

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?

Rikosseuraamuslaitoksessa julkisuusperiaate toteutuu pääosin hyvin. Virastossa tunnustetaan se, että lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei asiakirjoja ole erikseen määritelty julkisuuslain nojalla salassa pidettäviksi. Julkisuusperiaatteen toteutumista saattaa joskus hankaloittaa esimerkiksi asiakirjoihin tehty virheelliset salassapitoa koskevat merkinnät tai se, että toinen viranomainen ei tietopyynnössään ole yksilöinyt riittävällä tavalla lainkohtaa, johon tiedonsaantioikeus perustuu. Rikosseuraamuslaitoksen työssä suhde julkisuusperiaatteeseen on pääsääntöön nähden käänteistä siten, että julkisuuslain 24 §:n 28 kohdan mukaan Risen rekistereissä olevat tiedot ovat jo lähtökohtaisesti salassa pidettäviä.

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

Julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuden osalta haasteelliseksi on jossain määrin osoittautunut se, että 14 §:n asiakirjan antamisesta päättäminen on tiedon antamisesta kieltäytymisen kohdalla monivaiheinen ja se ohjaa tiedon antamisesta kieltäytyvää virkamiestä tiedustelemaan asiakirjan pyytäjältä erikseen, haluaako hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi ja saada näin kieltäytymisestä kirjallisen ja valituskepoisen päätöksen. Tältä osin voisi pohtia sitä, että voisiko säännös ohjata tai ainakin väljemmin mahdollistaa antamaan pyytäjälle kirjallisen päätöksen suoraan heti tietopyynnön esittämisen johdosta.

Toinen asia, jonka osalta on virinnyt keskustelua, on asiakirjan käsite ja se, että sähköisessä muodossa tapahtuva tietojenkäsittely ei täysin ongelmitta istu julkisuuslain lähtökohtiin. Esimerkiksi sähköiset pikaviestipalvelut ja sähköposti korvaavat nykyisin hyvin pitkälti puhelinsoittoja tai kasvokkain käytäviä keskusteluja viranomaisen sisällä ja miksei viranomaisten välilläkin, joka ei täysin ongelmitta istu julkisuuslain 5 §:n asiakirjan käsitteeseen. Tähän kokonaisuuteen liittyy kyseisen 5 §:n kohdat viranomaisen asiakirjoista, joita ei ole pidettävä julkisuuslaissa tarkoitettuina viranomaisen asiakirjoina. Näiden kohtien tulkinta edellyttää usein perehtymistä lain esitöihin ja oikeuskäytäntöön, eikä niiden soveltaminen ole helppoa juristeillekaan.

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 ja henkilötietolainsäädännön päällekkäisyyden tietojen luovuttamisessa on havaittu aiheuttavan tulkintaongelmia käytännössä. Koska kaikkien virkamiesten tulisi pystyä soveltamaan julkisuuslakia, olisi syytä selkiyttää julkisuuslain ja henkilötietolain suhdetta toisiinsa erityisesti tietopyyntöjen ja rekisteröidyn tarkastusoikeuden käyttämisen välillä. Tätä asiaa on käsitelty täsmällisemmin kohdassa 5. ja 6. Ylipäätään tiedon luovuttamiseen ja saamiseen oikeuttavien säännösten hajautuminen julkisuuslain ja eri sektorikohtaisten henkilötietolakien välillä on omiaan aiheuttamaan sekavuutta, eikä asiaa helpota sekään, että oikeudet tietojen saamiseen ja luovuttamiseen eivät eri viranomaisten henkilötietolakien välillä vastaa toisiaan.

