



Lausunto

01.02.2024

D/735/03.01.01/2023

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)?

-

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?

-

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?

-

Muut mietinnön ehdotukset

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

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

Valtiontalouden tarkastusvirasto, jäljempänä VTV, kiittää mahdollisuudesta kommentoida Julkisuuslain ajantasaistaminen työryhmän mietintöä ja lausuu siitä seuraavaa:

12 §

Lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siitä, milloin tiedonsaantioikeus viranomaisen laatimasta asiakirjasta alkaa. Voimassa olevassa laissa vastaavasta asiakokonaisuudesta on säädetty 6 §:ssä. Yhtenä keskeisenä muutoksena verrattuna useisiin voimassa olevan pykälän kohtiin on, että julkiseksi tuloa ei enää sidottaisi siihen, milloin kyseinen asiakirja allekirjoitettu tai muulla vastaavalla tavalla varmennettu, vaan asiakirjatyypistä riippuen esimerkiksi siihen, milloin asiakirja on julkaistu, lähetetty tai muutoin asetettu saataville tai hyväksytty.

Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu muun muassa hallintolain 44 §:ään, jossa säädetään hallintopäätöksen sisällöstä. Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa siitä todetaan seuraavasti: ”Sen mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi ainoastaan sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Myöskään muihin 6 §:ssä mainittuihin asiakirjatyyppeihin ei lainsäädännössä ole kytketty säännönmukaista allekirjoittamisen tai varmentamisen vaatimusta. Julkiseksi tulon ajankohta on näin ollen ollut sidottu toimeen, jonka suorittamiseen viranomaisella ei ole eräitä erityislaeissa olevia allekirjoitusvaatimuksia lukuun ottamatta lakiin perustuvaa velvollisuutta.”

VTV kiinnittää tähän liittyen huomiota siihen, että hallintolain 43 ja 44 §:iin jää kuitenkin vaatimus hallintopäätöksen kirjallisesta muodosta. Kirjallisen muodon vaatimus on ollut yleinen myös siviilioikeuden puolella ja siellä varsinkin vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa kirjallisen muodon

täyttymisen on usein katsottu vaativan allekirjoittamista. Tätä aihetta on tutkinut Ilja Ponka väitöskirjassaan Sähköinen tunnistautumisen ja sähköinen allekirjoitus (2013, s. 371-378). Kirjassaan hän luettelee lukuisia oikeustieteilijöitä, jotka ovat katsoneet ainakin sopimusoikeustoimen kirjallisen muodon edellyttävän myös allekirjoittamista. Pongan mukaan on mahdollista, että allekirjoitusvaatimusta ja kirjallista muotoa onkin käytetty vanhemmassa lainsäädännössä toistensa synonyymeina. Tältä pohjalta voidaan ainakin kysyä, onko lainsäätäjät voineet tarkoittaa myös hallintopäätöksen kirjallisen muodon kohdalla sen sisältävän allekirjoitukset. Joka tapauksessa ainakin voimassaolevassa laissa julkiseksi tulemisen hetken määrittämisessä käytössä oleva kriteeri, allekirjoittaminen, on hyvin yksiselitteinen ja tarkkarajainen. Pykäläehdotukseen sisältyvät edellä mainittujen ilmaisujen korvaajiksi aiottu kriteerit eivät välttämättä ole aivan yhtä täsmällisiä ja yksiselitteisiä.

4 luku

16 §

VTV pitää kannatettavana ehdotettuun 16 §:ään ja 18 §:n 3 momenttiin sisältyvää uutta menettelyä, jossa viranomaisen henkilöstöön kuuluva voi kieltäytyä ensivaiheen tietopyynnössä vaadittujen tietojen antamisesta esim. suullisesti ja sen jälkeen tiedon pyytäjät voi saattaa asian uudelleen viranomaisen ratkaistavaksi kirjallisesti, mikäli hän haluaa asiasta valituskelpoisen päätöksen. Ehdotettu uusi menettely saattaa vähentää hallintopäätösten tekemistä tarpeettomasti ja lisätä siten hallinnon toiminnan tehokkuutta.

17 §

4 luvun 17 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedon pyytämistä koskevan asian siirtämisestä toiselle viranomaiselle. Ehdotuksen perustelujen mukaan säännös vastaisi pääosin voimassa olevan lain 15 §:ää, mutta sitä selkeytettäisiin ja täydennettäisiin. Pykäläehdotuksen 1 momentissa säädettäisiin nyt voimassa olevaa lakia vastaavasti mahdollisuudesta siirtää tietopyyntö asiakirjasta, jonka on laatinut toinen viranomainen tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan. Voimassa olevaan lakitekstiin nähden muutoksena olisi, että ehdotetussa pykälässä säädettäisiin nykyistä tarkemmin siitä, millä edellytyksellä viranomainen voi siirtää toisen viranomaisen laatimaan asiakirjan sisältämään tietoon kohdistuvan tietopyynnön. Siirtäminen olisi mahdollista vain, jos siirtämiselle on olemassa perusteltu syy.

Ehdotettu muutos olisi toisen viraston laatimaa asiakirjaa hallussaan pitävän viranomaisen kannalta selkeä vaatimusten kiristys verrattuna nykytilaan ainakin lakitekstin tasolla. Ehdotuksen perustelujen mukaan ehdotettu teksti vastaisi kuitenkin nykytilanteessa noudatettua käytäntöä, koska laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa (OKV/528/1/2012), että asiakirjapyyntönsiirtäminen edellyttää perusteltua syytä.

Tosiasiallisesti ehdotettu muutos lakitekstissä sille ehdotettuine tulkintaa ohjaavine perusteluineen merkitsisi tietopyynnön siirtämistä harkitsevan toisen viranomaisen laatimaa asiakirjaa hallussa pitävän viranomaisen näkökulmasta harkinnanvaran kaventumista. Ensinnäkin apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa omaksuttu tulkinta on ollut voimassa olevaan lain sanamuotoon nähden supistava. Toiseksi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa käytetään siirtämisen edellytyksistä puhuttaessa rinnakkain perustellun syyn kanssa myös termiä tarkoituksenmukaisuus. Tarkoituksenmukaisuuden vaatimus saattaisi olla lievempi kuin perustellun syyn vaatimus, mutta oikeuskanslerin ratkaisun käsiteparista lakiluonnokseen on nyt nostettu hieman jyrkemmältä tuntuva perusteltu syy. Kolmanneksi oikeuslähteenä apulaisoikeuskanslerin ratkaisu ei kuitenkaan ole samalla lailla sitova tai yleisesti sovellettava kuin lakiteksti on. Lakia kaikki ovat velvollisia noudattamaan kaikissa sellaisissa tilanteissa, joihin se tulee sovellettavaksi. Oikeuskanslerin ratkaisu on annettu yksittäiseen tapaukseen eikä se siinäkään samalla tavalla ehdottoman velvoittava, kuin lain voiman saanut tuomio olisi. Toki käytännössä sillä on oikeuskanslerin tehtävän, asiantuntemuksen ja arvovallan johdosta hyvin voimakas ohjaava vaikutus ja sen sisällöstä voidaan usein johtaa päätelmiä oikeasta tulkinnasta myös toisiin tapauksiin, vaikka ne yksityiskohtien osalta osien eroavatkin tapauksesta, johon oikeuskansleri on ottanut kantaa. Tästä näkökulmasta asian siirtäminen laillisuusvalvontakäytännöstä lakitekstiin kuitenkin nostaa sen asemaa oikeuslähteenä.

