

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)?

Sanoma Media Finland Oy ("Sanoma") yhtyy Medialiiton lausuntoon julkisuuslain uudistamisesta. Mietinnön yleinen lähtökohta julkisuusperiaatteen turvaamisesta sääntelyä ajantasaistamalla on oikea ja kannatettava.

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?

Sanoma pitää hyvänä uudistuksena julkisuuslain soveltamisalan selkeää laajentamista myös julkisen määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, riippumatta siitä käyttävätkö nämä julkista valtaa. Julkisuusperiaate toteutuisi liian kapeasti ilman nyt ehdotettua uudistusta. Viranomaisilla olisi tällöin organisoimalla toimintojaan liikaa mahdollisuuksia siirtää toimintaansa julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkisuusperiaate toteutuu paremmin, kun tiedonsaantioikeus kohdistuu selkeämmin harjoitettuun toimintaan sen luonteen perusteella eikä hallinnon rakenteiden uudistamisesta johtuva viranomaisen toimintojen uudelleenorganisointi vaikuta julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Sanoma pitää hyväksyttävänä rajausta, että lakia ei sovellettaisi siltä osin kuin kyse on kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Kuten työryhmä toteaa, julkishallinnon aiemmin hoitamien tehtävien yhtiöittäminen on kaventanut julkisuuslain soveltamisalaa tavalla, jossa demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluva avoimuus ja läpinäkyvyys eivät toteudu.

Kuten mietinnössä todetaan, on riittävän julkisuuden takaaminen edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Median edustajien pääsy viranomaisen asiakirjoihin on keskeinen osa tätä toimintamekanismia. Median toimintaedellytykset ja sananvapaus puoltavat mahdollisimman laajaa julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain soveltamisalaa. Julkisuusperiaatteen laajentaminen johtaa laajempaan sananvapauteen ja sitä kautta kattavampiin osallistumismahdollisuuksiin demokratiassa.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

-

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

-

Muut mietinnön ehdotukset

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

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

Henkilötietojen suojan ja julkisuuslain välinen suhde

Sanoma pitää hyvänä, että julkisuuslain ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta selkeytetään.

Vaihtoehtona esillä ollut malli, jossa tieto julkisesta asiakirjasta annettaisiin lähtökohtaisesti joko anonymisoituna tai pseudonymisoituna, olisi ilmeisen kohtuuton kavennus julkisuusperiaatteeseen ja sellaisenaan kestämätön este sananvapaudelle demokraattisessa yhteiskunnassa. Henkilötietoja tarvitaan tyypillisesti eri asioiden yhdistämisessä toisiinsa ja julkinen yhteiskunnallinen osallistuminen tapahtuu pitkälti yksittäisiä toimijoita yksilöivillä nimillä. Julkisissa henkilötiedoissa pääsäännön tulee jatkossakin olla julkisuus.

5 luku

Viranomaiselle selkeämpi vastuu uuden asiakirjan tai tietoineiston luomiseen

Sanoma katsoo tarpeelliseksi ottaa julkisuuslakiin viranomaiselle selkeämmän velvollisuuden luoda uusi asiakirja silloin, kun se on normaalisti ja tavanomaisin keinon viranomaisen laadittavissa. Lähtökohtana tulee olla, että tiedon pyytäjän on yleensä voitava olla julkisiin tietoihin kohdistuvan tiedonhaun kannalta samassa asemassa kuin viranomaisen. Asiakirjapyyntöä kohteena tulee siten olla myös sellainen uusi asiakirja, joka on mahdollista laatia viranomaisen käytettävissä olevin tavanomaisin digitaalisin menetelmin.

Tästä seuraa, että myös uudet asiakirjat ovat julkisuusperiaatteen soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja, mikäli ne ovat normaalisti ja tavanomaisin keinoin viranomaisen laadittavissa ja käytettävissä. Tämä lähtökohta tulisi kirjata selkeästi lakiin, eikä jättää viranomaisen oman harkinnan varaan, kuten ehdotetussa 24 § on tehty.

6 luku

-

7 luku

Erittäin tärkeä yleinen etu

Sanoma pitää tervetulleena ehdotettua 33 §, joka mahdollistaa salassapidosta poikkeamisen, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

Kohtuuttomat tietopyynnöt

Mietinnössä ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan viranomaisella olisi oikeus kieltäytyä toteuttamasta tietopyyntöä, jos sen toteuttaminen muodostuisi kohtuuttomaksi viranomaisen näkökulmasta. Sanoma haluaa korostaa, että tällaista säännöstä tulee voida soveltaa vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa on kyse esimerkiksi kiusanteosta tai muutoin ilmiselvästi kohtuuttomasta tietopyynnöstä, jonka toteuttamiseen ei voisi olla edes teoreettisia edellytyksiä. Lähtökohtaisesti sitä ei tulisi voida soveltaa esimerkiksi Journalistin ohjeisiin sitoutuneen median tietopyyntöihin.

Ehdotuksen 32 §:ssä säädettäisiin, että asianosainen voi antaa suostumuksensa asiakirjassa olevan tiedon luovuttamiseen, toki vain omalta osaltaan. Säännös ei kuitenkaan velvoittaisi viranomaista luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja edes suostumuksen jälkeen. Viranomaisen veto-oikeutta salassa pidettävien tietojen luovutukseen on vaikea ymmärtää. Mikä intressi viranomaisella olisi salata tietoja, jos asianosainen on antanut suostumuksen tietojen julkistamiselle? Salaamisintressi tällaisessa tilanteessa voi liittyä lähinnä siihen, että viranomaisen haluaa salata oman toimintansa virheitä tai puutteita. Sanoma vastustaa viranomaisen veto-oikeutta, koska sille ei ole osoitettu mitään perustetta.

8 luku

Seuraamukset julkisuusperiaatteen noudattamattomuudesta

Sanoma katsoo, että julkisen tiedon antamatta jättämisestä tulisi olla selkeämmät seuraamukset. Julkisuuslain keskeisimpien velvoitteiden rikkomisesta voi nykytilassa seurata rikosoikeudellisia seuraamuksia. Mietintöä valmistellut työryhmä on katsonut, että koska rikoslaisissa on jo säädetty rangaistavaksi keskeisimmät julkisuuslain ja julkisuusperiaatteen noudattamisen laiminlyöntiä koskevat teot, ei julkisuuslain noudattamisen varmistaminen laajemmin rikoslain keinoin ole mahdollista. Sanoma pitää ongelmallisena, että julkisuuslaissa ei ole erikseen kannusteita julkisuuslain noudattamiseen tai seuraamuksia sen seuraamatta jättämisestä. Rikoslain mukaiset seuraamukset julkisuuslain ja julkisuusperiaatteen laiminlyönnistä ovat hyvin teoreettisia, ja näitä seuraamuksia käytännössä langetetaan hyvin harvoin, vaikka vääräksi osoittautuneet viranomaisen julkisuuslain tulkinnat ovat melko yleisiä. Tällä hetkellä viranomaisten on liian helppoa tarkoitushakuisella julkisuuslain (erityisesti 5 § ja 24 §) tulkinnalla hidastaa asiakirjajulkisuuden toteutumista. Esimerkiksi julkiseen viranomaisasiakirjaan sisältyvien mahdollisten liikesalaisuuksien määrittäminen on ollut ongelmallista ja nämä arviot ovat ajoittain vaikuttaneet perustuvan yksityisen salassapitotahtoon viranomaisen oman arvion sijasta. Lisäksi viranomaiset ovat jopa luoneet toimintamalleja, joilla julkisuuden toteutumista aktiivisesti estetään, kuten julkiseksi määrättyjen asiakirjojen päivittäin tehtävä tuhoaminen kyseisiä asiakirjoja koskevien tietopyyntöjen estämiseksi. Kuten mietinnössä todetaan, on lainvastainen menettely julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen käsittelyssä eri viranomaisissa jatkuvasti esillä laillisuusvalvonnassa.

Sanoma pitää ongelmallisena ja samalla epäuskottavana, ettei varsin teknisistä ja oikeusdogmaattisista syistä johtuen viranomaisille voitaisi julkisuuslaissa asettaa muita lainmukaisia kannusteita julkisuuden toteuttamiseen. Sanoman näkemyksen mukaan tuntemus julkisuuslain

soveltamisesta tai halu soveltaa julkisuuslakia oikein ei ole viranomaisissa ollut riittävällä tasolla, mikä on johtanut varsin ongelmallisiin tilanteisiin. Varsin selkeästikin julkisten viranomaisasiakirjojen luovuttamisesta saatetaan kieltäytyä perusteilla, jotka julkisuuslain perusteluiden, ennakkopäätösten ja oikeuskirjallisuuden valossa ovat olleet helposti nähtävissä pätemättömiksi. Tavanomaisia ja selkeästi julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä joudutaan liian usein hakemaan hallinto-oikeuden ratkaisujen kautta siten, että niissä kestää kohtuuttoman kauan tavalla, joka ei toteuta julkisuusperiaatteen tarkoitusta. Väärällä laintulkinnalla on yksittäisen virkamiehen mahdollista jarruttaa tietopyyntöä siten, että kun pyynnön kohteena oleva asiakirja luovutetaan esittäjälle, se ei enää ole niin merkityksellinen kuin se oli pyynnön esittämisen hetkellä.

Seuraamussääntelyn kehittämisen sijaan työryhmä arvioi vaihtoehtoisia tapoja julkisuusperiaatteen toteutumisen ja julkisuuslain asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Työryhmä käsitteli ehdotusta, jossa jokainen viranomainen olisi velvoitettu nimeämään henkilöstöstään asiantuntija, jonka tehtävänä olisi antaa viranomaisen henkilöstölle neuvontaa julkisuuslain soveltamisessa sekä edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Sanoma pitää ajatusta kannatettavana, sillä vaikka julkisuuslain tunteminen ja julkisuusperiaatteen noudattaminen kuuluvat virkamiehen virkavelvollisuuksiin, eivät nämä aina toteudu käytännössä.

Vaikka onkin kannatettavaa, että viranomaisten tietoisuutta julkisuuslain soveltamisesta parannetaan, ei tämä käytännössä ole riittävää. Yksittäistapauksessa tiedon pyytäjän on hyvin vaikeaa vedota julkisuuslain oikeaan tulkintaan, jos julkisuuslaissa ei ole itsessään mitään kannustetta toimia sen mukaisesti. Yksittäiset virkamiehet saattavat kokea epäselvissä tapauksissa salassapidon turvallisemmaksi toimintatavaksi kuin julkisuuden edistämisen. Sanoma ehdottaakin, että selvitetäisiin mahdollisuutta ottaa julkisuuslakiin vahvempi julkisuusolettama, joka epäselvissä tietopyyntöihin liittyvissä tulkintatilanteissa suojaisi virkamiestä tämän tehdessä vilpittömässä mielessä julkisuusperiaatetta puoltavan päätöksen luovuttaa viranomaisen asiakirja. Tällä hetkellä moni virkamies uskoo, että vain salaisen tiedon ”vuotamisesta” voi seurata rangaistus, mutta julkisen tiedon pimittämisestä ei. Tämä virhekäsitys on ohjannut virkamiehiä tarpeettoman laajaan salaamiseen.

Viranomaismaksut

Tietopyyntöihin liittyvistä maksuista säädettäisiin lain 40 §:ssä. Kuten työryhmä toteaa, julkisuusperiaatteen kannalta tietopyynnöistä perittävät maksut ovat keskeisiä. Sanoma huomauttaa, että viranomaiset ovat yhä useammin alkaneet käyttää ylimitoitettuja maksuja tietopyyntöjen torppaamiseen.

Ehdotettu säännös ei toisi muutosta ongelmaan. Keskeinen ongelma nykyisin on epäselvyys siitä, mikä on tavanomainen tietopyyntö. Esimerkkinä mainittakoon, että viranomaiset ovat pitäneet ei-tavanomaisena tietopyyntönä jopa niinkin vaatimatonta kuin kuusisivuista asiakirjaa, jonka kolmella sivulla oli salattavaa tietoa. Tämän tulkinnan Helsingin hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 7366/2023, 14.12.2023. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan peritty maksu ei perustunut lakiin, koska salassa pidettävät tiedot olivat teknisesti vaivatta poistettavissa.

Työryhmä lähtee näennäisesti samassa lähtökohdasta, mutta määrittelee vaivattomuuden aivan toisin kuin nykyisin. ”Vaivattomuudella tarkoitettaisiin tilanteita, joissa poistettavia tai peitettäviä tietoja olisi vähäinen määrä tai tilanteita, joissa tietojen peittämisestä ja poistamisesta ei muutoin aiheutuisi erityistä vaivaa, kuten yksityiskohtaista tietojen julkisuuden arviointia”.

On selvää, että ehdotettu muotoilu merkitsi huomattavaa muutosta nykyiseen tilanteeseen. Sanoma katsoo, että jatkossakin tietojen julkisuuden arvioinnin on oltava normaalia virkatoimintaa, josta ei voi periä maksua. Maksua voitaisiin periä vain, jos salassa pidettävien tietojen poistaminen tai peittäminen on teknisesti työlästä.

Työryhmä katsoo aivan kuten nykyisin, että maksua voitaisiin periä erityistoimenpiteitä vaativista tietopyynnöistä. Tällaisia olisivat tilanteet, joissa asiakirjan esille haku ja salassa pidettävien tietojen poistaminen edellyttävät tavanomaista enemmän työtä. Työryhmän ehdotuksen mukaisesti maksua voidaan vaatia, jos pyydetty asiakirja-aineisto on laaja tai – pyydettyjen asiakirjojen määrästä riippumatta – siinä on paljon asiakirjan eri osissa salassa pidettävää tietoa, asiakirjan tuottaminen annettavaan muotoon vaatii aikaa sekä työtä.

Tällä laajennettaisiin huomattavasti niiden asiakirjojen piiriä, joiden antamisesta perittäisiin maksu. Tällä muotoilulla ja viranomaisen nykyisillä salaamiskäytännöillä esimerkiksi esitutkintapöytäkirjoista tulee niin kalliita, että se rajoittaa huomattavasti mahdollisuuksia hankkia niitä.

Keskeinen ongelma on, että esityksen perusteella jää edelleenkin epäselväksi, mikä on tavanomainen tietopyyntö. Kuinka monta sivua on ”laajassa” tietopyynnössä? Milloin asiakirjassa on ”paljon” salassa pidettävää tietoa? Viranomaisen olisi jatkossa edelleen liian helppoa vaatia kohtuuttomia maksuja tiedon pyytäjältä pyynnön väitetyn laajuuden perusteella tai koska asiakirja sisältää sen oman arvion mukaisesti paljon salassa pidettävää tietoa. Maksun tulisi perustua vain mahdolliseen tekniseen työläyteen, salassapidon arvioinnin tulee tapahtua viranomaisen normaalina virkatoimintana.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Nyberg Onni
Sanoma Media Finland Oy