

Asia: VN/27452/2020

Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen

Lausunnonantajan lausunto

1. Toteutuuko julkisuusperiaate asianmukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?

Verotusasiakirjat ja niiden sisältämät verotustiedot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999, verotietolaki) mukaisesti. Julkiset verotustiedot on tarkasti säännelty verotietolain 2 luvussa. Julkisia ovat esimerkiksi tuloverotuksen julkisten tietojen luettelo sekä kiinteistöverotuksen julkiset tiedot. Verohallinnon yleisen hallintotoiminnan asiakirjat ovat julkisia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) säännösten mukaisesti.

Verohallinnon näkemyksen mukaan julkisuusperiaate toteutuu asianmukaisella tavalla Verohallinnon toiminnassa. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta, asiakirjan julkisesta osasta sekä itseään koskevasta asiakirjasta siten kuin julkisuuslaissa säädetään. Myös julkisuusperiaatteen mukainen avoimuus, tiedottaminen ja tietoaineistojen tuottaminen toteutuvat Verohallinnon jokapäiväisessä toiminnassa.

Julkisuusperiaatteen asianmukainen toteutuminen voi kuitenkin estyä tilanteissa, joissa viranomaiselle tehdään toistuvia ja poikkeuksellisia tietopyyntöjä, joiden tarkoituksena ei ole niinkään saada tietoja, vaan aiheuttaa lähinnä haittaa viranomaisille ja virkatoimien suorittamiselle. Tällaiset tietopyynnot aiheuttavat virkatoimien lisäksi haittaa muiden tietopyyntöjen julkisuuslain mukaiselle käsittelylle viranomaisessa. Verohallinnon näkemyksen mukaan julkisuuslain ajantasaistamisen yhteydessä tulisi pohtia, olisiko julkisuuslaista löydettävissä keinoja tähän julkisuusperiaatteen asianmukaista toteuttamista koskevaan haasteeseen.

2. Liittyykö julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen (esim. asiakirjan käsite, asiakirjan julkiseksi tuleminen ajankohta) haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Verohallinnon näkemyksen mukaan julkisuuslain 5 §:n 1 momentissa säädetyn asiakirjan käsitteen soveltaminen on Verohallinnossa vakiintunutta eikä se ole aiheuttanut ongelmia julkisuusperiaatteen tavoitteiden toteutumiselle. Verohallinto toteaa kuitenkin, että sähköisten työskentelytapojen ja viestintäteknologian kehittyessä sisäisen asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan käsitteen välinen rajanveto olisi syytä säännellä täsmällisemmin julkisuuslaissa. Sääntelyssä tulisi huomioida, että asioiden valmistelua ja mielipiteiden vaihtoa tapahtuu paljon viranomaisten sisällä, mutta myös viranomaisten kesken erilaisissa yhteistyöverkostoissa ja myös suoraan virkamiesten välillä. Lisäksi yhteistyötä tehdään myös erilaisissa kansainvälisissä yhteistyöverkostoissa. Kaikissa tapauksissa ei ole selvää, milloin on kyse viranomaisen asiakirjasta ja milloin sisäisestä asiakirjasta, johon ei kohdistu tiedollisia oikeuksia.

3. Oletteko havainneet julkisuuslain yksittäisissä säännöksissä tai rakenteessa epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, jotka vaikeuttavat olennaisesti säännösten soveltamista? Nimetkää ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja kuvatkaa havaintoa tarkemmin.

Verohallinnon näkemyksen mukaan nykyisen julkisuuslain rakenne on toimiva, eikä säännösten soveltamisessa ole ollut olennaisia vaikeuksia.

4. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutoksettoimintaympäristössä aiheuttaneet haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat lain soveltamiseen?

Verohallinnon näkemyksen mukaan digitalisaatio ja muutokset toimintaympäristössä aiheuttavat tiettyjä haasteita julkisuuslain soveltamiselle ja julkisuusperiaatteen toteuttamiselle. Tämä liittyy edellä kohdassa 2 mainittuun sisäisen asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan väliseen rajanveto-ongelmaan. Nykyisin ei ole aivan yksiselitteistä, mihin asiakirjoihin tai tietoihin julkisuuslakia sovelletaan.

Myös saatavilla olevan tiedon määrä on digitalisaation myötä kasvanut ja turvallisuusnäkökohtien merkitys tietojen luovuttamisessa korostunut. Tiedon määrän kasvaessa tulee arvioitavaksi, voiko laajojen tietoaineistojen luovutuksista aiheutua riskejä yksityisten henkilöiden lisäksi kansalliselle turvallisuudelle.

