

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)?

Vaikka nyt lausunnon kohteena oleva ehdotus sisältää lukuisia erinomaisia ja selkeyttäviä ehdotuksia voimassa olevaan lainsäädäntökehikkoon, on erityisesti viranomaisten julkisten asiakirjojen sisältämien henkilötietojen luovutukseen liittyvä sääntelykehikko yhä edelleen monitulkintainen, sirpaleinen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että ehdotettu sääntely olisi selkeää ja yksiselitteistä niin julkisuusperiaatetta vaalivalle tietopyynnön esittäjälle kuin viranomaiselle, joka käytännössä työssään pohtii tietopyyntöjen toteuttamisen edellytyksiä. Lainsäädännön tulisi antaa mahdollisimman yksiselitteiset ohjenuorat tietopyyntöihin vastaamiseen, koska tapauskohtainen harkinta toisaalta salassapidon, tietosuojan ja tietojen luovuttamistapojen osalta on verrattaen työläs tehtävä. Selkeä lainsäädäntö edistäisi parhaalla tavalla julkisuusperiaatteen toteutumista.

Tuomioistuimiin kohdistuu huomattava määrä tietopyyntöjä vuosittain. Karkeasti voidaan todeta, että lähes kaikki tuomioistuinten asiakirjat sisältävät henkilötietoja. Tietopyyntöjä saapuu esimerkiksi Helsingin hovioikeuteen noin 5500 asiakirjapyyntöä/vuosi. Tämä luku ei kata puhelimitse ja sähköpostitse saapuneita tiedusteluja esimerkiksi lainvoimaisuudesta tai vireillä olevista asioista, joita ei kirjata. Helsingin käräjäoikeudessa puolestaan kirjattiin vuonna 2023 hallinnollisten asioiden asianhallintajärjestelmään 4732 tietopyyntöä ja sen lisäksi 118 tutkimuslupa-asiaa. Lukuun ei sisälly kuudelle lainkäyttöosastolle tulleet tietopyynnöt. Helsingin käräjäoikeuden asiakaspalveluun tulleet puheluita on kirjattu vuonna 2023 noin 25 000 kappaletta. Lainkäyttöosastoille soitetut puhelut eivät sisälly lukuun. Yksi haaste sen hahmottamisessa, miten paljon tietopyyntöjä kaiken kaikkiaan tuomioistuimille tulee, seuraa siitä, että kaikkia tietopyyntöihin liittyvä seikkoja ei kirjata (eikä varmasti ole tarvekkaan kirjata) siten, että niistä olisi saatavilla tilastotietoa. Olennaista on kuitenkin havaita tietopyyntöjen merkittävä lukumäärä sekä se, että julkisuusperiaatteen toteuttamiseen käytetään jo tällä hetkellä huomattava määrä resurssia tuomioistuimissa.

Tietopyyntöjen käsittelyaikojen osalta saamamme tiedon mukaan yksi kirjallisesti tullut yhtä tietoa tai asiakirjaa koskeva tietopyyntö vie lyhyimmillään yhden virkamiehen panoksen ja noin 15 -20 minuuttia kirjauksineen, vastaamisineen ja selvittelyineen, jos asiaan ei liity suoritemaksua. Enimmillään yksi tietopyyntö vie 3 - 5 henkilöltä (tuomari, useampi kärjäsihteeri, tietosuojavastaava, arkisto, atk, laskutus, kirjaamo) käsittelyaikaa yhteensä useamman päivän, joskus jopa viikkojen työtunnit riippuen tietopyynnön toteuttamisen monimutkaisuudesta sekä laajuudesta. Yksi tutkimuslupa vie noin 3-5 työtuntia ja 3-6 virkamiestä osallistuu sen tekemiseen, koska tietoluvan myöntäminen ja käytännön aineistopoiminta edellyttää monenlaisia toimenpiteitä ja osaamista: tietojärjestelmästä tapahtuva haku, tiedon hakeminen arkistosta, pyynnön ja luovutuksen juridinen arviointi, tuki, esittely ja asian koordinointi tietosuojavastaavan osalta, päätöksenteko hallintojohtajan toimesta sekä mahdollinen laskutus talousyksikön kautta.

