

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?

Julkisuusperiaatetta on julkisuuslain puitteissa mahdollista toteuttaa asianmukaisella tavalla. Tämä edellyttää julkisuusmyönteistä tulkintaa, jota Maahanmuuttovirastossa pyritään jatkuvasti edistämään. Julkisuuslaki, siinä viranomaisen asiakirjana pidettävän asiakirjan alaa rajaavat kohdat ja osin tulkinnanvaraiset lain salassapitoperusteet mahdollistavat tietyissä tilanteissa myös julkisuusperiaatteen vastaisia tulkintoja, vaikkakaan niitä ei voida pitää perusteltuina.

Julkisuusperiaate toteutuu tällä hetkellä pääsääntöisesti silloin, kun joku osaa pyytää asiakirjoja. Julkisuusperiaatteen toteutumista osaltaan estää se, että kukaan ei voi osata pyytää asiakirjoja, joiden olemassaolosta ei tiedä. Tiedonhallintalain mukaiset asiarekisterit ja asiakirjajulkisuuskuvaukset edistävät osaltaan tämän kehittymistä, mutta voisi olla aiheellista miettiä, onko tätä entisestään mahdollista edistää julkisuusperiaatteen toteutumiseksi.

Julkisuuden täysimääräinen toteuttaminen edellyttää usein hyvää julkisuus- ja salassapitosäätelyn tuntemusta. Julkisuuslakia kuitenkin soveltavat kaikki virkamiehet riippumatta heidän varsinaisista työtehtävistään. Kun asiakirjan salassa pitämistä koskevan velvollisuuden rikkominen on julkisuuslaissa säädetty rangaistavaksi, on ymmärrettävää, että virkamiehet suhtautuvat varovasti tietojen luovuttamiseen esimerkiksi maahanmuuttohallinnon kaltaisilla toimialoilla, jossa lähes kaikki asiakkaita koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisen salassapidon piiriin kuuluvia. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää jatkuvaa koulutusta ja ohjeistusta, sekä resursointia oikeudellisen tuen saatavilla olemisen varmistamiseen tietopyyntöjen käsittelyssä.

Riippumatta pienistä edellä kuvatun kaltaisista haasteista on katsottava, että julkisuusperiaate toteutuu Maahanmuuttovirastossa ja yleisemminkin julkishallinnossa pääosin hyvin.

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

Julkisuuslain 5 §:n sääntely on joissakin tilanteissa epäselvä. Pykälän alussa kuvataan asiakirjan sekä viranomaisen asiakirjan määritelmä. Pykälän 3 momentissa on listattu ei-asiakirjat, jonka lisäksi 4 momentissa viranomaisen asiakirjan määritelmää täsmennetään siltä osin, että tietyntyyppisiä sisäisen työskentelyn asiakirjoja pidetään viranomaisen asiakirjoina ainoastaan, mikäli ne on arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon. Oikeuskirjallisuuden perusteella tällä viitataan yleisesti arkistolain 7 §:n 2 momenttiin, mutta kyseinenkään lainkohta ei ole yksiselitteinen ja mahdollistaa monenlaiset tulkinnat.

Viranomaisen sisäisen työskentelyn turvaaminen ja mahdollistaminen on tärkeää. Laissa olisi kuitenkin syytä olla nykyistä selkeämmin määriteltynä, millaisia asiakirjoja on pidettävä sisäisen työskentelyn asiakirjoina ja mitkä kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Tällöin sisäiseksi työskentelyksi mielletävä toiminta ymmärrettäisiin kaikissa viranomaisissa yhdenmukaisemmin, mikä edistäisi julkisuusperiaatteen yhtämittaista toteutumista.

Julkisuuslain asiakirjoja koskeva sääntely on sen muotoriippumattomuudesta huolimatta yleisestikin tulkinnanvarainen, kun viranomaisten hallussa olevat tiedot ovat useissa eri järjestelmissä, rekistereissä tai tietovarannoissa.

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

Edellä mainittu julkisuuslain 5 §:n muotoilu on tulkinnanvarainen aiemmassa vastauksessa esitetyn perustein.