Epäselvyyttä on aiheuttanut joissain tilanteissa se, voidaanko viranomaisten välillä luovuttaa julkisuuslain nojalla salassa pidettävää tietoa muissakin tapauksissa kuin 26 §:ssä mainituissa tilanteissa. Tästä asiasta on ollut vaihtelevia tulkintoja eri viranomaisten keskuudessa. Jos esimerkiksi 24 §:n 28 kohdan salassapito-olettamasta on perusteltu syy poiketa viranomaisen virkatehtävään liittyvän perustellun syyn vuoksi, on herännyt kysymys, voidaanko tietoa luovuttaa toiselle viranomaiselle pelkästään 24 §:n nojalla, vai pitäisikö sektorikohtaisesta henkilötietolainsäädännöstä löytyä nimenomainen säännös tiedon luovuttamiselle. Tuleeko toiselle viranomaiselle tällä tavalla luovutettu tieto samalla kokonaan julkiseksi, vai voiko ajatella niin, että tieto olisi sen vastaanottanutta viranomaista lukuun ottamatta edelleen salassa pidettävää suhteessa kaikkiin muihin toimijoihin ja tiedon vastaanottava viranomainen olisi saamansa tiedon osalta vaitiolovelvollinen julkisuuslain 23 §:n nojalla?

Julkisuuslain 30 §:n (salassa pidettävien tietojen luovuttaminen ulkomaan viranomaiselle) osalta on havaittu, että usein olisi virkatehtävien suorittamiseksi tarpeellista voida luovuttaa ulkomaan viranomaiselle tietoja, mutta tämä ei ole mahdollista, koska ei ole mitään kansainvälistä sopimusta tai Suomea velvoittavaa säädöstä, johon tällainen perustuisi. Olisi syytä pohtia, voisiko tiedon luovuttamista ulkomaan viranomaiselle koskevaa sääntelyä väljentää.

Muutoksenhakua koskevan 33 §:n osalta on havaittu yksittäistapauksissa olevan ongelmallista, että jos viranomaisen tekemä hallintopäätös on perustunut asianosaiselta salassa pidettävään tietoon, niin muutoksenhakuvaiheessa asiakirjajulkisuutta koskeva asia ja itse pääasia saattavat päätyä lopulta eri hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi, jos asianosainen valittaa sekä asiakirjajulkisuutta koskevasta asiasta että itse pääasiasta (Risen tapauksessa esim. siirrosta avolaitoksesta suljettuun vankilaan). Ei ole missään nimessä tarkoituksenmukaista, että samaa asiakirjan salassa pitoa koskevaa asiaa käsitellään kahdessa eri hallintotuomioistuimessa erikseen julkisuuslain mukaisena valitusasiana ja toisaalta itse pääasian yhteydessä. Tällaisissa tilanteissa on mahdollista, että tuomioistuimet päätyvät salassa pidettävyyden osalta erilaisiin lopputulemiin.

Asiakirjan käsitteeseen ja julkisuuslain 5 §:ään liittyviä tulkintaepäselvyyksiä on käsitelty tarkemmin kohdassa 2.

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?

Tätä asiaa on käsitelty jo kysymyksen 2. yhteydessä; digitalisaatio ja tietojen käsittely sähköisessä muodossa on tuonut haasteita erityisesti asiakirjan käsitteen näkökulmasta. Kun erilaisia sisäisiä keskusteluita ym. käydään sähköisillä alustoilla, hämärtyy helposti se, onko kyse julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitetusta viranomaisen asiakirjasta vai jostain muusta.

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.

Esille on noussut tietojen luovuttamiseen liittyvien julkisuuslain säännösten päällekkäisyys henkilötietolainsäädännön rekisteröidyn tarkastusoikeutta koskevien säännösten kanssa. Näiden välillä on paljon päällekkäisyyttä ja välillä aiheuttaa viranomaisen näkökulmasta epäselvyyttä se, tulisiko asiakkaan pyyntöön reagoida julkisuuslain vai henkilötietolain nojalla. Kyse ei ole asiakkaan näkökulmasta yhdentekevä, sillä henkilötietolain nojalla tehty tarkastuspyyntö on maksuton, kun taas julkisuuslain nojalla tehdystä tietopyynnöstä peritään maksut. Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaki edellyttää tarkastusoikeuden käyttämistä henkilökohtaisesti paikan päällä, kun taas julkisuuslain nojalla tiedot voidaan luovuttaa esim. sähköpostilla, kunhan asiakkaan henkilöllisyydestä on riittävällä tavalla varmistuttu.

Henkilötietolainsäädännössä todetaan, että tietopyyntöihin sovelletaan julkisuuslakia. Selvyyden vuoksi voisi olla hyvä myös julkisuuslain puolella viitata henkilötietolainsäädäntöön ja siihen, että rekisteröidyn halutessa käyttää tarkastusoikeuttaan sovelletaan asianomaista henkilötietolainsäädäntöä. Kuten edellä on todettu, tällä on merkitystä esimerkiksi perittävien maksujen ja viranomaisessa läsnäolon kannalta.

