

Asia: VN/27452/2020

Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen

Lausunnonantajan lausunto

1. Toteutuuko julkisuusperiaate asiamukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?

Julkisuusperiaate toteutuu pääsääntöisesti hyvin. Julkisuusperiaatteen ja päätöksenteon avoimuuden toteutumista on viime vuosina erityisesti parantanut kuntien toimielinten ja viranhaltijoiden päätösten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa. Tietosuojalainsäädännön ja julkisuusperiaatteen yhteen sovittaminen ei ole ollut ongelmatonta, mutta käytännössä ongelmat ovat pitkälti johtuneet käytettävien tietojärjestelmien ominaisuuksista eikä niinkään lainsäädännöstä. Tietojärjestelmiä kehittämällä on päästy ja päästään tilanteeseen, jossa voidaan paremmin julkaista asiakirjat niin, että salassa pidettävät asiat ja henkilötiedot peitetään asiakirjoista ja asiakirjat voidaan kokonaisuudessaan julkaista julkisilta osin. Tällä hetkellä liian usein asiakirja merkitään kokonaan salassa pidettäväksi, vaikka siinä olisi täysin julkisiakin osia.

Julkisuusperiaatteen toteutumista estää eniten julkisuuslain tulkinnanvaraisuus ja sen ajallinen jälkeenjääneisyys.

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

Tulkinnanvaraisuutta on siinä, mitkä asiakirjat katsotaan viranomaisten sisäistä käyttöä varten laadituiksi. On tärkeää, että asioiden valmisteluvaiheessa viranomaisen sisällä ja myös viranomaisten välillä voidaan käydä sisäistä mielipiteen vaihtoa ilman, että kyseiset asiakirjat tulevat julkisiksi. Erityisesti epäselvyyttä on siinä, missä määrin viranomaisten sähköpostit, niin lähetetyt kuin vastaanotetutkin, ovat julkisia asiakirjoja. Asiakirjojen luonne on täysin muuttunut sinä aikana, kun julkisuuslaki on ollut voimassa. Paperisista asiakirjoista on siirrytty digitaaliseen tietoon ja syntyvän tiedon määrä on samalla monikertaistunut.

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

Eryityisesti julkisuuslain 16 §:n kolmas momentti on aiheuttanut tulkittavaikeuksia siinä, missä määrin henkilötietoja voidaan julkisista asiakirjoista luovuttaa. Asiaa on käsitelty jäljempänä kohdassa 5.

Myös asianosaisen tietopyyntöä koskevaan julkisuuslain 11 §:n tulkintaan liittyy käytännön ongelmia. On epäselvää esimerkiksi, milloin lastensuojelussa voidaan luovuttaa lasta koskevaa tietoa lapsen vanhemmalle, joka ei ole lapsen huoltaja, kun vireillä on huoltoriita. Lain kohta edellyttää sen tulkintaa, onko tiedon luovuttaminen vastoin lapsen etua tai muuten erityisen tärkeää yksityistä etua kuten toisen vanhemman etua.

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?

Julkisuuslaki lähtee vanhasta asiakirjan käsitteestä, jolla on alunperin tarkoitettu paperista asiakirjaa. Nykytilanteessa kyse on enemmänkin tiedon kuin asiakirjan julkisuudesta.

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.

Julkisuuslain 16 §:n kolmas momentti on aiheuttanut tulkittavaikeuksia siinä, missä tilanteissa henkilötietoja voidaan julkisista asiakirjoista luovuttaa esim. yksityishenkilöille. Lainkohta on laadittu samaan aikaan jo kumotun henkilötietolain kanssa. Kyseinen lainkohta tulisi kirjoittaa uudelleen huomioiden nykyisen tietosuojalainsäädännön vaatimukset. Yksityishenkilöille voidaan luovuttaa henkilötietoja yksityistä tarkoitusta varten. Viranomaisen tulee nykytilanteen perusteella aina tiedustella yksityishenkilöltä, mihin käyttötarkoitukseen hän tietoa pyytää, mikä aiheuttaa tarpeetonta työtä. Parempi olisi että tiedon luovuttaminen yksityishenkilöille olisi sallittua, jos kyse ei ole salassa pidettävistä henkilötiedoista, mutta tiedon saajaa muistutettaisiin siitä, kuinka hän saa käsitellä saamia henkilöitä.

