

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)?

Tulli katsoo, että työryhmän mietinnössä esitetty julkisuuslain ajantasaistaminen on lähtökohtaisesti kannatettava, lisää julkishallinnon avoimuutta ja vastaa paremmin nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin. Eryityisesti työryhmän tavoitteena ollut henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen selkeyttäneen osaltaan lain soveltamista.

Tulli katsoo, että esitetylle säätämisyjärjestykselle ei ole estettä.

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 turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet ovat osin tulkinnanvaraisia, mikä korostaa tarvetta salassapitoperusteiden tarkastelemiselle julkisuuslain ajantasaistamisen yhteydessä, ei vasta myöhemmin. Tarkastelua vaatisivat esimerkiksi liikesalaisuuksien suojaan sekä turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvät perusteet.

Mietinnössä ei ole tarkasteltu sitä, muodostaisiko erittäin suurta tietoaineistoa koskeva pyyntö tarpeen esimerkiksi yksittäistä tietoa tai asiakirjaa koskevasta käsittelystä poikkeavalle menettelylle, mikäli suuren aineiston luovuttaminen voisi aiheuttaa korkeamman turvallisuusriskin.

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

3 §

Säännös suhteesta muuhun lainsäädäntöön selkeyttää julkisuuslain asemaa tulkintatilanteissa, ja on kannatettava.

6 §

Kuten Tullin on aiemmassa julkisuuslakiin liittyen antamassaan lausunnossa todennut, voimassa olevan julkisuuslain yksi kiireisimmistä muutostarpeista koskee viranomaisen asiakirjan käsitteen selkeyttämistä ja saattamista ajan tasalle. Käsitteellä ja sen määrittelyllä on keskeinen merkitys julkisuusperiaatteen ulottuvuuden osoittamisessa. Tältä osin on myönteistä, että sekä asiakirjan että viranomaisen asiakirjan käsitettä pyritään mietinnön mukaisella sääntelyllä selkeyttämään ja ajantasaistamaan muun muassa huomioimalla yleistynyt digitaalisesti tapahtuva tiedon käsittely ja asiakirjojen siirtyminen sähköiseen muotoon.

Sisäisen työskentelyn asiakirjan käsitettä on nykyisellään pidetty tulkinnanvaraisena etenkin siltä osin, milloin viranomaisten yhteydenpidossa, kuten esimerkiksi sähköpostikeskusteluissa, on kyse viranomaisen asiakirjasta. Tiedonhallintalain säätämisen ja oikeustilan osittaisen muuttumisen johdosta on perusteltua, että kohdassa viitattaisiin jatkossa tiedonhallintalain mukaisiin perusteisiin tiedon säilytystarpeiden arvioinnista.

Tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdan mukaiset perusteet ovat arkistolainsäädäntöön nähden tarkkarajaisempia ja ohjaisivat viranomaisia nykyistä paremmin sen arvioinnissa, mitkä sisäisen työskentelyn asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja. Sisäisen työskentelyn asiakirjaa ei ehdotetun säännöksen mukaan katsottaisi viranomaisen asiakirjoiksi, jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät ole merkityksellisiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lisäksi määritelty nykyistä paremmin ja oikeuskäytäntöä vastaavasti) julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävän sisäisen työskentelyn asiakirjan käsitettä siltä osin, kun kyse on viranomaisten yhteydenpidosta. Perustelujen yhteenvedon mukaan julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät asiakirjat, jotka sisältävät rutiininomaista ja epävirallista mielipiteenvaihtoa, kokemustenvaihtoa tai muuta vastaavaa asiaan liittyvää keskustelua.

Pykälässä käytetty ilmaisu ”tallennusjälki” saattaa aiheuttaa tulkintavaikeuksia, ja sen täsmentämistä voisi olla aiheellista harkita.

2 luku

10 §

Tulli kannattaa mietinnön mukaisen 10 §:n 8 kohdan linjausta siitä, että ilmoituksen tekijän henkilöllisyys olisi myös salassa pidettävä jo aiemmin salassa pidettävien ilmoituksen tekijän osoite-, puhelin- ja muiden vastaavien yhteystietojen lisäksi.

3 luku

-

4 luku

15 §

Tulli katsoo, että mietinnössä ei ole tältä osin riittävällä tavalla huomioitu rikosasioiden tietosuojalainsäädäntöä. Tämä koskee esimerkiksi tilannetta, jossa rekisteröidylle aiheutuvien erityisten riskien arviointi eroaa tietosuoja-asetuksen alaisten henkilötietojen käsittelystä (vrt. 15 §:n 1 momentin 1 kohta). Rikosasioiden tietosuojalaki olisi hyvä huomioida esitettyä laajemmin myös

muualla esityksessä, erityisesti henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamista koskevassa luvussa.

Tietosuojan näkökulmasta on olennaista, että jatkossa luovutusrajoitus koskisi viranomaisen henkilörekisteristä annettavien henkilötietojen sijaan laajempaa joukkoa henkilötietoja.

Nykytilaan nähden ehdotettu luovutusrajoitus kuitenkin voi rajoittaa viranomaisten mahdollisuutta arvioida, onko tiedon pyytäjällä laillista perustetta henkilötietojen käsittelylle, sillä rajoitus tulisi sovellettavaksi ainoastaan säännöksessä kuvattujen edellytysten täytyessä. (Vrt. luovutusrajoitus koskee voimassa olevan sääntelyn mukaisesti henkilötietojen luovuttamista rekisteristä tietyillä antotavoilla.)

Käytännössä luovutusrajoituksen käyttöala myös laajenisi siten, että luovutusrajoituksen piiriin tulisivat kaikki muut kuin salassa pidettävät henkilötiedot riippumatta henkilötietojen antotavasta. Ennen tiedon antaminen viranomaisen henkilörekisteristä on ollut aina mahdollista suullisesti tai viranomaisen luona nähtäväksi.

Sellaiset tilanteet, joissa tietopyynnöstä olisi hyvin selkeästi nähtävissä, että tietojen luovuttaminen voisi johtaa säännöksen tarkoittamalla tavalla tietosuojasääntelyn vastaiseen tietojen käsittelyyn tulevat oletettavasti olemaan harvinaisia.

Ratkaisumalli saattaa kuitenkin johtaa haastaviin tulkintatilanteisiin. Jo voimassa olevan julkisuuslain aikana on ollut epäselvyyttä siitä, milloin tietopyynnön tekijän olisi esitettävä selvitys henkilötietojen käyttötarkoituksesta. Nyt ehdotetun säännöksen mukaan selvitystä tietojen käyttötarkoituksesta voitaisiin pyytää ainoastaan silloin, jos henkilötietojen käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta tai pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Säännösehdotuksella ei siis vaikuttaisi olevan valitsevaa oikeustilaa selkeyttävää vaikutusta, vaan se voisi monitulkintaisuudessaan edelleen johtaa vaihteleviin tulkintakäytäntöihin viranomaisissa.

Yksityishenkilöiden henkilötietojen väärinkäyttämiseen liittyvät riskit ovat kasvaneet voimassa olevan lain säätämisen jälkeen, eikä mahdollinen kotitalouspoikkeaman soveltaminen todennäköisesti tule näitä vähentämään.

Ehdotetulla sääntelyllä tietopyyntöjen käsittelyyn liittyviä menettelysäännöksiä selkeytettäisiin ja sanamuotoja täsmennettäisiin. Tiedon antamista koskevat määräajat säilyisivät kuitenkin nykyistä vastaavina. Mietinnössä ei ole arvioitu tarvetta määräajan pidentämiselle edes hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, vaan 30 vuorokauden määräaika säilyisi ehdotetussa sääntelyssä ehdottomana takarajana tiedon antamiselle. Sääntelyssä tulisi huomioida paremmin tietopyynnöt, jotka kohdistuvat merkittävän laajoihin aineistoihin (esimerkiksi erittäin laajat esitutkintapöytäkirjat

liitteineen) ja jotka sisältävät osin julkista ja osin salassa pidettävää tietoa. Esitutkintapöytäkirjat sisältävät usein salassa pidettävää tietoa, vaikka ovatkin pääosin julkisia.

16 §

Esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä, jonka nojalla viranomainen voisi kieltäytyä tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi lain tarkoitus huomioiden ilmeisen kohtuuttomia toimia (ehdotetun lain 16 §:n 5 momentti). Uusi säännös olisi kannatettava ja edistäisi jatkossa viranomaisten työskentelyä tilanteissa, joissa tietopyynnön toteuttaminen on käytännössä mahdotonta tai tietopyyntöjä tehdään kiusantekotarkoituksessa. Käytännössä on ilmennyt esimerkiksi tilanteita, joissa saman sisältöinen (vaikeaselkoinen) tietopyyntö toimitetaan toistuvasti viranomaiselle tai laajalla jakelulle useille viranomaisille, joita velvoittavat jokaisen tietopyynnön kohdalla tietopyyntöön vastaamista koskevat määräajat.

Säännös selkeyttäisi viranomaisten toimintatapaa tilanteissa, joissa tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi viranomaiselta kohtuuttomia toimia. Oikeusturvanäkökohdat on kuitenkin huomioitu uudessa säännöksessä asianmukaisesti, kun tällä perusteella kieltäydyttäessä päätös olisi tehtävä suoraan valituskelpoisen päätöksen muodossa. Tämä saattaa jossain määrin lisätä käsittelyyn liittyvää työmäärää viranomaisessa, mutta on tarpeen tiedon pyytäjän oikeusturvan toteutumiseksi. Kynnys tämän kohdan soveltamiseen pysynee korkealla, mutta ääritapausten vuoksi olisi tärkeää, että tämä näkökohta tulisi laissa huomioiduksi.

Tulkintakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi olisi toivottavaa, että hallituksen esitys sisältäisi mahdollisuuksien mukaan kriteerejä, joiden nojalla kohtuuttomuutta määriteltäisiin.

18 §

Tulli pitää kannatettavana ehdotuksen 18 §:n säännöstä, joka velvoittaa tiedon pyytäjän saattamaan tiedon antamisesta kieltäytymisen viranomaisen ratkaistavaksi 14 vuorokauden kuluessa kieltäytymisestä. Nykyisen lain puitteissa toimittaessa asian käsittely saattaa jäädä epäselvään tilaan joksikin aikaa, jos tiedon pyytäjä ei reagoi kielteiseen päätökseen kovin nopeasti.

5 luku

-

6 luku

Työryhmän tehtäviin ei ole kuulunut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaisten salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu, vaan se jää toteutettavaksi myöhemmin.

Julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi ja yhdenvertaisuuden toteutumiseksi on edelleen tärkeää, että julkisuuslain 24 §:n mukaisia salassapitoperusteita ja niiden sanamuotoja selkeytetään ja päivitetään mahdollisimman nopealla aikataululla vastaamaan nykypäivän tarpeita. Monet julkisuuslain soveltamiseen liittyvät ongelmat koskevat nimenomaan salassapitoperusteita.

Tulli kannattaa ehdotetun lain 30 § mahdollistaisi voimassa olevasta laista poiketen myös asiarekisteriin sisältyvien tunnistetietojen luovuttamatta jättämisen tietyissä tilanteissa. Tulisi kuitenkin huomioida, että pelkkä tunnistetietojen poistaminen ei välttämättä estä henkilön tunnistamista, mikäli henkilö voidaan tunnistaa muista asiakirjaan jäävistä tiedoista.

7 luku

33 §

Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä ehdotetaan joustavoitettavaksi siten, että viranomainen voisi luovuttaa salassa pidettävän tiedon yksittäistapauksessa toiselle viranomaiselle tai yleisölle erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi, jos säännöksessä tarkoitettut edellytykset täyttyvät. Tullin toiminnan kannalta ehdotusta voidaan pitää kannatettavana, koska uudella sääntelyllä helpotettaisiin tiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle yksittäistapauksessa erittäin painavasta syyn vallitessa.

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Mietinnössä ei ole tarkasteltu julkisuuslakia suhteessa tiedon kasautumisvaikutukseen. Viranomaisella tulisi olla mahdollisuus salassapitoon myös silloin, kun yksittäinen tietomassaan

kuuluva tieto on sinällään julkinen, mutta kokonaisuutena tarkastellessa koko tietomassan luovuttaminen voisi aiheuttaa turvallisuusuhan.

Mietinnässä on tarkasteltu henkilön kotiosoitteen julkisuutta, ja viitattu siihen tietyin osin julkisena kotiosoitteena. Tiedollisen itsemääräämisoikeuden ja tietyissä tilanteissa turvallisuusnäkökohtien vuoksi olisi hyvä yksityiskohtaisemmin tarkastella sitä, millä edellytyksin viranomaisen voisi pidättäytyä kotiosoitteen luovuttamisesta tai henkilö salassapitoa edellyttää.

Ala-Hannula Laura
Tulli.fi