



22.2.2024

VN/36150/2023
VN/36150/2023-SM-8

Oikeusministeriö

Viite: VN/27452/2020

Sisäministeriön lausunto julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmän mietinnöstä

Sisäministeriö lähettää lausuntonsa oikeusministeriölle sähköisesti allekirjoitettuna VAHVA-asianhallintajärjestelmän kautta ja tähän lausuntoon on kopioitu lausuntopalvelu.fi:n vastauslomakkeella olevat kysymykset sellaisenaan.

Sisäministeriön lausuntoa varten on tammikuussa 2024 kuultu ministeriön osastoja ja erillisiä yksiköitä. Myös hallinnonalan virastot ovat seuranneet julkisuuslain ajantasaistamisen valmistelua ja tuovat omissa lausunnoissaan esille ministeriötä yksityiskohtaisemmin havaintoja ehdotusten vaikutuksista ja käytännön kysymyksistä.

Sisäministeriö osallistui mietinnön valmisteluun oikeusministeriön julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmään sekä esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden selkiyttämistä selvittäneeseen ja arvioineeseen valmisteluryhmään, jonka ajantasaistamistyöryhmä päätti organisoida asian valmistelun tueksi. Sisäministeriö myös jätti työryhmän mietintöön 30.11.2023 päivätyn lausuman, jossa käsitellään suhdetta hallitusohjelmaan ja muuttuneen turvallisuusympäristön vaikutuksia ja rikosasioissa sovellettavien salassapitoperusteiden selkeyttämistä (mietinnön s. 313-315).

Oikeusministeriön julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmä aloitti työnsä tammikuussa 2022 vielä koronapandemian aikaan ja valmistelua jatkettiin mietinnön valmistumiseen asti etäyhteyksillä ja videoneuvotteluin. Tämä luonnollisesti asetti työryhmän sihteeristölle ja puheenjohtajalle uudenlaisia vaatimuksia työn organisoinnissa ja jäsenille osallistumisessa. Oikeusministeriö myös järjesti useita erinomaisia kuulemistilaisuuksia webinaarien muodossa. Sisäministeriö haluaa kiittää oikeusministeriötä tämän vaikean ja monivaiheisen hankkeen läpiviennistä ja nyt lausunnolla olevan mietinnön onnistuneesta kokoamisesta.

Sisäministeriö esittää seuraavat huomiot työryhmän laajaan mietintöön ja kolmen vuoden aikana valmisteltuun kokonaisuuteen:

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

Salassapitosäännösten rajaaminen työryhmän tehtävän ulkopuolelle

Voimassa olevan julkisuuslain salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät kuuluneet työryhmän tehtävänantoon. Mietinnössä todetaan, että salassapitosääntelyä koskeva mahdollinen uudistaminen jää työryhmän asettamispäätöksen mukaan toteutettavaksi myöhemmin (mietinnön s. 13). Tätä rajausta sisäministeriö piti jo työryhmän työn alkuvaiheessa jossain määrin ongelmallisena, koska julkisuuslaki sääntelee hyvin keskeisiltä osin salassapitoa. Tehdystä rajauksesta huolimatta mietinnössä ehdotetut muutokset

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

luonnollisesti vaikuttavat myös salassapitoon ja salassapitosäännöksillä suojattavaan intressiin kohdistuvaan viranomaisarkintaan.

Rajauksen ongelmallisuutta kuvastaa sisäministeriön käsityksen mukaan myös se, että nykyiseen julkisuuslakiin ei ehdoteta asettamispäätöksen mukaisesti tehtäväksi vain muutoksia vaan mietinnössä ehdotetaan kokonaan uutta julkisuuslakia. Koska salassapitosäännökset aikoinaan nimenomaisesti koottiin lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta, ehdotetaan nyt uutta julkisuuslakia, jonka keskeinen sisältö on pääosin valmisteltu yli 20 vuotta sitten. Kuten mietinnössä todetaan, salassapitosäännökset ovat perinteisesti olleet se keino, jolla sovitaan yhteen paitsi eri perusoikeuksia myös eräiden muiden viranomaisella olevaan tietoon liittyvien tärkeiden intressien suhdetta julkisuusperiaatteeseen (mietinnön s.41).

Työryhmän tehtävä oli vaativa. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, miten työryhmän päätettyä touko-kuussa 2021, että rikosasioissa sovellettavien salassapitoperusteiden selkiyttämiseen liittyvä muutostarve valmistellaan erikseen kiireellisesti, hallituksen esitys (HE 273/2022 vp) annettiin eduskunnalle marraskuussa 2022. Mietinnössä todetaan, että esitys on jo irtaantunut jatkovalmisteluun erillisenä muusta julkisuuslain ajantasaistamista koskevasta työstä eikä asiaa käsitellä mietinnön yhteydessä tarkemmin (mietinnön s.14). Tällä osamuutoksella olisi muutettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohtaa ja lisätty 24 §:ään uudet 3 ja 4 momentit.

Käsite julkinen henkilötieto ja julkisuuslain tarkoitus

Julkinen henkilötieto on uudenlainen käsite ja termi, jota mietinnössä käytetään sekä perusteluissa että itse säädösehdotuksessa. Muutoinkin mietinnössä useissa kohdin korostetaan nimenomaan henkilötietojen ja esimerkiksi virkamiesten kotiosoitteiden lähtökohtaista julkisuutta. Valmistelun yhteydessä aiheesta ainakin sisäministeriön hallinnonalalla käydyssä keskustelussa on usein esitetty, että virkamiesten kotiosoitteet eivät liity julkisuuslain tarkoitukseen toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa ja antaa mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä ja viranomaisten toimintaa. Tältä osin mietinnössä kuitenkin todetaan, että ehdotuksen 2 §:ssä ilmaistaan julkisuusperiaatteen keskeisimmät tehtävät. Säännöksen tarkoituksena ei mietinnön mukaan ole tyhjentävästi määritellä julkisuusperiaatteen tehtäviä siten, että ainoastaan säännöksessä nimenomaisesti mainitut tarkoitukset olisivat julkisuusperiaatteen kannalta olennaisia ja että ainoastaan suoraan näitä tarkoituksia palvelevien tietojen tulisi olla julkisia. Mietinnössä annetaan esimerkkinä tästä julkiset henkilötiedot eli sellaiset henkilötiedot, joita ei ole erikseen säädetty salassa pidettäväksi. (mietinnön s. 95-96). Edelleen mietinnössä todetaan esimerkkinä, että viranomaisen asiakirjaan sisältyvien julkisten kotiosoitteita koskevien tietojen voidaan arvioida lähtökohtaisesti olevan tietoja, joiden käsittelyyn ei liity erityisiä riskejä (mietinnön s. 156).

Sisäministeriön näkemyksen mukaan henkilötietojen julkisuuden korostaminen mietinnössä esitetyllä tavalla ei ole täysin perusteltua. Tähän vaikuttaa myös ehdotettu muutos siitä, että tiedonsaanti kohdistuisi jatkossa tietoon, ei asiakirjaan. Vaikka henkilötietoja ei olisi säädetty nimenomaisesti salassa pidettäväksi, täytyisi viranomaisten voida käyttää niiden luovuttamisen osalta harkintaa laajemmin kuin mitä mietinnössä tuodaan esille. Mietinnössä todetaan, että luovutusrajoituksen käyttöala laajenisi siten, että luovutusrajoituksen piiriin tulisivat kaikki muut kuin salassa pidettävät henkilötiedot riippumatta siitä, millä tavalla henkilötiedot annettaisiin. Sisäministeriössä ja hallinnonalan virastojen tietosuojaa-asiantuntijoiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella sisäministeriö ei myöskään vielä tässä vaiheessa pidä oikeasuuntaisena mietinnössä esitettyä näkemystä, että ehdotuksella olisi myönteisiä vaikutuksia viranomaiselle henkilötietojen ratkaisemisessa nykytilan selkeytymisen vuoksi (mietinnön s. 71).

Mietintöön sisältyvän kansainvälisen vertailun mukaisesti sekä Ruotsissa, Norjassa että Tanskassa on katsottu, että yleisen tietosuojaa-asetuksen 86 artiklaa on tulkittava ja sovellettava pääasiassa siten, ettei se rajoita kansallisissa laeissa säädettyä oikeutta tutustua virallisiin asiakirjoihin (mietinnön s. 87). Voidaan ajatella, että oikeus tutustua virallisiin asiakirjoihin on laajuudeltaan ja tarkoitukseltaan eri asia kuin oikeus saada virallisiin asiakirjoihin sisältyvät henkilötiedot siitä syystä, että ne katsotaan julkisiksi henkilötiedoiksi.

Mietinnön jaksossa 4.2.2. arvioidaan, että ehdotetuilla yleislain ajantasaistamista ja selkeyttämistä koskevilla muutoksilla ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Jatkovalmistelussa olisi vielä varmistettava, että tiedonsaantioikeuden sitominen tietoon asiakirjan sijasta ja muut ehdotetut muutokset eivät aiheuttaisi lisäviranomaisesta työmäärää. Valmistelussa olisi myös pyrittävä löytämään ehdotettuja tehokkaampia keinoja vähentää hallinnollista taakkaa. Tietopyyntöjen määrä on viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana kasvanut merkittävästi. Julkisen talouden nykyisessä tilanteessa viranomaisilla ei ole välttämättä mahdollisuuksia varata riittäviä resursseja tietopyyntöjen toteuttamiseen.

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 organisaation erityispiirteisiin?

Mietinnössä (s. 61-62) todetaan yksityisen turvallisuusalan olevan ”osakseen lähinnä kuitenkin tosiasiallista hallintotoimintaa, jonka yhteydessä ei muodostu laajalti asiakirjoja”. Mietinnössä arvioidaan, että soveltamisalan laajentaminen kokonaisuudessaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen voisi aiheuttaa julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille toimijoille jossain määrin lisää hallinnollista taakkaa, joka on kuitenkin riippuvainen siitä, kuinka paljon lain mukaisia tietopyyntöjä kullekin toimijalle käytännössä tehtäisiin. Hallinnollista taakkaa on arvioitu mietinnön muita taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa (4.2.1.2.). Tietopyyntöjen toteuttamiseen liittyvät kustannukset ja taloudelliset vaikutukset riippuisivat mietinnön mukaan tietopyyntöjen määrän lisäksi myös siitä, onko soveltamisalan piiriin tulevalle toimijalla jo käytössä tehokkaat ja tarkoitukseen sopivat asiakirjahallinnan järjestelmät.

Toisaalta mietinnön yhteiskunnallisia vaikutuksia kuvaavassa jaksossa (4.2.1.3.) arvioidaan, että soveltamisalan laajentamista koskevilla ehdotuksilla ei lähtökohtaisesti ole suoria vaikutuksia lain soveltamisalaan tulevien toimijoiden tietojärjestelmiin tai laajemmin tiedonhallintaan. Mietinnön mukaan tiedonhallinnan muutosvaikutukset jäävät riippumaan siitä, ulotetaanko ja missä laajuudessa tiedonhallintalain velvoitteet koskemaan soveltamisalan laajentamisen kautta soveltamisalan piiriin tulevia toimijoita. Tiedonhallintalain velvoitteiden ulottamisella arvioidaan olevan myös keskeisimmät taloudelliset vaikutukset lain soveltamisalaan uutena tai nykyistä laajemmin tulevien toimijoiden osalta.

Sisäministeriö toteaa, että myös yksityisen turvallisuusalan toiminnassa syntyy tosiasiallisesti merkittävässä määrin asiakirjoja, jotka kuuluisivat jatkossa todennäköisesti osittain sääntelyn piiriin. Ehdotetuista muutoksista voidaan siten arvioida syntyvän hallinnollista taakkaa myös yksityisen turvallisuusalan toimijoille. Tiedonhallintalain velvoitteiden ulottaminen soveltamisalan piiriin tuleviin toimijoihin ja velvoitteiden taloudelliset vaikutukset jäävät kuitenkin mietinnössä epäselviksi. Mietinnössä (s. 43) todetaankin, että julkisuuslakiin ehdotettujen muutosten vaikutusta tiedonhallintalakiin ja sen soveltamisalan laajentamiseen tulee arvioida vielä jatkovalmistelussa. Mietinnön pohjalta ei siten ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa ehdotusten vaikutuksista soveltamisalan piiriin tuleviin toimijoihin. Mikäli soveltamisalan laajentamisen kanssa edetään, myös yksityisen turvallisuusalan näkemykset ehdotusten vaikutuksista olisi selvitettävä.

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 organisaation erityispiirteisiin?

Sisäministeriö kiinnittää huomiota mietintöön sisältyvään ehdotukseen, jonka mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 112-113) todetaan, että kilpailutilanne markkinoilla ei ole esimerkiksi tilanteessa, missä on kyse hankintalain 15 §:ssä tarkoitetusta hankinnasta, lakiin perustuvasta monopolitoiminnasta tai toiminnasta, joka muodostaa luonnollisen monopolin. Edelleen perusteluissa todetaan, että yhteisön tai säätiön tulisi itse arvioida kilpailulain eriyttämisvelvoitetta vastaavasti, miltä osin ne harjoittavat kilpailullista toimintaa, olivatpa ne kilpailulain mukaisen eriyttämisvelvoitteen piirissä tai eivät.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely ei välttämättä ole täysin yksiselitteinen ottaen huomioon taloudellisen toiminnan käsitteeseen liittyvät mahdolliset tulkintavaikkeudet ja sen arviointi, tapahtuuko toiminta mahdollisesti kilpailluilla markkinoilla. Myös mietinnössä todetaan, että eriyttämisvelvoitteen toteuttamiseen on liittynyt haasteita juuri siltä osin missä määrin toimijat kykenevät tunnistamaan laissa tarkoitetun kilpailullisen toiminnan. Sisäministeriö viittaa lisäksi mietintöön sisältyvään sosiaali- ja terveysministeriön edustajan lausumaan koskien Alko Oy:n suhdetta ehdotettuun lain soveltamisalan laajentamiseen (mietinnön s. 315-316). Sisäministeriö toteaa, että samankaltaisia kysymyksiä liittyy myös Veikkaus Oy:öön ja sen toimintaan valtion erityistehtävayhtiönä.

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?

Tämän kysymyksen osalta sisäministeriö viittaa mietintöön jättämäänsä lausumaan. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ehdotetun julkisuuslain sääntely vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin.

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

On hyvä, että tällainen kysymys on otettu lausuntopyyntöön mukaan, että lausunnonantajat voivat oman organisaationsa osalta arvioida mietinnön ehdotusten turvallisuusvaikutuksia. Tämä antaa mahdollisuuden jatkovalmistelussa arvioida vaikutuksia laajemmin.

Julkisuuslain ajantasaistamistyön tavoitteena oli asettamispäätöksen mukaisesti edistää yhteiskunnan avoimuutta. Työryhmän asettamispäätöksen taustalla olivat edellisen hallitusohjelman kirjaukset, joiden mukaan tuli selvittää mahdollisuudet nykyistä selkeämpiin seuraamuksiin julkisuuslain rikkomisesta ja julkisuuslain noudattamista tuli vahvistaa tiukentamalla viranomaisten velvollisuutta julkisuuslain ja sitä koskevan oikeuskäytännön julkisuusmyönteiseen noudattamiseen (mietinnön s. 12). Voidaan esittää näkemys, että erityisesti viime vuosina tapahtunut turvallisuustilanteen ja toimintaympäristön muutos jossain määrin haastaa nämä tavoitteet. Turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla on epävakaa ja turvallisuusympäristön jännitteet heijastuvat Suomeen. Julkisuus- ja salassapitosäännöksiä tarvitaan myös suojaamaan viranomaisten toimintaedellytyksiä eikä tämä toteudu ensisijaisesti avoimuutta tietoisesti lisäämällä vaan avoimuus voi valitettavasti kääntyä viranomaisia vastaan. Jatkovalmistelussa on syytä pyrkiä löytämään tähän kysymykseen tapainoa.

Sisäministeriö jätti mietintöön lausuman, jossa käsitellään muun muassa mietinnössä esitettyjen muutosten suhdetta nykyiseen hallitusohjelmaan ja muuttuneen turvallisuusympäristön vaikutuksia. Kuten sisäministeriön lausumassa todetaan, turvallisuuden kannalta merkittävänä voidaan pitää esimerkiksi sääntelyä, jota sovelletaan viranomaisten asiakirjoihin sisältyvien virkamiesten kotiosoitteiden luovuttamiseen. Mietinnössä ehdotetun 15 §:n perusteluissa on huomioitu, että henkilötietojen väärinkäyttämiseen liittyvät riskit ovat kasvaneet voimassa olevan lain säätämisen jälkeen. Esimerkiksi viranomaisen asiakirjaan sisältyvien julkisten kotiosoitteita koskevien tietojen on kuitenkin mietinnössä arvioitu lähtökohtaisesti olevan tietoja, joiden käsittelyyn ei liity erityisiä riskejä.

Sisäministeriön hallinnonalalla käytetään usein esimerkkinä poliisin henkilöstön kotiosoitteita, joiden voidaan nykyisessä turvallisuustilanteessa lähtökohtaisesti katsoa olevan tietoja, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä. Poliisin tehtävien turvaaminen asianmukaisella tavalla edellyttää, että poliisin henkilöturvallisuus varmistetaan mahdollisten vihamielisten toimenpiteiden varalta. Sisäministeriön pelastusosaston ja rajavartiolaitos-osaston näkemysten mukaan tilanne on aivan vastaava myös pelastustoimen ja Rajavartioston henkilöstön osalta. Myös ministeriöihin tulee entistä enemmän erilaisia toistuvia yksittäisiin virkamiehiin kohdistuvia yhteydenottoja ja ahdistelua sekä tiedonhankintaa.

Pelastuslain (379/2011) mukaan valtion pelastusviranomaisia ovat sisäministeriön pelastusylijohtaja ja hänen määräämänsä sisäministeriön ja aluehallintoviraston virkamiehet. Hyvinvointialueiden pelastusviranomaisia ovat pelastuslaitoksen ylin viranhaltija ja hänen määräämänsä pelastuslaitoksen viranhaltijat. Pelastuslaissa säädetyn mukaisesti sisäministeriön pelastusviranomainen voi ottaa pelastustoiminnan johtaakseen, jos se on välttämätöntä tarvittavien valtakunnallisten järjestelyiden, onnettomuuden laadun tai laajuuden takia. Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään muun muassa pelastustoimen viranomaisten tehtävistä ja toiminnasta poikkeusoloissa. Pelastusviranomaisten vastuulla on muun muassa poikkeusoloissa keskeisiä väestönsuojeluun ja sen johtamiseen sekä laajemminkin siviilivalmiuteen liittyviä tehtäviä. Edellä mainittujen tehtävien turvaaminen asianmukaisella tavalla edellyttää, että varmistetaan pelastusviranomaisten henkilöturvallisuus mahdollisten vihamielisten toimenpiteiden varalta. Tällä perusteella viranomaisen asiakirjaan sisältyvien pelastusviranomaisten julkisten kotiosoitteita koskevien tietojen voidaan arvioida lähtökohtaisesti olevan tietoja, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä.

Rajavartiolaitokselle kuuluu kansallisena turvallisuusviranomaisena niin sisäiseen kuin ulkoiseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen ja sen tehtäviä ovat muun ohella rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos on esitutkintaviranomainen ja aluevalvontaviranomainen. Rajavartiolaitos osallistuu poliisin ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja varautuu kalustollaan ja erityishenkilöstöllään tukemaan poliisia myös terrorismintorjunnassa. Lisäksi Rajavartiolaitokselle on säädetty sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä. Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen ja antaa tässä tarkoituksessa henkilöstölleen ja Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrätuille asevelvollisille samoin kuin vapaaehtoisesti asepalvelusta suorittamaan otetuille naisille sotilaskoulutusta sekä ylläpitää ja kehittää

puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa. Edellä olevia tehtäviä johtavien ja niissä palvelevien avainhenkilöstön osoitetietojen pitäisi Rajavartiolaitoksen esikunnan näkemyksen mukaan olla lähtökohtaisesti aina salassa pidettäviä avoimuuden sijaan. Näin priorisoidaisiin myös kyseisten virkamiesten ja heidän perheidensä turvallisuutta.

Ehdotetun 15 §:n perusteluiden mukaan tieto siitä, ketkä hoitavat viranomaistehtäviä tai luottamustehtäviä viranomaisessa ja missä virka-asemassa tai tehtävässä henkilö kyseistä tehtävää hoitaa, kuuluu julkisuusperiaatteen ydinalueelle. Erityisesti näiden tietojen julkisuus mahdollistaa muun muassa julkisen vallan käytön valvomisen lain 2 §:n tarkoituksen mukaisesti. Tämän vuoksi edellä mainittuihin tietoihin ei mietinnön mukaan ole perusteltua liittää erityisiä tietoja suojaavia toimia ja käyttötarkoituksen tiedustelua, vaan nämä tiedot olisivat aina saatavissa suoraan viranomaiselta, ellei tietojen luovuttamiselle ole muualla laissa säädetty rajoituksia. (mietinnön s. 155-156) Sisäministeriö toteaa, että nykyisen toimintaympäristön vaikutukset olisi huomioitava myös tältä osin.

Ministeriöiden virkamiesten osalta kyse on myös valtion toiminnan turvaamisesta. Koronapandemian aikaiset kokemukset osoittivat ministeriöiden virkakunnan merkityksen yhteiskunnan vakauden turvaamisessa muun muassa rahoitus- ja lainsäädäntöinstrumentteja käytettäessä. Tämän jälkeiset toimintaympäristön muutokset ja erilaiset tulevaisuuden skenaariot antavat perustellun syyn kriittisesti arvioida, kuinka avoimesti virkamiesten henkilöllisyyttä koskevat tiedot ovat saatavilla ja millaisilla edellytyksillä virkamiesten henkilökohtaisia tietoja voitaisiin luovuttaa. On huomattava, että viime kädessä kyse voi olla myös valtiollisesta vaikuttamisesta tai muusta vihamielisestä toiminnasta.

Ehdotettu 15 §:n 1 momentti mahdollistaisi henkilötietojen käyttötarkoituksen ja muiden lisätietojen kysymisen tiedon pyytäjältä muun muassa silloin, kun kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä. Kotiosoitteiden ja muiden julkiseksi katsottujen henkilötietojen luovuttamisesta voisi kuitenkin näissäkin tilanteissa kieltäytyä ainoastaan, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella (15 §:n 2 momentti). Lainkohdan perusteluissa todetaan, että tiedot voidaan antaa, mikäli tiedon pyytjä ilmoittaa pyytämiensä tietojen käyttötarkoitukseksi henkilökohtaisen tarkoituksen. Yleistä tietosuojasetusta ei tällöin sovelleta, joten kyse ei voi olla 2 momentissa tarkoitettua tietosuojasääntelyn vastaisesta käsittelystä. Tämä koskisi perusteluiden mukaan myös tilanteita, joissa tietoja luovutettaisiin henkilökohtaiseen käyttötarkoitukseen yleisen tietosuojasetuksen alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle. (mietinnön s. 159). Kieltäytyminen osoitteiden luovuttamisesta olisi siten mietinnössä valitun ratkaisun mukaisesti käytännössä mahdotonta tilanteissa, joissa tietoja pyydetään henkilökohtaiseen tarkoitukseen ns. kotitalouspoikkeuksen nojalla.

Oikeusministeriön muistio 8.12.2023 kotiosoitteiden julkisuudesta

Oikeusministeriössä on valmisteltu 12.12.2023 julkaistun mietinnön lisäksi erillinen 8.12.2023 päivätty 8-sivuinen kotiosoitteiden julkisuutta käsittelevä muistio, jota ei ole julkaistu lausuntopyyntöön yhteydessä. Muistio on kuitenkin lähetetty julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmän jäsenille. Muistiossa käsitellään esimerkiksi muuta voimassa olevaa kotiosoitteiden suojaamiseen vaikuttavaa sääntelyä, kuten julkisuuslain salassapitosääntelyä ja asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskevaa sääntelyä sekä Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukaista turvakieltoa ja muuta tietojen luovutuskieltoja koskevaa sääntelyä. Muistiossa todetusti kaikki mainitut säännökset asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskevaa säännöstä lukuun ottamatta edellyttävät luonnolliselta henkilöltä aktiivisia toimia, jotta hänen kotiosoitteensa saa erityistä suojaa. Osoitetietoja suojaavat toimet perustuvat lähtökohtaan, jonka mukaan erityisten syiden vuoksi voi olla tarpeen suojata joidenkin henkilöiden osoitetietoja, mutta suojan tarpeellisuus arvioidaan aina tapauskohtaisesti.

Esimerkiksi poikkeukselliseksi toimeksi tarkoitettun turvakiellon tallettaminen hakemuksesta väestötietojärjestelmään edellyttää, että henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Sisäministeriön näkemyksen mukaan viranomaisten henkilöturvallisuuden varmistamisen ei tulisi edellyttää henkilöstön aktiivisia toimia omien yhteystietojensa suojaamiseksi.

Oikeusministeriö on pyytänyt mietinnöstä lausuntoa myös sisäministeriön hallinnonalan virastoilta, jotka toimittavat lausuntonsa suoraan oikeusministeriölle. Virastot kuvaavat lausunnoissaan tarkemmin ehdotetun sääntelyn turvallisuusvaikutuksia myös henkilöstön näkökulmasta.

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Viranomaisen asiakirja (6 §)

Sisäministeriön näkemyksen mukaan asiakirjan määritelmää ja sen perusteluita tulisi jatkovalmistelussa täsmentää. Perustelut (s. 114-115) ovat osin vaikeasti ymmärrettäviä ja vaarana on, että ehdotus lisää viranomaisen työmäärää tietopyyntöjen käsittelyssä. Sisäministeriö viittaa tältä osin edellä todettuun tarpeeseen vähentää hallinnollista taakkaa.

Mietinnöstä ei sisäministeriön näkemyksen mukaan ole löydettävissä riittävää ja selkeää kuvausta siitä, mitä muutos tiedonsaantioikeuden kohdistumisesta tietoon asiakirjakohtaisuuden sijasta käytännössä tarkoittaa. Mietinnön perusteluissa todetaan, että viranomaisen asiakirjaa käytettäisiin kuitenkin edelleen laissa oikeudellisena käsitteenä, joka rajaisi nykytilaa vastaavasti tiedonsaantioikeuden kohdetta. Muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä asiallisia vaikutuksia tiedonsaantioikeuden kohteeseen (mietinnön s. 69). Pykälän säädöskohtaisten perustelujen mukaan, koska erilaisten tietojen yhdistely kuitenkin on mahdollista, tiedonsaantioikeus kohdistuu tosiasiasa myös sellaisiin merkkeihin, joita viranomainen ei itse välttämättä yhdistele eli niin sanottuihin potentiaaliin asiakirjoihin (mietinnön s. 116). Tiedonsaantioikeuden kohdistuessa tietoon asiakirjan käsitteen sisältö ja merkitys saattavat jäädä epäselväksi ja vaikeuttaa lain soveltamista.

Sisäministeriö pitää myönteisenä, että mietinnössä on tunnistettu viranomaisten työskentelytavan muutos. Viranomaisten välinen tai erilaisten toimeksiannosta tehtävien selvitysten valmistelu voi tapahtua merkittävässä määrin sähköpostikeskusteluina ja erilaisina luonnosversioina, joita muokataan yhdessä eri viranomaisten välillä. Ehdotetun 6 §:n 4 momentin 2 kohdan mukaisesti nämä eivät muodostaisi viranomaisten asiakirjaa, ellei luonnoksia ole tarkoitettu päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteiksi. Muutos on kannatettava ja omiaan selkeyttämään nykytilaa.

Ehdotetun 6 §:n 4 momentin 5 kohdassa säädettäisiin sisäisen työskentelyn asiakirjasta. Viranomaistoiminnan turvaamiseksi on välttämätöntä, että viranomaisten välisessä sähköpostinvaihdossa voidaan käydä epävirallista keskustelua ja ilmaista virkamiesten välillä näkemyksiä, kannanottoja ja alustavia linjauksiakin. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tätä mahdollisuutta ei tulisi rajoittaa ainoastaan rutiininomaisiin keskusteluihin toisin kuin mietinnössä todetaan (mietinnön s. 123 - 124). Sisäisen työskentelyn asiakirjoja koskevan säännöksen ei kuitenkaan tulisi koskea tilanteita, joissa kyse on sellaisesta viranomaisorganisaation olennaisesta näkemyksestä tai linjauksesta, joka liittyy merkittävään kysymykseen tai julkisen vallan käyttöön (esim. perusteluissa viitattu oikeustapaus). Jatkovalmistelussa tätä rajanvetoa olisi tarkoituksenmukaista vielä selventää.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus (10 §) ja itseään koskeva tiedonsaantioikeus (11 §)

Sisäministeriö nostaa esiin, että asianosaisjulkisuuden, itseään koskevan tiedonsaantioikeuden ja tietosuojasääntelyn mukaisen rekisteröidyn tarkastusoikeuden keskinäinen suhde on ajoittain osoittautunut ongelmalliseksi. Asianosaisella on esimerkiksi monissa tilanteissa oikeus saada julkisuuslain nojalla tietoja, joiden osalta rekisteröidyn tarkastusoikeutta on katsottu erityislainsäädännössä välttämättömäksi rajoittaa. Jatkovalmistelussa olisi arvioitava, mahdollistaako julkisuuslain sääntely välttämättömät tiedonsaantioikeutta koskevat rajoitukset riittävässä laajuudessa.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

Tiedon pyytäminen (14 §)

Ehdotetun 14 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto asiakirjasta on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, missä asiakirjassa olevaa tietoa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on asiarekisterin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Sisäministeriö toteaa, että tietopyynnöt voivat olla hyvin laajoja ja niissä voidaan pyytää esimerkiksi johonkin teemaan liittyviä asiakirjoja ja sähköposteja tietyltä ajalta. Kun tietopyynnön kohteena ei jatkossa olisi enää nykysääntelyn mukaisesti asiakirja vaan tieto, avustamisvelvollisuus voi muodostua hyvinkin laajaksi. Mietinnön perusteella epäselväksi jää, tarkoittaisiko muutos tiedon etsimistä laajoista asiakirjojen massoista ja niiden sisällöistä, jolloin viranomainen toimisi itse asiassa tiedonhakijana pyynnön esittäjän puolesta.

Pykälän säädöskohtaisissa perusteluissa käsitellään kattavasti viranomaisen velvollisuutta avustaa tietopyytäjää yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. On tärkeää, että perusteluissa tuodaan esille säännöksen mahdollistavan viranomaisen ja tiedonpyytäjän käyvän keskustelua pyynnön

yksilöimiseksi. Keskustelemalla erilaisista vaihtoehdoista on mahdollista tehostaa ja nopeuttaa tietopyyntöön vastaamista.

Yhteiskunnallisesti kiinnostavasta ajankohtaisesta asiasta tietopyyntöjä voi tulla runsaasti jo ennakkollisesti. Näissä tilanteissa tietopyyntöjen käsittely ja hallinta voi sitoa huomattavan määrän resursseja. Jatkovalmistelussa tulisikin arvioida uudelleen ennakkollisia tietopyyntöjä koskevan kiellon kirjaamista julkisuuslakiin.

Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä asiakirjasta (15 §)

Tätä ehdotettua säännöstä on käsitelty laajasti edellä tässä lausunnossa kysymyksen ”*Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?*” yhteydessä.

Tiedon antamisesta päättäminen (16 §)

Sisäministeriö kannattaa ehdotettua mahdollisuutta kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia (16 §:n 5 momentti). Säännös olisi omiaan vastaamaan eräisiin nykytilan ongelmiin. Pahimmillaan laajat tai usealta eri taholta tulleet tietopyynnot voivat vaikeuttaa viranomaisen ydintehtävästä suoriutumista, kuten mietinnössäkkin on tunnustettu. On kuitenkin otettava huomioon sellaiset tilanteet, joissa kiusaamistarkoituksessa tehdyt tietopyyntöjen edellyttämät toimet eivät yksittäisinä muodostu kohtuuttomaksi. Kohtuuttomuus voi syntyä myös kokonaisuudesta, minkä takia kohtuuttomuuden arvioinnissa tulisi voida ottaa nykyistä paremmin huomioon myös henkilön aiemmat tietopyynnot ja niiden luonne.

Määräajat (18 §)

Sisäministeriö esittää harkittavaksi mahdollisuutta asettaa tietopyyntöön vastaamiselle pidempi määräaika myös muissa kuin ehdotetun 18 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Tiedon antamistavat (19 §)

Sisäministeriö kannattaa 19 §:ään ehdotettuja tarkennuksia tiedon antamistapoihin ja hätäilmoitusta koskevan osuuden tarkennus on tärkeä. Ehdotuksen mukaan hätäilmoitusta koskevan tallenteen taikka ääni- ja kuvatallenteen, jolla on viranomaisen kuvaama kuulustelu tai muu tapahtuma, jossa henkilöä kuullaan, saa antaa vain viranomaisen luona tutustuttavaksi, ellei kuultava tai hätäilmoitustallenteella esiintyvä henkilö anna suostumustaan muuhun tiedon antamistapaan tai jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on ilmeistä, ettei tiedon antaminen muulla tavalla johda kuultavan tai hätäilmoitustallenteella esiintyvän henkilön yksityisyyden suojan loukkaamiseen. Edelleen hätäilmoituksen osalta suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Viranomaisen olisi säilytettävä suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Suostumuksen voisi milloin tahansa peruuttaa ilmoittamalla siitä viranomaiselle.

5 luku

Viranomaisen velvollisuus antaa tietoja asioiden valmistelusta (21 §)

Lainsäädännön valmistelua, ministeriöiden keskeistä tehtävää, koskevia tietoja on pidettävä saatavilla ehdotuksen 21 §:n mukaisesti. Lainsäädäntöhankkeiden valmisteluasiakirjoihin tulevat sovellettavaksi myös 9 §:n säännös viranomaisen harkinnassa olevasta tiedon antamisesta ja 12 §:n säännökset tiedonsaantioikeuden alkamisesta. Vaikka ministeriöt edistävät tiedonsaantia nykyisenkin julkisuuslain velvoitteiden mukaisesti esimerkiksi hankesivuilla, tiedotteilla ja tilaisuuksilla, keskeneräisiin lainsäädäntöhankkeisiin kohdistetaan käytännössä paljon tietopyyntöjä. Sisäministeriö esittää harkittavaksi, että jatkovalmistelussa selvitettäisiin edelleen lakihankkeissa laadittavien aineistojen ja niissä kertyvien tietojen asemaa julkisuuslain soveltamisen kannalta.

6 luku

Salassa pidettävät tiedot (28 §)

Mietinnössä todetaan, ettei voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteisiin ehdoteta sisällöllisiä muutoksia. Pykälän otsikkoa ja 1 momentin kohtia ehdotetaan muutettavaksi johdonmukaiseksi muun ehdotetun sääntelyn kanssa siten, että momentissa viitattaisiin pääsääntöisesti salassa pidettäviin tietoihin, ellei salassapito kohdistu nimenomaan tiettyyn asiakirjaan (mietinnön s.199).

Sisäministeriö on jo nykyistä julkisuuslakia soveltaessaan pitänyt lähtökohtana, että julkisuuslain 24 §:n säännöksissä salassa pidolla suojataan nimenomaisesti tietoa, joka on asiakirjassa eikä esimerkiksi tiettyä asiakirjatyyppiä.

Voimassa olevan julkisuuslain salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät kuuluneet työryhmän tehtävänantoon. Tätä alleviivaa se, että ehdotuksessa todetaan momentin joka kohdan osalta erikseen kyseisen kohdan vastaavan sisällöltään voimassa olevan lain 24 § 1 momentin vastaavaa kohtaa. Tämä ei kuitenkaan poista sitä mahdollisuutta, että ehdotettuja säännöksiä sovellettaessa tiedonsaantioikeuden kohdistuminen tietoon ja tässäkin pykälässä siihen viittaaminen, voivat käytännössä aiheuttaa uudenlaisia tulkintaongelmia.

Kokonaisuuden kannalta on myös merkitystä sillä, että voimassa olevan julkisuuslain salassa pidettavia viranomaisen asiakirjoja koskevaan 24 §:än valmisteltiin työryhmässä hallituksen esityksen muotoon ehdotus, jossa 1 momentin 26 kohta olisi muutettu ja 24 §:ään olisi lisätty uudet 3 ja 4 momentit.

Salassapitosäännösten soveltaminen (29 §)

Työryhmän mietinnössä on hyvin kuvattu sitä, kuinka vahinkoedellytyslausekkeiden salassapitoedellytys ei ole samanlainen kaikissa tilanteissa, vaan arviointiin vaikuttaa se, kenelle tietoa annetaan ja missä tilanteessa. Näin ollen toiselle viranomaiselle voidaan antaa yleisöltä salassa pidettavaa tietoa vahinkoedellytyslausekkeiden puitteissa. Tähän nähden jää epäselväksi mitä tarkoittaa mietinnössä todettu, että kuitenkin viranomaisten välisissä säännönmukaisista salassa pidettavaa tietoa koskevista tiedon tarpeista tulee aina säätää erikseen myös niiden tietojen osalta, jotka ovat vahinkoedellytyslausekkeen perusteella salassa pidettavia. (mietinnön s. 207).

7 luku

Salassa pidettävien tietojen antaminen eräissä tilanteissa (33 §)

Sisäministeriö pitää kannatettavana, että viranomaisen voisi antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi (33 §:n 3 momentti). Tämän säännöksen soveltamista voidaan perustella myös merkittävällä tai vakavalla sisäisen turvallisuuden uhalta tai hybridi-vaikuttamistilanteilla. Ehdotetun säännöksen mukaan viranomaisen olisi ilmoitettava tiedonsaajalle tietoihin liittyvästä vaihtoehtoisuudesta. Vaihtoehtoisuus ei sisäministeriön käsityksen mukaan olisi kuitenkaan välttämättä riittävä suoja toimi. Jatkovalmistelussa tulisi huomioida, että viranomaisen olisi voitava asettaa luovutettaville tiedoille sellaisia tietojen käyttöön tai jatkoluovutukseen liittyviä rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä tiedon alkuperäisen käyttötarkoituksen takia. Tällaiset rajoitukset voisivat olla välttämättömiä esimerkiksi rikostiedustelussa syntyvän tiedon osalta. Kysymys liittyy olennaisesti myös asianosaisjulkisuuteen ja rekisteröidyn tarkastusoikeuteen.

Salassa pidettävien tietojen antaminen ulkomaan viranomaiselle (37 §)

Voimassa olevan julkisuuslain 30 §:n mukaan sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle. Lainkohdassa on siten aineellinen säännös, jonka nojalla salassa pidettavia tietoja voidaan antaa ulkomaan viranomaiselle esimerkiksi, kun asiasta säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä.

Ehdotetun uuden 37 §:n säädöskohtaisten perusteluiden mukaan pykälä vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 30 §:ä, mutta siihen tehtäisiin joitakin täsmennyksiä. Perusteluissa todetaan myös, että voimassa olevasta lain säännöksestä poiketen 1 momentissa ei jatkossa mainittaisi tilanteita, joissa yhteistyöstä säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä. Tästä säädettäisiin jatkossa 2 momentissa. Mainituissa 2 momentissa on kuitenkin vain informatiivinen viittaus, jonka mukaan salassa pidettävien tietojen antamisesta Euroopan unionin toimielimille, elimille tai laitoksille taikka toisen jäsenvaltion viranomaiselle säädetään erikseen. Sisäministeriö nostaa esiin, että ehdotettu 2 momentti ei vastaa asiallisesti voimassa olevaa lakia. Ehdotetun muutoksen myötä julkisuuslaista poistettaisiin aineellinen salassapidon murtava säännös tietojen luovuttamisesta ulkomaan viranomaisille tilanteissa, joissa yhteistyöstä säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan nykyinen aineellinen säännös olisi tarkoituksenmukaista säilyttää julkisuuslaissa. Mikäli ehdotuksella kuitenkin tavoitellaan muutosta nykytilaan verrattuna, asiaa tulisi käsitellä laajemmin esityksen perusteluissa. Lisäksi tulisi arvioida, mahdollistavatko nykyiset

sektorikohtaiset lait salassa pidettävien tietojen luovuttamisen ulkomaan viranomaisille tarvittavassa laajuudessa. Arvioinnissa olisi huomioitava, että kansallisen salassapidon murtavan sääntelyn antaminen on tyypillisesti arvioitu välttämättömäksi myös silloin, kun tiedonvaihdosta säädetään EU:n suoraan sovellettavassa oikeudessa (esim. henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettu laki 616/2019, 27 §). Muun muassa Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentävää lainsäädäntöä koskevassa esityksessä HE 35/2021 vp (s. 38) on arvioitu, että esityksessä tarkoitettuja tietoja voitaisiin tarvittaessa luovuttaa muiden valtioiden viranomaisille tapauskohtaisesti julkisuuslain 30 §:n nojalla.

Viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapidon lakkaaminen (38 §)

Suojelupoliisin valtion turvallisuuden vuoksi salassa pidettävien asiakirjojen 60 vuoden salassapitoaika perustuu nykytilassa valtioneuvoston 16.6.1981 tekemään päätökseen 1049/401/81 ja voimassa olevan julkisuuslain 37 §:n 4 momentin voimaantulosäännökseen. Salassapitoajasta säädettäisiin jatkossa lain tasolla ja 60 vuoden salassapitoaika on tärkeää myös muiden kuin suojelupoliisin osalta, koska esimerkiksi sisäministeriö käsittelee kansalliseen turvallisuuteen (valtion turvallisuuteen) liittyviä tietoja ja myös suojelupoliisia koskevia tietoja. Kansallinen turvallisuus määritellään yhteiskunnan tilaksi, jossa yhteiskunnan ja demokraattisen valtiojärjestelmän toiminta ja toimintaedellytykset sekä valtiosuvereniteetti on suojattu vakavilta uhkilta. Termiä valtion turvallisuus voidaan pitää jossain määrin vanhentuneena.

8 luku

Maksuja koskeva sääntely (40 §)

Sisäministeriön poliisiosasto valmistelee yhdessä Poliisihallituksen kanssa vuosittain sisäministeriön asetuksen poliisin suoritteiden ja virka-avun maksullisuudesta (1124/2023). Asetuksen asiakirjajäsennökestä perittävää maksua koskevassa 10 §:ssä on viitattu julkisuuslain maksuja koskevaan 34 §:ään. Poliisin maksuasetus on euromäärältään merkittävä ja julkisuuslain uudistuksen toivotaan nyky aikaistavan maksupykälää ja helpottavan sen tulkintaa. Nykyinen julkisuuslain maksuja koskevan 34 §:n korvaava ehdotettu 40 § on lähtökohtaisesti kannatettava, koska muutokset sähköisten toimintojen osalta ovat välttämättömiä.

