

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 nähdäkseen toteutumisen keskeisimmät esteet?**

Toteutuu pääosin.

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

Viranomaisen asiakirjan käsite ei ole aina selvä. Tulkintaa vaativat käytännössä muistiot ja sähköpostit.

Tulkinnanvaraista on, onko muistio julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja ja missä tilanteissa. Esimerkiksi: Tomi Voutilainen (Informaatio-oikeuden perusteet, 2012, s. 87) toteaa, että asiakirjan luonnetta viranomaisen asiakirjana suhteessa sisäistä työskentelyä varten laadittuun asiakirjaan tulee tulkita asiakirjan sisällön vaikutuksilla hallinnon asiakkaan oikeuksiin ja julkisen vallan käyttöön. Vaikka asiakirja olisikin laadittu sisäistä käyttöä varten, mutta asiakirjalla on viranomaisen sisäistä työskentelyä laajemmat vaikutukset, tulee asiakirja tulkita viranomaisen asiakirjaksi ja siihen on sovellettava julkisuuslakia. Taisto Ahvenainen ja Tapio Rätty (Julkisuuslainsäädäntö - Julkisuus ja salassapito kunnassa, 1999, s. 49) toteavat, että "jos esimerkiksi viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin – arkistointivelvoitteesta riippumatta – sisältyy sellaisia ratkaisujen perusteita koskevia tietoja, joita ei ole sisällytetty päätösasiakirjoihin, tulevat ne tältä osin julkisuuslain soveltamisalan piiriin."

Arkistolaki asettaa haasteita viranomaisen asiakirjan käsitteen tulkinnalle: mitkä asiakirjat tulee arkistoida arkistolain mukaan. Huomioidaanko tämä, mutta vasta arkistolain uudistuksessa (v.2024) vai tulisiko julkisuuslain uudistuksessa joltakin osin selventää, mitkä ovat tämän tarkoituksen mukaisia asiakirjoja. Kaupunkitason AMS on käytännössä tarkalla tasolla, mutta julkisuuslaki lähtenee arkistolain mukaisesta määräytyksestä.

Asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta aiheuttaa ongelmia; milloin asiakirja on valmis käyttötarkoitukseensa, on välillä tulkinnan varainen.

Julkisuutta ja julkaisua katsotaan pitkälti yleisen tietoverkon näkökulmasta; tämä tulkitaan lähtökohtaisesti internetiksi, mutta jossakin kohden voitaneen tulkita myös sisäiseksi intranetiksi: näiden erojen avaamista julkisuusnäkökulmasta. Koska suoraan näitä ei voida verrata, kun työntekijät sitoutuvat kaupungin työntekijöinä tiettyihin tietosuojaehtoihin tullessaan kaupungin työntekijäksi.

Palvelusuhdeasioissa annettavan kirjallisen varoituksen julkiseksi tulemisen ajankohta ei ole selvä. Onko varoitus asiakirja, joka ei ole vielä käyttötarkoitukseensa nähden valmis silloin kun se annetaan. Tuleeko varoitus julkiseksi vasta kun itse irtisanominen toteutuu?

**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 24 § 32) henkilökohtaiset olot on vaikeasti tulkittava, koska lähes kaiken voi halutessaan tulkita kertovan henkilökohtaisista oloista. Henkilökohtaisten olojen käsitettä tulisi tarkentaa - voitaisiin esimerkiksi tarkentaa, että vaikka yhdistykseen kuuluminen olisi harrastuksena salainen tieto, niin tieto yhdistyksen nimenkirjoittajista olisi julkinen.

Julkisuuslain 24 § 29 mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista, ovat salaisia. Voidaanko tällä perusteella laittaa hakijoista laadittavat ansiovertailut aina salaisiksi?

Julkisuuslain 24 § 8) asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, ovat salaisia. Nyt tämä kohta on tullut uudelleen soveltamisen kohteeksi korona-pandemian aikana. Onko kohtaa tarpeen täsmentää?

Julkisuuslain 24 § kohta 25) tiedot sosiaalihuollon asiakkaasta ja työhallinnon asiakkaasta. Kohdan tulkintaa vaikeuttaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu: KHO 2015:40: vaikka työkyvyn arviointimenettelyyn ryhdytään viranhaltijan terveydentilan toteamiseksi, pelkkä tieto siitä, että menettely on käynnistetty, ei ollut salainen.

**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?**

Nykyisin tieto pyydetään lähes aina sähköisesti. Tällöin 16 § 3 tulee aina mietittäväksi.

Käytännön ongelmia on ollut myös tilanteissa, joissa halutaan tekninen yhteys suoraan viranomaisen tietojärjestelmään.

Järjestelmä ja rajapinnat ovat yhä monimuotoisempia. Muodostuu metatietoja ja metatietojen metatietoja, joiden julkisuus on ongelmallinen, ei pelkästään asiakirjojen julkisuus.

Tulisiko säännellä tarkemmin yhtiöiden oikeudet, sillä yhä useammin kaupungin viranomaistehtäviä on yhtiöitetty. Tulisiko lakiin lisätä täysin uutena kohta ”Salassa pidettävien tietojen antaminen viranomaistoimintaa hoitavalle yhtiöille”?

Julkisuuslain 25 § salassapitomerkinnot: käytännössä tiedot julkisuudesta (esim. salassapito) näkyy asiakirjan metatiedoissa, ei niinkään asiakirjalla leimana ’salassa pidettävä’.

**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.**

Henkilötiedon määritelmä aiheuttaa haasteita. Esimerkiksi kiinteistötunnus on katsottu henkilötiedoksi. Kaavapäätöksissä liitteenä olevat kaavakartat ovat täynnä kiinteistötunnuksia. Kunnan tulee pitää kaavakartat kuntalaisten saatavilla. Kaava-asiakirjoja ei voi poistaa kunnan internet-sivuilta sen jälkeen, kun kaava on tullut lainvoimaiseksi.

JL 16 § 3 koskee henkilörekisteritietoja. Henkilötietolaki on kumottu. Henkilötietolaki käytti termiä henkilörekisteri. Henkilörekisteri koostui tuolloisen tulkinnan mukaan useamman henkilön henkilötiedoista. Nykyisin tietosuojasetus ja tietosuojalaki käyttävät termiä henkilötieto. Henkilötieto koskee yksittäisenkin henkilön henkilötietoja. Tästä johtuen on epäselvää, tuleeko käsittelyperuste kysyä myös silloin, kun asiakirjan pyytjä pyytää sähköisesti asiakirjaa, joka koskee vain yhtä henkilöä ja tämän henkilötietoja. Tämän vuoksi henkilörekisteri-termi tulisi poistaa 16 § 3 momentista.

Tällä hetkellä on epäselvää, mitä tarkoitetaan henkilörekisterillä tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeen. Koskeeko JulKL 16.3 §:n käyttöoikeutta koskeva vaatimus ainoastaan asiakirjaa, joka sisältää (useampia) henkilötietoja vai koskeeko se kaikkia henkilötiedon sisältäviä asiakirjoja.

Tietosuojasetuksessa mainittu käsittelyperuste on edellytyksenä henkilötietoja sisältävien tietojen luovuttamiselle sähköisesti. Käsittelyperusteen olemassaolo ei ole aina selvä. Esimerkiksi yleisen edun mukainen tehtävä ja oikeutettu etu ovat vaikeita tulkittavia.

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

Ei.

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

Kaupungin internet-sivuja uudistetaan säännöllisesti. Viranhaltijapäätökset julkaistaan avoimesti, myös muilta kuin muutoksenhaun kannalta välttämättömiltä osin. Samoin julkaistaan toimielinten esityslistat. Salassa pidettävien pykälien otsikot ja salassapitoperusteet julkaistaan apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaisesti.

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

Uskoaksemme on, koulutusta on tarjolla säännöllisesti.

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

–

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

–

Kekäläinen Arja

Tampereen kaupunki - Päätös lausunnosta: Konsernijohtaja 5.5.2021 § 59