

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)?

Viranomaistoiminnan julkisuutta ja avoimuutta koskeva sääntely toteuttaa perustuslaissa turvattua julkisuusperiaatetta. Sääntelyllä on keskeinen merkitys kansalaisyhteiskunnan toteutumisen kannalta. Julkisuuslainsäädäntö tarvitsee kokonaisuudistuksen, jolla tulee vastata tämän hetken viranomaistoiminnan tarpeisiin. Nyt esitetyt säännösmuutokset eivät vastaa kattavasti viranomaistoimintaan liittyviin tarpeisiin ja tämän päivän toimintaympäristöissä tapahtuvaan viranomaistoimintaan. Kokonaisuudistukseen tulisi sisällyttää salassapitoa koskevien säännösten uudistaminen.

Mietinnössä esitetään monia hyviä parannuksia, mutta monia keskeisiä heikkouksia on jäljellä myös uudessa lakiehdotuksessa: Lain sanamuodot ja käsitteistö on pidetty niin yleisluontoisina, että käytännön soveltamisessa on turvauduttava pitkälle meneviin tulkintoihin ja jopa sanamuodosta irrottautumiseen lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Tähän liittyy ns. esitöillä säätäminen eli tulkinnallisesti epäselvien kohtien selventäminen vain esitöissä. Henkilötietojen suoja ja julkisuusperiaate on sovitettu yhteen olennaisesti paremmin kuin nykyisessä laissa. Haasteita on kuitenkin edelleen niin käsitteiden määrittelyssä ja käytössä kuin yksittäiselle viranomaiselle annetussa varsin vaativassa arviointivelvollisuudessa. Myös erinäiset menettelylliset seikat jäävät epäselviksi.

Soveltamisalan laajennuksesta tehdyt ehdotukset ovat sekä rajauksen että menettelyjen puolesta epäselviä eivätkä ole omiaan vakuuttamaan, että uudistuksen edut ovat haittapuolia merkittävämmät.

Julkisen hallinnon läpinäkyvyys on sinällään tärkeä asia, mutta sen toteuttamiseen liittyvä työmäärä sekä kustannusvaikutukset tulee huolellisesti harkita muutoksia esitettäessä. Mietinnössä on esitetty

vaikutukset toimintaan ja kustannuksiin varsin yleisellä tasolla. Ehdotettaessa yksittäisiä muutoksia tulee vaikutukset resursseihin arvioida riittävästi.

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?

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (jäljempänä julkisuuslaki tai JulKL) on keskeinen väline avoimuuden ja demokratian varmistamisessa, sillä se antaa kansalaisille mahdollisuuden saada tietoa julkishallinnon päätöksenteosta ja toiminnasta. Jos harkitaan julkisuuslain soveltamisalan laajentamista, erityisesti koskemaan yliopistojen tytäryhtiöitä, on useita näkökohtia otettava huomioon.

Ensinnäkin on arvioitava, miten tällainen laajennus vaikuttaisi avoimuuden periaatteisiin ja kansalaisten mahdollisuuteen saada tietoa julkisen sektorin toiminnasta. Jos tytäryhtiöt osallistuvat olennaisesti julkisen vallan käyttöön tai hoitavat julkisia tehtäviä, niiden toiminta voi olla perusteltua tuoda julkisuuslain piiriin.

Yliopistojen osalta on tärkeää kiinnittää huomiota, että niiden toiminta eroaa olennaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnasta. Tämän vuoksi työryhmän eräs ajatus laajentaa julkisuuslain määritelmää koskemaan ainoastaan näiden toimijoiden julkisia hallintotehtäviä, olisi ollut hyvä.

Ehdotetussa muodossa sinänsä ymmärrettävä tavoite avoimuuden edistämiseksi on tarpeettoman laaja: soveltamisalan laajentaminen voi vaarantaa omaisuudensuojaa sekä erilaisten liiketaloudellisessa toimintaympäristössä toteutettavien toimintamuotojen sekä yksityisen ja julkisen yhteisrahoituksen hyödyntämisen edellytyksiä tarpeettomasti. Lisäksi soveltamisalan laajentaminen jättää tulkinnanvaraisuutta jo siihen, mitä toimijoita soveltamisalan laajennus koskee. Julkisen hallintotehtävän käsite on ehdotetussa muodossa liian tulkinnanvarainen lainsäädännössä asetettavaksi velvoitteeksi, jonka toteuttamiseen tulisi yrityksessä tai yhteisössä varautua. Tulkinnanvaraisuus aiheuttaa haasteita operatiivisessa toiminnassa ja on oikeusturvan kannalta ongelmallista.

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?

