



Lausunto

11.05.2021

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?

Kuntien osalta kyllä, koska esityslistat ja päätökset ovat netissä kuntalain perusteella, sen sijaan valtion viranomaisten päätökset eivät ole saatavilla ja ne tulee saada nettijulkuuden pariin yhtä laajasti kuin kuntien päätökset.

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

- Julkisuuslain 5 § 4 mom sääntely asiakirjan ja "ei asiakirjan", on huono ja erittäin tulkinnanvarainen, sääntelyä on tältä osin selkeytettävä - viittaus arkistolainsäädäntöön on täysin tulkinnanvarainen.

- Oikeuskäytännössä muodostunut tulkinta, jonka mukaan, jos pyydetään asiakirjaa, jota viranomaisella ei ole - niin tähän on annettava kieltäytymispäätös on käsitteellisesti mahdoton: "Kieltäydyn antamasta asiakirjaa" - Peruste: Asiakirjaa ei ole olemassa / sitä ei ole viranomaisen hallussa. Tähän on saatava selkeytys niin että riittää, että vastataan, että asiakirjaa ei ole.

Lainsäädäntöuudistuksessa olisi tärkeä kyseenalaistaa termin "asiakirja" käyttöä tai jopa siitä luopumista. Sähköisten tietoineistojen yleistyessä olisi syytä harkita pitäytymistä laissa tarkastelemaan tietojen tai tietoineistojen julkisuutta. Samalla sääntely yhdenmukaistuisi tiedonhallintalaissa käytettävien termien kanssa. Esimerkiksi julkisuuslakiin kirjattu "asiakirjan" julkiseksi tulon sääntely ja toisaalta salassapidettävän "tiedon" määritelmät ovat tässä suhteessa myös keskenään rakenteeltaan epäloogisia ja aiheuttavat lain soveltajalle tulkintaongelmia.

Julkisuuslain ulkopuolelle pääsääntöisesti jäävän sisäisen työskentelyn ja valmistelujulkisuuden rajaa tulisi lainsäädännössä selventää oikeuskäytännössä syntyneiden linjausten mukaiseksi ja siten, että se mahdollistaisi keskeneräisten asioiden pohdinnan eri näkökulmilta ilman, että valmistelutyöryhmien pohdintoja sisältävät kokousmuistiot tulevat automaattisesti julkisuuslain soveltamisalan piiriin

Konserniohjauksen osalta seuraava huomio:

Konserniohjauksen työssä asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta ja salauksen perusteet ovat aiheuttaneet hämmennystä muutamassa yksittäistapauksessa. Asia liittyyneen kuitenkin ennemminkin kaupungin valmistelu- ja päätöksentekoprosessin ajoitukseen, kuin varsinaisesti julkisuuslain säännöksiin. Esimerkiksi konserniyhteisön yritysjärjestelystä tai henkilöstön yt-menettelyjä vaativasta muutoksesta on päätettävä emokaupungin toimielimissä, joiden asialistat liitteineen julkistuvat tietyn ennakkoaikataulun mukaan. Tällöin vielä salassa pidettävien asioiden osalta joudutaan erityisjärjestelyihin, jotta valmistelijat ja päätöksentekijät saavat asianmukaiset tiedot tuekseen hyvissä ajoin. Eniten hämmennystä on ollut tilanteissa, joissa konserniyhteisö on julistanut kaupunkiomistajan päätösvalmisteluun tulevat asiakirjat salaisiksi ilman mitään mainintoja.

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 5 § 4 mom sääntely asiakirjan ja "ei asiakirjan", on huono ja erittäin tulkinnanvarainen, sääntelyä on tältä osin selkeytettävä - viittaus arkistolainsäädäntöön on täysin tulkinnanvarainen - ongelmia tulee erityisesti kun viranomaiset käyvät keskenään tai viranomaisen sisällä sähköpostikeskusteluja.

- Kun pyydetään asiakirjaa osana henkilösrekisteriä, pystytään sitä kautta, että selvitetään tietojen käyttötarkoitus vaatimaan selvitys tietojen pyytäjän henkilöllisyydestä - mutta muuten tähän ei oikein löydy perustetta (EOA 555/2007) - olisiko kuitenkin varsinkin kun tietoja pyydetään sähköisesti perusteltua aina edellyttää, että tiedetään kenen kanssa asioidaan?

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?

Viittaan edellä kohdassa 3 lausuttuun - sähköpostin käyttö ja vapaamuotoinen tiedonvaihto sähköpostilla viranomaisen sisällä ja viranomaisten välillä on huomattavasti yleisempää kuin vuonna 1999 ja aiheuttaa tulkintaongelmia.

Lisäksi:

Jossain määrin on huomattu käytännön tason, kuitenkin vähemmän merkittäviä haasteita. Esimerkkinä se, että käsittelemme työssämme kaupunkiomistajana esim. lukuisia

konserniyhteisöjemme skannattuja tilinpäätöksiä, jotka sisältävät manuaalisia allekirjoituksia. Nämä on nyttemmin ohjeistettu peitettäväksi, kun julkistamme ne tyypillisesti yhtiökokousmateriaalien liitteinä. Joudumme siten käsittelemään tällaiset meille yhtiöistä saapuneet sähköiset asiakirjat tarkasti uudestaan.

Espoon kaupungin rakennusvalvonnan erityiset huomiot:

Viranomaiselle toimitettu asiakirja

Ongelmallista sähköisessä luvanhaussa on se, milloin asiakirja on viranomaiselle toimitettu. Hakemuksella on easioinnissa neljä erilaista tilaa missä se voi olla, perustettu, ennakkokäsittely, lähetetty ja vastaanotettu. Perustettu tilassa hakemukselle ei ole vielä liitetty käsittelijää, mutta sen saa tarvittaessa järjestelmästä näkyviin, mikäli siihen on jo täytetty tarvittavia yksilöintitietoja, kuten kiinteistötunnus.

Perustettu -tilassa hakemus on vielä asiakkaan työpöydällä ja voi olla hyvin keskeneräinen eikä useinkaan vastaa sitä, millä lupaa tullaan hakemaan. Voi olettaa, että asiakas ei itse miellä silloin vielä toimittaneensa mitään viranomaiseseen. Hakemusta ei ole tällöin myöskään havaittu vielä viranomaisessa, kun siitä ei ole tullut herätettä. Asiakkaalle saattaakin tulla yllätyksenä, jos silloin asiakirjoja on jo toisen henkilön toimesta pyydetty nähtäville viranomaisesta ja hänelle on niitä annettu.

Hakemuksesta tulee lupakäsittelijälle heräte, kun hakija ottaa yhteyttä easiointi kanavasta. Samalla hakemus siirtyy ennakkokäsittelytilaan.

Kun hakemus on asiakkaan toimesta lähetetty ja viranomaisessa vastaanotettu, se siirretään rakennusvalvonnan järjestelmään ja edelleen sähköiseen säilytysjärjestelmään. Siirrossa hakemus saa hakemustunnuksen.

Tällöin asiakaskin mieltänee hakemuksen toimittaneensa viranomaiselle.

Viranomaisen asiakirja ja pyynnön yksilöinti

Usein joudutaan myös miettimään sitä, onko pyyntö yksilöity riittävästi. Tietojärjestelmien hakutoiminnoilla ei aina saa pyydettyä tietoa suoraan esille. Asiakirjapyyntöt vaativat välillä suurempaakin selvittelyä tiedon löytämiseksi ja saattavat olla melko laajoja. Rajanvedon vaikeuksia on myös siinä, milloin kyseessä on olemassa oleva tieto asiakirjasta ja milloin kyseessä uuden asiakirjan luomisesta, kun joudutaan koostamaan tietoa. Asian selventäminen laissa voisi olla hyvä,

jotta asiakkaillekin olisi selkeämpää millaisista asioista heillä on mahdollisuus saada tieto ja miten tuo pyyntö tulisi esittää.

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.

Liittyy ja nimenomaan siinä mielessä, että kunten tulee julkaista päätöksensä kuntalain perusteella internetissä, mutta tällöin on sensuroitava pois "tarpeettomat henkilötiedot"; Kuntalaki 140 §: "Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot." Tämän tulkinta, milloin kyse on välttämättömistä tiedoista on toki haasteellista ja työllistävää.

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

Julkisuuslain 16 § 3 on kirjoitettu erittäin epäselvästi ja huonosti, sääntelyä on siis selkeytettävä sen suhteen koska viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa. Lakihan edellyttää tältä osin, että: "luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja." Ja tässä sitten tulkinnalla yritetään selvittää, esimerkiksi onko kyse yksityishenkilön yksityisestä käytöstä tai esimerkiksi tiedostusvälineiden tarpeesta.

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

Koulutusta, ohjausta, sääntelyä ja neuvontaa.

Lisäksi Espoon kaupunki on omassa strategiassaan, Espoo-tarinassa, sitoutunut avoimuuteen koko Espoo-konsernissa. Espoo on erityisesti viime vuodet terävöittänyt omaa konserniohjaustaan sekä kehittänyt konsernin toimintatapoja yhä avoimemmaksi ja vuorovaikutteisemmaksi. Toimintatapoja on arvioitu myös ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla ja kaikki selvitykset on tehty avoimesti ja läpinäkyvästi. Tällä on haluttu avoimesti viestiä kaupunkikonsernin toimintatavoista ja antaa myös muille julkisille toimijoille mahdollisuus hyödyntää Espoon materiaalia omassa kehittämistyössään. Kehittämistyö jatkuu tiiviissä vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä konsernin kanssa. Konserniohjeessa on määrätty myös viestinnästä ja julkisuusperiaatteista. Sen mukaisesti yhteisöjen tulee riittävällä tavalla tiedottaa toiminnastaan, huomioiden kaupungin tiedotusperiaatteet sekä julkisuus- ja salassapitosäännöksen. Strategisesti merkittävimmät tytäryhtiöt laativat myös julkisen koosteen hallituksen päätöksistä ja viestivät toiminnastaan etupainotteisesti. Esimerkiksi Länsimetro Oy käyttää www-sivuja, uutiskirjeitä, sosiaalisen median eri kanavia, blogia ja avoimia keskustelu- ja infotilaisuuksia, joissa kerrotaan Länsimetro-projektista.

Espoon kaupunki on panostanut erityisesti konsernin toimintatapojen ja -kulttuurin muutokseen, jota tehdään jatkuvana prosessina. Sitä tukevat omistajapolitiikka, konserniohjeet sekä ohjeet hyvästä hallinto- ja johtamistavasta Espoo-konsernissa. Keskeisiä konserniin liittyviä henkilöitä koulutetaan ja Espoo-konsernia kehitetään yhä tiiviimmässä vuorovaikutuksessa. Espoolla on erityiset raportointi- ja suunnitteluvälitteet konsernille, joilla taataan yhtä avoin ja läpinäkyvä

toiminta, kuin mitä julkisuuslainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoitellaan. Yhteisöt ovat myös aktiivisesti kehittäneet viestintää ja tiedottamistaan monipuolisilla tavoilla.

Espoon kaupungin työntekijät noudattavat kaupungin eettisiä periaatteita ja käytännön toimintatapoja, käytössämme on nk. Code of Conduct, joka käsittelee myös julkisuusperiaatteen noudattamista. Code of Conductin ohjeistamana organisaatiomme toimii avoimesti, tasapuolisesti ja läpinäkyvästi. Ohjeen mukaan ”Painotamme kaikessa toiminnassamme ja viestinnässämme avoimuutta. Annamme kuntalaisille, medialle ja muille sidosryhmille ennakoivasti ja ajankohtaisesti tietoja palveluistamme ja päätöksenteostamme. Pidämme kuitenkin samalla huolta yksityisyyden suojasta, kun käsittelemme kuntalaisten ja sidosryhmiemme tietoja. Annamme tietoja samansisältöisesti suosimatta mitään sidosryhmää tai henkilöä. Päätöksentekomme on julkista ja tasapuolista. Edistämme läpinäkyvyyttä esittäessämme vaihtoehtoja ja perusteluja päätöksenteon tueksi.”

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

Kyllä, mutta ongelma on lain tulkinnanvaraisuus ja sääntelyn monimutkaisuus.

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

1. Asiakirjan ja ei-asiakirjan sääntelyn selkeyttäminen
2. Henkilörekisteritietojen luovuttamisen sähkösenä - koskevan sääntelyn selkeytys
3. Selkeä säännös siihen, että jos asiakirjaa ei ole, ei tällöin tehdä kieltäytymispäätös vaan saa vastata kirjeellä/sähköpostilla, että asiakirjaa ei voida luovuttaa koska sitä ei ole - ja tästä ei siis voi "valittaa".

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

Espoo pitää tärkeänä, että julkinen toiminta on läpinäkyvää ja avointa. Julkisuusperiaate toteutuu Espoo-konsernin osalta jo tällä hetkellä hyvin. Aiemmassa vastauksessa on kuvattu keskeisimpiä toimia, joilla avoimuutta ja läpinäkyvyyttä toteutetaan. Kunnilla on jo nyt monipuolinen keinovalikoima omistajaohjauksen toteuttamiseksi. Julkisuuslain mahdollisten muutosten ja ratkaisuvaihtoehtojen arviointi tulisi olla nykyistä laajempaa ja syvällisempää. Jos julkisuuslain laajentamista halutaan edelleen arvioida, tulisi vaihtoehtoista tehdä kattava riskikartoitus sekä erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointi.

Selvitysten ja lainsäädännön uudistamisen tulee perustua riittävään tietopohjaan, jotta niiden laadukkuus ja toimivuus käytännössä voidaan taata. Kuntien omistamat yhtiöt ovat tehtävältään, toiminnaltaan ja merkitykseltään erilaisia. Tästä syystä jatkovalmistelussa tulee olla mukana riittävä edustus myös kaupunkien konserniohjauksen ja osakeyhtiölain asiantuntijoita.

On selvitettävä ja tarvittaessa synkronisoida julkisuuslain suhde tiedonhallintalakiin, tietosuojasäännöksiin ja SOTetiedon toissijaiskäyttöön. Käytännön toiminnassa on myös havaittu eroavaisuuksia siinä, missä vaiheessa EU hakemukset julkistetaan.

Aina silloin tällöin on törmätty myös massiivisiin tietopyyntöihin, jotka työllistävät kohtuuttomasti, etenkin jos asiakirjoissa on salassa pidettäviä tietoja.

Majuri Jouni

Espoon kaupunki - Kaupunginsihteeri Jouni Majuri ja Lakiasiaainjohtaja Timo Kuismin