

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?

Hovioikeus toteaa aluksi, että julkisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta ensisijainen hovioikeuden toiminnassa sovellettava laki on laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007). Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) on toissijainen tähän lakiin nähden (OikJulkL 2.3 §).

Jo ennen voimassa olevaa lainsäädäntöä tuomioistuinten toiminnan lähtökohtana on ollut oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus. Julkisuusperiaatteella on siis tuomioistuinten toiminnassa pitkät perinteet ja se toteutuu hovioikeuden näkemyksen mukaan pääosin asianmukaisella tavalla. Suurimman haasteen julkisuusperiaatteen toteuttamiselle aiheuttaa nykyisen tietosuojasääntelyn ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen.

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

Julkisuuslain mukainen asiakirjan käsite (JulkL 5.1 §) ja viranomaisen asiakirjan käsite (JulkL 5.2 §) ovat sinänsä toimivia ja kattavia. Lainsäädännön kehittämisen kannalta tulisi asiakirjan käsitteen määrittelyssä kuitenkin tuoda selkeämmin esille se, että nykyään huomattavaa osaa asiakirjoista käsitellään vain sähköisessä muodossa. Lähivuosina myös hovioikeudessa siirrytään sekä lainkäyttöasioissa että hallinnollisissa asioissa kokonaan sähköiseen käsittelyyn.

Asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan kannalta ongelmia ei ole havaittu. Asiakirjan julkiseksi tulemisesta säädetään myös laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (OikJulkL 8 §).

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

Salassa pidettäviä viranomaisten asiakirjoja koskeva julkisuuslain 24 § on rakenteeltaan hankala ja epäselvä. Kyseessä oleva lainkohta tulisi jakaa useampaan eri pykälään siten, että tiettyyn kokonaisuuteen kuuluvat salassa pidettävät asiakirjat olisivat omina pykälinään. Esimerkiksi kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät asiakirjat voisivat muodostaa oman pykälänsä ja vastaavasti poliisin sekä muiden esitutkintaviranomaisten asiakirjat osaltaan oman pykälänsä. Mainitun pykälän jakaminen useampaan kokonaisuuteen selkeyttäisi erityisesti säännösten soveltamista

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?

Nykyisin suurin osa asiakirjoista luovutetaan myös hovioikeudesta sähköisesti sen sijaan, että tieto asiakirjan sisällöstä annettaisiin suullisesti, viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla asiakirjasta kopio tai tuloste. Asiakirjan antamistapaa koskeva julkisuuslain 16 § ei ole siis nykyisessä digitaalisessa toimintaympäristössä täysin ajantasainen. Kun henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja luovutetaan sähköisesti, on haastavaa toteuttaa julkisuusperiaatetta sekä samalla huolehtia julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välisestä tasapainosta. Kun julkisia, henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja luovutetaan sähköisesti, on toteutettava tarpeellisia suojatoimia (esimerkiksi suojatun sähköpostin käyttäminen), jotta voidaan minimoida asiakirjojen sisältämien henkilötietojen väärinkäyttöön liittyvät riskit.

Digitalisaatio on vaikuttanut asiakirjapyyntöjen käsittelyyn myös siten, että asiakirjojen odotetaan olevan nopeasti saatavilla. Useimmiten tiedon antaminen etenkin valmiina sähköisessä muodossa olevasta yksittäisestä asiakirjasta onnistuukin lain edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Huomattava osa Rovaniemen hovioikeuden hallussa olevista asiakirjoista on kuitenkin edelleen paperimuodossa. Esimerkiksi yksittäisen asian asiakirjoihin kohdistuva laaja asiakirjapyyntö saattaa edellyttää varsin paljon työtä. Julkisuuslain 14 §:ssä mainitut kahden viikon ja kuukauden pituiset määräajat asiakirjan antamiselle tulisi siis hovioikeuden näkemyksen mukaan säilyttää lainsäädännössä huolimatta siitä, että myös tuomioistuimissa ollaan vähitellen siirtymässä täysin sähköiseen asiakirjahallintaan.

Digitalisaatio on vaikuttanut myös julkisuuslain 20 §:n mukaiseen viranomaisen velvollisuuteen tuottaa ja jakaa tietoa. Keskeisten hovioikeuden toimintaa koskevien tietojen odotetaan olevan nopeasti ajantasaisina saatavilla yleisissä tietoverkoissa. Samoin uutisten julkaiseminen on nopeutunut ja siirtynyt suurilta osin yleisiin tietoverkkoihin, minkä vuoksi hovioikeuden ratkaisujen odotetaan olevan nopeasti median saatavilla. Hovioikeudessa on vastattu tähän tarpeeseen muuttamalla hovioikeuden viestintäsuunnitelmaa siten, että tiedot ratkaisuista toimitetaan säännönmukaisesti medialle samana päivänä, kun ratkaisut annetaan.

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.

Julkisuuslaissa tulisi huomioida täsmällisemmin nykyinen henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö (EU:n yleinen tietosuojasetus, tietosuojalaki sekä laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä). Täsmällisemmät viittaukset henkilötietojen suojaa koskevaan lainsäädäntöön auttaisivat julkisuuslain nojalla tietoa pyytävää huomioimaan, että häneltä saatetaan edellyttää tietosuojasäännösten nojalla tietoa esimerkiksi käsittelyperusteesta. Kuten kohdasta 4 ilmenee, tiedonsaanti julkisesta asiakirjasta toteutetaan nykyään hovioikeudessa useimmiten luovuttamalla asiakirja sähköisesti, jolloin julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa yhteensovittava säännös tulee sovellettavaksi useimmiten tietopyyntöihin vastattaessa (JulKL 16.3 §).

Tietosuojalainsäädäntöä ei sovelleta, jos pyynnön perusteena on henkilökohtainen ja kotitaloutta koskeva toiminta. Toisinaan julkisuuslain nojalla tehtyjen tietopyyntöjen käsittelemisessä tulkintaongelmia aiheuttaa se, mikä lasketaan täysin henkilökohtaiseksi toiminnaksi. Julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen vuoksi käyttötarkoitusta ja lisätietoja tulisi kuitenkin tiedustella vain niissä tapauksissa, kun on todellista aihetta epäillä, että tietoja käsitellään muutoin kuin henkilökohtaista käyttötarkoitusta varten eikä käyttötarkoitus selviä tietopyynnöstä (EOAK/1473/2016). Sovitettaessa viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja henkilötietojen suojaa julkisuuslain ajantasaistamisen yhteydessä tulisi jatkossakin huomioida se, ettei julkisia asiakirjoja pyytäviltä yksityishenkilöiltä ryhdytä tarpeettomasti edellyttämään selvitystä tietojen käyttötarkoituksesta.

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

Hovioikeudessa ei ole havaittu kyseisiä epäkohtia. On käynyt ilmi, että julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten yhteensovittamiseen liittyvissä menettelytavoissa on kuitenkin jossain määrin eroavaisuuksia esimerkiksi eri tuomioistuinten välillä.

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

Hovioikeuden ratkaisusta lähtökohtaisesti laaditaan julkinen seloste silloin, kun ratkaisu on määrätty salassa pidettäväksi tuomiolauselmaa ja sovellettuja lainkohtia lukuun ottamatta. Kokonaan tai osittain salassa pidettäväksi määrätystä ratkaisusta laaditaan myös valmiiksi vain julkisen osan sisältävä kappale. Näin julkinen osa ratkaisusta on luovutettavissa tiedon pyytäjälle julkisuuslain 10 §:n mukaisesti.

Hovioikeus tiedottaa median edustajia vireillä olevista asioista ja annetuista ratkaisuksista viestintäsuunnitelman mukaisesti. Ratkaisusta laaditaan tiedote erityisesti silloin, kun asia on herättänyt yleistä mielenkiintoa tai asia on yhteiskunnallisesti tai periaatteellisesti merkittävä. Ratkaisuja julkaistaan myös Finlexin FHOT-tietokannassa ja hovioikeuden internet-sivuilla.

Hovioikeuden internet-sivuilla julkaistaan lisäksi hovioikeuden toimintakertomus sekä muuta ajankohtaista tietoa hovioikeuden toiminnasta.

Hovioikeus järjestää henkilökunnalleen säännöllisesti julkisuuslainsäädäntöä koskevaa koulutusta.

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

Hovioikeudessa julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu riittävällä tavalla. Henkilökunnalla on riittävä ja ajantasainen osaaminen lain soveltamisesta.

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

Kiireisimmät muutostarpeet ovat julkisuuslain 24 §:n rakenteen selkeyttäminen (kysymykseen 3 annettu vastaus) sekä henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen (kysymykseen 5 annettu vastaus).

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

Ei muita kommentteja tai toiveita.

Ålander Tuula
Rovaniemen hovioikeus