Yliopistot pitävät perusteltuina mietintöön liitettyjä eriäviä mielipiteitä soveltamisalan laajentamisesta ja yhtyvät niihin. Lisäksi yliopistot kiinnittävät huomiota ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan epäselvyyteen. Kilpailulain 30 d §:ää sovelletaan vain kuntaan, kuntayhtymään, hyvinvointialueeseen, hyvinvointiyhtymään, valtioon taikka niiden määräysvaltaan kuuluvaan

yksikköön. On epä johdonmukaista, että ehdotetussa 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainitaan soveltamisalaksi julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla olevat yhteisöt tai säätiöt ja näiden määräysvallassa olevat tytäryhteisöt tai säätiöt, kun suureen osaan näistä, esim. yliopistojen tai julkisoikeudellisten laitosten määräysvallassa oleviin yhteisöihin ei sovelleta kilpailulain 30 d §:ää. Periaatteessa lainkohtaa voisi tulkita joko niin, että JulkL aina sovelletaan sellaisiin yhteisöihin tai säätiöihin, jotka ovat julkisyhteisön määräysvallassa mutta joihin ei sovelleta kilpailulain 30 d §:ää, tai ettei sitä milloinkaan sovelleta sellaisiin yhteisöihin tai säätiöihin. Lisäksi julkisyhteisö on lainsäädännöllisenä käsitteenä epätarkka, kun sitä ei ole nykyisessä JulkL eikä ehdotuksessa määritelty. Esimerkiksi julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa säädetään erikseen, mitkä ovat sen soveltamisalaan kuuluvia julkisyhteisöjä.

On varsin epäselvää, mitä hyötyä soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön jne. määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ylipäänsä nähdään olevan. JulkL sovellettaisiin tällaisiin yhteisöihin tai säätiöihin vain silloin kun ne eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, käytännössä siis tilanteisiin, joissa ne toimittavat julkisyhteisölle tavaroita tai palveluita sidosyksikköinä. Tällaisia hankintoja koskevat asiakirjat ovat joka tapauksessa JulkL alaisia tavaroita tai palveluja tilaavan julkisyhteisön asiakirjoina.

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?

Nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa turvallisuuteen liittyvät seikat, ml. esimerkiksi vientivalvonta- ja pakotelainsäädäntö, ovat entistä arkipäiväisempää myös julkisten toimijoiden toiminnassa. Julkisuuslain uudistuksessa ei tätä näkökohtaa ole myöskään nykyisen soveltamisalan kannalta selvitetty ja harkittu riittävällä tavalla.

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§: Työryhmän mietinnössä julkisuus kiinnittyy edelleen selkeästi asiakirjan käsitteeseen. Esimerkiksi lakiehdotuksen 1 §:ssä julkisuusperiaate määrittäyty asiakirjajulkisuudeksi.

Julkisuulain soveltamiseen yliopiston ja ylioppilaskuntien toimintaan vaikuttaa liittyvän epäselvyyttä. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asiaa tuoreessa vuosikirjaratkaisussaan (KHO 2024:4). Kyseisessä tapauksessa hallinto-oikeus ei ollut päätöksessään lainkaan ottanut huomioon yliopistolain säännöstä JulKL soveltamisesta ylioppilaskuntiin, vaan oli perustellut ratkaisunsa JulKL soveltamisalasäännöksellä. Organisatorisen soveltamisalasääntelyn keskittäminen julkisuuslakiin olisi lakisystemaattisesti perusteltu ratkaisu. Julkisoikeudelliset yliopistot ovat yliopistolain 1 § 3 mom. mukaan julkisoikeudellisia laitoksia, joten nykyisen soveltamislaajuuden säilyttämiseksi riittävää olisi lisätä JulKL:iin säätiöyliopistot ja ylioppilaskunnat ja säädettäisiin vastaavasti ammattikorkeakouluista. Määreen "itsenäinen" lisääminen julkisoikeudelliseen laitokseen jää edelleen epäselväksi, kun kuitenkin perustelujen mukaan kyseessä ovat julkisoikeudelliset laitokset. Määreen tarpeettomuus ilmenee myös mm. avoimuusrekisterilain 3 § 2 mom 3 k.

Ehdotettu 3 § kaipa selkeyttämistä. Julkisuuslaki ei esimerkiksi ole ainoa laki, jossa säädetään salassapidosta (esim. tietosuojalaki). Säännökseen tulisi siten sisältyä muotoilu, jonka mukaan tässä laissa säädetään salassapidosta, ellei muussa laissa säädetä toisin. Näin julkisuuslaki olisi yleislain asemassa. Vastaava sääntelytekninen ratkaisu olisi tarpeen pohtia systemaattisesti eri hallinnon yleislakien suhteen.

Ylipäänsä lakiesityksessä käytetyt termit eivät ole systemaattisia muiden hallinnon yleislakien kanssa. Lakiesityksessä käytetään esimerkiksi sähköpostin käsitettä, kun taas sähköinen asiointilaki on välineneutraali. Käsitteiden täsmällinen ja tarkka käyttö helpottaisi lain soveltamista.

