

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki, jonka tavoitteena on perustelujen mukaan edistää julkisuusperiaatteen toteutumista, yhteiskunnan avoimuutta ja vastata nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin. Julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi sekä lain menettelysäännöksiä selkeytettäväksi ja ajantasaistettavaksi. Ehdotus sisältää myös sääntelyratkaisun henkilötietojen suojan ja julkisuuden yhteensovittamisesta. Työryhmän lakiehdotus noudattelee suurelta osin voimassa olevan julkisuuslain rakennetta, sisältöä ja muotoiluja.

Esitysluonnos sisältää poikkeuksellisen laajat ja yksityiskohtaiset perustelut esitysehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Osittain tämä selittyy sillä, että jakso sisältää myös melko seikkaperäisen arvion esitysehdotuksen suhteesta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen.

Suhdetta perustuslakiin kuvaavassa jaksossa on kattavasti ja lähes tyhjentävästi käyty läpi esitysluonnoksen kytkennät perustuslakiin. Jaksossa olisi kuitenkin vielä hyvä perustella ehdotettua 5 lukua viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia perustuslain 12 §:n 2 momentin ja 22 §:n kannalta. Samoin olisi tarpeen perustella ehdotettu 5 lukua koskeva soveltamisrajaus lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentissa. Nyt rajausta ohitetaan varsin yleispiirteisesti ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Myös tietopyyntöjen maksullisuus olisi perusteltua käsitellä julkisuusperiaatteen toteutumiseen merkittävästi vaikuttavana seikkana olisi (myös PL 81 §:n 2 momentin kannalta).

Julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvassa julkisen vallan päätöksenteossa valtioneuvoston yleisistunto ja tasavallan presidentin esittely sekä valtioneuvoston toiminta yleisemminkin muodostavat erään merkittävimmän tason. Tämä ei kuitenkaan näyttäydä esitysluonnoksen sisällössä kuin aivan rajallisesti, sillä valtioneuvoston päätöksenteosta ei ehdoteta erityissääntelyä (käytännössä ainoastaan 12 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdat valtionalouden asiakirjoista) eikä tähän

päätöksentekoon liittyviä erityispiirteitä käsitellä ehdotuksen perusteluissa (vain lyhyt maininta lain 12 §:n 1 momentin 9 kohdan perusteluissa, s. 146).

Julkisuuslakia toiminnassaan soveltavien ylimpien valtioelinten päätöksenteko järjestyy ehdotuksen mukaan lähes poikkeuksetta julkisuuslain yleissäännösten varaan. Tätä laatimistapaa voidaan osittain perustella esitysluonnoksessa noudatetuilla muodollisilla lähtökohdilla, mutta vähintään nykytulkintojen ja –käytäntöjen kuvaus olisi ollut perusteltua nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa ottaen huomioon päätettävien asioiden merkitys. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta voisi olla myös perusteltua säätää julkisuuslain 12 §:ssä nimenomaisesti tiedonsaantioikeuden vaiheittaisuudesta valtioneuvoston päätöksenteossa. Esimerkiksi viranomaisen asiakirjoiksi lukeutuvat oikeuskanslerin kannanotot lista-asioissa tulevat julkisiksi heti niiden antamisen jälkeen, kun taas esittelylistojen julkisuus siirtyy valtioneuvoston istunnon päätöksentekovaiheeseen. Julkisuusperiaatteen toteutumisen ja edistämisen kannalta on nykykäytännössä myös merkityksellistä se, että yleisistunnon asialistalla olevat asiat julkaistaan pääsääntöisesti jo ennen istuntoa, vaikka esittelylistat ja niiden pohjalta tehdyt päätökset vasta istunnon jälkeen. Myös ministerivaliokuntien toiminnan julkisuuskysymyksiä olisi ollut paikallaan kuvata perusteluissa. Julkisuuslain kaltaisen yleislain esityöt toimivat merkittävänä ohjausvälineenä ja tietolähteenä lain soveltamisessa, mikä puoltaisi laajempaa perustelunäkökulmaa kuin mitä esitysluonnoksessa on näiltä osin noudatettu.

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?

