



Oikeusministeriö
Kirjaamo
kirjaamo.om@gov.fi.

Lausuntopyyntö 12.12.2023 (VN /27452/2020)

HAK; Häätäkeskuslaitoksen lausunto työryhmän mietinnöstä julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleistä

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki, jolla pyritään saavuttamaan nykyistä selkeämpi ja toimivampi viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevä yleislaki, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin.

Ehdotuksella laajennettaisiin julkisuuslain soveltamisalaa julkisen hallintotehtävän hoitamisessa. Samalla selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin julkisuuslain sääntelyä, erityisesti tietopyyntöjen käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä ja täsmennettäisiin tiedonsaantioikeuden kohdetta määrittävää viranomaisen asiakirjan määritelmää. Mietinnössä ehdotetaan myös menettelysäännöksiä, joilla varmistettaisiin henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Samalla uudistettaisiin voimassa olevaan lakiin sisältyviä salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä.

Hätäkeskuslaitos kannattaa julkisuuslain selkeyttämistä ja ajantasaistamista. Viimeisten vuosien aikana erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö on uudistunut siinä määrin, että julkisuuslain sisällön tarkastelu on ajankohtaista.

Tietojen julkisuuden periaatteista

Julkisuuden ja henkilötiedon suojan yhteensovittaminen

Julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen on julkisuuslaissa toteutettu lähtökohtaisesti salassapitosäännösten avulla. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentti sisältää useita yksityiselämän ja henkilötietojen suojaamiseksi säädettyjä salassapitoperusteita. Lisäksi julkisten henkilötietojen luovuttaminen on pyritty sovittamaan yhteen tietosuojasääntelyn kanssa julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa.

Mietinnössä julkisuus on asetettu ensisijaiseen asemaan suhteessa henkilötietojen suojaan. Tämä näkyy erityisesti henkilötietojen turvaamisen menettelytavoissa. Henkilötietojen suoja on paikoin tiedon pyytäjän ilmoituksen varassa ja viranomaisille asetettu selvitysvelvollisuus joudutaan käytännössä tekemään puutteellisin tiedoin. Lisäksi selvitysvelvollisuus lisäisi



henkilötietojen käsittelyä viranomaisessa ja vaatisi runsaasti uusia hallinnollisia toimenpiteitä. Mietinnön ehdotuksia ei tältä osin voi pitää henkilötietojen suojan kannalta täysin onnistuneena.

Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen edellytykset

Voimassa olevan lain 29 §:n mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos asiasta on nimenomaisesti säädetty, suostumuksen perusteella tai jos se on tarpeen laissa säädetyn asian käsittelyssä tai yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Mietinnön mukaan julkisuuslaki ei mahdollista salassa pidettävän tiedon luovuttamista viranomaisen asiakirjoista sellaisissa yksittäistapauksissa, missä salassa pidettävän tiedon luovuttaminen poikkeuksellisesti olisi välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi, mikäli tiedon luovutuksesta ei ole säädetty erikseen. Julkisuuslain osalta mietinnön mukaan olisi tunnistettu tarve joustavoittaa salassapitoa tietyissä yksittäistapauksissa.

Mietinnössä ei huomioida tiedon ja tiedon saajan erilaisuuksia. Asiassa on huomioitava tiedon sisältö (henkilötieto, muu tieto) ja tiedon saaja (asianosainen, yleisö, viranomainen). Jaolla on merkitystä joustavuuden hyötyjen ja haittojen vertailussa.

Viranomaisten välistä tietojen vaihtoa tulisi sallia nykyistä laajemmin erittäin tärkeän yleisen edun niin vaatiessa. Esimerkiksi hätäkeskustoiminnassa tämä tietojen vaihto on sallittu vain hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten kesken ja sekin selkein rajoituksin. Nykyisten uhkakuvien mukaisissa tilanteissa tiedon tarve on kuitenkin tätä laajempi eikä tiedon kohdetta voida ennalta määritellä. Tästä tulisikin säännellä julkisuuslain yleisessä osassa. Sääntelyn tulisi kohdistua muihin kuin henkilötietoihin, joiden suojaa ei ole syytä heikentää.

Mietinnössä ehdotetaan tiedon luovuttamisen joustavoittamista myös tiedon luovuttamisessa viranomaistahon ulkopuolelle. Edellytyksenä olisi poikkeuksellinen välttämättömyys erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

Miten määritellään erittäin tärkeä yleinen etu ja mikä taho arvio asian olevan tällainen? Milloin tieto on välttämätön asian vuoksi? Milloin välttämättömyys ohittaa henkilösuojan tarpeen? Ehdotuksen käytännön toteutus olisi vaikeaa ja johtaisi usein oikeudellisiin prosesseihin.

Mietinnössä esitetään, että yleislakiin lisättäisiin asianosaista koskeva ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisen mahdollistava säännös. Tällä voitaisiin kattaa ilmoittajan suojeluun liittyviä tilanteita laajemmin ja yksiselitteisemmin kuin nykyisten asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskevien säännösten tulkinnalla.



Tämä ehdotus on kannatettava, se selkeyttäisi nykyistä oikeustilaa. Hätilmoituksen tekemiseen liittyvät pelot vähenisivät, mikäli lainsäädännössä olisi kirjattuna suojeluefekti. Tällä olisi selkeä ja myönteinen vaikutus hätilmoituksen tekemiseen liittyviin asenteisiin. Ehdotus julkisuuden joustavuudesta vaikuttaisi kuitenkin suojelun uskottavuuteen, koska hätilmoituksen tekijä ei hätilmoitusta tehdessään tietäisi varmuudella, suojataanko hänen henkilötietojaan vai ei.

Julkisuuden lisäämistä tulee arvioida mietintöä laajemmin yhteiskunnallisen toiminnan ja turvallisuuden näkökulmasta. Mikäli hätilmoituksen tekijä paljastettaisiin erittäin tärkeän yleisen edun nimissä, johtaisi tämä päinvastaiseen tilanteeseen eli vaarantaisi erittäin tärkeän yleisen edun. Tapausta julkisuudessa käsiteltäessä muodostuisi kuva, että hätilmoituksen tekijää ei suojella vaan ilmoittajan henkilöllisyys voidaan paljastaa jopa medialle. Tämä johtaisi pelkoon tehdä hätilmoituksia, jolloin yleinen avunsaanti viranomaiselta heikkenisi merkittävästi. Tästä seuraisi yhteiskunnallisen turvallisuuden tunteen heikkeneminen.

Yleisen tietosuojasetuksen kansallinen liikkumavara

Perustuslakivaliokunta on henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön kannalta pitänyt lähtökohtaisesti riittävänä, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Yleisen tietosuojasetuksen 6 artikla tuo esiin ne keskeiset periaatteet, joita on noudatettava henkilötietojen käsittelyssä. Näistä periaatteista ei voida poiketa kansallisen liikkumavaran puitteissa. Mietinnössä tehdyt ehdotukset voivat osoittautua yksityiskohdiltaan ongelmallisiksi näiden periaatteiden näkökulmasta.

Pykäläkohtaiset kommentit

10 §

Esityksen 10 §:ssä pykälän 2 momentissa ehdotetaan säännöksiä, joiden perusteella asianosaiselta voidaan evätä tiedonsaanti erityisesti niissä tilanteissa, kun tarve asiakirjan salassa pitämisestä on suurempi kuin asianosaisen intressi saada pyydetty tieto asiakirjasta.

Hätäkeskustoiminnan näkökulmasta keskeisiä ovat kohdat 1 ja 8. Kohta 1 käsittelee erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua. Kohta 8 käsittelee ilmoituksen tekijän tässä tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyihin henkilöllisyyttä sekä osoite-, puhelin- ja muita vastaavia yhteystietoja koskeviin tietoihin liittyvää perustetta



olla antamatta tietoja, jos tiedon antaminen vaarantaisi ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia.

Ehdotuksessa tiedon epääminen asianosaiselta nykyistä selkeämmin on sinänsä kannatettava uudistus. Asianosaisen suoja on hätäilmoituksissa perustunut erittäin tärkeään yksityiseen tai yleiseen etuun, joka jättää viranomaiselle varsin laajan harkintavallan.

Hätäilmoitusten kohdalla tulee kuitenkin erityisesti huomata hätäilmoituksen tekijän suoja ja yhteiskunnallinen turvallisuus, kuten 19 §:n kommentteissa tuodaan esiin.

