

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)?

Suomen Pankki kannattaa julkisuuslain selkeyttämistä ja ajantasaistamista. Voimassa oleva laki viranomaisten toiminnasta julkisuudesta on monilta osin tulkinnanvarainen, minkä osoittaa sen soveltamista koskeva laaja oikeuskäytäntö. Menettelysäännösten selkeyttäminen ja käsittelyn sähköistymisen huomiointi aiempaa paremmin ovat hyviä asioita. Suomen Pankki pitää myös tärkeänä tavoitetta varmistaa henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuojasetuksen mahdollistamalla tavalla.

Suomen Pankki pitäisi tarpeellisena esityksen täsmentämistä henkilötunnuksen luovuttamista koskevilta osin huomioiden sen, että yhtenä tarkoituksena on ollut varmistaa henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen. Tällä hetkellä oikeustila on epäselvä sen suhteen, tuleeko tietopyynnön tekijälle antaa myös henkilötunnus, jos se on tietopyynnön kohteena olevassa asiakirjassa. Toisinaan on katsottu, ettei henkilötunnusta voi koskaan peittää, sillä se ei ole julkisuuslain mukaan salassa pidettävä tieto. Toisinaan taas on arvioitu, että henkilötunnuksen voi peittää tietosuojalain 29 §:n perusteella, jos tietopyynnön tekijällä ei oletettavasti ole tarvetta saada henkilötunnusta henkilön yksilöimiseksi.

Suomen Pankki ei puolla lähestymistapaa, jonka mukaan henkilötunnus olisi julkisuuslain perusteella lähes kenelle tahansa luovutettava tieto, mutta jos henkilötunnus on henkilötietojen tietoturvaloukkauksen kohteena, lähtökohtana on se, että tietoturvaloukkauksesta aiheutuu korkea riski rekisteröidylle. Näin ollen Suomen Pankin näkemyksen mukaan henkilötunnuksen erityisasema tulisi huomioida julkisuuslaissa siten, että pääsääntönä olisi henkilötunnuksen peittäminen tietopyynnön perusteella luovutettavista asiakirjoista/henkilötunnuksen antamatta jättäminen, kun tietoa luovutetaan järjestelmistä. Mikäli tietopyynnön tekijällä on erityinen tarve henkilön yksilöimiseen henkilötunnuksen avulla, tulisi hänen tehdä asiasta perusteltu pyyntö. Henkilötunnus voitaisiin luovuttaa, jos tietosuojalain 29 §:n mukaiset edellytykset henkilötunnuksen käsittelylle täyttyvät.

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?

-

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 turvallisuuskäytön 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?

Suomen Pankin näkökulmasta muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla ei ole turvallisuusvaikutuksia verrattuna nykytilaan. Suomen Pankin virkamiesten turvallisuuden osalta Suomen Pankki viittaa lausumaansa lakiehdotuksen 3 luvun 15 §:n osalta.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Suomen Pankki esittää, että 6 §:n asiakirjan määritelmän kattavuutta selkiytettäisiin muun muassa ohjelmakoodin osalta vähintään hallituksen esityksen tasolla, sillä tältä osin oikeuskäytäntöä voitaneen pitää epäselvänä. Suomen Pankki pitää erilaisten ja eri tarkoitukseen olevien koodien huomioimista asiakirjan määritelmän kohdalla ajantasastaistamisen kannalta merkittävänä.

Sisäisen työskentelyn asiakirjan linkitys tiedonhallintalakiin ei Suomen Pankin arvion mukaan helpota tulkintaa, sillä toiminta ei suoraan kohdistu yksittäisiin henkilöihin. Muutenkin edelleen

viranomaisten asiakirjojen ja ei-viranomaisten asiakirjojen erottaminen toisistaan jää hyvin tulkinnanvaraiseksi.

2 luku

Kun yhtenä tavoitteena on ollut henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen, olisi Suomen Pankin näkemyksen mukaan ollut hyvä selkeyttää tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaisen tutustumisoikeuden ja julkisuuslain mukaisen itseään koskevan tiedonsaantioikeuden suhdetta enemmän. Käytännössä Suomen Pankin arvion mukaan näiden oikeuksien kohteena ovat samat tiedot, mutta rajoitukset tietojen antamiseen sekä sovellettavat menettelytavat ovat erit. Pyyntöistä ei aina selviä, kumpaa oikeutta henkilö haluaa käyttää ja on koettu haastavaksi ymmärrettävällä tavalla neuvoa oikeuksien eroista.

Ottaen huomioon, että tietosuoja-asetukseen perustuva tutustumisoikeus on varsin laaja ja tunnettu oikeus ja viranomaiskohtaisessa sääntelyssä on säädetty viranomaiskohtaisesti asiallisista rajoitusoikeuksista tutustumisoikeuteen, Suomen Pankki ehdottaa, että julkisuuslakiehdotuksen 11 §:n mukainen itseään koskeva tiedonsaantioikeus poistettaisiin tai rajattaisiin koskemaan vain sellaisia henkilöä koskevia tietoja, joissa henkilö ei ole rekisteröidyn asemassa ja siten voi käyttää tietosuoja-asetuksen mukaista tutustumisoikeutta.

3 luku

-

4 luku

Ehdotetun lain 14.1 §:ssä säädettäisiin siitä, että pyyntö saada tieto asiakirjasta on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, missä asiakirjassa olevaa tietoa pyyntö koskee. Suomen Pankki pitää tärkeänä sitä, että yksilöintivaatimusta selkeytettäisiin entisestään. Jotta tietopyynnön voidaan katsoa olevan riittävän yksilöity, siinä pitäisi olla riittävän rajoitettu ajallinen määrittely ja se tulisi kohdentaa viranomaisen tiettyihin toimintoihin tai toimintaprosesseihin. Kun tiedot ovat sähköisissä järjestelmässä, pelkällä hakusanalla, esim. yrityksen nimi, voi olla mahdollista hakea tietoa. Hakutuloksena voi kuitenkin löytyä huomattava määrä erilaista aineistoa ja viranomaiselle on hyvin työlästä lähteä käymään kaikkea aineistoa läpi.

Ehdotetun lain 14.2 §:n mukaan asiarekisteriin ei tiedonhallintalain 26 §:stä poiketen tarvitse rekisteröidä asian vireillepanijaa, jos tiedon pyytäjällä ei ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään. Suomen Pankki ehdottaa selvennettävän, tulisiko tällaisissa tilanteissa rekisteröidä vireillepanija vai ei. Monissa tilanteissa tiedon pyytäjällä ei ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään, mutta tiedon pyytäjä kuitenkin lähettää tietopyynnön omalla nimellään. Jos asiakirjoissa on joka tapauksessa tiedon pyytäjän määrä nimi, Suomen Pankin näkemyksen mukaan selkein ratkaisu olisi, että myös vireillepanija rekisteröidään.

Suomen Pankki kannattaa sitä, että henkilötietojen luovuttaminen käsiteltäisiin yhdessä pykälässä (15 §) ja sääntelyä pyritään selkeyttämään nykyisestä. Viranomaisille tehdään paljon sellaisia tietopyyntöjä, joissa tietojen vastaanottajalla ei ole tarvetta asiakirjoihin sisältyville luonnollisten henkilöiden yhteystiedoille ja/tai henkilötunnuksille, vaan relevanttia on asiakirjan muu sisältö (esim. viranomaisen ratkaisu tai sen perustelut taikka toisen virkaan hakeneen koulutus ja työkokemus). Henkilötunnus ja yhteystiedot eivät ole salaista puhelinnumeroa lukuun ottamatta tapauskohtaisista vaikutuksista riippumatta salassa pidettäviä, mutta kuitenkin sellaisia henkilökohtaisia tietoja, joita tulisi erityisesti suojata, sillä henkilötunnusta voi edelleen hyödyntää esim. identiteettivakauksiin ja yhteystietoja voidaan käyttää häirintään, uhkailuun ja painostamiseen.

On syytä huomata, että kaikki rekisteröidyt eivät tiedä, että myös yhteystiedot ovat julkisia, jolloin he eivät osaa vaatia niiden salassapitoa henkilökohtaisten olosuhteidensa johdosta. On myös mahdollista, että viranomaisella on tietämättään turvakiellonkin alaisia tietoja. Viranomaisilta ei voida edellyttää, että aina ennen tietopyyntöön vastaamista erikseen selvitetäisiin, ovatko yhteystiedot salassa pidettäviä.

Suomen Pankin näkemyksen mukaan olisi asianmukaista säätää, että luonnollisten henkilöiden henkilötunnukset ja yhteystiedot voidaan peittää asiakirjoista, ellei tiedon pyytjä ole pyynnössään erityisesti pyytänyt saada myös yhteystiedot ja/tai henkilötunnukset ja perustellut tarvetta näiden saamiselle. Tämä parantaisi merkittävästi henkilötietojen suojaa vaikuttamatta kuitenkaan haitallisesti julkisuuslain tavoitteiden toteuttamiseen, sillä tiedot annettaisiin, kun tiedolle olisi asiallinen käyttötarkoitus ja tietosuojalainsäädännön mukainen käsittelyperuste.

Ehdotus, jonka mukaan yhteystietoihin ml. kotiosoite käsittelyyn ei automaattisesti liity erityisiä riskejä ja tietojen käyttötarkoitusta voi tiedustella vain, jos pyynnöstä perustellusti herää epäily siitä, että luovutettujen tietojen käsittelylle ei olisi perustetta, asettaa kynnyksen käyttötarkoituksen tiedustelulle liian korkeaksi. On varsin tavallista, että tietopyyntö tehdään lyhyenä ja kerrotaan, että tietoja tarvitaan yksityisiin tarkoituksiin, jolloin viranomaisen on haastavaa osoittaa, että pyynnöstä herää perustellusti epäily sille, ettei käsittelylle olisi perustetta.

Kun Suomessa on erillinen osoitetietoja ylläpitävä viranomainen ja ei-salaiset puhelinnumerot ovat saatavilla numeropalveluista, tulisi julkisuuslain mahdollistaa matalammalla kynnyksellä tietojen antamatta jättäminen. Etenkin virkamiesten maalittamisen ehkäisyssä olisi tarpeen, että virkamiesten kotiosoitteet voitaisiin jättää antamatta, vaikka kyseiseen virkamieheen ei olisikaan kohdistettu jonkinlaista uhkaa tai olisi edes arvioitu, että rooli olisi sellainen, että siihen liittyisi todennäköisesti maalittamisen uhka. Olisi hyvä harkita sitäkin vaihtoehtoa, että luonnollisten henkilöiden yhteystiedot määriteltäisiin julkisuuslaissa nykyistä laajemmin salassa pidettäviksi tiedoiksi.

Suomen Pankki toteaa, että 16 §:n 5 momentin kiusantekomielessä tehtyjen tietopyyntöihin kohdistuva kieltäytymismahdollisuus on parannus nykyiseen. Kohta edellyttää kuitenkin

viranomaisen oma-aloitteista asian ratkaistavaksi saattamista. Suomen Pankki esittää, että kohdassa selvennettäisiin, tuleeko kieltäytymisestä ilmoittaa käsittelyn edellyttämässä määräajassa ja onko ehdotuksessa mainittu viranomaisen velvoite tehdä ratkaisu viimeistään 30 vrk kuluessa siitä, kun tietopyynnön tekijä on ilmoittanut haluavansa saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi verrannollinen tilanteeseen, jossa viranomaisella on velvollisuus saattaa asia oma-aloitteisesti ratkaistavaksi. Lisäksi Suomen Pankki esittää 16 §:n 5 momentissa mainitun kohtuullisuuden käsitteen selkiyttämistä.

Suomen Pankki kannattaa sitä, että lakiehdotuksen määräaikoja koskevassa 18 §:ssä huomioidaan tietopyynnön ratkaisemiseksi välttämätön kuulemismenettelyyn käytettävä aika. Suomen Pankin näkemyksen mukaan olisi tärkeää samalla selventää, missä tilanteessa taho, jonka tietoja tietopyyntö koskee, on kuultava. Nykyisin oikeustila on epäselvä tältä osin. Myös se on epäselvää, tuleeko kuultavalla olla oikeus saada valituskelpoinen päätös ja mikä merkitys mahdollisella kuultavalle annettavalla päätöksellä on tietojen luovuttamiseen tietopyynnön perusteella.

Lakiehdotuksen 18.3 §:n viimeistä virkettä ”Jos tällainen ilmoitus tehdään jo asiaa vireille pantaessa tai asian käsittelyn aikana, sovelletaan kuitenkin myös mitä 2 momentissa säädetään” olisi hyvä selventää, sillä jää epäselväksi, mikä määräaika ratkaisun tekemiselle on tällöin.

Lakiehdotuksen 19 §:ssä säädettäisiin tietynsisältöisten tallenteiden antamisesta tallenteella esiintyvän henkilön suostumuksella muulla tavalla kuin viranomaisen luona tutustuttavaksi ja 32 §:ssä salassa pidettävän tiedon antamisesta sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. 19 §:n sanamuodosta ei käy ilmi, voiko suostumuksen antaa tietylle vastaanottajalle vai vain yleisenä, mutta säännöskohtaisista perusteluista voisi tehdä oletuksen, että suostumus annettaisiin luovutukseen kenelle tahansa julkisten tietojen osalta. Suomen pankin näkemyksen mukaan tätä olisi hyvä selventää.

Lakiehdotuksen 19 §:ssä ja 32 §:ssä tarkoitetut suostumukset olisivat pysyvästi säilytettäviä. Suostumuksen perusteella annettavat tiedot voivat kuitenkin olla määräajan säilytettäviä, jolloin suostumuksen antaminen johtaa siihen, että suostumuksen yksilöimiseksi tarpeellisia tietoja säilytetään pysyvästi ja siten tietoja säilytetään kauemmin, kuin mitä olisi säilytetty ilman suostumusta. Suomen Pankki kannattaa sen harkitsemista, että suostumuksen säilytysaika sidottaisiin suostumuksen kohteena olevien tietojen säilytysaikaan, esim. tietojen säilytysaika + 10 vuotta.

Lakiehdotuksen 20 §:ssä säädettäisiin pääosin voimassa olevan julkisuuslain 16 a §:n vastaavasti ”Harkinnanvaraisesti annettava” -merkinnästä. Merkinnän tekeminen olisi jatkossakin vapaaehtoista eikä merkinnän puuttuminen tarkoita sitä, etteikö tiedon vastaanottajan tulisi käsitellä tietoa huolellisesti. Suomen Pankki ehdottaa, että ”Harkinnanvaraisesti annettava” -merkinnästä luovuttaisiin kokonaan, jolloin viranomaisten asiakirjojen merkinnät olisivat selkeämmät.

5 luku

Suomen Pankki toivoo selkeytystä siitä, mitä 21 §:n 1 momentissa mainituilla yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevat suunnitelmat pitävät sisällään. Lisäksi Suomen Pankki esittää, ettei yleistyvän maalittamisen johdosta valmistelusta vastaavan henkilön nimeä tulisi velvoittaa pitämään yleisessä tietoverkossa.

Ehdotetun lain 22 §:ssä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta edistää toimintansa avoimuutta ja velvollisuudesta tässä tarkoituksessa tuottaa riittävästi tietoja palveluistaan, valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja toteutuu saatettaessa edellä tarkoitettuja tietoja jokaisen saataville yleisessä tietoverkossa. Lisäksi ehdotetun lain 3.4 §:ssä säädetään informatiivisesti siitä, että viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville säädetään erikseen.

Mietinnössä olevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan olisi selvää, että esim. ratkaisusta vastuussa olevien virkamiesten henkilötietoja voitaisiin julkaista yleisessä tietoverkossa, jos se olisi avoimuuden edistämisen vuoksi tarpeen. Henkilötietojen käsittelyperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite.

Tietosuojasäätelyä tulkittaessa on yleensä edellytetty, että laissa tulee ehdotetun lain 22 §:ää yksityiskohtaisemmin säätää henkilötietojen käsittelystä, jotta käsittelyperuste voisi olla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Jos säätely on hyvin yleisellä tasolla ja viranomaiselle jää merkittävästi harkinnanvaraa, miten se soveltaa laillista velvoitetta, käsittelyperuste on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu tarve käsitellä tietoa yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Suomen Pankin näkemyksen mukaan oli tärkeää, että julkisuuslakiehdotusta selkeytettäisiin tältä osin ja säädettäisiin yksityiskohtaisemmin, mitä henkilötietoja voidaan julkaista. Samaan aikaan on tärkeää, ettei Suomen Pankkia velvoiteta julkaisemaan henkilöstönsä nimiä siten, että virkamiehiä ilman painavia perusteita altistetaan maalittamiselle.

6 luku

-

7 luku

Suomen Pankki pitää 33 §:n 3 momenttia tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta ongelmallisena ja esittää ensimmäisen virkkeen tarkennusta esimerkiksi seuraavasti: ”Viranomaisen voi antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa

välttämätöntä valtion turvallisuuden ylläpitämisen, vakavien kriisien vaikutusten estämisen tai laajan ympäristövahingon estämisen vuoksi.”

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Sarin Juha
Suomen Pankki