Yliopistot pitävät tärkeänä säilyttää mietinnössä ehdotetulla tavalla laissa tarkoitettujen asiakirjojen ulkopuolella sisäisen työskentelyn asiakirjat (nykyisen lain 5 § 4 momentti). Mietinnössä ehdotetuista asianomaisen momentin kohdista sisäisen työskentelyn asiakirjoihin viitataan sekä 2 kohdassa (muistiinpanot ja muut luonnokset) että 4 kohdassa (sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat). On tärkeää turvata valmistelulle työrauha ja monipuoliset työskentelytavat sekä mahdollisuus tarpeelliseen sisäiseen ja viranomaisen väliseen viestintään, ja samalla keskittää tiedonsaantioikeus niihin asiakirjoihin, jotka valmistelun lopputuloksena ovat syntyneet. On kannatettavaa, että muistiinpanojen ja muiden luonnosten kohdalla (kohta 2) viitataan myös sisäisen työskentelyn tueksi laadittuihin asiakirjoihin. Nykyaikaisilla työskentelytavoilla on tavanomaista, että valmisteluvaiheessa käytetään sähköistä viestintää ja mielipiteiden vaihtoa eri muodoissaan ja erilaisilla alustoilla, ja että asiakirjoista on valmisteluvaiheessa useita erilaisia versioita. Julkisuuslain ulottaminen sisäisen työskentelyn asiakirjoihin voisi lisätä tarpeettomasti virheellisen tiedon leviämisen riskiä. Olisi tärkeää varmistaa, että ehdotettu säännöksen sanamuoto pitää sisällään yksiselitteisesti myös useamman viranomaisen välillä tapahtuvan sisäisen työskentelyn ja viestinnän. Olisi tärkeää, että vähintään lainkohdan perusteluissa olisi riittävästi oikeuskäytäntöön ja sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskevien säännösten soveltamiseen liittyviä tyyppiesimerkkejä, joita täsmennyksessä mietinnössäkin on todettu sen eri kohdissa (mm. s. 47-48, 124, 144): viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laaditut viestit ja tiedotteet; viestit, joita ei ole tarkoitettu osoittamaan viranomaisen näkemystä, kantaa tai linjausta; sisäiset muistiot, alustavat muistiontasoiset selvitysasiakirjat; erilaiset työversiot; viranomaisissa työskentelevien sekä

viranomaisten ja niiden toimeksiannosta toimivien yksityisten tai yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat; henkilöstö- ja taloushallinnon sisäiseen työskentelyyn liittyvät asiakirjat. Myös keskeneräisiä asiakirjoja koskevat julkisuusperiaatteen rajaukset turvaavat osaltaan samaa tavoitetta valmistaa laadukas valmistelutyö ja sen edellyttämä kommunikaatio.

Nykyisen julkisuuslain mukaan sisäisen työskentelyn asiakirjat tulevat kuitenkin julkisuuslain soveltamisalan piiriin, mikäli ne ovat arkistoitavia. Mietinnössä on esitetty arvioinnin sitomista julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisten sisäisen viestinnän ja mielipiteen vaihdon asiakirjojen tunnistamiseen ja muita vähämerkityksellisiä asiakirjoja koskevaan määrittelyyn. Ehdotetussa muotoilussa ”jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät ole merkityksellisiä tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta”, ei sisäisen työskentelyn asiakirjoja pidetä julkisuuslain tarkoittamina viranomaisen asiakirjoina. Tiedonhallintalaissa sanotut kohdat ovat perusteita tietoaineistojen tai asiakirjojen säilyttämisaajan määrittelylle. Sääntelytapa jättää sijaa sisällölliselle harkinnalle, mutta sitoo harkinnan asiakirjan säilyttämisaikaa koskeviin kriteereihin ja merkityksellisyyden arviointiin niiden nojalla. Yliopistojen näkökulmasta arkistolainsäädäntöön viittaaminen ei ole aiheuttanut merkittäviä soveltamisongelmia. On kuitenkin tarkoituksenmukaista, että kriteeristö viittaa tuoreempaan tietojen hallintaa koskevaan täsmällisempään ja lakitasoiseen sääntelyyn.

Asiakirjan käsite on julkisuuslain keskeisimpiä. Asiakirjan käsitettä on helppo soveltaa esimerkiksi yliopiston hallinnossa laadittuun käsikirjaan tai yliopiston opettajan tekemiin perinteisiin oppimateriaaleihin. Sitä vastoin esimerkiksi opettajan ja opiskelijan väliset ohjaukselliset ja pedagogiset sähköpostikeskustelut ovat haastavasti jäsennettäviä julkisuuslain näkökulmasta. Lakiehdotuksessa tulisi ottaa selvemmin kantaa asiakirjan käsitteen rajoihin. Onko esimerkiksi opiskelijalta tullut tiedustelu tenttipäivästä julkisuuslain mukainen tietopyyntö, koska opiskelijan pyytämä tieto sisältyy yliopiston asiakirjaan vai onko kyse hallintolain mukaisesta neuvonnasta vai jostain muusta toimesta?

