

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?

Julkisuusperiaate toteutuu pääsääntöisesti hyvin. Keskeisimpänä ongelmana Fimean toiminnassa on koettu julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhdistäminen siten, että molemmat toteutuvat lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Pohdintaa aiheuttaa myös julkisuuslain 24 § 1 momentin salassapitoperusteiden tulkinta.

Esteen julkisuusperiaatteen asianmukaiselle toteutumiselle voivat muodostaa myös pitkät käsittelyajan hallintotuomioistuimissa erityisesti tilanteissa, joissa vastausta asiakirjan julkisuusasteeseen joudutaan hakemaan korkeinta hallinto-oikeutta myöden.

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

Käytännön soveltamistilanteessa erilaisia haasteita on aiheuttanut mm. julkisuuslain 5 §:n asiakirjan määritelmä, esimerkiksi viranomaisen sisäisen asiankirjan käsite. Aina ei ole täysin selvää millaiset asiakirjat ovat puhtaasti viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja ja milloin kyse on esim. arkistoon liitettäviä tietoja sisältävästä asiakirjasta tai muutoin asiakirjasta, jota ei voida pitää esim. virkamiesten keskinäisenä mielipiteiden vaihtona. Tämä ongelma on korostunut sähköpostin käytön lisääntyessä. Esimerkiksi milloin sähköposti asiakirjan esittelijältä ratkaisijalle muodostaa tosiasiallisesti esittelymuistion?

Viranomaiset ylläpitävät erilaisia tiedostoja ja tietovarantoja. Käytännössä onkin toisinaan jouduttu pohtimaan mitä asiakirjan määritelmässä tarkoittaa ”käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetut merkit”. Aina ei ole ollut täysin selvää, milloin kyse on julkisuuslain asiakirjan määritelmän alle menevistä, käytön vuoksi yhteen kuuluvista merkeistä, ja milloin kyse onkin julkisuuslain 21 §:n mukaisesta harkinnanvaraisesta tietoaineistojen tuottamisesta.

Toisinaan taas tietojen siirtäminen viranomaisten välillä tyssää siihen, että yksittäiset tietueet niputetaan asiakirjaksi ja tämä asiakirja määritellään kokonaisuudessaan salassa pidettäväksi sen sijaan, että asiakirjan sisältämiä tietueita voitaisiin käsitellä yksitellen niiden salassapito/julkisuus huomioiden.

Asiakirjan käsitteeseen liittyy myös kysymys asiakirjan alkuperäisyydestä ja sen vaikutuksesta esimerkiksi asiakirjan todistusvoimaan. Tiedonhallintalaki edellyttää viranomaista laatimaan ja säilyttämään asiakirjat sähköisesti. Esimerkiksi maistraatit eivät kuitenkaan aina ole suostuneet todistamaan oikeiksi sähköisiä päätöksiä, koska he ovat katsoneet, että alkuperäinen päätös sisältyy asianhallintajärjestelmään ja siitä tulostettu ”pätös” ei näin ollen ole alkuperäinen asiakirja. Tulisiko julkisuuslaissa (tai muussa laissa) määritellä esimerkiksi sähköisesti laaditun asiakirjan ”alkuperäisyys” tai miten paperilla viranomaiselle saapuneen mutta sähköiseen asianhallintajärjestelmään skannatun ja sähköisesti säilytettävän asiakirjan (esimerkiksi sopimuksen) ”alkuperäisyyteen” ja mahdolliseen todistusvoimaan tulee suhtautua?

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 ilmenee useassakin julkisuuslain säännöksessä.

Julkisuuslain 24 §

Salassapitoperusteisiin liittyy useita kohtia, joiden osalta ei ole täysin selvää, miten salassapitoperusteita tulisi tulkita. Tällaisia ovat esim. julkisuuslain 24 § 1momentit kohdat 8, 17, 20 ja 25.

Julkisuuslain 11 §

Myös julkisuuslain 11 §:n asianosaisen määritelmä on tulkinnanvarainen. Asianosainen on julkisuuslaissa määritelty hallintolain tapaan ”hakijaksi, valittajaksi sekä muuksi, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee”.

Epäselvyyttä on ollut mm. tilanteissa, joissa toimija A on velvollinen ilmoittamaan jostakin organisaatiossa B tapahtuvasta toiminnasta. Miten toimitaan tilanteessa, jossa organisaatio B, joka

ei siis ole ollut ilmoitusprosessin osapuoli, pyytää viranomaiselta tietoja ilmoituksesta mutta ilmoitus sisältää toimija A:n liikesalaisuuksia. Onko organisaatio B:llä asianosaisasemaan perustuva tietojensaantioikeus?

Tällainen tilanne on esimerkiksi kliinisten lääketutkimusten kohdalla, joissa tutkimuksen toimeksiantajan velvollisuutena on ilmoittaa Suomessa suoritettavasta tutkimuksesta Fimealle. Varsinainen tutkimus kuitenkin yleensä suoritetaan jossakin toimeksiantajan ulkopuolisessa tutkimuskeskuksessa toimeksiantajan ja keskuksen välisen sopimuksen perusteella. Onko tällaisessa tilanteessa tutkimuksen käytännössä suorittavalla tutkimuskeskuksella oikeus saada asianosaisaseman perusteella Fimealta tiedot tutkimusilmoituksen salassa pidettävistä asiakirjoista, vai voidaanko tällaista tutkimuskeskusta ollenkaan katsoa kliinisen lääketutkimuksen ilmoitusmenettelyyn liittyväksi asianosaiseksi.

Julkisuuslain 17 §

Julkisuuslain 17 §:n mukaan ”Viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.”

Epäselvyyttä on toisinaan esiintynyt siitä, voidaanko tiedonsaantioikeuksien arvioinnissa ottaa yksittäistapauksellisesti huomioon tietopyyntöön mahdollisesti liittyvä intressi julkisen vallan käyttämisen valvomiseen ja siihen vaikuttamiseen. Toisin sanoen voidaanko esim. salassapitoperusteita tai oikeutta saada tietoja viranomaisen henkilörekisteristä arvioida tietyissä tilanteissa löyhemmin, jos tietopyyntöön liittyy voimakas intressi julkisen vallan valvomisesta, vai tulisiko kaikkia tietopyyntöjä arvioida aina kaavamaisesti samalla tavalla.

Julkisuuslain 27 § ja 28 §

Julkisuuslain 27 § ja 28 §:ssa viitataan tieteelliseen tutkimukseen, joka on peruste laajempaan tietojensaantioikeuteen. Näissä tilanteissa viranomainen joutuu harkitsemaan, mikä katsotaan tieteelliseksi tutkimukseksi. Käytännössä on epäselvää, miten pitäisi osoittaa, että kyse on tieteellisestä tutkimuksesta. On todennäköistä, että tieteellisen tutkimuksen käsitettä tulkitaan hyvin eri tavoin eri organisaatioissa.

Myös menettelysäännöksissä on tulkinnanvaraisuutta ja tarkentamistarpeita. Esim. miten yksittäinen virkamies tekee päätöksen, jos annetaan tietoja ja tuleeko päätös tehdä aina, jos annetaan salassa pidettäviäkin tietoja esim. asianosaisaseman perusteella. Lisäksi tuleeko päätös tehdä, jos annetaan julkisia tietoja, vaikka esim. asianosainen esittäisi, että tiedot ovat asianosaisen mielestä salassa pidettäviä. Eli tuleeko tällaisessa tilanteessa antaa valituskelppoinen päätös, jotta asianosaisella on valitusmahdollisuus.

Julkisuuslain 21 §

Rajanveto 9 ja 11 §:n asiakirjapyyntöön ja julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettun tietoaineiston tuottamisen välillä ei ole aina täysin selvää. Esimerkiksi kummastako on kyse tilanteissa, joissa viranomaisen ylläpitää Excel-muotoista rekisteriä. Rekisteriin kohdistuu tietopyyntö, joka vaatii, että olemassa olevasta Excel-taulukosta tosiasiaa muodostetaan uusi Excel, josta on poistettu salassa pidettäviä ja/tai henkilötietoja. Onko tällöin kyse siitä, että olemassa olevasta asiakirjasta on peitetty salassa pidettävät tiedot (= asiakirjapyyntöön käsittelemistä) vai uuden tietoaineiston luomisesta?

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?

Digitaalisten aineistojen lisääntyminen sekä asioiden hoitaminen yhä enemmän sähköpostilla ja/tai sähköisten asiointipalvelujen kautta ovat lisänneet asiakirjan käsitteeseen liittyviä tulkintatilanteita. Näitä käsitellään tarkemmin yllä kohdassa 2. Samoin salassapitomerkintöjen tekeminen voi toisinaan aiheuttaa päänvaivaa.

Henkilötietojen sähköistä luovuttamista koskeva julkisuuslain 16.3 § näyttäytyy entistä haastavammalta tilanteesta, jossa tietoja liikutellaan pääasiassa sähköisesti.

Viranomaisilla on yhä enemmän julkisia tietokantoja, joista joko kuka tahansa tai asianosaiset voivat etsiä erilaisia tietoja. Epäselvyyttä on toisinaan siitä, voiko viranomaisen ohjata esimerkiksi omia tietojansa pyytävän asianosaisen hakemaan tiedot julkisesti/asianosaisjulkisesti saatavilla olevasta tietokannasta vai täytyykö viranomaisen antaa tiedot pyynnöstä esimerkiksi tulosteena ko. tietokannasta.

5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suoja koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulKL 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

Julkisuuslain 16.3 §:n tulkinta aiheuttaa tällä hetkellä runsaasti päänvaivaa. Epäselvää on erityisesti missä kaikissa tilanteissa on kyse lainkohdassa tarkoitettusta viranomaisen henkilörekisteristä. Esimerkiksi muodostaako viranomaisen asianhallintajärjestelmä jo itsessään lainkohdassa tarkoitettun henkilörekisterin, vai edellytetäänkö henkilörekisteriltä jonkinlaista spesifisempää rakennetta? Missä määrin esimerkiksi yksittäisiin hakemus- tai ilmoitusasioihin sisältyvät henkilöiden nimi- ja yhteystiedot muodostavat lainkohdassa tarkoitettun henkilörekisterin, ja onko asian arvioinnin kannalta merkitystä sillä, kuinka monen eri henkilön tiedot esimerkiksi yksittäiseen hakemusasiakirjaan sisältyy?

Konkreettisenä esimerkkinä voidaan mainita esim. Fimean asianhallintajärjestelmän sisältämät apteekkilupahakemukset ja -päätökset. Yhtä apteekkilupaa voi hakea jopa kymmeniä henkilöitä. Valvontalautakunnan asiassa tekemän julkisen apteekkilupapäätöksen liitteenä on aina taulukko, jossa vertaillaan kärkihakijoiden ansioita. Myös päätösteksti pitää sisällään henkilötietoja. Apteekkilupapäätöksiä sekä niihin liittyviä hakemusasiakirjoja pyydetään Fimeasta varsin usein. Miten niitä tulisi arvioida; onko kyse ”tavanomaisesta” asiakirjapyyntöstä vai julkisuuslain 16.3 §:ssä tarkoitetusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä?

Jos kyse on henkilötietojen luovuttamisesta henkilörekisteristä, miten tulisi arvioida pyytäjän esittämää perustetta henkilötietojen saamiselle; voiko kyse olla henkilökohtaisesta käytöstä, jos pyytäjän tavoitteena on hakemuksia ja päätöksiä vertailemalla selvittää millaiset hakemukset ovat menestyneet sitä silmällä pitäen, että hän tulee myöhemmin itse hakemaan apteekkilupaa tai jos hän ilmoittaa perusteeksi halun valvoa apteekkilupien myöntämiskäytäntöjä ja sitä kautta julkisen vallan käyttöä? Missä vaiheessa tällaiselle ”vakiopyytäjälle” muodostuu kielletty henkilörekisteri?

Toinen haastava pohdinta liittyy siihen, missä määrin ja kuinka syvällisesti viranomaisen tulee arvioida sitä, onko tiedonpyytäjällä henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää pyytämäänsä henkilötietoja. Riittääkö asiassa esim. pyytäjän oma ilmoitus tietojen käyttötarkoituksesta vai edellytetäänkö tästä joltain tarkempia selvityksiä?

Myös henkilötiedon määrittäminen ja suojaaminen on toisinaan haastavaa. Nykyisillä tiedonhaun menetelmillä voi periaatteessa hyvinkin epäsuoraa tietoa yhdistelemällä tunnistaa henkilön ja mahdollisesti väärinkäyttää näin saatuja tietoja.

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

Epäselvyyttä on esimerkiksi siitä, koska asiassa tulee tehdä valituskelpoinen päätös. Esimerkiksi tuleeko valituskelpoinen päätös tehdä tilanteissa, joissa tietopyyntö kohdistuu kolmannen tahon tietoihin ja tietojen kohde vastustaa tietojen antamista ja vetoaa esim. siihen, että tiedot ovat liikesalaisuuksia mutta viranomaisen arvioi tiedot julkisiksi. Onko tämän asianosaisen oikeusturvan varmistamiseksi asiassa tehtävä päätös, johon tämä taho voi hakea muutosta.

Jos päätös tehdään, miten sen täytäntöönpanoon tulisi suhtautua?

Julkisuuslain tarkoituksesta ja sisällöstä johtuen julkiset tiedot tulisi antaa viivytyksettä. Jos kuitenkin tietojen kohde vastustaa tietojen antamista voiko päätös olla suoraan täytäntöön pantavissa. Jos päätös ei ole suoraan täytäntöön pantavissa, niin tällöin mahdollisesta valituksesta hallinto-oikeuteen seuraa se, että julkisten tietojen antamiseen voi tosiasiallisesti kulua hallinto-oikeuden käsittelyajoista riippuen noin 6-12 kuukautta ja riippuen vielä siitä, valitetaanko hallinto-oikeuden ratkaistusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 1-2 vuotta. Jos taas päätös on heti täytäntöön pantavissa, menettää asianosaisen oikeussuoja siltä osin merkityksensä, jos tiedot on jo

tosiasiassa annettu tietopyynnön johdosta. Tämä ristiriita tulisi ratkaista julkisuuslain muutoksella ja säätää siten tarkemmin siitä, miltä osin julkisuuslain mukaiset päätökset ovat heti täytäntöön pantavissa ja miltä osin päätöksiä ei saa panna täytäntöön ilman lainvoimaa.

Viranomaisen näkökulmasta puolestaan tietopyyntöjen ratkaisemista koskevat ajat ovat toisinaan turhan jäykät. Toisinaan 1 kk aikakin voi tosiasiassa olla lyhyt. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, jos asiakirjoja joudutaan ensin pyytämään kansallisarkistosta, mihin kuuluu myös huomattavasti aikaa. Tämän jälkeen tulee tehdä erikseen vielä tietojen julkisuusarviointi.

Ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä on sinänsä aivan oikein korostettu tietopyyntöjen ripeää käsittelyä ja katsottu, että yksinkertainen tietopyyntö pitäisi voida käsitellä julkisuuslaissa säädetyn kahden viikon määräajan alku- pidemminkin kuin loppupuolella. Tällaiset kovin tiukat vaatimukset eivät kuitenkaan ota huomioon viranomaisen muuttuvia olosuhteita. Viranomaisen tietoihin voi ajoittain kohdistua tavanomaista enemmän vaativia tietopyyntöjä, jolloin tiukkojen määräaikojen noudattaminen voi tuottaa poikkeuksellista haastetta, vaikka tahtoa määräaikojen noudattamiseen olisikin. Resurssihaasteita ei kuitenkaan ole hyväksy perusteiksi määräaikojen ylittymiselle.

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

Keskeinen välinen julkisuusperiaatteen toteutumisessa on tiedonohjaus asianhallintajärjestelmässä. Julkiseksi merkityt tiedot toimitetaan kirjaamon toimesta. Salassa pidettävien tietojen arvioimiseen osallistuu kunkin substanssin vastuulakimies.

Tietopyyntöjen käsittely on ohjeistettu ja esimerkiksi salassa pidettävien tietojen käsittelyyn on hankittu tietojen peittämistä helpottavaa tekniikkaa. E-Oppivaan on valmistumassa Fimean oma koulutuskokonaisuus tietopyyntöjen käsittelystä.

Julkisuusperiaatteen toteutumista seurataan ja ongelmakohtiin pyritään puuttumaan mahdollisimman ripeästi. Parhaillaan virastossa pohditaan, miten erilaisiin kansalaiskyselyihin voitaisiin vastata ripeämmin ja koordinoitummin.

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

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano tulisi olla osa jokaisen viranomaisen ja virkamiehen perustyötä ilman erityistä resurssointia. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi tietopyyntöjen käsittelyyn suunnattujen resurssien kuten työajan allokointi on vaikeaa

ottaen huomioon, että tietopyyntöjen määrä voi vaihdella huomattavasti. Lisäksi osa tietopyynnöistä tulisi ja on ratkaistavissa nopeasti, kun taas osan toteuttaminen voi vaatia huomattavaakin resurssointia.

Organisaation osaamista pyritään koko ajan ylläpitämään ja lisäämään mm. koulutuksen avulla.

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

Kipeimmin muutosta kaivattaisiin henkilötietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin, erityisesti julkisuuslain 16.3 §:än. Yleisesti tulisi arvioida sitä, miten sinällään julkisia henkilötietoja olisi tarkoituksenmukaista luovuttaa ja millä perustein, jotta henkilötietojen suoja koskevilla säännöksillä ei kuitenkaan turhaa rajoiteta asiakirjojen julkisuutta. Myös muutoin julkisuuslain ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen yhteensovittaminen olisi tärkeää.

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

Julkisuuslain 29 § 1 momentin 3 kohdan mukaan asiakirja voidaan antaa toiselle viranomaiselle, jos se käsittelee esimerkiksi muutoksenhakuasiaa. On kuitenkin muitakin tilanteita, joissa samaa asiaa tai toisiinsa liittyviä asioita käsitellään eri viranomaisissa ilman, että tietojen antamisesta on erityislaissa säädetty. Esimerkiksi Fimean tekemiin HTA-arviointeihin liittyy liikesalaisuutena salassa pidettäviä kohtia, joiden antaminen PALKOn suosituskäsittelyä varten vaatii tällä hetkellä luvan lääkeyritykseltä. Fimea esittääkin harkittavaksi, tulisiko julkisuuslakiin sisällyttää säännös, jonka nojalla salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaisella olisi myös tällaisissa tilanteissa mahdollista jo julkisuuslain nojalla.

Julkisuuslain uudistamisessa tulisi huomioida myös ilmiantajien ja muiden nimettömänä epäkohtia ilmoittavien suoja. Tällä hetkellä on epäselvää, onko tilanteita, joissa voitaisiin esimerkiksi julkisuuslain 24 § 1 momentin 15-kohdan nojalla tai jollain muulla perusteella olla kertomatta kuka tai mikä taho on tehnyt viranomaiselle ilmoituksen epäilystä lainvastaisuudesta tai muusta epäkohdasta.

Hyttinen Sanna
Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea