

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?

- Julkistaminen ei voi haitata rikoksen selvittämistä. On myös huomattava esitutkintalain tiedottamista koskevat säännökset, jotka kyllä mahdollistavat esimerkiksi hengelle tai terveydelle vaarallista tuotteista/aineista tiedottamisen. Lisäksi on huomioitava myös yrityksen etu, esimerkiksi pörssiyritysten liiketaloudelliset intressit.
- Asiakirjojen salassapitoa ja niihin tehtäviä merkintöjä tulkitaan varovaisuusperiaatteen mukaisesti, ja voidaan merkitä koko asiakirja salassa pidettäväksi, vaikka se sisältäisikin julkista tietoa. Taustalla on se, että kukaan ei halua vahingossakaan paljastaa salassa pidettävää tietoa.
- Tulli.fi-sivustolla olevassa asiakirjajulkisuuskuvauksessa on kuvattu Tullin julkiset tiedot. Kuvauksessa on myös kerrottu, kuinka julkisia tietoja voi käytännössä pyytää.
- Tietosuojasääntely sääntelee tiedon keräämistä ja käsittelyä, julkisuuslaki puolestaan tiedon jakamista. Tietosuojalaki koskee pääasiassa automaattista, lukuisia henkilötietoja sisältävien tietomassojen käsittelyä ja luovutusta. Julkisuuslaki puolestaan koskee yksittäisten julkisten asiakirjojen luovuttamista. Suoraa ristiriitaa sääntelyiden välillä ei ilmeisesti ole. Sen sijaan yksittäisessä tulkintatilanteessa suojattavien intressien ja näkökulmien yhteensovittaminen saattaa olla varsin haastavaa.
- Julkisuuslaki on laadittu paperiasiakirjojen aikakaudella. Dokumenttipohjainen sääntely ei helposti istu rakenteisen tiedon maailmaan ja sähköiseen aikaan. Varsin haastavaa on tulkita julkisuuden kohdentumista silloin, kun tieto on sähköisessä muodossa. Ongelmaa alleviivaa se, että julkisuuslain (10 §) mukaan asiakirjat voivat olla myös osittain salassa pidettäviä, ja tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.
- Julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen kannalta on myös merkitystä sillä, että valitusten käsittelyajat hallinto-oikeuksissa voivat olla pitkiä.

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

- Julkl 5 §:ssä määritellään viranomaisen asiakirja. Määritelmä on jossain määrin vanhentunut, sillä suuri osa tiedon käsittelystä tapahtuu digitaalisesti ja asiakirjat ovat sähköisessä muodossa. Tämä aiheuttaa välillä tulkintavaikeuksia operatiivisessa työssä ja kokonaisarkkitehtuurin sekä tiedonhallintalain soveltamisessa.
- Asiakirjan käsitteen laajuus voi joskus aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta. Erityisenä kysymyksenä ja haasteena on se, että viranomaisten välinen ja yksityisen sektorin kanssa käytävä viestinvaihto ja vuoropuhelu tapahtuu nykyisin usein sähköpostitse ja muissa nykyaikaisissa viestivälineissä. Haasteista aiheuttaa erityisesti se, milloin tällaisesta viestinvaihdosta (esim. sähköpostitse) muodostuu viranomaisen asiakirja ja milloin se on katsottava yksittäisten virkamiesten keskusteluksi tms. Asiaa on käsitelty mm. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO:2017:157.
- Julkisuusperiaatteen, mutta etenkin asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja rekisteröidyn tarkastusoikeuden välinen rajanveto voi tuottaa ongelmia. Lisäksi asiakkaiden pyynnöt eivät ole aina yksiselitteisiä, ja niihin voidaan joutua joudutaan pyytämään täsmennystä tai tarkennusta.
- Julkisuuslain 24 § 4 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat esitutkintaviranomaisten rekisterit ja rikosten ehkäisemiseksi pidettävät rekisterit. Tullin valvontatoimen muiden rekisterien osalta pelkkä tiedon sisältyminen rekisteriin ei ole salassapidon peruste. Tällaisen tiedon salassapitamiselle pitäisi siis olla joku muu julkisuuslain tarkoittama peruste. Teoriassa voisi syntyä tilanne, jossa yleisölle jouduttaisiin antamaan sellainen valvonnalliseen rekisteriin sisältyvä tieto, johon rekisteröidyllä itselläkään ei ole tiedonsaantioikeutta (eli tarkastusoikeutta).
- Muutoinkin valvonnalliseen tarkoitukseen talletun rekisteritiedon tulisi olla selkeän salassapitosäännöksen piirissä, vaikka henkilötietojen käsittelysäännökset tällaisen veloitteen sisältävätkin (kysymys: eivätkö henkilötietojen käsittelysäännökset kattaisi sellaisinaan myös kyseiset pykälän 4 kohdan mukaiset –viranomaisten rikosten selvittämismateriaalin tiedot, joten onko kyseinen 4 kohta laissa jopa tarpeeton?).