Koska sääntelykehikko on haastava, on myös tärkeää, että nyt ehdotetuilla ratkaisuilla pyritään saamaan myös vahva julkisuusperiaatetta tukeva kansallinen lainsäädäntö, joka tarvittaessa kestää myös kriittisen tarkastelun eurooppaoikeudellista viitekehikkoa vasten. Tätä vaatimusta osaltaan korostaa eurooppaoikeudellinen viitekehikko ja se, että sieltä tehtävät ratkaisut nauttivat etusijaa suhteessa ristiriidassa olevaan kansallisen lain säännöksiin. Jos näiden välillä on nähtävissä ristiriitaa, voi tämä osaltaan aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa tietopyyntöjen toteuttamiseen sekä rapauttaa viranomaisten yhdenmukaista toteuttamistapaa tietopyyntöjen osalta. Jos kansallista lainsäädäntöä ryhdytään haastamaan, mahdollinen muutospainne muuttaa juuri uusittua lainsäädäntöä, hankaloittaa toimintakäytäntöjen vakiintumista ja toisaalta viranomaistoiminnan ennakoitavuutta. Etenkin vahva tietosuojaoikeudellinen viitekehikko mahdollistaa myös julkisuusperiaatteen osalta kansallisten ratkaisujen haastamisen, kuten jo lakiesityksen perusteluissakin viitattua Euroopan Unionin oikeuskäytännöstä on nähtävissä. Tämän vuoksi ehdotusta tulee vielä perusteellisemmin ja painokkaammin perustella eurooppaoikeudellista tietosuojakehikkoa sekä Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä annettuja vaatimuksia vasten. Tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan erilaisia julkisuusperiaatteen ja tietosuojan yhteensovittamisen mahdollistavia ratkaisuja tulisi ottaa käyttöön vielä esitettyä laajemmin.

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?

Tällä asialla voi olla suoraa vaikutusta hallinto-oikeuksiin tuleviin valituksiin ja työmäärään. Asia on huomioitava nyt ehdotetun lain virnaomaisvaikutuksissa ja resursoitava asianmukaisesti.

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?

Lain soveltamisalaan tulee suuri määrä organisaatioita, joilla ei ole aiempaa kokemusta julkisuuslain soveltamisesta. Myös nyt ehdotettu laki sisältää osaltaan sellaista tulkinnanvaraisuutta, että tehdyistä päätöksistä tullaan todennäköisesti valittamaan. Tällä asialla voi olla suoraa vaikutusta

hallinto-oikeuksiin tuleviin valituksiin ja työmäärään. Asia on huomioitava nyt ehdotetun lain virnaomaisvaikutuksissa ja resursoitava asianmukaisesti.

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?

-

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

Turvallisuusvaikutusten osalta tunnistettiin lähinnä salassapitosäätelyä koskevia täsmentämistarpeita, jotka on kuitenkin rajattu nyt lausunnonkohteena olevan esityksen työryhmän työn ulkopuolelle. Tulevan työn pohdintaa koskien saatamme kuitenkin tiedoksenne, että sanamuotoja ja sisältöä 28 §:n osalta tulisi muokata siten, että sinne lisättäisiin ”Tilannekuva ja tilanneilmoitukset (voi osaksi mennä turvallisuuden alle, mutta ei kaikki asiat)” sekä ”Riskienhallinta ja sen kontrollit (voivat osaksi mennä turvallisuuden alle, mutta eivät kaikki)”. Tämän lisäksi esimerkiksi 28 §:n alakohtaan 7 tulisi lisätä listaan mukaan myös prosessien turvajärjestelyt (esimerkiksi talouden prosessit).

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

2 § Lain tarkoitus

Lain tarkoitukseen tulisi lisätä myös henkilötietojen suoja koskevien tavoitteiden turvaaminen julkisuusperiaatteen toteuttamisessa, jotta yhteensovittamisen pyrkimys näkyisi selkeämmin lakiehdotuksessa.

3 § Suhde muuhun lainsäädäntöön

Ehdotetun lain 3 §:n 4 momentti, jossa todetaan ”Viranomaisen asiakirjassa olevan henkilötiedon luovuttamisesta yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville säädetään erikseen.” johtaa osittaisiin ristiriitaan ehdotetun lain 22 §:n kanssa, jossa säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa tietoa. Esityksen 22 §:n perusteluissa nimenomaan todetaan, että ” Ehdotettu 22 §:n 1 momentti olisi tarkoitettu mahdollistamaan myös henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa osana momentissa tarkoitettuja tietoja, jos se olisi viranomaisen toiminnan avoimuuden edistämisen

vuoksi perusteltua.” Ehdotettu 22 § ja sen perustelut avaavat osaltaan sitä, että tiedottamisen osalta viitattaisiin esimerkiksi pseudonymisointeihin tietoihin.

Syytä olisi pohtia, olisiko selkeämpää siirtää nyt ehdotettu 3 §:n 4 momentti esimerkiksi 15 §:n yhteyteen, jos asiallisesti säännös linkittyy kuitenkin nimenomaan julkisten henkilötietojen luovuttamiseen sekä viranomaistoiminnan valvontaan julkisuusperiaatteen mukaisesti (esim. JulkiTerhikki tai sidonnaisuus- ja sivutoimintarekisteri). Mikäli pääsy tällaiseen olisi suoraan julkisesta tietoverkosta, on tiedon varmaankin oltava sellaista henkilötietoa, jonka voidaan katsoa olevan julkista?