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

Kohdassa 5. mainittu tulkinnanvaraisuus sen osalta, onko kyseessä henkilötietolain nojalla tehty tarkastuspyyntö vai julkisuuslain nojalla tehty tietopyyntö saattaa yksittäisissä tapauksissa vaikuttaa asiakkaan oikeusturvaan, mikäli esimerkiksi on toteutettu maksullinen asiakirjapyyntö sen sijaan, että henkilö olisi käyttänyt ilmaiseksi tarkastusoikeuttaan tai jos henkilö on joutunut saapumaan paikan päälle viranomaiseen toteuttaakseen tarkastusoikeuttaan, kun hän olisi voinut tilata asiakirjansa julkisuuslain nojalla esimerkiksi sähköpostitse.

Tietopyynnön tekijän tunnistamisen osalta on havaittu hankaluutta siltä osin, että julkisuuslaki ei velvoita tietopyynnön tekijää tarvittaessa esimerkiksi tunnistautumaan Suomi.fi-palvelun kautta.

Viranomaisten erilaiset tulkinnat sen suhteen, mikä riittää tunnistautumiseksi saattaa asettaa tietopyyntöjen esittäjät keskenään erilaiseen asemaan tältä osin. Tässäkin tulee huomioida, että eri viranomaisten omat henkilötietolait puolestaan edellyttävät tunnistautumista ja tarkastusoikeuden toteuttamista viranomaisessa paikan päällä.

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

Henkilökunnalle on järjestetty koulutusta julkisuuslain soveltamisesta erityisesti tiedon salassapidon ja asianosaisjulkisuuden osalta.

Valmiiksi laaditut asiakirjapohjat puolestaan edellyttävät, että asiakirjan laatija määrittelee asiakirjan julkisuuden. On hyvä, että asiaan tulee kiinnittää huomiota jo siinä vaiheessa, kun asiakirjaa laaditaan.

Risen antama ohje asianosaiselta salassa pidettävien tietojen käytöstä päätöksenteossa (7/004/2020) puolestaan selkeyttää virkamiehille julkisuuslain 14 §:n mukaista menettelyä vangin pyytäessä saada tietoonsa asianosaiselta salassa pidettäviä perusteita.

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

Koulutustarpeita yksiköiden henkilöstön osalta on olemassa. Tähän on pyritty vastaamaan järjestämällä valtakunnallista ja alueellista koulutusta, mutta edelleen voidaan todeta, että osaaminen lain soveltamisesta ei ole kaikilta osin riittävää. Keskushallinnon tasolta on annettu ohje asianosaiselta salassa pidettävän tiedon käytöstä päätöksenteossa, jolla on ollut vaikutusta siihen, että asianosaisjulkisuuden osalta osaaminen on Risen yksiköissä parantunut.

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

Julkisuuslain ja henkilötietolainsäädännön, erityisesti tietosuoja-asetuksen ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain tietojen luovuttamista ja rekisteröidyn tarkastusoikeuden käyttämistä koskevan sääntelyn koordinoiminen olisi tärkeää. Julkisuuslaki ei kaikilta osin tue tiukentuneiden henkilötietojen käsittelyperiaatteita. Huomiota tulisi kiinnittää myös millä perustein viranomaiset luovuttavat ja pyytävät tietoja, jotta salassa pidettävää tiedon luovuttaminen olisi mahdollisimman selkeää ja läpinäkyvää.

Myös sähköisessä muodossa olevan tiedon käsittelyä koskevan sääntelyn täsmentäminen erityisesti julkisuuslain 5 §:n asiakirjan käsitteen osalta olisi hyvä ottaa käsittelyyn. Tältä osin erilaisten sähköisten pikaviestisovellusten viestien ja sähköpostien asema julkisuuslaissa tarkoitettuna

viranomaisen asiakirjana suhteessa esimerkiksi sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin on hyvin tulkinnanvaraista.

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

-

Hänninen Esa-Pekka
Rikosseuraamuslaitos