olleet julkisia tai arkistoon kuuluvia asiakirjoja, mikä on toki tulkittavissa näin julkisuuslain 5.3 §:n 3 kohdasta ja 5.4 §:stä. Kuitenkin arkistolainsäädännön nojalla voitaisiin ajatella, että koulutusmateriaalitkin ovat muodostuneet arkistolaissa tarkoitetulla tavalla arkistonmuodostajan toiminnan tuloksena. Kuntien osalta Kansallisarkisto on arkistolain 8.3 §:n perusteella määrännyt päätöksellään KA 158/43/01, että kuntien omien koulutustilaisuuksien keskeinen opetusaineisto ja keskeisten tilaisuuksien ohjelmat ovat pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja, jolloin ainakin keskeisten koulutustilaisuuksien opetusmateriaalit tulisi liittää arkistoon. Edellä mainitussa hallinto-oikeuden ratkaisussa oli toisaalta kyse poliisiviranomaisesta. Edellä mainittujen seikkojen valossa voitaisiin kuitenkin katsoa, että toisaalta viranomaisen sisäiset koulutusmateriaalit eivät ole julkisuuslain mukaisia viranomaisen asiakirjoja ja niitä ei tarvitse liittää arkistoon, mutta toisaalta kunnissa osa niistä tulee liittää arkistoon, koska Kansallisarkisto on näin määrännyt. Hallintotuomioistuimet vaikuttavat tulkitsevan asiakirjojen arkistoon kuuluvuutta sen valossa, onko niissä olevalla informaatiolla merkitystä julkisen vallan käytön näkökulmasta. Arkistolainsäädännön perusteella taas arkistoon liitetään Kansallisarkiston määräysten johdosta asiakirjoja, joilla ei välttämättä ole mitään merkitystä julkisen vallan käytön näkökulmasta, mutta ne saattavat olla kulttuuriperinnön tai myöhempien tutkimustarkoitusten kannalta tärkeitä.

Arkistoon kuuluvuutta sen suhteen, sovelletaanko asiakirjaan julkisuuslakia, on tietosuojaäädösten ja tiedonhallintalain johdosta vielä hankalampi tulkita kuin ennen. Tietosuojaäädöksissä ja tiedonhallintalaissa viranomaisen asiakirjat eivät automaattisesti kuulu viranomaisen arkistoon, vaan tietoaaineistojen eli viranomaisten asiakirjoista muodostuvien kokonaisuuksien arkistointi eli asettaminen arkistoon tapahtuu sen jälkeen, kun niiden tarve alkuperäisessä käyttötarkoituksessa on lakannut, ja jos ne on määrätty arkistoitavaksi, joka tällä hetkellä tarkoittaa pääasiassa sitä, että Kansallisarkisto on määrännyt ne arkistolain nojalla pysyvästi säilytettäväksi. Tietosuojaäädöksissä ja tiedonhallintalaissa arkistointi tarkoittaa asiakirjojen asettamista säilytykseen arkistoon tai arkistojärjestelmään pääasiassa kulttuuriperintö- ja tutkimustarkoituksia varten, ja tämä voi tapahtua useita kymmeniä vuosia asiakirjojen muodostumisen jälkeen.

Edellä kuvattujen esimerkkien valossa käsitteellä arkistolainsäädännön nojalla arkistoon liitettävällä asiakirjalla voidaan julkisuuslaissa, arkistolaissa, tietosuojaäädöksissä ja tiedonhallintalaissa tarkoittaa niin montaa eri asiaa, että on hyvin hankalaa päätellä, milloin asiakirjan arkistoon

liittäminen tarkoittaa sitä, että siihen sovelletaan julkisuuslakia, kun kaikissa tilanteissa arkistoon tosiasiaa liitettyihin asiakirjoihin ei välttämättä sovelleta julkisuuslakia.

Toinen asia, joka aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta on myös julkisuuslain 27.1 §, joka kuuluu seuraavalla tavalla:

Arkistolaissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

Mikäli säännöstä lukee ilman tietoa julkisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä, saa siitä käsityksen, että myös kunnissa kunnan keskusarkistoon siirretystä salassa pidettävästä asiakirjasta voi antaa tietoa tutkimustarkoitusta varten ilman, että tutkimus on välttämättä tieteellistä. Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin seuraavaa:

Kohdassa tarkoitettuja arkistoja ovat Kansallisarkisto, maakunta-arkisto sekä Sota-arkisto.