2 luku

7 § Tiedonsaantioikeus viranomaisen asiakirjasta

Ehdotetun lain 7 §:ssä säädetään, että ”Jokaisella on oikeus saada viranomaisen asiakirjasta tieto, joka on julkinen.” Säännöstä tulisi selkeyttää siten, että siinä selkeästi tuotaisiin esille myös ne reunaehdot, jotka voivat rajoittaa julkisessa asiakirjassa olevan tiedon julkisuutta esimerkiksi näin: ”Asiakirjassa olevan tiedon julkisuutta voi rajoittaa henkilötietojen suoja koskevat vaatimukset”.

Nyt ehdotettu säännös on harhaanjohtava tai jopa valheellinen, koska tosiasiasa aina ei ole mahdollista luovuttaa kaikkea julkista tietoa asiakirjasta esimerkiksi tietosuojasyistä. Säännöksen aiheuttama väärinkäsitys näkyy esimerkiksi hyvin haastavina asiakaspalvelutilanteina tietopyyntöjen yhteydessä, kun tietopyynnön esittäjillä ei ole välttämättä ymmärrystä siitä, että voi olla jokin muu säännös, joka luo rajoitteita viranomaisen hallussa olevaan tiedon luovutukseen. Tämänkaltaiset asiakaspalvelutilanteet voivat olla hyvin aikaa vieviä, tarpeetonta hallinnollista taakkaa aiheuttavia, kuormittavia molemmin puolin ja pahimmassa tapauksessa sellaisia, jossa väärinymmärryksen vuoksi luottamus viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen joutuu koetukselle. Asia olisi helppo korjata pienellä informatiivisella lisäyksellä.

11 § Itseään koskeva tiedonsaantioikeus

Ehdotetun 11 §:n 2 momentin terminologiaa on syytä yhdenmukaistaa voimassa olevan tietosuojasääntelyn mukaiseksi ja viittauksesta henkilötietolain aikaiseen ”tarkastusoikeuteen” tulisi luopua.

3 luku

13 § Tiedonsaantioikeuden alkaminen viranomaiselle toimitetusta asiakirjasta

Säännöksen osalta on arvioitava tarkemmin sitä, voiko säännös johtaa esimerkiksi rikosprosessin eri toimijoiden poikkeavasta asiakirjajulkisuussäätelystä johtuen siihen, että jonkin toisen viranomaisen salassapitointressi vaarantuu.

4 luku

14 § Tiedon pyytäminen

Ehdotetun 14 §:n 2 kohdassa säädetään, että ”Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole välttämätöntä sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjasta tai viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi.”

Viranomaisissa on eri yhteyksissä pohdittu erilaisten ”tiedonjakoporttaaleiden” rakentamista viranomaisten asiakirja-aineiston välitykseen sekä viranomaisille tietopyynnöistä aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi. Vastaavalla tavalla on suunniteltu sähköisen asioinnin kehittämistä tietopyyntöjen yhteyteen sekä erilaisten palvelupolkujen rakentamista tietopyyntöjen toteuttamisen helpottamiseksi. Yksi haaste, joka on esimerkiksi porttaaleiden sekä sähköisen asioinnin suunnittelun yhteydessä tullut esille, on se, kuinka varmennetaan ja todennetaan, että porttaalia käyttävä henkilö on todella sellainen, jolla esimerkiksi olisi oikeus käsitellä porttaalin kautta saatavia tietoja? Tämä edellyttäisi henkilön tiedonsaanti-oikeuden varmentamista sekä henkilökohtaisen käyttöoikeuden luomista tämän kaltaiseen porttaaliin. On tärkeää varmistaa, että nyt ehdotettu sääntely ei luo estettä tällaisten palveluiden rakentamiselle, joissa julkisuusperiaatteeseenkin linkittyvää palvelua pyritään parantamaan niin tietoon oikeutetun kuin viranomaisenkin puolelta. Nyt esityksen perusteluissa on otettu hyvin kapea näkökulma siihen, missä tilanteissa esimerkiksi tietopyynnön esittäjän henkilöllisyyden varmentaminen on tarpeen.

15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Julkisuus- ja salassapitosäätely on perinteisesti kohdentunut nimenomaan asiakirjaan, kun taas henkilötiedoilla on tietosuojasäätelyn puolella omat luokittelunsa. Selkeyden vuoksi säännöksen otsikon uudelleen muotoilua voi harkita esimerkiksi muotoon ”Tiedon pyytäminen henkilötietoja sisältävästä julkisesta asiakirjasta”.

Muutoinkin nyt ehdotettu säännös on monelta osin hyvin haastava, ja siinä tehtyjä ratkaisuja on perusteltava ja arvioitava vielä uudemman kerran.

Ensinnäkin nyt ehdotetun lain tavoitteeksi on sen 2 §:n 2 momentissa säädetty ”Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä sekä viranomaisten toimintaa,

muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.” Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan avata missään kohtaa sitä, millä tavalla ja missä tilanteissa tämän tavoitteen saamiseksi ovat tarpeen viranomaisessa asioivan yksittäisen henkilön henkilötiedot, kun julkisuusperiaatteen mukainen tiedonintressi kohdentuu nimenomaan viranomaisen toimintaan.

