

Asia: VN/27452/2020

Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen

Lausunnonantajan lausunto

1. Toteutuuko julkisuusperiaate asianmukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?

Keski-Suomen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan julkisuusperiaate toteutuu viraston toiminnassa asianmukaisella tavalla.

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

Viraston päivittäisessä työssä asiakirjajulkisuutta koskevien kysymysten käsittelyä on pyritty helpottamaan muun muassa järjestelmiin sisältyvillä asiakirjajulkisuutta ohjaavilla toiminnoilla, jotka on osin koettu hyödyllisiksi ja toisaalta niihin katsotaan sisältyvän omia haasteitaan. Osa ELY-keskuksen vastuualueista on saanut viraston sisäisen ohjeistuksen lisäksi keskusvirastolta asiakirjajulkisuutta koskevia ohjeita ja ohjausta, jotka on koettu selkeiksi ja toimiviksi sekä arkityötä helpottaviksi.

Yksittäisinä esiin nostettavina haasteina voidaan mainita ensiksi asiakirjan käsitettä koskeva määrittely (5 § 3 momentin poikkeukset) sekä viranomaisten sisäistä työtä varten laadittujen asiakirjojen julkisuus (milloin liitettävä arkistoon, arkistolain 7 §). Oikeuskäytännössä on ratkottu paljon esimerkiksi muistiinpanojen ja sähköpostiviestien julkisuutta. Näiden ratkaisujen ydinajatuksena näyttäisi olevan se, että mitä enemmän dokumentilla on ollut merkitystä asian ratkaisemisen kannalta, sitä suuremmalla todennäköisyydellä kyseessä on arkistoitava viranomaisen asiakirja. Poikkeuksia lienee syytä oikeuskäytäntö huomioon ottaen tarkentaa, kun otetaan huomioon sähköisen ympäristön ja kommunikaation muutokset viimeisen 20 vuoden aikana julkisuuslain voimaantulon jälkeen.

Toiseksi yksittäisenä haasteena viraston arkityössä on noussut esiin liikesalaisuuden ja sellaisten asiakirjojen määrittäminen, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen

elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta (Julkisuuslaki 24 § 1 momentti 20 -kohta). Edellä sanotun osalta haastetta muodostaa erityisesti sen määrittäminen, milloin tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinko.

Kolmanneksi käytännön työssä on havaittu, että julkisuuslain 28 §:ssä saattaisi olla perusteltua mahdollistaa tiedon saaminen viranomaisen luvalla julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 14 kohdan nojalla salassa pidettävästä asiakirjasta paitsi tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, myös Natura-arvioinnin laatimista varten.

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

Vastaus kuten kysymykseen 2, eli:

Yksittäisinä esiin nostettavina haasteina voidaan mainita ensiksi asiakirjan käsitettä koskeva määrittely (5 § 3 momentin poikkeukset) sekä viranomaisten sisäistä työtä varten laadittujen asiakirjojen julkisuus (milloin liitettävä arkistoon, arkistolain 7 §). Oikeuskäytännössä on ratkottu paljon esimerkiksi muistiinpanojen ja sähköpostiviestien julkisuutta. Näiden ratkaisujen ydinajatuksena näyttäisi olevan se, että mitä enemmän dokumentilla on ollut merkitystä asian ratkaisemisen kannalta, sitä suuremmalla todennäköisyydellä kyseessä on arkistoitava viranomaisen asiakirja. Poikkeuksia lienee syytä oikeuskäytäntö huomioon ottaen tarkentaa, kun otetaan huomioon sähköisen ympäristön ja kommunikaation muutokset viimeisen 20 vuoden aikana julkisuuslain voimaantulon jälkeen.

Toiseksi yksittäisenä haasteena viraston arkityössä on noussut esiin liikesalaisuuden ja sellaisten asiakirjojen määrittäminen, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta (Julkisuuslaki 24 § 1 momentti 20 -kohta). Edellä sanotun osalta haastetta muodostaa erityisesti sen määrittäminen, milloin tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinko.

Kolmanneksi käytännön työssä on havaittu, että julkisuuslain 28 §:ssä saattaisi olla perusteltua mahdollistaa tiedon saaminen viranomaisen luvalla julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 14 kohdan nojalla salassa pidettävästä asiakirjasta paitsi tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, myös Natura-arvioinnin laatimista varten.

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?

Sähköisen asioinnin ja asianhallinnan myötä asianhallinnan toimia on enemmän asiaa käsittelevillä virkamiehillä. Tämän on koettu asettavan haasteita kirjaamiskäytäntöjen yhtenäisyydelle, mikä pitää

sisällään muun muassa rajanvedon arkistoon liitettävien asiakirjojen määrittämisessä (eri yhteydenpitotapoja esim. teams, skype ym. käyttäen muodostuneet asiakirjat) sekä näiden julkisuutta tai salassapitoa koskevien merkintöjen tekemisen.

Potentiaalisena riskinä on tunnistettu tilanteet, jossa tietoa muutetaan ns. avoimeen rajapintaan järjestelmissä, joissa on tietojen luovuttamista sähköisesti eri viranomaisten välillä. Eri virastoilla järjestelmätiedot voivat olla eri tavoin avoimia ja tiedon siirtyessä viranomaisten välillä jokin luottamuksellinen tieto päättyy avoimeen tietosiirtona tietojärjestelmään, ellei yhteiskäyttöisissä järjestelmissä näitä asioita havaita ajoissa.

Saavutettavuusdirektiivin asettamien vaatimusten noudattamisen on nähty luovan haasteita esimerkiksi tilaisuuksia koskevien tallenteiden julkaisemiselle. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkinen asiakirja voitaisiin sinänsä helposti luoda ja jakaa yleisesti asiakkaille, mutta asiakirjan muodolle asetetut vaatimukset tuovat tähän haastetta, sillä vaatimusten mukaisen asiakirjan luominen edellyttää paljon resursseja.

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.

Julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön välillä on koettu jonkin verran haasteita. Henkilötietojen käsittelyn ja asiakirjajulkisuuden käsitteet menevät arkityössä toisinaan sekaisin.

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?

Henkilöstölle on järjestetty koulutusta. Julkisuusasioita on käsitelty yksikötason palaverissa. Ohjeistusta/koulutusmateriaaleja on virkamiesten saatavilla viraston intra-netissä.

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

Organisaatiossa on riittävä ja ajantasainen osaaminen julkisuuslain soveltamisesta ja julkisuus- ja henkilötietolakeihin liittyvät vaatimukset huomioidaan asiakasrajapinnassa. Virastossa tunnistetaan tarve asiakirjajulkisuutta koskevan sääntelyn esillä pitämisestä, jotta julkisuuslain sääntelyn kautta tarkasteltavat tilanteet osataan tunnistaa sekä sääntelyä soveltaa oikein.

Yksittäiset tietopyynnöt saattavat olla tilapäisesti työllistäviä, kun osittain julkisesta asiakirjasta joudutaan manuaalisesti peittämään salassa pidettävät osiot.

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

Kiireellisimpinä muutostarpeina on koettu tarve viranomaisen asiakirja -määritelmän täsmentämiselle oikeuskäytännön valossa, henkilötietolainsäädännön ja julkisuuslain rajapinnan selkiyttäminen sekä henkilötietojen julkisuuteen mahdollisesti liittyvät muutokset.

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

-

Nuorva Miikka
Keski-Suomen ELY