

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Julkisuuslain ajantasaistaminen ja säännösten selkeyttäminen ovat erittäin odotettuja uudistuksia. Kannatettavaa mietinnössä ehdotetuissa säännöksissä on mm. se, että niissä on huomioitu tietopyynnön kohdistuvan tietoon asiakirjan sijasta, teknisen kehityksen muuttamat tavat käsitellä tietoa sekä päivitetty terminologia kuten tiedonsaantioikeuden alkaminen. Työryhmän tavoitteena on ollut tulkinnanvaraisuuden vähentäminen ja menettelytapasäännöksiä onkin osin selkeytetty perusteluissa. Toivottavaa olisi, että selvennyksiä olisi enemmän lakisäännöksissä, jotta lain sisällön voisi ymmärtää itse lakitekstin perusteella. Osin menettelytapasäännökset jäävät kuitenkin vielä vaille vastausta ja näitä on tarkemmin arvioitu lukukohtaisissa huomioissa.

Mietinnön perusteluissa on kuvattu paljon voimassa olevaan lakiin liittyvää oikeuskäytäntöä, mutta monissa kohdissa jää epäselväksi, mikä merkitys sille annetaan uuden julkisuuslain kannalta; onko lainsäätäjän tahtotila, että olemassa olevaa tulkintakäytäntöä jatketaan.

Työryhmän yhtenä tavoitteena on ollut henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen. Mietinnön perusteluissa ei kuitenkaan ole arvioitu henkilötietojen käsittelyä tietosuoja-asetuksen tarpeellisuusnäkökulmasta, esimerkiksi mitä julkisuusperiaatteen tavoitetta palvelee yksityishenkilöiden kotiosoitteiden luovuttaminen. Myös henkilötunnuksen käsittely tietopyyntöjen yhteydessä olisi tullut huomioida omana kohtanaan perusteluissa.

Salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu ei kuulunut työryhmän asettamis päätöksen mukaan sen tehtäviin, vaan se

jää toteutettavaksi myöhemmin. Salassapitoperusteet tulisi ottaa välittömästi uudistamisen kohteeksi ja niissä tulisi huomioida muuttunut toimintaympäristö. Salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuus on yksi tekijä siihen, miksi tietopyyntöjen käsittely viranomaisissa vie aikaa ja vaikuttaa siten julkisuusperiaatteen toteutumiseen käytännössä. Tietopyyntöjen käsittely tehdään

virkevastuulla ja virkamiesten oikeusturvan kannalta on kohtuutonta, että rikosoikeudellisen vastuun piirissä olevat säännökset eivät ole riittävän yksiselitteisiä ja täsmällisiä. Voimassa olevien säännösten epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus sekä säännösten epäyhtenäinen soveltaminen ja ratkaisukäytäntö heikentävät myös tietopyynnön kohteiden oikeussuojaa ja oikeusturvaa.

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Finanssivalvonta pitää kannatettavana soveltamisalan laajennusta julkisia hallintotehtäviä hoitaviin.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

-

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Salassapitoperusteet tulisi tarkastella ja uudistaa ennen kuin soveltamisalan laajennusta koskeva siirtymäaika päättyy. Salassapitoperusteiden epälooginen ryhmittely itsessään vaikeuttaa niiden hahmottamista ja aiheuttaa haasteita toimijoille, jotka eivät ole ennen soveltaneet julkisuuslakia. Lisäksi soveltamisalan piiriin on tulossa toimijoita, joihin kohdistuu omia salassapitosäännöksiä, kuten vakuutussalaisuus. Näiden suhde julkisuuslain salassapitoperusteiden kanssa tulee selkeyttää ennen soveltamisalan laajennusta.

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

1 § ja 3 § viittaukset muuhun lakiin

Lakiehdotuksessa viitataan "muuhun lakiin", mutta lakiehdotuksessa tai mietinnön perusteluissa ei ole huomioitu EU lainsäädäntöä. Sama koskee myös ehdotettua 26 §:ää ja 32 §:ää.

Finanssialalla salassapitosäännöksiä löytyy hyvin useista EU asetuksista ja niiden merkitys on kasvava. Selkeyden vuoksi tulisi huomioida, että tiedon julkisuuteen, tiedon luovutettavuuteen tai salassapitoon liittyviä säännöksiä voi olla myös viranomaisia suoraan velvoittavissa EU asetuksissa ja niiden nojalla laadituissa viranomaisten välisissä yhteistyösopimuksissa. Vähintään lain perusteluista tulisi ilmetä, että 'muulla lailla' tarkoitetaan myös EU lainsäädännön mukaisia suoraan velvoittavia säännöksiä kuten asetuksia.

