

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?

Julkisuusperiaate toteutuu pääosin hyvin. Yksittäiset julkisuuslain tulkintaan liittyvät päätökset saattavat olla kuitenkin vaikeita. Ulosottoviranomaisen aineistot ja asiakirjat ovat suurelta osin joko kokonaan tai osittain salassa pidettäviä. Asianosaisten osalta tietojen luovutukseen saattaa liittyä täytännöntöönpanon tai asian käsittelyn vaiheeseen perustuvia rajoituksia. Yksittäiset tietopyynnöt ohjataan tämän vuoksi ratkaistavaksi pääsääntöisesti asian käsittelystä vastaavalle tai vastanneelle virkamiehelle. Tietopyyntöihin vastaamiseen voi liittyä osaamisvajetta huomioiden, että niitä tulee yksittäisen virkamiehen ratkaistavaksi suhteellisen harvoin.

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

ks. kohta 4.

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

Tulkinnanvaraisuutta voi liittyä asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittamiseen julkisuuslain 11 §:n 2 mom kohdan 4 perusteella, kun oikeudessa on käsiteltävänä ulosottovalitusasia tai täytäntöönpanoriita. Ulosottovalitusasiassa tai täytäntöönpanoriidassa ulosottoviranomainen ei ole oikeudenkäynnin varsinainen osapuoli, vaan osapuolia ovat ulosottoasian vastaajat ja ulosottoasian hakijat. Ulosottoviranomainen on oikeudenkäynnissä kuultavana. Julkisuuslain 11 §:n 2 mom kohdan 5 mukaisesti ulosottoviranomainen voi lykätä asianosaisen tiedonsaantioikeutta siihen saakka, kun ulosmittauspäätös on tehty ja ulosmitattu omaisuus on saatu ulosottomiehen haltuun, mikäli asianosaisen tiedonsaanti tuntuvasti vaikeuttaisi täytäntöönpanoa. Tämän jälkeen asianosaisella on oikeus saada tieto aineistosta, jonka perusteella täytäntöönpanopäätös on tehty. Tätä voidaan pitää perusteltuna linjauksena erityisesti ulosottoasian vastaajan oikeuksien toteutumisen kannalta.

Ulosottovalituksen tekijä (useimmin vastaaja) saattaa ulosottovalituksessaan vedota asioihin, jotka eivät ole tulleet esille ulosottomenettelyssä ennen ulosmittauksen tekemistä. Tällöin ulosottoviranomaisella on katsottu olevan oikeus etsiä täydentävää selvitysaineistoa ulosottovalitusasiassa annettavaa lausuntoa sekä mahdollista suullista käsittelyä varten (Tuula Linna – Tatut Leppänen, Ulosotto-oikeus I, 2. uudistettu painos 2014, s 463.). Julkisuuslain 11 §:n 2 mom kohdan 4 sanamuodon perusteella ulosottoviranomaisen ulosottovalitusasian käsittelyä varten keräämä lisäselvitysaineisto jää asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksen ulkopuolelle, koska ulosottoviranomainen ei ole asiassa oikeudenkäynnin osapuoli, eikä oikeudenkäynti koske ulosottoviranomaisen etua. Ulosottovalitusasiassa vastakkain on ulosottoasian vastaajan ja hakijan edut. Käytännössä erityisesti ulosoton hakijalla on hyvin rajalliset mahdollisuudet hankkia valitusasian käsittelyn kannalta olennaista selvitysaineistoa. Tämän vuoksi ulosottoviranomaisen antamalla lausumalla ja aineistolla on usein tärkeä merkitys asian käsittelyn kannalta. Tällä hetkellä lain sanamuodon perusteella on epäselvää, onko lainsäätäjän tarkoitus, että ulosottoviranomaisen tulee luovuttaa ulosottovalitusasian käsittelyä varten keräämänsä lisäselvitys esimerkiksi ulosottoasian vastaajalle ennen, kuin tätä aineistoa käsitellään kyseisessä oikeudenkäynnissä. Vastaavanlainen tilanne voi tulla esille myös täytäntöönpanoriita-asian käsittelyn yhteydessä.

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?

Tiedonkäsittelyn sähköistymisen sekä yleistyneen etätyön takia viranomaisen päätöksiä valmistellaan enenevässä määrin sähköisillä alustoilla sekä myös sähköpostin välityksellä. Tällaisen valmistelun yhteydessä syntyneet sähköiset tiedostot/sähköpostit rinnastunevat usein julkisuuslain 5 §:n 3 momentin kohdassa 2 tarkoitettuihin muistiinpanoihin taikka luonnoksiin, joita ei sellaisenaan ole tarkoitus käyttää päätöksenteon pohjana, eikä niitä arkistoida. Aikaisemmin vastaavaa valmistelua on hoidettu enemmän myös suullisesti. Ulosottoviranomaiselle on jossain tapauksissa ulosottoasian asianosaisen toimesta toimitettu hyvin laajoja tietopyyntöjä, joissa asiaosainen vaatii muun hänelle toimitetun materiaalin lisäksi luovutettavaksi kaikkia ulosoton virkamiesten keskinäisiä tietyn asian käsittelyyn liittyviä sähköposteja. Tällaisiin tietopyyntöihin on varsin työlästä ja hankalaa vastata. On myös osin epäselvää, missä määrin yksittäinen virkamies on veloitettu säilyttämään tällaista materiaalia omassa virkasähköpostissaan, jos sähköposti ei ole sisällöltään sellainen, että sitä olisi katsottu aiheelliseksi tallentaa sähköisiin asianhallintajärjestelmiin.

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.

Mainitun julkisuuslain 16.3 §:n ja 13.2. §:n osalta ongelmallista on tulkita, missä tilanteessa viranomainen saa pyytää asiakirjapyyntöä esittäjältä selvitystä henkilötietojen käyttötarkoituksesta, kun luovutuksen kohteena on julkisia henkilötietoja sisältävä asiakirja/asiakirjoja. Pykälät mahdollistavat laajemmankin henkilötietoja sisältävän aineiston luovuttamisen viranomaisen rekisteristä yksityistä käyttötarkoitusta varten, jolloin viranomaisella ei julkisuuslain mukaan ole oikeus selvittää luovutuksen edellytyksiä tai pyynnön tekijän henkilöllisyyttä. Tämä periaate voi olla ristiriidassa tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjälle asettamien veloitteiden kanssa, jotka edellyttävät rekisterinpitäjää aina arvioimaan henkilötietojen luovuttamisen edellytykset sekä

velvoittavat antamaan rekisteröidylle tiedot siitä, kenellä häntä koskevia henkilötietoja on luovutettu.

Yksittäisistä henkilötiedoista ongelmallisimmin on henkilötunnus, jota ulosottoviranomainen on oikeutettu käyttämään ulosottoasian asianosaisten yksilöimiseen. Henkilötunnus ei tällä hetkellä ole salassa pidettävää tietoa, vaikkakin kansallinen tietosuojalaki edellyttää, ettei henkilötunnusta merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin. Käytännössä henkilötunnus on tarpeellista sisällyttää moniin ulosottoviranomaisen tuottamiin asiakirjoihin. Koska henkilötunnukseen liittyy tällä hetkellä myös merkittävä väärinkäyttöriski, tulisi sen asema huomioida julkisuuslaissa. Joissakin yksittäisissä tapauksissa ulosoton asianosaisten henkilötunnus voi olla tarpeen pitää salassa myös ulosottoasian toiselta asiaosaiselta tärkeän yksityisen edun vuoksi.

Myös ulosottoasian asianosaisten ulosottoviranomaiselle ilmoittamat yhteystiedot (osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite) ovat lähtökohtaisesti julkisia tietoja, ellei asianosainen ole hakenut turvakieltoa tai viranmaiskohtaista yhteystietojensa salassapitoa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdan 31 perusteella. Harva ulosoton ulosottoasian asianosainen tai ulosoton hallinnon asiakas kuitenkaan mieltää, että hänen viranomaiselle luovuttamansa yhteystiedot voivat viranomaisen rekisteriin tai asiakirjaan merkittynä julkista tietoa ja voivat siten tulla luovutetuksi eteenpäin. Viranomaisen toiminnan kannalta selkeämpää olisi, jos nämä yhteystiedot olisivat lähtökohtaisesti luovutettavissa vain julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitetulla asianosaiselle perustellusta syystä tai toiselle viranomaiselle lain nojalla. Tällöinkin tietojen luovuttamisesta voitaisiin kieltäytyä painavasta yksityisestä syystä.

Koska julkisuuslaki on säädetty paljon ennen tietosuojasetuksen voimaan tuloa, on ollut epäselvää, voidaanko rekisteröidyn omien tietojen tarkastusoikeutta lykätä julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla perusteilla. Tietosuojasetus on laajentanut huomattavasti henkilörekisterin käsitteen soveltamisalaa, ja käytännössä tarkastusoikeus ulottuu myös kaikkiin viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin. Mikäli julkisuuslain asianosaisten tiedonsaantia rajoittavilla säädöksillä ei ole tarkoitus rajoittaa rekisteröidyn tarkastusoikeutta, tämän tulisi käydä selvästi ilmi. Esimerkiksi Ulosottokaaren 1 luvun 28 §:n mukaisesti ulosottoviranomainen voi tarpeellisilta osin rajoittaa rekisteröidyn oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin, mikäli tietoihin tutustumisen voidaan arvioida vaikeuttavan täytäntöönpanoa. Maksimissaan tarkastusoikeutta voidaan lykätä kuusi kuukautta pyynnön esittämisestä. Julkisuuslain 11 §:n 2 mom kohdan 5 mukaisesti ulosottoviranomainen voi vastaavalla tavalla lykätä asianosaisten tiedonsaantia, mikäli se tuntuvasti vaikeuttaisi täytäntöönpanoa. Pykälä ei sisällä kuitenkaan ehdotonta määräaikaa, vaan mahdollistaa tiedon luovutuksen lykkäämisen, kunnes ulosmittaus on voitu suorittaa ja ulosmitattu omaisuus on saatu ulosottomiehen haltuun. Näiden kahden säädöksen välinen suhde on tällä hetkellä epäselvä.

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

-

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

Ulosottolaitoksen lakisääteisten täytäntöönpanotehtävien osalta julkisuus toteutuu ulosottokaaren 1 luvun 30 – 31 §:ssä määritellyllä tavalla. Niin sanotun yleisöjulkisen rekisteriotteen ulosoton asiakkaasta voi tilata kuka tahansa ulosoton asiakaspalvelusta. Lisäksi todistus on mahdollista tilata ulosoton sähköisestä asiakaspalvelusta. Ulosottolaitos julkaisee säännöllisesti toimintaansa koskevia tietoja omilla nettisivuillaan.

Ulosottolaitoksessa käsiteltävien hallinnollisten asioiden osalta käytössä olleet tietojärjestelmät eivät ole tukeneet julkisuusperiaatteen toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla. Ulosottolaitos siirtyy syksyllä 2021 käyttämään sähköistä hallinnollisten asioiden Hilda-asianhallintajärjestelmää, jossa myös julkisuusperiaatteen toteuttaminen on huomioitu aikaisempaa paremmin.

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

Ulosottolaitoksessa on alkuvuodesta 2021 toteutettu osaamiskysely- ja koulutustarve kysely hallinnollisia kirjaamisasioita hoitaville henkilöille. Kyselyyn saatujen vastausten pohjalta ulosottoviranomaisen tietojen julkisuuteen/salassapitoon on tarvetta kiinnittää huomioida ja asiasta järjestetään koulutusta Hilda-asianhallintajärjestelmän käyttöönoton yhteydessä kuluvan vuoden kesän ja syksyn aikana.

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

- 1) Julkisuuslaissa tulisi määrittää tarkemmin millä edellytyksillä ja millaisen selvityksen perusteella viranomaisen voi luovuttaa henkilötietoja. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää henkilötunnusten ja henkilöiden yhteystietojen luovuttamiseen.
- 2) Julkisuuslaissa olevien asianosaisen tiedonsaantioikeutta rajoittavien säädösten suhde rekisteröityjen omien tietojen tarkastusoikeuteen tulisi määrittää selkeästi julkisuuslaissa.
- 3) Asioiden valmistelun yhteydessä syntyneen sähköisen aineiston julkisuus tulisi määrittää nykyistä selvemmin.

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

-

Vahtola Anu
Ulosottolaitos / valtakunnanvoudin kanslia