Asiakirjakäsitteen näkökulmasta haastavia ovat myös tutkijan laatimat asiakirjat, kuten tutkimussuunnitelmat. Huomioitavaa on, että jos edellä mainitun mielletään julkisuuslain asiakirjakäsitteen alle, tulee näistä asiakirjoista tehdä lakiehdotuksen 12 §:n mukainen merkintä.

Yliopistojen erityispiirre ovat ne asiakirjat, joita yksittäinen tutkija tai tutkimusryhmä itsenäisesti laatii tutkimuksen tarkoituksiin vailla yhteyttä mihinkään viranomaiseen tai hallintoasiaan. Näitä asiakirjoja ei myöskään rekisteröidä viranomaisasioiden yhteyteen, koska ne eivät kuulu niihin. Tämä erityispiirre olisi syytä ottaa huomioon laissa, koska nämä asiakirjat eivät luontevasti kuulu viranomaisen asiakirjoihin vaan ovat luonteeltaan lähinnä ei-asiakirjoja.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan mm. asiakirjaa, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa

asiassa. Yliopistokontekstissa on tyypillinen tilanne, jossa tutkija esittää tietopyynnön ja kerää aineiston. Lakiehdotuksen 36 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta tutkimuskäyttöä varten. Säännösehdoituksessa (kuten voimassa olevassakin laissa) aineiston antamiselle asetetaan ehtoja. Lakiehdotuksen 36 § on muodottu passiivimuotoon. Tosiasiallisesti tällaista tietopyyntöä ei esitä yliopisto, vaan yksittäinen tutkija ja myös ehdot kohdistuvat yliopiston sijaan yksittäiseen tutkijaan. Tästä lakiehdotuksen 36 §:stä johtuen lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti on varsin ongelmallinen. Siitä seuraa se, että yksittäisen tutkijan tietyillä ehdoilla saama tutkimusaineisto on asiakirjakäsittelyn vuoksi viranomaisen asiakirja.

Ylipäänsä asiakirja-käsitettä olisi syytä arvioida kriittisesti suhteessa tiedonhallintalakiin. Ainakin lakiehdotuksen perusteluissa tulisi pohtia asiaa systemaattisesti.

Henkilötietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa

Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamiseen liittyy ehdotettu uusi 3.4 §:

Viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville säädetään erikseen. Säännöksen perusteluissa on viitattu ehdotuksen 22 §:ään yhtenä perusteena luovuttaa henkilötietoja viranomaistoiminnassa yleisessä tietoverkossa. Ei ole aivan selvää, kattaako lakiehdotuksen 22 § esimerkiksi yliopistojen tai muiden julkisoikeudellisten laitosten kirjastojen verkossa julkaistavia metatietoja (kuten ylemmän korkeakoulututkinnon tutkielman kirjoittajan nimi). On ilmeistä, etteivät tieteelliset tai muut erityiskirjastot voi nykyään toimia ilman että niiden aineistojen metatiedot ovat saatavilla yleisessä tietoverkossa. Ei ole yksiselitteistä, ovatko nämä tiedot ehdotetussa 22.1 §:ssä tarkoitettuja tietoja eikä pääosaa erityiskirjastoista koske muukaan sellainen lainsäädäntö, jossa luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa säädettäisiin. Ehdotuksessa tulisi harkita 22.1 §:ssä lueteltujen tietojen täydentämistä tältä osin, sillä asiasta säättäminen kutakin erityiskirjaston ylläpitäjää koskevassa erityislaissa olisi työläs ja epätarkoituksenmukainen ratkaisu.

2 luku

Ehdotetun 10 §:n sisältämä uusi asianosaisjulkisuuden rajoittaminen ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden osalta on sinänsä erittäin kannatettava. Asianosaisjulkisuuden rajoituksella voi kuitenkin olla todellista ilmoituksen tekijää suojaavaa vaikutusta vain, jos ilmoituksen tekijän henkilöllisyys on lain mukaan salassa pidettävä. Mietinnössä esitetty ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä koskeva salassapitoperuste, nykyisen Julkl 24 §:n 1 momentin 15 kohta (tieto viranomaisen tarkastus- tai valvontatoimeen liittyvistä seikoista on pidettävä salassa, jos tiedon antaminen ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.) on varsin laveaa tulkintaa. Yliopistoissa esiintyy tilanteita, joissa esimerkiksi opiskelija tai työntekijä käyttäytyy uhkaavasti ja aggressiivisesti tai epäasiallisesti ja häiritsevästi, ja tällainen käytös kohdistuu yleisesti henkilön lähiyhteisöön. Yliopistolla on luonnollisesti velvollisuus puuttua tällaisiin tilanteisiin esim. yhdenvertaisuuslain, työturvallisuuslain tai yliopistolain turvallista opiskeluympäristöä koskevien säännösten nojalla. Tällaisen puuttumisen rinnastaminen viranomaisen valvontatoimeen tulkitsee

salassapitoperustetta laajentavasti, mikä sinänsä voi olla ymmärrettävää ja oikeutettua suojelun tarpeen vuoksi. Ei kuitenkaan ole asianmukaista, että julkisuuslakia soveltavat viranomaiset joutuvat turvautumaan hyvin pitkälle meneviin julkisuuslain tulkintoihin pystyäkseen tarjoamaan häirinnän ja epäasiallisen kohtelun uhreille suojaa. On myös huomattava, että EU-sääntelyn perusteella ilmoittajansuojelussa ja tietosuojaloukkauksen ilmoittajalla on varsin kattavat mahdollisuudet saada henkilöllisyytensä pidetyksi salassa. Sisällöllisesti on vaikea pitää perusteltuna, että esimerkiksi rasistisen tai seksuaalisen häirinnän tai väkivallalla uhkaamisen kohteeksi tai todistajaksi joutuneella ei vastaavaa suojaa ole.

3 luku

Yliopistoissa on erilaisia tulkintoja ja käytäntöjä siitä, ovatko pyydetyt asiantuntijalausunnot, esimerkiksi väitöskirjaa koskevat esitarkastuslausunnot ja tehtävänäyttyä koskevat lausunnot, viranomaisen laatimia asiakirjoja (laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta) vai viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja, kun ne on laatinut yliopiston ulkopuolinen. Asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta on erilainen viranomaisen laatimille ja viranomaiselle toimitetuille asiakirjoille. Samoin erilaisia tulkintoja ja käytäntöjä on siinä, katsotaanko alemman ja ylemmän korkeakoulututkimuksen opinnäytteen (tutkielman) tulevan julkiseksi, kun se annetaan yliopistolle arvosteltavaksi, vai vasta kun se on hyväksytty. Tutkielma on yliopistoyhteisön jäsenen laatima asiakirja, mutta ei yliopiston laatima asiakirja. Näiltä osin asiaa olisi perusteltua selventää uudessa laissa.

4 luku

Ehdotettu 14 § kuvastaa ehdotetun lainsäädännön ja modernin, digitaalisiin toimintaympäristöihin kiinnittyvän viranomaistoiminnan yhteensovittamisen haastetta. Säännös ilmentää oletusta siitä, että tietopyynnöt kohdistuvat olemassa oleviin, asiarekisterissä oleviin viranomaisen asiakirjoihin. Tosiasiallisesti tietopyynnöt kohdistuvat yhä enemmän tietoon. Tällöin tietoa voi olla asiarekisterissä, erilaisissa sähköisissä järjestelmissä sekä ei-asiakirjoissa, kuten sähköpostiviesteissä. Ehdotuksessa olisi syytä vielä arvioida asiakirjasta tiedon antamisen ja uuden asiakirjan laatimisen välistä suhdetta. Jokin tieto tai sen osa voi sisältyä lukuisiin eri asiakirjoihin. Jos tietopyyntö koskee tiettyä, lukuisiin asiakirjoihin sisältyvää tietoa, sen toteuttaminen antamalla tieto näistä eri asiakirjoista lähenee jo uuden asiakirjan tuottamista.

Tällaisessa toimintaympäristössä esimerkiksi lakiehdotuksen seuraavalla muotoilulla on varsin heikko ohjausvoima: "Tiedon pyytäjää on asiarekisterin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon".

Säännöksessä olisi hyvä määritellä tietopyynnön käsite. Yliopiston kokemuksen mukaan tietopyynnön käsite ei ole yksiselitteinen. Esimerkiksi kyselyn tai haastattelun suorittaminen on varsin tyypillisesti tulkittu eri organisaatioissa tietopyynnöksi ja tutkijat ovat joutuneet esittämään tällöin tutkimusluvan saadakseen toteutettua kyselytutkimuksen. Tietopyynnön käsite olisi tärkeä määritellä, jotta pystyttäisiin tekemään rajanvetoa sen suhteen, milloin kyse on julkisuuslain mukaisesta asiakirjapyyntöstä ja milloin hallintolain mukaisesti viranomaistoiminnasta.

Henkilötietojen luovuttamisesta

Mietinnössä esitetty perusratkaisu tietosuojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamisesta on parempi kuin nykyisen JulkL:n rekisteri- ja luovutustapasidonnainen ratkaisu ja myös parempi kuin mietinnössä esitellyt muut vaihtoehdot. Eriyisen kannatettavaa on se, että laista poistetaan erottelu tietojen toimittamisen tavan osalta.

Nykyinen JulkL 16.3 on laillisuusvalvontakäytännössä saanut osin lain esitöiden vaikutuksesta supistavan tulkinnan, joka ei vastaa säännöksen sanamuotoa. Uuden lain sanamuodon on oltava mahdollisimman yksiselitteinen, ja esitöillä säätämisestä tulee luopua. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua käyttää laissa vain käsitettä henkilötietojen antaminen, eikä käyttää luovuttamista ja luovutusta antamisen rinnalla ilman, että käsitteillä antaa/luovuttaa on mitään oikeudellisesti merkitsevää eroa. Ehdotetun 19 §:n mukaan tiedon antamista on tiedon antaminen missä hyvänsä, myös sähköisessä muodossa. Kuitenkin 3 ja 22 §:ssä puhutaan nimenomaisesti tietojen luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa. On epäselvää, onko luovuttamisella tarkoitettu jotakin muuta tai lisää antamiseen verrattuna. Asiaan on perusteltua kiinnittää erityistä huomiota, koska nykyisessä JulkL 16.3 §:ssä luovuttamista käytetään nimenomaan sähköisen antamisen merkityksessä. Merkitysero ei vastaa oletettavasti selventävää tarkoitustaan, eikä erottelua ole nykyisen JulkL:n ruotsinkielisessä versiossa tehty lainkaan, vaan siinä käytetään johdonmukaisesti käsitettä "lämna ut".

Laillisuusvalvontakäytännössä on jatkuvasti esillä tapauksia, joissa henkilötiedon antamisesta on perusteettomasti kieltäydytty tai tietojen antamiselle on asetettu lakiin perustumattomia rajoituksia. Merkille pantavaa on, että perusteettomia rajoituksia ovat asettaneet myös esimerkiksi tuomioistuimet, joissa on paljon oikeudellista osaamista. Ehdotettuun lakiin olisi perusteltua kirjata vielä selvemmin, että viranomaisen velvollisuus on yleensä aina antaa tiedot ja henkilötietoihin liittyvät poikkeukset on tarkoitettu suppeiksi ja harvoin sovellettaviksi.

Ehdotetussa 15 §:n 1 momentissa on annettu kaksi perustetta, joiden nojalla viranomainen voi pyytää kysyjää ilmoittamaan henkilöllisyytensä ja henkilötietojen käyttötarkoituksen. Myös näiden perusteiden (käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä /perusteltu epäily käytöstä ilman laillista perustetta) arvioiminen on varsin vaativaa ja oikeudellista osaamista edellyttävää harkintaa. "Syvälle henkilötietolainsäädäntöön menevän arvioinnin edellyttäminen julkisia asiakirjoja annettaessa on sekä harkintaa suorittavan virkamiehen että myös julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmallista." (Korpisaari, Pitkänen, Warma-Lehtinen: Tietosuoja. 2022). Mietinnön perustelujen mukaan jo pelkkä henkilökohtaisen käyttötarkoituksen ilmoittaminen riittäisi varmistamaan, että riskiä tietosuojasääntelyn vastaisesta käytöstä ei ole (s. 159). Säännöksen 15.2 §:n luovutuskieltoa olisi siis käytännössä mahdollista aina kiertää ilmoittamalla, että käyttötarkoitus on henkilökohtainen. Mietintö jättää avoimeksi, miten toimia, jos tiedon pyytäjä ilmoittaa heti tietopyynnössä tai vastaa tiedusteluun käyttötarkoituksen olevan henkilökohtainen, mutta viranomainen ei pidä tätä uskottavana esimerkiksi pyydettyjen tietojen luonteen, määrän ja sisällön takia.

Ehdotetun 15 §:n 1 momentin mukaan "tiedon pyytäjän on viranomaisen pyynnöstä ilmoitettava henkilötietojen käyttötarkoitus ja muut sellaiset tiedot, joita viranomaisen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedon pyytäjällä henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä tietoja, jos pyyntö koskee julkisia henkilötietoja sisältävää viranomaisen asiakirjaa." Mietinnön s. 157 todetaan "Käyttötarkoitusta ja käsittelyperusteen olemassaoloa arvioitaisiin erityisesti tietopyynnön yhteydessä annettujen tietojen perusteella, mutta arviossa voitaisiin huomioida myös viranomaisella jo olemassa olevat tiedot. Oikeus käsitellä henkilötietoja määräytyy keskeisesti yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklassa säädettyjen käsittelyperusteiden mukaisesti. Lisäksi asetusta täydentävässä kansallisessa sääntelyssä, eli tietosuojalaissa, on tiettyjä käsittelyperusteita täsmentävää sääntelyä." Henkilötietojen suoja koskevat säännökset -käsite on myös voimassa olevassa julkisuuslaissa, mutta sen taustatöissä HE 30/1998 viitataan paljolti silloin vielä valmisteilla olleeseen lainsäädäntöön. Mietinnössä esitettyjen perusteluiden valossa tulee käsitys, että julkisuuslakia soveltavan viranomaisen tulee arvioida tietopyynnön tekijän oikeutta käsitellä tietoja lähinnä tietosuojasetuksen ja tietosuojalain mukaisesti vaikka henkilötietojen suoja koskevia säännöksiä sisältyy myös muuhun lainsäädäntöön. Lähtökohtana lienee, että erityisesti toisen viranomaisen sekä pääsääntöisesti muunkin oikeushenkilön tulisi osata yksilöidä mahdollinen erityislainsäädäntö, johon se perustaa tietopyyntönsä. Huomioitavaa on, että henkilötietojen käsittelyä voidaan myös rajoittaa erityislainsäädännöllä. Mietinnön s. 157 todetaan "Oikeutettu etu voi olla olemassa esimerkiksi silloin, kun rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on jokin merkityksellinen suhde. Se tarkoittaa, että rekisteröity on esimerkiksi rekisterinpitäjän asiakas tai rekisterinpitäjän alaisuudessa toimiva työntekijä." Tämä sinänsä pitää paikkansa, mutta Suomessa sovellettava laki yksityisyyden suojasta työelämässä 13.8.2004/759 rajoittaa työnantajan oikeutta kerätä työnhakijaa tai työntekijää koskevia henkilötietoja ilman tämän suostumusta. Lakiehdotuksen sisältö antaa mahdollisuuden laajempaan tulkintaan kuin mitä mietinnön perusteella on arvioitavissa. Tätä tulisi tarkentaa siten, että ne vastaavat toisiaan.