Ehdotetun 40 §:n säädöskohtaiset perustelut ovat kuitenkin vaikeasti luettavissa jopa asiaan perehtyneelle. Pykälä kokonaisuudessaan onkin raskas, monikerroksinen ja edelleen osin tulkinnanvarainen. Erityisesti terminologian tulisi olla selkeää ja selvyyttä voisi parantaa esimerkkien avulla. Esimerkiksi termi ”vaivatta” on kirjoitettu yleisellä tasolla perusteluissa auki (mietinnön s. 233), mutta havainnollistavan esimerkin käyttö avaisi asiaa paremmin ja helpottaisi tulkintahaasteita. Poliisihallitus ottaa lausunnoissaan tarkemmin kantaa ehdotetun sääntelyn toimivuuteen ja vaikutuksiin poliisin näkökulmasta

Muut mahdolliset huomionne?

Tietopyyntöjen merkitys julkisuusperiaatteen toteuttamisessa

Nykyisen julkisuuslain tullessa voimaan hallinnon työskentelytavat poikkesivat olennaisesti nykyisestä. Tiedon löytäminen esimerkiksi avoimista lähteistä oli merkittävästi nykyistä vaikeampaa ja siten tietopyyntöjen merkitys demokraattisen ja avoimen yhteiskunnan turvaamisessa oli nykyistä korostuneempi. Vaikka viranomaistoiminnasta on nykyään saatavissa runsaasti tietoa myös avoimista lähteistä, tietopyyntöjen määrä on kasvanut viimeisinä vuosikymmeninä. Viranomaisen on käsiteltävä kaikki tietopyynnot, vaikka tieto olisi saatavissa esimerkiksi viranomaisen omilta verkkosivuilta. Samaa asiakokonaisuutta koskevia tietopyyntöjä ei myöskään ole mahdollista käsitellä kokonaisuutena, kuten niin sanottuna joukkovastauksena viranomaisen verkkosivulla.

Useiden tietopyyntöjen käsittelyyn kokonaisuutena voi syntyä tarve esimerkiksi yhteiskunnallisesti kiinnostavan asian käsittelyn yhteydessä. Viranomaistoiminnan avoimuuden ja julkisuusperiaatteen edistämiseksi tulisi sisäministeriön näkemyksen mukaan tähdätä pikemminkin viranomaisten toiminnan avoimuuteen ja avoimista lähteistä saatavien tietojen kattavuuteen ja ajantasaisuuteen (esim. viranomaisten sivut, hankesivut) kuin tietopyyntöjen kautta tehtäviin tiedonhakuun.

Julkisuuden toteuttaminen edellyttää toimivaa asianhallintaa ja tietojärjestelmiä

Mietinnössä ja lakiehdotuksessa on useita kohtia, jotka vaatisivat toimiakseen ja toteutuakseen muutoksia ja uudistuksia viranomaisten asianhallintaan ja tietojärjestelmiin. Lakiehdotus lisää ja tarkentaa viranomaisten velvoitteita ja ilman toimivien tietojärjestelmien tukea viranomaisten hallinnollinen taakka mahdollisesti kasvaa.

Moniammatillisen yhteistyön edellytykset

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma sisältää useita tiedonvaihdon esteiden purkamiseen tähtäviä kirjauksia. Hallitusohjelman pohjalta eri ministeriöissä on käynnistetty lainsäädäntöhankkeita, joissa arvioidaan toimialakohtaisesti viranomaisten tietojen luovuttamista ja tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että tämän lisäksi myös oikeusministeriön valmisteluvastuulla olevaa yleislainsäädäntöä arvioidaan moniammatillisen ja moniviranomaisyhteistyön näkökulmasta. Esimerkiksi salassa pidettävien tietojen vaihtamiseen moniammatillisessa ja moniviranomaisyhteistyössä ja oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen liittyy kysymyksiä, joiden osalta olisi tarkoituksenmukaista arvioida myös yleislainsäädäntöä. Tämä voisi selkeyttää lain soveltamista ja keventää hallinnollista säätelytaakkaa. Yksi keino voisi olla tarkastella viranomaisjulkisuuden erottamista nykyistä selkeämmin kaikkia koskevasta yleisöjulkisuudesta. Tähän liittyen viranomaisten erillisyyperiaatteen nykyisellään hyvin ehdotonta vaikutusta tiedonvaihtoon ja julkisuuslain soveltamiseen kannattaisi tarkastella.

Jatkovalmistelusta

Edellisellä hallituskaudella annettiin hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 273/2022 vp). Esityksen tarkoituksena oli pyrkiä selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisätä kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. Esitys raukesi kuitenkin eduskunnassa keväällä 2023. Mietintöön jätettyyn lausumaan viitaten sisäministeriö pitää edelleen tärkeänä, että esitystä arvioidaan uudelleen suhteessa nykyiseen hallitusohjelmaan ja turvallisuustilanteeseen. Sisäministeriö on aiemmissa lausunnoissaan nostanut esiin myös tarpeen salassapitosäännösten laajemmalle sisällölliselle arvioinnille. Kuten Rajavartiolaitoksen esikuntakin lausunnossaan esittää, kaikki uudistukset ehdotettuun julkisuuslakiin tulisi käsitellä ja perustella samanaikaisesti. Hallinnollista taakkaa keventävät ja turvallisuutta parantavat muutokset tulisi kuitenkin saattaa voimaan mahdollisimman nopeasti.

Mikäli tämän lausunnon johdosta on kysyttävää, pyydämme ystävällisesti ottamaan yhteyttä sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosastolle henkilöstö- ja oikeusyksikköön. Sisäministeriö toimittaa mielellään tarvittavia lisätietoja tai aineistoa oikeusministeriön käyttöön julkisuuslain ajantasaistamisen jatkovalmistelussa.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Hallintolakimies

Tiina Mantere

Jakelu Oikeusministeriö

Tiedoksi Sisäministeri Mari Rantanen
Valtiosihteeri Juha Martelius
Ministerin erityisavustaja Timo Kerttula
Sisäministeriön osastot ja erilliset yksiköt

VN/36150/2023-SM-8

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: