

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)?

Oikeusministeriö on pyytänyt Rovaniemen kaupungilta lausuntoa viitekohdassa mainitusta työryhmän mietinnöstä, joka koskee julkisuuslain ajantasaistamista (Julkisuuslain ajantasaistaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:32). Työryhmän mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon.

Rovaniemen kaupunki pitää julkisuuslain ajantasaistamista lähtökohtaisesti kannatettavana ja perusteltuna säädöshankkeena ja kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä. Rovaniemen kaupunki lausuu mietinnöstä seuraavaa.

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?

Rovaniemen kaupunki yhtyy Suomen Kuntaliitto ry:n työryhmän mietinnöstä jättämään eriävään mielipiteeseen. Muilta osin kaupunki lausuu soveltamisalan laajentamista koskevaan kysymykseen seuraavaa.

Mikäli julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen päädytään toteuttamaan työryhmän mietinnön ehdottamassa laajuudessa, tulisi salassapitosäännösten ajantasaistamista arvioida samassa

yhteydessä uuden julkisuuslain säätämisen kanssa eikä vasta sen säätämisen jälkeen. Esimerkkeinä salassapitosäännösten uudelleen tarkastelusta voidaan nostaa esille julkisten tietojen kasaumavaikutus sekä kriittiseen infrastruktuuriin liittyvät tiedot, julkisomisteisten osakkuus- ja tytäryhtiöiden talouteen liittyvät kilpailutoimintaan vaikuttavat tiedot sekä asiakasrekisterit.

Julkisuuslaki ei tällä hetkellä huomioi julkisten tietojen kasaumavaikutusta, jolloin julkisia tietoja yhdistelemällä on mahdollista saada selville esimerkiksi kriittistä infrastruktuuria koskevia tietoja. Kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien tietojen salassapitoa ei ole juurikaan huomioitu tällä hetkellä julkisuuslaissa, ja asia tuodaan esille myös työryhmän mietinnössä (s. 42). Monien kuntien konserniyhtiöihin lukeutuu vesi- ja energiahuollon toimijoita, joiden hallussa on kriittiseen infrastruktuuriin liittyviä asiakirjoja.

Vaikka työryhmän ehdotuksessa julkisuuslaki ei tulisikaan sovellettavaksi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan johdosta muodostuneisiin asiakirjoihin, voi erilaisista organisaatorakenteista johtuen olla haasteellista erottaa kilpailullisessa toiminnassa muodostuneet asiakirjat ja muut asiakirjat toisistaan, kuten työryhmän mietinnössäkkin todetaan (s. 75). Yhdistelemällä tietoja esimerkiksi kunnan konserniyhtiön taloutta koskevista julkisista asiakirjoista, voidaan mahdollisesti saada selville sellaisia taloudellisia tietoja yhtiön toiminnasta, joista kilpailijat hyötyvät suhteessa julkisomisteiseen yhtiöön, vaikka ne eivät suoraan saisikaan itselleen tietoja kilpailullisessa toiminnassa muodostuneista asiakirjoista.

Kuntien osakkuus- ja tytäryhteisöillä voi olla laajoja asiakasrekisterejä, jotka sisältävät paljon luonnollisten henkilöiden henkilötietoja. Jatkovalmistelussa on huomioitava, että soveltamisalan laajentamisen myötä julkisuuslain piiriin tulevien uusien toimijoiden henkilötietoja sisältävät rekisterit tulevat lähtökohtaisesti lain soveltamisalan piiriin ja sitä kautta julkisiksi, ja olisi arvioitava onko erilaisiin asiakasrekistereihin olemassa salassapitointressejä.

Yleisesti ottaen todettakoon, kuten työryhmän mietinnössäkkin todetaan (s. 15, 42-43), että julkisuuslain ajantasaistamisen jatkovalmistelussa on huomioitava julkisuuslain muutosten vaikutukset tiedonhallintalain ja arkistolain soveltamisalaan.

Kaupunki katsoo, että tällaiset vaikutukset on ehdottomasti arvioitava ennen, kuin julkisuuslain muutosta lähdetään viemään eduskuntakäsittelyyn, sillä tiedonhallinta- ja arkistolainsäädännöllä on merkittäviä vaikutuksia siihen, miten julkisuuslakia voidaan käytännössä toteuttaa ja millaiset kulut soveltamisalan laajentamisen piiriin tuleville uusille toimijoille muutoksesta mahdollisesti aiheutuu.

Työryhmän mietinnössä todetaan, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevilla ehdotuksilla ei olisi suoria vaikutuksia lain soveltamisalaan tulevien toimijoiden tietojärjestelmiin tai laajemmin tiedonhallintaan. Mietinnössä todetaan, että vaikutukset jäisivät pääasiassa sen varaan, miltä osin tiedonhallintalain veloitteet saatettaisiin koskemaan julkisuuslain soveltamisalaan

tulleisiin uusiin toimijoihin. Tiedonhallintalain velvoitteiden laajentumisesta arvioidaan aiheutuvan suurimmat taloudelliset vaikutukset, jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan. (s. 67.)

Kaupunki katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella on suoria vaikutuksia uusien toimijoiden tiedonhallintaan ja sitä kautta myös tietojärjestelmiin, vaikka tiedonhallintalain velvoitteet eivät tulisi näihin sovellettavaksi. Tämä käy ilmi myös työryhmän mietinnöstä, jossa todetaan, että julkisomisteisten yhteisöjen ja säätiöiden osalta lakia sovellettaisiin vasta lain voimaantulohetkestä alkaen laadittuihin ja vastaanotettuihin asiakirjoihin, muun muassa sen takia että niiden asiakirjahallinnossa ei ole voitu aiemmin ottaa huomioon julkisuuslain edellyttämiä velvoitteita (s. 242). Asiakirjahallinto on osa tiedonhallintaa.

Toimijoiden, jotka eivät ole aiemmin soveltaneet julkisuuslakia, asiakirjahallinto ei ole todennäköisesti organisoitu sillä tavalla, että tiedon pyytäjien olisi mahdollista yksilöidä tietopyyntöjään erilaisten asiakirjarekisterien ja -luetteloiden avulla eikä asiakirjojen säilytysaikoja ole välttämättä systemaattisesti määriteltä. Toimijoilla ei todennäköisesti ole entuudestaan myöskään henkilökuntaa, joka käsittelisi tietopyyntöjä, joten tietopyyntöjen toteuttamiseksi näiden on mahdollisesti palkattava uutta henkilöstöä. Toimijoiden olisi hankittava tulkinnanvaraisten, kuten salassa pidettäviä tai muita luovutusrajoitteisia tietoja, koskevien tietopyyntöjen käsittelemiseksi lainopillista asiantuntemusta, jota näillä ei välttämättä entuudestaan ole.

Kaupunki ei myöskään näe tarkoituksenmukaisena tilannetta, jossa tiedonhallinta- ja arkistolainsäädännön velvoitteet eivät tulisi sovellettavaksi ainakin keskeisiltä osin julkisuuslain soveltamisalaan tuleviin uusiin toimijoihin, sillä näillä on keskeinen merkitys julkisuuden ja salassapidon toteutumisen kannalta. Kaupunki pitäisi varsin erikoisena esimerkiksi sitä, jos tiedonhallintalain neljä luvun tietoturvasäännökset eivät tulisi sovellettaviksi uusiin toimijoihin, ottaen huomioon, että uusilla toimijoilla olisi todennäköisesti jatkossa hallussaan lain mukaan salassa pidettäviä tietoja, joiden tietoturvasäännöistä säilyttämisestä, käsittelystä ja siirtämisestä tietoverkon yli nämä olisivat jatkossa vastuussa.

Yksi keskeinen asia, jota työryhmän mietinnössä ei ilmeisesti tuoda esiin ja joka on kaupungin näkemyksen mukaan välttämätöntä huomioida jatkovalmistelussa ja kirjata lakiin on se, mitä tapahtuu julkisuuslain piirissä olleille asiakirjoille, jos esimerkiksi kunta myy omistuksensa osakeyhtiöstä yksityiselle toimijalle, jolloin yhtiöön ei enää sovellettaisi julkisuuslakia. Tuleeko kerran viranomaisen asiakirjoina olleista julkisista asiakirjoista kokonaan yksityisiä vai säilyvätkö ne edelleen viranomaisen asiakirjoina, joihin julkisuuslakia sovelletaan, vaikka omistusmuutosten jälkeen muodostuneisiin asiakirjoihin ei sovellettaisi enää julkisuuslakia. Jos asiakirjoista tulee kokonaan yksityisiä, siirretäänkö viranomaisen asiakirjoina olleista asiakirjoista kopioita yhteisön edelliselle, julkisen hallinnon omistajalle tai muulle taholle, ja mikäli siirretään, kenen maksettavaksi tällaiset siirtotoimenpiteet tulevat. Vai loppuuko kyseisten asiakirjojen julkisuus yksinkertaisesti kokonaan ilman suurempia toimenpiteitä omistajavaihdostilanteessa.

Mikäli tiedonhallinta- ja arkistolainsäädäntö tulee sovellettavaksi julkisuuslain piiriin tuleviin uusiin toimijoihin, on jatkovalmistelussa huomioitava ehdottomasti myös seuraavat seikat.

Tiedonhallintalautakunta arvioi tiettyjen tiedonhallintalain säännösten toteutumista ja noudattamista julkisessa hallinnossa ja edistää lain menettelytapojen ja vaatimusten toteuttamista muun muassa suositusten muodossa. Kansallisarkisto ohjeistaa julkisen hallinnon arkistoinnista ja muun muassa päättää julkisen hallinnon arkistoitavista asiakirjoista. Työryhmän mietinnön mukaan kuntaomisteisia osakkuus- ja tytäryhteisöjä, joissa julkisella hallinnolla on merkittävä omistusosuus, on noin 2700. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen tarkoittaa lisäresurssien tarvetta myös tiedonhallintalautakunnalle ja Kansallisarkistolle, koska näiden on jatkossa pystyttävä antamaan ohjausta suurelle määrällä uusia toimijoita tiedonhallinnasta ja arkistoinnista.

Kansallisarkisto on tähän mennessä päättänyt arkistolain nojalla julkisen hallinnon arkistoitavista asiakirjoista eli asiakirjoista, jotka säilytetään pysyvästi kulttuuriperintö- ja tutkimustarkoituksiin. Arkistolain soveltamisala on tietyiltä osin ollut kytköksissä julkisuuslakiin. Jatkovalmistelussa on huomioitava, tulevatko uudet toimijat arkistolainsäädännön piiriin ja jos tulevat, miten näiden toiminnassa muodostuvien arkistoitavien asiakirjojen kanssa menetellään. Siirretäänkö ne Kansallisarkistoon säilytettäväksi säilytysaikojen päättymisen jälkeen vai säilyttävätkö nämä asiakirjat itse myös arkistointivaiheessa. Lisäksi on huomioitava, mitä näille asiakirjoille tapahtuu, jos esimerkiksi kunta myy omistuksensa osakeyhtiössä yksityiselle. Edellistä seikkaa on arvioitava tarkoin ja kirjattava selkeästi lakiin, kenen vastuulle jää arkistoitujen asiakirjojen säilyttäminen, ja jos tämä vastuu siirtyy Kansallisarkistolle tai julkisen hallinnon organisaatiolle, kuka maksaa mahdolliset asiakirjojen siirrot arkistoon tai integraatiot arkistojärjestelmään.

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?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että asiakirjan määritelmässä nykyään käytetyt käsitteet esitys ja viesti korvataan käsitteellä tallenne. Asiakirja olisi näin ollen kirjallinen ja kuvallinen tallenne taikka merkeistä muodostuva kohde tai asiaa koskeva muu tallenne. Muutoksen tarkoituksena olisi selkeyttää asiakirjan käsitettä kohteena johon tiedot tai tietojen muodostama kokonaisuus on tallennettu. (s. 114-115.)

Käsitettä tallenne käytetään myös Suomen perustuslaissa, jonka 12 §:ssä viitataan viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin ja muihin tallenteisiin, joten tässä mielessä käsitteen tallenne käyttö olisi perusteltua. Käsitteellä tallenne voidaan arkikielessä kuitenkin tarkoittaa tietovälineen ja sen sisältämän tiedon kokonaisuutta, esimerkiksi videotallennetta, joka tarkoittaa videota ja fyysistä tallennusvälinettä yhdessä. Tallenteen voi käsitteenä mieltää myös muuttumattomaksi tiedoksi, jolloin voi herätä ajatus siitä, että esimerkiksi tiheään tai reaaliaikaisesti päivittyvä tieto ei muodostaisi asiakirjaa, vaikka näin tosiasiallisesti olisi.

Kaupunki kehottaa jatkovalmistelussa harkitsemaan, saavutetaanko tallenne termin käytöllä asiakirjan määritelmässä tosiasiallisesti hyötyä suhteessa asiakirjan nykyiseen määritelmään.

Sisäisen työskentelyn asiakirjat

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että viranomaisten sisäinen työskentely sekä kommunikoinnin ja mielipiteiden vaihto turvattaisiin jatkossakin viranomaisen asiakirjan määritelmään liittyvällä poikkeuksella, jossa sisäisen työskentelyn asiakirjoihin ei pääasiassa sovellettaisi julkisuuslakia. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että sisäisen työskentelyn asiakirjojen luonnetta viranomaisen asiakirjoina tulisi jatkossa tulkita tiedonhallintalain 21.1 §:n 2-5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kautta ja yhteydestä arkistolakiin kyseisen tulkinnan osalta luovuttaisiin. (s. 123-125.)

Kaupunki pitää kannatettavana, että kyseisen säännöksen osalta yhteydestä arkistolainsäädäntöön luovutaan, koska säännös on ollut vaikeasti sovellettavissa. Kaupunki pitää myös kannatettavana, että viranomaisen sisäisen työskentelyn mahdollisuudet turvataan.

Tulkinnan tekeminen siitä, milloin sisäisen työskentelyn asiakirja on viranomaisen asiakirja tiedonhallintalain 21.1 §:n 2-5 kohtien perusteiden näkökulmasta ei välttämättä ole sen toimivampi ratkaisu tulkinnan tekemiseen kuin julkisuuslain nykyinen viittaussäännös arkistolainsäädäntöön. Tiedonhallintalain 21 §:n säilytystarpeen määrittämisen kriteerit on tarkoitettu sovellettavaksi kyseisen lain mukaan vain viranomaisen asiakirjoihin eikä julkisuuslain ulkopuolelle jääviin sisäisen työskentelyn asiakirjoihin. Tiedonhallintalain 21 §:n mukaiset perusteet tulevat sovellettavaksi siten vain jo tunnistettuihin viranomaisen asiakirjoihin eikä niitä sellaisenaan ole tarkoitettu määrittelemään sitä, milloin asiakirja on viranomaisen asiakirja.

Työryhmän mietinnössä viitataan, että sisäisen työskentelyn asiakirjoja olisivat muun muassa työajan seurantajärjestelmät ja henkilöstöhallinnon tarpeisiin kerätyt tiedot viranomaisessa työskentelevien osoitteista, pankkitiliyhteyksistä ja muista niihin verrattavista tiedoista. Kaupungin käsityksen mukaan esimerkiksi työajanseurantajärjestelmien tiedot ovat pääasiassa työaikalain mukaista työaikakirjanpitoa ja henkilöstöhallinnon tarpeisiin kerätyt tiedot liittyvät pääasiassa viranomaisen henkilöstön palkan ja muiden etujen maksuun. Molemmilla näistä on tiedonhallintalain 21.1 §:n 2 kohdan mukaista merkitystä luonnollisten henkilöiden, tässä tapauksessa työntekijöiden, etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin, jonka vuoksi ne voitaisiin tulkita ehdotetun muutoksen johdosta viranomaisen asiakirjoiksi, vaikka niitä käytetään mietinnössä nimenomaan esimerkkeinä sisäisen työskentelyn asiakirjoista.

Kaupunki katsoo, että tiedonhallintalain 21.1 §:n 2-5 kohtien periaatteiden käyttäminen viranomaisen asiakirjan ja sisäisen työskentelyn asiakirjan väliseen rajan vetoon johtaa todennäköisesti jatkossakin tulkintavaikeuksiin viranomaisen asiakirjan ja sisäisen työskentelyn asiakirjan tulkinnessa, jolloin asiaa ratkotaan hallintotuomioistuimissa. Jatkovalmistelussa julkisuuslakiin olisi kannatettavaa määrittää tarkempi lakiin sisällytetty kriteeristö eron tekemiseksi viranomaisten asiakirjojen ja viranomaisten sisäisen työskentelyn asiakirjojen välille, eikä jättää sitä sellaisten säännösten varaan, joita ei ole tarkoitettu tällaisen rajanvedon tekemiseen.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että asiarekisteriin ei tarvitse rekisteröidä tietoa pyynnön vireillepanijasta, jos tällä ei ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään. (s 152.)

Kaupunki pitää edellä mainittua hyvänä selvennyksenä tiedonhallintalain rekisteröintivelvoitteeseen nähden, mutta pitää tärkeänä, että vireillepanijan tiedot voidaan rekisteröidä asiarekisteriin, mikäli tämä on ne ilmaissut tai joutunut ilmaisemaan esimerkiksi asianosaisaseman perusteella pyydettäviä tietoja varten tai maksujen perimistä varten.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan menettelyä, jossa viranomainen voi pyytää lisätietoja henkilötietojen käyttötarkoituksesta ja muista henkilötietojen suojaan liittyvistä seikoista, jos tietoja pyydetään viranomaisen asiakirjasta, joka sisältää julkisia henkilötietoja. Lisätietojen pyytämisen perusteena on, että viranomainen voi selvittää onko pyynnön tekijällä henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella oikeutta käsitellä henkilötietoja. Lisätietoja voitaisiin pyytää ainoastaan tilanteissa, joissa käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä tai, jos pyynnön perusteella on perusteltu syy epäillä, että tietojen käsittely tapahtuisi ilman laillista perustetta. Henkilötietoja ei saisi luovuttaa, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen

suojaa koskevien säännösten nojalla. Ehdotetulla muutoksella on tavoiteltu kahden perusoikeuden, julkisuuden ja tietosuojan, parempaa yhteensovittamista. (s. 153-162)

Kaupunki pitää mahdollisena, että ehdotettu muutos ei tosiasiallisesti edistä kummankaan perusoikeuden parempaa toteutumista julkisuuslain nykytilaan nähden.

Tietopyynnön tekijä voi aina valehdella viranomaiselle tietojen käyttötarkoituksesta, jolloin viranomaisella tosiasiallisesti on rajalliset mahdollisuudet arvioida henkilötietojen käsittelyyn oikeuttavia todellisia perusteita. Julkiset henkilötiedot olisi aina annettava täysin henkilökohtaista ja kotitaloutta koskevaa tarkoitusta varten, koska tällaiseen käsittelyyn ei sovelleta Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta. Ei ole kannatettavaa, että viranomainen voisi joutua vastuuseen siitä, että tiedon pyytäjällä ilmoitetaan käyttötarkoitukseen henkilökohtaisen tarkoituksen ja käyttäisikin tietoja esimerkiksi julkaisemalla ne yleiseen tietoverkkoon tai liiketoiminnan harjoittamiseen. Lisäksi epäselväksi jää, mikä on jatkossa oikeushenkilön laillinen käsittelyperuste saada julkisia henkilötietoja, jollei se käsittele niitä esimerkiksi journalistiseen tarkoitukseen.

Kaupunki pitää myös todennäköisenä, että säännöstä voidaan tulkita liian laajasti erilaisten henkilötietojen kohdalla ja asiakirjoja jättää tarpeettomasti antamatta. Kaupunki kaipaa lisää selvitystä siitä, millaiset julkiset henkilötiedot ovat sellaisia, että niiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja merkitys yksityiselämän suojan kannalta. Mikäli lauseella viitataan esimerkiksi lasten julkisiin henkilötietoihin, tulisiko asiasta säätää laissa tarkemmin eikä nyt ehdotetulla yleisilmaisulla.

Kaupunki pitää kannatettavana työryhmän ehdotusta siitä, että viranomainen voi kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. (s. 168.) Kaupungin mielestä asia on kuitenkin ilmaistu liian yleisluontoisesti ehdotuksessa ja jatkovalmistelussa tulisi täsmentää, millaisia nämä ilmeisen kohtuuttomat tietopyynnot voivat olla. Ilman täsmennyksiä säännöksen tulkinta voi johtaa helposti tilanteisiin, joissa sitä tulkitaan väärin ja tietopyyntöjen kohtuullisuutta joudutaan arvioimaan hallintotuomioistuimissa.

Työryhmän mietinnössä tuodaan esiin, laillisuusvalvontakäytäntöön nojaten, että viranomaisella on velvollisuus antaa asiakirja pyydettyssä muodossa myös silloin, kun asiakirja on jo saatavilla yleisessä tietoverkossa viranomaisen osoittamassa verkko-osoitteessa. (s. 178.)

Kaupunki katsoo, että mikäli asiakirja on jo julkaistu yleiseen tietoverkkoon, ei ole tarkoituksenmukaista, että viranomaisen olisi tästä huolimatta pyynnöstä toimitettava samat tiedot samassa muodossa pyynnön tekijälle. Eri asia on, jos tiedot ovat viranomaisen hallussa eri muodossa, kuin mitä ne ovat yleisessä tietoverkossa.

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

Työryhmän ehdotuksessa täsmennetään julkisuuslaissa nykyisin olevaa säännöstä salassa pidettävän tiedon antamisesta Kansallisarkistossa olevasta arkistoiduista asiakirjasta. Tieto voitaisiin antaa tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. (s. 220-221).

Kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi kunnilla on arkistoituja asiakirjoja hallussaan. Eikö kuntien arkistoituihin asiakirjoihin tule sovellettavaksi samaa salassa pidettävän tiedon luovutusmahdollisuutta tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, kuin Kansallisarkistossa oleville arkistoiduille asiakirjoille.

8 luku

Työryhmä ehdottaa, että maksutonta tiedon antamista olisi edelleen sähköisesti tallennetun tiedon lähettäminen sähköpostitse. (s. 230) Kaupunki kaipaa selvennystä siitä, voiko muunlainen sähköinen tietojen antaminen olla siten maksullista.

Kaupunki katsoo, että jatkovalmistelussa tavanomaiset ja erityistoimenpiteitä vaativat tiedonantotilanteet tulisi kirjata selkeämmin uuteen lakiin. Tämä auttaisi sekä viranomaisia että tiedon pyytäjiä hahmottamaan, millaisista tietopyynnöistä viranomainen voi periä korkeampia maksuja, ja mitkä pyynnot kuuluvat tavanomaiseen tiedon antamiseen. Asia tuodaan nyt ilmi melko epäselvästi, kuten nykyisessäkin laissa ja jää pitkälti lain esitöiden varaan. (s. 233-234)

Työryhmän ehdotuksessa tuodaan esille, että erityistoimenpiteitä vaativia tiedonantotilanteita olisivat muun muassa tilanteet, joissa pyydettyä tietoa ei ole voitu riittävästi yksilöidä, asiakirja-aineisto on laaja tai se sisältää paljon salassa pidettäviä osia taikka tiedon esille saaminen tai muodostaminen vaatii erityisiä haku-, seulonta- yhdistely- ja tulostusominaisuuksia. Erityisen laajat tietopyynnot on rinnastettu yksilöimättömiin tietopyyntöihin. Näitä määritelmiä ei tulisi jättää pelkästään lain esitöihin, vaan ne tulisi tuoda itse lakiin.

Työryhmän ehdotuksessa viitataan siihen, että mikäli asiakirja olisi skannattu aiemman tietopyynnön yhteydessä lähetettäväksi tietopyynnön tekijälle, voitaisiin se jatkossa antaa maksutta, kun sähköinen kopio on tallennettu sähköisesti. (s. 231, 233.)

Työryhmän ehdottama toimintatapa aiheuttaa tilanteen, jossa esimerkiksi paperiasiakirjaa pyytävä taho pyytää skannaamaan asiakirjan, maksaa tästä maksun viranomaiselle, mutta seuraava samaa asiakirjaa pyytävä taho saa asiakirjan maksutta, koska se oli tallennettuna sähköisesti. Viranomaisen kannalta on vaivattomampaa toimittaa jo skannattu kappale asiakirjasta, kuin skannata se uudelleen ja periä siitä maksua, mutta tilanne asettaa paperiasiakirjaa pyytävät tahot eriarvoiseen asemaan maksujen suhteen riippuen siitä, kuka pyysi asiakirjaa ensin.

Tiedonhallintalain yhtenä tavoitteena on ollut vähentää moninkertaista tiedon keräämistä ja säilyttämistä. Viranomaisen tiedonhallinnan kannalta ei ole kannatettavaa säilyttää samoista asiakirjoista eri versioita ainakaan pidempään, kuin mitä alkuperäisen asiakirjan säilytysaika on. Tietopyynnön yhteydessä lähetettävän skannatun asiakirjan rekisteröinti asiarekisteriin ei tarkoita sen tallentamista tietojärjestelmään, eikä se siten muodosta velvoittavaa sääntelyä säilyttää jo säilytyksessä olevaa asiakirjaa eri muodoissa. Asiakirjojen skannaamisen tai muun kopioinnin tietopyyntöjä varten ei tule vaikuttaa asiakirjojen säilytysaikoihin ja -tapoihin. Säilytysajat tulee määritellä tiedonhallintalain 21 §:n mukaisesti siinä säädetyt perusteet huomioon ottaen.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettävän, että henkilöltä saatua suostumusta hätäilmoitustallenteen, ääni- tai kuvatallenteen tai salassa pidettävän tiedon antamisesta tulisi säilyttää pysyvästi. (s. 288, 297.)

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei säilyttämiselle ole erityisiä perusteita. Suostumuksen säilyttäminen pysyvästi on myös suostumuksen antajan henkilötietojen säilyttämistä pysyvästi.

Kaupunki ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että suostumusta säilytettäisiin viranomaisessa pysyvästi. Pysyvä säilyttäminen tarkoittaa suostumuksen säilyttämistä käytännössä ikuisesti sen alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Valtaosaa viranomaisen asiakirjoista ei säilytetä pysyvästi, joten kaupunki ei näe perusteluja sille, miksi suostumusta pitäisi säilyttää senkin jälkeen, kun sitä koskevat tiedot on tuhottu. Suostumuksen säilytysajan tulisi olla riippuvainen sitä koskevan tiedon säilytysajasta.

Työryhmän mietinnössä käytetään käsitettä tosiasiallisen toiminnan yhteydessä muodostuneet asiakirjat, jolla viitataan esimerkiksi hoitokertomuksiin, potilasasiakirjoihin ja opintojen arviointeihin (s. 136-137). Tosiasiallisessa toiminnassa muodostuneilla asiakirjoilla on varmaankin tarkoitettu muita, kuin hallintoasioiden käsittelyssä muodostuvia asiakirjoja. Kaupunki ehdottaa jatkovalmistelussa harkittavaksi, tarkoitetaanko edellä kuvatuilla asiakirjoilla siis pääasiassa tiedonhallintalain 27 §:n tarkoittamia palveluja tuotettaessa muodostuvia asiakirjoja, ja voisiko edellä mainitun käsitteen sijaan käyttää tiedonhallintalain terminologiaa, koska tulevilla hallituksen

esityksellä on oikeuslähteen asema, jolloin läheisesti toisiinsa liittyvien informaatio-oikeudellisten säännösten olisi hyvä käyttää samoja käsitteitä.

Kaupunki pitää kannatettavana työryhmän ehdotusta käsitteen asiakirjan julkiseksi tuleminen korvaamista käsitteellä tiedonsaantioikeuden alkaminen asiakirjasta. (s. 138.) Asiakirjan julkiseksi tuleminen käsite on voitu sekoittaa julkaisemisen ja julkistamisen lisäksi siihen, että asiakirjasta tulisi julkinen, vaikka asiakirja olisi tosiasiaa lain mukaan salassa pidettävä.

Työryhmän mietinnössä käytetään potentiaalisen asiakirjan käsitettä kuvaamaan ilmeisesti sellaisia tietoja, joista voidaan muodostaa asiakirja, kuten tietokannasta tietyin hakuperustein muodostettavaa raporttia (s. 191-192). Käsite vaikuttaa vastaavan pitkälti tiedonhallintalain käsitettä asiakirjoja vastaavat muut tiedot, joilla tarkoitetaan asiakirjallisia tietoja. Kaupunki ehdottaa jatkovalmistelussa harkittavaksi, voisiko potentiaalisen asiakirjan käsitteen sijaan käyttää tiedonhallintalain terminologiaa samasta syystä, johon on viitattu tässä lausunnossa tosiasiallisen toiminnan yhteydessä muodostuneiden asiakirjojen osalta.

Vaikka käsitteen määrittelyä ei tehtäisikään yhdenmukaisesti tiedonhallintalain kanssa, tulisi sitä selkeyttää jatkovalmistelussa. Työryhmän mietinnössä potentiaalisella asiakirjalla tarkoitetaan asiakirjoissa olevia merkkejä ja tietoja, joita viranomaisen ei välttämättä itse yhdistele, mutta jotka kuuluisivat samaan käyttötarkoitukseen. Tällaiset tiedot ovat tiedonsaantioikeuden piirissä, mutta käsitteen määritelmän ei tulisi johtaa tilanteeseen, jossa viranomaisella muodostuu velvollisuus laatia uusi erillinen asiakirja esimerkiksi PDF-tiedostossa olevista tiedoista ja tietokannan tiedoista sen takia, että ne kuuluvat samaan käyttötarkoitukseen.

Työryhmän mietinnössä käytetään sähköisen tiedonsiirtovälineen käsitettä, jolla tarkoitetaan fyysistä tallennealustaa, kuten CD-levyä ja muistitikkoa, jolla asiakirja voidaan antaa tiedon pyytäjälle (s. 233). Kaupunki kehottaa jatkovalmistelussa harkitsemaan, tulisiko käyttää vain tiedonsiirtovälineen tai ulkoisen tiedonsiirtovälineen käsitettä, sillä tiedon tallennustapa ei välttämättä ole sähkömagneettinen ulkoisella tiedonsiirtovälineellä, vaan esimerkiksi CD- ja DVD-levyillä tiedon tallennustapa on optinen.

Käytäntöön liittyvänä huomiona ehdotetaan, että mikäli mahdollista, viranomaisten asiakirjojen salassapitosäännöksiä koskeva nykyisen julkisuuslain pykälän numero olisi hyvä säilyttää uudessakin laissa ennallaan 24 §:nä, jos salassapitosäännöksiä ei olla muuttamassa. Ehdotus johtuu siitä, että viranomaisten asiakirjoissa on tällä hetkellä salassapitomerkinlöjä ja tietojärjestelmissä on salassapitosäännöksiä koskevia metatietoja, joiden tulkintaa uuden lain voimaantulon jälkeen nopeuttaa se, että salassapitosäännökset löytyvät saman numeroisesta pykälästä samassa järjestyksessä kuin aiemmassa julkisuuslaissa, eikä merkinlöjä välttämättä tarvitsisi tällöin muuttaa, ellei merkinnästä ilmenisi myös aiemman julkisuuslain tunnus.

Mustonen Nea-Liisi
Rovaniemen kaupunki - Kaupunginjohtajan lausunto