

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 turvallisuuskäytökohtien 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

5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin

Julkisuuslain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi merkittävästi. Ehdotetun 5 §:n mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin viranomaisten lisäksi ensinnäkin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että soveltamisala määräytyisi voimassa olevan julkisuuslain mukaisesti julkisen vallan käytön perusteella. Lisäksi julkisuuslakia sovellettaisiin julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Ehdotettu soveltamisalan laajennus toisi julkisuuslain soveltamisen piiriin uusia toimijoita, mikä suurella todennäköisyydellä lisäisi julkisuusasioiden määrää myös hallintotuomioistuimissa. Tätä asioiden määrän lisääntymistä on ennakkoon vaikea arvioida, kuten myös sitä, miten asiat jakaantuisivat eri hallinto-oikeuksien kesken. Valitusmäärien lisääntyminen tulee kuitenkin ottaa huomioon myös hallinto-oikeuksien lisääntyneenä työmääränä ja resurssitarpeina.

Kuten mietinnössä on tuotu esille, julkisen hallintotehtävän käsite ei ole täysin yksiselitteinen. Myös ehdotetun 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa käytettyyn kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsitteeseen sisältyy mietinnössäkin todettua tulkinnanvaraisuutta. Muutoksen merkitystä ja vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan muutos toisi siten hallintotuomioistuihin sellaisia uusia tulkinta- ja rajanvetotilanteita, joista ei ole aikaisempaa kokemusta julkisuuslain soveltamisesta. Ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan muutos toisi siten hallintotuomioistuihin sellaisia uusia tulkinta- ja rajanvetotilanteita, joista ei ole aikaisempaa hallintokäytäntöä tai sitä ohjaavaa oikeuskäytäntöä. Mietinnössä uuden julkisuuslain merkitystä hallintotuomioistuihin näkökulmasta on arvioitu kuitenkin vain siltä kannalta, että mietinnössä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia laissa säädettyihin salassapitoperusteisiin, joiden soveltaminen ja tulkinta on usein ollut hallintotuomioistuimissa muutoksenhaun kohteena. Tämä on totta, mutta hallinto-oikeus korostaa, että myös soveltamisalaan ehdotetut muutokset tulevat todennäköisesti lisäämään hallintotuomioistuihin työmäärää julkisuusasioissa merkittävästi ainakin lyhyellä aikavälillä. Lisäksi kun uudet toimijat ryhtyvät soveltamaan julkisuuslakia, on todennäköistä, että se ei alkuvaiheessa suju ongelmitta ja valitusten tarve lisääntyy jo tästä syystä.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Ehdotetussa 15 §:ssä säädettäisiin menettelystä, kun tietoja pyydetään julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Ehdotetussa pykälässä ei voimassa olevan lain mukaisesti enää tehtäisi eroa tiedonsaantioikeuksien välillä asiakirjan antamistavan perusteella. Muutosta voidaan pitää perusteltuna. Henkilötietojen luovuttaminen ei ehdotetussa muodossa lähtökohtaisesti edellyttäisi sen selvittämistä, olisiko tiedon pyytäjällä henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää pyytämiään henkilötietoja. Viranomainen voisi pyytää henkilötietojen käyttötarkoitusta ja muita tarvittavia tietoja ainoastaan, jos kyse on henkilötiedoista, joiden 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 suoja koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Ehdotetun 15 §:n 2 momentin mukaan henkilötietoa ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella.

Hallinto-oikeuden näkökulmasta ehdotetut muutokset poistanevat epäselvyyden, joka on liittynyt siihen, onko ja jos on, millä tavalla henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja luovutettaessa selvitettävä tietoja pyytäneen oikeus käsitellä henkilötietoja. Sinänsä selkeänä voidaan pitää myös lähtökohtaa, jonka mukaan käyttötarkoitusta koskevan tiedustelun tarve arvioidaan asiakirjapyynnön perusteella, ja kynnys tiedustella käyttötarkoitusta tai muita tietoja asetetaan varsin korkeaksi. Jossain määrin ongelmallisena voitaneen kuitenkin pitää sitä, että vaikka luovutusrajoitus lähtökohtaisesti laajenee koskemaan suurempaa joukkoa henkilötietoja, käytännössä henkilötietoja luovutetaan jatkossa merkittävästi aiempaa enemmän. Kun suuri osa näistä henkilötiedoista ei kuulu julkisuusperiaatteen ydinalueelle, henkilötietojen minimoinnin periaate puoltaisi tältä osin toisenlaista ratkaisua. Jossain määrin ongelmallisena voitaneen pitää myös sitä, että ”ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä” -kynnys todennäköisesti näyttäytyy ainakin jossain määrin erilaisena kysymyksenä jälkikäteen laillisuusvalvonnan yhteydessä arvioituna kuin se on lähes tai täysin yksilöimätöntä pyyntöä käsiteltäessä näyttäytynyt.

16 § Tiedon antamisesta päättäminen

Ehdotetussa 16 §:n 5 momentissa säädettäisiin siitä, että viranomainen voi kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Voimassa olevassa laissa vastaavaa mahdollisuutta ei ole. Helsingin hallinto-oikeus pitää ehdotettua 16 §:n 5 momenttia perusteltuna. Hallinto-oikeudella ei ole myöskään huomautettavaa kohtuuttomia tilanteita kuvaavista esimerkeistä siltä osin kuin niissä on tunnistettu muun ohella ilmeisessä kiusantekomielessä tehdyt tai viranomaisen toimintaa tahallisesti merkittävästi vaikeuttavat pyynnöt. Koska tähän väärässä tarkoituksessa tehtyjen pyyntöjen joukkoon voi sisältyä myös erilaisia pyrkimyksiä hybridivaikuttamiseen, hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että pyynnön epäämisen kynnystä ei aseteta liian korkealle siihen nähden, että viranomainen ei pääsääntöisesti pelkän pyynnön perusteella voi arvioida sen paremmin pyynnön todellista tarkoitusta kuin tällaisen pyynnön taustalla olevaa todellista tahoakaan. Tähän nähden epäsuhtaa pyynnön ja sen realististen toteuttamismahdollisuuksien välillä tulisi voida näissä tilanteissa arvioida pyynnön toteuttamisen vaikutusten kautta, ei sen mukaan, mitä pyynnön tarkoituksesta ilmenee tai ei ilmene.

18 § Määräajat

Ehdotetussa 18 §:ssä säädettäisiin tietopyynnön tekemiseen ja ratkaisemiseen liittyvistä määräajoista. Pykälän 3 momentin mukaan tiedon pyytäjän tulee ilmoittaa halustaan saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun hänelle on ilmoitettu, ettei tietoa

anneta, tai että se annetaan muussa kuin pyydetyssä muodossa. Säännös olisi uusi. Mietinnössä ei ole tarkemmin käsitelty sitä, mitä kyseiselle tiedon pyytäjän ilmoitukselle tapahtuu, mikäli ilmoitus tehdään 14 vuorokauden määräajan jälkeen. Mietinnössä on todettu ainoastaan, että tiedon pyytäjällä olisi kuitenkin aina mahdollisuus tehdä uusi tietopyyntö, jos määräaika valituskelpoisen päätöksen pyytämiseksi ehtisi kulua loppuun ennen tiedon pyytäjän pyyntöä, eikä muutoksen siten arvioida rajoittavan merkittävästi tiedon pyytäjän oikeusturvaa. On sinänsä selvää, ettei ehdotetun määräajan ylittyminen estä tekemästä samansisältöistä uutta tietopyyntöä, mutta ehdotettu säännös jättää avoimeksi sen, miten viranomaisen tulee toimia, jos valituskelpoista päätöstä pyydetään 14 päivän määräajan jälkeen. Viranomaisen vaihtoehtoina lienee joko tulkita myöhästynyt pyyntö uudeksi tietopyynnöksi tai jättää myöhästynyt pyyntö tutkimatta päätöksellä, josta voisi erikseen valittaa hallinto-oikeuteen. Näistä jälkimmäinen vaihtoehto on hallinto-oikeuden kannalta epätoivottava. Myös määräajan jälkeen tehdyn tietopyynnön käsitteleminen uudelleen aikaisemman sisältöisenä tietopyyntönä vie tarpeettomasti aikaa ja sen jälkeen tiedon pyytäjä joutuisi jälleen tekemään 14 vuorokauden kuluessa uuden ilmoituksen saattaa asia viranomaisen käsiteltäväksi. Mikäli tällainen uusi määräaika halutaan sisällyttää tulevaan julkisuuslakiin, tulisi sääntelyä selkiyttää näiltä osin.

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

40 § Maksut

Ehdotetussa 40 §:ssä säädettäisiin tietopyyntöihin liittyvistä maksuista. Pykälä vastaisi keskeisiltä osin voimassa olevan lain sääntelyä, mutta pyrkimyksenä on ollut päivittää pykälää vastaamaan erityisesti sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisestä aiheutuneita muutoksia.

Erilaiset tietopyynnot työllistävät nykyisin Helsingin hallinto-oikeutta merkittävästi. Tietopyyntöihin vastattaessa aikaa vievää on usein sen arvioiminen, onko jokin kohta asiakirjassa salassa pidettävä vai ei ja miten se tulisi peitellä, jotta salassa pidettävää tietoa ei paljasteta, vaikka tiedon tekninen peittäminen sinänsä sujuisikin vaivatta. Ehdotuksen 40 §:n 3 momentin mukaan maksu peritään sellaisen asiakirjan antamisesta, josta poistetaan tai peitetään luovutusrajoituksen perusteella tietoja taikka salassa pidettäviä tietoja, elleivät kyseiset tiedot ole vaivatta poistettavissa tai peiteltävissä. Edelleen mietinnössä on tarkennettu, että vaivattomuudella tarkoitettaisiin tilanteita, joissa poistettavia tai peitettäviä tietoja olisi vähäinen määrä tai tilanteita, joissa tietojen peittämisestä ja poistamisesta ei muutoin aiheutuisi erityistä vaivaa, kuten yksityiskohtaista tietojen julkisuuden arviointia. Tämä on tärkeä selvennys verrattuna voimassa olevaan lakiin, joka viittaa siihen, että maksullisuus harkittaisiin sillä perusteella, onko tiedon tekninen peittely ollut vaivatonta vai ei.

Hallinto-oikeus toteaa, että sen arvioiminen, sisältyykö johonkin asiakirjan kohtaan salassa pidettäviä tietoja vai ei, edellyttää nimenomaan yksityiskohtaista tietojen julkisuuden arviointia. Tätä

arviointia ei ainakaan helpota se, että soveltamisalan muutokset tuovat arvioinnin piiriin paitsi uusia toimijoita myös uusia rajanvetotilanteita esimerkiksi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan rajapinnan osalta. Siten onkin perusteltua, että maksun perimisen kynnystä ei aseteta liian korkeaksi yksinomaan sillä perusteella, että minkä tahansa tiedon tekninen peittäminen helpottuu ja nopeutuu teknisten apuvälineiden kehittyessä.

41 § Muutoksenhaku

Ehdotuksen muutoksenhakua koskevaan 41 §:n 1 momenttiin on lisätty uusi säännös siitä, että viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan henkilön asiakirjan antamista koskevasta 16 §:n 2 momentin mukaisesta kieltäytymisestä ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla. Koska hallinto-oikeuteen aika ajoin tulee valituksia tilanteissa, joissa viranomainen ei vielä ole tehnyt asiakirjan antamisesta kieltäytymisestä valituskelpoista päätöstä, hallinto-oikeus pitää tällaisen selkeyttävän säännöksen lisäämistä julkisuuslakiin perusteltuna.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Lausuntoa ovat valmistelleet hallinto-oikeustuomarit Petteri Leppikorpi, Jukka Reinikainen ja Lotta Haverinen.

Pitkäranta Ann-Mari
Helsingin hallinto-oikeus

Leppikorpi Petteri
Helsingin hallinto-oikeus