15 §

Ehdotetun 15 §:n 1 momentin mukaan pyydetessä asiakirjaa, joka sisältää julkisia henkilötietoja, tiedon pyytäjän on viranomaisen pyynnöstä ilmoitettava henkilötietojen käyttötarkoitus ja muut sellaiset tiedot, joita viranomaisen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedonsaajalla henkilötietojen suoja koskevan lainsäädännön mukaan oikeus käsitellä tietoja. Viranomaisen voisi pyytää edellä mainittuja tietoja kuitenkin ainoastaan 1 momentin 1 kohdan mukaan, jos kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta tai 1 momentin 2 kohdan mukaan, jos pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuojasääntelyn mukaista laillista perustetta.

Ehdotettu menettely perustuu tiedon pyytäjän ilmoitukseen ja luottamukseen sen todenperäisyydestä. Ilmoituksen todellista luonnetta viranomaisen ei pystyisi itsenäisesti tarkastamaan. Voiko viranomaisen vaatia tarvittaessa tietojen pyytäjältä pitävät todisteet tiedon käyttötarkoituksesta? Erityisesti hätäilmoitusten kohdalla perusteltua epäilyä jouduttaisiin tulkitsemaan varsin laajasti, jos henkilötiedot tulkittaisiin julkisiksi. Siitä huolimatta jo tieto mahdollisuudesta luovuttaa hätäilmoituksen tekijän tiedot voisi johtaa hätäilmoituksen tekemisen kynnyksen nousemiseen erityisesti poliisitehtävissä.

Ehdotetussa tilanteessa viranomaiset joutuisivat tietopyyntöä käsitellessään harkitsemaan tiedon antamiseen liittyviä riskejä puutteellisin tiedoin. Pykälä hämärtäisi julkisen tiedon määritelmää ja kasvattaisi viranomaisten harkintavaltaa. Pykälän laaja käyttö saattaisikin johtaa sen tavoitteiden vastaiseen tilaan eli tiedon saanti viranomaisilta vähenisi nykyisestä.

19 §

Kyseisen pykälän sisältö on tervetullut uudistus nykytilanteeseen. Siinä huomioidaan tilanteiden moninaisuus ja tietoturva. Nämä tilanteet ovat käytännön viranomaistoiminnassa osoittautuneet ongelmallisiksi. 1 momentin



avulla voidaan järkevöittää viranomaisten toimintaa ja samalla nopeuttaa tiedon antamista tietojen pyytäjälle.

Hätäkeskuslaitos kannattaa ja pitää erittäin tärkeänä, että hätäilmoitukset huomioidaan julkisuuslaissa pykälässä erikseen mainiten. Asian huomioiminen lain yleisessä osassa korostaa hätäkeskustoiminnan yhteiskunnallista merkitystä sisäisessä turvallisuudessa kuin turvallisuuden tunteen luomisessa.

2 momentin sisältöä tulisi kuitenkin vielä harkita. Mietinnön mukaan hätäilmoitustallenteita ei voitaisi säätää kokonaisuudessaan salassa pidettäviksi. Perusteena tälle on yhteiskunnallisesti merkitykselliset tapahtumat. Näiden kohdalla voi mietinnön mukaan olla julkinen intressi saada tietoa siitä, onko hätäilmoitusta tehty, milloin se on tehty, mikä taho sen on tehnyt ja mitä tietoja viranomaisella on hätäilmoituksen perusteella ollut käytettävissään. Toisin sanoen on intressi selvittää, ovatko viranomaiset toimineet asianmukaisesti.

Hätäilmoitustallenteet eivät juurikaan vastaa em. kysymyksiin. Esimerkiksi oppilaitoksessa tapahtuvassa henkeen ja terveyteen kohdistuvasta vakavasta tapahtumasta tulee kymmeniä hätäilmoituksia. Jokainen hätäilmoituksen tekijä on henkilö ammatistaan riippumatta. Kukin näistä henkilöistä tuo esiin avun tarpeen ja kuvaava tapahtunutta omasta näkökulmastaan. Hätäilmoituksen tekijä on hätääntynyt, mahdollisesti sokissa, joten hänen kertomansa voi poiketa todellisuudesta. Näiden puheluiden kokonaisuudesta ja erityisesti omassa toiminnassaan havaitsemistaan seikoista viranomaisen kokoa alustavan tilannekuvan. Tämä tilannekuva päivittyy lisätietojen myötä. Kyse ei siis ole, eikä voikaan olla, yhdestä hätäilmoituksesta. Kyse ei ole loogisista kertomuksista tai käyttäytymisestä, jonka ilmoittaja on valmis jakamaan muiden tai median kanssa. Kyse ei ole pelkästään ilmoittajilta saadusta tiedosta vaan tätä täydentää viranomaisten oma tiedonhankinta, jonka menetelmät eivät kaikki tiedotkaan ole julkisia. Kyse on tästä kokonaisuudesta.

Hätäilmoituksen tekijän henkilötieto tai puhelutallenne ei ole tarpeen viranomaisten toiminnan seurannassa vaan sitä voidaan selvittää muilla tavoin esim. tehtävätietoja käyttäen. Henkilötietojen suoja ei siten ole tarvetta heikentää julkisuuden lisäämiseksi. Tämä koskee myös yhteiskunnallisesti merkityksellisiä tapahtumia. Huomiota on kiinnitettävä myös ehdotuksen 23 §:ään, jossa viranomaisen velvoitetaan tiedottamaan toiminnastaan erityisesti niin, että informaation perusteella voidaan luoda totuudenmukainen kokonaiskuva toiminnasta.

Hätäilmoituksen tekijää on suojattava erittäin tärkeän edun vuoksi. Mikäli hänen henkilöllisyytensä paljastettaisiin, johtaisi tämä varovaisuuteen tai jopa pelkoon tehdä hätäilmoitus. Tallenteiden julkisuutta perustellaan mietinnössä erittäin tärkeällä yleisellä edulla. Tämä julkisuus todellisuudessa olisi vastoin



erittäin tärkeää etua. Ehdotuksesta ei voi päätellä selkeästi, miltä osin hätäilmoituksessa mainitut henkilötiedot voivat olla julkisia. Tähän kysymykseen on palattava viimeistään siinä vaiheessa, kun julkisuuslain 24 §:ää uudistetaan.

Mietinnön mukaan tallennetta olisi mahdollisuus kuunnella tai katsella vain viranomaisen luona siltä osin kuin siltä ilmenee tietoja, jotka ovat julkisia. Jos tallenteella esiintyvä henkilö antaa suostumuksen muuhun tiedon antamistapaan tai jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on ilmeistä, ettei tiedon antaminen muulla tavalla johda hätäilmoitustallenteella esiintyvän henkilön yksityisyyden suojan loukkaamiseen, tieto voidaan luovuttaa muulla tavoin.

Hätäpuhelunauhoitteeseen tallentuu runsaasti tietoja, jotka joko suoraan tai muita tietolähteitä käyttäen paljastavat henkilötietojen suojaan liittyviä asioita. Viranomaisen on mahdotonta arvioida, mikä tiedoista tai sen kokonaisuus voi vaarantaa hätäilmoituksen tekijän. Lisäksi jos nauhoitteesta poistetaan tällainen aineisto, jää jäljelle vain irrallisia sanoja ja sanaryhmiä, joista kuulija ei pysty muodostamaan kokonaiskuvaa tapahtuneesta. Julkisuuslain näkökulmasta asiakirjalla ei tällöin ole kuulijalleen lain tarkoitukseen liittyvää sisältöä.

Hätäkeskuslaitoksella on mahdollisuus tarjota tallenteiden kuuntelua vain Porissa. Hätäkeskuksiin ei voida ulkopuolisia päästää, jotta toiminta ei vaarantuisi. Ehdotettu menettely olisi Hätäkeskuslaitoksen rekisterinpitöön liittyvien tietojen osalta varsin ongelmallinen.

Hätäkeskuslaitoksen ylijohdaja

Taito Vainio

Esikuntapäällikkö

Iiro Clouberg

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Hätäkeskuslaitos 16.02.2024 klo 07:59. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.



HÄTÄKESKUSLAITOS
NÖDCENTRALSVERKET

Lausunto

HAK-241994 7 (7)

00.02.04

HAK-2023-1151

Johdon tuki -yksikkö

16.2.2024

Liitteet

Jakelu

Oikeusministeriö, kirjaamo

Tiedoksi