3 § 4 momentti tietojen luovutus tietoverkossa

Ehdotetussa momentissa on todettu, että "viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville säädetään erikseen". Ehdotus sinänsä on hyvä, mutta tulisi selkeyttää, että asiasta säädetään myös "tässä laissa" eli julkisuuslaissa eli että lain 5 luvun mukaiset tilanteet katsotaan sellaisiksi erikseen säädetyiksi, jolloin esim. ratkaisukäytännön yhteydessä julkaistuista henkilötiedoista ei tarvita enää muuta erityissäännöstä. Vain perusteluissa oleva viittaus 5 lukuun ei ole riittävä, eteenkin kun 5 luvun pykäläehdotuksissa ei nimenomaisesti ja pykäläkohtaisesti todeta, että henkilötietoja voidaan luovuttaa yleiseen tietoverkkoon kyseisen pykälän perusteella, vaan todetaan ainoastaan velvollisuus huolehtia henkilötietojen suojasta (22 §).

6 § viranomaisen asiakirja

Mietinnön perusteluissa on avattu asiakirjan määritelmää. Yhteenkuuluvuuden käsitteen vaikutus potentiaaliin asiakirjoihin on vaikeaselkoinen. Toisaalta perusteluissa todetaan mm. "Asiakirjan määritelmä merkitsee käytännössä sitä, että laissa tarkoitettu oikeus asiakirjassa olevan tiedon saamiseen ei ulotu kaikkiin mahdollisiin merkkien yhdistelmiin, joita voitaisiin esimerkiksi automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tuottaa.". Kaksi kappaletta myöhemmin taas todetaan "Jos viranomaisen tietojärjestelmässä on käytössä vapaa haku, tiedonsaantioikeus ulottuu mihin tahansa hakuavaimen perusteella ilman uusia toimia muodostettavissa olevaan tallenteeseen riippumatta siitä, käyttääkö viranomainen samanlaista hakua toiminnassaan." Nämä vaikuttavat ristiriitaisilta ja voisi selkeyttää, että myös vapaan haun osalta edellytetään, että tietojen tulisi kuulua käyttötarkoituksensa perusteella yhteen.

Lisäksi asiakirjan määritelmän osalta tulisi perusteluissa tarkentaa, että viranomaisen järjestelmien näkymät (ikkunat) eivät itsessään kuulu asiakirjan määritelmän piiriin ja oikeus on vain tietoon. Tietojärjestelmät voivat kuulua ulkopuolisen palveluntarjoajan immateriaalioikeuksien piiriin ja järjestelmien näkymien julkisuus tekisi ne haavoittuvaisiksi mahdollisille väärinkäytöksille.

Viranomaisen määräysvallassa olevasta asiakirjasta on mietinnön perusteluissa todettu mm. "Näin ollen katseluyhteyden kautta potentiaalisesti käytettävissä olevien toisen viranomaisen tietovarantoon sisältyvien asiakirjojen ei katsota olevan tiedonsaantioikeuden omaavan viranomaisen hallussa tai määräysvallassa, ellei tiedonsaantiin oikeutettu viranomainen ole sisällyttänyt tietoa omaan asiakirjaansa tai muutoin ole tallentanut asiakirjaa siten, että sen voidaan katsoa olevan viranomaisen hallussa.". Tämä on erittäin tarpeellinen tarkennus viranomaisen

asiakirjan määritelmään. Selkeyden vuoksi kohdassa tulisi todeta, että vastaava tulkinta soveltuu myös tilanteissa, joissa pääsy-/katseluoikeuden on antanut joku muu taho kuin toinen viranomainen. Esimerkiksi Finanssivalvonnan toiminnassa valvottava saattaa antaa pääsyoikeuden valvojalle omiin tietoaaineistoihinsa. Finanssivalvonta ei hallinnoi saamaansa pääsyoikeutta tai palvelua ja pääsyoikeuden kautta saatavat asiakirjat on ensisijaisesti laadittu ja tallennettu valvottavan omaan käyttöön. Tällä tavalla nähtäväksi asetettuja tietoja ei tulisi katsoa viranomaiselle toimitetuiksi asiakirjoiksi, ellei viranomainen tallenna tietoja itselleen viranomaisessa käsiteltävän asian asiakirjoihin.

Sisäisen työskentelyn asiakirjojen osalta mietinnön perusteluissa on nykyistä paremmin kuvattu yhteistyö eri viranomaisten välillä ja huomioitu eri viranomaisissa työskentelevien välinen keskustelu ja viestittely. Sisäisen työskentelyn asiakirjojen yksiselitteinen määrittely on haastavaa. Arkistolakiin tehdyn viittaussäännöksen sijaan lakiehdotuksessa viitataan selkeytystarkoituksessa tiedonhallintalakiin. Käytännössä muutos ei tuo selkeyttä, vaan herättää enemmän kysymyksiä, esimerkiksi milloin tiedot ovat merkityksellisiä tiedonhallintalain kohdassa mainitun vanhentumisajan kannalta. Perusteluissa on todettu, että työajan seurantarjestelmät ovat sisäisen työskentelyn asiakirjoja, mutta toisaalta henkilöstöhallinnon asiakirjoilla voi olla merkitystä virkamiehen oikeuksien ja velvollisuuksien todentamisen kannalta, jolloin viittaus tiedonhallintalain kohtaan aiheuttaa epäselvyyttä. Lisäksi näiden kahden lain välille syntyy tavallaan ristiin viittaus, jossa tiedonhallintalain määritelmässä viranomaisen asiakirjan osalta viitataan julkisuuslain määritelmään ja julkisuuslain kyseisessä kohdassa taas tiedonhallintalakiin.

Ehdotetun lain 6 §:n 4 momentin kohta 5 selkeytyisi, jos siitä jätetään viittaus tiedonhallintalakiin kokonaan pois. Mikäli halutaan korostaa mietinnön perusteluissa todetulla tavalla sitä, että kyseessä ovat asiakirjat, joilla ei ole merkitystä julkisen vallankäytön tai julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta, pykälän 4 momentin 5 kohta lienee syytä muotoilla yleisluontoisuudesta huolimatta tällä tavoin lakiviittauksen asemesta.

2 luku

8 § 2 momentti osajulkisten tietojen antaminen

Lakiehdotuksen mukaan osittain julkisesta asiakirjasta saa antaa julkiset tiedot vain, jos se on mahdollista salassa pidettävien tietojen paljastumatta. Lakiehdotuksen perusteluissa on todettu "Voimassa olevan lain esitöissä ja tulkinnassa on lisäksi annettu painoarvoa sille, että asiakirja olisi salassa pidettävien tietojen peittämisen jälkeenkin ymmärrettävissä oikein." Epäselväksi jää, mikä merkitys ymmärrettävyydelle annetaan, koska tästä ei ole mainintaa itse lakipykälässä. Koska julkisuutta rajoittavia säännöksiä tulisi tulkita suppeasti, ajatus tulisi kirjoittaa auki lakipykälään siten, että se mahdollistaa asiakirjassa olevien tietojen antamatta jättämisen, mikäli poistettavien tietojen jälkeen tietosisältö ei ole ymmärrettävä alkuperäiseen sisältöön nähden.

Salassa pidettävien tietojen poistaminen on hyvin työlästä. Joihinkin asiakirjoihin niiden luonteen vuoksi jäisi peittämättä ehkä vain yksittäisiä lauseita. Tällöin peitetyn asiakirjan antaminen ei tuo tietopyytäjälle lisäarvoa, mutta aiheuttaa viranomaiselle turhaa työtä.

11 § itseään koskeva tiedonsaantioikeus

Onko tarpeen pitää yllä useita eri tapoja saada itseään koskevia tietoja. Mietinnön perusteluissa 1 momentin soveltamisesimerkit liittyivät lähinnä tilanteisiin, joissa henkilöillä olisi tietosuojalainsäädännön johdosta laajat oikeudet saada tietoja. Perusteluissa tulisi arvioida, mitä konkreettista lisäarvoa säännöksellä saadaan ottaen huomioon, että se aiheuttaa helposti sekaannusta.

3 luku

12 § 1 momentti 2 kohta

Lakiehdotuksen kohtaa voisi selkeyttää perusteluissa siten, tarkoitetaanko tässä kohdassa nimenomaisesti otsikoituja asiakirjoja vai tulisiko tätä kohtaa soveltaa muihinkin vastaaviin asiakirjoihin, jotka on otsikoitu eri tavalla. On myös syytä täsmentää, kattaako selvitys- tai lausuntopyyntö hallintolain 6 luvussa tarkoitetun asianosaisen kuulemisen vai onko kuulemisessa kysymys lakiehdotuksen 9 kohdassa tarkoitetusta muusta asiakirjasta, joka tulee julkiseksi, kun päätös on hyväksytty tai toimituskirja annettu tai asetettu saataville.

13 § tiedonsaantioikeuden alkaminen

Lakiehdotuksen mukaan oikeus saada tieto viranomaiselle saapuneesta asiakirjasta alkaa, kun viranomainen on saanut asiakirjan. Pykälää koskevissa perusteluissa on todettu, että säännös koskee myös toisen viranomaisen antamaa asiakirjaa. Toisaalta lakiehdotuksen 12 §:n perusteluissa on todettu, että viranomainen voi pyytää toiselta viranomaiselta lausuntoa, joka tulee osaksi päätöksentekoprosessia ja joka rinnastuu viranomaisen omassa keskuudessa syntyneeseen valmisteluaineistoon. Lausunto tulisi tällöin julkiseksi samojen sääntöjen mukaan kuin vastaavat viranomaisessa toimivien laatimat asiakirjat. Koska kyse on poikkeuksesta tiedonsaantioikeuden alkamiseen, se tulisi näkyä suoraan säännöksestä, eikä voi jäädä perustelujen varaan.

Lisäksi tulisi huomioida, että on muitakin samantyyppisiä tilanteita liittyen keskeneräiseen tai valmistelussa olevaan asiaan, joissa saapuvien asiakirjojen tiedonsaantioikeus tulisi alkaa samalla tavalla kuin vastaavat viranomaisessa toimivien laatimat asiakirjat. Esimerkiksi jatkuvan valvonnan osalta Finanssivalvonta käy valmistelevaa viestinvaihtoa valvottavan tahon kanssa ja saa valvottavilta tai kolmansilta tahoilta valvontaan liittyvää materiaalia. Tällöin voi muodostua tilanne, jossa Finanssivalvonnan itse laatima valmisteluaineisto ei olisi tiedonsaantioikeuden piirissä lakiehdotuksen 12.1 §:n 9 tai 10 kohdan mukaisesti, mutta siihen liittyvät valvottavalta tai kolmansilta saadut asiakirjat olisivat heti saapuessaan.

4 luku

14 § tiedon pyytäminen

Tietopyynnön yksilöinnillä on merkittävä vaikutus viranomaisen työmäärään. Kuten mietinnön perusteluissa on todettu, tietopyyntöjen ei pitäisi olla tiedonkeruutapa. Yksilöintivaatimus tulisi ehdotetussa laissa olla tiukempi. Pelkkä yksittäinen hakusana ei pitäisi olla riittävä. Se, että pyydetään esimerkiksi kahden vuoden ajalta tiettyä yhtiöitä koskevat kaikki tiedot, voi Finanssivalvonnassa jatkuvan valvonnan osalta tarkoittaa, että asiakirjoja on satoja eri osastoilla eri aihealueisiin liittyen. Koska tiedot sisältävät usein mm. liikesalaisuuksia, ne ovat osastoilla vain tiettyjen henkilöiden saatavilla. Pelkästään tällaisen aineiston listaaminen ja läpikäynti sen arvioimiseksi, kuinka paljon aineistossa on salassa pidettävää tai tuleeko maksuja perittäväksi, tarkoittaa viranomaisessa merkittävää työmäärää. Näin siitä riippumatta, että viranomaisen olisi järjestänyt asiakirja- ja tiedonhallintansa niin, että tiedot löytyvät mahdollisimman vaivattomasti. Jotta tietopyynnön voidaan katsoa olevan yksilöity, siinä pitäisi olla ajallinen määrittely ja se tulisi kohdentaa viranomaisen tiettyihin toimintoihin tai toimintaprosesseihin.

Pykälän 2 momentista tulisi suoraan käydä ilmi, että henkilöllisyyden selvittäminen voi olla välttämätöntä tietopyynnön toteuttamiseen liittyvien maksujen perimiseksi. Tätä ei voi jättää perustelujen varaan.

15 § henkilötietoja sisältävä asiakirja

Lakiehdotuksessa on poistettu tietojen antamistapoihin liittyvä erottelu ja henkilörekisterin käsite. Nämä ovat kannatettavia muutoksia.

Lakiehdotuksen perustelut lähtevät siitä, että viranomaisen tulisi pyynnön perusteella arvioida, onko pyynnön kohteena henkilötietoja, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä tai syntykö perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuojasääntelyn mukaista laillista perustetta. Arviointiperusteet jäävät mietinnön perusteluissa epämääräisiksi ja tulisi tarkemmin kuvata, mitä tarkoitetaan erityisillä riskitilanteilla tai sillä mikä on laaja tietopyyntö. Käytännössä kuvatun arvioinnin tekeminen on useimmissa tilanteissa mahdollon. Tietopyyntö tulee viranomaiselle yleensä sähköpostilla, eikä tietopyytäjän tarvitse lakiehdotuksen mukaan perustella pyyntöä tai lähtökohtaisesti kertoa henkilöllisyyttään. Miten käytännössä viranomaiselle voisi tällaisten tietopyyntöjen perustella herätä perusteltu epäily siitä, että tietojen käsittelyyn ei ole käsittelyperustetta tai että niitä aiotaan käyttää häirintään tai luovuttaa ETA-alueen ulkopuolelle kuten perusteluissa on mainittu. Sama koskee ehdotetun lain 15 §:n 2 momenttia. Ehdotetussa 2 momentissa tai sen perusteluissa ei ole rajattu täsmällisesti sitä, minkä lähteiden perusteella arviointi olisi suoritettava tietopyynnön yhteydessä annettujen tietojen lisäksi.

Vaikka säännösehdoituksen perustelut lähtevät viranomaisen arviointivelvollisuudesta ("tulisi arvioida"), säännösehdoituksessa viranomaisen kuitenkin vain voi edellä mainituissa tilanteissa pyytää selvitystä henkilötietojen käsittelyoikeudesta. Viranomaisen pyyntöä ei siten liene tarkoitettu erityisen merkittäväksi keinoksi osaltaan varmistaa henkilötietojen suojan toteutuminen. Näin siitä

huolimatta, että mietinnön perusteluissa on todettu, että henkilötietojen väärinkäyttämisen riskit ovat kasvaneet. Koska väärinkäytöksiä voi myöhemmin paljastua, tulee olla selvää, ettei yksittäinen virkamies voi olla niistä vastuussa. Tämä myös herättää kysymyksen, pitääkö viranomaisten raportoida tietoturvaloukkauksena sellaisia tapauksia, joissa julkisia henkilötietoja on vahingossa toimitettu esim. sähköpostilla, koska samojen henkilötietojen toimittaminen anonyymeille tahoille on julkisuuslain lähtökohta.

Eryteisesti henkilötunnuksen käsittely olisi kaivannut lisäperusteluja. Henkilötunnuksen käsittelystä on säännelty erikseen tietosuojalaissa, jossa on asetettu sen käsittelylle tarkempia edellytyksiä. Epäselväksi jää, onko tarkoitus, että tietosuojalaissa esitetyt edellytykset tulee joka tapauksessa täyttyä. Viranomaisen voi laatimiensa asiakirjojen osalta välttää henkilötunnuksen merkitsemistä asiakirjoihin, mutta sille saapuvien asiakirjojen sisältöön se ei voi vaikuttaa ja ne usein sisältävät henkilötunnuksen.

Viranomaiselle tulisi antaa mahdollisuus henkilötunnuksen, yksityishenkilöiden yhteystietojen, erityisesti kotiosoitteen, poistamiseen luovutettavista asiakirjoista, ellei yksittäistapauksessa tietopyytjä esitä erityisiä syitä niiden luovutukselle.

Yksityisten henkilöiden kotiosoitteet eivät ole julkisuusperiaatteen tavoitteiden kuten julkisen vallan käytön valvonnan kannalta olennaisia eikä niiden luovuttaminen ole tarpeellista. Suomessa yksityisten henkilöiden osoitetietoja ja niiden luovutusta hallinnoi oma viranomaisen, joten osoitetietojen luovuttaminen muiden viranomaisten toimesta ei lähtökohtaisesti ole tarpeellista.

Lisäksi mietinnössä ei ole huomioitu sitä, että viranomaisen saa yksityishenkilöiden yhteystietoja myös välillisesti eikä suoraan henkilöltä itseltään. Näissä tilanteissa ei voida varmistua siitä, että kyse ei ole voimassa olevan julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdan mukaisesti salassa pidettävästä yhteystiedosta. Esimerkiksi Finanssivalvonta saa valvottavien kautta heidän henkilöstönsä tai asiakkaidensa tietoja. Tällöin valvottavan toimittamissa asiakirjoissa näkyvä henkilö ei tiedä, että Finanssivalvonnalla on hänen tietonsa eikä henkilö siten ole voinut tehdä julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdan mukaista pyyntöä yhteystietojen salaamisesta. Myöskään mahdollinen turvakielto ei näy Finanssivalvonnalle toimitetuissa asiakirjoissa. Tietopyyntö voi kohdistua asiakirjoihin, jotka sisältävät kymmenien henkilöiden osoitetietoja. Mikäli näissä tilanteissa yhteystietojen salassapitoa ryhdytään selvittämään jokaiselta henkilöltä erikseen, työmäärän lisäksi se viivästyttäisi tietopyyntöihin vastaamista merkittävästi.