Mietinnön vaikutusten arviointi on varsinkin organisatorisen soveltamisalan laajentamisen osalta (s. 61-) suppeaa ja sitä on välttämätöntä laajentaa. Lausuntokierros osaltaan edistänee tätä. Lain soveltamisalan laajentamisen vaikutusarvioinnissa tulisi pyrkiä hahmottamaan muutosten suuruusluokkaa ja nykyisen toiminnan muutostarpeita. Suuntaa-antavat määrälliset arviot julkisuuslain soveltamisalan piiriin tulevista uusista toimijoista olisivat tarpeellisia niin lakiehdotuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin kuin muiden vaikutusten arvioinnin kannalta.

Taloudellisten vaikutusten osalta on pidetty keskeisenä organisaatioiden saamien tietopyyntöjen määrää. Julkisuuslain asianmukainen soveltaminen edellyttää valmiuksia ja osaamista vastata tietopyyntöihin, mutta myös soveltuvaa asiakirjahallintoa. Ottaen huomioon laillisuusvalvonnessa tehdyt havainnot nykyisen julkisuuslain osaamistasosta viranomaisissa on selvää ja välttämätöntä, että aikanaan lain voimaantuloon valmistaudutaan perusteellisella ja laajalle ulottuvalla koulutushankkeella sekä ohjeistuksella.

Varsinaisten kohderyhmien lisäksi sääntely vaikuttanee myös muihin tahoihin, kuten esimerkiksi hallintotuomioistuimiin muutoksenhaun laajentuessa koskemaan myös uusien julkisuuslain soveltajien julkisuuslaissa tarkoitettuja päätöksiä sekä ylimpiin laillisuusvalvojiin 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimijoiden menettelyä koskevien kanteluiden muodossa. Arvioin tässä vaiheessa,

että kantelut saattavat olla vähälukuisia, mutta sitäkin työläämpiä esikysymyksenään se, kuuluuko asia ylipäänsä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan.

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

Soveltamisalan laajentaminen

Soveltamisalan laajennus nykyisestä on mielestäni kannatettavaa. Laajennus epäilemättä paikkaa esimerkiksi julkishallinnon organisaatiomuutoksilla tapahtuvaa julkisuusperiaatteen kapenemista.

Samaan aikaan on otettava huomioon myös niiden näkökulma, jotka julkisuuslakia työssään soveltavat tai tulevat soveltamaan, virkavastuulla. On toki paljon tilanteita, joissa esimerkiksi jo tiettyä toimijaa koskevasta laista itsestään ja sen esitöistä ilmenee, että toimija hoitaa julkista hallintotehtävää. Tällöin, ja varsinkin jos kyse on jo nykyisen julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvasta julkisen vallan käytöstä (esim. lakisääteisiä vakuutuksia tarjoavat vakuutusyhtiöt), muutos ei välttämättä ole kovin suuri.

Mietinnöstä kuitenkin välittyy se tulkinnanvaraisuus, joka perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän sisällön ja ulottuvuuksien alaan tosiasiaa liittyy. Sivulla 20 todetaan, että ”lähtökohtana julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta voidaan pitää sitä, että toimija kykenee julkista hallintotehtävää koskevan lainsäädännön ja esitöiden perusteella arvioimaan, miltä osin se hoitaa julkista hallintotehtävää”; vastaavasti näin myös sivulla 108. Sivulla 25 puolestaan todetaan, että ”täydellistä tarkastelua annetuista eri julkisista hallintotehtävistä olisi mahdoton tehdä ottaen huomioon tehtävien heterogeisuus ja toisaalta myös tehtävien vaihteleva tunnistaminen lainvalmistelussa” sekä viitataan julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuuteen. Tilanteessa, jossa toimijalla ei ole itsellään käsitystä siitä, että se hoitaa julkista hallintotehtävää, on kuitenkin kysyttävä, missä määrin on realismia odottaa, että toimija tunnistaisi hoitavansa hallintotehtävää ao. lainsäädännön ja sen esitöiden perusteella.

Muut hallinnon yleislait ovat toki asettaneet jo velvoitteita julkisia hallintotehtäviä hoitaville. Oman oikeudellisen aseman tunnistaminen ei ole kuitenkaan ollut aukottoman selvää käytännössä eri toimijoiden piirissä. Asiaa havainnollistaa suhteellisen tuore eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (Alko Oy:n julkiset hallintotehtävät ja kielelliset velvoitteet EOAK/54747/2021), jossa oikeusasiamies on katsonut, että Alko Oy:llä on julkisia hallintotehtäviä, toisin kuin yhtiö on omassa selvityksessään arvioinut. Myös perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoista välittyy asian tulkinnanvaraisuus (ks. esim. Hansel Oy:tä koskeva PeVL 15/2019 vp ja perustuslakivaliokunnalle annetut toisistaan poikkeavat asiantuntijalausunnot). Perustuslakivaliokunta on erilaisissa asiayhteyksissä korostanut, että sääntelyn kohderyhmän tulee voida vaikeuksitta soveltaa säännöksiä ja että sääntelyn vaikeaselkoisuudella voi olla lainsäädännön soveltajien oikeusturvaa heikentävää vaikutus (esim. sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietoja koskeva sääntely PeVL 17/2022 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö).

Edellä todetun perusteella katson, että ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi pyrkiä hahmottamaan kokonaisvaltaisemmin ja täsmällisemmin niitä toimijoita, joilla tällä hetkellä on julkisia hallintotehtäviä hoidettavanaan, vaikka tyhjentävää kuvausta asiasta ei voidakaan muodostaa. Sama koskee 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja julkisyhteisön määräysvallassa olevia toimijoita.

Säännöskohtaisia huomautuksia

3 § Suhde muuhun lainsäädäntöön

Lakiehdotuksen suhde julkisen hallinnon tiedonhallintalakiin (906/2019) tulisi selvittää jatkovalmistelussa ja esityksen perusteluissa tarkemmin, myös ehdotetun soveltamisalan laajentamisen näkökulmasta, sekä arvioida julkisuuslain uudistukseen liittyvät tiedonhallintalain muutostarpeet. Osaa tiedonhallintalain keskeisistä säännöksistä sovelletaan jo nykyisin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin, mikä muodostaa osaltaan edellytykset julkisuuslain soveltamiseen.

5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetään julkisyhteisön tai -yhteisöjen määräysvallassa olevista yhteisöistä. Perusteluissa todetaan, että tässä yhteydessä julkisyhteisöllä tarkoitetaan valtiota, kuntia, kuntayhtymiä ja hyvinvointialueita (s. 29). Määritelmä ei kuitenkaan sisälly lakiehdotukseen. Esitän harkittavaksi, että julkisyhteisön määritelmä säädettäisiin laissa nimenomaisesti, sillä käsitteen sisältö näyttäisi vaihtelevan lainsäädännön eri osa-alueilla. Esimerkiksi eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetussa laissa julkisyhteisö on määritelty siten, että se tarkoittaa ”valtiota, kuntia, kuntayhtymiä, evankelisluterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä niiden seurakuntia, Kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia”. Työryhmän ehdotuksessa mainittujen tahojen lisäksi julkisyhteisöiksi on melko vakiintuneesti katsottu Ahvenanmaan maakunta, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, lakisääteiset julkisoikeudelliset yhdistykset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta sekä hyvinvointiyhtymät.

Pykälän perustelut sisältävät joitakin esimerkkejä 1 momentin 2 kohdan soveltamisalan piiriin kuuluvista toimijoista. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen täydentää perusteluja vielä mahdollisimman konkreettisilla esimerkeillä. Esimerkiksi kuuluisiko Länsimetro Oy tämän lainkohdan soveltamisalan piiriin. Viitataan tältä osin hallituksen esityksen laatimishetkeisiin, joissa todetaan, että säännöskohtaisissa perusteluissa ”on havainnollistettava esimerkein tilanteista, joihin säännöstä sovellettaisiin”. Tällaisessa yhteydessä olisi hyvä esimerkiksi kuvata konkreettisia asiakirjapyyntötilanteita varsinkin asetelmassa, jossa osa toiminnasta kuuluisi soveltamisalan piiriin ja osa ei. Tämä olisi mielestäni nyt esillä olevassa asiassa erityisen tärkeää, kun lain soveltamisalaa ulotetaan toimijoihin, jotka jäävät nykyisin julkisuuslain ja pääosin muidenkin hallinnon yleislakien soveltamisalan ulkopuolelle.

6 § Viranomaisen asiakirja

Lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentissa säädetään pääosin voimassa olevaa julkisuuslain 5 §:n 3 momenttia vastaavalla tavalla niistä asiakirjoista, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina ja joihin ei lähtökohtaisesti sovelleta julkisuuslakia. Ehdotuksessa on pyritty täsmentämään nykyisiä säännöksiä, jotka on aiheuttaneet runsaasti tulkintaongelmia ja joiden tulkinta on ollut usein myös tuomioistuinten käsiteltävänä, viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ehdotetun 4 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät ole merkityksellisiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin 2 – 5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta. Ehdotus vastaa sisällöltään lähes sellaisenaan nykyistä säännöstä; ainoastaan säännöksen yhteys arkistolakiin poistuisi ja se korvattaisiin uudella viittauksella tiedonhallintolakiin.

Säännös on keskeinen määrittäessä julkisuuslain soveltamista mm. viranomaisten henkilöstö- ja taloushallinnon sisäisen työskentelyn asiakirjoihin ja niissä oleviin tietoihin sekä muihin viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoihin. Tällaiset asiakirjat ja tiedot ovat julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta pääosin toissijaisia ja vähämerkityksiä. Viranomaisen sisäisessä työskentelyssä muodostuu runsaasti esim. henkilöstöhallinnon tarpeisiin kerättyjä tietoja henkilöstön kotiosoitteista, pankkitiliyhteyksistä ja muista niihin verrattavista yksityiselämän piiriin kuuluvista tiedoista sekä sisäisiä muistioita, tiedotteita ja viestejä samoin kuin eritasoisten ja erityyppisten sisäisten kokousten ja palaverien muistioita. Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat esimerkiksi työtyytyväisyyskyselyt, työajan seurantajärjestelmät, kehityskeskusteluasiakirjat, henkilöstön yksilölliset työtilastot ym. Myös erilaisten johdon palaverien, osasto- ja yksikkökokousten, erilaisten sisäisten työryhmien ja vapaamuotoisten, sisäisten valmisteluryhmien kokousmuistioista muodostuu viranomaisen sisäisen työskentelyn aineistoja. Tällaisten asiakirjojen ja niissä olevien tietojen salassapitotarpeita ei ole kaikilta osin otettu huomioon julkisuuslain salassapitosäätelyssä.

Julkisuuslain soveltamisen selkeyttäminen näiltä osin riittävällä ja asianmukaisella säännöspohjalla ja säännöskohtaisilla perusteluilla on tärkeää ottaen huomioon julkishallinnon aineistojen ja tietojen laajuuden näiltä osin. Olisikin vielä harkittava, voidaanko säännösehdotusta ja sen perusteluja vielä tarkentaa säännöksen soveltamisen helpottamiseksi. Ehdotettu 5 kohta ja sitä vastaava voimassa oleva säännös ovat alaltaan merkittävästi laajempia ja sanamuodoltaan yleispiirteisempiä kuin ehdotetut, niin ikään viranomaisen sisäistä työskentelyä koskevat 2 ja 3 kohta. Ehdotetun 5 kohdan sanonnallinen yleispiirteisyys verrattuna muihin luetelmakohtiin puoltaisi pyrkimystä täsmentää sen muotoilua. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on ansiokkaasti kuvattu mm. korkeimman hallinto-oikeuden tähänastista soveltamiskäytäntöä, mutta tämä ei välttämättä riitä soveltamisongelmien ratkaisemiseksi vastaisuudessa. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisikin hyvä käsitellä mahdollisimman kattavasti erilaisia julkishallinnon viranomaisissa vakiintuneita sisäisen työskentelyn asiakirjoja ja tietoja, joihin säännöstä voitaisiin soveltaa ottaen huomioon tiedonhallintalaista johtuvat rajoitukset.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamisen osalta keskeistä on ehdotettu julkisia henkilötietoja koskeva tietojen luovutusrajoitus. Luovutusrajoituksen käyttöala laajenisi ehdotuksen mukaan siten, että luovutusrajoituksen piiriin tulisivat kaikki muut kuin salassa

pidettävät henkilötiedot riippumatta siitä, millä tavalla henkilötiedot annettaisiin. Tiedon pyytäjän on viranomaisen pyynnöstä ilmoitettava henkilötietojen käyttötarkoitus, jos kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta, tai jos pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Luetelmakohtien mukaisista ehdoista vähintään toisen tulee täytyä, jotta viranomainen voisi pyytää tiedon pyytäjältä lisätietoja pyynnön käsittelemiseksi silloin, kun pyydetty asiakirja sisältää julkisia henkilötietoja.