Usein kansalaisten viranomaisasiointi on jonkin elämässä olevan tilanteen tai olosuhteen sanalemaa, eikä asioivan ihmisen vapaaehtoisuuteen tai omaan valintaan perustuvaa. Koska viranomaisella on sen tehtävien lakisääteisyystensä johtuen myös vahva käsittelyoikeus asiakkaan tietoihin ja rekisteröidyn vaikutusmahdollisuudet viranomaisen toteuttaman henkilötietojen käsittelyn osalta ovat kapeat, rinnastuu viranomaisessa asioiva usein ”heikommassa asemassa” olevaksi. Tämän vuoksi nyt ehdotettua ratkaisua tulisi arvioida tarkemmin. Ehdotetussa lainsäädännössä tai sen esityksen perusteluissa ei arvioida mitenkään sitä, milloin julkisissa asiakirjoissa ilmenevien henkilötietojen luovuttaminen vastaa tosiasiallisesti julkisuusperiaatteen yleisen edun mukaista tavoitetta ylittämättä sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi? (kts. Latvia republicas Saeima kohta 109). Kuten yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 perustelukappaleessa korostetaan, mainittu välttämättömyyden vaatimus ei täyty, jos tarkoitettu yleisen edun mukainen tavoite voidaan kohtuudella saavuttaa yhtä tehokkaasti muilla rekisteröityjen perusoikeuksia, erityisesti perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattuja yksityiselämän kunnioitusta ja henkilötietojen suojaa koskevia oikeuksia, vähemmän rajoittavilla keinoilla, sillä henkilötietojen suoja koskevat poikkeukset ja rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömien rajoissa (kts. Latvia republicas Saeima kohta 110). Edellä mainittuihin huomioihin liittyvää perustelua tarvittaisiin kattavammin myös nyt lausunnon kohteena olevaan esitykseen, jotta ehdotetun ratkaisun suhteellisuutta ja oikeasuhtaisuutta olisi tosiasiallisesti mahdollisuus arvioida.

On tuotava esille myös se, että nyt ehdotettu ratkaisu, jossa nimenomaan mahdollistetaan viranomaisen toimesta henkilötietoihin kohdentuvat ilman käyttötarkoitustäsmennystä tapahtuvat anonyymit tietopyynnöt, saattaa olla jo nyt kyseenalainen voimassa olevassa lainsäädäntökehikossa (kts. rikoasioiden tietosuojalaki 19 § Lokitus) sekä eurooppaoikeudellisessa kehikossa (kts. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-439/19, Latvijas Republikas Saeim kohta 125 ja ratkaisun alakohta 2) sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C 154/21 , Österreichische Post AG). Sääntelyratkaisua on perusteltava vankemmin edellä esitettyä säännöksiä sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuja vasten, jotta pohdinta kansallisen lainsäädännön ja eurooppaoikeudellisen viitekehikon yhteensopivuudesta poistuu.

Ehdotettu sääntely on myös problemaattinen siitä näkökulmasta, että jokaisen organisaation toteuttama henkilötietojen käsittely kuuluu lähtökohtaisesti tietosuoja sääntelyn soveltamisalaan, koska aineellisen soveltamisalan osalta julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta merkittävä poikkeus on tehty tietosuoja-asetuksen 2 artiklan c-alakohdassa vain sellaisen käsittelyn osalta, ”jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa”. Niissä tilanteissa, kun viranomaisen julkisesta asiakirjasta ilmenevät henkilötiedot ovat tarpeen julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta, olisi syytä harkita, olisiko julkisuusperiaatteen osalta selkeämpää säätää nimenomainen oma käsittelyperuste, eikä nojata niinkään kotitalouspoikkeukseen? Viranomaisen toiminnan valvontaa edistää osaltaan jo tietosuojalain 4 §:n

1 mom. 1 alakohdan mukainen sääntely, joka tukee viranomaisen asemaa, tehtäviä sekä niiden hoitoa koskevien henkilötietojen käsittelyä silloin, kun se oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden. Olisiko mahdollista harkita säännöksen osalta laajentamismahdollisuuksia siten, että se voisi niissä tilanteissa, kun se julkisuusperiaatteen vuoksi perusteltua, mahdollistaa myös julkisissa asiakirjoissa ilmenevien muidenkin henkilötietojen käsittelyn?

Nyt ehdotetussa laissa muun muassa käyttötarkoituksen tiedustelu on sidottu riskiperusteiseen lähestymistapaan seuraavalla tavalla: ” 1) kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta;” Ehdotettu riskiperusteinen lähestymistapa on hyvin haastava tietopyyntöjä käytännössä käsittelevälle henkilöstölle ja subjektiiviseen analyysiin voi vaikuttaa helpostikin sekä osaamis- että painotuserot. Tämä voi johtaa puolestaan tietopyytäjien osalta hyvin epäjohtonmukaiseen kohteluun. Nyt ehdotettua ratkaisua voi olla syytä pohtia tarkemmin.

On myös havaittava, että hyvinkin tavallisia henkilötietoja, kuten osoitetietoja (kts. Henkilötietojen väärinkäyttö on päivittäistä – varovainen repii mainospostinkin | Yle: <https://yle.fi/a/3-7755000>) tai puhelinnumeroa (kts. IL: Tori.fi:stä varastettiin myyjien piilotettuja puhelinnumeroita - Tietoturva - Ilta-Sanomat (is.fi): <https://www.is.fi/digitoday/tietoturva/art-2000008362059.html>) voidaan helposti käyttää väärin. Samoin sähköpostiosoitteita voidaan hyödyntää kalasteluviesteihin, joiden osalta on nähty hyvin aggressiivisiakin kampanjoita (kts. <https://www.kyberturvallisuuskeskus.fi/fi/ajankohtaista/kyberturvallisuuskeskuksen-viikkokatsaus-342023>). Digirikollisuus kasvaa jatkuvasti ja tähän liittyvät riskit ovat osaltaan myös tässä kontekstissa syytä tunnistaa ja analysoida. Mitä enemmän tietoa henkilöstä on saatavilla, sen uskottavammin ja taidokkaammin digirikos tai sen yritys voidaan kohdentaa henkilöön. Nyt ehdotettu sääntely keskittyy tietoon, eikä esityksen perusteluissa juurikaan arvioida julkisuusperiaatteesta koituvia riskejä tai haittavaikutuksia viranomaisen asiakirjoista ilmeneville luonnollisille henkilöille. Näiltä osin perustelut kaipaavat vielä syvällisempää arviointia.

Henkilötietoja sisältävän julkisen asiakirjan luovuttaminen on suhteellisen helppoa silloin, kun selkeä käsittelyyn oikeuttava säännös löytyy tai tietopyyntö on luonteeltaan sellainen, että sen voidaan otaksua liittyvän mahdolliseen luonnollisen henkilön yksinomaan henkilökohtaisiin tai kotitalouttaan koskevaan tarkoitukseen. On kuitenkin paljon myös sellaisia tilanteita, joissa tietopyynnön yhteydessä esitetään jo suoraan pyyntö poistaa mahdolliset henkilötiedot julkisesta asiakirjasta, koska ne eivät ole tietopyynnön esittäjän kiinnostuksen kohteena tai tietopyynnön esittäjällä ei ole suoraa tietosuojasääntelystä löytyvää käsittelyperustetta tiedolle. Tällaisten pyyntöjen osalta nyt ehdotettua sääntelyä voisi täydentää mahdollistavaan suuntaan siten, että viranomaisen voisi tällaisessa tilanteessa pyynnöstä tuottaa myös pseudonymisoidun asiakirjan, jos se ei vaarantaisi asiakirjasta ilmenevän henkilön henkilötietojen suojaa tai niihin liittyviä oikeuksia ja vapauksia. Tämän kaltainen sääntely tukisi julkisuusperiaatteen toteuttamista ja tasapainottaisi osaltaan sitä, kun tiedon antamistapaa koskevasta erottelusta luovutaan nyt ehdotetussa sääntelyssä, niin kuitenkin olisi jokin väylä ihan yksittäisten asiakirjapyyntöjen yhteydessä toteuttaa julkisuusperiaatetta. Esimerkiksi oikeusrekisterikeskus parhaillaan valmistelee pseudymisointiin liittyvän ANOPPI-työkalun tuotteistamista, joten tulevaisuudessa tarpeettomien henkilötietojen

poistamiseen voi olla työkaluja, jotka osaltaan helpottavat ja auttavat pseudonymisoidun asiakirja-aineiston tuottamista tietopyyntötilanteissa.

16 § Tiedon antamisesta päättäminen

Ehdotetun säännöksen 5 momentin mukaan ”Viranomaisen voi kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan on tällöin saatettava asia oma-aloitteisesti viranomaisen ratkaistavaksi.” Perusteluissa todetaan, että ”Jotta tietopyynnöstä voi kieltäytyä momentin perusteella, edellytetään pyynnön olevan ilmeisen kohtuuton. Yksin tavanomainen suuritöisyys tai aikaa vievyys eivät olisi riittäviä perusteita, vaan lainkohdassa edellytettäisiin ilmeistä kohtuuttomuutta, joka tarkoittaa käytännössä merkittävää epäsuhtaa pyynnön ja sen realististen toteuttamismahdollisuuksien välillä. Tietopyynnön toteuttamisesta kieltäytyminen edellyttää aina tutustumista tietopyyntöön. Viranomaisella tulee olla riittävät resurssit tietopyyntöjen tehokkaaseen toteuttamiseen. Jos pyyntö uhkaa kuitenkin vaarantaa viranomaisen muun toiminnan asianmukaisen hoitamisen, voi se muodostua työläytensä vuoksi ilmeisen kohtuuttomaksi. Arviossa tulisi myös ottaa huomioon pyynnön tarkoitus, jos se on viranomaisen tiedossa.”