Julkisuusperiaatteen tavoitteiden kannalta ei ole tarpeellista se, että tiedonsaantioikeutta ja viranomaisten työaikaä käytetään henkilötietojen saamiseksi markkinointiin. Yhteystietojen saamiseksi markkinointia varten on olemassa omat kanavat ja toimijat, joiden kautta voidaan hallinnoida myös mahdollisia markkinointikieltoja.

16 § tiedon antamisesta päättäminen

Ehdotuksessa tai perusteluissa ei ole käsitelty sitä, onko tietopyynnön kohteella (taho, jonka tietoja näkyy pyydetyissä asiakirjoissa) oikeus saada päätös tai ylipäätään mikä on tietopyynnön kohteen asema tietopyynnön käsittelyprosessissa erityisesti tiedon antamisessa ja asian ratkaisemisessa. Menettelysäännöksiä tulisi siten selkeyttää alla mainituilta osin ja niistä tulisi olla omat säännökset julkisuuslaissa.

Epäselvyyttä on aiheuttanut mm. se, onko tietopyynnön kohteella asianosaisasema, jonka perusteella sitä pitää kuulla ja sille annettava tieto ja valituskelpoinen päätös kaikissa tilanteissa vai vain esimerkiksi silloin, kun kyse on salassapitoperusteesta, jossa kohteen omalla arviolla voisi olla merkitystä (esimerkiksi liikesalaisuudet) tai jos luovutettaisiin salassa pidettäviä tietoja asianosaisjulkisuuden perusteella. Määräaikoja koskevien perustelujen yhteydessä mietinnössä on todettu tilanteita, joissa kuuleminen saattaa olla tarpeellista ja että kuulemisessa noudatetaan hallintolakia. Perusteluissa on kirjattu auki voimassa olevaan lakiin liittyvää oikeuskäytäntöä, jossa on kuulemista puolesta ja vastaan puhuvia seikkoja. Perusteluissa tai lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole tuotu esille, mitä vaikutuksia tällä oikeuskäytännöllä on ehdotettavan lain ja sen soveltamisen kannalta. Arvioita tulisi tehdä myös vaikutuksista kuulemi-sen kohteen kannalta, esimerkiksi liikesalaisuuksista kuultaessa ei ole harvinaista, että tietopyynnön kohde on joutunut hankkimaan juridisia neuvonantajia. Kuulemisen tarve jää tulkinnanvaraiseksi ja sitä tulisi selkeyttää edes määrittelemällä ne salassapitoperusteet, joiden osalta kuuleminen ei lähtökohtaisesti ole tarpeen. Finanssivalvonnan valvottavilta saamissa asiakirjoissa voi olla kolmansia henkilöitä koskevia tietoja, jolloin kuuleminen voi muodostua käytännössä hyvin haasteelliseksi. Mietinnön perusteluissa olevan tämänhetkisen muotoilun perusteella kuuleminen tulisi Finanssivalvonnassa laajenemaan ja se tietäisi lisääntyneen työmäärän lisäksi pidentyneitä vastausaikoja.

Lisäksi selkeyttämistä tarvittaisiin siihen, onko tietopyynnön kohteella itsenäinen oikeus saada valituskelpoinen päätös myös tilanteessa, jossa tietopyytjä ei sitä ole vaatinut ja pyyntöön annettaisiin vain vastaus. Tällaisia pyyntöjä on esitetty mm. tilanteissa, joissa tietopyynnön kohdetta on kuultu liikesalaisuuksien osalta, mutta viranomaisen katsoo, että kaikki liikesalaisuuksiksi merkityt tiedot eivät sitä ole. Jos tällöin päätös annetaan liikesalaisuuden arvioinnista, mikä merkitys sillä on tietojen luovuttamisen osalta tietopyytäjälle vastattaessa. Voidaanko tiedot antaa tietopyytäjälle, vaikka tietopyynnön kohteelle annettava päätös ei olisi lainvoimainen, kun ehdotetun lain 18 §:n mukainen määräaika tiedon antamiselle päättyisi. Jos tiedot annetaan, muutoksenhaku jäisi merkityksettömäksi, mutta jos tulisi odottaa päätöksen lainvoimaisuuteen asti, tietojen antaminen viivästyisi merkittävästi eikä viranomaisen voisi noudattaa säädettyjä määräaikoja pyyntöön vastaamisessa.

16 §:n 4 momentissa säädetään velvollisuudesta ilmoittaa kieltäytymisen syy ja sen tulisi pitää sisällään ainakin ne säännökset, joihin kieltäytyminen perustuu. On kuitenkin tilanteita, joissa kieltäytymisen perusteleminen säännöksellä itsessään paljastaisi samalla salassa pidettävän tiedon. Esimerkiksi jos Finanssivalvonta on tehnyt tutkintapyynnön poliisille, se on salassa pidettävä voimassa olevan julkisuuslain 24.1 §:n 3 kohdan perusteella, jotta esitutkinnan onnistuminen voidaan taata. Salassapidon perustelu julkisuuslain 24.1 §:n 3 kohdalla itsessään paljastaisi, että

vireillä on tutkintapyyntö, kun tietopyyntö on esitetty yksilöidystä tahosta. Viranomaisella tulisi olla tällaisissa tapauksissa mahdollisuus olla antamatta nimenomaista säännöstä salassapidolle.

Ehdotetun lain 16 §:n 5 momentissa oleva kieltäytymisperuste on erittäin tarpeellinen lisäys. Kyse ei ole vain ääritapauksista. Tällä hetkellä osa tietopyynnöistä ei liity julkisuusperiaatteen tarkoituksen toteutumiseen, vaan viranomaiselta pyydetään laajoja tietomassoja, joita käytetään esimerkiksi tekoälypohjaisten sovellusten datamassana ja hyödynnetään omiin liiketaloudellisiin tarpeisiin. Tällaiset pyynnot vievät viranomaisten resursseja lakisääteisen tehtävän toteuttamiselta, mutta eivät palvele julkisuuslain tarkoitusta. Finanssivalvonnalle viime vuonna tulleista tietopyynnöistä noin kolmas osa oli kilpailevaa toimintaa harjoittavien yritysten tai asianajo- tai konsulttitoimistojen tietopyyntöjä ja kohdistuivat asiakirjoihin, joihin sisältyi paljon yksitellen peitettävää toisten yritysten liikesalaista tietoa.

Kieltäytymisperustetta tulisi vielä laajentaa ottamaan huomioon mahdollinen hybridivaikuttaminen useilla erillisillä tietopyynnöillä. Tietopyynnot voivat olla anonyymejä, joten samalta taholta tulevia, mahdollisesti häirintätarkoituksessa tehtyjä, tietopyyntöjä on vaikea todentaa. Kieltäytymisperusteen tulisi siten kattaa myös sellaiset tilanteet, joissa viranomaisen saa yhtä aikaa paljon yksittäisiä tietopyyntöjä ja niihin vastaaminen voisi johtaa viranomaisen lakisääteisten tehtävien toteuttamisen vaarantumiseen.

17 § tiedon pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Ehdotuksen mukaan asian siirtäminen 17 §:n 1 momentin perusteella edellyttäisi nykykäytäntöä vastaavasti ”perusteltua syytä”, jota ei ole kuitenkaan erikseen mainittu voimassa olevassa laissa, mutta nyt se tarkoitus lisätä myös lakitekstiin. Julkisuuslain soveltamisalaa ollaan laajentamassa mm. julkista hallintotehtävää hoitaviin.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan asiakirjan laatinut viranomaisen tai julkista tehtävää hoitava yksityinen on usein tarkoituksenmukaisin taho ratkaisemaan esimerkiksi liikesalaisuuksia sisältävän asian julkisuuden. Asian siirtäminen voi nopeuttaa asian käsittelyä, koska asiakirjan laatineella taholla on usein paremmat tiedot asiakirjan julkisuutta koskevista seikoista kuin sillä viranomaisella, jonka haltuun asiakirja on toimitettu esimerkiksi valvontaa varten. Tämän vuoksi kynnystä siirtämiselle ei tulisi nostaa liian korkealle vaatimalla perusteltua syytä asiakirjan siirtämiselle tai perusteltujen syiden kuvausta tulisi laajentaa niin, ettei se estä tarkoituksenmukaisia tietopyyntöjen siirtoja. On selvää, että siirtämisen on tapahduttava viivytyksettä ja tarvittaessa tätä voidaan korostaa laissa.

Viranomaiselta voidaan myös pyytää tietoa asiakirjasta, joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan. Laista tulisi selvästi ilmetä, että tiedonsaantia koskevan asian siirtäminen ”sen viranomaisen ratkaistavaksi, jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu” on mahdollista myös sen jälkeen, kun asian käsittely on päättynyt.

18 § määräajat

Mietinnön perusteluissa on todettu, että määräaikojen määrittämisessä on otettu huomioon EU-oikeudelliset erityissäännökset. Kuitenkin ehdotetussa laissa on päädytty esittämään merkittävästi lyhyempiä määräaikoja kuin EU-säännöksissä. Tietopyyntöjen laajuus ja määrä on vuosien myötä kasvanut ja se tulisi huomioida määräajoissa. Määräajan laskennassa tulisi käyttää työpäiviä eikä vuorokausia. Tällöin myös useat samaan ajankohtaan kohdistuvat pyhäpäivät tulisivat huomioiduksi.

Viranomaisella tulisi olla myös mahdollisuus yksittäistapauksissa pidentää määräaika nyt lakiehdotuksessa mainituista, mikäli tietopyyntöön ei voida määräajassa vastata vaarantamatta viranomaisen lakisääteisten tehtävien toteuttamista.

Se, että valituskelpoisen päätöksen antamiselle on määritelty oma määräaika ja määräajoissa huomioidaan kuuleminen, pyynnön täsmentämiseen mahdollisesti kuluva aika ja asian siirtäminen, ovat hyviä uudistuksia. Tietopyyntöjen kohteina olevissa Finanssivalvonnan asiakirjoissa on nimittäin tyypillisesti runsaasti liikesalaisuuksia, joista usein kuullaan niiden haltijoita. Finanssivalvonnalle on myös esitetty ajallisesti ja asiallisesti rajoittamattomia tietopyyntöjä.

5 luku

22 § velvollisuus tuottaa tietoa

Lakiehdotuksen 1 momentin perusteluissa on todettu, että mainittu lainkohta olisi tarkoitettu mahdollistamaan henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa osana momentissa tarkoitettuja tietoja, jos se olisi viranomaisen toiminnan avoimuuden edistämisen vuoksi perusteltua. Ottaen huomioon ehdotettu lain 3 §:n 4 momentti ja 22 §:n 2 momentti sekä henkilötietojen suoja henkilötietojen julkaisemisoikeuden tulisi käydä ilmi suoraan lain sanamuodosta.

Lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentissa on todettu viranomaiselle velvollisuus huolehtia siitä, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja toteutuu julkaistaessa tietoja yleisessä tietoverkossa. Säännösehdoituksessa ja sen perusteluissa tulisi tarkemmin kertoa, mitä tällä tarkoitetaan käytännössä ja mitä suojatoimia edellytetään tehtäväksi. Kun tiedot on julkaistu yleisessä tietoverkossa, viranomaisella ei ole mahdollisuutta valvoa niiden käyttöä. Koska viranomaiselle on jätetty harkinnanvaraa sen suhteen, mitkä päätökset on perusteltua julkaista, vaikuttaa, että henkilötietojen käsittelyperusteena ei tällöin ole lakisääteinen velvoite vaan yleinen etu.

6 luku

26 § asiakirjassa olevan tiedon salassapito

Kuten lukua 1 (1 § ja 3 §) koskien on todettu, ehdotetussa 26 §:ssä tulisi huomioida se, että salassapitosäännös voi tulla myös EU-asetuksista.

Perusteluissa tulisi tarkentaa kattaako salassapito myös tilanteita, joissa salassapitovelvollisuudesta/vaitiolovelvollisuudesta on säädetty laissa, mutta se ei kohdistu suoraan viranomaiseen. Viranomainen voi saada lakisääteisen tietojensaantioikeuden perusteella esimerkiksi pankki- tai vakuutuslainsäädännön tai asianajosalaisuuden piirissä olevia tietoja valvottavilta. Tulisiko viranomaisen noudattaa myös sitä, vaikka tiedot eivät olisi salassa pidettäviä julkisuuslain salassapitoperusteiden (esim. liikesalaisuus tai yksityiselämä) perusteella. Huomioitava on myös, että julkisuuslain soveltamisalan laajennuksen myötä sen piiriin tulee toimijoita, joihin kohdistuu mm. vakuutuslainsäädännön ja nämä samat asiat voivat myöhemmin tulla myös Finanssivalvonnan käsiteltäväksi.

7 luku

33 § salassa pidettävien tietojen antaminen

Perusteluissa tulisi tarkentaa miten kohta suhteutuu EU säännöksistä tuleviin salassapitosäännöksiin.

8 luku

40 § maksut

Maksujen periminen tiedon antamistavasta riippumatta on tarpeellinen uudistus ja selkeyttää säännöksen soveltamista. Se, milloin salassa pidettävät tiedot voidaan poistaa vaivatta, jää sääntelytasolla epämääräiseksi. Perusteluissa tulisi tarkentaa mm. mitä konkreettisesti tarkoitetaan peitettävien tietojen vähäisellä määrällä tai mitä tarkoittaa yksityiskohtainen tietojen julkisuuden arviointi.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Tuominen Susanna
Finanssivalvonta