



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 nähdäkseen toteutumisen keskeisimmät esteet?

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että julkisuusperiaate toteutuu sen toiminnassa enimmäkseen asianmukaisesti.

Hallintolainkäytön näkökulmasta hallinto-oikeus tuo esiin, että Helsingin hallinto-oikeudessa asiakirjajulkisuutta koskevat valitukset menestyvät keskimäärin paremmin kuin muiden asiaryhmien valitukset, eli viranomaisten julkisuusasioissa antamat päätökset on melko usein katsottu lainvastaisiksi. Tämä voidaan nähdä osoituksena siitä, että julkisuuslaki ei edelleenkään ole kovin hyvin tunnettu ja sen yksittäisiin säännöksiin liittyy tulkintaongelmia.

On selvää, että julkisen asiakirjan tulkitseminen salassa pidettäväksi on samalla tavalla laitonta kuin salassa pidettävän asiakirjan tulkitseminen julkiseksi. Käytännössä kuitenkin virkamiehelle, jonka on tietopyynnön saatuaan tehtävä virkavastuullaan päätös asiakirjan luovuttamisesta, on väärästä päätöksestä mahdollisesti aiheutuvia seurauksia ajatellen varmempaa tulkita julkisuuslakia ja tietosuojasäännöksiä salassa pidettävyyttä laventaen. Kun julkisuusosaaminen viranomaisissa on puutteellista, julkisuuslain tulkintaa edellyttävien päätösten tekeminen viranomaisessa on poikkeuksellista tai harvinaista, eivätkä julkisuuslain tulkinnat ole asiaan vihkiytyneellekään ilmeisiä, aiheuttaa tämä käytännössä huomattavia rajoituksia julkisuusperiaatteen toteutumiselle. Ongelmaan voi puuttua erityisesti kouluttamalla ja ohjeistamalla viranomaisia laajemmin, mutta julkisuuslain selkeyttäminen erityisesti suhteessa tietosuojasäännöstöön on ongelmaan puuttumisen kannalta ensiarvoisen tärkeää.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) voimaantulon jälkeen tietosuojan merkitys on korostunut ja hallinto-oikeus katsoo, että tietosuojasäännösten ja julkisuuslain rajapintaan liittyvät tulkinnat voivat heikentää julkisuusperiaatteen toteutumista.

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

Hallinto-oikeus toteaa, että julkisuuslaissa säädetty asiakirjan käsite on osin vanhentunut. Sähköisen tiedonhallinnan maailmassa tiedot eivät useinkaan ole asiakirjamuodossa, vaan tietoina ja tiedostoina erilaissa tietokannoissa. Tietopyynnöt voivat kohdistua tietokokonaisuuksiin, joita ei ole olemassa valmiina asiakirjoina. Tietoja voidaan koostaa erilaisten hakujen ja toimenpiteiden avulla. Voimassa olevan julkisuuslain tulkinnat siitä, milloin kyse on sellaisesta uuden asiakirjan luomisesta, johon viranomaisella ei ole julkisuuslain nojalla velvollisuutta, eivät ehkä enää vastaa tämän päivän tietojen käsittelyä.

Julkisuuslaissa ei ole rajoitteita sen suhteen, miten työläisiin ja laajoihin tietopyyntöihin viranomaisella on velvollisuus vastata. Sinänsä lain vaatimalla tavalla yksilöity, mutta suureen asiakirjamäärään kohdistuva tietopyyntö voi käytännössä olla viranomaisen kannalta lamaannuttavan työläs eikä viranomaisella ole julkisuuslain perusteella mahdollisuutta kieltäytyä luovuttamasta pyydettyjä asiakirjoja pyynnön työläyden perusteella. Julkisuuslain 34 § ei myöskään mahdollistane maksun perimistä tilanteessa, jossa pelkästään tietopyynnön laajuus aiheuttaa paljon työtä, vaikka kyse on sinänsä julkisista ja helposti löydettävistä asiakirjoista, jotka annetaan nähtäväksi tai toimitetaan sähköpostilla.

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 säännösten tulkinnasta on runsaasti oikeuskäytäntöä ja lainkäytön näkökulmasta moniin salassapitoperusteisiin ja julkisuuslain soveltamisalaan (esim. lain 5 §:n 4 momentti) sisältyy tulkinnanvaraisuutta. Hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että julkisuuslaki on kokonaisuutena melko selkeä, eikä esimerkiksi salassapitosäännöksiä liene mahdollista kirjoittaa yksityiskohtaisiksi ja yksiselitteisiksi ilman, että lain ymmärrettävyys ja käytettävyys samalla kärsii.

Eryteisesti julkisuuslain 16 §:n 3 momentin tulkinta on osoittautunut ongelmalliseksi siltä osin, tarkoitetaanko viranomaisen henkilörekisteristä annettavalla kopiolla, tulosteella tai sähköisellä tiedostolla mitä tahansa viranomaisen asiakirjaa, johon sisältyy henkilötietoja. Hallinto-oikeuden päätöksiin ja muihin oikeudenkäyntiasiakirjoihin, jotka ovat oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistumissa annetun lain perusteella lähtökohtaisesti julkisia, sisältyy usein henkilötietoja (pääsääntöisesti ainakin nimitietoja). Hallinto-oikeuden toiminnassa on ollut epäselvyyttä sen suhteen, onko ja jos on, niin millä tavalla, tällaisia asiakirjoja luovutettaessa selvitettyä tietoa pyytäneen oikeus käsitellä henkilötietoja, ja milloin esimerkiksi sähköisesti luovutettavista, sinänsä julkisista asiakirjoista peitettävä nimitiedot ja voidaanko tästä peittelystä periä maksua.

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?

Hallinto-oikeus toteaa, että julkisuuslain säätämisen jälkeen viranomaisten tietojen ja asiakirjojen käsittely-ympäristössä on tapahtunut mittavia muutoksia käsittelyn muuttuessa jatkuvasti enemmän sähköiseksi. Tästä johtuen julkisuuslaissa säädetty asiakirjan käsite, samoin kuin esimerkiksi salassapidon kytkeminen asiakirjan käsitteeseen ”tiedon” sijasta, näyttää ainakin osittain vanhentuneelta. Sähköisessä maailmassa tiedot eivät useinkaan ole asiakirjamuodossa (katso tarkemmin kohta 2).

Myös asiakirjojen sähköistä luovuttamista koskevat säännökset julkisuuslain 16 §:ssä tuntuvat osin vanhentuneilta, koska sähköinen asiankäsittely ja sähköpostilla asioiminen ovat muodostuneet pääsäännöksi. Hallinto-oikeus toteaa edelleen, että julkisuuslain 16 §:n 2 momentin 1 virke on jäänyt tulkinnaltaan ja merkitykseltään epäselväksi.

Salassa pidettävien asiakirjojen merkitsemisessä on siirrytty paperien leimaamisesta sähköiseen maailmaan. Helsingin hallinto-oikeuden siirtyessä sähköiseen asianhallintaan on osoittautunut, että valtionhallinnossa käytössä olevilla työvälineillä julkisuuslain vaatimien salassapitomerkintöjen tekeminen sähköisiin asiakirjoihin siten, että ne täyttävät asiakirjojen saavutettavuutta koskevat vaatimukset, on vaikeaa ellei peräti mahdotonta.

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.

Kuten lausunnon aiemmistakin osista käy ilmi, julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten rajapinnat ovat osoittautuneet hankaliksi erityisesti GDPR:n voimaantulon myötä. Hallinto-oikeus katsoo, että tietosuoja-säännösten tiukka tulkinta voi muodostaa tosiasiallisesti vahvan esteen julkisuuden toteutumiselle.

Tuomioistuinten toiminnan julkisuus on tärkeää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen, lainkäytön avoimuuden ja tuomioistuinlaitoksen luotettavuuden kannalta. GDPR:n voimaantulon myötä muuttuneessa toimintaympäristössä ja tietosuoja-aikeiden korostuessa vakiintuneet tulkinnat, joiden mukaan yleisön (yksityishenkilöiden ja median edustajien) pääsy hallinto-oikeuden julkisiin oikeudenkäyntiasiakirjoihin on ollut helppoa ja maksutonta, ovat kuitenkin asettuneet uuteen valoon.

Yksi olennainen epäselvyys liittyy julkisuuslain 16 §:n 3 momentin tulkintaan. Jos kaikkia viranomaisen asiakirjoja, joihin sisältyy esimerkiksi nimitietoja, koskee mainitussa momentissa säädetty luovutustapaa koskevat rajoitukset, on julkisuusperiaatteen toteutuminen ja tuomioistuinten osalta lainkäytön avoimuus vakavasti uhattuna.

Luovutettaessa julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja tulee usein arvioitavaksi, käytetäänkö pyydettyjä tietoja henkilökohtaiseen toimintaan tai journalistisiin tarkoituksiin. Sen arvioiminen, milloin on kyse henkilökohtaisesta käsittelystä ja minkälainen toiminta katsotaan journalistiseksi (voidaanko määritelmä sitoa esimerkiksi journalistin ohjeiden noudattamiseen) on osoittautunut osin hankalaksi. Epäselvää on myös se, missä määrin ja millä tavalla viranomaisen tulee julkisia tai salassa pidettäviä tietoja luovuttaessaan varmistua vastaanottajan tietosuojan toteutumisesta.

Jos julkisesta, tiedonpyytäjälle sähköisesti toimitettavasta asiakirjasta on tietosuoja säännösten johdosta peiteltävä henkilötietoja, siitä aiheutuu työtä ja on epäselvää, voidaanko tästä työstä periä julkisuuslain 34 §:n perusteella maksua.

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

Hallinto-oikeus katsoo, ettei tiedon pyytäjien oikeusturvaan liity merkittäviä epäkohtia. Hallinto-oikeus nostaa kuitenkin esiin seuraavan asiakirjajulkisuutta koskevien valitusasioiden käsittelyssä esiin nousseen oikeusturvaan ja menettelysäännöksiin liittyvän seikan:

Nykytilanteessa julkisuuslaki ei tunnista tilannetta, jossa tietopyynnön hyväksymisestä eli pyydettyjen tietojen luovuttamisesta tehdään valituskelpoinen päätös. Luovutettaviin asiakirjoihin voi kuitenkin sisältyä ulkopuolisen henkilön tai muun ulkopuolisen toimijan tietoja. Tämän ulkopuolisen, mahdollisesti salassapitointressin omaavan tahon kuulemisesta ennen asiakirjojen luovuttamisesta päättämistä ei ole erikseen säädetty. Myöskään oikeussuojakeinoista ei ole säädetty. Jos tämä taho, toisin kuin viranomainen, katsoo, että kyseiset tiedot ovat salassa pidettäviä, on epäselvää, miten se voi puuttua tilanteeseen, jossa viranomainen luovuttaa tällaisia tietoja ulkopuoliselle tiedonpyytäjälle.

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

Hallinto-oikeus tiedottaa tärkeistä päätöksistä oma-aloitteisesti ja edistää siten toimintansa avoimuutta. Henkilöstöä koulutetaan julkisuuskysymyksistä ja salassapidosta. Lisäksi on pyritty varaamaan riittävästi resursseja tiedottamiseen ja tietopyyntöihin vastaamiseen.

Hallinto-oikeudella käytössä olevia teknisiä työkaluja pyritään käyttämään siten, että julkisuuslain toteutuminen pystyttäisiin ottamaan huomioon riittäväällä tavalla myös ennakkolisesti ja päivittäisessä asiakirjojen käsittelyssä. Tätä silmällä pitäen henkilökuntaa on koulutettu ja ohjeistettu julkisuus- ja tietosuojanäkökulmat huomioon ottaviin työtapoihin.

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

Normaalitilanteessa resursointi on riittävällä tasolla. Helsingin hallinto-oikeuskin on kuitenkin altis huomattaville vaihteluille työn määrässä ja vaativuudessa, jolloin resursointi voi hetkellisesti olla riittämätöntä, huolimatta siitä, että Helsingin hallinto-oikeus on Suomen toiseksi suurin tuomioistuin. Kiireellisinä aikoina esimerkiksi tiedottamistoiminta, joka on sinänsä varsin oleellista oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumiseksi, voi jäädä vähemmälle huomiolle.

Tietopyyntöihin pystytään normaalioloissa vastaamaan ajallaan nykyisillä henkilöstöresursseilla, muttei ole tavatonta, että yksittäinenkin tietopyyntö on niin laaja, että se vie vastuullisten virkamiesten täyden työpanoksen pidemmäksi aikaa.

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

Ensimmäisenä muutostarpeena hallinto-oikeus nostaa esiin tietosuojasääntelyn ja julkisuuslain yhteensovittamisen ja tarpeen varmistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen henkilötietojen suojan turvaamisen ohella.

Hallinto-oikeus pitää kiireellisenä myös julkisuuslain käsitteistön, lähinnä asiakirjan käsitteen, ja tietojen luovuttamisen tapaa koskevien säännösten uudistamista vastaamaan digitalisaation ja sähköisen tiedonkäsittelyn ja asiointin kehitystä.

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

-

Lausunnon ovat valmistelleet hallinto-oikeustuomari Liisa Selvenius-Hurme ja hallinnollinen lakimies Jussi Alaranta.

Ylituomari Ann-Mari Pitkäranta

Vainionpää Suvi
Helsingin hallinto-oikeus