

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)?

Tukesilla ei ole lausuttavaa.

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?

Tukesilla ei ole lausuttavaa.

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?

Tukesilla ei ole lausuttavaa.

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?

Tukesilla ei ole lausuttavaa.

Muut mietinnön ehdotukset

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

Tukes toteaa, että salassapitoperusteita koskevan sääntelyn jäädessä tarkastelun ulkopuolelle, on jatkossakin turvallisuusuhkien osalta tukeuduttava erityislainsäädännössä olevaan sääntelyyn salassapidosta.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on valtakunnallinen valvonta- ja lupaviranomainen liittyen tuotteiden ja palveluiden turvallisuuteen sekä kemikaaliturvallisuuteen. Lakiehdotuksen 1 lukuun sisältyvä keskeinen säännös Tukesin toiminnassa on ehdotettu 6 §, jossa määriteltäisiin viranomaisen asiakirja (nyk. 5 §). Käytännössä tulkintaepäselvyyttä on aiheuttanut erityisesti rajanveto siinä, milloin viranomaisen välisessä yhteydenpidossa ei synny viranomaisen asiakirjoja ja millaiset asiakirjat ovat muistiinpanoihin ja luonnoksiin verrattavia asiakirjoja. Näiltä osin lainsäädäntöön on tehty joitakin selvennysehdotuksia, joita Tukes kannatta.

Ehdotuksessa on päädytty säilyttämään asiakirjan määritelmä, mutta kohdistamaan sääntely asiakirjassa olevaan ”tietoon”. Pohdittavaksi jää, olisiko säädöstasolla tarvetta lisätä lakiin asiakirjamääritelmän rinnalle päivitetty tarkempi dataa kuvaava käsitteistö. Tämä edistäisi myös julkisuusperiaatteen toteutumista. Siirryttäessä algoritmisiin päätöksentekojärjestelmiin valtionhallinnossa, esille nousee myös kysymys siitä, miten löytää sopiva tasapaino turvallisuuden ja avoimen viranomaistoiminnan välillä, mikäli asiakirjoja koskevaa sääntelyä sovelletaan sellaisenaan tällaiseen ”tietoon”? Ehdotettua 6 §:n säännöstä lukemalla ei myöskään avaudu lainkaan, mitä kaikkea sen voidaan tulkita pitävän sisällään.

Tukes lausuu 1 luvun säännöksistä tarkemmin seuraavaa:

6 §:n 2 mom: Pykälän perusteluissa mainitaan, että viranomaisen päätöksenteossa ja asioiden valmistelussa voidaan hyödyntää myös erilaisia algoritmisia päätöksentekojärjestelmiä, laskelmia tai tulkintamalleja, jotka perustuvat esimerkiksi lähdekoodeihin. Edelleen perusteluissa todetaan, että viranomaisen käytössä oleva lähdekoodi tai muu vastaava dokumentaatio voi siten muodostaa viranomaisen asiakirjan, jos se on viranomaisen hallussa tai määräysvallassa. Tukes toteaa, että ohjelmiston koodi sisältää monia mm. tietoturvaan liittyviä tietoja, joten koko koodin antaminen vaarantaa pahimmassa tapauksessa kansallisen turvallisuuden. Algoritmin julkisuus erityisesti automaattisen päätöksenteon yhteydessä edistää mm. ulkopuolisen mahdollisuuksia valvoa viranomaisen päätöksenteon puolueettomuutta. Samalla esimerkiksi ulkomainen toimija voi kuitenkin pyytää ohjelmiston tai sen osan ja tämän tiedon avulla pystyisi hakkeroimaan viranomaisen tietojärjestelmän. Algoritmi voi myös olla kriittinen koodinosa. Olisikin tarpeen arvioida, onko julkisuusperiaatteen ja tietoturvallisuuden välille löydettävissä sopiva tasapaino algoritmin julkisuuden sijasta muuta kautta, siten että saavutetaan riittävä viranomaistoiminnan avoimuus ja luotettavuus vaarantamatta turvallisuutta, kuten määrittämällä ns. puolueeton taho, joka ennakolta tarkistaisi lähdekoodin, jolloin sitä ei olisi tarvetta määritellä julkiseksi viranomaisen asiakirjaksi.

Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi olisi perusteluissa syytä myös ottaa kantaa rajanvetoon sen osalta, minkä tyyppinen viranomaisen hallussa oleva lähdekoodi olisi viranomaisen asiakirja ja mihin asioihin liittyvät lähdekoodit eivät viranomaisen asiakirjaa muodostaisi.

6 §:n 4 mom. 2 kohta: Pykäläehdotuksen mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä ”viranomaisen palveluksessa olevien tai viranomaisen toimeksiannosta toimivien laatimia oman tai sisäisen työskentelyn tueksi tarkoitettuja muistiinpanoja taikka muita sellaisia luonnoksia, joita ei ole tarkoitettu asiaa koskevan päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteiksi”.

Pykälän perusteluissa mainitaan esimerkkinä tällaisista asiakirjoista 1) erilaiset yhteistyöalustat, 2) sähköpostiviestit ja 3) väliversiot. Tukes katsoo, että säännöksen sanamuotoa on syytä selventää.

Kun päätöstä valmistellaan tai muuta asiaa käsitellään, käytännössä kaikki siihen liittyvä valmistelumateriaali, luonnokset ja väliversiot valmistellaan nimenomaan päätöksenteon tai asian käsittelyn perusteeksi. Vaikka näitä asiakirjoja ei hyödynnettäisi sellaisenaan asian käsittelyssä tai niissä esitetty ratkaisuehdotus hylättäisiin, niiden tarkoituksena on olla perusteena päätöksenteolle tai muulle asian käsittelylle. Perusteluissa mainitaan esimerkkinä laskelma tai muu asiakirja, jota käytetään sellaisenaan hyödyksi viranomaisen päätöksenteossa. Pykälässä olisikin syytä määritellä perustelujen mukaisesti sisäisen työskentelyn asiakirja niin, että viranomaisen asiakirjana ei pidetä sisäisen työskentelyn tueksi tarkoitettuja muistiinpanoja tai muita sellaisia luonnoksia, joita ei ole tarkoitettu hyödynnettäväksi eikä tosiasiassa hyödynnetä päätöksenteossa tai asian käsittelyssä sellaisenaan. Poikkeuksena voisivat olla asiakirjat, jotka ovat asiassa tehtävän ratkaisun ainoa asiakirjamuodossa oleva peruste sekä asiakirjat, joihin tehdään vain vähäisiä teknisluonteisia muutoksia.

6 §:n 4 mom. 5 kohta: Luonnoksia ja muistiinpanoja koskevaa sääntelyä täydentäisi ehdotetun momentin 5 kohta, jonka mukaan mm. eri viranomaisessa työskentelevien väliset epäviralliset sähköpostit eivät ole viranomaisen asiakirjoja. Tukes ehdottaa tähän säännöskohtaan seuraavaa täsmennystä: ”Viranomaisessa sekä eri viranomaisissa työskentelevien...”. Laissa käytetään viranomaisesta yksikkömuotoa, joten kohdan sanamuodon täsmennyksen jälkeen ei jäisi epäselväksi, että kohta koskee sekä yhdeksi viranomaiseksi että eri viranomaisiksi katsottavia tahoja. Tukes ehdottaa myös pykälän sanamuodon täsmennyksen, jotta jo lakitekstiä lukemalla olisi selvää, millaisia viraston sisäisen työskentelyn asiakirjoja säännös tyypillisesti kattaa.

Lopuksi Tukes kannattaa ehdotusta, jonka mukaan viittauksesta arkistolainsäädäntöön luovutaan sisäisen työskentelyn asiakirjojen määrittelyn osalta. Viittaus tiedonhallintalain 21 §:ään jättää säännökseen joiltain osin edelleen melko tulkinnanvaraiseksi.

2 luku

Ehdotetussa 2 luvussa säädettäisiin kaikkien oikeudesta viranomaisella olevaan julkiseen tietoon.

Tukes lausuu 2 luvun säännöksistä tarkemmin osajulkisuuden toteuttamisesta (8 §), ilmoittajan suojelua koskevan sääntelyn muuttamisesta asianosaisen tiedonsaannin osalta (10 §) sekä jokaisen oikeudesta saada itseään koskeva tieto (11 §) seuraavaa:

8 §: Onko syytä jättää edelleen oikeuskäytännön varaan se, että asiakirja on pystyttävä ymmärtämään oikein sen jälkeen, kun salassa pidettävät tiedot on siitä peitetty? Oikeustila lienee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen jälkeen selkeä, joten Tukes kannattaa, että tästä säädettäisiin julkisuuslaissa nimenomaisesti lain soveltamisen helpottamiseksi.

10.2 §:n 8 kohta: Tukes kannattaa ehdotusta, jonka mukaan ilmoitusten tekijöiden henkilöllisyyttä suojataan aikaisempaa selkeämmin. Erilaiset ilmoitukset ovat valvontaviranomaiselle tärkeä tietolähde. Ilmoituksen tekijän on voitava luottaa siihen, että hänen henkilöllisyytensä ei tule asianosaiseen tietoon, jos se on ilmoituksen tekijän etujen vastaista. Ilmoittajan henkilöllisyyden salassapito tietyin edellytyksin lisää ilmoittajan henkilötietojen suojaa ja on linjassa ilmoittajansuojelusääntelyn myötä muuttuneen oikeustilan kanssa.

Kohdan perusteluissa todetaan, että ”Ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suojaamisen lisäämisellä momenttiin olisi mahdollisuus kattaa erilaisia ilmoittajansuojeluun tähtääviä tilanteita yksiselitteisemmin ja laajemmin kuin nykysääntelyssä”. Perusteluissa on aiemmin viitattu lakiin (1171/2022) ja EU:n ilmoittajansuojelua koskeviin säännöksiin. Ehdotuksessa tarkoitettu ilmoittajan henkilöllisyyden ja yhteystietojen suoja on kuitenkin laajempi, kuin em. säädöksissä tarkoitettu ilmoittajansuojelu. Perusteluissa voisi olla selvyyden vuoksi hyvä käyttää ”ilmoittajansuojelun” sijaan jotain muuta termiä, kun tarkoitetaan julkisuuslaissa säädettyä ilmoittajien henkilöllisyyden ja yhteystietojen suojaamista.

11 §: Tukes pitää perusteltuna säilyttää edelleen julkisuuslaissa oikeushenkilön mahdollisuus saada pyydettyinä viranomaiselta tiedot siitä, mitä salassa pidettäviäkin tietoja viranomaisen rekisteriin on oikeushenkilöstä itsestään merkitty. Ehdotettu pykälä ei tuo muutosta tilanteeseen tai harmonisointia itseä koskevan tiedonsaantioikeuden ja henkilötietojen tarkastusoikeuden välille. Käytännön soveltamistilanteissa henkilötietojen tarkastusoikeus ja henkilön oikeus tarkastaa omat tiedot ovat osittain päällekkäisiä ja turhaa hallinnollista taakkaa viranomaiselle ja tarpeettomia viivästyksiä tietojen toimittamiseksi olisi syytä pyrkiä välttämään.

