

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?

Oikeuskanslerille saapuu vuosittain lukuisia kanteluita asiakirjojen ja tietojen antamisen viivästyisestä taikka tietopyyntöjen käsittelyjen muista laiminlyönneistä eri viranomaisissa. Kantelujen perusteella on ilmennyt, että osaaminen eri viranomaisissa on hyvin monen tasoista. Yleisimmät ongelmat liittyvät siihen, etteivät viranomaiset ja virkamiehet osaa noudattaa julkisuuslain menettelytapasäännöksiä. Tarkemmin ongelmista menettelytapasäännösten noudattamisessa on kerrottu kysymyskohdassa 6.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen esteenä voivat olla myös useat julkisuuslainsäädäntöön sisältyvät poikkeukset sekä se, että joissain tapauksissa julkisuuslain sijasta sovelletaankin erityislain salassapitosäännöksiä.

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

Julkisuuslain soveltamisessa on kanteluiden perusteella ollut epäselvyyttä esimerkiksi sen osalta, milloin julkisuuslakia sovelletaan julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Myöskään julkisen vallan käsite ei ole selkeä. Esimerkiksi tiedonhallintalain mukaan kyseistä lakia sovelletaan osittain yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin, jos nämä hoitavat julkista hallintotehtävää. Eri lakien käsitteet poikkeavat toisistaan, mikä saattaa aiheuttaa sekaannusta.

Viranomaisilla on joskus ollut myös epäselvyyttä käsittelyn johdosta perittävien maksujen määräämisessä eli julkisuuslain 34 §:n säännöksen soveltamisessa.

Viranomaisen asiakirjan määritelmä ei kaikissa tapauksissa ole yksiselitteinen. Julkisuuslakia aletaan soveltaa viranomaisen asiakirjoihin sen jälkeen, kun asiakirja on tullut julkiseksi. Julkiseksi tulemisen jälkeen asiakirja on julkisuuslain piirissä ja sen sisältämä tieto on tällöin julkista ja kaikkien saatavilla. Tavallisesti asiakirja tulee julkiseksi, kun se saapuu viranomaiselle. Vaihtoehtoisesti asiakirja voi tulla julkiseksi, kun siihen liittyvästä asiasta on tehty päätös tai kun asiakirja valmistuu käyttötarkoitukseensa viranomaisessa. Sisäistä työskentelyä varten laadittujen asiakirjojen julkisuus määrittyy pääsääntöisesti niiden arkistoinnin perusteella. Ratkaisussa KHO 19.11.2014 T 3615 sähköpostien julkisuutta arvioitiin arkistointivelvollisuuden kautta niin, että arkistointivelvollisuuden ulkopuolelle jäänyttä aineistoa ei katsottu julkiseksi. Viranomaisilla on kantelujen perusteella saatujen tietojen mukaan aika ajoin ongelmia asiakirjan määritelmän tulkittamisessa.

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

Oikeuskanslerille saapuvien kanteluiden ja oikeuskanslerin suorittamassa laillisuusvalvonnassa tehtyjen muiden havaintojen perusteella eniten ongelmia aiheuttavat lain menettelysäännökset kuten julkisuuslain 14 §:n ja 16 §:n soveltaminen oikealla tavalla. Kysymyskohdassa 6. on näitä ongelmia käsitelty tarkemmin.

Julkisuuslain 15 §:n säännön asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtämisestä toiselle viranomaiselle on myös aiheuttanut tulkintaongelmia. Aina ei ole selvää, milloin asiakirjapyyntö on sellainen, että sen voi tämän säännöksen nojalla siirtää toiselle viranomaiselle ratkaistavaksi.

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?

Julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta on ongelmallista, että julkisen sektorin organisaatiomuutoksista eli esimerkiksi kunnan toimintojen yhtiöittämisestä voi käytännössä aiheutua huomattavaakin julkisuuslain soveltamisalan kapenemista. Erityisen pulmallista tämä on asioissa, jotka perustuslain valossa ovat julkisia hallintotehtäviä mutta jotka eivät ole julkisuuslain tarkoittamalla tavalla julkisen vallan käyttöä. Hyvän hallinnon toteuttamisen tulisi sääntelyn yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden vuoksi perustua mahdollisimman laajalti yleislainsäädäntöön eli tässä tapauksessa julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseen. Puhtaasti markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta on kuitenkin perusteltua arvioida sääntelytilanteen olevan sellainen, ettei julkisuusperiaatetta pidä ulottaa niihin kuin vain mahdollisesti erityislainsäädännössä tarkasti ja täsmällisesti säädettävien osin. Yhtiöiden lisäksi myös säätiöt on tarpeen pitää sääntelyn kehittämisessä mukana yhtiöille ja muille yhteisöille rinnastuvina julkisten hallintotehtävien hoitajina. Hyvä arviointi yhtiön edun vaatimasta salassapidosta ja sen suhteista julkisuuslain julkisuuden toteuttamisen menettelytapoja sekä salassapitoperusteita koskevaan sääntelyyn osaltaan huolehtii siitä, että mahdolliset muutetut säännökset ovat myös käytännössä riittävän selkeitä soveltaa.

Julkisuuslain käsitteet eivät uudessa toimintaympäristössä digitalisaation myötä ole enää kaikilta osin ajantasaisia. Viranomaisilla hallussa oleva tietoaineisto on myös kasvanut jatkuvasti. Valtaosa käsitellystä tiedosta on sähköisessä muodossa. Laki ei määrittele riittävällä tarkkuudella toimintaperiaatteita sähköisessä muodossa olevan tiedon osalta.

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.

Julkisuusperiaate ja tietosuojalainsäädäntö säätelevät pääosin eri asioita, eikä tietosuoja-asetuksen ja –lain voimaan tullessa katsottu olevan tarvetta muuttaa julkisuuslakia. Viranomaisilla on kuitenkin käytännön työssään hankaluuksia tulkita ja ymmärtää julkisuuslain ja tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain keskinäistä suhdetta. Tietosuoja-asetuksen ja -lain koetaan tietyissä tilanteissa estävän julkisuusperiaatteen noudattamisen. Viranomaiset ovat esimerkiksi saattaneet sekoittaa yksittäisen tiedon luovuttamisen ja tietojen massaluovutukset keskenään.

Esimerkkinä haasteista on muun muassa Verohallinnon verotietojen julkistamista koskeva linjaus, jota on tehty kanteluita myös oikeuskanslerille. Verovelvolliset ovat voineet kieltää verotietojensa luovuttamisen median käyttöön EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla, eikä Verohallinto luovuttanut heidän tietojaan medialle. Helsingin hallinto-oikeuden 20.4.2021 antaman ratkaisun mukaan vastustamisoikeutta käyttäneiden henkilöiden henkilöllisyyttä koskevien tietojen luovuttamiselle ei ollut Verohallinnon päätöksissä mainittuja esteitä. Ratkaisussa ei kuitenkaan otettu kantaa yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitetun vastustamisoikeuden käyttämisestä koskevien Verohallinnon päätösten lainmukaisuuteen, koska näistä päätöksistä ei ollut valitettu.

Ongelmia aiheutuu kanteluiden perusteella myös sen arvioimisessa, missä tapauksissa tiedon pyytäjän täytyy ilmoittaa tietojen käyttötarkoitus. Vaikka julkisuuslain mukaan tietopyyntöjä pitäisi voida tehdä anonyymisti, on tietosuoja-asetuksen vuoksi henkilötietoja pyydetessä aina ilmoitettava tietojen käyttöperuste ja oma henkilöllisyys, jotta viranomainen voi arvioida tiedonkäsittelyn asiallisuuden.

Tulkinnanvaraisia tilanteita voi aiheutua julkisuuslain ja henkilötietojen suoja koskevien säännösten soveltamisen osalta, jos tietopyyntö kohdistuu omiin tai huollettavan tietoihin, mutta samalla myös tiettyyn asiakirjaan tai asiakirjoihin. Menettelytavat ja määrääjat näissä poikkeavat osittain toisistaan. Eräässä apulaisoikeuskanslerin antamassa ratkaisussa (OKV/1864/1/2017) kantelija arvosteli tietopyyntönsä käsittelyä terveysasemalla. Asia oli terveysasemalla käsitelty henkilötietolain mukaisena henkilötietojen tarkastuspyyntönä. Pyyntö oli apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan ennemminkin ollut julkisuuslain mukainen asiakirjapyyntö, mutta sen saattoi tulkita olevan myös tarkastuspyyntö. Mikäli terveysasemalla oli epäselvyyttä siitä, kumman pyynnön kantelija oli tehnyt, olisi asiaa ratkaisun mukaan hallinnon palveluperiaatteen ja viranomaisella olevan neuvontavelvoitteen perusteella tullut tiedustella kantelijalta.

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

Kanteluiden perusteella yleisimmät ongelmat liittyvät siihen, etteivät viranomaiset ja virkamiehet osaa noudattaa julkisuuslain menettelytapasäännöksiä. Osa ongelmista liittyy viranomaisen neuvontavelvollisuuteen sekä siihen, että viranomainen ei joissain tapauksissa tunnista tietopyyntöä tai lainkaan vastaa pyyntöön. Joissakin tapauksissa asiakirjan antamisesta kieltäytymistä ei perustella, joskus tiedon pyytäjälle lähetetään vain osa tiedoista taikka tietoa ei anneta hakijan pyytämällä tavalla. Usein tiedon pyytäjää on kanteluiden mukaan pyydetty saapumaan paikalle viranomaisen tiloihin tutustumaan asiakirjoihin, eikä tiedon pyytäjälle ole ilmoitettu lain mukaista perustetta sille, miksi asiakirjaa tai tietoa ei ole annettu pyydetyssä muodossa. Muutoksenhakukelpoista päätöstä kieltäytymisestä ei aina anneta, tai jos annetaan, muutoksenhakuohjeet saattavat olla virheelliset.