Myöskään mietinnössä ei oteta kantaa siihen, että tuleeko toisen EU/ETA-maan mahdollinen erityislainsäädäntö huomioida, jos tietopyyntö tulee toisesta EU/ETA-maasta ja tietopyynnön tekijä siihen vetoaa.

On hyvä huomioida myös eräät erityiset henkilötiedot kuten henkilötunnus. Henkilötunnus ei ole salassa pidettävä tieto eikä kuulu erityisiin henkilötietoryhmiin. Sen käsittelyperusteista on kuitenkin säädetty erikseen tietosuojalain 29 §:ssä. Jos pyydettävä aineisto sisältää muun ohella henkilötunnuksia, olisi hyvä selvittää, tuleeko näiden osalta erikseen selvittää ja miten, käsittelyperusteet niissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa käsittelyperuste ylipäänsä tulee selvitettäväksi.

Ehdotetun 15 §:n 3 momentti säännöskohtaisine perusteluineen on ongelmallinen. Perusteluissa todetaan, että suostumuksen hankkimisesta ja suostumukselle säädettyjen edellytysten täytymisestä vastaisi tiedonsaaja. On epäselvää, miten viranomaiset voisivat luovuttaa henkilötietoja käytettäväksi markkinointiin siten, että tiedonsaajan käsittelyperusteena on suostumus, kun kyseistä suostumusta ei vielä luovutusajankohtana ole. Tiedonsaaja joutuu tällöin

käsittämään saamia henkilöitä suostumusten hankkimiseksi, mutta tällainen käsittely ei ole suostumukseen perustuvaa. Nykyinen tulkinta on ollut, että suostumukseen käsittelyperusteena vetoavalla on oltava suostumus jo ennen henkilöiden käsittelyä. Yliopistoilla on ollut esimerkiksi opiskelijatietojärjestelmissä mahdollisuus antaa suostumus sellaiseen markkinointiin, joka liittyy erityisesti opintoihin.

Lakiehdotus ei sisällä samanlaista nimenomaista mahdollisuutta kuin nykyinen JulKL 15 § 2 mom siirtää rekisteriviranomaisen käsiteltäväksi tietopyyntö, joka koskee henkilöä, yritystä, kiinteistöä tai ajoneuvoa koskevia taikka muita sellaisia yksilöinti- tai osoitetietoja, joita toinen viranomainen tallettaa yleiseen käyttöön tarkoitettuun rekisteriin. Ehdotetun 17 §:n perusteluissa mainitaan, että Jatkossa asiasta ei säädettäisi nimenomaisesti, mutta vastaava mahdollisuus [siirtää tietopyyntö rekisteriviranomaiselle] säilyisi ehdotetun 17 §:n 1 momentin perusteella. Olisi perusteltua harkita mahdollisuuden säilyttämistä siten erikseen säätämällä ja muutettuna, että siirtämisen korvaisi tiedonpyytäjän ohjaaminen esittämään pyyntönsä rekisteriviranomaiselle. JulKL 15.2 §:ää on nyky muodossaan erittäin vaikea soveltaa sananmukaisesti, koska lainkohdassa mainituilla yleiseen käyttöön tarkoitettuja rekistereitä ylläpitävillä viranomaisilla ei ole mitään sellaista yhteystietoa, johon esim. osoite- tai puhelinnumerotiedustelun voisi siirtää. Ne tarjoavat kyselyihin maksullisia verkko- ja puhelinpalveluita. Käytännössä pykälää joudutaan soveltamaan niin, että tällaisen tiedon pyytäjää ohjataan tiedustelemaan tietoa toisen viranomaisen palvelusta.

Siirto/ohjausmahdollisuuden säilyttäminen on perusteltua, koska esimerkiksi väestörekisteritietojen ja liikennerekisteritietojen luovutuksesta ja luovutusrajoituksista sekä luovutusten maksullisuudesta on kyseisiä rekistereitä koskevassa lainsäädännössä säädetty erikseen. Ei ole tarkoituksenmukaista, että samat tiedot voi saada ilman luovutusrajoituksia ja maksuja toiselta viranomaiselta.

Ehdotetussa 17 §:n 3 momentissa todetaan, että pyyntöä siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä, ja tätä on myös selostettu säännöskohtaisissa perusteluissa. Samoissa perusteluissa todetaan kuitenkin "Jos siirretyn pyynnön vastaanottanut viranomainen ei katso olevansa toimivaltainen ratkaisemaan tietopyyntöä koskevaa asiaa, voi toimivaltaa koskeva asia viime kädessä tulla tuomioistuimen ratkaistavaksi siten, että molemmat viranomaiset tekevät päätöksen toimivallan puuttumisesta." Kun siirtävän viranomaisen ei tarvitse tehdä päätöstä, on epäselvää, mihin päätökseen viitataan.

Määräaikojen kulumisen selventäminen ehdotetussa 18 § 1 momentissa on erinomainen. Jää epäselväksi, miten toimitaan, jos tiedon pyytjä ilmoittaa halustaan saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi myöhemmin kuin 3 momentissa säädetyssä määräajassa. Tähän asiaan ei ole otettu kantaa myöskään esitöissä. Pitääkö tällöin tehdä päätös, jolla asia jätetään tutkimatta?

5 luku

-

6 luku

Salassapitoa koskevat säännökset tulisi ehdottomasti päivittää mahdollisimman pikaisesti. Säännöksiin sisältyy tällä hetkellä perusoikeudellisia ongelmakohtia. Säännöksissä on ilmeisiä puutteita ja aukkoja, ja niiden soveltaminen edellyttää pitkälle meneviä tulkintoja. Osittaiset lakiuudistukset ovat haastavia myös lain sisäisen johdonmukaisuuden ja säännösten keskinäisen yhteensovittamisen kannalta. Yliopistojen kannalta olennaisia uudistettavia ovat esimerkiksi Julkl 24 § 1 mom. 22 kohta ja 30 kohta.

7 luku

Ehdotetussa 35 §:ssä ei ole huomioitu sitä, että asiakirjoja arkistoidaan Kansallisarkiston lisäksi muuallekin. Säännöksen soveltamisala tulee laajentaa koskemaan myös muita arkistoa, kuten tietoarkistoa.

8 luku

40 §: Säännöstä on myönteisellä tavalla selkiytetty ottaen huomioon, että myös sähköisesti toimitettavat asiakirjat voivat kuulua maksun piiriin sekä täydentäen erikseen, että tiedon antamistavasta riippumatta maksu peritään sellaisen asiakirjan antamisesta, josta poistetaan tai peitetään luovutusrajoituksen perusteella tietoja taikka salassa pidettäviä tietoja, elleivät kyseiset tiedot ole vaivatta poistettavissa ja peitettävissä (lisäysehdotus lainkohtaan). Käytännössä juuri salassa pidettävien tietojen poistaminen tai peittäminen on sähköisiä asiakirjoja ja tietoja käsiteltäessä sellainen työllistävä ja viranomaiselta runsaasti resursseja sitova toiminto, jonka huomioon ottaminen maksun muodossa on asianmukaista.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Muun lainsäädännön ja erityisesti EU-lainsäädännön huomioiminen julkisuuslain soveltamisessa: Aalto-yliopisto haluaa tuoda esiin, että lainsäätäjän tulisi lakia säätäessä ottaa selkeästi muotoillen ja esimerkkejä kuvaten huomioon tilanteet, joissa tietopyyntöä tai tietopyynnön toteuttamistapaa tulee harkita suhteessa ei vain Suomen vaan koko Euroopan turvallisuuteen. Tällöin sovellettavaksi tulisivat keskeisinä oikeuslähteinä EU Charter of Fundamental Rights (https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en) ja European Convention on Human Rights (coe.int) (https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG) ja niiden tulkintakäytäntö Suomen perustuslakiakin tulkittaessa. Lisäksi pakotesääntelystä tulee velvoittavia kansainvälisiä säädöksiä, joiden yhteensovittaminen niin salassapitoperusteisiin kuin tiedon luovuttamisen tapoihin ja käytettäviin oikeusturvakeinoihin voi tulla käytännössä tietopyynnön käsittelijän tehtäväksi. Tämä tulisi huomioida ehdotettavassa sääntelyssä.

Saaristo Antti
Aalto-yliopisto