Laillisuusvalvontakäytännössä muodostuneella voimassa olevan lainsäädännön sanamuotoon nähden suppealla tulkinnalla toisen viranomaisen laatiman asiakirjan siirtämisen edellytyksistä ja sen siirtämisellä ehdotetulla tavalla osaksi lainsäädäntöä on erityisen suuri merkitys sellaisten viranomaisten kannalta, joilla niiden toiminnan luonteen vuoksi on hallussaan suuria määriä muiden viranomaisten tuottamia asiakirjoja. Erityisen korostuneeksi vaikutus muodostuu, jos viranomaisen omat henkilöresurssit ovat suhteellisen pienet verrattuna hallussa olevien toisten viranomaisten laatimien asiakirjojen määrään. VTV on yksi tällainen viranomainen, koska sen toiminta on pääasiassa toisten viranomaisten tarkastamista käymällä läpi niiltä saatuja ja niiden laatimia asiakirjoja tai muussa muodossa olevaa tietoa. Tiukentunut velvollisuus ratkaista itse suuriin määriin toisten viranomaisten laatimia asiakirjoja kohdistuvia tietopyyntöjä, paitsi milloin siihen liittyy suorastaan turvallisuusluokiteltua tietoa tai vähintään salassapitoperusteen vahinkoedellytyksen arvioinnin vaativuuden kaltaisia perusteltuja syitä, voi tällöin muodostua huomattavaksi rasitukseksi.

Toisen viranomaisen laatimia asiakirjoja ja tietoja hallussaan pitävän viranomaisen velvollisuudella ratkaista aikaisempaa suurempi osa niihin kohdistuvista tietopyynnöistä itse, ellei niihin liity turvallisuusluokiteltuja tietoja tai muuten ainakin selkeää perusteltua syytä siirtämiselle, johtaa myös vaikutuksiin, jotka ulottuvat niin asiakirjan laatineeseen viranomaiseen kuin yhteiskuntaan laajemminkin. Esimerkiksi kansalaisten kannalta tämä johtaa siihen, että useamman viranomaisen hallussa olevaan asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on entistäkin vapaammin pyydettävissä miltä tahansa niistä ja että tiedon saaminen voi osan pyynnöistä osalta nopeutua verrattuna aiempaan, jolloin ehkä suurempi osa pyynnöistä on siirretty asiakirjan laatineen viranomaisen käsiteltäväksi. Toisaalta se, että toisen viranomaisen laatiman asiakirja haltuunsa saanut viranomainen nyt säädettäväksi ehdotetun lainkohdan tai siihen johtaneen valvontakäytännön vuoksi pyrkii ratkaisemaan tietopyynnöistä aiempaa suuremman osan itse, voi käytännössä johtaa osassa tapauksista siihen, että tuohon käsittelyyn kuluukin käytännössä pidempi aika, kuin tietopyynnön siirtämiseen ja asian käsittelyyn asiakirjan laatineessa viranomaisessa olisi kulunut. Asiakirjan laatinut viranomainen todennäköisimmin tuntisi laatimansa asiakirjan ja siihen liittyvät julkisuusriskit

parhaiten ja pystyisi ratkaisemaan sille tuttua asiakirja-aineistoa koskevat tietopyynnöt nopeimmin ja tehokkaimmin. Näin voi olla erityisesti, jos pyynnön kohteena olevien asiakirjojen määrä on suuri.

Samoin ehdotettu säädös ja sitä edeltänyt valvontakäytännössä syntynyt linjaus voivat johtaa aikaisempaan hitaampaan tietopyyntöjen käsittelyyn sitä kautta, että tietopyynnön siirtämiseen valmistautuvan viranomaisen täytyy dokumentoida jatkossa joko päätöksessä tai muuten, että perusteltu syy asian siirtämiselle todella oli käsillä jokaisen siirrettävän asiakirjan osalta. Tämä voi olla aika suuri työ, jos siirrettävien asiakirjojen määrä on suuri. Syntyy tavallaan uusi käsittelyvaihe, jossa tehdään osittain päällekkäistä työtä suhteessa lopulliseen tietojen antamisesta päättämiseen.

Asiakirjan laatineen viranomaisen kannalta muutoksella olisi puolestaan sellainen vaikutus, että entistä useammin sen laatimaa asiakirjaa koskeva tietopyyntö ratkaistaan jossakin toisessa viranomaisessa. Mitä useammin näin käy ja mitä useammassa viranomaisessa toisen viranomaisen laatimaa yksittäistä asiakirjaa koskevia pyyntöjä käsitellään, sitä suuremmaksi kasvaa riski, että jossakin viranomaisessa tietopyyntö ratkaistaan eri lailla, kuin mitä asiakirjan laatinut viranomainen olisi tehnyt, tai että samaa tietoa tai asiakirja koskevia tietopyyntöjä ratkaistaan eri lailla eri viranomaisissa. Pahimmillaan tämä voi johtaa salassa pidettävän tiedon tahattoman paljastumisen riskin kasvamiseen. Esimerkiksi puolustus- ja turvallisuusalan viranomaisten asiakirjoja tarkastustehtävän suorittamiseksi haltuunsa saaneen siviiliviranomaisen voi joissakin tilanteissa olla vaikea arvioida, milloin yksittäisinä suhteellisen vaarattoman ja arkipäiväisen oloiset puolustus- ja turvallisuusalan viranomaisiin, niiden toimintaan tai vaikkapa huoltovarmuuteen liittyvät tiedot voivat yhdistettynä muihin muualta saataviin tietoihin muodostaa sellaisen kokonaisuuden, joka voisi hyödyttää vaikkapa vieraan valtion tiedustelua mutta myös täyttää jonkin julkisuuslain salassapitoperusteen.

VTV:n näkemyksen mukaan tulisi vielä pohtia, ovatko nyt ehdotetusta muutoksesta kansalaisille ja avoimuudelle koituvat hyödyt suurempia kuin niistä viranomaisille ja muille velvoitetuille aiheutuvat haitat ja riskit.

18 §

Ehdotetun lain 18 §:ssä säädettäisiin määräajoista. Sen 2 momentin mukaan: ”Jos asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän pyydettyjen tietojen määrän, asiakirjoihin sisältyvien salassa pidettävien tietojen tai muun rinnastettavan synn vuoksi, viranomainen voi pidentää 1 momentissa säädettyä määräaika enintään 30 vuorokauteen.” Ehdotetun lain määräaika olisi käytännössä lähes saman pituinen kuin voimassa olevassa laissa, mutta muotoilua on vähän muutettu voimassa olevaan lakiin nähden, jossa käytetään käsitettä kuukausi. Lakiehdotuksessa tätä muutosta perustellaan sillä, että se olisi täsmällisemmin sovellettavissa kuin nykyinen muotoilu. Ilmeisesti työryhmässä on katsottu, että 30 vuorokauden määräaika olisi selkeämpi laskea kuin kuukauden määräaika. Tähän VTV toteaa, että myös kuukauden määräajan soveltaminen on täysin selkeää ja yksiselitteistä. Sehän lasketaan, kuten

säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) 3 §:ssä säädetään, mikä on yleisesti tunnettua. VTV:ssä katsotaan, että voimassa olevan lain sanamuoto, jossa määräaika on määritelty kuukaudeksi, on itse asiassa käyttäjille helpompi ja selkeämpi muistaa. Kun määräaika on kuukausi, on kalenteria katsomatta ja laskelmia tekemättäkin selvää, että määräaika päättyy saman numeroisena päivänä seuraavassa kuussa. Jos taas määräaika olisi määritelty 30 vuorokaudeksi, jouduttaisiin se aina laskemaan tai tarkistamaan kalenterista erikseen, koska tarkka määräajan päättymispäivä riippuu siitä, montako päivää määräajan päättymisen kuukaudessa sattuu olemaan. Näin laskelmiin liittyy myös suurempi tahattoman virheen vaara. Tästä syystä VTV toivoo, että määräaika määritettäisiin jatkossakin käsitteellä yksi kuukausi, kuten voimassa olevassa laissa.

5 luku

-

6 luku

28 §

Lakiehdotuksen 28 §:ssä säädettäisiin salassa pidettävistä tiedoista. Ehdotettu pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:ää. Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen alussa todetaankin seuraavasti: ”Mietinnön valmistelleen työryhmän asettamispäätöksen mukaan sen toimeksiannon ulkopuolelle jää salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu. Näiden mahdollinen uudistaminen jää toteutettavaksi myöhemmin. Näin ollen tässä mietinnössä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia voimassa olevan lain salassapitoperusteisiin.”

VTV kiinnittää huomiota siihen, että mietinnön alussa luvussa Valmistelu tätä samaa seikkaa työryhmän tehtävänannossa oli selitetty hieman laajemmin. Siinä tehtävänannosta oli todettu seuraavaa: ”Lisäksi myös salassapitosäännösten muotoilusta ja rakenteesta seuraavia epäkohtia tuli tarkastella. Sen sijaan salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattinen sisällöllinen tarkastelu eivät kuuluneet työryhmän tehtävänantoon, vaan salassapitosäätelyä koskeva mahdollinen uudistaminen jää työryhmän asettamispäätöksen mukaan toteutettavaksi myöhemmin.”

Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 15 kohdassa säädettäisiin vaalirahoitukseen ja vaalikampanjaan liittyvistä salassapitoperusteista sekä tarkastus- ja valvontatoimintaan liittyvistä salassapitoperusteista. Myös tässä kohdassa lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotuksen kohta vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaa. Tähän voimassa olevan lain kohtaa liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisuuskysymys siitä, onko lainsäätäjä tarkoittanut kohdan lopussa olevan vahinkoedellytyslausekkeen viittaavaan vain välittömästi sitä ennen olevaan niin sanottua tarkastus- ja valvontasalaisuutta koskevaan osaan lainkohdasta vai myös sitä edeltävään kampanjatilijä, selvityksiä vaalirahoituksesta sekä vaalikampanjan kuluja koskevaan alkuosaan. Tulkinnanvaraisuus syntyi, kun alun perin ns. tarkastussalaisuuteen liittyvän salassapitoperusteen ja siihen viittaavan vahinkoedellytyslausekkeen

sisältäneeseen lainkohtaan lisättiin myöhemmin vaalirahoitukseen liittyvä salassapitoperuste. Lisäyksen perustelujen nojalla salassapitoperuste lienee tarkoitettu ehdottomaksi, mutta toteutunut sanamuoto jää tässä suhteessa tulkinnanvaraiseksi. Oikeuskirjallisuudessa tämä salassapitoperuste on tulkittu useammin ehdottomaksi kuin vahinkoedellytyksestä riippuvaksi. Tätä tulkinnanvaraisuutta on käsitelty tarkemmin Parlamentaarisen vaalityöryhmän loppuraportin sivuilla 35-36 (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:6) sekä työryhmän taustaineistossa. Parlamentaarinen työryhmä päätyi tuolloin kannattamaan yksimielisesti seuraava linjausta: ”Työryhmä kannattaa julkisuuslain tarkastus- ja valvontasalaisuutta koskevan sanamuodon selkiyttämistä siten, että selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Tämä muutos on tarkoituksen mukaista toteuttaa julkisuuslain uudistamisen yhteydessä.”

VTV katsoo, että parlamentaarisen vaalityöryhmän mietinnössä viitattua tulkintaongelmaa olisi hyvin voitu pitää sellaisena Julkisuuslain ajantasaistaminen -työryhmän toimeksiannossa tarkoitettuna salassapitosäännösten muotoilusta ja rakenteesta seuraavana epäkohtana, joita työryhmän tuli tarkastella. Varsinkin kun parlamentaarisen vaalityöryhmän aineistoon sisältyi myös valmiiksi muotoiltu ehdotus siitä, miten lainkohtaan voitaisiin selkiyttää, olisi tällainen epäkohdan tarkastelu ja korjaaminenkin olleet mahdollisia ilman salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattista sisällöllistä tarkastelua. VTV pitää valitettavana, että Julkisuuslain ajantasaistaminen -työryhmän tässä asiassa valitseman linjauksen johdosta tämä epäkohta jäi huolimatta parlamentaarisen vaalityöryhmän yksimielisestä toivomuksesta toistaiseksi korjaamatta ja odottamaan julkisuuslain mahdollisia seuraavia uudistuskierroksia joskus tulevaisuudessa.

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Eskola Jaakko
Valtiontalouden tarkastusvirasto

von Hertzen Kaj
Valtiontalouden tarkastusvirasto - Tarkastusyksikkö