

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 nähdäksemme julkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla.

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

Vaikka julkisuuslain 5 §:ssä on jo nykyisellään määritelty, että asiakirjan käsite kattaa hyvinkin erilaisessa muodossa olevat tietosisällöt, voisi olla silti aiheellista täsmentää asiakirja-käsitteen sisältöä. Käsitteen määrittelyssä voisi vielä nykyistä paremmin huomioida digitalisaation mukanaan tuomat muutokset ja esimerkiksi erilaiset sähköiset asiakirjat, esim. viranomaisen neuvontachat.

Julkisuuslain 5.3 §:ssä tarkoitetun ei-asiakirjan määrite tuottaa toisinaan hankaluuksia. Erityisesti ongelmia on tuottanut, millaiset viranomaisen sisäisen työskentelyn tueksi hankitut työkalut ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja ei-asiakirjoja. Voidaanko tällaisiksi katsoa esimerkiksi viraston tarkastustoiminnan toteuttamiseksi laaditut työmuistilistat, joihin kerättäisiin tarkastustoiminnan valvonnan toteuttamisen kannalta oleellista tietoa, jonka perusteella varsinaista valvontatoimea voitaisiin kohdistaa tarpeellisiin organisaatioihin.

Sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi usein katsottavat sähköpostiviestit aiheuttavat tulkinnallisia ongelmia erityisesti silloin, kun kysymys ei ole virkamiehen yksityisistä viesteistä, vaan esimerkiksi eri viranomaisten välisistä, usein epämuodollisista sähköpostiviesteistä, joiden tarkoituksena on esimerkiksi asian yleinen selvittäminen tai kokemusten jakaminen eikä viestinnällä ole selvää liityntää yksittäiseen viranomaisessa vireillä olevaan asiaan. Viranomaisten välisestä viestintään liittyy aikaisempaa enemmän kiinnostusta ja tähän liittyviä asiakirjoja tiedustellaan julkisuusperiaatteen nojalla ilman, että kysyjä voisi yksilöidä viestejä. Tiedustelu pohjautuu useimmiten olettamukseen siitä, että viestinvaihtoa on mahdollisesti tapahtunut. Näissä tilanteissa

on vaikea soveltaa julkisuuslain 13 §:n 1 momentin kohtaa siitä, että pyytäjällä olisi velvollisuus yksilöidä asiakirjaa. Edellä mainittujen viestien julkisuuden arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota siihen, millainen merkitys asiakirjojen yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle voidaan antaa. Tämän arvioimiseksi, etenkin jos viestit eivät kuulu arkistointivelvoitteen piiriin, ei nykyinen julkisuuslaki anna riittävästi tukea.

Sähköpostiviestien lisäksi erilaisten digitalisten tiedonvaihtokanavien, esimerkiksi erilaisten viraston sisäisten kanavien kuten RocketChatin, SkypeChatin yms. viestien status aiheuttaa samalla tavalla tulkinnallisia ongelmia kuin edellä mainitut sähköpostiviestit. Ovatko ko. kanavissa vaihdettavat viestit julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja vai ei-asiakirjoja.

Julkisuuslaissa ei mielestämme ole selviä menettelysääntöjä ja oikeusturvan takeita tilanteisiin, joissa viranomaisen pitää pyydettyä asiakirjaa (tulkinnanvaraisessa tilanteessa) julkisena, mutta asiakirja sisältää tietoa, jonka esimerkiksi tiedot antanut taho on joko tiedot antaessaan tai erikseen kuultaessa vaatinut salassa pidettäväksi. Onko tällaisessa tilanteessa tehtävä valituskelpoinen päätös ja kieltäytyttävä tietojen luovuttamisesta ennen sen lainvoimaiseksi tuloa (tiedon luovuttamisen jälkeen tehokasta oikeussuojaa ei voi antaa), vai onko tieto annettava julkisuuslain 14.4 § mukaisessa määräajassa?

Erialaisten kokoustallenteiden mahdollinen sisältyminen julkisuuslain asiakirja-käsitteen alle on aiheuttanut myös tulkintahaasteita.

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

Esimerkiksi vastauksessa 2 esiintyvät pykälät.

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?

Muuttuneet ja alati kehittyvät digitaaliset tietojenkäsittelytavat, eri järjestelmis-sä olevat hajanaiset tiedot ja mahdollisesti puuttuvat tietojärjestelmäintegraatiot saattavat aiheuttaa toisinaan epäselvyyttä siitä, miten pitkälle ulottuvan velvoitteen julkisuuslaki asettaa tietojen koostamisesta asiakirjaksi ja missä vaiheessa on kyse uuden asiakirjan luomisesta, esimerkiksi tiedon pyytäjälle.

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.

Säännökset saattavat tuoda esiin risteäviä tarpeita ja toisinaan on hyvin haastavaa tulkita ja määritellä, pitääkö mennä julkisuuslaki vai tietosuojalainsäädäntö edellä. Edellä mainittujen yhteensovittaminen on hankalaa, koska yksiselitteistä ohjeistusta tai tulkintaa ei ole.

Olisi hyvä, että julkisuuslain asiakirja-termi voitaisiin muokata vastaamaan paremmin lainsäätäjän tarkoitusta ja käytäntöä, jotta termi ei ottaisi kantaa tiedon olomuotoon. Voisi olla myös hyvä arvioida, voidaanko julkisuuslaissa tarkoitettu rekisteri-termi yhteensovittaa tiedonhallintalain termien kanssa.

Viranomaisen rekisteritietoa hallinnoidaan eri tavalla kuin mitä julkisuuslain säätämisen aikana. Yhä useammin pyyntö kohdistuu viranomaisen henkilötietoja sisältäviin tietoaineistoihin. Lisäksi henkilötietojen käsittelyyn suhteudutaan pidättyvämmiin EU:n tietosuoja-asetuksen myötä. Vaikka tietosuoja-asetus sallii julkisuusperiaatteen toteuttamisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti, olisi perusteltua tarkastella henkilötietojen käsittelyä julkisuusperiaatteen näkökulmasta siten, että henkilötietojen luovuttamista viranomaisrekisteristä täsmennetään siitä, kuin se on nykyisin säädetty esimerkiksi julkisuuslain 16 §:ssä. Ristiriitaa voi aiheuttaa myös se, että 16 §:ssä tarkoitettua henkilötietojen luovuttamisesta koskevaa säännöstä on tarkennettu poikkeavilla tavoilla erityislaeissa huolimatta siitä, että yleis- ja erityislainsäädännön soveltamisjärjestys on selvää. Näin ollen yleisöjulkisuusperiaatteen mukaista oikeutta saada perustelematta henkilötietoja asiakirjasta olisi syytä täsmentää. Olisi perusteltua myös säätää niistä reunaehdoista, joilla henkilötietojen antaminen asiakirjassa (tai sähköisesti) voi tapahtua ja milloin on yksityisyyden suojaamiseksi voidaan henkilötietojen antamisesta kieltäytyä.

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

Julkisuuslain 14 §:n tiedon antamisesta päättäminen on säädetty tavalla, joka ei ole selkeä. Esimerkiksi pykälän 3 momentissa tarkoitettu kohta siitä, että tiedon pyytäjältä on tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, on epäselvä ja voi johtaa siihen, ettei tiedon antamisesta kieltäydyttäessä tule huomioiduksi riittävästi tiedon pyytäjän oikeuksia saada kielteinen päätös mahdollista muutoksenhakua varten. Päätöksentekoon ja muutoksenhakuun liittyvien säännösten tulee olla selkeät siten, että myös ne virkamiehet, jotka eivät ole julkisuuslain asiantuntijoita, voivat saada käsityksen julkisuuslain vaatimuksista.

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

Viraston intrassa on ohjeistettu oleellisia asioita julkisuuslain soveltamiseen liittyen, lisäksi asianhallinnasta on olemassa ohjeistus. Sen lisäksi on annettu koulutusta julkisuuslain soveltamisesta.

Viranomaisen vakiintuneet käytännöt (hyvän tiedonhallintatavan huomioiminen tiedonohjaussuunnitelmassa, tietojärjestelmien kehittämisessä, tietosuojaselosteet, asiakirjajulkisuuskuvaus, tiedonhallintamallin kehittäminen, hallinnonalan tiedonhallintakartta) edesauttavat julkisuusperiaatteen toteutumista.

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

Jokaisen virkamiehen tulisi lähtökohtaisesti tuntea julkisuuslain periaatteet ja osata soveltaa julkisuuslakia työtehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Riittävään osaamisen varmistamiseksi tulee edelleen panostaa ja kiinnittää enemmän huomiota uusien virkamiesten kouluttamiseen.

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

- 1) Julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön välisten tulkinnallisten epäselvyyksien täsmentäminen ja selkeä ohjeistus aiheeseen liittyen (esim. julkisuuslain 16 §:n sisällön uudistaminen siten, että huomioidaan digitalisaatiokehitys ja sähköisesti tapahtuvien tietopyyntöjen toteuttaminen. Tässä yhteydessä olisi huomioitava lisäksi henkilötietojen antamisen edellytykset viranomaisen rekisteristä.)
- 2) Terminologian yhtenäistäminen muun tietoa käsittelevän lainsäädännön mukaiseksi
- 3) Julkisuuslain 5 §:n sisällön uudistaminen (määritelmät, 5 §:n 4 momentti)

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

Ei kommentoitavaa.

Mäntylä Ann-Mari