Säännös on omituinen, ja herättää kysymyksen, että onko todella tarkoituksenmukaista ja toisaalta oikeudenmukaista tutkimuksen vapauden näkökulmasta, että kuntien arkistolain nojalla pysyvästi säilytettävät asiakirjat eivät ole samalla tavalla tutkijoiden saatavilla, kuin valtion viranomaisten asiakirjat, jotka on siirretty Kansallisarkistoon? Kuntien tulee arkistolain nojalla säilyttää itse pysyvään säilytykseen määrätyt asiakirjat eikä niitä siirretä Kansallisarkistoon, joten jos säännöstä tulkitsee hallituksen esityksen mukaisesti, kunnissa pysyvästi säilytettäviä salassa pidettäviä asiakirjoja ei voisi antaa muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten tutkittavaksi, vaan pääsyy voisi antaa vain julkisuuslain 28 §:n mukaisesti tieteellistä tutkimusta varten.

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?

Ei muuta lausuttavaa, kuin mitä kohdassa 1 on lausuttu.

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.

Julkisuuslain ja tietosuojasäädösten yhteensovittaminen ja julkisten henkilötietojen tulkinta on toisinaan hyvin haasteellista. Julkisuuslain 16.3 §:ssä asetetaan rajoituksia henkilörekisterissä olevien tietojen antamistavoille, mutta nykyisessä tietosuojasäätelyssä ei ole käsitettä henkilörekisteri, jonka vuoksi on hankalaa tulkita, mitkä henkilötiedot muodostavat henkilörekisterin. Tarkoitetaanko henkilörekisterillä vain luettelomaiseen muotoon koottuja henkilötietoja vai katsotaanko myös, että

esimerkiksi jonkin luonnollisen henkilön henkilötiedot muodostavat henkilökisterin, jos viranomaisella on jotain lakisäateistä käyttötarkoitusta varten tästä henkilötietoja olemassa esimerkiksi perusopetuksen toteuttamista varten.

Julkisuuslaki lähtee siitä, että viranomaisten asiakirjat ja niissä olevat henkilötiedot ovat julkisia, jos ne eivät ole laissa säädetyin perustein salassa pidettäviä. Julkisuuslaissa ei ole kuin erityistilanteissa säädetty esimerkiksi viranomaisten asiakirjoissa olevia luonnollisten henkilöiden yhteystietoja salassa pidettäviksi. Joissain tilanteissa voi kuitenkin olla melko kyseenalaista luovuttaa julkisia henkilötietoja tietopyyntöjen tekijöille. Esimerkkinä tilanne, jossa tietopyynnön tekijä esimerkiksi pyytäisi useamman perusopetuksessa olevan lapsen perusopetukseen ilmoittautumislomakkeita itselleen, joissa ilmenee lapsen koulu ja yhteystiedot. Tällaisen lomakkeen tiedot eivät välttämättä ole julkisuuslain 24 §:n tai perusopetuslain 40 §:n mukaisesti salassa pidettäviä, koska niissä harvemmin on esimerkiksi terveystietoja, taloudellista asemaa kuvaavia tietoja tai perhe-elämää kuvaavia tietoja. Vaikka viranomaisella olisi tietämys siitä, että sellaisten asiakirjojen luovuttaminen, jotka sisältävät lasten yhteystietoja, voisivat olla väärissä käsissä lasten turvallisuutta vaarantavia, voiko viranomaisella kieltäytyä luovuttamasta niitä, jos tietopyynnön tekijä pyytää niitä täysin henkilökohtaiseen tarkoitukseen, jolloin tällaiseen henkilötietojen käsittelyyn ei sovellettaisi tietosuojasetusta?

6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysääntöksiin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Ei erityistä lausuttavaa, kuin mitä esimerkiksi kohdassa 5 on mainittu.

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

Kaupungin toimielinten pöytäkirjat julkaistaan ja pidetään nähtävillä yleisessä tietoverkossa. Myös viranhaltijapäätökset julkaistaan yleiseen tietoverkkoon, mutta tietosuojasäädösten johdosta henkilötietojen yhdistelyyn liittyvin riskin vuoksi niitä pidetään nähtävillä lyhyemmän ajan. Lisäksi verkkosivuilla pyritään tiedottamaan kaikista kaupungin keskeisistä viranomaishankkeista ja -suunnitelmista mahdollisimman avoimesti.

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

Organisaatiossamme olisi ehkä syytä olla enemmän asiakirjajulkisuuteen liittyvää koulutusta tarjolla henkilöstölle, vaikka asiantuntijat ovatkin tarvittavissa tietopyyntötilanteissa saatavilla ja käytettävissä.

Asia tulee joka tapauksessa tarkasteltavaksi nyt tiedonhallintalain toimeenpanon yhteydessä.

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

Julkisuuteen ja henkilötietojen suojaan liittyvien seikkojen yhteensovittaminen.

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

Ei lausuttavaa.

Mustapää Max
Mikkelin kaupunki