

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?

-

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 turvallisuuskäyttökohtien 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?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö VN/27452/2020

Lausunto julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä.

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä. Markkinaoikeus esittää lausuntonaan seuraavan.

Henkilötietoja sisältävien asiakirjojen julkaiseminen tietoverkossa

Mietinnössä ehdotetaan, että julkisuuslain 3 §:n 4 momentin mukaan viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville säädetään erikseen.

Säännöksestä ja perusteluista (s. 100) saa kuvan, että henkilötietoja ei saisi julkaista yleisessä tietoverkossa, ellei siitä ole säädetty nimenomaisesti ja erikseen. Perusteluja voi lukea myös niin, että julkisuuslain 5 luku, erityisesti 22 §, sisältäisi eräitä oikeusperusteita tällaiselle julkaisemiselle (s. 100 ja 187).

Viranomaisten ja erityisesti tuomioistuinten on erittäin tärkeää voida julkaista henkilötietoja yleisessä tietoverkossa esimerkiksi julkaisemalla harkitusti nimiä tai pseudonymisoituja tietoja sisältäviä päätöksiä tai muita asiakirjoja. Nykyisin asiakirjoissa suorat tunnistetiedot usein korvataan pseudonyymeillä tai joitakin yksilöintitietoja voidaan muuttaa vähemmän tunnistettaviksi. Julkisten henkilötietojen tapauksessa todelliset henkilöt ovat ko. viranomaiselta helposti selvitettävissä. Näin ollen kyse on mahdollisesta pseudonymisoinnista huolimatta määritelmällisesti edelleen henkilötiedoista ja niiden julkaisusta.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta olisi kestävämpää, että minkä tahansa henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa tarvitsisi tuekseen jonkin erityislain. Harkinta pitäisi olla myös selkeämpää kuin mitä ehdotetun julkisuuslain 22 §:stä ja erityisesti sen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi. Viranomaisilla pitäisi olla myös oikeus julkaista halutessaan suurin piirtein kaikki päätöksensä tietoverkossa (vrt. s. 187). Olisi perusteltua, että oikeus ja tarvittaessa ohjaavat periaatteet henkilötietojen julkaisemiseen tietoverkossa sisältyisivät julkisuuslakiin. Tämä olisi toteutettavissa poistamalla lähinnä sekaannusta aiheuttava 3 §:n 4 momentti ja täsmentämällä julkisuuslain 5 lukuun sisältyvää 22 §:ää.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Ehdotetun lain 10 §:ssä säädettäisiin asianosaisen tiedonsaantioikeudesta. Pykälä vastaa pitkälti voimassa olevan lain 11 §:ää. Mietinnön perusteella avoimeksi jää lokitietojen käsittely julkisuuslain näkökulmasta. Esimerkiksi lokitietomerkintöjen ja tuomioistuinten neuvottelusalaisuuden väliseen suhteeseen tulisi jatkokäsittelyssä kiinnittää huomiota.

Asiakirjapyyntöjen soveltaminen ennakkotilauksiin

Tuomioistuimen päätös ja tuomio tulisi ehdotuksen 12 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan julkiseksi, kun ratkaisu on annettu tai kun se on asianosaisen saatavissa. Säännös vastaisi voimassa olevassa laissa säädettyä. Lisäksi pykälän 3 momentissa edellytetään, että viranomaisen tiedottaa ratkaisustaan ennakkoon asianosaiselle sellaisissa asioissa, joilla todennäköisesti on julkista mielenkiintoa. Tavanomaista on, että tuomioistuinten tulevista ratkaisuksista tehdään tuomioistuimille ns. ennakkotilauksia ennen ratkaisun antamista. Ehdotuksen 15 ja 16 §:n säännösten soveltaminen jää kuitenkin avoimeksi tällaisten ennakkotilauksien käsittelyn yhteydessä, joissa tuomioistuimen ratkaisuasikirjaa ei ole vielä olemassa (tulisiko käsittelyperustetta tiedustella ennakkotilauksen yhteydessä vai vasta ratkaisuasikirjan valmistuttua). Lisäksi ehdotuksen ilmaisu asianosaisen saatavissa jättää tulkinnanvaraiseksi sen, tarkoitetaanko tällä ajallista saatavilla oloa ennen yleisöä vai ainoastaan tosiasiallista saatavilla oloa.

Menettelysäännöt tiedonantamiseksi asiakirjasta

Ehdotetun lain 15 §:ssä säädettäisiin menettelysäännöksistä tietojen pyytämiseksi julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Muutokset voimassa olevaan lakiin nähden ovat lähtökohtaisesti perusteltuja. Sääntely poikkeaa voimassa olevan lain 16 §:n 3 momentista ensinnäkin siten, että erilaisia henkilötietoja sisältävien asiakirjojen antamistapoja ei aseteta eri asemaan. On tarkoituksenmukaista, että sääntelyä laajennetaan ja selkeytetään siten, että erilaisia tietojen antamistapoja ei erotella. Ehdotettu ratkaisu, jossa viranomaisen tulisi vain erikseen säännellyissä tilanteissa kysyä lisätietoja henkilötietojen käyttötarkoituksesta ja muista tarpeellisista tiedoista on niin ikään perusteltu. Lain jatkovalmistelussa tulisi hallinnollisen taakan keventämiseksi kiinnittää huomiota siihen, että kynnystä lisätietojen pyytämiseksi tietopyynnön esittäjältä ei aseteta liian matalalle. Tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi olisi perusteltua, että sääntelyssä tai sen esitöissä olisi selkeitä esimerkkejä tilanteista, joissa lisätietojen pyytäminen voi olla tarpeen. Tällä olisi merkitystä myös yhdenmukaisten soveltamiskäytäntöjen omaksumisen näkökulmasta eri viranomaisten välillä.

Tietojen yleisöjulkisuuden alkaminen toimitettaessa tietoja viranomaiselta toiselle

Sekä nykyisessä että ehdotetussa sääntelyssä yleisön tiedonsaantioikeuden alkamisajankohta vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta siinä tapauksessa, että sama asiakirja on useamman viranomaisen hallussa, esimerkiksi silloin, kun asian käsittely on osin tai kokonaan siirtynyt viranomaiselta tuomioistuimeen.

Kun viranomaisen toimittamat asiakirjat siirtyvät toiselle viranomaiselle, sekä ensimmäisen viranomaisen laatimat asiakirjat (12 §) että ensimmäiselle viranomaiselle toimitetut yksityiset asiakirjat (13 §) tulevat toisessa viranomaisessa heti 13 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden piiriin.

Sääntely johtaa siihen, että tiedonsaantioikeus jälkimmäisessä viranomaisessa voi alkaa ennen kuin se on ensimmäisessä alkanut. Tämä ohjanee yleisöä pyytämään tietoja jälkimmäiseltä eikä alkuperäiseltä viranomaiselta. Tämä voi johtaa epätarkoituksenmukaiseen työmäärään tietopyyntöjen käsittelyssä jälkimmäisessä viranomaisessa. Ainakin jos jälkimmäinen viranomainen on tuomioistuimien, tietopyynnön siirtäminen alkuperäiselle viranomaiselle ei myöskään käytännössä tulle kysymykseen. Harkittavissa voisi olla esimerkiksi se, pitäisikö tiedonsaantioikeus viranomaisessa alkaa aina viimeistään silloin, kun kyseinen asiakirja on toimitettu jollekin toiselle viranomaiselle tai olisiko sääntelyä muutoin yksinkertaistettavissa.

Nykyisessä ja ehdotetussa julkisuuslaissa tiedonsaannin alkamisesta julkisissa hankinnoissa on myös säädetty nimenomaisesti useissa säännöksissä (ainakin 12 §:n 1 momentin 2, 3 ja 9 kohdat sekä 13 §:n 2 momentti). Tiedonsaannin alkaminen on useissa tapauksissa kytketty hankintasopimuksen tekemiseen. Edellä todettu erilainen sääntely tiedonsaantioikeuden alkamisesta tarkoittaa näissäkin asioissa sitä, että tiedonsaantioikeus alkaa lähtökohtaisesti markkinaoikeudessa heti asiakirjat vastaanotettaessa, kun taas hankintaviranomaisessa tiedonsaantioikeus alkaa vasta hankintasopimuksen tekemisestä. Tästä poikkeus ovat 13 §:n 2 momentissa säädettyllä tavalla tietyt tarjousasiakirjat, joista tiedonsaantioikeus alkaa vasta hankintasopimuksen tekemisestä. Sääntely ei ole kuitenkaan tällaisessa useiden viranomaistahojen tapauksessa kovin onnistunut, koska markkinaoikeudella ei voi olla kattavasti tietoa eikä edellytyksiä selvittää sitä, milloin hankintasopimus mahdollisesti tehdään ja onko yleisöjulkisuus siten alkanut.

Ehdotuksen jatkokäsittelyn yhteydessä tulisi harkita sitä, onko olemassa todellista tarvetta rajoittaa hankinta-asiakirjojen tiedonsaannin alkamista siten kuin nykyisessä ja ehdotetussa sääntelyssä tehdään. Asianosaisilla on asianosaisasemansa perusteella joka tapauksessa oikeus saada muut kuin salassapidettävät tiedot. Tietojen luovuttamisella muille ei liene juuri haittavaikutuksia. Tiedon antamatta jättäminen voisi ehkä yleisemminkin perustua ennemmin mahdollisiin salassapitoperusteisiin kuin yleisöjulkisuuden alkuajankohdan sääntelyyn. Vähintäänkin voisi harkita sitä, tulisiko yleisöjulkisuuden alkuajankohtaa aikaistaa hankintasopimuksen tekemisestä esimerkiksi hankintaa koskevan päätöksen tekemiseen.

Lausunnon on valmistellut kansliapäällikkö Karri Tolttila sekä markkinaoikeustuomarit Pekka Savola ja Mika Kuuppo

Markkinaoikeuden ylituomari Jussi Karttunen

Hanhela Elina
Markkinaoikeus