

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)?

Juristiliitto – Juristförbundet (rek. Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry) kiittää oikeusministeriötä lausuntopyynnöstä koskien julkisuuslain ajantasaistamista käsittelevää työryhmän mietintöä ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Juristiliitto katsoo, että julkisuuslain ajantasaistamista voidaan pitää kannatettavana. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen kasvattaa yhteiskunnan jäsenten luottamusta viranomaisiin ja muihin yhteiskunnallisiin organisaatioihin. Julkisuusperiaate on myös tärkeä osa yhteiskuntamme demokraattisuutta. Uudistuksen yhteydessä tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomioita lain tulkinnanvaraisuuden vähentämiseen ja siten yksiselitteisyyteen. Nykyinen julkisuuslaki on monin kohdin tulkinnanvarainen ja sen vuoksi sitä sovelletaan eri tavalla soveltajasta riippuen. Tulkinnanvaraisuus voi myös aiheuttaa ylimääräistä työtä viranomaisessa.

Juristiliitto kuitenkin toteaa, että julkisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulisi varmistaa, että uudistetun lainsäädännön suhde erityislakeihin sekä tietosuojaa koskevaan lainsäädäntöön on yksiselitteinen ja ristiriidaton. Julkisuuslainsäädännön suhde EU:n tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin on aiheuttanut tulkinnallisia epäselvyyksiä ja nämä ongelmat tulisi ratkaista julkisuuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Julkisuussäätelyssä sekä henkilötietojen suojaa koskevassa säätelyssä liikutaan hyvin keskeisissä perusoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä, eikä tulkinnallisia epäselvyyksiä voida pitää sallittuina näiden säädösten yhteensovittamisessa. Kokonaisuudistuksessa tulisi tarkastella myös julkisuuslainsäädännön suhdetta erityislakeihin, kuten oikeudenkäytien julkisuutta koskeviin säännöksiin. Tulkinnalliset ristiriidat tulisi myös näiden väliltä poistaa. Tällä hetkellä tulkintakäytännöt vaihtelevat merkittävästi (esimerkiksi tuomioiden luovuttamisen osalta) eri viranomaisten välillä. Syynä tähän on lainsäädännön epäselvyys ja erityisesti edellä mainittujen säädösten yhteensovittamisen vaikeus. Kokonaisuudistuksessa tulisi varmistaa se, että näin keskeisissä yksilön perusoikeuksiinkin liittyvissä kysymyksissä tällaisia ongelmia ei esiintyisi.

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?

Soveltamisalan laajentamisen osalta Juristiliitto katsoo, että mietintö kaipaisi täsmennystä. Erityisesti jatkovalmistelussa olisi mietittävä tarkemmin, mitkä kaikki yhteisöt tai organisaatiot tulisivat julkisuuslain piiriin, ja mitä se aiheuttaisi käytännön tasolla. Julkisen hallintotehtävän käsite on jäänyt mietinnössä nyt pinnalliseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Pahimmillaan käsillä oleva ehdotus voi aiheuttaa merkittävää hallinnollista taakkaa ja merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia. Nämä tulee arvioida riittävällä tasolla ehdotuksen jatkovalmistelun yhteydessä.

Soveltamisalan laajentamisessa voi olla tarkoituksenmukaista pidättäytyä vain julkista hallintotehtävää hoitavissa tahoissa, joihin sovelletaan myös hallintolakia. Jos kuitenkin ehdotettu soveltamisalan laajennus tehdään, tulisi harkita myös hallintolain soveltamisalan laajentamista, jotta hallintolain mukaiset hyvän hallinnon periaatteet soveltuisivat ehdotettuihin taloudellista toimintaa harjoittaviin toimijoihin. Tämä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti tunnu perustellulta hallintolain ja -asioiden systematiikan kannalta.

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?

Juristiliitto pitää valitettavana sitä, ettei työryhmän toimeksiantoon kuulunut salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu. Salassapitosäännöksiensä sisällöllinen tarkastelu tulisi tehdä pikimmiten niiden ollessa keskeinen osa julkisuuslainsäädäntöä. Tässä yhteydessä on syytä arvioida miltä osin salassapitoa koskevat säännökset ovat tarkoituksenmukaista koota julkisuuslakiin ja miltä osin ne tulisi olla osana erityislakeja. Lisäksi henkilötietojen suojaan tulisi kiinnittää erityistä huomioita ja valmistelussa tulisi varmistaa julkisuuslain ja tietosuojasääntelyn ja julkisuuslain yhdenmukaisuus. Myös salassapitoperusteiden selkeä määrittely olisi tarpeen muun muassa tarpeellisuuden, yksiselitteisyyden, ajantasaisuuden ja yhdenmukaisuuden osalta.

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

Juristiliitto kehottaa harkitsemaan edellä mainitulla tavalla soveltamisalan laajentamista ja siten tarkastelemaan kriittisesti ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Lisäksi Juristiliitto huomauttaa, että sanamuotojen ja käsitteiden täsmentäminen olisi monin osin tarpeen (vrt. asiakirjan julkisuus vs. asiakirjan sisältämän tiedon julkisuus). Tässä yhteydessä olisi hyvä tähdentää myös sitä, mitä pidetään viranomaisen asiakirjana ja/tai missä vaiheessa esim. viestien vaihdosta tulee osa viranomaisen asiakirjaa. Esimerkiksi mietinnössä ehdotetun 6 §:n osalta asiakirjan käsite voi olla nykyisen digitaalisen kehityksen kannalta epäselvä. Nykykehitys, digitaaliset ympäristöt, sijaintien sirpaloituneisuus ja digitaalisten alustojen mahdollistama muotoriippumattomuus voivat aiheuttaa helposti tulkinnanvaraisuutta ja siten epäselvyyttä. Lisäksi esimerkiksi sähköpostiviestien asema viranomaisen asiakirjana tulisi määritellä tarkemmin erityisesti sen osalta, missä vaiheessa sähköpostiviesti muuttuu viranomaisen asiakirjaksi. Tämä on erityisen tärkeää viranomaisen sisäisessä työskentelyssä ja siten viranhaltijoiden välisen kommunikoinnin ja mielipiteenvaihdon osalta. Juristiliitto katsookin, että sisäisen työskentelyn määrittelyä olisi myös hyvä täsmentää ehdotettua tarkemmin. Täsmennystä kaipaavat myös mahdolliset viranomaisten sisäisten ohjeiden ja muiden toimintaa ohjaavien asiakirjojen asema. Nämä ja muut vastaavat täsmennykset ja selvennykset ennaltaehkäisisivät myös tulevaisuuden tulkinta- ja soveltamiseroavaisuuksia ja lisäksi lainsäädännön ennakoitavuutta.

Ehdotetussa laissa hyvänä on kuitenkin pidettävä tiedonsaantioikeuden ulottaminen asiakirjassa olevaan tietoon puhtaasti asiakirjaan kohdistuvan tiedonsaantioikeuden sijasta. Tämä mahdollistaa tiedonsaannin ja -luovuttamisen esimerkiksi tilanteissa, joissa asiakirjoista pystyttäisiin poistamaan helpostikin salassa pidettävä seikka tai tilanteissa, joissa tietoa annetaan edellä mainitusta monimuotoistuvasta digitaalisesta toimintaympäristöstä.

2 luku

Juristiliitto katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi pohtia keinoja, joilla voitaisiin turvata parempi turva mahdollisten rikos- ja muiden ilmoitusten tekijöille erityisesti tilanteissa, joissa viranhaltija joutuu virkansa velvoittamana tekemään rikos- tai muun virallisen ilmoituksen. Mahdollisuus ilmoittajan henkilöllisyyden salaamiseen on tärkeää, ja perusteet tulisi olla selkeät ja yksiselitteiset. Vaikka salassapitosäännösten uudistaminen ei kuulunutkaan työryhmän tehtäviin, on tähän syytä kiinnittää huomiota. Tämä on olennaista erityisesti tilanteissa, joissa ilmoituksen tekemisen tai esimerkiksi rikosasioihin liittyvän, oikeudenkäynnissä tapahtuneen todistamisen vuoksi on aihetta pelätä joutuvansa ns. maalittamisen tai muiden mahdollisten kostotoimenpiteiden uhriksi.

3 luku

-

4 luku

Juristiliitto ehdottaa, että ehdotetun lain 16 §:n 2 momenttiin lisättäisiin velvoite tehdä tietojen antamisesta kirjallinen päätös sen sijaan, että varsinainen hallintopäätös laadittaisiin niissä tilanteissa, joissa tiedon pyytäjä ilmaisisi sen haluamista. Lisäksi tiedon pyytäjälle säädettäisiin mahdollisuudesta tehdä päätöksestä oikaisuvaatimus viranomaiselle. Tiedonantajan tekemä, suoraan oikaisuvaatimuskelpoinen päätös on nykyistä selkeämpi ja suoraviivaisempi toimintamalli. Oikaisuvaatimukseen voisi myös tämän jälkeen hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Menettely on myös useissa muissa laeissa tunnistettu menettelytapa ja onkin turha ottaa nykyisin voimassa olevaa julkisuuslain menettelyä mukaan uudistettuun julkisuuslakiin.

Lain 16 §:n 5 momenttiin on mietinnössä ehdotettu lisäksi säännöstä viranomaisen mahdollisuudesta kieltäytyä tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi ilmeisen kohtuuttomia toimia lain tarkoitus huomioon ottaen. Juristiliitto katsoo, että tätä kohtaa olisi hyvä täsmentää siltä osin, mitä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomina toimina. Soveltamistilanteet jäisivät muutoin helposti tulkinnanvaraisiksi ja voisivat johtaa siihen, että kohtuuttomuutta arvioitaisiin eri tilanteissa ja instansseissa erilaisilla kriteereillä. On kuitenkin tärkeää, että tämä poikkeamismahdollisuus laissa on. Samalla säädöksen perusteluissa olisi hyvä täsmentää, että kohtuuttomia voisivat olla myös ns. kiusaamis- ja häirintätarkoituksessa tehdyt tietopyynnot.

Puolestaan ehdotetun lain 18 § 1 momentissa säädetään tietopyyntöjä koskevista määräajoista. Ehdotetussa kohdassa säädetään, että tieto on annettava viimeistään 14 vuorokauden kuluessa yksilöidyn tietopyynnön saannista. Juristiliitto ehdottaa, että jatkoselvityksessä otettaisiin kantaa siihen, lasketaanko määräaika alkuperäisestä pyynnöstä vai uudesta pyynnöstä, kun alkuperäistä pyyntöä on täydennetty viranomaisen kehotuksesta tai sen avustuksella. Käytännössä pyynnot ovat harvoin tarpeeksi yksilöityjä ja valitettavan harvoin sisältävät tarvittavat tiedot esimerkiksi tietosuoja-asetuksen soveltamisen kannalta. Tällöin täydentämiselle tarvitaan aikaa ja tiedon antamiselle täydentämisen jälkeen jää hyvin vähän aikaa, mikäli määräaika lasketaan ensimmäisen tietopyynnön saannista. Samassa yhteydessä voisi myös harkita selvyiden vuoksi siitä, mitä asiakirjapyynnölle tapahtuu tilanteessa, jossa sitä ei em. täydennyspyynnön mukaisesti täydennetäkään.

5 luku

-

6 luku

Juristiliitto esittää harkittavaksi jatkovalmistelussa useita huomioita ehdotetun lain 28 §:n 1 momenttiin.

Listauksen 3 kohtaa Juristiliitto ehdottaa muutettavan siten, että poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saaduissa ja laadituissa asiakirjoissa olevat tiedot sekä haastehakemuksessa, haasteessa ja siihen annetussa vastauksessa olevat tiedot rikosasiassa, kunnes asia on ratkaistu ensiasteen tuomioistuimessa taikka kun asiassa on päätetty jättää syyte

nostamatta syyttäjän päätöksellä tai kun asia on jätetty sikseen. Tämä on merkittävä muutos nyt voimassa olevaan sääntelyyn, jossa aineisto tulee julkiseksi asian oltua esillä tuomioistuimessa ja siinä ollutta tietoa on tämän jälkeen käsitelty muutoin julkisuudessa. Pahimmillaan tietojen käsittely julkisuudessa oikeudenkäynnin ulkopuolella voi muokata esimerkiksi todistajien muisti- ja mielikuvia.

Puolestaan säännöksen listauksen 29 kohtaan Juristiliitto ehdottaa lisäystä siitä, että kokonaispalkkaus olisi kuitenkin julkinen, vaikka palkkauksen perusteena olevat sanalliset arvioinnit suojattaisiinkin. Koska lähtökohtaisena periaatteena on julkishallinnon palkkojen läpinäkyvyys, kokonaispalkkauksen julkisuus olisi perusteltua.

Säännöksen listauksen 35 kohtaan puolestaan tulisi lisätä virke: ”Vapaa-ajan harrastustoiminta ei ole kuitenkaan salassa pidettävää, jos se kuuluu perustellusti osana rikolliseen toimintaan.” Tällaisessa tilanteessa poliisilla olisi lakiin perustuva oikeus antaa mm. harrastustoimintaan verhottuun järjestäytyneeseen rikollistoimintaan liittyvät tiedot. Jo nyt vastaavan kaltaisen tiedon salaamista on käsitelty tiedotusvälineiden tekemän valituksen johdosta hallinto-oikeudessa. Näiden pohjalta tehdyissä päätöksissä on katsottu, ettei lainkohdalla ole ollut tarkoitus suojata rikollisuuteen liittyvää toimintatietoa. Edellä mainitulla lisäyksellä tämä periaate tuotaisiin implisiittisesti osaksi lainsäädäntöä.

Juristiliitto myös huomauttaa, että ehdotetun 28 §:n terminologia on monilta osin vanhentunutta ja tulkinnanvaraista. Onkin tärkeää, että terminologiaa päivitetään ja korjataan vuosien saatossa arjen käytännön toiminnassa ja oikeuskäytännössä havaittujen seikkojen osalta. Lisäksi harkita tulee edellä mainitulla tavalla sitä, miltä osin salassapitoa koskevat säännökset ovat tarkoituksenmukaista koota yhteen julkisuuslakiin, ja miltä osalta se on kannattavinta pitää jatkossakin erityislainsäädännössä. On tärkeää, että tulkinnanvaraisuuksia ja päällekkäisyyksiä puretaan ja vältetään mahdollisuuksien mukaan, jotta tulevaisuudessa tietoja ei uskalleta antaa vain siitä syystä, ettei ole varmuutta siitä, mitä tietoja voidaan antaa ja mitkä ovat salassa pidettävää.

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Tuomainen Jenni
Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry