

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)?

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua Oikeusministeriön lausuntopyyntöön julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä. Maanmittauslaitos lausuu asiassa seuraavaa.

Maanmittauslaitoksella ei ole yleisperusteluista tai suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta 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?

Maanmittauslaitos soveltaa viranomaisena omassa toiminnassaan nykyisen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, ns. julkisuuslaki) säännöksiä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ei olisi sen toteutuessa vaikutusta Maanmittauslaitoksen toiminnan julkisuuteen tai julkisuuslain soveltamiseen Maanmittauslaitoksen toiminnassa. Julkisuuslakia sovellettaisiin edelleen lähtökohtaisesti kaikkiin Maanmittauslaitoksen hallussa oleviin ja Maanmittauslaitokselle toimitettuihin asiakirjoihin ja tietoihin. Maanmittauslaitoksella ei siten ole asemansa ja tehtävänsä huomioon ottaen lausuttavaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

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?

Maanmittauslaitos soveltaa viranomaisena omassa toiminnassaan nykyisen julkisuuslain säännöksiä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja

säätiöihin ei olisi sen toteutuessa vaikutusta Maanmittauslaitoksen toiminnan julkisuuteen tai julkisuuslain soveltamiseen Maanmittauslaitoksen toiminnassa. Julkisuuslakia sovellettaisiin edelleen lähtökohtaisesti kaikkiin Maanmittauslaitoksen hallussa oleviin ja Maanmittauslaitokselle toimitettuihin asiakirjoihin ja tietoihin. Maanmittauslaitoksella ei siten ole asemansa ja tehtävänsä huomioon ottaen lausuttavaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin.

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 turvallisuuskäytöiden vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa salassapitoperusteista, jotka mahdollisesti olisivat tarpeellisia julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen takia. Muista salassapitoperusteisiin liittyvistä näkökohdista viitataan siihen, mitä on esitetty kohdassa ”Muut mietinnön ehdotukset”.

Muut mietinnön ehdotukset

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

Maanmittauslaitos kannattaa muuttuneen turvallisuustilanteen huomioon ottamista, erityisesti nykyisten salassapitoperusteiden riittävyyden tarkastamista, säädöshankkeen jatkovalmistelussa. Nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa määrätään sellaiset asiakirjat salassa pidettäväksi, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua. Samoja asiakirjoja määrättäisiin salassa pidettäväksi jatkossa uuden julkisuuslain 28 §:n 10 kohdassa.

Maanmittauslaitos on havainnut, että käytännössä esiintyy sellaisia tarkempia paikkatietoja sisältäviä asiakirjoja, kuten esimerkiksi ilmakuvauksessa tai laserkeilauksessa luotuja tietoja sisältäviä asiakirjoja, jotka niiden sisältävät tiedot huomioon ottaen olisi syytä määrätä salassa pidettäväksi kansallisen turvallisuuden perusteella. Näitä asiakirjoja on kuitenkin kyettävä luovuttamaan toisille viranomaisille, jotka tarvitsevat näitä asiakirjoja viranomaistehtävien hoitamista varten.

Maanmittauslaitoksessa noudatettu tulkinta on se, että edellä tarkoitettuja asiakirjoja ei voida katsoa salassa pidettäväksi nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdan tai muun samaan momenttiin sisältyvän kohdan nojalla. Maanmittauslaitos katsoo, että uuden julkisuuslain 28 §:n 10 kohtaan tai erilliseen samaan pykälään lisättävään uuteen kohtaan olisi syytä lisätä säännökset tarkempia paikkatietoja sisältävien asiakirjojen salassapidolle kansallisen turvallisuuden perusteella. Maanmittauslaitos katsoo, että tässä säännöksessä olisi suotavaa varata viranomaiselle riittävä harkintavalta näiden asiakirjojen salassapidosta, esimerkiksi siten, että uusi säännös olisi ns. julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös, eli asiakirjan julkisuus tai salassapito määräytyisi

asiakirjaan sisältyvien tietojen antamisesta esimerkiksi kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten

perusteella. Maanmittauslaitos katsoo, että samalla olisi kuitenkin syytä varmistaa, että näiden salassa pidettävien asiakirjojen luovuttaminen olisi mahdollista toisille viranomaisille, jotka tarvitsevat näitä asiakirjoja viranomaistehtävien hoitamista varten.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Maanmittauslaitos kannattaa viranomaisen asiakirjan käsitteen selkeyttämistä ja ajantasaistamista vastaamaan nykyaikaista tietojenkäsittelyä uuden julkisuuslain 6 §:ssä. Tässä säännöksessä olisi syytä erityisesti ottaa huomioon eri lakisääteisissä rekistereissä olevien tietojen luonnetta viranomaisen asiakirjoina. Useissa muissakin laeissa käytettyä viranomaisen asiakirjan käsitettä on kuitenkin tarkoituksenmukaista käyttää myös uudessa julkisuuslaissa.

Maanmittauslaitos katsoo, että erityisesti täsmennys sisäisten asiakirjojen (viranomaisissa toimivien välinen yhteydenpito) osalta on hyödyllinen, kun viranomaisten välinen yhteistyö kehittyy ja lisääntyy jatkuvasti.

2 luku

Mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa määrätään, että henkilötietojen tarkastusoikeudesta säädetään erikseen. Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota siihen, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 15 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta tutustua henkilötietoihin.

Maanmittauslaitos kannattaa tietosuoja-asetuksessa käytetyn terminologian käyttämistä myös uudessa julkisuuslaissa. Lisäksi lopullisen lain valmisteluaineistossa on syytä tuoda selvyyden vuoksi esiin, missä tapauksissa on kysymys tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua pyynnöstä ja missä tapauksissa on kysymys uudessa julkisuuslaissa tarkoitettua tietopyynnöstä.

3 luku

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 3 luvusta.

4 luku

Mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 15 §:ssä olisi tarkoitus määrätä tiedon pyytämistä ja antamisesta julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Maanmittauslaitos kannattaa henkilötietojen luovuttamista koskevien säännösten muuttamista siten, että tietojen luovutustavalla ei ole merkitystä arvioitaessa selvitystä, jonka tiedon pyytäjän on toimitettava viranomaiselle oikeudestaan käsitellä luovutettavia henkilötietoja.

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentissa olisi tarkoitus määrätä, että tiedon pyytäjän on viranomaisen pyynnöstä ilmoitettava henkilötietojen käyttötarkoitus ja muut sellaiset tiedot, joita viranomainen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedon pyytäjällä henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä tietoja, jos pyyntö koskee julkisia henkilötietoja sisältävää viranomaisen asiakirjaa. Viranomainen voi pyytää näitä tietoja ainoastaan, jos 1) kysymys on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta; tai 2) pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa olisi tarkoitus määrätä, että henkilötietoja ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella.

Maanmittauslaitos katsoo, että edellä esitetyt säännökset henkilötietojen luovuttamisesta sisältävät osin hyvin tulkinnanvaraisia ja vaikeaselkoisia elementtejä. Kysymyksessä ovat keskeiset säännökset henkilötietojen luovuttamisesta, ja niitä sovelletaan myös useisiin lakisääteisiin rekistereihin. Säännöksessä määrätään esimerkiksi, että viranomainen voi pyytää tiedon pyytäjää ilmoittamaan henkilötietojen käyttötarkoitus ja muut sellaiset tiedot, joita viranomainen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedon pyytäjällä henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä tietoja, yksilöimättä kuitenkaan mitkä nämä muut tiedot voisivat de facto olla käsillä olevassa tilanteessa. Tämä menettely tulisi kysymykseen, jos kysymys 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 suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Viranomainen ei saa luovuttaa henkilötietoja, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojasta annetut säännökset huomioon ottaen.

Esityksessä olevat viittaukset ”erityisiin riskeihin ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta”, ”perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojasta annetuissa säännöksissä tarkoitettua laillista perustetta” sekä siihen,

että henkilötietoja ei voida luovuttaa, jos on ”ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojasta annettujen säännösten kannalta”, ovat omiaan aiheuttamaan erilaisia tulkintoja eri viranomaisissa sekä epäselvyyttä kansalaisten keskuudessa siitä, millä perusteella heidän henkilötietojensa voidaan luovuttaa viranomaisten asiakirjoista. Lisäksi on nämä säännökset huomioon ottaen jokseenkin epäselvää, missä tilanteissa viranomaisen olisi tarkistettava tiedon pyytäjän henkilöllisyys ennen henkilötietojen luovuttamista.

Maanmittauslaitos kannattaa lakiehdotukseen sisältyvän 15 §:n tarkistamista uudelleen säädöshankkeen jatkovalmistelussa. Maanmittauslaitos katsoo, että esitetyillä säännöksillä ei kyetä ratkaisemaan nykyiseen julkisuuslain soveltamiseen liittyviä haasteita henkilötietojen luovuttamisesta. Tavoitteena olisi oltava säädöskehys, jossa lainsoveltajan on mahdollista pyytää riittävä ja tarkkarajainen selvitys tiedon pyytäjän oikeudesta käsitellä luovutettavia henkilötietoja, ja

jonka puitteissa kansalaiset kykenevät riittävän selkeästi hahmottamaan, millä perustein henkilötietoja luovutetaan viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista.

5 luku

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 5 luvusta.

6 luku

Mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 28 §:n 1–35 kohdassa olisi tarkoitus määrätä salassa pidettävistä asiakirjoista. Tältä osin viitataan siihen mitä edellä tässä lausunnossa on esitetty eräitä paikkatietoja sisältävien asiakirjojen salassapidosta.

Lisäksi Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota siihen, että nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohtaan ja uuden julkisuuslain 28 §:n 31 kohtaan sisältyvän yhteystietojen salassapitoa koskevan salassapitoperusteen suhdetta väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:ään sisältyvään turvakieltoa koskevaan luovutusrajoitukseen ei ole arvioitu nyt kysymyksessä lakiehdotuksessa eikä muissakaan nykyistä julkisuuslakia koskevissa aikaisemmissa lakiehdotuksissa. Maanmittauslaitos katsoo, että olisi syytä tarkentaa julkisuuslakiin sisältyvän salassapitoperusteen soveltamisalaa ja sen suhdetta turvakiellosta annettuun luovutusrajoitukseen joko säännöksessä tai säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa.

7 luku

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 7 luvusta.

8 luku

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 8 luvusta.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa muista mietinnössä esitettyistä asioista.

Mikkonen Soile
Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Pasi Patrikainen ja maanmittausneuvos
Markku Markkula