

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?

Julkisuusperiaate ei toteudu käytännössä riittävällä tavalla viranomaisten toiminnassa.

- Kaikki viranomaiset eivät näytä tuntevan julkisuuslain sisältöjä ja menettelysääntöjä. Tähän on kiinnitetty huomiota laillisuusvalvonnassakin. Osa tietopyynnöistä törmää perusteettomaan kieltoon tai viranomaisen kiireeseen.
- Tietopyyntö voi tulla kalliiksi. Julkisuus ei voi toteutua lain edellyttämällä tavalla, jos jopa viranomaisen perustehtävään liittyvistä, sähköisesti olemassa olevista päätöksistä pyritään perimään suuria maksuja.
- Rangaistussäännökset keskittyvät vaitiolovelvollisuuden ja salassapitovelvollisuuden rikkomisen seurauksiin, mikä ohjaa enemmän salaamaan kuin jakamaan tietoa. Lain vastaisesta salaamisesta ei käytännössä seuraa virkamiehelle sanktioita, mutta ”liiasta” avoimuudesta kyllä. Tämä on iso ongelma.

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

Kokeneet journalistit ovat raportoineet seuraavanlaisia käytännön ongelmia:

- Tiedon saamisen hitaus: journalistien työn kannalta erityinen ongelma on tiedon saamisen hitaus. Pahimmillaan juttua varten tutkittava asia vanhenee, eikä yleisö saa oikea-aikaisesti sitä tietoa, joka sille kuuluisi. Tämä voi haitata yhteiskunnallista keskustelua ja päätöksentekoa.
- Salausmyönteinen käytäntö: joskus asioita tunnutaan salaavan varmuuden vuoksi. Ensin annetaan epävirallinen kieltopäätös, jota perustellaan yhdellä asialla. Myöhemmin erikseen pyydettyä annettavassa virallisessa päätöksessä on lisäperusteita ja mahdollisesti vielä hallinto-oikeuteen tuodaan uusia. Tämä viittaa huonoon hallinnolliseen käytäntöön: ensin päätetään salata, sitten mietitään perusteet.
- Viranomaisen kiire
- Asiakirjoja ja sähköposteja on hävitetty, ja niitä koskevaan tietopyyntöön on sen jälkeen vastattu, että viranomaisella ei ole ko. asiakirjaa.
- Käytännössä on törmätty myös ns. ikuisiin luonnoksiin, eli asiakirjoihin, jotka eivät koskaan valmistu, vaikka niiden tuloksia kyllä raportoidaan eteenpäin ja käytetään päätöksenteossa hyväksi.
- Viranomaisen saattaa ilmoittaa, että ei tee hakua tietopyytäjän antamalla tiedolla (esim. nimi tai tietynlainen päätös), vaan pyytäjän pitäisi voida yksilöidä haluamansa asiakirja viranomaisen käyttämällä tunnisteilla.

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

- Käsite ”sisäinen asiakirja”: käsite on edelleen käytännössä epäselvä
- Hinnastot ja oikeus periä maksuja: maksuja on pyritty perimään jopa viranomaisen ydintoimintaan kuuluneista päätöksistä tai tiedoista vedoten tietopyynnön ”epätavanomaisuuteen”
- Salassapitoperusteet ovat usein tulkinnanvaraisia. Tähän törmätään erityisesti käsiteltäessä henkilöön ja yksityisyyteen liittyvää tietoa. Viranomaisen tulkinta liikesalaisuuslain mukaisesta liikesalaisuuden käsitteestä voi olla tiukempi kuin sen pitäisi olla suhteessa julkisuusperiaatteeseen.
- Lainsäädäntö on vaikeaselkoista. Yleis- ja erityissääntelyn keskinäiseen suhteeseen ja systematiikkaan liittyy haasteita. Yleisluontoinen viittaustekniikka eri laeissa ”ellei muusta laista muuta johdu” on käyttäjän kannalta hankalaa. Koska julkisuuslain pitäisi palvella nimenomaan kansalaisia, olisi sen oltava selkeää ja ymmärrettävää lainsäädäntöä.
- Salausperusteiden soveltaminen esitutkinta-asioissa: esitutkinnassa on syytä noudattaa yksityisyyden osalta mahdollisimman pitkälti samoja periaatteita kuin oikeudenkäyntien osalta. Esitutkinnassa tehdään merkittäviä viranomaispäätöksiä ja linjataan mm. se, minkälaiset tapaukset oikeuteen päätyvät.

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

- Menettelysäännökset ovat osin epäselviä, eivätkä viranomaiset tunnu aina tuntevan edes prosessia. Menettely on hidasta, ja valitustie vieläkin hitaampaa ja maksullista.
- Laillisuusvalvojilla on puutteelliset tai olemattomat mahdollisuudet korjata virheellisen viranomaistoiminnan ongelmia.
- Lain vastaisesta salaamisesta ei käytännössä seuraa virkamiehelle sanktioita, mutta ”liiasta” avoimuudesta kyllä. Lain toimivuus riippuu asiaa kulloinkin käsittelevän virkamiehen tahdosta.
- Viranomaisen julkisuusmyönteiseen neuvontavelvoitteeseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Viranomaisen ei käytännössä ohjeista tiedon pyytäjää tekemään kyselyä sisältöteknisesti oikein. Esimerkkinä mainittakoon tuoreehko tapaus eniten ansainneiden verotietoja koskevista nimilistoista. Useista sisällöllisesti samaan asiaan annetuista ratkaisuista käy ilmi, että hieman eri tavoin muotoillut, mutta käytännössä täsmälleen samaa asiaa koskevat tietopyynnöt ovat johtaneet oikeudessa täysin erilaisiin lopputuloksiin. Toisenlaisessa esimerkkitapauksessa pyydettiin usean vuoden ajalta tiettyjä tietoja, jotka viranomaisen kuitenkin salasi. Viranomaisen ei kuitenkaan missään vaiheessa selvittänyt, mitä tietoja mahdollisesti voidaan antaa, vaan teki kategorisen salauspäätöksen. Julkisuusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta viranomaisen tulee siis vähintäänkin ohjeistaa kysyjää pyytämään tiedot siten, että sattumanvaraiset seikat eivät estä tiedon saantia. Tämä on myös tasapuolisuuskysymys. Nykyinen toimintatapa myös kuormittaa oikeuslaitosta turhaan.

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

Digitalisaatio on osin nopeuttanut tiedonsaantia. Siitä on seurannut kuitenkin myös erikoisia käytännön ongelmia.

- Tiedostojen osittaisen salaamisen vuoksi alkuperäistä tiedostomuotoa muutetaan niin, että tiedon käsittely on vaikeampaa (esim. excel > pdf). Viranomaisen käyttämien teknisten arkistointi- ja salaamisen menetelmien on syytä olla sellaisia, että tieto voidaan antaa mahdollisimman käyttökelpoisessa muodossa, ja ettei osittainen salaaminen turhaan lisää viranomaisen työtaakkaa.
- Osittaiseen salaamiseen on myös liittynyt maksupyynnöjä sillä perusteella, että asiakirjoja joudutaan tulostamaan ja peittämään salaisia osia. Tällaisiin tilanteisiin olisi syytä löytää teknisesti käytännöllisiä menettelytapoja.

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

- Olennaista on laajentaa julkisuusperiaatteen piiriä lain soveltamisalasäännöstä muuttamalla. Julkisuus on ulotettava nykyistä laajemmin kattamaan sekä julkisten varojen käyttö että päätöksenteko julkisomisteisissa yhtiöissä ym.

- Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa mainittu julkisuuslain rikkomisen seuraamusten tasapainottaminen julkisuusperiaatetta tukevaan suuntaan on toinen lainsäädännön keskeinen kehittämiskohta.
- Salassapitosäännöksiä on syytä selkiyttää sekä systematiikan näkökulmasta (monimutkainen lainsäädäntö viittaussäännöksineen) että yksittäisiä perusteita koskien (henkilötietojen suojan suhde julkisuuteen, liikesalaisuudet, esitutkinta ym.).

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

Savolainen Petri
Suomen Journalistiliitto ry