

Asia: VN/27452/2020

Kysely media-alan toimijoille: kokemuksia voimassa olevan julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja julkisuuslainsäädännön kehittämistarpeista media-alan näkökulmasta

Alla on esitetty työryhmän toimeksiannon pohjalta kysymyksiä julkisuusperiaatteen toteutumisesta. Pyydämme vastamaan esitettyihin kysymyksiin lyhyesti, mutta mahdollisimman konkreettisesti ja selkeästi. Voitte konkretisoida havaintojanne tarvittaessa esimerkkien avulla.

1. Toteutuuko julkisuusperiaate riittävällä tavalla viranomaisten toiminnassa? Jos ei, niin mitkä ovat toteutumisen keskeisimmät esteet?

Julkisuuslaki sinällään antaisi varsin hyvän pohjan viranomaisten toiminnan julkisuudelle, vaikka yksittäiset muotoilut ovatkin osin epäselviä, tulkinnanvaraisia tai vanhentuneita. Käytännössä julkisuusperiaatteen toteutuminen kuitenkin kangertelee pahasti. (Esimerkkejä tästä seuraavissa vastauksissa.)

Lain tarkoitus toteutuisi vain, jos viranomaiset sekä tuntisivat sen kunnolla että pyrkisivät aidosti soveltamaan sitä tarkoitettulla julkisuusmyönteisellä tavalla. Valitettavasti näin ei useinkaan tapahdu, eikä laki tosiasiassa ohjaa viranomaisia toimimaan julkisuusmyönteisesti, koska salassapitosäännösten rikkomisesta koituu sanktioita mutta julkisuusperiaatteen rikkomisesta käytännössä ei.

Lakia sekä tunnetaan huonosti että valitettavasti myös noudatetaan vastentahtoisesti, mikä käy ilmi sekä käytännön tilanteissa että taustakeskusteluissa. Kyse ei ole yksittäistapauksista vaan valitettavan yleisestä suhtautumisesta julkiseen keskusteluun, jonka etenkin keskeneräisissä asioissa koetaan häiritsevän viranomaisten työskentelyä. Tietopyyntöjen käsittelyä pidetään usein myös ylimääräisenä työnä, joka sekin häiritsee viranomaisen varsinaisten tehtävien hoitamista. Tällöin lakitekstiä esitöineen voidaan käyttää jopa salassapitoperusteiden etsimiseen sen sijaan, että viranomainen pyrkisi toteuttamaan lainsäätäjän tarkoitusta, ja vähintäänkin säädöksiä tulkitaan julkisuuskielteisesti, tiedonsaantioikeutta kaventavasti.

Yksi merkittävä julkisuusperiaatetta vastaan vaikuttava kehityssuunta on viranomaisten ja myös poliitikkojen maineenhallinta ja valittujen tavoitteita toteuttava viestinnän suunnittelu. Koska tietoa pyydetään usein ajankohtaisissa, kiistanalaisissa ja viranomaisen tai poliitikkojen kannalta jopa kiusallisista aiheista, viranomaisen suora oma intressi on jarruttaa eikä edistä tiedonsaantia, eikä pelkästään viranomaisen omaehtoiseen lainkuuliaisuuteen perustuva julkisuusperiaatteen toteuttaminen siksikään ole realistinen toimintamalli.

Syystä tai toisesta tietopyyntöihin vastaamiseen tai muuhun julkisuusperiaatteen toteutumiseen ei kuitenkaan vaikuta kohdistuvan laillisuusvalvontaa muuten kuin kanteluiden perusteella lukuun ottamatta joitakin hyvin harvoja poikkeuksia.

Erot eri viranomaisten välillä ovat kuitenkin suuria, ja luonnollisesti on myös hyviä esimerkkejä lain noudattamisesta.

Lisäksi laista puuttuu mahdollisuus julkistaa tietoa painavista yhteiskunnallisista syistä, jos kyse on esimerkiksi yksityiselämän tai liikesalaisuuden takia suojattavista asioista, vaikka niiden julkitulosta aiheutuisi vain vähäistä jos mitään haittaa.

2. Liittyykö tietojen saamiseen julkisuuslain nojalla käytännön haasteita? Jos liittyy, niin kuvataa tarkemmin millaisia?

Uutistyyssä haasteet ovat jatkuvia.

1) Viranomaiset tuntevat ja soveltavat julkisuuslakia hyvin vaihtelevasti, joten julkisuusperiaatteen toteutuminen jää tiedon pyytäjien itsensä vastuulle, eikä hallintolain mukainen palveluperiaate tai neuvontavelvollisuus käytännössä toteudu. Koska kaikki toimittajat eivät itse tunne lakia yksityiskohtaisesti eivätkä pysty käyttämään työaikaan tiedonsaannista kamppailuun, julkinen tieto jää saamatta.

2) Valitusprosessi (HaO, KHO) vaatii enemmän osaamista ja aikaa kuin tiedon tarvitsijalla, esimerkiksi uutistoimituksilla, yleensä on käytettävissä, ja valituksen tuloksena saatavat tiedot ovat yhteiskunnallisen keskustelun kannalta auttamattoman myöhässä.

3) Nykyaikainen tietojen käsittely edellyttää esim. tietokantana tallennetun datan saamista sähköisessä muodossa. Julkisuuslaki on kuitenkin tältä osin pahoin vanhentunut: viranomaisella on selvä velvollisuus sähköiseen tietojen luovuttamiseen vain, jos tietopyyntö koskee viranomaisen sähköisesti ylläpitämää päätösluettelo. Kieltäytymällä sähköisestä luovuttamisesta viranomainen

voi merkittävästi haitata, hidastaa tai jopa estää julkisen tiedon käsittelyä journalismissa, tuoreina esimerkkinä verotustiedot sekä valtioneuvoston kanslian tiedostomuodon sijasta tulosteina luovuttamat kuitit.

4) Julkisuuslain 19 § on jäänyt monille viranomaisille vieraaksi. Yleinen väärinkäsitys on, että keskeneräisistä asioista ei lain mukaan ole tarpeen antaa tietoa tai että pelkkä keskeneräisyys on jopa syy salassapitoon.

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

5 § Viranomaisen asiakirja: HE:n perusteluosassa mainittuja käsitteitä sisäinen asiakirja ja luonnos tulkitaan usein lapeasti

6 § 1 momentin kohdissa 5 ja 8 tarkoitetut erilaiset tavat tuottaa valmisteluaineistoa (mietinnöt ja selvitykset vs. virkatyönä valmistellut muistiot) eivät ole aina viranomaisille selviä

9 ja 10 §: ns. ei-julkisuus aiheuttaa käsitteenä jatkuvaa sekaannusta eli sen oletetaan tarkoittavan, että asiakirja on salassa pidettävä.

14 § Menettelytapaa ja annettuja aikarajoja tulkitaan vaihtelevasti, vaikka prosessi olisi suhteellisen helposti ohjeistettavissa kaikille viranomaisille samalla tavalla. Ao. momentti ei tyhjentävästi / sanatarkasti määrää, tuleeko valituskelpoinen päätös antaa kahden viikon kuluessa. (Näin ainakin VNK on vastoin yleistä käytäntöä päätenyt menettelyyn, jossa kahden viikon kuluttua annetaan virkamiehen kirjallinen vastaus ja tiedon pyytäjä veloitetaan vielä sen jälkeen erikseen pyytämään valituskelpoista ratkaisua)

16 § "Tiedon antaminen pyydetyllä tavalla" ei 2 momentin muotoilun takia mahdollista tiedostojen saamista tiedostomuodossa, jos viranomainen haluaa estää esimerkiksi tietojen järjestämisen, vaikka se nykyään olisi lähes aika käytännössä yksinkertaisin tapa antaa tiedot.

24 §

- Esitutkinnassa käsiteltävien tietojen yksityiselämän vs. arkaluontoisten tietojen suojasta on syntynyt merkittävää epäselvyyttä: onko lainsäätäjän tarkoitus ollut, että niihin sovelletaan julkisuuslakia vai erityislakia?

- julkisuus- ja salassapito-olettaman ero ei käytännössä toteudu vaan viranomaiset saattavat tulkita salassapitoa samalla tavalla näistä riippumatta

4. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysäännöksiin (julkisuuslain 4 luku) liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?

1) Tiedon antamiseen säädettyjä aikarajoja ja menettelytapaa noudatetaan ja tulkitaan vaihtelevasti. Esimerkiksi VNK:n vakiintunut käytäntö on antaa julkisetkin asiakirjat yleensä tasan kaksi viikkoa tietopyynnöstä, vaikka laki ohjeistaa toimimaan tiedon antamisessa viivytyksettä. Monet

päivittäisuutisoinnissa tarvittavat tiedot olisivat suoraan käsillä ja annettavissa ja voivat jo parissa viikossa menettää yhteiskunnallisen merkityksensä.

2) Tiedot ei enää nykyään ole käytännössä saatavissa kirjaamoista, vaan tietopyynnöt siirretään muualle ratkaistavaksi. Koska kirjaamoihin ei myöskään yleisesti enää pääse paikan päälle, tietojen pyytjä joutuu käytännössä identifioimaan itsensä, vaikka lain mukaan tiedot tulisi saada myös anonyymisti, jollei sitten turvaudu varta vasten rakennettuihin anonyymeihin digitaalisiin järjestelyihin. Vakiintunut tapa on myös pyytää lähettämään tietopyyntö kirjallisesti jopa tapauksissa, jossa virkamiehellä olisi pyydetyt julkiset tiedot valmiina käsillä.

5. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutoksettoimintaympäristössä aiheuttaneet kokemuksenne mukaan haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä miten ne vaikuttavat julkisuusperiaatteen toteutumiseen?

Koska suuri osa kirjeenvaihdosta käydään nykyään suoraan virkamiesten sähköpostissa, se ei enää löydy diaareista ja virkamiesten ymmärrys sähköpostissa käsiteltyjen asioiden luonteesta vaihtelee. Hyvinkin yleinen käsitys on, etteivät sähköpostit lainkaan kuuluisi julkisuuslain piiriin. Tämä tekee julkisuusperiaatteen toteutumisesta hyvin sattumanvaraista.

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

1) Julkisuusperiaatteen toteuttaminen (määräajat mukaan lukien) pitää säätää nykyistä velvoittavammaksi, ja sitä tulee myös valvoa muutenkin kuin tiedon pyytäjien aktiivisuuteen perustavissa kantelu- ja valitusprosesseissa, joihin kuluu vuosia.

2) Viranomaiset pitää lain 20 §:ssä velvoittaa ottamaan julkisuusperiaatteen toteutuminen ja yhteiskunnallisen keskustelun edistäminen yhdeksi viranomaisviestinnän tavoitteeksi

3) Lakiin tulee säätää mahdollisuus antaa tietoja julkisuuteen painavan yhteiskunnallisen syyn takia silloinkin, kun tieto saattaisi esimerkiksi yksityiselämän tai liikesalaisuuden takia olla salassapidettävä mutta sen julkaisemisen hyödyt ovat salassapidolla suojattavaa etua suuremmat.

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

Työryhmän työ on median työskentelyn ja yleisön tiedonsaannin kannalta äärimmäisen tärkeää.

Holopainen Minna
Suomen Tietotoimisto STT - Vastaava päätoimittaja