

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?

-

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

Julkisuusperiaate on lähtökohdiltaan hyvä ja tavoiteltava asia.

Tuomme tässä esille niitä haasteita, joihin nykymuodossaan olevan ”Julkisuuslain” (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta =”Julkisuuslaki”) puitteissa kohdataan julkisen sektorin sisäisessä tarkastuksessa:

Sisäisen tarkastuksen kannalta laki aiheuttaa käytännössä haasteellisuutta tulkintaan, miten eri tilanteissa sisäisen tarkastuksen työn tuloksia on käsiteltävä: miten tulisi määritellä viranomaisen asiakirja ja miten sisäistä työskentelyä varten laadittava asiakirja.

Laki ei tunnista sisäisen tarkastuksen työtä, työn luonnetta ja toteutustapoja. Sisäinen tarkastus on luonteeltaan organisaation sisäistä työskentelyä ja se tuottaa raportteja, muistioita, työpapereita, erilaista suullista ja kirjallista tuotosta. Näiden tuotosten käsittelyn julkisuus ja ei-julkisuus olisi selkeytettävä siinä kontekstissa: onko sisäisen tarkastuksen työ ylipäätään tulkittava julkiseksi toiminnaksi.

Ammattia ohjaavat standardit lähtevät ajatuksesta, että sisäisen tarkastuksen työ on organisaation sisäistä asiaa ja tulosten julkaisemisessa on oltava pidättyvyyttä. Sisäisen tarkastuksen johtajan tulee

ennen tulosten luovuttamista organisaation ulkopuolisille tahoille arvioida julkistamisen riskejä (2440.A2, 2410.A3)

Ehdotamme:

Sisäisen tarkastuksen työ luonne tunnustetaan laissa. Sisäisen tarkastuksen työ on organisaation sisäistä työtä ja työn luonne on sisäistä toiminnan kehittämistä. Sisäisen tarkastuksen toimeksiantaja on ylin hallintoelin tai johto, ei veronmaksajat tai organisaation omistajataho, luottamustoimielinorganisaatio (valtuusto tai vastaava). Sisäinen tarkastus ei ole tilintarkastusta, joka tekee työnsä omistajille ja ulkoisia sidosryhmiä varten. Sisäisen tarkastuksen määritelmän mukaisesti:

”Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.”

Laissa tulisi selkeyttää käsitteet, joiden käytännön tulkinta ja soveltaminen ovat käytännön työssä vaikeita. Selkeyttämistä kaipaa termi ”viranomainen” ja ”viranomaisen asiakirja”, mitä organisaatioita ja toimintoja se käytännössä tarkoittaa eri kuntaorganisaatioiden ja valtionhallinnon kohdalla. Ovatko esimerkiksi kaikki kunnat, kuntayhtymät ja valtionhallinnon eri organisaatiot viranomaisia?

Ratkaistaan tässä yhteydessä, missä määrin sisäisen tarkastuksen työ on ns. julkista huomioiden työn luonne, toimeksiantajataho ja sisäisen tarkastuksen ammattia ohjaavat kansainväliset standardit, jotka lähtevät siitä, että työ toteutetaan toimeksiantajalle ja työn tulosten julkistamisessa on käytettävä harkintaa.

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

Sisäisen tarkastuksen työn luonnetta kuvaa luottamuksellisuus ja olennaista on, että tarkastuskohteiden haastattelut tehdään luottamuksen varassa. Käytännön havaintoina on, että yksittäisen tarkastusraportin julkaiseminen voi vaarantaa valvonnan toimivuuden vastaisuudessa ja heikentää sitä kautta organisaation riskienhallintaa. Todellinen haaste on, miten valvonnan ja tarkastusten edellytykset turvataan julkisuuslain tulkinnan puitteissa.

Ehdotamme: Selkeytetään Julkisuuslain salassapidon perusteet, kuten pykälän § 24.1 mom. 15 alakohta. Yksittäisten tarkastusraporttien, muistioiden tms. dokumenttien julkistamisen sijasta ehdotamme tarkastustyön vuosiyhteenvedon julkistamista, mikä on kohtuullista tarkastushenkilöiden henkilösuojan ja organisaation valvontaedellytysten turvaamisen kannalta sekä julkisuustarpeen kannalta.

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?

-

5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulkL 16.3 §) säännösten tulkitsemiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

Yksittäisen tarkastustyön/raportin julkistaminen saattaa loukata yksittäisen tarkastajan tai tarkastettavan henkilötietojen suojaa ja tämä olisi vältettävä lain uudistamisessa. Tässä yhteydessä tulisi huomioida viittaus Julkisuuslain §25, 1 mom. 15. kohdan salassapitoperusteen – selkeyttäminen sen osalta, että mitä tarkoitetaan ”asiaan osalliselle”? Se voinee tarkoittaa myös organisaation johtoa tai tarkastettavaa tahoa, yksilöä:

salassa pidettäviä asiakirjoja: ..”jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;

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

-

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

-

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.

Julkisuuslain tulee tunnistaa sisäisen tarkastuksen työ ja sen luottamuksellinen luonne organisaation sisäisenä arviointi-, varmistus – ja kehittämistyönä (ei = tilintarkastus tai tarkastuslautakuntatyö).

Laissa tulisi turvata yksittäisen sisäisen tarkastuksen tarkastusraporttien ei-julkisuus organisaation sisäisenä asiana.

Salassapitoperusteet, asiakirja – yms. dokumenttien määritelmät, viranomaisterminologia ja koko lain tarkoitus on selkeytettävä, ettei jouduta nykyisen kaltaisesti odottamaan oikeuden ratkaisuja siitä, mikä on julkista ja mikä ei.

Ehdotus: sisäisen tarkastuksen vuosiraportti tai muu työn yhteenveto voisi olla julkinen, mikä täyttäisi julkisuustarpeen yleisellä tasolla niistä havainnoista, joita organisaatiossa on vuoden aikana valvontaympäristössä ollut, mutta samalla työn luottamuksellinen luonne turvattaisiin. Myös ammatin tasa-arvoinen kohtelu suhteessa yksityissektoriin olisi turvattava.

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

Sisäiset tarkastajat ry. antaa mielellään lisätietoja ja olemme mielellään vuoropuhelussa asiaa valmisteltaessa.

Sinersalo Kaarina
Sisäiset tarkastajat ry