

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)?

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta kommentoida julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietintöä.

Lähtökohtaisesti Maahanmuuttovirasto pitää julkisuuslain kokonaisuudistusta tarpeellisena mm. tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain yhteensovittamiseksi sekä viranomaistoiminnan digitalisaation ja automaattisen ratkaisun käyttöönoton tuomien toimintaympäristön muutosten huomioimiseksi. Samalla on mahdollista selkiyttää joitakin nykyisen julkisuuslain tulkinnanvaraisiksi koettuja säännöksiä. Virasto pitää tärkeänä myös salassapitosäännösten riittävän kattavuuden ja ajantasaisuuden läpikäymistä, mikä toistaiseksi oli jätetty toimeksiannon ulkopuolelle.

Maahanmuuttovirastolla ei ole huomioita säätämisyjärjestykseen.

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?

Maahanmuuttovirastolla ei ole huomioita koskien soveltamisalan laajentamista.

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?

Ei huomioita.

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

Viranomaisen asiakirjan määritelmää ja sen poikkeuksia koskeva ehdotettu 6 § alakohtineen on nykyistä vastaavaa säännöstä selkeämpi. Nykyisessä julkisuuslaissa ns. sisäisen työskentelyn asiakirjojen määrittely on ollut tulkinnanvarainen ja niiden julkisuuden arviointi on koettu haastavaksi, koska se on sidottu arkistointilain velvoitteisiin. Ehdotetussa sääntelyssä viitataan tiedonhallintalain 21 §:ään, joten edelleen edellytetään kahden säädöksen lukemista rinnakkain, mutta mainittujen tiedonhallintalain säännöksen kohtien avulla asiakirjan luonteen arviointi on aiempaa huomattavasti helpompaa. Perustelut selkiyttävät myös sähköpostiviestien asemaa ja sitä, milloin ne voidaan katsoa sisäiseksi työskentelyksi ja milloin ei. On myös jäsentelyn kannalta loogisempaa ja havainnollisempaa, että myös sisäistä työskentelyä koskeva poikkeus on sijoitettu numeroituihin kohtiin muiden poikkeusten ohella eikä omaan momenttiinsa kuten voimassa olevassa julkisuuslaissa.

2 luku

Lain 10 §:ään 2 momentin 8 kohtaan on ehdotettu lisättäväksi asianosaisjulkisuutta rajaava peruste, joka koskisi viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä, kun nykyinen säännös koskee ainoastaan yhteystietoja. Virasto näkee tämän positiivisena, koska aiemmin henkilöt, joilla on ollut tietoja, jotka voivat olla merkityksellisiä virastossa käsiteltävässä asiassa, ovat saattaneet pidättäytyä tiedon antamisesta, koska pelkäävät seurauksia, jos heidän henkilöllisyytensä tulee asianosaisen tietoon. Mahdollisuus salata ilmoittajan henkilöllisyys kokonaan voi edistää tällaisten tietojen saantia.

3 luku

Ehdotetun lain 12 §:n ja 13 §:n muotoilu ”tiedonsaantioikeuden alkaminen asiakirjasta” on informatiivisempi kuin nykyisen lain vastaavien säännösten ”asiakirjan julkiseksi tuleminen”. Kohdassa 9 kuitenkin ehdotettu muotoilu ”kun päätös tai lausunto on hyväksytty” on jossain määrin epämääräisempi kuin nykyisen lain ilmaisu ”allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu”. Kattavin muotoilu voisi olla ”allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla hyväksytty”.

4 luku

Ehdotettu uusi säännös 15.2 § koskee tiedon pyytämistä julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Säännös on periaatteessa selkeä, mutta herättää kysymyksen, osaako tietoa antava virkamies tosiasiallisesti arvioida, milloin henkilötietojen käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ja onko syytä epäillä, että tietojen pyytäjällä olisi tarkoitus käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaisesti, jolloin viranomaisella olisi oikeus kysyä tietojen käyttötarkoitusta. Perustelut selkiyttävät säännöksen soveltamista jossain määrin, ja asettavat tiettyjä suuntaviivoja riskien arviointiin koskien esimerkiksi alaikäisten henkilötietoja sekä tietojen siirtämistä EU:n ulkopuolelle. Virkamiehen on kuitenkin usein lähes mahdotonta arvioida sitä, vastaako tietojen tosiasiallinen käyttötarkoitus ilmoitettua vai voidaanko tietoja käyttää vastoin ilmoitettua tarkoitusta, ja miten mahdollista epäilyä tulisi selvittää. On tärkeää, että säännös on niin selkeä, että viranomaisten menettely asiassa on yhdenmukaista ja tasalaatuista.

Perusteluissa sanotaan myös, että esimerkiksi viranomaisen asiakirjaan sisältyvien julkisten kotiosoitteita koskevien tietojen voidaan arvioida lähtökohtaisesti olevan tietoja, joiden käsittelyyn ei liity erityisiä riskejä. Viraston näkemyksen mukaan tällaisia tietoja voitaisiin hyvin todennäköisesti käyttää väärin esimerkiksi maalittamiseen tai vainoamiseen. Toisaalta riski tällaisen toiminnan kohteeksi joutumiseen vaihtelee eri viranomaisissa. On myös vaikea nähdä laillisia perusteita, mihin tiedon pyytäjä tarvitsisi viranomaisen asiakirjassa olevia henkilöiden kotiosoitteita. Säännöksen perustelujen mukaan tiedon pyytäjän suorittamaan myöhempään henkilötietojen käsittelyyn kohdistuu tietosuojasääntelyn mahdollistamat valvontakeinot ja seuraamukset sekä viime kädessä rikoslain sääntely. Näistä keinoista ei kuitenkaan ole apua, jos tiedot ovat jo ehtineet joutua vääriin käsiin ja esimerkiksi levitä tietoverkossa.

Ehdotettu uusi säännös 16.5 § mahdollistaa, että viranomainen voi kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta kohtuuttomuuden perusteella, jos esimerkiksi vaikuttaa siltä, että tietopyyntö on tehty viranomaisen häiritsemis- tai kiusantekotarkoituksessa. Ajatus on hyvä, mutta säännöksen käytännön vaikutukset voivat olla vähäiset, koska jokainen tietopyyntö pitää kuitenkin tutkia kohtuuttomuuden arvioimiseksi. Lisäksi kieltäytymisestä tulee tehdä valituskelpoinen päätös ilman erillistä pyyntöä, mikä joka tapauksessa työllistäisi viranomaista, jos joku päättäisi tehtailla toistuvia aiheettomia pyyntöjä.

Säännöksen 17.2 § (nykyinen 15.3 §) mukaan jos viranomaiselta pyydetään tietoa asiakirjasta, johon julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisesti on ollut velvollisuus tehdä asiakirjaa käsiteltäessä noudettavia tietoturvallisuusvaatimuksia koskeva turvallisuusluokkamerkintä ja jonka muu viranomainen on laatinut, viranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi. Viraston käsityksen mukaan käytännössä tämä on usein toteutettu kysymällä asiakirjan laatineelta viranomaiselta suostumusta tiedon luovuttamiseen. Olisikin syytä harkita, voisiko tämän toimintavaihtoehdon mainita säännöksessä tai perusteluissa.

5 luku

Ehdotetussa 22 §:ssä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta edistää avoimuutta tuottamalla ja jakamalla tietoa toiminnastaan, mukaan lukien valmistelussa olevista asioista. Säännöksen tarkoitus on hyvä ja sopii yhteen myös tiedonhallintalain 28 §:n asiakirjajulkisuuskuvausta koskevien säännösten kanssa. Tulee kuitenkin huomioida, että avoimuus ei saa vaarantaa viranomaisen toimintaa, tietoturvallisuutta tai henkilöstön tai asiakkaiden turvallisuutta. Tässäkin tulee huomioida,

että eri viranomaisilla ja toimialoilla käsitellään salassapidon ja arkaluonteisuuden kannalta eritasoisia tietoja ja eri viranomaisilla on eritasoinen riski joutua jonkinlaisen rikollisen toiminnan kohteeksi ja myös siten erilaiset mahdollisuudet toteuttaa avoimuuden edistämistavoitetta.

6 luku

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain voimaantullessa ulkomaalaisasioita koskevat salassapitosäännökset keskitettiin julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohtaan ja tätä täydentävään 31c kohtaan (ehdotuksessa kohta 34) ja samalla mm. EU-rekisteröintejä ja kansalaisuusasioita sekä maasta poistamisia koskevat asiat tulivat salassapidon piiriin. Lisäksi julkisuuslain 24.1 § 5 kohtaan lisättiin Maahanmuuttoviraston salassa pidettävät taktiset ja tekniset menetelmät.

Virasto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainitun uudistuksen yhteydessä julkisuuslain 24.1 § 5 kohtaan lisättyjä Maahanmuuttoviraston taktisia ja teknisiä menetelmiä ei ole varsinaisesti määritelty tai avattu esimerkein, vaan käsitteen tulkinta on jäänyt hallintotuomioistuimien soveltamiskäytännön varaan. Soveltamiskäytäntö on ollut vaihtelevaa, ja tulkinnan epämääräisyys työllistää virastoa, asiakkaita ja heidän avustajiaan sekä hallintotuomioistuinta.

Lisäksi vuonna 2023 on hyväksytty automaatiota koskeva yleislainsäädäntö, ja automaatioon liittyvän dokumentaation ja käsittelysääntöjen julkisuuteen ja salassapitoon liittyy paljon avoimia kysymyksiä. Kuten mietinnössä todetaan, algoritmien asema viranomaisen asiakirjana edellyttää selkeyttämistä avoimuuden varmistamiseksi, mutta niiden julkisuutta pohdittaessa tulee huomioida myös, että algoritmien ja dokumentaation rajoittamaton julkisuus voisi vaarantaa tieto- ja viestintäjärjestelmien turvallisuutta ja viranomaisen toiminnan edellytyksiä. Tulee harkita, ovatko nykyiset salassapitosäännökset riittävän kattavat huomioimaan automaattisen ratkaisemisen toteuttamiseen liittyvät tiedot.

Perusteluissa olisi hyvä avata myös sitä, että kaikki 24.1 § 24-kohdan asiat eivät ole keskenään rinnasteisia tiedon luovuttamisen riskien suhteen. Esimerkiksi turvapaikka-asioissa tiedon luovuttamisen aiheuttamat riskit ovat yleensä aivan eri luokkaa kuin esimerkiksi EU-rekisteröinti- tai opiskelijan oleskelulupa-asioissa, ja tiedon salassapidon ja julkisuuden arviointi yksittäisissä tilanteissa vaatii huolellista intressi- ja riskipunnintaa. Riskitaso tulee huomioida myös käsitellyn tietoturvallisuuden tasolle asetettavissa vaatimuksissa, vaikka tiedonhallintalain tietoturvallisuusvaatimukset koskevatkin kaikkia salassa pidettäviä tietoja.

Maahanmuuttoviraston asiakkaiden tietojen salassapito-olettama ja siihen liittyvät tietoturvallisuusvaatimukset aiheuttavat haasteita ja hidasteita monissa käytännön kysymyksissä, erityisesti tilanteissa, joissa asiakkaiden tietoja joudutaan lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi luovuttamaan kolmannelle osapuolelle, joka ei ole viranomainen. Myös esimerkiksi vastaanottokeskuksen jalkapalloturnauksen osallistujalista, josta käy ilmi pelaajien nimet sekä tieto, että he asuvat vastaanottokeskuksessa, voisi olla arvioitavissa julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan perusteella salassa pidettäväksi tiedoksi, jonka käsittely edellyttäisi samanlaisia tietoturvatyökaluita kuin turvapaikkapäätös, jossa kuvataan yksityiskohtaisesti esimerkiksi henkilöön kohdistettua vainoa tai oikeudenloukkauksia kuten kidutusta.

Huomion arvoista on myös se, että maahanmuuttoasiakkaiden tietoja ei useassa Euroopan maassa ole määritelty salassa pidettäväksi tiedoksi. Tämä aiheuttaa toisinaan haasteita kansainvälisessä yhteistyössä, kun viraston osallistuminen kansainväliseen toimintaan edellyttäisi ulkomaisilta toimijoilta suomalaisten tietoturvastandardien ymmärtämistä, toteuttamista ja auditointia.

Huomion arvoista on myös se, että maahanmuuttoasiakkaiden tietoja ei useassa Euroopan maassa ole määritelty salassa pidettäväksi tiedoksi. Tämä aiheuttaa toisinaan haasteita kansainvälisessä yhteistyössä, kun viraston osallistuminen kansainväliseen toimintaan edellyttäisi ulkomaisilta toimijoilta suomalaisten tietoturvastandardien ymmärtämistä, toteuttamista ja auditointia.

Ehdotettu säännös 29.2 § on saman sisältöinen kuin nykyinen julkisuuslain 17.3 §: Yleisöltä salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa muille ennalta määritellyille tiedonsaajille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy. Vaikka uusi muotoilu on aiempaa selkeämpi, edelleen pelkän säännöksen lukeminen jättää kysymyksen, keitä nämä tiedonsaajat tämän säännöksen kontekstissa voivat olla ja mikä esimerkiksi voi olla painava yleinen syy. Säännöksen perustelut ja niissä olevat esimerkit kuitenkin valaisevat asiaa ja niistä selviää, että kyse on hyvin tarkasti rajatuista ja poikkeuksellisista tilanteista. Olisi kuitenkin toivottavaa, että säännöksen tarkoitus ja soveltamisala selviäisi ilman esitöihin tutustumista.

Ehdotetun uuden säännöksen 30.2 § tarpeellisuus herättää kysymyksiä. Sen mukaan luovutusrajoituksen kohteena voisi olla sellaiset tiedot asiarekisterissä, jotka yhdessä muiden asiarekisteriin tai muihin viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisevat lain 28 §:n 1 momentin 17, 20 tai 23-35 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. Virastossa on tulkittu tähänkin asti, että myös sellaiset tiedot, joiden perusteella salassa pidettävä tieto voidaan päätellä välillisesti tai muihin tietoihin yhdistämällä, ovat salassa pidettäviä.

7 luku

32.2 § säännös suostumuksesta voisi olla selkeämpi. Olisi myös harkittava, tulisiko säännöksessä nostaa esiin tietosuoja-asetuksesta ilmenevä periaate, että viranomaisen ja hallintoalamaisen välillä suostumuksen käyttö on sallittu vain tarkoin reunaehdoin.

Uutena salassapidosta poikkeamista koskevana säännöksenä esityksen 33.4 §:ssä säädettäisiin siitä, että viranomainen voisi antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Virasto näkee säännöksen tarpeellisena, mikäli se mahdollistaisi viranomaisten välisen tiedonvaihdon poikkeuksellisessa tilanteessa ilman nimenomaista säännöstä. Olisi kuitenkin toivottavaa, että säännöksen mahdollisia käyttöaiheita ja erittäin tärkeää yleistä etua avattaisiin perusteluissa tarkemmin, mieluiten esimerkkien valossa. Säännöksessä tulisi selkeyttää myös sitä, voiko viranomainen luovuttaa tietoja tämän säännöksen puitteissa toiselle viranomaiselle oma-aloitteisesti.

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Haahtela Ilkka

Sovela Katariina
Maahanmuuttovirasto