

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)?

Verohallinto pitää mietinnössä esitettyjä ehdotuksia ja niiden tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina. Mietinnön keskeiset ehdotukset selkeyttävät ja ajantasaistavat julkisuuslain säännöksiä, ja sääntelyssä painottuu edelleen viranomaisten toiminnan julkisuus. Viranomaisen asiakirjan määritelmän ajantasaistaminen ja tiedonsaantioikeuden kohdentaminen viranomaisen hallussa olevaan tietoon selkeyttävät voimassa olevan lain tulkinnanvaraisuuksia ja vastaavat paremmin nykyaikaista tietojenkäsittelyä. Myös henkilötietojen ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamista selkeyttävät säännökset ovat tervetulleita.

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?

Mietinnössä ehdotetaan laajennettavan julkisuuslain soveltamisalaa. Verohallinto ei ole tunnistanut soveltamisalan laajentamisella olevan merkittäviä vaikutuksia sen toimintaan. Verohallinto voi siirtää verotuksen avustavia tehtäviä yksityiselle, mutta näissä tilanteissa Verohallinto vastaa edelleen verotustietojen antamisesta. Lain soveltamisalan laajentamisella ei myöskään ole välitöntä vaikutusta esimerkiksi verotukseen liittyviin ilmoitus- tai tiedonantovelvoitteisiin.

Soveltamisalan laajentamisella voi olla välillistä vaikutusta harmaan talouden torjunnan näkökulmasta, jos organisatorisen soveltamisalan myötä julkishallinnon määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden hallintoa koskevat tiedot tulisivat läpinäkyvämmiksi.

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?

Mietinnössä ehdotetaan laajennettavan julkisuuslain soveltamisalaa. Verohallinto ei ole tunnistanut soveltamisalan laajentamisella olevan merkittäviä vaikutuksia sen toimintaan. Verohallinto voi siirtää verotuksen avustavia tehtäviä yksityiselle, mutta näissä tilanteissa Verohallinto vastaa edelleen verotustietojen antamisesta. Lain soveltamisalan laajentamisella ei myöskään ole välitöntä vaikutusta esimerkiksi verotukseen liittyviin ilmoitus- tai tiedonantovelvoitteisiin.

Soveltamisalan laajentamisella voi olla välillistä vaikutusta harmaan talouden torjunnan näkökulmasta, jos organisatorisen soveltamisalan myötä julkishallinnon määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden hallintoa koskevat tiedot tulisivat läpinäkyvämmiksi.

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 turvallisuuskäyttökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Ei tunnistettuja vaikutuksia.

Muut mietinnön ehdotukset

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

Ei tunnistettuja vaikutuksia.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

6 § Viranomaisen asiakirja

Ehdotetussa 6 §:ssä säädettäisiin viranomaisen asiakirjasta. Verohallinto toteaa, että määritelmä on selkeä ja vastaa hyvin nykyaikaisia tietojenkäsittelyn tapoja.

Säännöksen 4 momentin mukaisten lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien asiakirjojen yhteydessä on perustellusti huomioitu viranomaiselle esimerkiksi valmistelutyön yhteydessä kertyvä aineisto. 4 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidettäisi muun ohella viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät ole merkityksellisiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta. Asiakirja pidettäisiin viranomaisen asiakirjana, jos asiakirjaan sisältyvillä tiedoilla voisi olla merkitystä esityksessä tarkemmin määriteltyjen etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien kannalta. Verohallinto katsoo, että yksittäisen asiakirjan potentiaalisten vaikutusten abstrakti arviointi on kuitenkin käytännössä vaikeaa.

2 luku

8 § Tiedonsaantioikeus salassa pidettäviä tietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Verohallinto katsoo, että ehdotettu pykälä on merkityksellinen salassa pidettävien verotustietojen luovuttamisen osalta, mutta vastaisi nykytilaa. Verohallinnon kannalta merkityksellistä olisi ehdotetun 16 §:n mukaisen kohtuuttomuuden tulkinta silloin, kun tietoja pyydetään yksittäisen verovelvollisen salassa pidettävistä verotusasiakirjoista.

9 § Viranomaisen harkinnassa oleva tiedon antaminen

Ehdotetun 9 §:n osalta Verohallinto toteaa, että säännöksen otsikko saattaa olla omiaan aiheuttamaan sekaannusta suhteessa ehdotettuun uuteen 24 §:ään, jossa säädettäisiin tietopyynnön perusteella uuden asiakirjan laatimisesta viranomaisen harkinnan perusteella.

10 § Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Ehdotetussa 10 §:ssä säädetään asianosaisen tiedonsaantioikeudesta ja sen rajoituksista. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella ei olisi 1 momentissa tarkoitettua oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Säännöksen perusteluissa on mainittu esimerkkinä erittäin tärkeänä yleisenä etuna muun muassa valtion turvallisuuden ylläpitäminen. Verohallinto toteaa jatkovalmistelua ajatellen, että yleisen edun vastaisena on vakiintuneesti katsottu myös tiedon antaminen viranomaisen valvontatoimista.

Ehdotetun 10 § 2 momentin 8 kohdan mukaan asianosaisella ei olisi 1 momentissa tarkoitettua oikeutta muun kuin 7 kohdassa tarkoitettujen todistajan, asianomistajan tai asianosaisen taikka

rikosilmoituksen, lastensuojelulain 25 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tai muun niihin verrattavan viranomaisen mielipiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän tässä tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyihin henkilöllisyyttä sekä osoite-, puhelin- ja muita vastaavia yhteystietoja koskeviin tietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan, asianomistajan tai asianosaisen tai ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia. Verohallinto katsoo, että jatkotyössä olisi hyvä selvittää, voisiko muunkin tyyppiset ilmoitukset, kuten esimerkiksi tiedon vapaaehtoisesti verovilpistä ilmoittavan henkilön henkilöllisyydestä, kytkeä rajoituksen piiriin.

Ehdotetun 10 §:n 3 momentin mukaan, jos asiakirja kuuluu oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin on voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Verotusmenettelyasetuksen 10 §:ssä (570/2010) puolestaan säädetään muutoksenhakua koskevien asiakirjojen säilyttämisestä. Säännöksen mukaan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus lähettävät verotusasiaa koskevan valituksen ratkaistuaan valitusta koskevat asiakirjat Verohallintoon säilytettäväksi. Nyt lausuttavana olevan ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, ratkaistaanko asiakirjan antaminen verotusasiaa koskevien muutoksenhakuasiakirjojen osalta julkisuuslain ehdotetun 10 §:n 3 momentin mukaisesti, vai koskeeko ehdotettu säännös vain niitä asiakirjoja, jotka ovat tuomioistuimen säilytettävänä.

3 luku

-

4 luku

15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Ehdotetussa uudessa 15 §:ssä säädettäisiin menettelysäännöksistä tiedon pyytämiselle julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Säännöksen mukaan julkisten tietojen luovuttamiseen liittyisi jatkossakin luovutusrajoitus. Viranomainen voisi erikseen laissa mainittujen syiden vuoksi, kuten henkilötietojen luonteen, määrän ja yksityisyydensuojan vuoksi, pyytää tiedon pyytäjää ilmoittamaan henkilötietojen käyttötarkoituksen ja muut sellaiset tiedot, joita viranomainen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedonsaajalla henkilötietojen suoja koskevan lainsäädännön mukaan oikeus käsitellä tietoja. Henkilötietoja ei saisi luovuttaa, mikäli on ilmeistä, että pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella.

Ehdotetun pykälän johtolause koskee nimenomaan tietojen pyytämistä asiakirjasta. Epäselväksi jää, sovelletaanko pykälää tilanteessa, jossa tiedot ovat kaikkien saatavilla esimerkiksi ehdotetun 22 §:n tiedontuottamisvelvollisuuden nojalla.

Verohallinto julkaisee vuosittain verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999, jäljempänä verotietolaki) 5 §:n mukaisen tuloverotuksen julkisten tietojen luettelon. Luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen julkisten tietojen luettelot laaditaan maakunnittain verovelvollisten nimen mukaisessa aakkosjärjestyksessä ja ne ovat nähtävillä verotoimistoissa asiakaspäätteillä verovuoden 2009 tiedoista alkaen. Henkilöasiakkaan tietoja voi hakea asiakaspäätteillä maakunnan, henkilön nimen ja syntymävuoden perusteella. Tietoja ei voi tulostaa tai kopioida, mutta tiedoista on mahdollista tehdä muistiinpanoja ja nykytekniikka mahdollistaa esimerkiksi valokuvien ottamisen älypuhelimella. Tietoja voi katsella päätteiltä ilman tunnistautumista eikä käyttäjiltä pyydetä selvitystä tietojen käyttötarkoituksesta, koska kyse on julkisista tiedoista. Katselukertoja ei myöskään rekisteröidä. Syksystä 2024 alkaen myös muutosverotusta koskevat tiedot tulevat julkisiksi verotietolain 5 §:n ja lain 894/2022 voimaantulosäännöksen mukaisesti. Tuloverotuksen julkisten tietojen verovuosikohtaista luettelo täydennetään jatkossa muutosverotuksen tiedoilla ja ne ovat siten nähtävillä verotoimistossa asiakaspäätteillä samalla tavalla kuin säännönmukaisen verotuksen julkiset tiedot.

Voimassa olevaa julkisuuslakia säädettäessä eduskunta totesi vastauksessaan 303/1998 vp, että eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että kunkin verovelvollisen säännönmukaista verotusta koskevat tiedot verotettavasta tulosta ja varallisuudesta sekä muun muassa maksuun pannuista valtion-, kunnallis- ja kirkollisveroista ovat julkisia tietoja myös vastaisuudessa sekä lisäksi siitä, että tulevaisuudessa suhtaudutaan muutoinkin pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön. Lisäksi verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevan hallituksen esityksen 149/1999 vp yleisperusteluissa (s.13) on korostettu verotustietojen julkisuuden merkitystä ja pitkää perinnettä sekä todettu, että verotuksen julkisten tietojen ei ole yleensä koettu loukkaavan yksityisyyden suoja.

Verotietolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen 105/2022 vp yleisperusteluissa (s.5) on lisäksi otettu kantaa julkisten tietojen julkaisemistapaan ja tietojen antamiseen. Hallituksen esityksen mukaan "tuloverotuksen julkisten tietojen julkaisemistapa ja tietojen antaminen perustuvat julkisuuslain 16 §:n säännökseen. Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. -- Henkilöasiakkaiden julkiset verotiedot ovat nähtävillä Verohallinnon tietojen näyttämistä varten kehittämässä sovelluksessa (Julkis). Yleisö voi käyttää sovellusta Verohallinnon palvelupisteissä olevilla asiakaspäätteillä. -- Verotuksen julkisten tietojen katselu verotoimiston asiakaspäätteiltä ei edellytä tietojen katselijan kirjautumista ja tunnistautumista. Tietojen katselijan tai niitä suullisesti kysyvän ei tarvitse muutoinkaan kertoa nimeään eikä ilmoittaa katselemiensa ja kyselemiensä tietojen käyttötarkoitusta. Julkis-sovellukseen ei jää myöskään lokitietoja siitä, kenen verovelvollisen verotustietoja on haettu ja katseltu. Verotuksen julkisia tietoja voidaan antaa myös yksittäisinä otteina. Luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen julkisten tietojen luovuttaminen otteella edellyttää tietojen käyttötarkoituksen selvittämistä."

Edellä esitetyn mukaisesti verotustietojen julkisuus on nimenomaisesti rakentunut julkisten luetteloiden nähtävillä pitoon. Mikäli tiedot eivät ole vapaasti nähtävillä, kaventuu niiden käyttö siinä tarkoituksessa, jossa tiedot on alun perin säädetty julkisiksi. Julkisuuslain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelussa tulisi siten ottaa huomioon Verohallinnolle verotietolaissa säädetty velvoite julkaista tuloverotuksen julkisten tietojen luettelo ja julkisuuslakiin mahdollisesti lisättävän luovutusrajoituksen vaikutus kyseisen luettelon julkaisemiselle ja nykyiselle menettelylle.

Verohallinnon Tietopalvelu luovuttaa tiedotusvälineille sähköisessä muodossa tuloverotuksen julkisia tietoja (julkisia henkilötietoja) vakioidun palvelun (ns. mediapalvelu) kautta. Tietoluovutus perustuu tiedotusvälineiden tilauksiin ja tiedot luovutetaan journalistista käyttötarkoitusta varten. Koska tietojen luovuttamisessa tiedotusvälineille on kyse suuresta määrästä julkisia henkilötietoja ja tietoluovutus kohdistuu vain tiettyyn henkilöryhmään (poiminta määrätyn tulorajan mukaan), Verohallinto on edellyttänyt tiedotusvälineiltä selvitystä tietojen käyttötarkoituksesta (journalistinen käyttö). Tältä osin julkisuuslakiin ehdotetulla luovutusrajoituksella ei olisi käytännön merkitystä nykytilanteeseen verrattuna.

Lisäksi Verohallinto kiinnittää huomiota ehdotetun 15 §:n mukaisen käyttötarkoituksen ilmoittamisen edellytyksiin. Asiakirjan luovuttamisen harkinnan yhteydessä tulisi ensin arvioida lisätietojen pyytämisen tarvetta tiedon luonteen, määrän sekä yksityisen suojaan kytkeytyvän merkityksen kannalta. Tämä voi olla viranomaiselle haastavaa, ja toisaalta johtaa yksityisyyden suojan tarpeettomankin laajaan kapenemiseen. Erityisesti tiedon merkitys hallinnon asiakkaan yksityisyyden suojalle ei usein ole objektiivisen perustein tai ilman huomattavaa lisäinformaatiota luotettavasti arvioitavissa.

Mietinnössä on todettu, että yksittäisen henkilön henkilötietojen luovuttaminen voi sen laadusta riippuen aiheuttaa rekisteröidylle jopa vakavia haittavaikutuksia. Esimerkiksi viranomaisen kyky arvioida hallinnon asiakkaalle tämän kotiosoitteen luovuttamisesta koituvaa haittaa tai uhkaa on kuitenkin erittäin rajallinen. Mietintöön ei myöskään sisälly arvioita, jossa näitä vaikutuksia arvioitaisiin kattavasti, eivätkä säännösehdotukset tarjoa merkittävää parannusta näiden riskien tehokkaaseen hallintaan.

Verohallinto kiinnittää myös huomiota esimerkkien, tässä tapauksessa osoitetietojen, käyttämiseen ehdotuksen perusteluissa. Perustelut ohjaavat lain soveltamista, joten esimerkkien antaminen tietotyypeittäin voisi kaventaa säännöksen soveltamista.

Lisäksi ehdotettu säännös jättää tulkinnanvaraiseksi muun ohella sen, miten tarkalla tasolla julkisten henkilötietojen käyttötarkoituksesta tulisi varmistua.

Ehdotetussa 18 §:ssä säädettäisiin asiakirjan antamiseen liittyvistä määräajoista. Verohallinto toteaa, että säännöksen perusteluissa käytettyjä termejä olisi hyvä yhtenäistää. Perusteluissa mainitaan tiedonsaantioikeuden kohteena olevan toisaalta tieto ja toisaalta asiakirja. Termien johdonmukainen käyttäminen selkeyttäisi perustelutekstiä.

Ehdotetun 18 §:n 4 momentin mukaan 1-3 momentissa säädettyjä määräaikoja ei sovellettaisi silloin, kun viranomaisella on salassa pidettäviä asiakirjoja toiselle viranomaiselle. Näissä tilanteissa tiedonsaantioikeudesta on yleensä säädetty erikseen, ja samassa yhteydessä on säädetty tyypillisesti myös tiedon antamisen viivyttyksettömyydestä tai muusta tiedon antamiseen liittyvästä määräajasta silloin, kun se on tarpeen. Todettakoon, että myös yksityisillä tahoilla voi olla erityislaissa säädetty tiedonsaantioikeus viranomaisen salassa pidettävään tietoon. Tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen yhteydessä ei kuitenkaan ole aina säädetty tiedonsaantioikeuden toteuttamisen viivyttyksettömyydestä tai muusta määräajasta. Mietintö jättää epäselväksi, sovelletaanko tällaisissa tilanteissa julkisuuslain ehdotettuja määräaikoja.

Toisin kuin yksittäisiin asiakirjoihin kohdistuvissa tietopyynnöissä, Verohallinnon Tietopalvelun tietoluovutuksissa verotustiedot poimitaan pääsääntöisesti verotuksen tietojärjestelmästä, ei varsinaisesti tietyiltä asiakirjoilta, ja tietojen luovuttaminen edellyttää pääsääntöisesti sähköisen poimintaohjelman tai teknisen rajapinnan rakentamista. Lupa tietojen saantiin voidaan antaa tapauksesta riippuen lyhyessäkin määräajassa, mutta tietoluovutuksen käytännön toteutus voi kestää useita kuukausia, jos valmista palvelua tai poimintaa ei ole olemassa. Näin ollen ehdotetun 18 §:n mukaisissa määräajoissa pysyminen olisi erittäin haastavaa.

Verohallinto toteaa, että jatkotyössä olisi hyvä selkeyttää tiedon luovuttamiseen liittyviä määräaikoja, erilaiset luovutustilanteet huomioiden.

5 luku

24 § Uuden asiakirjan laatiminen pyynnöstä

Ehdotetussa säännöksessä säänneltäisiin voimassa olevan julkisuuslain 21 §:n mukaisesti tietopyynnön perusteella uuden asiakirjan laatimisesta, joka olisi viranomaisen harkinnassa. Harkinnanvaraisessa uuden asiakirjan laatimisessa henkilötietojen käsittelyperusteeksi on katsottu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen). Edellytyksenä tietojen luovuttamiselle olisi, ettei se olisi vastoin sitä, mitä salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään. Säännös mahdollistaisi siten viranomaiselle harkinnanvaraisesti uuden asiakirjan laatimisen tietopyynnön perusteella.

Taustatietona todettakoon, että ratkaisussa KHO 2022:146 korkein hallinto-oikeus totesi, ettei viranomaisella ole julkisuuslain perusteella lähtökohtaisesti velvollisuutta laatia tietopyynnön johdosta uutta asiakirjaa. Samassa tapauksessa KHO kuitenkin myös totesi, että vuosien ajan jatkuneessa harkinnanvaraisen tietopyynnön toteuttamisessa ei ollut enää kysymys viranomaisen harkintavallan piiriin kuuluvasta tietoaaineiston tuottamisesta pyynnöstä, vaan viranomaiselle voi toiminnan vakiintumisen myötä syntyä velvollisuus laatia pyydetty asiakirja tiedontuottamisvelvollisuutta koskevan säännöksen perusteella. Näin ollen KHO linjasi edellä mainitussa ratkaisussaan, että Verohallinnon tiedotusvälineille suunnattu sähköinen palvelu, jolla luovutettiin journalistista tarkoitusta varten henkilöiden tuloverotuksen julkisia tietoja, oli vuosien saatossa muodostunut Verohallinnolle lakisääteiseksi velvoitteeksi/tehtäväksi eikä kyse siten KHO:n tulkinnan mukaan ollut enää harkinnanvaraisesta tietojen luovuttamisesta. KHO:n mukaan lakisääteinen velvoite koski kuitenkin vain tätä tiettyä vakiintunutta luovutusta eikä Verohallinnolla siten ollut velvoitetta laatia tietopyyntöjen johdosta uusia asiakirjoja, vaan niiden laatiminen katsottiin edelleen olevan harkinnanvaraista.

Ehdotetun uuden 24 §:n perusteluissa on viitattu 22 §:n 1 momenttiin. Ehdotetussa 22 §:n 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen tiedontuottamisvelvollisuudesta.

Tiedontuottamisvelvoitteen osalta mietinnön 24 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa on viitattu edellä mainittuun Verohallintoa koskevaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun ja todettu, että oikeuskäytännössä on katsottu, että vuosien ajan jatkuneessa harkinnanvaraisen tietopyynnön toteuttamisessa ei ole enää kysymys viranomaisen harkintavallan piiriin kuuluvasta tietoaaineiston tuottamisesta pyynnöstä, vaan viranomaiselle voi toiminnan vakiintumisen myötä syntyä velvollisuus laatia pyydetty asiakirja tiedontuottamisvelvollisuutta koskevan säännöksen perusteella. Ehdotetun 24 §:n 3 momentissa säädetään myös siitä, että asiakirjan luovuttaminen ei olisi enää harkinnanvaraista, jos viranomaisen on jo aikaisemmin laatinut uuden asiakirjan 1 momentin perusteella. Tällöin asiakirja kuuluisi ehdottoman tiedonsaantioikeuden alaan sen valmistuttua.

Eryteisesti henkilötietojen suojan ja rekisteröidyn oikeuksien näkökulmasta ehdotettujen 24 §:n ja 22 §:n mukainen sääntely voisi muodostua ongelmalliseksi. Alun perin harkinnanvaraiseksi tulkittu tietojen luovuttaminen, johon soveltuisi esimerkiksi tietosuoja-asetuksen mukainen oikeus vastustaa henkilötietojen käsittelyä (vastustamisoikeus) olisikin samoja tietoja seuraavalla kerralla pyydetessä tai tietojen luovutuksen vakiintuessa tiedontuottamisvelvollisuuden ja lakisääteisen velvoitteen piirissä, johon ei enää soveltuisi esimerkiksi rekisteröidyn vastustamisoikeus. Myös julkisuusperiaatteen toteutuminen saattaisi rajoittua tällaisella sääntelyllä. Viranomaiset saattaisivat harkintavaltansa nojalla jättää tiedot luovuttamatta, ettei tietojen luovutus muodostuisi myöhemmin lakisääteiseksi velvoitteeksi. Edellä mainittujen säännösten soveltaminen on myös epävarmaa, ja Verohallinto toivoisikin tarkkarajaisempaa sääntelyä näiltä osin.

Verohallinto toteaa myös, että 24 §:n mukaisen uuden asiakirjan laatimisessa tulisi ottaa huomioon ehdotettu 8 §, eli viranomaisen harkinnassa tulisi olla, voiko se laatia uuden asiakirjan salassa pidettävien tietojen eri osista. Lisäksi uuden asiakirjan tulisi olla sellainen, että viranomaisen ei ylitä toimivaltaansa asiakirjan luomisessa ja että kyse olisi nimenomaisesti julkisuusperiaatetta tukevasta asiakirjasta.

6 luku

29 § Salassapitosäännösten soveltaminen

Ehdotetussa 29 §:ssä säädettäisiin salassapitosäännösten soveltamisesta. Verohallinto nostaa jatkotyötä ajatellen harkittavaksi tulkinnan, jonka mukaan, jos laissa salassa pidettäväksi säädetty tieto on tullut yleiseen tietoon, tietoa ei enää katsottaisi salassa pidettäväksi. Esimerkiksi Norjassa on käytössä vastaava sääntely, jonka mukaan salassa pidettäviä tietoja voidaan käyttää, kun mikään oikeutettu etu ei edellytä niiden salassapitoa, esimerkiksi kun tiedot ovat yleisesti tunnettuja tai yleisesti saatavilla muualla (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), § 13 a. 3.) Sääntely voisi ehkäistä virheellisen tiedon levittämistä ja antaisi viranomaiselle esimerkiksi mahdollisuuden oikaista sen toimintaan liittyvää virheellistä uutisointia.

30 § Salassapidon toteuttaminen

Ehdotetun 30 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaisen asiakirja sisältää sekä salassa pidettäviä että julkisia tietoja, salassapito voidaan toteuttaa myös poistamalla tai peittämällä asiakirjoista tiedot, joiden perusteella muuten salassa pidettävien tietojen kohde on tunnistettavissa. Verohallinto katsoo, että ehdotetun säännöksen ja sen perusteluiden perusteella jää tulkinnanvaraiseksi se, muodostuuko salassa pidettävien osien poistamisesta ehdotetun 24 §:n mukainen uusi asiakirja. Jos esimerkiksi verotuspäätökseltä poistetaan verovelvolliseen yhdistettävissä olevia tietoja, ei asiakirja ole enää sama asiakirja, kuin joksi se on alun perin luotu.

7 luku

32 § Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen

Ehdotetun 32 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen voi antaa asiakirjastaan salassa pidettävän tiedon, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen nimenomaisen suostumuksensa.

Salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen suostumuksen perusteella liittyy tulkinnanvaraisuuksia ja epävarmuuksia. Säännös ensinnäkin mahdollistaa salassa pidettävän tiedon antamisen vain sen henkilön osalta, jonka tietoja salassapidolla yritetään suojata. Salassapidosta voi siten luopua vain itseään koskevilta osin, mutta ei muiden tahojen osalta. Toisaalta suostumus mahdollistaa salassa pidettävien tietojen luovuttamisen, mutta se ei kuitenkaan velvoittaisi viranomaista, vaan

viranomaiselle jäisi harkintavaltaa sen suhteen, milloin tietoja luovutettaisiin suostumuksen perusteella.

Suostumuksen säilyttämiselle on myös asetettu vaatimuksia. Viranomaisen olisi säilytettävä suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumustenhallinnan ja säilyttämisen kannalta ongelmallista on suostumuksen muotoedellytysten lisäksi erityisesti se, että suostumuksen voi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä viranomaiselle.

Selkeintä viranomaisten toiminnan ja tietojen luovuttamisen kannalta olisi se, että salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta olisi aina nimenomaisesti säädetty laissa eikä salassa pidettävien tietojen luovuttaminen olisi jatkuvasti päivitettävien suostumusrekistereiden ylläpidon varassa. Nimenomaisen, lain edellytykset täyttävän suostumuksen hankkiminen, ylläpitäminen ja säilyttäminen sekä mahdollisten salassa pidettävien tietojen vastaanottajien informoiminen vaitiolovelvollisuudesta voidaan kokea melko työlääksi. Epäselväksi jää myös suostumuksen merkitys, jos kuitenkin viranomaisen harkinnassa on päättää, luovutetaanko tietoja annetusta suostumuksesta riippumatta. Verohallinto myös katsoo, että viranomaisen harkintavalta suostumukseen perustuvassa salassa pidettävän tiedon luovuttamisessa olisi hyvä tuoda selkeämmin esiin itse säännöksessä.

33 § Salassa pidettävien tietojen antaminen eräissä tilanteissa

Verohallinto katsoo, että ehdotetun 32 §:n 1 momentin 1 kohtaa olisi selkeyden vuoksi syytä tarkentaa siten, että säännöksestä kävisi selkeästi ilmi, että kohdan mukaisessa tilanteessa on aina kyse tiedot antavan viranomaisen ja kolmannen osapuolen välisestä tiedonantovelvollisuudesta.

37 § Salassa pidettävien tietojen antaminen ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle

Ehdotetussa 37 §:ssä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle. Voimassa olevaan lakiin nähden tiedon antamisen lisäedellytykseksi säädettäisiin tietojen antamisen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus tietojen antamisella tavoiteltavaan päämäärään nähden. Verohallinto toteaa, että verotuksen kansainvälistä tietojenvaihtoa koskevissa sopimuksissa on määritelty kynnykset tietojen luovuttamiselle, eikä tällöin voida soveltaa yksinomaan tässä ehdotettavaa välttämättömyyttä.

8 luku

40 § Maksut

Ehdotetun 40 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan, tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta 7, 10 tai 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun julkisesta sähköisesti tallennetusta asiakirjasta lähetetään tieto tai jäljennös asianosaiselle sähköpostitse. Verohallinto ehdottaa, että termin "sähköpostitse" sijaan käytettäisiin esimerkiksi termiä "sähköisesti tai sähköisessä palvelussa", jotta maksuttomuutta ei kytkettäisi pelkästään sähköpostin käyttöön, vaan myös tietoturvallisen muun sähköisen asiointipalvelun käyttö olisi mahdollista.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Verohallinto ei ole osallistunut julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän toimintaan, mutta osallistuu mielellään jatkovalmisteluun, jos se katsotaan tarpeelliseksi.

Korva Hanna-Mari

Verohallinto - Pääjohtaja Markku Heikura, Erityisasiantuntija Hanna-Mari

Korva