

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?

Julkisuusperiaatteen keskeinen este on siinä, ettei kansalaisilla ole tietoa julkisesta tietoineistoista, jolloin yksilöityjen tietopyyntöjen jättäminen on luonnollisesti vaikeaa. Monet tietopyynnöt kohdistuvat aineistoihin, jotka ovat osin tai kokonaan salassa pidettäviä. Viranomaiselle tulee tuntuma, ettei julkinen tieto kiinnosta. Tältä osin julkisuuslain viestinällisen säännöksen toteutumiseen voisi kiinnittää enemmän huomiota.

Ratkaisuna voisi olla hakemistojen ja luetteloiden sekä raportoinnin kehittäminen siten, että tiedon pyytäjille voidaan toimittaa ajantasaista tietoa.

Toisena keskeisenä esteenä on julkisuuslain tuntemus viraston henkilöstön keskuudessa. Asiakirjan julkisuudessa ja salassa pidossa sisältö ratkaisee aina. Julkisuuslain tavoitteena on ollut, että asiakirjan laatija jo laatiessaan asiakirjan merkitsee asiakirjaan salassa pidettävät osat tai koko asiakirjan julkisuuden. Käytännössä tämä lain tavoite on pitkälti jäänyt asiakirjahallinnon ja tietosisällön ammattilaisten tehtäväksi.

Tietosuojan parissa on käsite ”sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuojaja” – vastaavaa kaivattaisiin julkisuuslain soveltamiseen siten, että julkisuuslain perusperiaatteet olisivat asiakirjojen laatijoilla hyvin hallussa asiakirjoja laadittaessa.

Teknisesti ajatellaan helposti on/off -tyyliin, että joko asiakirja on kokonaan julkinen tai kokonaan salainen. Lähtökohtaisesti monesti asiakirja saattaa sisältää muutaman rivin perustellusti salassa pidettävää tietoa, joka pitää peittää. Digimaailman ajatteluun on vaikeasti sovitettavissa saksat

liimaa -periaate: asiakirjan salaiset osat peitetään, jonka jälkeen asiakirja skannataan ja lähetetään tiedon pyytäjälle merkiten siihen salassapitosäännös. Digitaaliseen tiedon peittämiseen asiakirjojen luovutuksessa on tekniikka kehittynyt koko ajan. Toisaalta asiakirja voitaisiin laatia jo alun perin kokonaan julkiseksi.

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

Julkisuuslain 5 § ja 6 § tulkinta herättää paljon kysymyksiä, myös ohjeistuksen antaminen noiden pykälien nojalla on haastavaa – kuten alla on kuvattukin.

Joissakin yhteyksissä todennäköisesti tullaan esittämään, että asiakirjan käsite olisi jollakin tavalla vanhentunut, ja se pitäisi korvata abstraktimmalla käsitteellä, kuten ”tieto”. Tämä olisi ongelmallista muun lainsäädännön valossa. Muussa lainsäädännössä todetaan, että tietyt oikeustoimet tulee tehdä kirjallisina (mm. hallintopäätökset, hankinta-päätös, kiinteistökaupan tekeminen). Tällöin on varsin selvää, että ”asiakirjan” tulee olla olemassa. Käsitteen muuttaminen abstraktimmaksi saattaisi olla omiaan vaarantamaan asianosaisen oikeusturvaa, jos kirjallista tietoa olisi aikaisempaa huonommin saatavilla.

Säädösten välisen selkeyden vuoksi suositeltavaa olisikin, että asiakirjan käsitettä terävöitettäisiin nykyisestä. Erityisen keskeinen on viranomaisen asiakirjan käsite. Julkisuuteen tulleiden esimerkkien valossa olisi syytä tarkentaa sisällön perusteella, että mikä on ja mikä ei ole viranomaisen asiakirja. Nykyisen lainsäädännön ongelmana on, että mitä tahansa epämuodolliseen muotoon merkittyä aineistoa pystytään vähintäänkin väittämään ei-asiakirjaksi julkisuuslain 5.3 §:n 2 kohdan perusteella ja siten vaivattomasti hidastamaan mahdollisen viranomaisen asiakirjan julkiseksi tulemistä.

Edellä mainittu julkisuuslain säännös viranomaisen ja ei-viranomaisen asiakirjasta on saanut lainsäätäjän alkuperäistä tavoitetta vankemman sijan asiakirjan julkisuuden arvioinnissa. Säännös on aiheuttanut hämmennystä erityisesti tulkittaessa sitä nykyisin vielä voimassa olevan arkistolain säännösten kanssa. Arkistolain lähtökohtana on, että pääsääntöisesti kaikki viranomaisen tehtävien tuloksena kertyneet tietoaineistot ovat viranomaisen asiakirjoja ja ovat näin ollen kuuluneet viranomaisen arkistoon ja ko. tietoaineistot on merkitty arkistonmuodostussuunnitelmiin ja tiedonohjaussuunnitelmiin. Uuden tiedonhallintalain käyttöönottokoulutuksissakin on viitattu siihen, että ei-viranomaisen asiakirja on marginaalinen eli kysymys on lähinnä virkamiehen omista muistiinpanoista ja luottamusmiestoimintaan liittyvistä aineistoista. Tältä osin julkisuuslakiin on hyvä saada selkeyttä. Menettely on johtanut jopa hämmennystä aiheuttaviin päätöksiin valituselimissä, jossa lopputulos on ollut sama eli tietoa ei ole tarvinnut antaa, mutta perusteena on käytetty asiakirjan statusta, ettei ole viranomaisen asiakirja.