3 luku

Ehdotetussa 3 luvussa säädettäisiin tiedonsaantioikeuden alkamisesta tietoon vastaavasti kuin aikaisemminkin yhtäältä viranomaisen laatimien asiakirjojen osalta (12 §) ja toisaalta viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen osalta (13 §). Tukesin soveltamiskäytännössä epäselvyyksiä on aiheuttanut erityisesti viranomaisen laatimiin asiakirjoihin liittyvien tiedonsaantioikeuksia alkaminen, eikä ehdotettu 12 § vaikuttaisi tuovan selvyyttä nykysääntelyyn nähden.

Tukes lausuu 3 luvun säännöksistä tarkemmin seuraavaa:

12 § 1 mom: Voimassa olevan lain tulkinnassa eri hallinnonaloilla on ollut erilaisia käsityksiä siitä, milloin kuulemiskirje (hallintolain 36 §:n mukainen kuulemisesta ilmoittaminen) tulee julkiseksi (ehdotuksen mukaan milloin tiedonsaantioikeus alkaa). Olisiko perusteluissa syytä ottaa tähän kysymykseen kantaa? Onko esimerkiksi viranomaisaloitteisissa asioissa ennen asian ratkaisemista asianosaiselle toimitettu kuuleminen (kuulemiskirje) esim. 2 kohdassa tarkoitettu selvityspyyntö, 9 kohdassa tarkoitettu asiakirja tai 10 kohdassa tarkoitettu asiakirja? Hallintolain terminologian perusteella tämä ei ole ollut selvää.

Pykälän perusteluissa on todettu, että asiakirjan julkiseksi tulemista arvioidaan asiakirjakohtaisesti. Tämän periaatteen mukaan kuulemiskirje tulisi julkiseksi sen jälkeen, kun se on lähetetty eikä esimerkiksi vasta sitten, kun asian käsittely on päättynyt eli vasta kun esim. hallintopäätös on tehty. Tätä tukisi myös se, että kuulemiseen annettu vastaus tulee julkiseksi (ehdotuksen terminologian mukaan ”tiedonsaantioikeus alkaa”) siitä hetkestä, kun viranomainen on saanut asiakirjan, eikä vasta sen jälkeen, kun asia on käsitelty loppuun.

12.1 §:n 9 kohdan perusteluissa todetaan, että ”...sisäiset viranomais selvitykset, kuten viranomaisen omassa keskuudessa syntyneet ehdotukset ja luonnokset, jotka liittyvät johonkin viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, tulevat julkisiksi asian käsittelyn päätyttyä viranomaisessa”. Miten nämä selvitykset vertautuvat 6.4 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin? Ehdotukset ja luonnokset, jotka liittyvät käsiteltävänä olevaan asiaan on laaja käsite. Tulkintavaikeuksia on ylipäänsä aiheuttanut se, milloin keskeneräiseen asiaan liittyvät erilaiset asiakirjat tulevat julkisiksi, joten säännösten tulisi olla mahdollisimman yksiselitteisiä.

12.1 §:n 9 kohdan perusteluissa todetaan edelleen, että ”Myös laissa voidaan edellyttää, että viranomainen pyytää toiselta viranomaiselta lausunnon, joka tulee osaksi asiakirjaa pyytäneen viranomaisen päätöksentekoprosessia. Näin syntyvä valmisteluaineisto rinnastuu viranomaisen omassa keskuudessa syntyneeseen valmisteluaineistoon”.

Viranomaisten erillisyyden kannalta vaikuttaa poikkeukselliselta, että yhdessä viranomaisessa valmisteltu aineisto rinnastuu toisen viranomaisen valmisteluaineistoon. Tästä syystä Tukes katsoo, että asiasta tulisi nimenomaisesti säätää laissa eikä maininta lain perusteluissa ole riittävä. Erityisesti, koska tällöin toiselta viranomaiselta saatua aineistoa arvioidaan eri tavalla, kuin yksityiseltä taholta saatua aineistoa, jonka tiedonsaantioikeus alkaa siitä hetkestä, kun viranomainen on saanut aineiston. Hallintolain selvitysvelvollisuus tarkoittaa, että viranomaisen on selvitettävä

asiaa tarvittaessa myös yksityisiltä toimijoilta, vaikka erityislainsäädännössä ei olisi nimenomaista velvollisuutta pyytää selvitystä tai lausuntoa.

