

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 nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?

Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa omaksuttiin sovellettavaksi julkisuuslaki kirkkolain muutoksella, joka tuli voimaan joulukuussa 1999. Tästä syystä kirkkohallitus pitää tärkeänä tuoda esiin myös kirkon hallinnonalan kokemuksia julkisuuslain toimivuudesta.

Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan julkisuusperiaate toteutuu kirkossa enimmäkseen asianmukaisesti. Julkisuuslain soveltamisen hankaluutta kuvastavat kuitenkin useat oikeustapaukset ja valvontaviranomaisten päätökset, joissa on jouduttu tulkitsemaan lain säännöksiä. Siten julkisuuslain yksittäisiä pykäläiä tulkittaessa joudutaan usein turvautumaan lain perustelujen lisäksi myös muodostuneeseen oikeuskäytäntöön. Tämä aiheuttaa osaamishaasteen ainakin pienissä ja keskisuurissa hallintoyksiköissä, joissa ei ole riittävää juridista asiantuntemusta. Kirkkohallitus on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että tietopyynnöt ovat viime vuosien aikana jatkuvasti lisääntyneet ja ne myös työllistävät paljon, jolloin sovellettavien säännösten sanamuodon tulkinnanvaraisuus ja riittämättömät tai tulkinnanvaraiset perustelut voivat viivästyttää tietopyyntöjen käsittelyä.

Julkiisuuslakia voidaan pitää osittain myös vanhentuneena, jolloin se ei enää riittävällä tavalla nivoudu henkilötietojen suojaa koskeviin säädöksiin tai huomioi uusia tapoja viestiä.

Tällä hetkellä kirkossa on ongelmallista se, että hyvää tiedonhallintaa koskevat säännökset siirrettiin julkisuuslaista tiedonhallintalakiin, jonka omaksumista koskeva kirkkolakiesitys on parhaillaan kirkolliskokouksessa. Tiedonhallintalain keskittyessä pitkälti sähköiseen asiakirjahallinnointiin haasteeksi saattaa muodostua säännösten löydettävyyys, kun pienissä ja osittain keskisuurissa seurakunnissa sähköiseen asiakirjahallinnointiin ollaan siirtymässä viiveellä.

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

Viranomaisen asiakirjan käsite on laissa epäselvä. Säännöksestä ei käy ilmi, kuinka laajasti sitä on tarkoitus soveltaa sellaisiin viranomaisen hallussa oleviin viesteihin, jotka eivät ole selvästi virallisiksi tarkoitettuja. Oikeuskäytännössä on erilaisia tulkintoja esimerkiksi siitä, mitkä viranomaisten sähköpostit tulkitaan julkisiksi. Ei ole myöskään selvää, miten tässä tulkinnassa vaikuttaa se, onko kyse viranomaisen sisäisestä, saman hallinnonalan viranhaltijoiden välisestä vai kokonaan eri viranomaisten välisestä viestinnästä.

Julkisuuslain soveltuminen uusiin viestintätapoihin ja viestintäalustoihin on myös epäselvä (esimerkiksi chat-viestit). Käytännössä voi myös olla vaikeaa soveltaa julkisuuslakia uusiin viestinnän muotoihin, koska tällaista viestintää ei talleteta laajasti.

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

On tulkinnanvaraista, miten laaja on 11 §:n mukainen asianosaisen oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta asiakirjasta. Tulevassa lainsäädännössä pitäisi selkiyttää esimerkiksi sitä, millaisissa tapauksissa erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu rajoittavat tiedonsaantia.

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetyt määräajat ovat epäselviä tilanteessa, jossa asia on jouduttu pykälän 3 momentin 2 ja 3 kohdan mukaisesti siirtämään viranomaisen ratkaistavaksi. Säännöksen perustelut ovat epätarkat, jolloin ei ole selvää lasketaanko määräaika siitä, kun tietopyyntö on saapunut viranomaiselle vai siitä, kun tietopyytäjän pyyntö saada asiaan viranomaisen ratkaisu on saapunut viranomaiselle. Kirjon hallinnossa asia siirtyy tällöin usein toimielimen ratkaistavaksi, jolloin toimielimen kokousaikataulut saattavat olla haasteellisia määräaikaisten noudattamisen suhteen.

Salassapitoa koskevan 24 §:n 1 momentin 29 kohdan tulkinnassa ei ole selvää, millaiset tiedot ”työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista” ovat ehdottomasti salassa pidettäviä myös silloin, kun niitä pyytää valintamenettelyssä mukana ollut asianosainen. Oikeuskäytännön mukaisesti ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvat ainakin soveltuvuustutkimukset. Sen sijaan on tulkinnanvaraista, miten laajasti asianosaisjulkisuutta tulee soveltaa rekrytointimuistioihin sisältyviin henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointeihin, jotka perustuvat esimerkiksi haastatteluhavaintoihin. Tätä olisi syytä täsmentää.

24 §:n 1 momentin 30 kohdassa salassa pidettäväksi säädetään mm. oppilaiden koesuoritukset. Vastaavanlaista sääntelyä ei ole esimerkiksi sellaisista muistioista, jotka sisältävät työnhakijoiden vastaukset työhaastatteluissa sellaisenaan taikka työhaastattelun yhteydessä teetettyjen tehtävien vastaukset. Tällaiset asiakirjat vastaavat kuitenkin sisällöltään oppilaiden koevastauksia. Koska

salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti, lain soveltaminen niihin on tulkinnanvaraista ja sitä olisi syytä selkeyttää esimerkiksi lisäämällä ne 29 kohtaan.

24 §:n 31 kohdassa tulisi ottaa huomioon turvakieltoa koskeva sääntely väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestöviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:ssä ja siinä säädetyt luovuttamiskiellon kohteet.

24 §:n 32 kohdan suhdetta Euroopan yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan tulisi selkeyttää.

Julkisuuslain 31 §:n 5 momentissa säädetty asiakirjan salassapitoajan laskeminen pohjautuu pitkälti manuaaliseen asiakirjaan, mutta soveltuu huonosti esim. tietojärjestelmässä olevien henkilötietojen salassapitoajan päättymisen määrittelyyn. Rekisterinpitäjä vastaa siitä, että henkilörekisterin tiedot ovat täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä (tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohta ja 2 kohta). Siten henkilöä koskevat henkilörekisterissä olevat yksittäisten tietojen salassapito ajan päättymisen on vaikeasti hahmotettavissa. Lisäksi on syytä huomata, että tietosuoja-asetusta ei sovelleta vainajien tietoihin, mutta vainajan tietoja sisältävässä asiakirjassa voi olla myös elävien tietoja, jolloin asetus tulee kuitenkin sovellettavaksi asiakirjan osalta.

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?

Tältä osin Kirkkohallitus viittaa kohdassa 2 mainittuihin uusiin tapoihin viestiä.

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.

Asiakirjan antamistapoja koskevan 16 §:n 3 momentin ja henkilötietolainsäädännön yhteys on vaikeaselkoinen. Säännös rajoittaa tulosteena, kopiona tai sähköisessä muodossa viranomaisen henkilörekisterissä olevan tiedon antamista. Sen sijaan pykälän 1 momentissa säädetyt muut tiedonantamisen tavat (esimerkiksi tiedon antaminen viranomaisen luona nähtäväksi tai jäljennettäväksi) jäävät rajoituksen ulkopuolelle. Euroopan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklassa määritelty henkilötietojen käsittelyn käsite on hyvin laaja sisältäen mm. tietojen luovuttamisen asettamalla tiedot saataville.

16 §:ssä on tulkinnanvaraista myös se, miten pitkälle viranomaisten pitäisi noudattaa asiakirjan antamistapaa koskevia pyyntöjä esimerkiksi silloin, jos henkilötietoja sisältävästä rekisteristä pyydetään saatavaksi useita kuvakaappauksia.

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

Suullisesti tai sähköpostitse tulleista viesteistä ei välttämättä hahmoteta, että kyseessä on tietopyyntö. Varsinkin suullisten tietopyyntöjen kohdalla yksittäisen viranhaltijan kieltäytyessä antamasta pyydettyä asiakirjaa ei välttämättä tule esille kieltäytymisen syytä taikka ymmärretä neuvoa asian saattamista viranomaisen ratkaistavaksi.

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

On sovittu menettelytavoista, joilla tietopyynnöt käsitellään. Näin pyritään varmistamaan niiden asianmukainen ja johdonmukainen käsittely.

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

Kirkkohallitus on pyrkinyt tukemaan oman henkilöstönsä ammattitaidon ylläpitoa koulutuksilla.

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

Viranomaisen asiakirjan käsitteen selkeyttäminen sekä julkisuuslain ja henkilötietolainsäädännön suhteen selkeyttäminen.

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

-

Pihlaja Pirjo
Kirkkohallitus - Virastokollegio