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

Ks. edellä Julkisuuslain 5 §:n 3 mom. 3 – 4 kohdat aiheuttavat eniten epäselvyyttä mm. tiedon luovutuksissa ja aineiston kuulumisessa viranomaisen arkistoon.

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?

Mahdollisesti olisi syytä laintasoisesti tarkentaa sitä, että mikä kokonaisuus sähköisessä järjestelmässä muodostaa viranomaisen asiakirjan. Sillä mihin järjestelmään tieto on tallennettu ei ole merkitystä, onko kyse viranomaisen asiakirjasta vai ei. Keskeistä on nimenomaan tiedon sisältö ja käyttötarkoitus. Sähköisessä ympäristössä ei voi liikaa korostaa hallituksen esityksestä julkisuuslaiksi löytyvää mainintaa ”potentiaaliset asiakirjat”. Tässä yhteydessä on mainittu viranomaisen asiakirjan käsitteen yhteydessä, että ”tiedonsaantioikeus atk:n avulla talletettuihin viesteihin on monipuolisempi kuin perinteisten asiakirjojen”. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti, kun viranomaisella on käytössään useita tietojärjestelmiä, joiden käyttötarkoitukset ovat erilaiset.

Tiedonhallintalain myötä yleistynyt loogisen tietovarannon käsite ja tiedonhallintamalli ovat tuoneet haasteita aikaisempaan täsmällisempään tapaan hahmottaa ja kartoittaa tietoaineistoja ja tietovarantoja tietopyyntöihin vastattaessa. Nyt tiedon luovutuksen valmistelija viranomaisessa ei voi olla varma, onko tässä kaikki kansalaisen pyytämät tiedot, koska ne kootaan eri tietojärjestelmistä, vaikka kuuluisivatkin samaan asiakokonaisuuteen. Samalla tiedon elinkaaren hallinta on muodostunut entistä haasteellisemmaksi, jolla on myös omat vaikutuksensa julkisuuden toteutumiseen tietopyyntöihin vastaamisessa. Samalla asiakokonaisuuden eheys on rikkoontunut.

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.

Kysymyksiä tulee herättämään jaettu yhteisrekisterinpitäjyys tiedonluovutustilanteissa. Esimerkkinä mainittakoon palvelukeskuksia koskeva säännös, jossa esim. Palkeet ja valtion organisaatiot ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Tosin laissa korostetaan, että tiedonomistaja on ko. viranomainen, jonka tietojen käsittelystä on kysymys. Aikaisemmin käytäntönä on ollut, että esim. isossakin yhteisrekisterissä, jokainen organisaatio omistaa omat tietonsa ja on niiden tietojen osalta rekisterinpitäjä ja vastaa näin ollen myös tietojen luovuttamisesta.

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

Havaintoja ei ole, mutta teoreettisesti oikeusturvan vaarantuminen voi olla mahdollista silloin, kun tiedonpyytäjää ei voida esim. useiden eri tietojärjestelmien maailmassa ohjata yksilöimään tietoa vaaditussa ajassa, koska tietoa hallitaan pitkälti tietojärjestelmien kautta, jolloin osa tiedoista voi jäädä kartoittamatta.

Pyytäjän oikeusturvan toteutuminen voi vaarantua myös tiedon elinkaaren hallinnassa, jos saman asiakokonaisuuden tiedot säilytetään monessa eri tietojärjestelmässä.

Toisena havaintona julkinenkin tieto tiettyinä aineistokokonaisuutena ja tietokasaumana voi muodostaa kansallisella tasolla salassa pidettävän tietokokonaisuuden tiedon paljastuessa.

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

Olemme pyrkineet kouluttamaan henkilöstöä säännöllisesti. Suunnittelemme tällä hetkellä myös sähköistä koulutusta, jossa julkisuuslainsäädäntöä käydään olennaisilta osin läpin siten kuin se näkyy jokaisen työntekijän arjessa.

Myös tiedonohjauksen koulutusta on lisätty, jotta henkilökunta laatii ja tallentaa laatimansa tietoaineiston niille tarkoitettuihin tietojärjestelmiin.

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

-

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

-

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

Osajulkisuuden merkitystä tulisi korostaa, sillä teknologia on tehnyt sen tosiasiallisesta toteutuksesta aikaisempaa vaivattomampaa. Myös oikeustapauksissa korostettu osajulkisuuden merkitystä. Tässä valossa julkisuutta tulisi tarkastella ennen kaikkea tietokohtaisesti, eikä asiakirjakohtaisesti. Huolimatta siitä, että ”asiakirja” on ikään kuin se muoto, jossa tieto ilmenee.

Koska edellä on kerrottu siitä, ettei julkisuuslain tavoite ole toteutunut siltä osin, että laativa virkamies merkitsisi jo asiakirjan laatimisvaiheessa merkinnän laatimansa asiakirjan salassa pidettävistä osista, voisi yhtenä vaihtoehtona esittää lakiin uutta asiakirjaleimaa tai tekstinkäyttösuositusta ”Sisältää salassa pidettäviä osia”.

Kokemus on osoittanut, että tietopyyntöihin vastaamisessa ja erityisesti kielteisissä vastauksissa hyvä valmistelu ja päätöksen perustelu pitää organisaation tiedonantolinjaukset yhdenvertaisina ja tasapuolisina kaikille. Tämä edellyttää keskitettyä koordinaatiota. Tämä on myös osoittautunut

hyväksi menettelyksi, koska tietopyyntöjä ei tule yksinomaan Suomen rajojen sisältä, vaan myös ulkomalta, jolloin mm. henkilötietojen suojakysymykset ja vastaamisen kielikysymys kaksikielisessä maassa ovat tulleet esille.

Taskinen Pirkko
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori