

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?

Julkisuuslaki on vanha verrattuna tietosuojalainsäädäntöön. Yhteensovittaminen tulisi tehdä mahdollisimman pian. Henkilötietojen minimointiperiaate tulisi huomioida julkisuuslain päivityksessä. Julkisuuslakia myös tulkitaan eri tavalla eri organisaatioissa ja monesti tulkinta tehdään "varman päälle", jolloin julkiset asiakirjat suojataan varmuuden vuoksi. Julkisuuslain lisäksi sääntelyä on useassa erityislainsäädännössä, mikä osaltaan vaikeuttaa asiakirjojen julkisuuden tai salassapidon määrittelyä.

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

Haasteita liittyy siihen mm. milloin salassa pidettävä asiakirja muuttuu julkiseksi kun salausperuste on poistunut. Lisäksi sisäisten lausuntojen, työkappaleiden ja liitteiden julkisuuden määrittely on haastavaa.

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

Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan tietopyyntö on yksilöitävä riittävästi, siten että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Käytännössä tietopyynnot ovat hyvin vaihtelevia niiden yksilöinninkin osalta. Lain perusteella ei ole selvää, millä perusteilla viranomainen voi pyytää tietopyynnön tekijää täydentämään tietopyyntöä. Käytännössä tietopyyntöjen toteuttaminen on paikoittain hyvin haastavaa ja aikaa vievää. Julkisuuslain 13 §:n 2 momentissa säädetään tietopyynnöstä koskien viranomaisen henkilökäsitteen tietoja ja siitä, että tällöin tiedon pyytäjän pitäisi ilmoittaa tietojen käyttötarkoitus ja muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää. Käytännössä pyyntöjä henkilökäsitteen tiedoista tulee usein eikä käytännön toiminta ole säännöksen perusteella selkeää.

Lokitietoja pyydetään usein ja niiden osalta ei ole julkisuuslaissa säätelyä.

Julkisuuslaki ei ohjaa eri viranomaisia yhteistyöhön riittävästi, tiedonhallintalaissa tämä on paremmin säännelty ja asiakas voi joutua saman tietopyynnön johdosta olemaan eri viranomaisiin yhteydessä.

Myös julkisuuslain salassapitosäännökset ovat joiltain osin tulkinnanvaraisia.

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?

Lokitietoja kysytään usein ja niistä ei ole säännelty julkisuuslaissa. Tietosuojalainsäädäntö on asettanut omia haasteitaan julkisuuslain soveltamiselle. Julkisuuslaki on tehty olettamuksella, että kaikki asiakirjat ovat paperimuodossa ja nykyisin asiakirjat ovat pääosin sähköisessä muodossa. Asiakkaat ovat kiinnostuneita mitä heitä koskevia tietoja on tallennettu eri viranomaisten järjestelmiin ja kaikkien asiakastietojen löytäminen voi olla monesti haastavaa. Kansallisarkiston massadigitointihanke kohdistuu vain julkisiin asiakirjoihin, mitä tapahtuu salassa pidettäville asiakirjoille massadigitoinnin jälkeen? Vaikka julkisuuslain mukaan asiakirja muuttuu julkiseksi kun salauseruste on päättynyt tai se on sähköisesti allekirjoitettu, sähköiset järjestelmät eivät välttämättä tue tätä toimintatapaa.

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 avoimuusperiaate törmää tietosuojalain tietojen minimoinnin periaatteeseen. Viranomaisten asiakirjoissa on asiakkaan tiedot (nimi, osoite, puhelinnumero) ja voiko näitä luovuttaa tietopyynnön tekijälle koska ne ovat henkilötietoja.

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

Monesti tietopyyntöihin vastaaminen vie aikaa ja kaikkiin tietopyyntöihin ei välttämättä ehditä vastata määräajassa. Asiakirjoja voidaan myös lain epäselvän tulkinnan myötä salata varmuuden vuoksi vastoin julkisuuslain salassapitoperusteita. Osa tietopyynnöistä on maksullista toimintaa ja kaikilla asiakkailla ei ole mahdollisuutta maksaa tietopyynnöistä aiheutuvia kustannuksia, jolloin tietopyyntöihin ei vastata. Osittain salassapidettävien asiakirjojen tietojen peittäminen on haastavaa ja vaivalloista ja vaatii hyvää julkisuuslain tuntemusta. Nykyinen järjestelmä ei mahdollista suoraan järjestelmässä tehtävää tietojen peittämistä. Asiakkaiden tietoja on sisällytetty eri järjestelmiin ja kaikkien järjestelmien läpikäynti määräajassa ei aina ole mahdollista. Tietopyyntöjä tulee suuri määrä ja lainsäädännön asettama määräaika on lyhyt.

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

Tietopyynnöille on tehty oma sähköinen asiointi, joka ohjaa asiakasta tietopyynnön tekemisessä yksilöidysti, jolloin siihen vastaaminen viranomaisessa on helpompaa. Asianhallintajärjestelmän metatiedot ohjaavat asiakirjojen luokittelun salassapidosta. Asiakirjajulkisuuskuvaus on julkaistu verkkosivuilla ja tietovarannot ovat kuvattu. Julkisuus- ja hallintolaista on tehty henkilöstölle videokoulutus. Tietoaineistojen luokitteluohje on päivitetty vastaamaan tiedonhallintalain vaatimuksia. Kaikki julkisuuslain ja tietosuoja-asetukseen kohdistuvat tietopyynnön rekisteröidään.

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

Resursseissa on haasteita, osaaminen on kohtuullisella tasolla. Julkisuuslakia soveltaa kuitenkin meilläkin, kuten yleisestikin suuri määrä erilaisia ja eri koulutustaustoista tulevia ihmisiä. Tietopyyntöjen määrä on kasvanut tasaisesti kun asiakkaat ovat tietoisia omista oikeuksistaan. Julkisuudesta on säännelty myös erityislainsäädännössä ja kaikkien lakien hallinta on haasteellista.

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

Tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain yhteensovittaminen, julkisuuslain ja erityislakien yhteensovittaminen ja lain selkeyttäminen siten, että se on helposti sovellettavissa suoraan lakitekstistä.

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

Hyvä, että julkisuuslaki on päivityksen kohteena. Jatkovalmistelussa toivotaan uutta ja pidempää lausuntokierrosta. Aika ajoin samoilta henkilöiltä tulee useita tietopyyntöjä ensimmäisten tietopyyntöjen jälkeen. Olisiko joissain tapauksissa mahdollista käyttää harkintaa julkisten/osittain salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamisessa taikka tiedustella niiden käyttötarkoitusta, jos tietopyynnöt ovat toistuvia ja tiedot ovat sellaisia, jotka esimerkiksi kantelua tutkiva taho saisi viran puolesta tarvittaessa viranomaisilta. Joiltain osin virkamiesten henkilökohtaisiakin tietoja tulee luovutettavaksi kansalaisille esimerkiksi henkilörekisteristä, kun tietopyynnön tekijä ilmoittaa käyttötarkoitukseksi yksityisen käytön, esim. kantelun valmistelun.

Salmenoja Mikko
KEHA-keskus

Halonen Miikka
KEHA-keskus