Oikeuskanslerin kanteluihin antamissa toimenpideratkaisuissa on joskus ollut kyse siitä, ettei ole ollut selvää, onko viranomaiselle tehty pyyntö ollut asiakirja- tai tietopyyntö vai muu tiedustelu. Menettely ja määräajat ovat erilaiset riippuen siitä, miten pyyntöä tulkitaan. Asiakirja- ja tietopyyntöä tai hallinnolle osoitettua muuta tiedustelua käsittelevän virkamiehen tulisi kuitenkin aina pyrkiä selvittämään, mistä asiassa on kysymys, mikäli hän on jäänyt epä tietoiseksi yhteydenottajan tarkoituksesta.

Epäselvyyttä on usein aiheuttanut myös se, tuleeko julkisuuslain menettelysäännöksiä noudattaa tiukasti myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa.

Viranomaiset eivät aina anna tietoa julkisuuslain mukaisessa määräajassa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi eräässä ratkaisussaan (OKV/945/1/2016), että lähtökohtana voidaan pitää, että viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt ovat vähintään perustasoisesti tietoisia siitä, miten menetellään asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelyssä ja tiedusteluihin vastaamisessa. Tässä tapauksessa kantelun kohteen antamassa selvityksessä todettiin, ettei julkisuuslakia tunneta riittävän hyvin, mistä syystä lain mukaista määräaika ei huomattu noudattaa.

Tietopyyntöihin vastaamisessa on melko tiukka määräaika, ja tämä aiheuttaa viranomaisissa usein ongelmia etenkin silloin, kun kyseessä on laaja tietopyyntö tai aineisto, joka ei ole valmiiksi helposti luovutettavassa muodossa. Tiedon keräämiseen saattaa kuluu paljon resursseja. Pienillä viranomaistahoilla ei ole tarvittavia resursseja riittävän nopeasti käytettävissä, eikä esimerkiksi juridista osaamista. Asiakirjojen tai tietojen anonymisointi ennen niiden luovutusta saattaa myös olla haasteellista ja vaatia paljon aikaa.

Uusi tiedonhallintalaki painottaa viranomaisten ylimmän johdon vastuuta huolehtia henkilöstönsä ohjeistamisesta ja kouluttamisesta asiakirjojen käsittelyyn ja tietojen antamiseen.

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

Julkisuusperiaatteen tehokasta toteutumista varmistaa oikeuskanslerinvirastossa sähköinen asianhallintajärjestelmä, johon tallennetaan kaikki asian käsittelyn eri vaiheisiin liittyvät dokumentit ja tiedot.

Tietopyyntöihin vastaamista koskeva ratkaisuvalta on säännelty viraston työjärjestyksessä siten, että myös se osaltaan varmistaa asiantuntevan arvioinnin julkisuuslain soveltamisessa.

Oikeuskanslerin toiminnan julkisuutta toteutetaan olennaisella tavalla myös julkaisemalla laillisuusvalvontaratkaisuja laajasti yleisessä tietoverkossa viraston omilla verkkosivuilla ja Finlex-tietokannassa. Virastossa on vireillä verkkosivujen uudistushanke, jossa on tarkoitus edelleen kehittää viraston toiminnan avoimuutta kokoamalla viraston toimintaan liittyviä tietoaineistoja havainnollisiksi, selkeiksi ja helppokäyttöisiksi kokonaisuuksiksi. Digitaalinen kanteluasiointi on myös tarkoitus uudistaa.

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

Kyllä.

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

- tältä osin ei ole lausuttavaa

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

Joskus viranomaiset näkevät tietopyynnöt haluna vaivata viranomaista tai tahallisesti haitata sen toimintaa. Näin voi joissain poikkeustapauksissa ehkä ollakin, mutta tällaisten tietopyyntöjen erotteleminen normaaleista ja asiallisista tietopyynnöistä on ongelmallista, ja saattaa johtaa väärin tulkintoihin. Julkisuuslain ajantasaistamisen valmistelussa olisi kuitenkin ehkä syytä arvioida myös sitä, voisiko tietyissä, tarkoin rajatuissa tilanteissa viranomaisella olla mahdollisuus tietopyynnön toteuttamisen rajaamiseen tai voisiko tiedon antamisen määräaika olla joissain tilanteissa nykyistä pidempi.

Kostama Outi
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri