

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)?**

-

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?**

Kela pitää uuden nykyiseen digitaaliseen toimintaympäristöön suhteutetun julkisuuslain säätämistä kannatettavana. Esityksellä ehdotetaan laajennettavan julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa. Ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin jatkossa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltaminen kohdistuisi ainoastaan julkisen vallan käyttöön. Tätä on pidettävä hyvänä ratkaisuna. Soveltamisalan laajennus poistaa organisatoriseen soveltamisalaan liittyviä tulkintavaikeuksia ja joissain tapauksissa ehkäisee myös mahdollisia tarkoituksellisia julkisuusperiaatteen rajoitustoimia. Lisäksi aiempi julkisuuslain soveltamisala ei vastaa enää viranomaistoiminnan ja julkishallinnon muuttunutta toimintaympäristöä.

**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?**

Mietinnössä todetaan, että salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu ei kuulunut työryhmän asettamispäätöksen mukaan sen tehtäviin, vaan se jää toteutettavaksi myöhemmin. Tätä on pidettävä valitettavana. Salassapitosäännökset ovat hyvin keskeinen osa julkisuuslakia, joten Kela pitää toivottavana, että salassapitosäännösten sisällöllinen tarkastelu tehtäisiin mahdollisimman pikaisesti. Tässä yhteydessä olisi selvyiden vuoksi perusteltua säätää tai ottaa lain esitöissä kantaa nimenomaisesti onko esim. Kelan asiakkuus itsessään salassa pidettävä tieto. Tältä osin kysymys on oi-keusasiamiehenkin mukaan hyvin tulkinnanvarainen. Jokainen kansalainenhan on jossain elämänvaiheessaan Kelan asiakas eikä tieto asiakkuudesta ole kaikkien etuuskien osalta erityisen arkaluonteinen. Sen sijaan esimerkiksi perustoimeentulotukiasiakkuutta voidaan pitää arkaluonteisena henkilötietona. Perustoimeentulotuki on osa toimeentulotuen ja sosiaalihuollon kokonaisuutta. Jos asiakas on täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen saaja, hän on sosiaalihuollon asiakas ja sosiaalihuollon asiakkuus on salassa pidettävä tieto. Kelan myöntämän perustoimeentulotuen osalta asia ei ole näin selvä, koska Kelaan ei automaattisesti sovelleta kuin vain niitä sosiaalihuollon lainsäädännön säännöksiä, jotka on erikseen mainittu toimeentulotukilaissa.

Kela toteaa edelleen, että salassapitopykälien soveltaminen on usein haasteellista johtuen tiedonhallinnan digitalisoitumisesta ja asiakirjatietojen pirstaloitumisesta erilaisiin tietokantoihin ja tietojärjestelmiin. Erityisesti on todettava, että salassapitonormien suhde tietosuoja-asetuksen tarkoitamaan oikeutettuun etuun tulisi määritellä tarkemmin ja pyrkiä ottamaan kantaa siihen, milloin viranomaisen oikeutettu etu tai jopa yleinen etu voi oikeuttaa salassapitosäännöksistä poikkeamiseen. Digitaalisen toimintaympäristön kehitys tarjoaa uusia merkittäviä mahdollisuuksia, mutta samalla toimintaympä-ristöön kohdistuu kehittyviä ja muuttuvia uhkia, jotka voivat vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja erityisesti kyberrikollisuuden, vakoilun, valtiollisen tiedustelun ja erilaisin hybridivaikuttamisen keinoin (Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019, s. 4). Kyberturvallisuuden varautuminen edel-lyttää yhteiskunnan eri toimijoiden, julkishallinnon ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä (Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019, s. 7). Myös sisäministeriö on todennut, että "Kansallisen kyberturvallisuuden suojaaminen vaatii sekä laajapohjaista ja poikkihallinnollista viranomaisyhteistyötä että tiiviimpää yhteistyötä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa." Viranomaisten kyberturvallisuusyhteistyö edellyttäisi toimiakseen sitä, että viranomaiset voisivat jakaa kyberturvallisuutta ja tietoturvaloukkauksia koskevia uhkatietoja toisilleen. Koska kyseessä voivat uhkatiedosta puhuttaessa usein olla salassa pidettävät tiedot, tulisi tiedon luovutuksen perustua laissa säädettyihin tiedonsaanti- tai tiedonluovutusoikeuksiin. Nykylainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista laajamittaista ja säännönmukaista viranomaisten välistä tiedonvaihtoa salassa pidettävän tiedon osalta. Tiedon jakamisen mahdollistamisella olisi kuitenkin merkittävä kyberturvallisuutta edistävä vaikutus ja Kelan näkemyksen mukaan julkisuuslakia tulisi tarkastella myös tästä näkökulmasta. Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen viranomaisten välillä voitaisiin sitoa tietoturvan edistämistä tai ylläpitämistarkoitukseen.

## **Muut mietinnön ehdotukset**

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

-

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

**Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?**

### 1 luku

Sähköpostiviestien asemaa viranomaisen asiakirjana tulisi pyrkiä määrittelemään vielä tarkemmin eli missä kohden viesti muuttuu viranomaisen asiakirjaksi (toiminnan kannalta merkityksellinen viesti tms.). Sisäisen työskentelyn asiakirjan sääntely on hyvin tulkinnanvaraista ja kaipaa selkeyttämistä. Virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen olisi jatkossakin välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi. Lisäksi käytännössä suuria epäselvyyksiä liittyy siihen, mitkä sisäiset ohjeet tai muut organisaation toimintaa ohjaavat asiakirjat katsotaan viranomaisen asiakirjoiksi. Kela pitää kuitenkin hyvänä, että ehdotetussa uudessa sääntelyssä tiedonsaantioikeuden kohde olisi sidottu selkeämmin viranomaisen asiakirjassa olevaan tietoon sen sijaan, että tiedonsaantioikeus kohdistuisi puhtaasti viranomaisen asiakirjaan. Tämä pystyy vastaamaan aiempaa paremmin monimuotoistuvan digitaalisen toimintaympäristön haasteisiin. Asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan käsite toimisi sinänsä jatkossakin oikeudellisena käsitteenä, joka määrittäisi sääntelyn kohdetta.

Mietinnössä ehdotetun viranomaisen asiakirjakäsitettä koskevan 6 §:n osalta Kela toteaa, että asiakirjan käsite digitaalisessa ympäristössä ei ole aina selkeä johtuen osittain sen muotoriippumattomuudesta. Asiakirjan sisältö tietojärjestelmissä voi useissa tilanteissa olla rakenteinen ja koostua lukuisista yksittäisistä tiedoista, taustatiedoista, ydintiedoista tai rekisteritiedoista, jotka sijaitsevat ”sirpaloituneina” eri tietokannoissa ja -järjestelmissä. Asiakirja siten voi koostua usean eri loogisen tietovarannon tiedoista ja se voi myös sisältyä useaan eri henkilörekisteriin, jotka ovat loogisia rekistereitä. Asiakirjalla voi olla myös monta erilaista ilmentymää ja formaattia (esim. verkkoasioinnissa näytettävä kappale, arkistoitu kappale, asiakkaalle tulostettava kappale jne). Yksi ja sama asiakirja saattaa olla myös hyödynnettynä eri prosesseihin, tehtäviin tai käsittelyvaiheisiin (esim. eri etuuksien riippuvuudet toisistaan). Asiakirja saatetaan myös muodostaa tarpeen mukaan ”lennossa” eri hakuperusteilla eri tietovarannoista ja tietojärjestelmistä. Ehdotetussa säännöksessä tulisi vielä tarkemmin täsmentää sitä, miten pitkälle julkisuuslaki ulottuu asiakirjan käsitteeseen, jotta julkisuusperiaatteen ydin ja lain tarkoitus tulee toteutetuksi. Toisin sanoen, tuleeko esimerkiksi tietopyyntötilanteessa huomioitavaksi kaikki asiakirjan eri ilmentymismuodot tausta- ja pohjatietoineen, rekisteritietoineen sekä metatietoineen. Kaiken kaikkiaan asiakirjan käsite on ehdotetussa muodossa edelleen varsin vaikeaselkoinen.

### 2 luku

Mietinnössä ehdotetaan uutta asianosaisjulkisuutta rajaavaa perustetta, joka koskisi viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä. Vaikka tieto ilmoituksen tekijästä on voinut olla yleisöltä salassa pidettävä, asianosaisella on kuitenkin lähtökohtaisesti ollut asianosaisjulkisuuden perusteella oikeus saada tieto myös salassa pidettävästä asiakirjasta. Kela

pitää muutosta hyvänä ja perusteltuna ja se on omiaan mahdollistamaan myös ilmoittajan turvallisuuteen ym. liittyvien etujen suojaamisen.

Ehdotetun 10 §:n osalta Kela pitää hyvänä, että hämmennystä aiheuttanut viittaus asianosaisen edustajaan ja avustajaan on poistettu 2 momentista.

### 3 luku

-

### 4 luku

Ehdotettua 15 §:ää on pidettävä hyvänä säännöksenä, joka sovittaa hyvin yhteen viranomaisen asiakirjassa olevien henkilötietojen julkisuuden henkilötietojen suoja koskevien vaatimusten kanssa sellaisten henkilötietojen osalta, joita ei ole säädetty salassa pidettäviksi. Lisäksi on nähtävä myönteisenä, että säännös sisältää mahdollisuuden käyttää asiassa harkintavaltaa ja ettei lainkohtaa ole enää sidottu rekisterin käsitteeseen taikka asiakirjan antamistapaan. Säännöksen voidaan nähdä suojaavan jopa virkamiesten ja muiden julkishallinnon palveluksessa olevien yksityiselämää. Ehdotetun 16 §:n osalta Kela katsoo, että termi ”viranomaisen ratkaistavaksi” olisi perusteltua ja selkeää korvata esimerkiksi lauseella ”hallintopäätöksellä ratkaistavaksi”. Erityisesti 5 momentti hyvä ja perusteltu lisäys. Lainkohdassa voisi olla järkevää määritellä mitä kohtuuttomilla toimilla tarkoitetaan. Ylipäätään käsite ”kohtuuttomat toimet” on hyvin tulkinnanvarainen ja jopa ylimalkainen. On helposti arvioitavissa, että käsitteen soveltaminen voi helposti johtaa hyvin moninaisiin tarkoituksenmukaisuustekijöiden ohjailemiin tulkintakäytäntöihin, joista osaa ei varmastikaan voitaisi pitää lain tai ainakaan lain hengen mukaisina. Kelan näkemyksen mukaan momentin tarkoittamia perusteita tulisi lähestyä ennemminkin itse pyynnön kohtuullisuuden kautta, jossa voitaisiin ottaa huomioon esim. niiden laajuus, ennakollinen luonne taikka toistuvuus. Äärimmäisissä tapauksissa toistuvia tietopyyntöjä saatetaan tehdä jopa useita päivässä. Pyyntöjen motiivina saattaa olla jopa ääneen myönnetty kiusantekotarkoitus, joka haittaa viranomaisen perustoimintaa hyvinkin nopeasti varsinkin pienemmän viranomaisen kohdalla. Kela pitäisi varsin hyvänä ratkaisuna tietosuoja-asetuksen 12 artiklan tapaista luonnehdintaa: ” Jos rekisteröidyn pyynnöt ovat ilmeisen perusteettomia tai kohtuuttomia, erityisesti jos niitä esitetään toistuvasti, rekisterinpitäjä voi joko periä kohtuullisen maksun ottaen huomioon tietojen tai viestien toimittamisesta tai pyydetyn toimenpiteen toteuttamisesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset; tai kieltäytyä suorittamasta pyydettyä toimea. Näissä tapauksissa rekisterinpitäjän on osoitettava pyynnön ilmeinen perusteettomuus tai kohtuuttomuus”.

Ehdotetun 18 §:n osalta on hyvä ratkaisu, että määräaika alkaa kulua vasta 14 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilöidyn tietopyynnön saamisesta. Lakiin liittyvät määräajat ovat siinä määrin lyhyitä, että määräajan alkamishetkestä on perusteltua säätää ehdotetulla tavalla eikä sitoa sitä pelkästään joskus hyvinkin epäselvän pyynnön saapumishetkeen.

### 5 luku

-

## 6 luku

Vaikka 28 §:n salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu ei kuulunut työryhmän tehtäviin, Kelan näkemys on, kuten aiemmin tässä asiakirjassa on todettu, että perusteiden myöhemmän tarkastelun yhteydessä tulisi ottaa nimenomaisesti kantaa Kela-asiakkuuden luonteeseen salassa pidettävänä tietona. Luonteva paikka asialle olisi, mikäli salassa pidettävyyteen päädytään, esimerkiksi 28 §:n 25 kohta. Lisäksi on erittäin tärkeää, että poikkeusoloihin varautumista koskevien viranomaisen asiakirjojen salassapito voidaan tehokkaasti ja varmasti turvata. Ehdotetun 30 §:n osalta Kela esittää, että lain tasolla voitaisiin todeta oikeuskäytännön varassa oleva seikka, jonka mukaan asiakirjaa ei anneta, jos se ei poistojen jälkeen ole enää ymmärrettävä. Muutoin esitetty säännös on luovutusrajoituksineen hyvä.

## 7 luku

Kela toteaa valitettavana tosiasiana, että asiakaspalvelua ja palvelutilanteisiin liittyvää viranomaisten kesken tapahtuvaa konsultaatiota ja yhteistyötä ei ole huomioitu lainkaan erityislainsäädännön tiedonsaantioikeuksia koskevissa normeissa. Tästä syystä käytännön palvelutilanteissa joudutaan hyödyntämään nykyisen julkisuuslain 26 §:n mukaisia suostumuksia. Tiedon luovuttamiseen hyödynnettävien suostumusten oikeudellinen viitekehys aiheuttaa epäselvyyksiä ja ne sekoitetaan usein yleisen tieto-suoja-asetuksen mukaisiin suostumuksiin. Kela kannattaa suostumusten oikeudellisen roolin selkeyttämistä mietinnössä esitetyllä tavalla.

Ehdotetun 32 §:n osalta Kela pitää erikoisena sitä ratkaisua, että viranomaisen tulee säilyttää suostumus pysyvästi. Suostumuksen säilyttämisen tulisi näkemyksemme mukaan olla sidottu niiden tietojen elinkaareen, joita suostumus koskee. Tällöin suostumuksen säilyttäminen tulisi määritellä esimerkiksi niin, että suostumus säilytetään niin kauan kuin niiden tarkoittamat viimeisetkin tietosisällöt säilytetään. Suostumuksen säilyttäminen pidempään kuin niiden kohteena olevat tiedot tai esim. valtakirjat ei ole tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c ja e-alakohtienkaan valossa perusteltua. Ehdotetun 32 §:n perusteluissa todetaan: ”Säännös mahdollistaa salassa pidettävien tietojen luovuttamisen, mutta se ei velvoittaisi viranomaista luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja, vaikka se, jonka eduksi salassapidosta on säädetty, antaisi suostumuksensa. Viranomaiselle jäisi näin ollen harkintavaltaa sen suhteen, milloin tietoja luovutettaisiin suostumukseen perustuen”. On syytä vakavasti pohtia, onko tällainen varaus perusteltu, mikäli suostumus täyttää laissa asetetut muotovaatimukset, mikäli tietoja pyydetään asiakkaan palvelujen järjestämistä varten (viranomaistoimintaan), mikäli asiakas on sinällään kykenevä suostumuksen antamisesta päättämään (mm. pyyntö kohdistuu vain häntä koskeviin tietoihin eikä muita rajoituksia ole) ja mikäli pyynnön toteuttaminen ei edellytä kohtuuttomia toimenpiteitä. Kelan näkemyksen mukaan tällöin luovuttavalla taholla ei tulisi olla harkintavaltaa tiedon luovuttamisen suhteen. Jos tällaista harkintavaltaa olisi olemassa, se kaventaisi suuressa määrin suojattavan tahon itsemääräämisoikeutta häntä koskevien tietojen osalta ja voisi monissa tapauksissa vaarantaa sujuvan tiedonvaihdon esimerkiksi viranomaisten välillä, joilla ei ole lakiin perustuvaa tiedonsaantioikeutta.

Ehdotetun 34 §:n osalta Kela esittää, että uuden julkisuuslain 34 §:ään lisätään kolmas kohta, jossa to-dettaisiin salassa pidettävän tiedon luovuttamisen viranomaisten välillä olevan mahdollista viranomaisten tietoturvan edistämiseksi tai ylläpitämiseksi. Nykypäivänä valtion viranomaisten

tietoympäristöihin kohdistuu laajalti vaikuttamisyriytyksiä ja on erittäin tärkeää, että näistä saadaan jaettua tietoa ajantasaisesti. Viranomaisten välisen tiedonvaihdon avulla haitantekijät voidaan saada kiinni jo tunkeutumisyriytyksen alussa. Kyberturvallisuuteen liittyvät uhkat ovat luonteeltaan erittäin nopeasyklisiä, jatkuvasti kehittyviä ja voivat vaarantaa niin julkiset kuin yksityiset palvelut huomattavan paljon nopeammin kuin fyysisen maailman uhat. Tämä haastaa kyberturvallisuusyhteisön välisen yhteistyön aivan uudella tavalla myös lainsäädännön osalta. Viranomaisyhteistyön avulla voidaan jakaa tietoa havaituista uhkista ja haittaohjelmista sekä kehittää vastatoimia, havainnointia ja ennaltaehkäiseviä toimia näitä kohtaan. Tietoturvan ylläpitämiseksi tehtävän viranomaisten välisen tiedonvaihdon rajausta ei saa olla liian tarkkarajainen, koska tiedon vaihtaminen ajantasaisesti on erittäin tärkeää ja liian tarkka rajausta veisi perustan tiedonvaihdolta. Tiedon luovuttamista ei siten saisi sitoa esimerkiksi välttämättömyysvaatimukseen tai yksittäistapauksiin, vaan tiedonvaihdon tulisi olla mahdollista viranomaisyhteistyössä laajemmin ja matalammalla kynnyksellä. Jo epäily vihamielisestä toiminnasta valtion viranomaisten tietoverkkoja ja tietoturvaa kohtaan tulisi oikeuttaa viranomaisten välisen tiedonvaihdon. Pääsääntöisesti uhkatiedon jakaminen ei edellytä henkilötiedon jakamista, mutta sitä ei voida täysin sulkea pois. Tällöin vastakkaisina intresseinä voivat olla yksittäisen mahdollisesti vihamielistä toimintaa harjoittavan henkilön henkilötietojen tietosuoja ja toisaalta laajemman henkilöryhmän henkilötietojen tietosuoja esimerkiksi tilanteessa, jossa vihamielinen toimija yrittäisi tunkeutua viranomaisen tietojärjestelmään (vrt. case Vastaamo).

## 8 luku

Ehdotettua 40 §:ää Kela pitää hyvin vaikeaselkoisena säännöksenä, jota tulisi yksinkertaistaa yhdenmukaisen soveltamiskäytännön turvaamiseksi ja varmistamiseksi. Toisistaan poikkeavat soveltamiskäytännöt ovat omiaan vaarantamaan julkisuusperiaatteen toteutumista. Säännöksen monikerroksisuutta voidaan pitää lain soveltajan kannalta hyvin haastavana. Monikerroksisuuden vähentäminen tuntuisi perustellulta ratkaisulta.

## Muut huomiot

### Muut mahdolliset huomionne?

Kelan näkemyksen mukaan mietinnössä esitetyn lain tekstin ja otsikoiden muotoilu on hyvää ja maininnat siitä, että henkilötietojen käsittelystä ja suojaamisesta sekä tarkastusoikeudesta säädetään erikseen, ovat oikeustilaa ja lakien soveltamista selkeyttäviä.

Juselius Toni  
Kansaneläkelaitos