Julkisuuslain 13 §:n tietopyynnön yksilöintiä ja viranomaisen auttamisvelvollisuutta koskeva säännös on perusteltu ja periaatteessa selkeä. Joissakin tapauksissa siitä kuitenkin aiheutuu tiettyjä käytännön haasteita. Näin on esimerkiksi tilanteissa, joissa pyydetään hyvin laajasti ja yksilöimättömästi suurta määrää asiakirjoja. Tällöin tietopyynnön yksilöimiseen voi kulu suhteettoman paljon aikaa ja resursseja, mikä on vastoin sekä tiedonpyytäjän että viranomaisen etua. Voisi olla perusteltua miettiä, onko pykälää ja sen asettamia reunaehtoja mahdollista selkeyttää siten että se palvelisi vieläkin paremmin julkisuusperiaatteen toteutumista.

Julkisuuslakia ajantasaistaessa voisi olla hyvä kartoittaa muuhun lainsäädäntöön sisältyvät salassapitoperusteet ja keskittää ne julkisuuslakiin. Tällöin kaikki salassapitoperusteet olisivat helpommin lainsoveltajien kannalta tietoon saatavissa. Tämä selkeyttäisi osaltaan myös esimerkiksi 22 §:ssä mainitun asiakirjasalaisuuden alaa.

Julkisuuslain salassapitoa koskevaan 24 §:n 1 momenttiin sisältyy joitakin tulkinnanvaraisia kohtia. Useimmat näistä liittyvät melko abstrakteihin, vahingon tai haitan aiheutumiseen tai aiheutumattomuuteen sidottuihin vahinkoedellytyslausekkeisiin ja niiden soveltamiseen. Vahinkoedellytyslausekkeiden soveltamisedellytyksiä olisi hyvä selkeyttää laissa tai sen perusteluteksteissä, jotta julkisuusperiaatetta ei niiden perusteella tarpeettomasti rajoitettaisi ja jotta vahinkoedellytyslausekkeitä sovellettaisiin yhdenmukaisesti.

Maahanmuuttoviraston toimialalla julkisuusperiaatteen toteuttamista osaltaan hankaloittaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan laaja salassapito-olettaman sisältävä salassapitoperuste, jonka perusteella lähes kaikki viraston asiakkaiden asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Asiakkaiden yksityisyyden ja turvallisuuden suojaaminen on tärkeää, mutta esimerkiksi opiskelijaksi tai työntekijäksi Suomeen tulevien henkilöiden asiakirjojen turvallisuusperusteinen salassapito ei yleensä ole perusteltua. Salassapito-olettaman vuoksi niiden luovuttamista on kuitenkin harkittava todella tarkasti, ennen kuin voidaan todeta olevan ilmeistä, että asianosaisten tai heidän läheistensä turvallisuus ei vaarantuisi tietojen antamisen johdosta. Tältä osin salassapitosäännös on osin ristiriidassa julkisuusperiaatteen kanssa. Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien asioiden lähtökohtainen arkaluonteisuus vaihtelee paljonkin eri tyyppisten asioiden välillä, mutta laissa eri asiatyypit on rinnastettu salassapidon osalta toisiinsa varsin suoraviivaisesti.

Koko hallinnonalaa koskeva salassapito-olettama asettaa myös ajoittaisia haasteita julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaiselle asian viivytyksettömälle käsittelylle tilanteissa, joissa yhtäaikaista tietopyyntöjä on paljon, ja jokainen niistä edellyttää kattavaa tapauskohtaista harkintaa sekä mahdollisesti asiakirjojen anonymisointia ja salassa pidettävien tietojen poistamista. Tämä resurssi- ja osaamishaaste liittyy osaltaan myös tietopyyntöjen käsittelylle julkisuuslaissa annettuihin melko tiukkoihin käsittelyaikoihin. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin osalta on myös jossain määrin epäselvää, milloin asiakirjoja on niin paljon tai milloin niihin sisältyy niin paljon salassa pidettäviä osia, että voidaan poiketa kahden viikon vastausmääräajasta. Tietopyyntöihin pyritään tietysti vastaamaan mahdollisimman nopeasti, mutta tätä voisi julkisuuslakia uudistettaessa pyrkiä täsmentämään.

Julkisuuslaissa ei tällä hetkellä suoraan ole otettu kantaa siihen, miten toisen viranomaisen tietopyyntöjä tulee arvioida tapauksissa, joissa salassapito-olettamaan kuuluu vahinkoedellytyslauseke. Tätä myös käytännössä arvioidaan ja sovelletaan eri viranomaisissa eri tavoin. Viranomaisten välinen tiedonvaihto salassa pidettävien tietojen osalta tulisi pääsääntöisesti hoitaa tiedonsaantioikeuksin, mutta joissakin tapauksissa nousee tarve myös tiedoille, joiden luovuttamisesta tai oikeudesta niiden saamiseen ei ole erikseen säädetty. Usein voidaan pitää ilmeisenä, että vahinkoedellytyslausekkeissa mainitut haitat, vahingot tai vaarantumiset eivät realisoituisi, jos tiedot annetaan toiselle Suomen viranomaiselle, mutta tätä tulkitaan vaihtelevasti. Vahinkoedellytyslausekkeiden soveltamista viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa voisikin täsmentää, jotta ne huomioitaisiin kaikissa viranomaisissa samalla tavoin. Viranomaisten välisestä salassa pidettävän tiedon antamisesta säädetään tällä hetkellä sekä 26 §:ssä että 29 §:ssä. Olisi selkeyden vuoksi perusteltua, että sitä koskevat säännökset keskitettäisiin yhteen pykälään.

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?

Yli 20 vuotta vanhan julkisuuslain peruseriaatteet ovat kestäneet pääasiassa hyvin aikaa, vaikka tietoa käsitellään nykyisin täysin erilaisissa ympäristössä ja eri tavoin kuin lain hyväksymisen aikaan. Julkisuuslaissa käytettävät käsitteet ovat kuitenkin monin osin vanhentuneita, eivätkä vastaa enää nykyistä maailmaa, jossa viranomaisten hallussa olevat tiedot ovat pääasiassa sähköisessä muodossa ja erilaisissa tietojärjestelmissä.

Julkisuuslain uudistuksessa olisi hyvä ottaa huomioon se, miten erilaisia teknisiä toimenpiteitä ja teknisiä rekisterimerkintöjä arvioidaan julkisuuslain näkökulmasta. Suurin osa viranomaisten asioista käsitellään enenevässä määrin tietojärjestelmissä, jotka vaihtelevat tekniseltä toteutukseltaan suurestikin. Myös uudenlaiset viestintäkanavat, kuten pikaviestinsovellukset ovat yhä useammin käytössä sisäisessä ja viranomaistenkin välisessä tiedonvaihdossa. Sääntelyä olisi pyrittävä kehittämään reaali maailmaa paremmin vastaavaksi, jotta julkisuusperiaate toteutuisi täysimääräisesti.

Teknologian kehittyminen mahdollistaa laajoihinkin tietopyyntöihin liittyvien aineistojen kokoamisen suhteellisen nopeasti. Suuria asiakirjamääriä koskevat pyynnöt ovatkin tästä syystä yleistyneet, mistä osaltaan seuraa paljon manuaalista aineistojen läpikäymistä viranomaisissa erityisesti salassa pidettävien tietojen poistamisen näkökulmasta. Tästä seuraa ymmärrettävästi tarvetta kohdistaa resursseja tähän työhön, erityisesti ennen mahdollisesti tulevaisuudessa kehitettäviä salassa pidettävien tietojen poistamisen automatisointiratkaisuja.

Tietojen käsittelyä ja luovuttamista koskeva muuttunut lainsäädäntö, kuten esimerkiksi tiedonhallintalaki laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ohjaavat tiedonpyytäjien vahvaan tunnistamiseen, mutta niissä ei ole kovinkaan selkeästi huomioitu sellaisten tiedonpyytäjien tunnistamista, joilla ei ole mahdollisuutta saada vahvan tunnistautumisen välineitä. Tämä korostuu Maahanmuuttoviraston toimialalla ja tästä aiheutuu ajoittaisia haasteita.

5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suoja koskevien sekä niitä yhteensovittavien (Julkl 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

Julkisuuslaki ja tietosuojasääntely ovat läheisessä liitynnässä toisiinsa, mutta niissä säädetään pääasiassa eri asioista. Henkilötietojen suoja ja julkisuusperiaate näyttävät ensitarkastelulla toisiinsa nähden vastakkaisilta tavoitteilta, etenkin kun suurimpaan osaan viranomaisten asiakirjoista sisältyy henkilötietoja. Tämä voi aiheuttaa tulkinnallisia tilanteita lainsoveltajille. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuus ja julkisuuslain 13 §:n 1 momentin lähtökohta, jonka mukaan tietopyyntöä ei tarvitse perustella, voivat yhdessä aiheuttaa tulkinnanvaraisia tilanteita sen suhteen, onko henkilötietoihin kohdistuvaa tietopyyntöä esitettäessä perusteltava tietojen aiottua käsittelytarkoitusta. Tätä voisi pyrkiä selkeyttämään julkisuuslaissa.

Salassa pidettävien tietojen luovuttamista asianosaisen suostumuksen perusteella voisi täsmentää siten, että suostumuksen sisällön osalta viitattaisiin tietosuoja-asetuksen säännöksiin.

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

Tietopyyntöjä esitetään monissa eri yhteyksissä ja muodoissa. Tämä hankaloittaa käytännössä julkisuusperiaatteen toteutumista, kun tietopyyntöjä voidaan esittää esimerkiksi suullisesti asiakaspalvelutilanteissa, eikä niitä aina heti tunnisteta tietopyynnöiksi. Tästä voi aiheutua tarpeettomia viivytyksiä tietopyyntöjen käsittelyssä. Asiakirjojen anonymisointi ja salassa pidettävien tietojen poistaminen vaatii aikaa ja osaamista, mistä johtuen tietopyyntöjen käsittely voi joissakin tapauksissa viipyä.

Joissakin tapauksissa tarpeettomia viivytyksiä aiheutuu myös julkisuuslain 15 §:n 1 momentista, jonka mukaan viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Säännös on tarpeellinen, sillä asiakirjan laatineella viranomaisella on usein paremmat edellytykset arvioida sen salassapitoa, mutta joissakin tapauksissa asian siirto voi viivästyttää tietopyyntöasian käsittelyä.

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

Maahanmuuttovirastossa kehitetään jatkuvasti ohjeistusta ja järjestetään koulutusta julkisuussääntelyyn liittyen. Näillä keinoin pyritään varmistamaan mahdollisimman laaja osaaminen jokaiselle virkamiehelle, jotta julkisuusperiaatteen toteuttaminen olisi paremmin mahdollista.

Viraston työjärjestyksessä on määritelty tietopyyntöjen käsittelyvastuut. Tällä varmistetaan se, että jokainen tietopyyntö tulee asianmukaisesti ja asiantuntevasti käsitellyksi.

Maahanmuuttovirasto tiedottaa mahdollisimman laajasti ja aktiivisesti toiminnastaan ja tiedoistaan viraston verkkosivuilla ja useissa muissa kanavissa, kuten sosiaalisessa mediassa.

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

Maahanmuuttoviraston virkamiehillä on pääasiassa riittävää ja ajantasaista osaamista julkisuuslain soveltamisesta, mutta erityisosaaminen on varsin suppeasti keskittynyttä suhteessa työmäärään. Osaamista pyritään edelleen jatkuvasti laajentamaan ja kehittämään kouluttamalla ja ohjeistamalla.

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

Julkisuuslaki tulisi päivittää vastaamaan paremmin nykyistä digitalisoitunutta toimintaympäristöä esimerkiksi käsitteiden osalta. Tietosuoja-sääntelyn ja julkisuuslain välistä suhdetta olisi perusteltua

entisestään yhteensovittaa. Salassapitoperusteiden tarkastelu ja niiden keskinäisten suhteiden tarkastelu voisi myös olla perusteltua.

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

-

Viiman Santtu
Maahanmuuttovirasto