

19.02.2024

POL-2023-173790

Oikeusministeriö

## Poliisihallituksen lausunto

### 1 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö on pyytänyt Poliisihallituksen lausuntoa aiheesta: Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta.

### 2 Lausunto

#### 2.1 Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö

Mietinnössä oleva lakiehdotus on johdonmukainen kokonaisuus. Ehdotetuilla muutoksilla viranomaisen toiminnan julkisuutta määrittävään hallinnon yleislakiin on keskeisiä vaikutuksia perusoikeutena turvattun julkisuusperiaatteen asianmukaiseen toteutumiseen. Lisäksi ehdotetuilla muutoksilla on keskeisiä vaikutuksia perusoikeutena turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan toteutumiseen.

Voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännösten valmistelu on siirtynyt erillisvalmisteluun, eikä kyseisiä säännöksiä käsitellä ehdotuksessa. Tätä valmistelun kahtiajakoa voidaan pitää erityisen haastavana ja vaikeuttavan kokonaiskäsityksen saamista nyt lausuttavana olevasta asiasta ja sen vaikutuksista. Näin siksi, että julkisuuslain soveltamisessa poliisissa tulkintaongelmia aiheuttaa erityisesti salassapitokohtia koskeva säännös.

Hallitusohjelmaan kirjattua kansallisen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistusta ei mietinnössä yksilöidä, mutta myös näiden uudistusten kytkeminen julkisuuslain jatkovalmisteluun tulisi arvioida osana tiedonhallintaan liittyvän lainsäädännön uudistamista.

#### *Vaikutusten arvioinnista suhteessa turvallisuuteen*

Suomen perustuslain 7 §:ssä turvataan jokaisen oikeus turvallisuuteen. Esityksessä ei ole tehty vaikutusten arviointia suhteessa julkisuusperiaatteeseen ja kansalliseen turvallisuuteen tai perustuslaissa taattuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Esityksessä todetaan, että erilaisia turvallisuusvaikutuksia koskevaa arviointia on syytä täydentää mietinnöstä saatavan palautteen perusteella. Tällainen arviointi olisi ollut tärkeää olla jo tässä

lausuntokierroksella, jotta näihin kulmiin voitaisiin ottaa kantaa, mutta julkisuuslain muutosten vaikutusten arviointi tulisi ehdottomasti vähintään tehdä lausuntokierroksen jälkeen, sillä esityksellä voidaan arvioida olevan selkeää merkitystä ja vaikutusta turvallisuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyen.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuden liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Muutaman viime vuoden aikana merkittävästi muuttuneen maailmantilanteen vuoksi tämä perusoikeuspunninta tulisi siten sisällyttää osaksi jatkovalmistelua.

Poliisin osalta on erikseen tarkoin arvioitava sen tietovarantojen osalta se, tulisiko joiltain osin aineistojen salassapidosta säätää täydentävästi turvallisuusnäkökulmasta.

Lisäksi nostetaan esille se, että esityksessä ehdotetun mukainen mahdollisuus tietopyynnöllä saada esimerkiksi virkamiesten osoitetiedot, voidaan nähdä turvallisuusnäkökulmasta erittäin ongelmalliseksi. Vastaava koskee myös muuta turvallisuussektoria. On myös laajemmin todettava, että tähän voi liittyä myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta rajoittamisen tarvetta.

Erityisesti massamuotoisesti saaduilla tiedoilla voi olla, ottaen huomioon nykyinen maailman tilanne, käyttöarvoa tarkoituksissa, jotka voivat jossain tilanteessa saattaa tietojen luovutuksen kohteena olevat henkilöt konkreettiseen vaaraan. Myös yksittäisen tiedon luovutus voi johtaa konkreettiseen vaaraan, esimerkiksi jos henkilöllä on harvinainen nimi ja se sidotaan esimerkiksi kotikuntaan tai muuhun sijaintia osoittavaan tietoon.

Turvallisuussektorin tiedot ovat suuremmissa vaaroissa suhteessa muiden virastojen henkilöstön tietoihin. Vieraan valtion tiedustelutoiminnan luonteeseen kuuluu selvittää, mitkä tahot (ketkä) suojaavat valtion turvallisuutta. Käytännön tiedonhankinnassa voidaan erilaisia tietoja vertailla ja yhdistää keskenään ja saada esimerkiksi tietoa valtion turvallisuutta suojaavista henkilöistä. Yksittäisiäkin, mitättömältä vaikuttavia tietoja luovuttamalla voidaan pahimmassa tapauksessa saattaa nämä henkilöt konkreettiseen vaaraan.

#### *Vertailu suhteessa muihin Pohjoismaihin*

Lainsäädäntöhankkeen jatkovalmistelussa olisi perusteltua syventyä tehtyä tarkemmin vertailumaiden sääntelyyn ja huomioida näiden maiden yksityiselämän suojaamista koskevat menettelyt asianmukaisesti. Esityksessä kuvattun perusteella Suomessa sääntely on tarkoitus muuttaa huomattavasti julkisuusmyönteisempään suuntaan verrattuna vertailumaihin. Tätä ei ole

esityksessä perusteltu. Lisäksi yksityiselämän suojan kaventumiseen liittyviä riskejä, jotka tulisi käsitellä ja perustella, ei ole arvioitu.

#### *Julkisuuden ja henkilötietojen suojan välinen punninta*

Esitystä perustellaan pääsääntöisesti julkisuusperiaatetta puoltavin seikoin ja perustuslakivaliokunnan julkisuuden lähtökohtaa korostavin argumentein. Punninta yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta vaikuttaa jäävän esityksessä toissijaiseksi.

Yleisesti arvioituna esitys vahvasti korostaa julkisuusperiaatetta ja vaikuttaa jättävän yksityisyydensuojan, tietosuojan ja turvallisuuskysymykset taka-alalle.

#### *Resurssit*

Tietopyyntöjen käsittely tulee kuluttamaan selkeästi enemmän viranomaisten henkilöresursseja sekä edellyttämään järjestelmämuutoksia. Nämä tulee huomioida päätettäessä resursseista. Poliisilla menee jo tällä hetkellä eli nykyisellä lainsäädännöllä varovasti arvioiden vähintään noin 40 henkilövuotta tietopyyntöjen käsittelyyn.

## 2.2 Kysymykset vaikutusten arvioinnista

Poliisihallituksella ei ole vaikutusten arvioinnista muuta lausuttavaa, kuin mitä edellä on nostettu esiin seikkoja sen puutteellisuudesta.

## 2.3 Muut mietinnön ehdotukset

## 2.4 Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

### *1 luku*

#### *3 § Suhde muuhun lainsäädäntöön*

Esitetyn 3 §:n 3 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan laissa säädettäisiin lisäksi menettelystä luovutettaessa henkilötieto viranomaisen asiakirjasta. Laki muodostaisi tältä osin erityissääntelyn suhteessa henkilötietojen suojaa koskevaan yleislainsäädäntöön. Edellä mainitusta kirjauksesta voi saada käsityksen, että EU:n tietosuoja-asetus olisi toissijainen. Muotoilua on tältä osin syytä täsmentää.

Yleisesti esityksessä viitataan pääsääntöisesti yleiseen tietosuoja-asetukseen tai tietosuojalakiin. Esityksessä olisi hyvä todeta myös rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018) tai käyttää yleisempää käsitettä (tietosuojasääntely). Monella viranomaisella, esimerkiksi poliisilla, on lisäksi omaa erityissääntelyä koskien esimerkiksi tietojen luovutusta.

#### *6 § Viranomaisen asiakirja*

Mietinnön perusteluiden mukaan asiakirjan muodostaminen voi edellyttää merkittävää määrää henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen käsitteilyä. Jos viranomaisella olisi velvoitettu mietinnön mukaisesti esimerkiksi

näin laajaan henkilötietojen käsittelyyn, viranomainen voi olla velvoitettu tekemään yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklan mukaisen vaikutus-tenarvioinnin käsittelyn riskien arvioimiseksi rekisteröidyn näkökannalta. On siis huomattava, että nyt esitetty voisi käytännössä johtaa selkeästi laajempaan tietojen käsittelyyn esimerkiksi poliisissa, kuin mihin poliisilla oman toimintansa puitteissa olisi oikeus.

Esitetystä asiakirjan muodostumisesta ei yksiselitteisesti ilmene, milloin kyseessä olisi ehdotetun 16 §:n 5 momentin mukainen tilanne, eli tietopyyntö, joka edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Ilmeisesti tällainen pirstaloituneina tai rakenteisina eri tietokannoissa ja -järjestelmissä olevia tietoja koskeva asiakirjapyyntö ei vielä olisi kuitenkaan kohtuuttomia toimia edellyttävä tilanne. Lain valmistelun jatkotyössä on hyvä huomioida, että esimerkiksi poliisi viranomaisena käsittelee merkittäviä määriä tietoja, joiden hakeminen edellä kuvatulla tavalla voi osoittautua kohtuuttomaksi ja vaatia erittäin paljon resurssia, mutta asiakirjan laatimisesta ei voisi kieltäytyä julkisuuslain 16 §:n 5 momentin perusteella.

### *3 luku*

#### *12 § Tiedonsaantioikeuden alkaminen viranomaisen laatimasta asiakirjasta*

Ehdotetussa 12 §:ssä tulisi selkeyden vuoksi esimerkiksi todeta, että asiarekisteristä on oikeus saada tieto, kun viranomainen on merkinnän tehnyt, *jollei muualla tässä laissa toisin säädetä.*

### *4 luku*

#### *14 § Tiedon pyytäminen*

Ennakkoon tehtävän tietopyynnön osalta on yksityiskohtaisissa perusteissa tehty nostoja siitä, saattaisiko pyyntö jossain tilanteissa olla ilmeisen kohtuuton. Olisi suotavaa, että tätä rajanvetoa voitaisiin vähän tarkemmalla tavalla tuoda esiin esimerkiksi esitöissä.

#### *15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta*

Ehdotetun 15 §:n 1 ja 2 momenttien säännökset edellyttäisivät syvää tietosuojalainsäädännön osaamista sen arvioimiseksi, sisältyykö käsittelyyn erityisiä riskejä tai syntyykö perusteltu epäily henkilötietojen lainvastaisesta käsittelystä tai onko ilmeistä, ettei tiedon pyytäjällä ole oikeutta käsitellä henkilötietoja. Ilmeisyys -kynnyksen vuoksi mahdollisuus tämän poikkeuksen soveltamiselle on jätetty erittäin korkealle ja käytännössä hyvin harvoissa tapauksissa tiedot voidaan jättää tällä perusteella luovuttamatta. Säännöksessä voitaisiin säätää siitä, milloin erityisesti lisätietoja on pyydetävä ja edellytettävä käyttötarkoituksen ja suojaamisen tarkempaa selvittämistä, tai avata näistä edes esimerkkejä yksityiskohtaisiin perusteluihin. Tällaisia tietoja voisivat olla esimerkiksi luovutettavien tietojen määrä, tieto-

jen luonne, alaikäisten tai muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilötietojen suoja, henkilöiden turvallisuus, valtion turvallisuus tai muu näihin rinnastuva intressi.

Mietinnön pohjalta vaikuttaa siltä, että tietojen luovutusta journalistisiin tarkoituksiin väljennettäisiin. Esityksen mukaan tietosuojalain 27 §:n 1 momentissa on kansallisesti säädetty siitä, että sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden turvaamiseksi henkilötietojen käsittelyyn ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten tai akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten ei sovelleta muun muassa tietosuoja-asetuksen 6 artiklaa. Koska tietosuoja-asetuksen mukaista käsittelyoikeutta edellyttävää säännöstä ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn edellä mainituissa tarkoituksissa, voidaan julkiset henkilötiedot luovuttaa myös kyseisiin tarkoituksiin ilman käsittelyperusteen olemassaolon tarkempaa arviointia. Tämä tarkoittaa siten sitä, ettei käytännössä enää tarvitsisi arvioida, onko olemassa käsittelyperustetta, eikä siten tarvitsisi arvioida, onko kyseessä journalistinen tarkoitus. Journalistisen tarkoituksen väljennyksen yhteydessä olisi tarpeen valtionhallinnossa odotetusti määritellä, mitä journalistinen tarkoitus on. Käsittelevätkö esimerkiksi journalistisiin ohjeisiin sitoutumattomat median edustajat henkilötietoja journalistisissa tarkoituksissa, katsotaanko kuka tahansa ja millä perusteilla median edustajaksi, jos hän toteaa itse näin, tai onko merkitystä sillä, pyytääkö tietoja journalistisiin tarkoituksiin ulkomainen, mediana esiintyvä taho.

#### *16 § Tiedon antamisesta päättäminen*

Voimassa olevan säännöksen mukaan virkamiehen on tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Poliisihallitus pitää kannatettavana, että sääntelyä ollaan tältä osin uudistamassa.

Kannatettavaa on lisäksi kohtuuttomuus- ja kiusantekomielessä tehtyjä tietopyyntöjä koskeva uusi sääntely.

#### *18 § Määräajat*

Mietinnössä ehdotetaan enimmäisaikaa sille, minkä ajan kuluessa viranomaisen olisi annettava ratkaisu asiakirjajulkisuusasiassa. Ratkaisu olisi annettava viimeistään 30 vuorokauden kuluessa sitä koskevan pyynnön tekemisestä. Tämä on poikkeus hallintomenettelyn pääsäännöstä (asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä), josta on säädetty hallintolain 23 §:n 1 momentissa. Tämä tarkoittaa sitä, että ainakin poliisissa asiakirjajulkisuusasiat nousevat priorisoinneissa monen muun hallintoasian edelle, mikä pitää huomioida vaikutusarvioinneissa. Toisaalta tämä ehdotus antaa selkeyden määräajalle, joka on ollut osiltaan tulkinnanvarainen.

Poliisihallitus pitää kannatettavana sitä, että lain 18 §:n 3 momenttiin säädettäisiin uusi 14 vuorokauden määräaika koskien tahtoa ilmoittaa asia saatettavaksi viranomaisen ratkaistavaksi.

#### *19 § Tiedon antamistavat*

Ehdotetun 19 §:n mukaisen suostumuksen hallinnointi edellyttää viranomaisessa tiedonhallinnallista henkilötyötä sekä mahdollisia muutoksia tietojärjestelmiin. Tähän tarvittavat henkilöstö- ja järjestelmäkustannukset ovat riippuvaisia suostumusten määrästä ja niiden yksityiskohtaisuudesta, tietojen välittymistarpeesta viranomaisten välillä ja sisällä sekä sähköisen säilyttämisen taikka arkistoinnin tarpeista.

#### *5 luku*

#### **24 § Uuden asiakirjan luominen pyynnöstä**

Mietinnössä ehdotetun säännöksen mukaan viranomaisella voi pyynnöstä laatia yhteen tai useampaan asiakirjaansa sisältyvistä tiedoista yhdistelmällä uuden asiakirjan, jos asiakirjan luovuttaminen ei ole vastoin sitä, mitä salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.

Poliisissa uuden asiakirjan luominen edellyttää potentiaalisesti erittäin laajoja järjestelmän, tietosisällön ja sen rakenteen tuntemista. Järjestelmä sisältää nimenomaan sellaisia sisäisiä turvatkaisuja, joilla pyritään estämään aineistojen ulosvienti järjestelmistä, joten tällaiset toimenpiteet edellyttävät erityisiä käyttöoikeuksia. Näin ollen tätä tehtävää suorittaisivat poliisissa operatiivisissa tehtävissä toimivat henkilöt. Mitä enemmän henkilöstö joutuu käyttämään aikaa uuden julkisuuslain mukaisten tietopalvelupyynnöiden työstämiseen, on tämä työaika pois poliisin perustehtävien hoidosta.

#### *6 luku*

#### **30 § Salassapidon toteuttaminen**

Mietinnössä ehdotetun säännöksen mukaan viranomaisen asiarekisteriin merkittyä tietoa ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että asiarekisteriin merkitty asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto muuhun viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisee tämän lain 28 §:n 1 momentin 17, 20 tai 23–35 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon tai henkilön yksityiselämän tai turvallisuuden taikka henkilön tai oikeushenkilön liikesalaisuuden suojaamiseksi muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että julkisuuden arviointiin ei vaikuttaisi se, että pyydettyjä tietoja ja julkisuudessa jo esitettyjen tietoja yhdistelmällä paljastuisi salassa pidettäviä seikkoja. Oikeuskansleri on viranomaislähtöistä tiedottamista koskevassa ratkaisussaan OKV/1168/1/2007 katsonut, että lähtökohtaisesti salassa pidettävää vaikkakin itsessään anonyymiä tietoa ei olisi tullut tiedotustilaisuudessa luovuttaa tiedotusvälineille, mikäli tiedossa oli, että tiedotusvälineet kykenevät muualta jo saamiensa tietojen perusteella yksilöimään tiedot tiettyä henkilöä koskeviksi.

Poliisihallitus pitää tätä uutta sääntelyä kannatettavana, koska useammasta eri lähteestä kerätty julkinen tieto voi näkemyksemme mukaan muodostua salassa pidettäväksi kokonaisuudeksi. Ehdotettu uusi sääntely ei kuitenkaan poista kaikki potentiaalisia soveltamisongelmia, sillä edelleenkin viranomaisella ei voi aina tietää, mitä tietoja tiedotusvälineillä jo on.

### *7 luku*

#### *32 Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen*

Ehdotetun 32 §:n 2 momentin viranomaisen olisi säilytettävä suostumus pysyvästi. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan suostumuksen pysyvää säilytyksestä eli arkistoinnista päättää kuitenkin Kansallisarkisto seulontapäätöksessään.

Sen lisäksi, mitä edellä on lausuttu suostumusten hallinnoinnista, Poliisihallitus tuo työryhmän tietoon, että poliisilla on yli 100 eri tietojärjestelmää. Näin ollen asiaan liittyvät mahdolliset järjestelmäkustannukset ovat selkeä kustannuserä, joka tulisi jollain tavoin voida rahoittaa, ja huomioida tällöin vaikutusarvioinneissa tai resurssivaikutuksina.

### *8 luku*

#### *40 § Maksut*

Maksupykälän saattaminen enemmän nykytilaa vastaavaksi on kannatettava ja erityisesti pykälän perusteluihin onkin tehty kirjauksia, jotka ovat poliisin näkökulmasta tärkeitä.

Mietinnön 40 §:n säädöskohtaiset perustelut ovat kuitenkin vaikeasti luettavissa jopa sellaiselle, joka on asiaan perehtynyt. Niiden ei tulisi aiheuttaa tulkinnanvaraisia tilanteita ja tästä syystä niitä tulisi avata myös esimerkkien avulla, sillä niitä ei ole juurikaan käytetty. Käytännöstä nousevat esimerkit ovat havainnollisia. Poliisissa on hyviä esimerkkejä juurikin erityistömenpiteitä vaativista tietopyynnöistä (ns. teema- tai massatilaukset) ja varmasti näitä on muillakin viranomaisilla. Mietinnössä ei myöskään tuotu esimerkkiä sille, mitä tarkoittaa "vaivatta", joka voi olla hyvin monella tapaa tulkittava termi esimerkiksi organisaatiosta riippuen.

#### *41 § Muutoksenhaku*

Mietinnön 41 §:m 1 momentin mukaan 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun *tiedon antamisesta kieltäytymiseen* ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan tiedon antamistavan osalta muutoksenhakukieltä ei ole asetettu. Koska tiedon antamistapaa koskeva asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tulisi muutoksenhakukiellon kattaa myös tiedon antamistapaa koskeva asia.

#### *42 § Viittaukset rikoslakiin*

Ehdotuksessa laajennetaan viittausta rikoslakiin virkavelvollisuuden rikkomisen ja jopa tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen osalta. Perusteluissa on esitetty keskeisimpänä, tosiasiallisesti myös ainoana perusteena *velvollisuus antaa lain mukaan julkinen tieto tietopyynnön perusteella*. Sen sijaan tiedon antamista, joka vaikeatulkintaisten salassapitosäännösten johdosta olisikin ollut salassa pidettävä, mutta joka vaikeatulkintaisuuden vuoksi tai esimerkiksi suostumuksen peruuttamisen vuoksi onkin annettu, ei perustella lainkaan, joka voisi olla yhtä lailla tarpeen.

Koska esityksessä on tarkoitus säätää tietojen luovuttamisesta käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaisesti, esityksessä olisi syytä viitata ennemminkin rikoslain 38 luvun 9 §:ssä säädettyyn tietosuojarikokseen.

## 2.5 Muut huomiot

### *Sosiaalinen media*

Mietinnössä ei sen laajuudesta huolimatta mainita kertaakaan sosiaalisesta mediasta tai sen vaikutuksesta julkisuuslain soveltamiseen, vaikka sosiaalisen median käytön yleistymisen lienee suurin yksittäinen muutos julkisuuslain säätämisen jälkeisessä yhteiskunnassa. Julkisuuslain tulisi sisältää säännös koskien tilannetta, jossa henkilö on itse vapaaehtoisesti kertonut julkisuudessa omista asioistaan. Tällöin on epäjohdonmukaista ja epätarkoituksenmukaista, että viranomaisen on edelleen sidottu salassapitoon. Asia konkretisoituu erityisesti tilanteissa, jossa henkilö levittää kyseenalaisia tai jopa täysin perättömiä tietoja asiasta, joita viranomaisen ei salassapitosäännösten vuoksi voi oikaista.

Poliisijohtaja

Janne Paavola

Poliisilakimies

Visa Weckström

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 19.02.2024 klo 13:54. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Poliisihallitus/Esikunta