

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 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

1 § Julkisuusperiaate

Julkisuuslain uudistuksessa ja julkisuusperiaatteessa lähdetään edelleen siitä, että julkisia ovat viranomaisen asiakirjat. Työsuojeluviranomainen toivoo, että lainvalmistelussa vielä selvitettäisiin viranomaisen asiakirja -sanalle korvaavaa termiä. Siitä huolimatta, että viranomaisen asiakirja on määritelty lain 6 §:ssä ja sen tiedostetaan tarkoittavan myös muita kuin perinteisiä asiakirjoja, sana ”asiakirja” on vanhahtava ja osin harhaanjohtava eikä se vastaa nykytilannetta julkisen tiedon ”alustoista”. Yhä enenevässä määrin julkisuusperiaatteen piiriin kuuluu eri rekistereihin tallennettavaa tietoa. Esimerkiksi sana ”dokumentti” mielletään merkitykseltään ainakin hieman laajempaan kuin asiakirja, joskin molemmat tarkoittavat myös asiakirjaa.

3 § Suhde muuhun lainsäädäntöön

Ehdotettu säännös julkisuuslain toissijaisuudesta on selkeä ja se on syytä ehdotetulla tavalla erottaa omaksi pykäläkseen.

Työsuojeluviranomainen toivoo lainvalmisteluryhmän ottavan säännöksessä mainitun erityislainsäädännön huomioon laajemmin julkisuuslain uudistustyössä. Esimerkiksi työsuojeluviranomaisen toimintaa ohjaavassa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, jäljempänä työsuojelun valvontalaki) 10 §:ssä on säädetty ilmoittajan tietojen salassapidosta. Säännöksen mukaan mm. työpaikan epäkohdasta työsuojeluviranomaiselle ilmoittavan henkilöllisyys ja se, että tarkastus tehdään tällaisen ilmoituksen perusteella, on salassa pidettävä. Säännös rajoittaa laajasti työsuojeluviranomaisen toiminnan julkisuutta, sillä työsuojeluvalvontaa tehdään merkittävässä määrin työsuojeluviranomaiselle tehtyjen ilmoitusten perusteella.

Työsuojeluviranomainen joutuu päivittäin tietopyyntöjen yhteydessä pohtimaan julkisuuslain ja em. erityissäännöksen yhteensovittamista. Käytännössä yhteensovittaminen ei ole yksinkertaista, eikä aina ole selvää, miltä osin näissä tapauksissa julkisuutta voidaan tai sitä pitää toteuttaa.

Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä ja perusteltuna siirtää nykyisen lain 17 §:ssä oleva viranomaisen harkintavaltaa ohjaava periaate julkisuusperiaatteen osaksi ensimmäiseen pykälään.

4 § Viranomaiset

Pykäläehdotuksessa on muutettu viranomaisluetteloa tavalla, joka mahdollisesti vaikuttaa muussa lainsäädännössä säädettyihin viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin. Nykyisessä julkisuuslaissa olevaan viranomaisluetteloon on viitattu ainakin työsuojelun valvontalain (44/2006) 4 b §:ssä. Pykäläehdotuksessa luettelon 1-kohtaan on valtion viranomaisten lisäksi lisätty valtion liikelaitokset, mikä tulee jatkossa hankaloittamaan viittaussäännöksiä ja niiden kirjoittamista muihin lakeihin.

Esimerkiksi työsuojelun valvontalain (44/2006) 4 b §:ssä on säädetty seuraavasti:

” Työsuojeluviranomaisella on oikeus saada... ..välttämättömiä tietoja... ..viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitetulta viranomaiselta;...”

Luetteloinnin muuttaminen niin, että samaan kohtaan yhdistetään sekä valtion viranomaiset että valtion liikelaitokset, johtaa siihen, että muussa lainsäädännössä ei jatkossa voida viitata julkisuuslain 4 § 1 momentin 1-kohdassa tarkoitettuun viranomaiseen luomatta epäselvää tilannetta siitä, koskeeko tiedonsaantioikeus myös valtion liikelaitoksia. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan olisi selkeämpää, mikäli valtion viranomaiset olisivat nykyisen julkisuuslain tavoin omana kohtanaan ja liikelaitokset omana kohtanaan.

Joka tapauksessa julkisuuslain uudistustyössä tulee huomioida luettelon muuttamisen vaikutukset mahdolliseen muuhun lainsäädäntöön ja siihen, ettei epähuomiossa laajenneta tarpeettomasti tiedonsaantioikeuksia tai poisteta niitä. Poistamalla julkisuuslain luettelosta Ahvenanmaan maakunta, työsuojelun valvontalain joudutaan esimerkiksi muuttamaan niin, että tiedonsaantioikeudet Ahvenanmaan maakuntaan nähden kuitenkin säilyvät.

6 § Viranomaisen asiakirja

Viranomaisen asiakirjaa koskevaa määritelmä on ehdotetussa säännöksessä selkeä ja se vastaa tämänhetkistä käsitystä viranomaisen asiakirjojen eri muodoista. Asiakirja -termin vaihtamista johonkin paremmin kuvaavaan termiin työsuojeluviranomainen on lausunut 1 §:n kohdalla tarkemmin.

Muistion sivulla 116 on tarkennettu 6 § 1 momentin sisältöä seuraavasti: "Jos viranomaisen tietojärjestelmässä on käytössä vapaa haku, tiedonsaantioikeus ulottuu mihin tahansa hakuavaimen perusteella ilman uusia toimia muodostettavissa olevaan tallenteeseen riippumatta siitä, käyttääkö viranomainen samanlaista hakua toiminnassaan." Tältä osin työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että nk. vapaahakukentät viranomaisten käyttämissä järjestelmissä eivät ole mitenkään standardoituja, vaan esim. se, miten älykkäästi tai ei-älykkäästi järjestelmä tulkitsee hakusanat ja taivuttaa kieltä, voi vaihdella vahvasti. Vapaahakukentän kautta tuloksia voi tulla kohtuuttomasti ja osin epärelevantisti, mikä voi johtaa kohtuuttomaan työmäärää relevantin aineiston seulomisessa.

2 luku

8 § Tiedonsaantioikeus salassa pidettäviä tietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Työsuojeluviranomainen pitää ehdotettua sanamuotoa osajulkisuutta koskevalta osalta selkeyttävänä ja kannatettavana.

10 § Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Asianosaisen määritelmää olisi hyvä avata lain perusteluissa nykyistä tarkemmin. Esimerkiksi työsuojeluvalvonnassa ei aina ole selvää, onko esimerkiksi työpaikan epäkohdasta työsuojeluviranomaiselle ilmoituksen tehneellä henkilöllä julkisuuslaissa tai hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Laissa tarkoitettu ”muu, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee” on tulkinnanvarainen. Usein tällaisen työsuojeluviranomaiselle tarkastus- tai valvontapyynnön tehneen työntekijän etu tai oikeus on työsuojeluvalvonnassa välillistä. Työsuojeluvalvonta kohdistuu työnantajaan ja siihen, noudattaako työnantaja lainsäädännössä sille asetettuja velvollisuuksia.

Säännöksen 8-kohtaan ilmoittajan suojasta kirjattua pidetään tärkeänä lisäyksenä julkisuuslakiin.

Ehdotuksen 10 -kohdan (”...sen asiakirjan salassa pidettyyn osaan, jonka julkisuus on kyseisessä asiassa arvioitavana”) on säännöksen perustelujen mukaan tarkoitus selkeyttää nykyisessä laissa 11 §:n 8-kohdassa olevaa säännöstä. Ehdotettu säännös on kuitenkin edelleen vaikeasti ymmärrettävissä, vaikka säännöksen sisältö ja tarkoitus perustelutekstistä tarkemmin selviääkin. Lisäämällä virkkeeseen esimerkiksi maininnan asianosaisen tekemästä tietopyynnöstä säännöksen tarkoitus ilmenisi helpommin suoraan säännöksestä.

11 § Itseään koskeva tiedonsaantioikeus

Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan viranomaisen velvollisuuteen tarvittaessa selventää asiakkaalle, millä säädöksellä mitään tietoja pyydetään ja miten esimerkiksi tietosuoja-asetuksen säännös henkilötietojen tarkastusoikeudesta eroaa julkisuuslaissa säädetystä itseä koskevista tiedoista ja siihen liittyvästä tiedonsaantioikeudesta. Perusteluista käy ilmi säännösten tarkoitukseen liittyvä ero, mutta perusteluista ei käy ilmi sitä, mitä käytännön merkitystä asiakkaalle sillä on ja toisaalta, mitä eroa käytännössä eri säännöksillä on viranomaisen velvollisuuksien kannalta. Perusteluista pitäisikin tarkemmin käydä ilmi, miten muutoin kuin tarkoitukseltaan perusteluissa mainitut säännökset eroavat toisistaan. Onko säännöksen valinnalla eli sillä, haluaako asiakas tarkastaa omat tietonsa julkisuuslain 11 §:n vai tietosuoja-asetuksen perusteella, merkitystä asiakkaalle luovutettavan tiedon kannalta.

Työsuojeluviranomainen joutuu aika-ajoin haastaviin käytännön tilanteisiin yhteensovittaessaan työsuojelun valvontalain (44/2006) 10 § ilmoittajan suojaa koskevaa säännöstä ja julkisuuslaissa säädettyä itseään koskevaa tiedonsaantioikeutta ja/tai tietosuoja-asetuksen henkilötietojen tarkastusoikeutta koskevaa säännöstä. Työsuojeluviranomaiselle toimitetaan paljon työsuojelun valvontalain 10 §:n suojaamia kirjelmiä, joissa on mainittu esimerkiksi muita työpaikan työntekijöitä nimeltä. Tällaiset henkilöt ja heitä koskevat tiedot ovat yleensä työsuojeluviranomaisen valvonnassa sivuseikkoja. Työsuojeluviranomainen ei tällaisia henkilötietoja varsinaisesti käsittele, vaikka niitä on runsaastikin työsuojeluviranomaiselle toimitetussa asiakirja-aineistossa. Työsuojeluviranomainen selvittää sille ilmoitettua asiaa lähtökohtaisesti työnantajan kanssa ja siltä osin sen arvioimiseksi, onko työnantaja noudattanut sille lainsäädännössä asetettuja velvollisuuksia. Tähän liittyen työsuojeluviranomainen esittää, että mikäli se on mahdollista, säännöksessä tai sen perusteluissa voisi tuoda esiin ehdotettua tarkemmin myös sen, että itseään koskevalle tiedonsaannille 10 §:ssä säädettyjä rajoituksia sovelletaan myös silloin, kun tietojen salassapito perustuu muussa laissa kuin julkisuuslaissa säädettyyn salassapitoon.

3 luku

12 § Tiedonsaantioikeuden alkaminen viranomaisen laatimasta asiakirjasta

Pykäläehdotuksen 3 momentista, joka koskee asiakirjan toimittamista asianosaiselle ennen muun tiedonsaantioikeuden alkamista, on poistettu nykyisessä julkisuuslain 6 §:n 3 momentissa oleva sana ”tarvittaessa”. Muutosesitys työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan kaventaa viranomaisen harkintavaltaa nykytilaan verrattuna. Onko tämä muutos tehty tarkoituksella vai epähuomiossa? Perustelutekstistä ei nimittäin käy ilmi mitään sellaista, että olisi ollut tarkoitus muuttaa säännöksen asiasisältöä aiemmasta näin merkittävästi. Päinvastoin perusteluissa viitataan tarveharkintaan mainitsemalla esimerkkinä etenkin yleistä mielenkiintoa herättävät asiat, joissa viranomaisen ilmoittaa ratkaisunsa ennakkoon asianosaiselle. Tarveharkinta on kuitenkin säännöksestä poistettu.

4 luku

14 § Tiedon pyytäminen

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiedon pyytäjän henkilöllisyyden selvittämisestä. Tietoja pyytävän henkilöllisyyden selvittämisessä olisi sama lähtökohta kuin voimassa olevassa laissa. Voimassa oleva lainsäädäntö on ollut epäselvä ja tulkinnanvarainen. Esitys jonkin verran selvittää nykyistä tilannetta. Säännöksen soveltaminen jää kuitenkin edelleen tulkinnanvaraiseksi (esim. henkilökohtaisen käytön arviointi).

Pykälän 2 momentin perusteella tietopyynnön tekijää ei tietyssä tilanteessa tarvitse rekisteröidä asiarekisteriin. Säädös- ja perustelutekstin perusteella jää kuitenkin hieman epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi saako näin kuitenkin tehdä, jos tietopyynnön tekijän henkilöllisyys käy ilmi tietopyynnöstä. Vai onko tarkoitus, että vireille panijan henkilöllisyyttä koskevat tiedot pitäisi asiarekisteriin tallennettaessa peittää tietopyynnöstä, jos tiedonpyytäjällä ei ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään? Työsuojeluviranomainen ehdottaa, että säännös kirjataan esimerkiksi muotoon: ”Jos tiedon pyytäjällä ei ole velvollisuutta selvittää henkilöllisyyttään, eikä se myöskään käy ilmi tietopyynnöstä, asiarekisteriin ei tiedonhallintalain 26 §:stä poiketen rekisteröidä asian vireillepanijaa.”

Koska uudessa 14 § 2 momentissa säädettäisiin toisin kuin tiedonhallintalain 26 §:ssä, tiedonhallintalakiin tarvitsee säätää viittaussäännös julkisuuslakiin.

Mietinnössä olisi hyvä tuoda 3 momentin osalta esimerkein esille, missä tilanteissa viranomaisen tulee selvittää tiedon pyytäjältä, miten tietojen suojaus tulee järjestää.

15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Työsuojeluviranomainen pitää säädöstä hyvänä, selkeyttävänä ja sisällöltään oikeasuuntaisena korjaamaan julkisten henkilötietojen luovuttamista koskevaa nykyprosessia. Tämänhetkinen tilanne

on johtanut viranomaisen työmäärän lisääntymiseen viranomaisen pyrkiessä toteuttamaan samanaikaisesti julkisuusperiaatetta ja hallintolain palveluperiaatetta sekä huolehtimaan tietosuojasetuksen ja nykyisen julkisuuslain 16 §:n 3 momentin noudattamisesta.

Pykälän 1 momentin 2-kohdan sanamuodon ja perustelutekstin välillä vaikuttaisi olevan hienoinen ristiriita tai sitä voidaan ainakin pitää tulkinnanvaraisena. Ehdotuksen mukaan viranomaisen riskejä arvioidessaan tulisi huomioida tietojen laatu, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta. Perustelutekstistä saa kuitenkin sellaisen käsityksen, että yksikin tekijä (laatu, määrä tai merkitys yksityiselämän suojan kannalta) voi johtaa siihen, että pykälässä tarkoitettu riski on olemassa eikä kaikkia kolmea tekijää tarvitsisi arvioida kokonaisuutena.

Mietinnössä olisi hyvä lisäksi avata, miten esimerkiksi yksityisen henkilön henkilökohtaisen blogin pitämistä tulisi arvioida. Onko se kotitalouspoikkeukseen kuuluvaa verkkotoimintaa taikka journalistista toimintaa, vai voiko viranomainen arvioida, ettei henkilökohtaisen blogin pitäjällä ole yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklassa säädettyä käsittelyperustetta henkilötietojen käsittelyyn.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mietinnön perusteluissa on todettu, että käyttötarkoitusta ja käsittelyperusteen olemassaoloa arvioitaisiin erityisesti tietopyynnön yhteydessä annettujen tietojen perusteella, mutta arviossa voitaisiin huomioida myös viranomaisella jo olemassa olevat tiedot. Esitystä pidetään tältä osin hyvänä, vaikka säännöksen soveltaminen jää hyvin tulkinnanvaraiseksi. Mietinnössä olisi hyvä avata mm. mitä tarkoitetaan viranomaisella jo olemassa olevalla tiedolla, mitä se ei ainakaan ole tai miten tietoa voidaan hankkia.

Lisäksi ehdotetun pykälän 2 momentin mietinnön perusteluissa on todettu, että tietosuojalain 4 §:ssä säädetään yleislain tasolla tarkemmin siitä, milloin henkilötietoja saa käsitellä yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, eli yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Työsuojeluviranomainen pitää tätä hyvänä ja viranomaisten toimintaa selkeyttävänä asiana. Toisaalta mietintöön olisi hyvä tarkemmin avata, mitä yleinen etu on. Mietinnössä on viitattu tietosuojalain hallituksen esitykseen HE 9/2018 vp.

16 § Tiedon antamisesta päättäminen

16 § 5 momentti kohtuuttomista tietopyynnöistä pidetään kannatettavana. Mikäli mahdollista, lain esitöissä olisi hyvä olla tarkempia kriteereitä kohtuuttomuuden määrittelyyn.

17 § Tiedon pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Nykyisen lain 15 §:ään verrattuna lakiehdotukseen on lisätty sanat ”perustellusta syystä”. Työsuojeluviranomainen pitää tätä päinvastoin muutoksena nykyiseen lakiin verrattuna, siitähän huolimatta, että perustelutekstin mukaan säännös vastaisi nykytilannetta ja että asiasta on olemassa ylemmän laillisuusvalvojan ratkaisu. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan nykykäytäntö ei kuitenkaan todellisuudessa ehkä ole noin selkeä, miten se perustelutekstiin on kirjattu. Työsuojeluviranomainen pitää nykyistä voimassa olevaa julkisuuslain 15 § 1 momenttia parempana muotoiluna.

Mikäli säännökseen tulee tarkentava ehto ”perustellusta syystä” tietopyynnön siirrolle, tulee tätä avata perustelutekstissä tarkemmin. Jos esimerkiksi asian käsittely kokonaisuudessaan kuuluu jollekin toiselle viranomaiselle, mikä muu voi olla se perusteltu syy, kuin se, että asian käsittely kokonaisuudessaan kuuluu jollekin toiselle viranomaiselle. Esimerkiksi säännöksen soveltaminen työsuojeluviranomaisen toiminnassa tulee usein esiin tilanteessa, jossa työsuojeluviranomainen on antanut syyttäjälle syyteharkintaa varten työsuojelun valvontalain 50 §:n tarkoittaman lausunnon. Lausunto kirjoitetaan lähinnä esitutkinta-aineiston perusteella. Vaikka työsuojeluviranomainen on em. lausuntoasiakirjan laatinut, se on katsonut, että toimivaltainen ratkaisemaan tietopyyntöä koskevan asian on syyttäjä, koska esitutkinta on tehty syyteharkintaa varten ja työsuojeluviranomaisen lausunto on vain osa syyttäjän käsittelyssä olevaa asiaa. Millä perustellulla syyllä, muulla kuin lakiin kirjatulla ”joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan/ jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu”, tällaisessa tilanteessa siirtoa olisi lisäksi perusteltava?

Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä asiana sitä, että ehdotetun 17 pykälän 3 momenttiin on selkeästi kirjattu, ettei asiakirjaa siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä tarvitse tehdä päätöstä. Ottaen kuitenkin huomioon perusteluissa sivulla 170 mainittu asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos molemmat viranomaiset (siirtäjä ja siirron saanut) katsovat, etteivät ole toimivaltaisia ratkaisemaan asiaa, jää hieman epäselväksi, missä vaiheessa ja minkälaisen prosessin jälkeen valituskelpoinen päätös asiassa kuitenkin tulisi tehdä.

18 § Määräajat

Ehdotetun 18 § 1 momentissa säädettäisiin siitä, mistä 14 vuorokauden määräajan kulumisen alkaa (kun viranomainen on saanut yksilöidyn tietopyynnön). Säännös itsessään on melko selkeä, mutta perusteluissa on asia esitetty epäselvästi: muotoilu ”... ei oteta huomioon määräaika laskettaessa” voi johtaa myös tulkintaan, ettei tietopyynnön täydentämiseen käytettyä aikaa huomioitaisi määräajan alkamista siirtävällä tavalla.

Pykälän 2 momentin osalta työsuojeluviranomainen kiinnittää lainvalmistelutyöryhmän huomiota siihen, että olisiko tarvetta säätää lisäksi viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa tiedon pyytäjälle, mikäli viranomainen pidentää määräajan enintään 30 vuorokauteen? Käytännössä näin on toimittu eli tiedon pyytäjälle on ilmoitettu kahden viikon sisällä siitä, mikäli tietopyyntöä ei pystytä kahden viikon määräajassa ratkaisemaan.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan tiedon pyytäjän tulee ilmoittaa halustaan siirtää asia viranomaisen ratkaistavaksi 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun viranomaisessa toimiva on kieltäytynyt tiedon antamisesta tai antanut tiedon muussa kuin pyydettyssä muodossa. Määräajan asettamista on pidettävä sinänsä hyvänä esityksenä, mutta mietinnön perusteella epäselväksi jää, mikä merkitys tiedon pyytäjälle asetetulla määräajalla tosiasiallisesti on. Tiedon pyytäjä voi esimerkiksi lähettää uuden tietopyynnön, jos hän ei ole tehnyt ilmoitusta määräajassa. Jos näin tapahtuu, voidaanko pyyntöön antaa kielteinen vastaus perusteella, että asia on ollut jo

viranomaisen käsittelyssä? Jos kielteistä vastausta ei voida antaa tällä perusteella, määräaika voitaneen pitää merkityksettömänä.

3 momentissa säädetään viranomaiselle 30 vuorokauden määräajasta viranomaisen ratkaisun antamiselle. Asiassa jää epäselväksi, miten 30 vuorokauden määräaika tulisi soveltaa silloin, kun tiedon pyytjä ilmoittaa halustaan saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi jo asiaa vireille pantaessa tai asian käsittelyn aikana. Lisäksi 3 momentissa viitataan pykälän 2 momenttiin, mitä pidetään vaikeaselkoisena.

19§ Tiedon antamistavat

Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä ehdotusta, jonka mukaan asiakirja annetaan lähtökohtaisesti pyydetyssä tiedostomuodossa, jos sellainen on saatavilla. Viranomaisen ei kuitenkaan tarvitse muuntaa asiakirjaa sellaiseen muotoon, jossa se ei ole valmiiksi saatavilla.

5 luku

22 § Viranomaisen velvollisuus tuottaa tietoa

Säännösehdotuksen perusteluissa tuodaan esiin, että tietyissä tapauksissa myös henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa olisi mahdollista. Tämä tulisi käydä ilmi kuitenkin jo itse säännöksestä. Työsuojeluviranomainen pitää lisäksi tärkeänä, että vähintäänkin lain perusteluissa tarkemmin avataan esimerkein niitä tilanteita, missä henkilötietojen vieminen yleiseen tietoverkkoon on mahdollista. Mietinnön perusteluteksti on tältä osin liian epämääräinen. Esimerkistä tulisi myös käydä ilmi, miten yhdistetään lainmukaisesti henkilötietojen suoja ja perusteluissa mainittu mahdollisuus viedä henkilötietoja tietoverkkoon.

24 § Uuden asiakirjan laatiminen pyynnöstä

Mikäli tiedon pyytjä haluaa tietoja useammasta asiakirjasta, joka edellyttää viranomaiselta tietojen yhdistelyä ja uuden asiakirjan laatimista, ehdotuksessa esitetään mahdollisuutta uuden asiakirjan laatimiseen. Tämä tulee hyvin todennäköisesti muodostumaan viranomaisen resurssienkin

näkökulmasta kohtuuttomaksi. Hyvänä seikkana ehdotuksessa on pidettävä kuitenkin sitä, että viranomaisilla ei ole velvollisuutta uuden asiakirjan laatimiseen, vaan viranomaisella on mahdollisuus tehdä se harkintansa mukaisesti.

6 luku

28 § Salassa pidettävät tiedot

Mietinnön valmistelleen työryhmän asettamispäätöksen mukaan sen toimeksiannon ulkopuolelle jää salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan myös salassapitoperusteiden uudistamiselle on tarvetta. Työsuojeluviranomainen pitää erikoisena, että salassapitoperusteiden arviointi on julkisuuslain ajantasaistamistyön yhteydessä jätetty tekemättä. Työsuojeluviranomainen toivoo, että asiaa harkittaisiin vielä uudelleen ja pitää tärkeänä, että salassapitoperusteet otettaisiin piakkoin perusteellisesti arvioitavaksi.

30 § Salassapidon toteuttaminen

Työsuojeluviranomainen pitää uutta säännöstä hyvänä ja tarpeellisena. Se selkeyttää salassapidon toteuttamiseen liittyviä käytäntöjä ja tuo ratkaisuja käytännössä esiintyneisiin soveltamisongelmiin.

31 § Salassapitomerkintä

Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että mietintöön on ilmeisesti virheellisesti kirjattu 31 §:n 1 momentiksi uuden 30 §:n 3 momentti.

Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä nimenomaisen säännöksen lisäämistä koskien sitä, että salassapitomerkintä voidaan tehdä erilliseen asiakirjaan, jos merkinnän tekeminen asiakirjaan ei ole teknisesti mahdollista. Tämä selkeyttää salassapitomerkintöjen tekemistä käytännössä.

Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä ja tärkeänä esitettyä uutta säännöstä siitä, että asiakirjaan voidaan merkitä vain se säännös, johon salassapito perustuu niissä tilanteissa, joissa salassa pidettäviä ja julkisia osia ei voi erottaa toisistaan. Tällaisia tilanteita esiintyy käytännössä ja säännös selkeyttää toimintatapoja.

Työsuojeluviranomainen pitää erittäin tärkeänä, että julkisuuslain ajantasaistamisessa otetaan huomioon myös erityislainsäädännöstä aiheutuvat tarpeet salassapitomerkintöihin. Työsuojelun valvontalain (44/2006) 10 §:ssä säädetään ilmoittajan tietojen salassapidosta. Säännöksessä säädetään mm. seuraavaa: Kun työsuojeluviranomaiselle on tehty ilmoitus työpaikan turvallisuutta tai terveellisyttä koskevasta puutteellisuudesta tai epäkohdasta tai muusta sen valvontaan kuuluvien säännösten epäilyistä rikkomisesta, ilmoittajan henkilöllisyys ja se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta, on pidettävä salassa.

Voimassa olevan julkisuuslain mukaan asiakirjaan tehtävästä salassapitomerkinästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Mietinnön perusteella myös jatkossa edellytetään, että merkinnästä ilmenee aina se, mihin salassapito perustuu.

Työsuojeluviranomainen kohtaa käytännön työssä säännöllisesti ongelmia salassapitoperusteen ilmoittamisessa silloin, kun kyse on työsuojelun valvontalain 10 §:n perusteella salassa pidettävästä tiedosta. Tiettyjä asiakirjoja luovutettaessa em. merkintä ja salassapidon perusteleva tulee käytännössä mahdottomaksi silloin, kun asiakkaalle ei voida antaa jotakin asiakirjaa tai sen osaa siksi, että asiakirja tai sen osa on salassa pidettävä valvontalain 10 §:n perusteella. Jos tämä peruste ilmoitettaisiin asiakkaalle, paljastettaisiin samalla salassa pidettävää tietoa (eli se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta). Tämä konkretisoituu esim. silloin, jos asiakirjasta peitetään tieto, josta ilmenee, että valvontatoimeen on ryhdytty valvontapyyntöön perusteella, tai jos itse valvontapyyntöä ei voida tämän vuoksi antaa. Tällöin on varsin haasteellista se, miten salassapito pitäisi merkitä ja miten tiedon antamatta jättäminen perustellaan, jotta salassa pidettävää tietoa ei paljasteta. Näissä tapauksissa pelkkä salassapitoperusteen ilmoittaminen paljastaa, että kyse on ilmoituksen perusteella tehdystä valvonnasta (muutoin ei olisi perustetta jättää tietoa antamatta).

Työsuojeluviranomainen pitää erittäin tärkeänä, että julkisuuslain ajantasaistamisessa huomioitaisiin myös tämä problematiikka. Julkisuuslaissa tulisi säätää siitä, miten salassapitomerkinä tulisi tehdä ja salassapito perustella silloin, kun salassapitoperuste itsessään paljastaa salassa pidettävän tiedon. Tällä hetkellä tilanne on kestävä. Vaihtoehtoina on joko paljastaa salassa pidettävä tieto taikka jättää ilmoittamatta tiedon pyytäjälle todellinen salassapitoperuste.

7 luku

32 § Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen

Työsuojeluviranomainen pyytää valmistelussa huomioimaan, että erityislainsäädännössä, kuten työsuojelun valvontalain (44/2006) 10 §:ssä on jo säädetty suostumuksen antamisesta. Työsuojeluviranomainen pyytää tarkentamaan lain jatkovalmistelussa, onko ehdotetulla julkisuuslain 32 §:n 2 momentin suostumusta koskevalla sääntelyllä tarkoitus säännellä myös erityislainsäädännössä, kuten työsuojelun valvontalain 10 §:ssä, säädettyjä suostumuksia.

36 § Salassa pidettävien tietojen antaminen tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- ja tai selvitystyötä varten

Työsuojeluviranomainen pitää mietinnössä esitettyjä muutoksia perusteltuina.

Työsuojeluviranomainen pyytää kuitenkin, että lain valmistelussa otetaan kantaa lisäksi siihen, mitä on pidettävä tieteellisenä tutkimuksena. Useimmiten työsuojeluviranomaiselta pyydetään asiakirjoja Pro gradu -tutkielmiin esim. oikeustieteen alalta. Epäselvää on, ovatko esimerkiksi Pro gradu -tutkielma tai ammattikorkeakoulun lopputyö tieteellisiä tutkimuksia? Edellä mainittuihin ei aina tehdä tutkimussuunnitelmaa, mutta kuinka ratkaisevana asiana tätä on esimerkiksi pidettävä.

Työsuojeluviranomaiselle tämän pykälän perusteella tulevat tietopyynnöt koskevat usein sellaista aineistoa, joka sisältää työsuojelun valvontalain 10 §:ssä säädettyä salassa pidettävää tietoa, jonka asiakas on antanut suostumuksellaan ilmaistavaksi vain työnantajalle ja työsuojeluvaltuutetulle. Näihin asioihin kohdistuu tutkimuksellista mielenkiintoa, mutta joka lakiehdotuksen sanamuodon takia estää jatkossakin tiedon luovuttamisen.

8 luku

40 § Maksut

Työsuojeluviranomainen pitää hyvänä täsmennyksenä sitä, että säännökseen lisätään tietojen luovuttamisen maksuttomuuden koskevan myös itseä koskevia tietoja. Tämä vastaa nykykäytäntöä. Muutoinkin sanamuotoihin tehdyt muutokset selkeyttävät säännöstä.

Mikäli mahdollista, työsuojeluviranomainen toivoo, että lain perusteluihin lisätään esimerkkejä tai muita määritelmiä siitä, mitä voidaan pitää lakiehdotuksen 3 momentissa tarkoitettuna ”vaivatta poistettavissa tai peitettävissä”. Sana ”vaivatta” on varsin avoin ja tulkinnanvarainen. Voidaanko esimerkiksi ajatella, että jos tekstiä on valtavasti jonkun muun kuin viranomaisen itsensä laatimassa asiakirjassa ja jossa ei ole eritelty julkista ja salassa pidettävää tekstiä, kyse ei ole vaivatta poistettavissa tai peitettävissä olevasta tiedosta?

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Saarenmaa Petra

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen (ESAVI, ISAVI, LSAVI, LSSAVI, PSAVI) työsuojelun vastuualueet (lausunnossa työsuojeluviranomainen)