Säännös on erinomainen, mutta kaipaa vielä ehkä perustelujen osalta täsmennyksiä ja konkreetteja esimerkkejä ”tavanomaisen suuritöisyyden” sekä sen suhteen, milloin tietopyyntö voi ”muodostua työläytensä vuoksi ilmeisen kohtuuttomaksi”. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa eräästä tuomioistuimesta pyydettiin kolmen vuoden ajalta 3800 pahoinpitelytuomiota sähköisessä muodossa. Tällaisen tietopyynnön toteuttamiseen olisi arviolta mennyt noin 120-150 tuntia tietojärjestelmä tulosteiden tulostamiseen ja paperiskannausten lisäksi. Kirjaamon toiminta olisi lamaantunut täysin, jos tietopyyntöä olisi lähdetty toteuttamaan. Vastaava pyyntö meni myös useampaan käräjäoikeuteen, jossa volyymit pienemmät, mutta myös resurssit tietopyyntöjen käsittelyyn. Sinänsä itse pyynnön esittäjällä oli kyllä henkilötietojen käsittelyyn osalta käsittelyperuste olemassa.

Kun data-analyysi- ja tekoälytyökalut kehittyvät, heijastuu tämä myös viranomaisille tulevien tietopyyntöjen laajuuteen. Säännöksen perusteluissa voisi olla hyvä avata sitä, minkälaisilla tiedoilla viranomaisen voi todentaa osaltaan kohtuuttomuutta.

Toinen pohdittava kysymys on se, voisiko tällaiseen pyyntöön vastata tuottamalla nyt ehdotetun 24 §:ssä säädetyillä reunaehdoilla, jolloin viranomaisen ei olisi sidottu tiukkaan määräaikaan ja suorite olisi maksullinen. Ratkaisu olisi myös viranomaisen omassa harkinnassa, voisiko näin laajaan pyyntöön lähteä vastaamaan esimerkiksi pidemmällä aikajanaalla huomioiden käytössä olevat resurssit? Tämänkaltainen sääntely toisi osaltaan joustavuutta tilanteeseen ja tukisi myös merkittävästi laajempien tietopyyntöjen toteuttamista.

20 § Muu kuin salassapitoa osoittava merkintä

Ehdotetun säännöksen mukaan viranomaisen voi tehdä asiakirjaan merkinnän ”HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA”, jos asiakirjassa olevien tietojen luovuttaminen on 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyy 15 §:ssä tarkoitetun luovutusrajoituksen alaisia tietoja ja jos tiedon oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. Säännöksen osalta voisi pohtia selkeämpää merkintää 15 §:ssä tarkoitettujen tietojen osalta, kuten ”sisältää henkilötietoja”.

Tässä yhteydessä olisi syytä myös arvioida tarkemmin viranomaisen mahdollisuutta antaa muunlaista informaatiota esimerkiksi henkilötietojen suojan osalta luovutuksen yhteydessä tietopyynnön esittäjälle. Oletettavissa on, että usein tiedon levittäminen eteenpäin esimerkiksi julkiseen tietoverkkoon voi johtua siitä, että tiedon saanut henkilö ei ole tietoinen tietojen käyttöä koskevista käyttörajoituksista tai siitä, minkälainen käsittely jää esimerkiksi tietosuoja-asetuksen aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikutuksellisenä keinona tilanteen parantamiseksi olisi henkilö- ja salassapidettävien tietojen luovutukseen liittyvä kattava informointivollisuus. Tämä olisi helppo toteuttaa viranomaisen puolesta käyttöön otettavilla vakiofraaseilla tai lomakkeilla. Tiedon luovuttajalle olisi tiedon luovuttamisen yhteydessä tehtävä selkoa tiedon vastaanottamiseen ja käsittelemiseen liittyvistä rajoituksista ja sekä niiden mahdollisista seuraamuksista.

On tärkeää havaita, että myös yksittäisen tietopyynnön esittänyt kansalainen voi muuttua ”rekisterinpitäjäksi” ja siirtyä tietosuojasäännösten soveltamisalan piiriin, mikäli hän ryhtyy käsittelemään viranomaisilta saamiaan henkilötietoja muussa tarkoituksessa, kuin yksinomaan henkilökohtaisessa käyttötarkoituksessa. Tätä kautta myös seuraamusten asettaminen (ml. hallinnolliset seuraamusmaksut) on mahdollista myös yksityiselle kansalaiselle. Hallinnollisten seuraamusmaksujen mahdollisuuden yksittäisten kansalaisten osalta nosti esille myös kansallinen valvontaviranomaisemme Tietosuojapäivänä 2024, vaikka toistaiseksi tätä mahdollisuutta ei olekaan Suomessa vielä käytetty. Muissa maissa tämänkaltaisen seuraamusmenettely yksittäisten kansalaisten toteuttaman asiattoman käsittelyn osalta on jo vakiintunutta. Tämän vuoksi viranomaisten tulisi luovutusten yhteydessä muistuttaa ja informoida siitä, että henkilötietoja vastaanottavat toimijat vastaavat omalta osaltaan tietosuojan toteuttamisesta. Kun digitaalisuus on kiinteä osa arkea, voi ihmisillä hyvin herkästi hämärtyä käsitys siitä, mikä on sallittua ja mikä ei?

Tällainen toimintatapa sekä konkreetti merkintä asiakirjassa voisivat olla niitä asianmukaisia suoja-toimia rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi, joihin Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-439/19, Latvijas Republikas Saeim kohdassa 104 viittaa. Merkintä voisi toimia myös herätteenä tietopyynnön esittäneelle siten, että hän osaa huolellisemmin käsitellä saamaansa aineistoa.

6 luku

26 § Viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapito

Nyt ehdotettu lainsäädännös voi johtaa virhetulkintoihin sen 1 momentin osalta, jossa todetaan "Viranomaisen asiakirjassa oleva tieto on pidettävä salassa, jos tiedosta on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus." Vaikka esityksen perusteluissa selkeästi avataan sitä, että ehdotettu sääntely ei tarkoita, että viranomaisen asiakirjassa oleva henkilötieto muuttuisi tietosuojalain 35 §:ssä säädetyn vaitiolovelvoitteen johdosta salassa pidettäväksi, ei tämä kuitenkaan ole mitenkään pääteltävissä itse säännöksestä. Lainsäädännös ei voi olla luonteeltaan sellainen, että sitä ei voi ymmärtää oikein ilman perehtymistä säännöksen perusteluihin. Näin ollen tätä kohtaa olisi syytä täsmentää.

27 § Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Tuomioistuinsektorilla on noussut esille se kysymys, millä perusteella asianosaisen tueksi nimetty tukihenkilö voi osallistua ja saada oikeudenkäyntien yhteydessä salassa pidettävää tietoa. Rikosasioiden oikeudenkäynnistä annetun lain 2 luvun 3 §:ssä ja 3 a §:ssä säädetään mahdollisuudesta määrätä tukihenkilö rikoksen asianomistajalle. Mainitun lain 2 luvun 9 §:ssä mainitaan tukihenkilön tehtävästä seuraavaa "Tukihenkilön tehtävä on olla esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä asianomistajan henkilökohtaisena tukena ja auttaa häntä asian käsittelemiseen liittyvissä kysymyksissä".

Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa on osin jäänyt epäselväksi, missä määrin tukihenkilöllä on ollut oikeus saada asiankäsitteilyn yhteydessä ilmenevää salassa pidettävää tietoa sekä missä määrin vaitiolovelvoitetta ja hyväksikäyttökieltoa koskevat säännökset ulottuvat vapaaehtoisena tukihenkilönä toimivaan? Asianomistajan tukemisen kannalta on keskeistä, että tukihenkilö voi tukea asianomistajaa myös silloin, kun oikeudenkäynnissä käsitellään salassa pidettäviä asioita. Tämän vuoksi olisi tarvetta selkeyttää, voidaanko tukihenkilö esimerkiksi rinnastaa nyt ehdotetun lain tarkoittamaksi avustajaksi? Vaikka itse tukihenkilön määräämisestä ja tehtävistä säädetään erikseen, tukihenkilön oikeus salassa pidettävään tietoon sekä vaitiolo- ja hyväksikäyttökielto nojautuvat yleislainsäädäntöön. Se, ratkaistaanko asiassa ehdotetussa 27 §:ssä vai voitaisiinko esimerkiksi tukihenkilön oikeus salassa pidettävään tietoon säätää ehdotetun 29 §:n 2 tai 33 §:n 3 momentissa siten, että poikkeamisperusteeksi tuodaan myös painava yksityinen etu, jää lainsäätäjän harkittavaksi.

30 § Salassapidon toteuttaminen

Ehdotetun lain 30 §:n 2 momentissa säädetään, että ”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.”. Ehdotettu säännös sekä sen käytännön vaikutukset jäävät osin epäselväksi perustelujen lukemisen jälkeenkin. Viittako säännös siis siihen, että esimerkiksi asian diaarinumeroa tai muuta tunnusta ei saa luovuttaa silloin, kun diaarinumeron perusteella (tai muun tiedon perusteella) henkilö on linkitettävissä esimerkiksi salassa pidettävään asiaan. Jos näin on, miten tämä tulee huomioida ratkaisusta tiedotettaessa, ratkaisujen jakelujen yhteydessä tai viestimisessä muutoin asian käsittelyyn muussa vaiheessa osallistuneille viranomaisille?

7 luku

-

8 luku

42 § Viittaukset rikoslakiin

Nyt ehdotetussa laissa asiakirjan antamisen jättämisestä seuraavaa seuraamussääntelyä täydennetään siten, että myös se voidaan katsoa virkavelvollisuuden rikkomiseksi, josta säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvun 9 ja 10 §:ssä. Yksittäisen virkamieheen kohdistuvan vastuun ohella kiinnitämme huomioita siihen, että tietosuojasääntelyn osalta nyt voimassa olevaan hallitusohjelmaan on kirjattu hallinnollisen seuraamusmaksun laajentaminen tietosuojarikkomuksissa myös viranomaispuolelle yksityistä sektoria vastaavasti. Jos henkilötietoja luovutetaan lainvastaisesti, voi rekisteröity myös esittää rikosoikeudellisten vaatimusten (ml. tietosuojarikos) ohella vahingonkorvausvaatimuksia. Nyt ehdotetusta muutoksesta huolimatta seuraamusjärjestelmä on selkeästi raskaampi mahdollisen lainvastaisesti tapahtuvan henkilötiedon luovutuksen osalta. Osin yhä vaikeatulkintaisen, epätäsmällisen ja sirpaleisen lainsäädäntökehikon johdosta myös tietojen luovuttamisen laiminlyöntiin liittyvän virkavelvollisuuden rikkomisen tahallisuuden osoittamiseen voi liittyä merkittäviä haasteita.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön uudistamistarpeiden tarkastelu ei kuulunut työryhmän tehtäviin. Tuomioistuinvirasto toteaa, että myös tähän lainsäädäntöön liittyy uudistamistarpeita koskien erityisesti tietosuojan ja oikeudenkäynnin julkisuuden yhteensovittamista. Tuomioistuinten toimintaa koskeva julkisuussääntely, joka olisi huolellisesti ja kontekstisidonnaisesti punnittu tietosuojasääntelyä vastaan, olisi Tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan tavoiteltava päämäärä. Tätä tavoitetta tukee osaltaan viimeaikainen lainvalvontaviranomaistenkin ratkaisukäytäntö (mm. OKV/2963/10/2022, OKV/1146/10/2022).

Oman lain myötä lainsäädännön soveltaminen yksinkertaistuisi ja säännösten muotoilussa voidaan optimoida julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan toteutuminen oikeudenkäynnin julkisuuden nelikentässä, joka kattaa 1) diaarijulkisuuden, 2) oikeudenkäyntiaasiakirjojen julkisuuden, 3) käsittelyn julkisuuden sekä 4) ratkaisun julkisuuden. Jokainen julkisuuden osa-alue mahdollistaa omanlaisensa suojatoimet julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisen osalta. Julkisuuden nelikentän ohella tuomioistuimintaan liittyy lukuisia erityiskysymyksiä, joiden tarkempi arviointi olisi lainsäädännön selkeyttämisen vuoksi tarpeen (esim. asianomistajan henkilötietojen suoja kumulaatiotilanteessa).

On myös syytä muistaa, että julkisuuden vaatimus on tuomioistuinsektorilla vielä vahvempi, kuin muussa viranomaistoiminnassa, koska tuomioistuin käyttää merkittävää julkista valtaa päätöksenteon yhteydessä. Julkisuudella suojataan asianosaista viranomaisen mielivaltaista toimintaa ja vapauden riistoa vastaan, varmistetaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä sekä välitetään tietoa oikeusjärjestyksen sisällöstä, jotta ratkaisutoiminta on ennakoitavaa ja ennalta ehkäisevää. Henkilötietojen suojan toteuttamisen tulisi olla tässä toimintaympäristössä varsin selväpiirteistä ja ”mustavalkoista”, eikä kysymys saa olla jonkin tiedon salaamisesta hienotunteisuus- tai riskiperusteella. Henkilötietojen suojaamisen edellyttämät käytännön toimenpiteet pitäisi pystyä erottamaan selkeämmin salassapitoharkintaan liittyvää riski- tai vahinkopunnintaa.

Tavoitteena on oltava se, että oikeudenhoitoon tavalla tai toisella liittyvät henkilöt voivat luottaa siihen, että heidän henkilötietojaan käsitellään asianmukaisesti, eikä niitä luovuteta ilman laillista perustetta kenellekään. Tämän voidaan olettaa huojentavan myös todistajien ja asiaan osallisten mahdollista huolta henkilötietojensa päätyemisestä julkiseen tietoverkkoon, joka osaltaan voi vaikuttaa esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen.

Jaakkola Riku
Tuomioistuinvirasto

Leivonen Raisa
Tuomioistuinvirasto