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

Tietopyyntöjen tunnistamiseen ja käsittelemiseen liittyy ongelmia, koska tietoja voidaan pyytää sekä julkisuuslain nojalla että tietosuoja-asetuksen nojalla. Voi olla vaikeuksia tunnistaa, kummasta tietopyynnöstä asiassa on kyse. Ongelma on ilmennyt nykyisen tietosuojalainsäädännön tultua voimaan. Kyseisiä tietopyyntöjä käsitellään menettelyllisesti aivan eri tavalla.

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

Organisaatiossamme annetaan ohjeistusta ja koulutusta julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi. Vastuu on erityisesti esimiehillä työntekijöiden perehdytysvaiheessa tuoda julkisuusperiaate tutuksi julkista tietoa käsittelevillä työntekijöillä. Tarvittaessa organisaation lakimiehet konsultoivat hankalissa tulkintatilanteissa.

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

Organisaatiossamme on pääsääntöisesti riittävä ja ajantasainen osaaminen julkisuuslain soveltamisessa.

Resurssien osalta julkisuusperiaatteen toteuttaminen on osittain haasteellista. Kunnan hallussa olevasta tiedosta hyvin merkittävä osa on julkista ja isossa kuntaorganisaatiossa tiedon määrä on todella suuri. Julkisuuslaissa ei ole mitenkään rajattu sitä, kuinka laajoja tietopyyntöjä kunnalle voidaan tehdä. Erittäin laajoihin tietopyyntöihin vastaaminen aiheuttaa kunnille suuria haasteita, koska resursseja ei ole olemassa valmiina niihin vastaamiseksi. Resursseja ei ole myöskään järkevää olla olemassa vain siltä varalta, että erittäin laajoja tietopyyntöjä tehdään, koska niiden tekeminen on satunnaista. Tämän vuoksi erittäin laajoihin tietopyyntöihin vastaaminen vaatii sitä, että henkilöstöä siirretään muista tehtävistä tai palkataan määräaikaaisesti tehtävän suorittamiseksi. Myös erittäin laajoihin tietopyyntöihin tulisi vastata yhden kuukauden sisällä. Toivomme, että harkittaisiin jonkinlaisia rajoitteita tällaisten tietopyyntöjen tekemiselle tai ainakin niihin vastaamiselle asetettavaa määräaika pidennettäisiin. Tiedon pyytäjällä on harvoin todellista tarvetta erittäin laajan tietopyynnön tekemiselle eikä edes mahdollisuuksia pyydetyn tietomäärän käsittelyyn. Erittäin laajoja tietopyyntöjä tehdään joskus myös haitantekomielessä.

Erittäin laajoista tietopyynnöistä tulisi voida periä maksu, vaikka kyse olisi sähköisessä muodossa pyydetystä sähköisestä asiakirjasta, koska myös sähköisissä asiakirjoissa on yhtä lailla salassa pidettäviä osia, jotka on poistettava ennen tiedon luovuttamista. Nykylainsäädännön nojalla voidaan periä maksu vain sähköisessä muodossa olevien tietojen etsimisestä, mutta ei sähköisen asiakirjan käsittelystä salassa pidettävien tietojen poistamiseksi.

Erittäin laajojen tietopyyntöjen lisäksi ongelmana voivat olla saman henkilön tekemät erittäin lukuisat tietopyynnot lyhyessä ajassa. Henkilö voi tehdä vaikka 2000 tietopyyntöä vuodessa. Tällaisten tietopyyntöjen osalta on kunnalla samat ongelmat kuin erittäin laajojen tietopyyntöjen osalta, ne sitovat erittäin paljon resursseja. Määrältään lukuisten tietopyyntöjen tekemisen taustalla on myös usein haitanteko viranomaiselle ennemminkin kuin todellinen halu valvoa viranomaisen toimintaa ja saada itselle tarpeellisia tietoja.

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

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin muuttaminen

Asiakirjan käsitteestä siirtyminen tiedon käsitteeseen

Julkisuuslain ja tietosuojaliainsäädännön yhteensovittaminen

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

Toivomme, että erittäin laajoja tietopyyntöjen tekemistä rajoitettaisiin tavalla, joka kunnioittaisi julkisuusperiaatteen toteuttamista, mutta joka estäisi merkittävän haitan aiheuttamista viranomaiselle.

Julkisuuslain soveltamisalan ulottaminen julkisomisteisiin yhtiöihin ei ole tarkoituksenmukaista. Julkisomisteisia yhtiöitä koskevat erityiskysymykset tulisi ratkaista osakeyhtiölakiin otettavilla julkisomisteisia yhtiöitä koskevilla erityismääräyksillä.

Pennanen Sari-Anna
Vantaan kaupunki - Kaupunginjohtaja