13 §: Tukes ehdottaa harkittavaksi, olisiko säännöksen sanamuotoa tarpeen edelleen yksinkertaistaa esimerkiksi viittaamalla hetkeen, jolloin asiakirja ”on toimitettu” viranomaiselle sen sijasta, että tiedonsaanti alkaa, kun viranomainen on ”saanut” asiakirjan. Pykälän toisen virkkeen poikkeussäätelyä koskien apuvälinein luettavan asiakirjan tiedonsaantioikeuden alkamista, ei ole Tukesin näkemyksen mukaan myöskään perusteltua ulottaa sähköpostitse tai muutoin sähköisesti viranomaiselle toimitettuun tietoon. Suuri osa tiedosta toimitetaan ja jatkossa enenevässä määrin tullaan toimittamaan Tukesille ja muille lupaviranomaisille viranomaisen tarjoamassa sähköisessä asiointipalvelussa. Asiointipalvelussa olevan painikkeen avulla lähettäjä ilmaisee lähettämistähtonsa järjestelmään syöttämänsä tiedon osalta, mutta on huomattava, että hakemuksen tiedot ovat jo ennen lähettämistä tallentuneet viranomaisen järjestelmiin, joista viranomaisen olisi ne teknisesti mahdollista ”saada” (vrt. KHO:2021:110).

4 luku

Ehdotetussa 4 luvussa säädettäisiin tiedon pyytämisestä sekä tiedon antamiseen liittyvästä menettelystä mukaan lukien julkiset henkilötiedot (15 §) ja ehdotus sisältää mm. uuden kieltäytymisperusteen kohtuuttomien tietopyyntöjen tilanteissa (16 §).

Henkilötietojen luovuttamista koskeva ehdotus selkeyttää julkisten henkilötietojen luovutusta koskevia tilanteita verrattuna nykyiseen lakiin. Samalla säännös tulee kuitenkin aiheuttamaan uudenlaisia ja haasteellisia tulkintatilanteita, sillä pykälässä olevat tietojen ”luonteen” ja ”määrän” käsitteet ovat epämääräisiä ja niitä olisi syytä täsmentää ja tarkentaa. Todettakoon myös, että ehdotetut henkilötietojen luovutusvaatimukset kohdistuvat myös pseudonymisoituun henkilötietoon, joka määritellään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa henkilötiedoksi, johon kohdistuvat samat yleiset vaatimukset kuin muuhunkin henkilötietoon. Pseudonymisointi mainitaan mietinnössä vain yhden kerran, tiedon julkaisemisen yhteydessä. Tietopyyntöjen osalta mainintaa ei ole.

Tukes kannattaa tarkempia menettelysäännöksiä tietopyyntöjen käsittelystä. Ehdotetut säännökset kaipaisivat kuitenkin vielä tarkennuksia. Käsiteltävät tietomäärät ja siten myös julkiset tiedot sekä julkiset asiakirjat ovat lisääntyneet merkittävästi. Samalla tiedonhallinnan merkitys korostuu julkisuusperiaatteen toteuttajana, erityisesti tietopyyntöjen kohdistuessa laajempiin yhteenkuuluviiin sähköisiin tietomassoihin, jonka joukossa on sekä salassa pidettävää että julkista tietoa.

Tukes lausuu 4 luvun säännöksistä tarkemmin seuraavaa:

15 §: Tukes pitää tärkeänä, että viranomaisella on mahdollisuus tapauskohtaisen riskiperusteisen arvioinnin kautta pyytää lisätietoja arvioitaessa julkisten henkilötietojen luovuttamista. Tietojen luonteen näkökulmasta osa erityisistä henkilötiedoista on jo itsessään salassa pidettäviä eikä niiden mahdollinen luovuttaminen kuulu tämän pykälän soveltamisalaan. Esimerkkinä tarkemmista henkilötiedon luonteen arviointikriteereistä ovat tietosuojavaltuutetun toimiston verkkosivuilta löytyvät tietoturvaloukkausten arviointikriteerit. On kuitenkin hyvä, että mietinnössä on käsitelty erilaisia arviointia vaativia esimerkinomaisia tilanteita.

15 § 2 mom: Henkilötietojen luovuttamisen kiellon osalta tarkka ilmeisyyden kynnyks jää laillisuusvalvojen ja tuomioistuinten ratkaistavaksi.

15 § 3 mom: Säännöksen muotoilussa jää epäselväksi, mikä on tietojen pyytäjän oikeus käsitellä henkilötietoja luovutuksen vastaanottajana ennen kuin tietojen pyytäjä on pyytänyt suostumuksen rekisteröidyltä markkinointi-, mainonta- tai mielipidetarkoituksiin. Tietojen vastaanottaminen ja säilyttäminen on jo henkilötietojen käsittelyä ennen aktiivista markkinointia, mielipide- tai markkinatutkimusta, johon on oltava rekisteröidyn suostumus.

16 § 1 mom: Pykälä kattaa viranomaisen asiakirjan määritelmää vastaavasti viranomaisen ”määräysvallassa” olevan asiakirjan antamisesta päättämisen. Perusteluissa todetaan, että sama asiakirja voi olla useiden viranomaisten hallussa tai määräysvallassa samanaikaisesti. Kenelle päätösvalta tällöin ensisijassa kuuluu?

16 § 2 mom: Tukes ehdottaa täsmennystä 2 momentin perusteluihin: ”Tiedon antaminen voi kuulua ilman erityistä määräystäkin viranomaisen henkilöstöön kuuluvan virkavelvollisuuksiin. Tässä asemassa henkilö on esimerkiksi silloin, kun tietoa pyydetään asiakirjasta, joka liittyy hänen valmistelemaansa tai parhaallaan valmistelemaan asiaan”.

Asiaa valmistellut henkilö on paras taho ensi kädessä arvioimaan tiedon luovuttamisen edellytyksiä.

16 § 4 mom: Kyse on kiinteästi 2 momentissa säädettyyn menettelyyn liittyvästä säännöksestä ja Tukes ehdottaa pykälän ymmärrettävyyden parantamiseksi tiedon antamisesta kieltäytymistä koskevasta menettelystä säädettäväksi kokonaisuudessaan yhdessä paikassa (samassa momentissa tai peräkkäisissä momenteissa).

16 § 5 mom: Tukes kannattaa ehdotusta, jonka mukaan viranomainen voi kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Tietopyyntöjen määrää ja laajuutta on vaikea ennakoida. Tietopyyntöjen käsittelyyn menevä aika on pois viranomaisen muista tehtävistä, jotka nekin ovat tärkeitä erilaisten perusoikeuksien toteuttamiseksi. Hyvin laaja tietopyyntö voi kohtuuttomalla tavalla haitata viranomaisen toimintaa. Tietopyyntöihin vastaaminen edellyttää yksittäistapauksellista ja

substanssidonnaista harkintaa. Koska etukäteen ei pystytä arvioimaan, mihin substanssialaan liittyviä tietopyyntöjä viranomaisen tulee saamaan, joten ratkaisuna resurssikysymyksiin ei ole tiettyjen henkilöiden työajan varaaminen etukäteen tietopyyntöjen käsittelyyn.

17 § 1 mom: Tukes ehdottaa, että voimassa olevan lain 15 §:n 2 momentin säännös sisältyisi myös ehdotettuun lakiin. Säännös on edelleen tarpeen ja kyseisen säännöksen puuttuminen voi johtaa epäselvyyksiin käytännön soveltamistilanteissa, koska ehdotettu 17 §:n 1 momentti ei sanamuotonsa mukaan välttämättä sovellu voimassa olevan lain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin koskien tiettyjä yksilöinti- tai osoitetietoja. Ehdotetun 1 momentin soveltamisalaan kuuluu ainoastaan asiakirja, jonka rekisteriviranomainen on laatinut tai asia, joka kuuluu kokonaisuudessaan rekisteriviranomaisessa käsiteltäväksi. Jos voimassa olevassa laissa 15 §:n 2 momentissa tarkoitettut tilanteet eivät kuuluneet 1 momentin soveltamisalaan, millä perusteella ne kuuluvat nyt 17 §:n 1 momentin soveltamisalaan?

17 § 3 mom: Tukes kannattaa 3 momenttiin ehdotettua uutta säännöstä. Menettely selkeyttää käytäntöä ja on yhteneväinen hallintolain kanssa.

18 § 1 mom: Pykälään ehdotetaan lisättäväksi viittaus pakolliseen kuulemismenettelyyn tietopyyntöjen yhteydessä. Perusteluista ja säännöksistä jää epäselväksi, onko viranomaisen tehtävä asiassa aina valituskelpoinen päätös, jos kuulemisen jälkeen viranomaisen antaa pyydetyn tiedon, vaikka tiedon kohde/omistaja vastustaa luovuttamista? Myönteinenkin päätös voi edellyttää oikeusturvan tarvetta asianosaisena olevan tiedon alkuperäisen lähteen näkökulmasta, mutta on myös tilanteita, joissa edes kuuleminen ei välttämättä olisi tarpeen, jos viranomaisen mielestä lainsäädännön tulkinta on selvä, esim. että kyseessä ei ole tiedon kohteen/omistajan liikesalaisuus ja tieto on luovutettava. Tällöin ei asian laatu tai oikeusturva välttämättä edellyttäisi päätöksen tekemistä ja päätöksenteko viivästyttäisi tiedon antamista oikeudellisesti selvissä asioissa. Yhtenäisen soveltamisen takaamiseksi asiaa voitaisiin avata tarkemmin perusteluissa tai harkita rajattua valitusoikeutta koskevan poikkeuksen säätämistä. Tätä koskevaa liikkumavaraa voitaisiin tarkemmin arvioida luvussa 10.4 (Oikeusturva), jossa jo nyt todetaan, että tavoitteena on entistä täsmällisempi sääntely tietopyyntöjen käsittelemiseksi.

19 § 1 mom: Tukes pitää tärkeänä jättää viranomaiselle harkintavaltaa kieltäytyä ns. massatietojen sähköisestä luovuttamisesta tilanteissa, joissa ei voitaisi soveltaa ehdotettua 16 §:n 5 momentin mahdollisuutta kieltäytyä tietopyynnöstä sen ilmeisen kohtuuttomuuden vuoksi, eikä kyse olisi julkisuusperiaatteen tarkoituksen kannalta merkityksellisestä tietojen käytöstä tai tietotarpeesta (vrt. KHO:2022:112). Viranomaisen toiminnassa muodostuu erilaisia julkisia tietomassoja ja liitettäessä nämä tiedot muihin julkisesti saatavilla oleviin tietoihin esimerkiksi data-analyysityökaluja hyödyntäen, voi olla mahdollista tuottaa tietoa, joka esimerkiksi voisi vaarantaa kansallista turvallisuutta. Tietojärjestelmä saattaa myös sisältää osin salassa pidettävää tietoa. Ideaalitulanteessa viranomaisen tietojärjestelmät olisivat sellaisia, että ne mahdollistaisivat julkisten tietojen nopean erottelun salassa pidettävistä tiedoista. Käytännössä järjestelmiä ei ole toteutettu tältä pohjalta ja se on osittain myös vaikeaa, koska tiedon julkisuus on tapauskohtaista ja aikasidonnaista. Tietopyyntö saattaa kohdistua lähes kaikkeen järjestelmän sisältämään tietoon.

Digitaalinen kehitys ei ole tuonut järjestelmiin tarvittavia muutoksia koko julkisuuslain voimassaolon aikana. Viranomaisen tulisi voida arvioida myös tällaisten seikkojen vaikutusta tietopyynnön toteuttamiseen tietojen luovuttamisen tavasta päättämiseksi.

5 luku

Tukesilla ei ole lausuttavaa.

6 luku

Ehdotetussa 6 luvussa säädettäisiin salassapitovelvoitteista. Vaikka salassapitosäännöksiin (28 §) ei tässä yhteydessä tehdäkään muutoksia, Tukes esittää, että muiden teknisten muutosten ohella 28 §:n 1 momentin 20 kohtaa selvennetään siten, että ehdoton liikesalaisuuden suoja ja vahinkoedellytyslauseke liittyen muuhun elinkeinotoimintaa koskevaan tietoon eroteltaisiin selvästi toisistaan, esim. erillisiksi virkkeiksi.

7 luku

Ehdotetussa 7 luvussa säädettäisiin salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta.

Tukesin toiminnan kannalta keskeinen ehdotus on uusi säännös liittyen tilanteisiin, joissa erittäin tärkeä yleinen etu edellyttää muutoin salassa pidettävän tiedon antamista yksittäistapauksessa (33 § 4 mom). Tukes pitää säännöksen lisäämistä lakiin hyvänä ja tarpeellisena erityisesti Tukesilla olevan ympäristötiedon kannalta. Ehdotetun sääntelyn perusteella jää epäselväksi, voiko viranomaisen tiedottaa tällaisesta ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvasta asiasta tärkeän yleisen edun vuoksi myös oma-aloitteisesti ilman, että siitä on tehty tietopyyntöä?

8 luku

Ehdotetussa 8 luvussa säädettäisiin mm. maksuista (40 §). Tukes pitää säännöksen päivittämistä tarpeellisena. Ehdotettu säännös on kuitenkin edelleen rakenteeltaan monimutkainen ja vaikeaselkoinen.

Tukes lausuu 8 luvun säännöksistä tarkemmin seuraavaa:

40 § 1 mom: Huomioiden, ettei julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus ole yleinen tiedonhankintakeino sinänsä (vrt. 6 §:n perustelut), viranomaisen olisi voitava laskuttaa silloin, kun tietopyyntö koskee suurta määrää julkisia tietoja (nyt maksutonta, ks.1 momentin 3 ja 4 kohta), silloinkin, kun tiedot ovat yksilöitävissä ja haettavissa (2 momentti), mutta niiden hakeminen ja antaminen edellyttää huomattavaa työmäärää pyynnön laajuuden vuoksi. Tilanteeseen ei välttämättä sovellu ehdotetun 16 §:n 5 momentti ilmeisen kohtuuttomista tietopyynnöistä, koska sen soveltamiskynnyksen tulee olla korkealla. Näissä tapauksissa voi olla kohtuutonta, jos viranomaisen ei voi laskuttaa tehdystä työstä.

40 § 2 mom: Tukes ehdottaa, että pykälän 2 momenttia täsmennettäisiin perusteluissa kuvatulla tavalla. Ehdotuksen mukainen momentin sanamuoto voi käytännössä olla liian väljä. Lain sanamuoto voisi ilmentää nimenomaisesti sitä, että kyseessä ovat tilanteet, jolloin tieto ei ole välittömästi löydettävissä, vaan edellyttää asiakirjakohtaista tarkastelua. ”Hakutoiminnot” voivat olla sellaisia, että tieto pystytään löytämään, mutta sen antaminen edellyttää kuitenkin asiakirjakohtaista tarkastelua.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Kutilainen Annika
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes

Raitala Suvi
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto