

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 nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?

Julkisuusperiaate on toteutunut tähän asti varsin hyvin, mutta sen toteuttaminen viranomaisissa on muodostunut käytännössä aikaisempaa kuormittavammaksi tietopyyntöjen määrien ja laajuuksien kasvun seurauksena. Pyydettyjen tietojen kerääminen entiseen tapaan manuaalisesti tietojärjestelmistä ilman sopivia toiminnallisuuksia on työlästä, ja lain mukaan perittävät esille hakemisen kustannukset voivat joissakin yksittäisissä tapauksissa estää periaatteen toteutumisen. Uuden lainsäädännön edellyttämä tietojärjestelmien kehittäminen tietojen saatavuuden edistämiseksi on hidasta, siihen ei ole riittäviä resursseja tai se ei ole teknisistä, hankintajuridisista syistä tai valtionhallinnon yhteisen palveluntarjoajan rajoitusten vuoksi mahdollista. Pelkkä tietojen sähköinen muoto esimerkiksi tiedostoina ei sinänsä takaa niiden hyvää saatavuutta ja käyttökelpoisuutta.

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

Viranomaisen asiakirjan käsite on ongelmallinen eri näkökulmista. Asiakirjan käsitteen määritelmä automaattisine tietojenkäsittelyineen ja äänen- ja kuvantoistolaitteineen on vanhentunut. Uusi tiedonhallintalaki painottaa tietojen käsittelyä vain sähköisessä muodossa, mutta tukeutuu julkisuuslain 1990-luvulta peräisin olevaan määritelmään, jossa viranomaisen asiakirjojen ajatellaan olevan lähtökohtaisesti analogisia. Muut kuin asiakirjahallinnon ammattilaiset ymmärtävät asiakirjat käytännössä ”virallisiksi”, määrämuotoisiksi hallinnollisiksi analogisiksi tai sähköisiksi dokumenteiksi. Toisaalta esimerkiksi viranomaisen tehtävien hoitamiseen liittyviä sähköpostiviestejä ei pidetä asiakirjoina.

Tietokantamuodossa olevat tiedot voivat kuitenkin myös olla käyttötarkoitukseensa valmiita ja liittyä viranomaisen tehtävien hoitamiseen. Niillä on ja tulee olla myös niiden elinkaarenhallintaa ohjaavia tietoja, jotka eivät ole tarpeellisia vain niistä mahdollisesti muodostettujen erillisten fyysisten asiakirjojen hallinnassa.

Viranomaisen asiakirjan käsitteestä olisi syytä luopua ja käyttää sen asemesta esimerkiksi käsitettä viranomaisen tieto. Nykyisten ongelmien vuoksi lakia eri silmin lukevat ammattilaiset ovat käyttäneet jo pitkään lainsäädännön ulkopuolista käsitettä asiakirjallinen tieto, joka lain käytännön soveltamisessa korvaa käsitteen viranomaisen asiakirja.

Tiedonhallintalaissa käytetään käsitettä asiarekisteri julkisuuslaissa vielä esiintyvän diaarin asemesta. Julkisuuslain mainitsemat luettelot olisi niin ikään hyvä korvata esimerkiksi käsitteellä erityisrekisteri. Julkisuuslaissa tulisi myös arvioida uudelleen tarvetta allekirjoittaa tai varmentaa asiakirjoja sekä määritellä näihin liittyvät käsitteet ja menetelmät tarkemmin. Lain uudistamisessa tulee huomioida konkreettisesti myös tietojen toimittaminen sähköisen asioinnin kautta.

Salassapitosäännöksissä lähdetään siitä, että salassa pidettävät tiedot olisivat aina asiakirjoissa, analogisissa tai sähköisissä dokumenteissa, joista ne tulee tarvittaessa peittää. Jos tiedot kuitenkin kootaan dokumentteihin erikseen tietojärjestelmistä, peittämistarvetta ei pitäisi olla siinä tapauksessa, että pyytäjällä ei ole oikeutta saada tietoja. Salassa pidettäviä tietoja käsitellään ja säilytetään tietojärjestelmissä ja niitä voidaan erikseen luovuttaa rajapintojen kautta ilman, että niistä muodostetaan analogisia tai sähköisiä dokumentteja. Ongelmallista on myös, että nykyisen julkisuuslain perusteella koko asiakirja käytännössä luokitellaan (tietojärjestelmässä) salassa pidettäväksi, vaikka siihen sisältyisi vain yksi salassa pidettävä tieto.

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

Suurin osa tulkinnanvaraisuuksista liittyy kohdassa kaksi kuvattuun viranomaisen asiakirjan käsitteen vanhentuneisuuteen. Toisaalta myös salassapitoperusteiden määrittely edellyttää usein paljon tulkintaa, luonnollisesti varsinkin 24 §:n harkinnanvaraisissa kohdissa. Vastaavalla tavalla laki voisi ohjata viranomaista nykyistä kattavammin muun kuin viranomaisen asiakirjan harkinnanvaraisessa antamisessa.

Liikesalaisuuden määritelmää olisi hyvä käsitellä täsmällisemmin, jotta yritykset eivät pysty laajentamaan määritelmää liiallisesti, ja toisaalta, jotta julkisilla toimijoilla olisi selvät perusteet kiistää mahdolliset perusteettomat väitteet liikesalaisuuksista esim. osana hankintamenettelyitä.

Nykyisen lain rakenne ja asioiden esittämisjärjestys on pääpiirteittäin looginen ja toimiva.

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?

Ks. vastaukset 2, 3 ja 8. Muutokset edellyttävät olemassa olevien resurssien kohdistamista kehittämiseen, mikä vaikeuttaa lain edellyttämien normaalien

tehtävien asianmukaista hoitamista.

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.

Tietojen luovuttamista henkilörekisteristä sääntelevät nykyisessä laissa 13. ja 16. pykälät. Näihin ei ole liittynyt tähän mennessä merkittäviä tulkintavaikeuksia. Julkisuuslaki suojaa osaltaan henkilötietoja. Tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain ja jälkimmäisen sisällä(kin) yleisen julkisuusperiaatteen ja salassa pidettävien ja henkilötietojen antamista koskevien rajoitusten välillä voidaan kuitenkin toki yleisellä tasolla nähdä ristiriitoja. Lain ajantasaistaminen ja selkeyttäminen vähentäisi virheellisten tulkintojen mahdollisuuksia.

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

Tiedon pyytäjien oikeusturva on toteutunut mielestämme pääsääntöisesti hyvin, mutta tietojen antamisen tapoja ja siitä perittäviä maksuja olisi hyvä selkiyttää.

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

Suunnitelmallinen ja tiedonhallintalautakunnan suosituksiin perustuva tiedonhallintalain täytäntöönpano käytännön toimenpiteineen ja erityisine kehittämiskohteineen vahvistaa julkisuusperiaatteen toteutumista Lukessa. Olemme panostaneet viime vuosina muutenkin paljon kokonaisarkkitehtuurin ja asianhallinnan, tietojen avaamisen sekä palvelujen tiedonhallinnan kyvykkyyksien vahvistamiseen. Olemme myös järjestäneet henkilöstölle säännöllisesti koulutuksia.

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

Käynnissä oleva, osittain uuteen lainsäädäntöön liittyvä kehittäminen edellyttää parhaillaan runsaasti voimavaroja. Odotamme kuitenkin, että nykyisillä resursseilla välttävästi hoidettavissa olevat manuaaliset, ylimääräiset ja päällekkäiset työt hyvän hallinnon ja julkisuuslain toteutumisen varmistamisessa vähenevät sen myötä pidemmällä aikavälillä. Osaaminen keskittyy asiakirja- ja tietohallintoihimme ja lakiasioihimme, mutta pyrimme vahvistamaan ja pitämään sitä järjestämällä

yhdessä koulutuksia koko organisaatiollemme. Toisaalta pyrimme myös vähentämään erillisen osaamisen tarvetta. Julkisuuslain vaatimusten toteutumisen pitäisi olla kiinteä, luonteva ja sujuva osa kaikkia palveluita ja niiden taustalla olevia prosesseja ja tietojärjestelmiä.

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

(Viranomaisen) asiakirjan käsite; julkisuusperiaatteen ja muiden lain vaatimusten käytännön mahdollisuuksien rajoissa oleva toteuttaminen viranomaisissa; salassa pidettävien, henkilötietojen ja muiden kuin salassa pidettävien tietojen (harkinnanvarainen) antaminen

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

-

Laurila Ilkka

Määttä Jari

Luonnonvarakeskus - Yhteiskuntasuhteet ja hallinto