

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?

Helsingin käräjäoikeuden näkemyksen mukaan julkisuusperiaate toteutuu tuomioistuimessa pääosin hyvin. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskee oma erityislakinsa, muun toiminnan osalta noudatetaan lakia viranomaistoiminnan julkisuudesta. Tietyissä tilanteissa esimerkiksi, kun kyseessä on asiakirjojen luovuttaminen, jotka sisältävät henkilötietoja, luovutus voi kuitenkin edellyttää käyttötarkoituksen selvittämistä. Jotkut tietopyyntöjen esittäjät kokevat tämän olevan julkisuusperiaatteen vastaista.

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

Käräjäoikeuden käsityksen mukaan asiakirjan käsitteeseen (5§ 1 mom) liittyy haasteita. Julkisuuslaki lähtee asiakirjan käsitteestä, tämän käsitteen rinnalla tulisi kuitenkin tarkastella jonkin nimenomaisen asian ja tiedon julkisuutta. Viranomaistoiminnan julkisuus ei enää ole yksinomaan sidoksissa asiakirjaan vaan viranomaisella olevaan tietoon. Käräjäoikeuden näkemyksen mukaan käsitettä pitäisi päivittää vastaamaan digiaikaa sekä uutta lainsäädäntöä, kuten tiedonhallintaa koskevaa lainsäädäntöä. Myös käsitettä viranomaisen asiakirja on hyvä tarkentaa, asia tulee arvioitavaksi uusien sähköisten asianhallintajärjestelmien myötä.

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 yksittäisissä säännöksissä tai rakenteessa ei ole erityistä epäselvyyttä. Mutta selvää on, että säännöksiä tulee tarkastella ja arvioida suhteessa muuhun lainsäädäntöön (tietosuoja). Tämä aiheuttaa käytännössä merkittäviä haasteita ja edellyttää monesti laajaa asian selvittämistä.

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?

Julkisuusperiaatteen toteuttamista koskevat säännökset on pyrittävä säätämään sellaisiksi, että ne tarpeellisin osin huomioivat henkilötietosuojan ilman että tietopyynnön toteuttaja joutuu punnitsemaan jokapäiväisessä työssä kahden lain suhdetta toisiinsa. Asiakirjojen lisäksi käytännössä joudutaan arvioimaan tiedon käsitettä. Asiaa joudutaan arvioimaan eri kannoilta ja kokonaisuus on osin pirstaleinen. Julkisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää sitä, että henkilö tietää, mihin tietoon hän on oikeutettu. Arvioitava on myös tiedonhallintalain, tietosuojan ja tietoturvan säännökset. Huoma tulee, että sähköiset toimintatavat ovat myös yksinkertaistaneet tiedon jakamista, levittämistä ja sen hyödyntämistä huomattavasti ja tämä tulisi huomioida laissa. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen ei saa johtaa henkilötietojen väärinkäyttöihin.

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.

Lakien yhteensovittamiseen liittyy merkittäviä ja päivittäin esiintyviä haasteita. Kaikki tuomioistuimen asiakirjat sisältävät henkilötietoja. Julkisuusperiaatetta toteutettaessa joudutaan aina arvioimaan luovutuksensaajan oikeutta käyttää ja tallentaa tietoja. Oikeudenkäyttöön liittyvissä asioissa osin epäselvää on myös se, mitkä asiakirjat muodostavat viranomaisen henkilörekisterin. Henkilörekisterin käsitettä tulee verrata julkisuusperiaatteeseen. Laissa tulee olla selkeät säännökset, miten luovutusta tulkitaan ja miten julkisuusperiaatetta sovelletaan suhteessa tietosuojalainsäädäntöön. Lainsäädännössä tulee huomioida myös yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutokset esimerkiksi sosiaaliseen mediaan liittyen. Selkeyttä tulisi myös termejä, esimerkkinä esimerkiksi journalistinen tarkoitus.

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

Käräjäoikeuden näkemyksen mukaan käytännössä voi syntyä tilanteita, joissa tiedonpyytäjä ei ymmärrä viranomaisen henkilötietosuojaan liittyviä käyttötarkoitukseen liittyviä kysymyksiä ja lopputuloksena on, että pyytäjä ei toimita tarvittavaa tietoa. Mahdollista on myös, että järjestelmien hakuominaisuuksien tai muiden puutteiden vuoksi tietoja ei ole mahdollista toimittaa nykyajan tarpeet huomioivalla tavalla. Käräjäoikeus korostaa, että tietopyyntöjen määrä on kasvanut huomattavasti ja tietopyyntöihin vastaaminen edellyttää hyvin usein merkittävää työmäärää. Todettakoon, että käytössä olevat järjestelmät eivät kaikilta osin mahdollista optimaalista tapaa kerätä ja toimittaa tietoa. Edelleen käräjäoikeus kiinnittää huomioita siihen, että säännösten tulee olla siten selkeitä, että virkamies voi varmistua siitä, että asia on julkinen ja hänellä on oikeus lähettää tieto sitä pyytävälle.

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

Henkilöstöä on koulutettu ja ohjeistusta on laadittu. Tietopyynnöt on keskitetty ja virkamiesten osaamista on viime vuosina lisätty huomattavasti. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen vie tällä hetkellä huomattavan määrän resursseja, ja ne työllistävät virkamiehiä eri osastoilla.

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

Viittaamme kohtiin 6 ja 7. Erilaisten tietopyyntöjen määrä on kasvanut huomattavasti ja niihin kuluu merkittävä määrä viranomaisen työaikaa. Tietopyynnöt ovat myös monimutkaistuneet ja osa niistä on hyvin laajoja. Osassa tietopyynnöissä tarkoituksena vaikuttaisi olevan muu kuin varsinainen julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja pyynnöt voivat sisältää erittäin laajan määrän asiakirjoja, jotka ovat edelleen paperisessa muodossa. Tietopyyntöihin vastaaminen sitoo huomattavan määrän käräjäoikeuden resursseja jopa niin, että vastaaminen haittaa välillä käräjäoikeuden ydintehtävien suorittamista.

Osaamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Kyseessä on haastava kokonaisuus ja edellyttää vankkaa asiantuntemusta. Kokonaisuus on vaikeaselkoinen, palasteltu ja tulkinta on vaativaa. Tällä hetkellä virkamies joutuu tulkitsemaan jopa osin vastakkaisia säännöksiä ja pyrkimään oikeaan lopputulokseen. Haasteita aiheuttaa myös se, että toimintaympäristö on muuttunut ja erityisesti sosiaalinen media on muuttanut toimintakenttää laajalti.

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

Käräjäoikeuden näkemyksen mukaan kiireisimmät tarpeet liittyvät seuraaviin: Yhteensopivuus henkilötietojen ja tietosuojalakien kanssa; Julkisuusperiaatteen kohde; Käsitteiden tuominen nykypäivään.

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

Käräjäoikeus katsoo, että myös Lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta tulisi päivittää ja pyytää tarkastelemaan voisiko työryhmä arvioida myös tämän lain päivittämistä.

Nurmi Tuomas
Helsingin käräjäoikeus

Inkinen Jaana
Helsingin käräjäoikeus