5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien (Julkl 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

Verohallinnon näkemyksen mukaan julkisuuslain 16 §:n 3 momentin soveltamiseen ei sinänsä liity haasteita Verohallinnon toiminnassa. Verohallinto toteaa kuitenkin, että julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien uudistuneiden säännösten tulkinta ja yhteensovittaminen ei ole täysin ristiriidatonta ja selkeää. Verohallinto mainitsee tästä esimerkkinä Helsingin hallinto-oikeuden tuoreet ratkaisut Verohallinnon EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitetun vastustamisoikeuden soveltamista koskeviin päätöksiin. Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että vastustamisoikeus soveltuu Verohallinnon tiedotusvälineille luovuttamiin tuloverotuksen julkisiin tietoihin, mutta vastustamisoikeuden käyttäminen sinänsä ei ole salassa pidettävä tieto vaan vastustamisoikeutta käyttäneen henkilöllisyys on julkista tietoa.

Kansallisella julkisuuslainsäädännöllä on suuri merkitys EU-säätelyn mukaisten rekisteröidyn oikeuksien toteutumiseen. Verohallinnon näkemyksen mukaan julkisuuslain ajantasaistamisen jatkotyössä olisi tärkeää arvioida, voitaisiinko edellä mainitussa tai vastaavan kaltaisissa tilanteissa kansallisella lainsäädännöllä suojata rekisteröidyn oikeuksia käyttävien henkilöiden henkilöllisyyttä.

6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysäännöksiin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Verohallinto toteaa, että asian valitusprosessin pitkäkestoisuudella voi olla vaikutusta tiedon pyytäjien oikeusturvaan. Pitkä valitusprosessi voi aiheuttaa tilanteen, jossa tuomioistuimen ratkaisun jälkeen alkuperäistä tiedollista oikeutta ei ole enää olemassa. Tämä tilanne ei kuitenkaan johdu välittömästi julkisuuslain menettelysäännöksistä, vaan valitusprosessin hitaudesta.

7. Minkälaisia toimia organisaationne jokapäiväisessä työssä on tehty julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi?

Verohallinto varmistaa julkisuusperiaatteen asianmukaisen ja tehokkaan toteutumisen toiminnassaan usealla eri tavalla. Verohallinto tarjoaa henkilöstölleen säännöllisesti koulutusta osaamistason ylläpitämiseksi, osallistuu viranomaisyhteistyöhön sekä seuraa aktiivisesti julkisuuslainsäädäntöä koskevaa oikeuskäytäntöä.

Verohallinto varmistaa julkisuusperiaatteen toteutumista myös tuottamalla ja jakamalla tietoa toiminnastaan internetsivustollaan sekä julkaisemalla siellä tilastoja ja muuta avointa dataa. Asianosaisjulkisuuden toteutumista Verohallinnossa on pyritty helpottamaan tarjoamalla asiakkaiden käyttöön sähköisiä asiointipalveluita sekä valmiita tietopyyntölomakkeita. Julkiset verotustiedot ovat nähtävillä verotoimistoissa asiakaspäätteillä ja niistä annetaan tietoja asiakaspalvelussa myös otteina ja puhelimitse. Lisäksi Verohallinto on julkisuuslain 21 §:n 1 momentin perusteella pyynnöstä tuottanut tiedotusvälineille tietoaineistoja tuloverotuksen julkisista tiedoista erilaisin Verohallinnon asettamin poimintaehdoin.

8. Koetteko, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu organisaatiossanne riittävällä tavalla? Onko organisaatiossanne riittävä ja ajantasainen osaaminen lain soveltamisesta?

Verohallinnossa on resursoitu julkisuusperiaatteen asianmukainen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano riittävällä tavalla. Resursseja joudutaan kuitenkin lisäämään, mikäli oikeuskäytäntö muuttaa nykytilaa tai lainsäädännöllä lisätään verotustietojen julkisuutta. Myös haittatarkoituksessa tehdyt tietopyynnot aiheuttavat riskin julkisuusperiaatteen toteuttamiselle ja julkisuuslain toimeenpanoon varattujen resurssien riittävyydelle. Pahimmillaan tällaiset tietopyynnot vievät resursseja tietopyynnöiltä, joissa kyse on aidosta tarpeesta saada tietoja viranomaisen toiminnasta tai tiedonpyytäjän omasta asiasta.

Verohallinnon näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamiseen liittyvä osaamisen taso on Verohallinnon henkilöstöllä hyvä ja sitä ylläpidetään säännöllisillä koulutuksilla ja ohjeistuksilla.

9. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.

-

10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.

-

Oikarinen Heidi

Verohallinto - Pääjohtaja Markku Heikura, ylitarkastaja Heidi Oikarinen