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 salassapitoperusteet ovat osittain vanhentuneita ja tulkinnanvaraisia, ja ne voivat aiheuttaa ristiriitaa rekisteröidyn tarkastusoikeuden kanssa.
- Julkisuuslakia ja lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta (370/2007, TI-julkisuuslaki) tulisi yhteensovittaa keskenään. Jos esitutkinta johtaa syyteharkinnan kautta oikeudenkäyntiin, siirtyvät useat esitutkintavaiheen salassapitotilanteet (24.1 § 3 kohta) mainitun TI-julkisuuslain mukaisen salassapitoharkinnan piiriin. Sen sijaan jos juttu päättyy esimerkiksi esitutkinta- tai syyteharkintavaiheeseen, on epäselvää, missä määrin asiakirjoihin sisältyvät eri salassapitoperusteet poistuvat ja esitutkintaviranomaisten asiakirjoista tulee julkisia.
- Julkisuuslain 24.1 § 3 kohdan tarkoittaman salassapidon takaraja on mm. siinä, kun asia on ollut esillä tuomioistuimessa. Ongelmia on ollut tiedon saamisessa siitä, milloin esitutkinta-asiakirjan

mukainen juttu on ollut tuomioistuimessa esillä. Samoin pohdintaa esitutkinta-asiakirjan salassapidon päättymisestä ovat aiheuttaneet tilanteet, joissa asian tiedetään olleen esillä tuomioistuimessa, mutta selkeästi salassa pidettävää asiaa (esimerkiksi terveystieto tai liikesalaisuustieto) ei ole päätetty salata TI:ssa, vaan TI on jopa tietoisesti päättänyt tiedon olevan julkinen.

- Ylipäätään vastaus 'viranomaisen hallussa ei ole pyydettyä asiakirjaa' on ongelmallinen. Oikeusasiamiehen /oikeuskanslerin kanteluratkaisujen mukaan myös tällainen vastaus edellyttää ohjausta viranomaisen valituskelpoisen päätöksen antamiseen. Siis viranomaisen tulisi antaa päätös, jossa todetaan, ettei pyydettyä asiakirjaa ole.
- JulkL 14 §:ssä tai muuallakaan ko. laissa ei sanota nimenomaisesti valituskelpoisen päätöksen antamista mahdollisesti koskevista määräajoista.
- Ongelmallisia tilanteita aiheuttaa myös se, että pyynnön kieltävä virkamiehen taikka viranomaisen ratkaisu ei saa lainvoimaa. Se tarkoittaa sitä, että pyytjä voi tehdä samaa asiakirjaa koskevia pyyntöjä useitakin kertoja toistuvasti ja heti peräkkäinkin, koska pyytjä ei halua hakea viranomaisen päätökseen muutosta hallinto-oikeudesta. Sen päätöshän on hylkäystapauksessa maksullinen, eikä pyytjä halua sitä välttämättä maksaa. Tämän estämiseksi ja pyytäjän oikeusturvan kärsimättä olisi hyvä, jos pyynnöstä voitaisiin kieltäytyä sillä perusteella, että samasta asiasta on juuri (esim. muutaman kk:n aikaraja) annettu päätös, eikä mitään uutta tietoa ole esitetty/ilmennyt siitä poikkeavan päätöksen antamiseksi.

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?

- Nämä toki vaikuttavat tietojen käsittelyyn.
- Koska asiakirjan käsite on laaja ja tietoja säilytetään useilla eri tavoilla/alustoilla, voi se aiheuttaa käytännön soveltamisessa ja esimerkiksi tietopyyntöihin vastaamisessa ongelmia.
- Esimerkiksi JulkL 24.1 § 4 kohdassa säädetään rekistereistä. Tämä lähestymistapa ei sovellu nykyiseen käytössä olevaan teknologiaan. Ongelma korostuu etenkin henkilötietojen kohdalla. Henkilötietoja ei enää nykyisin käsitellä entiseen tapaan rekistereissä (tai kortistoissa), vaan henkilörekisterit sisältyvät osin laajoihinkin tietojärjestelmäkokonaisuuksiin, joissa tehtävähallinnan järjestelmien avulla hallitaan henkilötietojen ohella niiden keräämiseen käytettäviä tiedonhankintamenetelmiä ja tietojen analysointimenetelmiä.
- JulkL 24.1 § 5 kohdan mukaiset rikostorjunnan menetelmät: valvontaosaston näkökulmasta valvontateknologian tekninen kehitys on edennyt valtavasti eikä lainsäädäntö vastaa sitä. Valvonta on muuttunut teknologiakeskeiseksi, mikä tulisi huomioida myös JulkL:n ao. säännöksessä nimenomaisena mainintana tullivalvonnasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden rinnalla.
- Julkisuuslaki on kirjoitettu paperimuotoisten asiakirjojen aikakaudella. Julkisuuslaki ei määrittele riittävällä tarkkuudella toimintaperiaatteita sähköisessä muodossa olevan tiedon osalta. Julkisuuden kohdentuminen on vaikeaa, jos tieto on rakenteellisessa muodossa.

- Käytännössä julkisuuden ja salassapidon määrittely vaikuttaa siihen, miten kutakin yksittäistä tietoa tai näiden muodostamaa laajempaa tietokokonaisuutta tulisi käsitellä. Esimerkiksi julkisuuslain 25.3 §:n mukaan turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekemisestä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa. Tämän ns. tiedonhallintalain 18.4 §:n mukaan turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvallisuustoimenpiteistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Kun tieto on rakenteisessa muodossa eri järjestelmissä, mutta julkisuuslaki pohjautuu edelleen paperipohjaiseen asiakirjan määritelmään, voi olla haastavaa selvittää, mitä tietoturvallisuustoimenpiteitä missäkin tietoympäristössä tulisi soveltaa.

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.

- Henkilötietojen suojan painottuessa on mahdollista, että rajanveto henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten ja henkilötietojen julkisuutta/salassapitoa koskevien säännösten välillä on epäselvä. Se, että asiakirja sisältää henkilötietoja, ei tee asiakirjasta automaattisesti salassa pidettävää, mutta vaikuttaa sen käsittelyyn. Jos asiakirja kuitenkin sisältää salassa pidettävä henkilötietoja, on se (osittain) salassa pidettävä.
- On myös pidettävä mielessä JulKL 16 § 3 momentti, joka koskee henkilötietojen sähköistä luovutusta (pl. teknisen käyttöyhteyden avulla annettava tiedot).
- Tietojen antamistavasta säädetään JulKL 16.1 §:ssä. Lähtökohtana on tietojen antaminen pyydettyssä muodossa. Kohtuuttoman haitan arviointi on haastavaa. Yksi ongelmakohta on se, miten suuria tiedostoja voidaan toimittaa sähköpostilla (vrt. laajat esitutkintapöytäkirjat). Hankaluuksia tuottaa myös se, että salassa pidettävät tiedot on peitettävä/poistettava. Sähköisen materiaalin toimittaminen on maksutonta, kun taas paperiversion toimittaminen on maksullista. Esitutkintapöytäkirjaan ei sovelleta 16.3 §:ä.
- Jos henkilö kokee olevansa asianosainen, rekisteröidyn tarkastusoikeutta rajoittavaa säännöstä voidaan kiertää vetoamalla myös asianosaisen tiedonsaantia koskevaan julkisuuslain 11 §:ään (tosin rekisteröidyllä tulee olla viranomaisessa vireillä asia voidakseen olla asianosainen).
- Huomiona, että JulKL 16.3 § ei ole mikään yhteensovittava säännös, koska siinä säädetään pelkästään edellytyksistä, joiden täytyessä viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa. Kysymys on siis asiakirjan antamistavasta JulKL 16 §:n otsikon mukaisesti eikä varsinaisesta yhteensovittamisesta.

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

- Käytännön soveltamisessa on tullut esille, että asiakkailta on vaikeuksia erottaa mitä oikeutta tämä on käyttämässä. Asiakas esittää tietopyynnön, vaikka itse asiassa tämä on pyytämässä pääsyä omiin henkilötietoihinsa tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaisesti.
- Ero eri menettelytapauksissa voi vaikuttaa pyytäjien oikeusturvaan, jos tämä tekee tietopyynnön julkisiin tietoihin, tiedot toimitetaan ilman erillistä tunnistautumista. Kuitenkin, jos pyytjä tekee tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaisen pyynnön, rekisterinpitäjä on velvoitettu

tunnistamaan rekisteröity. Jos käytössä ei ole sähköistä tunnistautumista, tämä voi johtaa siihen, että pyytäjää joutuu tunnistautumaan viranomaisen toimipisteellä.

- Asiakirjapyyntöillä voidaan ”kalastella” viranomaiselta tietoa siitä, ovatko esitutkinta- tai valvontaviranomaiset ryhtyneet toimenpiteisiin pyytäjän (tai muun tahon) mahdollisen väärinkäytöksen johdosta. Tämä tuo haasteita asiakirjapyyntöön vastaamiseen: Jos vastataan, että asiakirja on salassa pidettävä, vastaus voidaan ymmärtää sen myöntämiseksi, että tuollaisen torjuntatoimenpide on vireillä. Jos vastataan, että pyydettyä asiakirjaa ei viranomaisella ole, pyytäjä saa tietoonsa, että viranomainen ei ole tuon väärinkäytöksen jäljillä.
- Ylipäättään vastaus ’viranomaisen hallussa ei ole pyydettyä asiakirjaa’ on ongelmallinen. Oikeusasiamiehen/kanslerin kanteluratkaisuiden mukaan myös tällainen vastaus edellyttää ohjausta viranomaisen valituskelpoisen päätöksen antamiseen. Siis viranomaisen tulisi antaa päätös, jossa todetaan, ettei pyydettyä asiakirjaa ole.
- Jos tietopyynnön tekijä ei valita viranomaisen ratkaisusta, voi hän uusia tietopyyntönsä useita kertoja, sillä viranomaisen ratkaisu ei saa lainvoimaa. Tämä taho on voinut esittää viranomaiselle muutoksenhaluajan kuluessa myös viranomaisen päätöksen itseoikaisemista koskevan pyynnön (HL 50§).

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

- Tullin salassapito-ohje koskee enemmänkin asiakirjojen salassapitoa, mutta toki siinä selostetaan julkisuusperiaatettakin. Lisäksi valvontaosastolla on laadittu erillinen salassapito-ohje.
- Lisäksi Tullin asiakirjajulkisuuskuvauksessa Tullin internetsivustolla luetellaan julkiset Tullin asiakirjat/tiedot ja ohjeistetaan siitä, kuinka em. periaatetta voidaan toteuttaa.
- Osastojen ohjeistuksilla on pyritty varmistamaan sitä, että haastavimmat tulkintatilanteet on keskitetty tietosuojasääntelyyn ja julkisuuslakiin perehtyneelle juristille. Tällä varmistetaan mm. se, että soveltamiskäytäntö ja tulkintalinja olisi mahdollisimman yhtenäistä eikä esim. julkisuuslain nojalla tietoja pyytäviä aseteta keskenään eriarvoiseen asemaan.
- Yksittäisten tietopyyntöjen käsittelyyn on annettu mahdollisimman yksityiskohtaisia menettelyohjeita.

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

- Tullin valvontaosastolla on keskitetty tietopyyntöjen käsittely/juridinen tuki kv. ja oikeudelliseen yksikköön. Samasta yksiköstä annetaan tarvittaessa tukea julkisuuskysymyksiin.

- Tullin ulkomaankauppa- ja verotusosastolla on keskitetty tietopyyntöjen juridinen tuki ja periaatteellisesti merkittävien tietopyyntöjen käsittely asiakkuus- ja verenkantoyksikköön. Samasta yksiköstä annetaan tarvittaessa tukea julkisuuskysymyksiin. Myös Tullin hallinto-osastolla pystytään antamaan juridista tukea osaston yksiköille julkisuuskysymyksissä.
- Mikäli tietopyynnön esittäjä haluaa asiassaan valituskelpoisen päätöksen, Tullin esikunnan oikeudelliset asiat antaa valituskelpoiset päätöksen. Näin on menetelty nykyisen julkisuuslain voimaantulosta lähtien. Taustalla on ratkaisu- ja tulkintakäytäntöjen yhtenäisyys ja samalla jatkuvuus sekä riippumattomuus, kun käsittely on erotettu asiaan osallisesta yksiköstä. Kysymys on myös uskottavuudesta ulkopuolisen silmissä.
- Julkisuuslain soveltamisesta ei järjestetä samassa määrin koulutusta kuin tietosuojan osalta. Julkisuuslakiin liittyvät koulutukset ovat usein myös osa koulutuksia, joissa käydään läpi myös muita valtionhallintoon soveltuvia lakeja, kuten hallintolakia.
- Resurssien riittävyyden lisäksi on varmistettava virkamiesten valmiudet hoitaa esimerkiksi tietopyyntöjä.
- Koulutuksen ajantasaisuus ja riittävyys olisi varmistettava. Samaten kuin oleellisten ohjeiden ajantasaisuus, joita osastoilla on käytettävissä. Tähän on pyritty kiinnittämään huomioita. Julkisuuslaista vastuullisen ministeriön järjestämä mahdollinen koulutustilaisuus on ajatuksena myös kannatettava.

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

- Asiakirjan käsitteen selkiyttäminen ja saattaminen ajan tasalle.
- JulkL 24.1 § 4 kohdassa on huomioitava tapahtunut teknologinen kehitys (vrt. vanhentunut sanamuoto rekisterit).
- Asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja rekisteröidyn tarkastusoikeuden välisen rajanvedon täsmentäminen.

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

- Julkisuuslain tarkastelussa on otettava huomioon myös laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta ja myös tietosuojalainsäädännössä tapahtuneet muutokset etenkin EU-tietosuojalainsäädännön uudistumisen myötä. Lisäksi on huomioitava tarpeellisilta osin tietoturva.
- JulkL:n 24 §:n salassapitoperusteita pitäisi tarkastella kokonaisuutena.
- JulkL 24.1. 32:ssa säädetään salassa pidettävistä asiakirjoista henkilötietojen kohdalla. Kohdan sisältöä olisi ehkä tarpeen tarkentaa ja tarkastaa verattuna tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädettyyn erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn ja siinä lueteltuihin henkilötietotyyppeihin.
- Yleisenä kommenttina säätelyssä on epäselvyyttä liittyen tietojen kansainväliseen luovutukseen ja siirtoon digitaalisessa ympäristössä, erityisesti niissä tapauksissa, kun viranomaisen yhä suuremmissa määrin käyttää pilvipalveluita. Koska henkilötiedot ovat julkisuuslain perusteella

korkeintaan salassa pidettäviä ja näin ollen niitä ei turvaluokitella, voisi tämä aiheuttaa tilanteen, että tiedon käsittely erityisten henkilötietoryhmienkin kohdalla tapahtuu EU-ETA –alueen ulkopuolella.

- Henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille säädetään tietosuoja-asetuksen 44-46 artiklassa. Tietosuojasäätely ei tällä hetkellä mahdollista tiedon siirtoa kolmansiin maihin käyttäen pelkästään vakiomallilausekkeita. Myöskään kansallinen periaate, että vaikka henkilötieto ei olisi turvaluokiteltavaa tietoa, sitä voidaan käsitellä kuten TL IV –tason tietoa, ei ole välttämättä riittävä toimenpide. Periaate ei ole sitova. Tämä saattaa aiheuttaa ongelmallisen tilanteen, jossa viranomaiset toimivat, kuten julkisuuslaki, tiedonhallintalaki ja valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuudesta edellyttävät, mutta samalla tietosuojasäätely asettaa rajoituksia, jolloin soveltaminen voi olla haastavaa. Viranomaisille ei ole kansallista yhtenäistä ohjeistusta, joka kattaisi julkisuuden, salassa pidon, turvallisuusluokittelun ja tietosuojan liittyen erityisesti pilvipalveluihin.

Rantanen Antti
Tulli.fi