Niissä tapauksissa, joissa luovutusrajoituksen edellytykset lisätietojen pyytämiseksi eivät täytyisi, viranomainen voisi antaa esityksen yleisperustelujen mukaan pyydetyn henkilötiedon ilman lisäselvitysten aiheuttamaa hallinnollista taakkaa tietopyynnön käsittelyssä. Perustelujen mukaan tämä yksinkertaistaisi menettelyä.

Pidän säännöstä lähtökohtaisesti kannatettavana.

Kuten säännösehdotuksen perusteluistakin ilmenee, ehdotetun säännöksen soveltaminen edellyttäisi kuitenkin varsin vaativia arviointoja, jotka koskisivat henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä ja henkilötietojen käsittelyn perusteita. Koska voimassa olevasta laista poiketen luovutusrajoituksessa sääntelykohteena olisi myös muut kuin viranomaisen henkilörekisteristä annettavat henkilötiedot, laajenisi ehdotettu uusi henkilötietoja koskeva luovutusrajoitus koskemaan lisäksi laajempaa joukkoa henkilötietoja kuin voimassa olevassa laissa. Laajennusta selittävät yleiseen tietosuojasetukseen perustuvat vaatimukset.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että lähtökohtaisesti viranomaisen on pelkän asiakirjapyyntö perusteella haastavaa arvioida sitä, onko pyytäjällä tietosuojasääntelyn mukainen käsittelyperuste tiedoille. Jos kuitenkin asiakirjapyyntö perusteella heräisi perusteltu epäily siitä, että käsittelyperustetta ei olisi, voisi viranomainen pyytää ilmoittamaan tietojen käyttötarkoituksen. Vaikka säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa onkin esitetty joitakin esimerkkejä siitä, milloin lisätietoja tulisi pyytää ja milloin tiedot tulisi luovuttaa ilman lisätietojen pyytämistä, säännöksen soveltamisen voidaan arvioida olevan käytännössä melko monimutkaista ja vaativaa.

Muut menettelysäännökset (16-19 §)

Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että tietopyyntöjen käsittelyyn liittyviä menettelysäännöksiä on tarkoitus selkeyttää. Erityisesti selkeytettäisiin esityksen mukaan sitä, millä tavalla ja missä määräajassa viranomaiselle tehdyt tietopyynnot tulisi käsitellä sekä millä edellytyksillä ja missä muodossa tieto asiakirjasta voitaisiin antaa.

Tällaiselle selkeyttämiselle on laillisuusvalvonnassa nähtävissä suuri tarve. Oikeuskanslerille saapuu vuosittain lukuisia kanteluita asiakirjojen ja tietojen antamisen viivästyisestä taikka tietopyyntöjen käsittelyjen muista laiminlyönneistä eri viranomaisissa. Kantelujen perusteella on ilmennyt, että osaaminen eri viranomaisissa on hyvin monen tasoista. Yleisimmät ongelmat liittyvät siihen, etteivät viranomaiset ja virkamiehet osaa noudattaa julkisuuslain 4 luvun menettelytapasäännöksiä. Oikeuskanslerille saapuvien kanteluiden ja oikeuskanslerin suorittamassa laillisuusvalvonnassa tehtyjen muiden havaintojen perusteella eniten ongelmia aiheuttaa julkisuuslain 14 §:n ja 16 §:n säännösten soveltaminen oikealla tavalla.

Osa ongelmista liittyy viranomaisen neuvontavelvollisuuteen sekä siihen, että viranomainen ei joissain tapauksissa tunnista tietopyyntöä tai lainkaan vastaa pyyntöön. Joissakin tapauksissa asiakirjan antamisesta kieltäytymistä ei perustella, joskus tiedon pyytäjälle lähetetään vain osa tiedoista taikka tietoa ei anneta hakijan pyytämällä tavalla. Usein tiedon pyytäjää on kanteluiden mukaan pyydetty saapumaan paikalle viranomaisen tiloihin tutustumaan asiakirjoihin, eikä tiedon pyytäjälle ole ilmoitettu lain mukaista perustetta sille, miksi asiakirjaa tai tietoa ei ole annettu pyydettyssä muodossa. Muutoksenhakukelpoista päätöstä kieltäytymisestä ei aina anneta, tai jos annetaan, muutoksenhakuohjeet saattavat olla virheelliset. Epäselvyyttä on usein aiheuttanut myös se, tuleeko julkisuuslain menettelysäännöksiä noudattaa tiukasti myös silloin, kun viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa.

Oikeuskanslerin kanteluihin antamissa toimenpideratkaisuissa on joskus ollut kyse siitä, ettei ole ollut selvää, onko viranomaiselle tehty pyyntö ollut asiakirja- tai tietopyyntö vai muu tiedustelu. Menettely ja määräajat ovat erilaiset riippuen siitä, miten pyyntöä tulkitaan. Asiakirja- ja tietopyyntöä tai hallinnolle osoitettua muuta tiedustelua käsittelevän virkamiehen tulisi ratkaisujen mukaan kuitenkin aina pyrkiä selvittämään, mistä asiassa on kysymys, mikäli hän on jäänyt epätietoiseksi yhteydenottajan tarkoituksesta.

Useissa ratkaisuissa, muun muassa apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisussa OKV/945/1/2016 ("Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että henkilöstö tuntee julkisuuslain riittävän hyvin") on todettu, että lähtökohtana voidaan pitää, että viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt ovat vähintään perustasoisesti tietoisia siitä, miten menetellään asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelyssä ja tiedusteluihin vastaamisessa. Viitatussa tapauksessa kantelun kohteen antamassa selvityksessäkin todettiin, ettei julkisuuslakia tunneta riittävän hyvin, mistä syystä lain mukaista määräaikaa ei huomattu noudattaa.

Tietopyyntöihin vastaamisessa on melko tiukka määräaika, ja tämä aiheuttaa viranomaisissa usein ongelmia etenkin silloin, kun kyseessä on laaja tietopyyntö tai aineisto, joka ei ole valmiiksi helposti luovutettavassa muodossa. Tiedon keräämiseen saattaa kuluja paljon resursseja. Pienillä viranomaistahoilla ei ole tarvittavia resursseja riittävän nopeasti käytettävissä, eikä esimerkiksi juridista osaamista. Asiakirjojen tai tietojen anonymisointi ennen niiden luovutusta saattaa myös olla haasteellista ja vaatia paljon aikaa.

Pidän kannatettavana ehdotettuun 16 §:ään sisältyviä menettelytapojen täsmennyksiä kuten nimenomaista säännöstä siitä, että myös niissä tapauksissa, joissa tieto annetaan muussa kuin pyydytyssä muodossa, voi tiedon pyytäjä saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi muutoksenhakukelpoisella päätöksellä. Esityksen perusteluissa on hyvin kuvattu esimerkein sitä, miten ehdotetun 16 §:n mukainen menettely käytännössä tapahtuu.

Joskus viranomaiset näkevät tietopyynnöt haluna vaivata viranomaista tai tahallisesti haitata sen toimintaa. Näin voi joissain poikkeustapauksissa ehkä ollakin, mutta tällaisten tietopyyntöjen erotteleminen normaaleista ja asiallisista tietopyynnöistä on ongelmallista, ja saattaa johtaa vääriin tulkintoihin. Tämän vuoksi on hyvä, että julkisuuslain ajantasaistamisen valmistelussa on arvioitu myös sitä, voisiko tietyissä, tarkoin rajatuissa tilanteissa viranomaisella olla mahdollisuus tietopyynnön toteuttamisen rajaamiseen. Lain 16 §:n 5 momenttiin onkin nyt ehdotettu säännöstä, jonka perusteella viranomainen voisi kieltäytyä julkisen tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Esityksen perusteluissa on todettu, että muun muassa ennakkollisen tietopyynnön toteuttamisesta voisi kieltäytyä kyseisellä perusteella, jos lainkohdassa säädetyt edellytykset täyttyisivät. Koska säännös on uusi, olisi ehkä aiheellista vielä jonkin verran esimerkeillä selostaa lisää sellaisia tapauksia, joihin tätä säännöstä voisi olla mahdollista soveltaa.

Esityksen menettelysäännöksiä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on hyvin tuotu esille niitä käytännön esimerkkitalanteita, joita hallinnossa tulee vastaan julkisuuslain soveltamisessa. Nykytilaan verrattuna lain menettelysäännökset vaikuttavat säilyvän kuitenkin hyvin samanlaisina, vaikka niitä onkin siirretty eri pykäliin tai yhdistelty taikka hieman täsmennetty. Jotkin ehdotetuista menettelysäännösten muutoksista saattavat jopa monimutkaistaa menettelyä nykyisestä. Esityksen yhtenä tavoitteena ollut menettelytapasäännösten selkiytyminen ja siten niiden helpompi sovellettavuus saattaa jäädä näin ollen ainakin jossain määrin toteutumatta.

5 luku

-

6 luku

28 § Salassa pidettävät tiedot

Työryhmän toimeksiannosta rajattiin ulkopuolelle julkisuuslain salassapitosäännösten uudistaminen, joten nyt ehdotettu pykälä sisältää vain eräitä teknisluonteisia tarkistuksia voimassa olevaan 24 §:ään. Julkisuuslain salassapitoperusteisiin on vuosien aikana tehty ajantasaistuksia, joten lain salassapitoperusteet eivät enää kaikilta osin ole alkuperäisessä, vuoteen 1999 palautuvassa muodossaan. Kokonaisarviointia muutostarpeista ei kuitenkaan ole tehty julkisuuslain säätämisen jälkeen. Myöskään eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut lain salassapitoperusteita kokonaisuutena vuoden 1998 jälkeen.

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen, kansalliseen turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen vaikuttavat viimeaikaiset tapahtumat ja muutokset edellyttävät tällaisen kokonaisarvioinnin toteuttamista mahdollisimman pian. Myös ehdotettu soveltamisalan laajentaminen edellyttää salassapitoperusteiden arviointia uusien soveltajien näkökulmasta. Arvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon vireillä olevat lainvalmisteluhankkeet yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (ns. CER-direktiivi) sekä kyberturvallisuudesta (NIS2-direktiivi).

30 § Salassapidon toteuttaminen

Pykälässä ehdotetaan uutta sääntelyä salassapidon toteuttamisesta tilanteessa, jossa viranomaisen asiakirja sisältää sekä salassa pidettäviä että julkisia tietoja. Salassapito toteutettaisiin tällöin poistamalla tai peittämällä asiakirjasta tiedot, joiden perusteella muuten salassa pidettävien tietojen kohde on tunnistettavissa. Jo nykyisessä käytännössä viranomaiset toimivat säännönmukaisesti näin. Pykälässä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi asiarekisterin tiedoille luovutuskieltoa, jos on ilmeistä, että asiarekisteriin merkitty asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeellinen tieto muuhun viranomaisen asiakirjaan merkittyjen tietojen kanssa ilmaisee lain 28 §:n 1 momentin 17, 20 tai 23-35 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon tai henkilön yksityiselämän tai turvallisuuden taikka henkilön tai oikeushenkilön liikesalaisuuden suojaamiseksi muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon.

Tämä on mielestäni sinänsä tarpeellinen ja kannatettava säännösehdotus. Ylimmät laillisuusvalvojat kuuluvat omassa toiminnassaan siihen viranomaisryhmään, joka julkaisee laajasti ratkaisukäytäntöään pseudonymisoituna yleisessä tietoverkossa. Säännösehdotus ei kuitenkaan poista mahdollisuutta salassapidon murtumiseen silloin, kun kyse on eri viranomaisten asiakirjoista tai tiedoista. Tällaiset tilanteet ovat näyttäytyneet myös viimeaikaisessa oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä (esim. Salassa pidettävän henkilöllisyyden paljastuminen tuomioistuimen julkisessa selosteessa OKV/2963/10/2022; Salassa pidettävien henkilötietojen paljastuminen diaari- ja ratkaisutietoja yhdisteltäessä OKV/1146/10/2022). Jatkovalmistelussa olisi tarpeen vielä selvittää mahdollisia sääntelyratkaisuja näiltä osin.

Viranomaisten diaarijulkisuudessa tulisi ottaa huomioon mahdollisuus henkilön välilliseen tunnistamiseen ja huolehtia tarpeellisista käytännön toimenpiteistä tämän estämiseksi. Ratkaisujaan pseudonymisoituna julkaisevien viranomaisten tulisi ottaa huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset ratkaisujensa perusteluiden kirjoittamistavassa ja pyrkiä perusteluissaan siihen, että yksilöä identifioivia seikkoja ei käsitellä ratkaisuissa silloin, kun se ei ole täysin välttämätöntä ratkaisun ymmärtämiseksi. Lisäksi tulisi selvittää asiarekisteriä koskevan sääntelyn muutostarpeita julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa.

7 luku

34 § Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle eräissä tilanteissa

Pykälän perusteluissa viitataan kantelujen käsittelyssä tarpeellisten asiakirjojen kohdalla valtioneuvoston oikeuskansleriin ja eduskunnan oikeusasiamieheen. Perusteluissa olisi paikallaan tässä yhteydessä mainita, että ylimpien laillisuusvalvojen tiedonsaantioikeus palautuu perustuslain 111 §:ään ja ulottuu kaikkeen laillisuusvalvontaa varten heidän tarvitsemaansa tietoon, myös salassa pidettäviin, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien asiakirjoihin ja tietoihin.

8 luku

40 § Maksut

Pykäläehdotuksessa säädetään siitä, milloin ja millaisia maksuja voidaan periä annettaessa tietoja viranomaisten asiakirjoista. Pykälä vastaa perusratkaisuiltaan pitkälti voimassa olevaa julkisuuslain 34 §:ää.

Perusteettoman laajojen ja työläiden tietopyyntöjen esittäminen haitantekotarkoituksessa on viimeaikaisessa käytännössä yleistynyt. Asiakirjojen ja tietojen luovuttamisen maksullisuus voi auttaa vain osittain torjumaan tällaisia shikaaninomaisia tietopyyntöjä. Tämän vuoksi ehdotettu 16 §:n 5 momentti ilmeisen kohtuuttomia toimia edellyttävistä tietopyynnöistä on tarpeellinen. Erityisesti pienillä viranomaisilla voi olla vaikeuksia toteuttaa maksullisuutta käytännössä, erityisesti silloin, jos maksun suorittamiselle on tarjottava käteis- tai pankkikorttimaksun vaihtoehtoja. Tällaisten maksujen vastaanottamistapoja ei useinkaan säännellä pienten viranomaisten taloussäännöissä, jollei viranomaisen toimintaan sisälly muuta maksullisuutta kuin tietopyyntöjen maksullisuus.

Apulaisoikeusasiamies on ratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota käteismaksun mahdollisuuteen viranomaisissa (EOAK/6013/2019 ja dnro 2360/4/13). Säännösehdotuksen perusteluissa olisi tarpeen käsitellä maksun suorittamiseen liittyviä kysymyksiä ottaen huomioon se, että valtaosa tietopyynnöistä tehdään sähköpostilla tai puhelimitse.

Pykäläehdotus sisältää nykyistä sääntelyä selkeyttäviä tarkistuksia, mutta tästä huolimatta kyse on varsin mutkikkaasti hahmottuvasta ja laajasta kokonaisuudesta. Tämä on ongelmallista ottaen huomioon julkisuuslain luonteen laajasti sovellettavana hallinnon yleislakina sekä kansalaisten ja muiden tietopyyntöjä esittävien tarpeen ymmärtää maksullisuuden perusteet. Säännöskohtaiset perustelut tuovat hyvin tukea viranomaisille käytännön tulkintaan, mutta jatkovalmistelussa olisi syytä vielä selkeyttää sääntelyn rakennetta esim. jakamalla säännökset useampaan pykälään (esim. maksuttomat tietopyynnöt, maksulliset tietopyynnöt, maksun määräytyminen, maksuista tiedottaminen, muut maksut).

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Majuri Tuula
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri