

Lausunto

15.02.2024

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)?**

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta on kattava ja perusteltu. Mietinnössä on huomioitu hyvin voimassa olevan julkisuuslain soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia, esimerkiksi tiedon luovuttamista koskevien menettelysäännösten ja määräaikojen osalta. Julkisuuslakia koskevien valvontaratkaisujen ja tuomioistuinpäätösten mukaisesti muodostuneen tulkintakäytännön huomioiminen säädösten tasolla parantaa sekä tietopyyntöjä tekevien tahojen että tietopyyntöjä käsittelevien viranomaisten oikeusturvaa.

Ulosottolaitos katsoo, että mietinnössä ehdotettujen muutosten toteuttaminen edellyttäisi myös julkisuuslaissa säädettyjen salassapitoperusteiden systemaattista arviointia, joka on nyt rajattu työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle.

### **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?**

Mietinnössä ehdotetulla uudella henkilötietojen luovuttamista koskevalla 15 §:llä voi olla vaikutusta ulosoton virkamiesten turvallisuuteen, mikäli pykälää on tarkoitus tulkita siten, että yksittäisen virkamiehen henkilökohtaiset yhteystiedot tulee lähtökohtaisesti luovuttaa osana viranomaisen julkista asiakirjaa, ellei kyseinen virkamies ole erikseen hakenut ja saanut turvakieltoa tai pyytänyt ja saanut julkisuuslain mahdollistamaa yhteystietojen luovituskieltoa tai ellei tietopyyntöön ole sovellettavissa jompikumpi ehdotetun pykälän rajoitusperusteista. Tätä asiaa on käsitelty tarkemmin lausuman säännöskohtaisissa kommentteissa.

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

**Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?**

### 1 luku

Ehdotetun lain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvä käsite muu tallenne, eli ”tiettyä kohdetta tai asiaa koskeva käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuva merkkien yhdistelmä”, on muistiossa esitetyn perusteella käsitteenä laaja ja osin vaikeasti hahmotettava. Säädöksen yhtenäinen tulkinta viranomaisissa edellyttäisi todennäköisesti vielä säädöksen perustelujen selkiyttämistä ja konkreettisempia esimerkkejä säädöksen mahdollisista soveltamistilanteista.

### 2 luku

-

### 3 luku

-

### 4 luku

#### 15 §

Ehdotetun lain 15 § sisältää viranomaisen asiakirjaan sisältyvien julkisten henkilötietojen luovuttamista koskevat rajoitukset. Ehdotetussa säädöksessä on tarkoitus luopua nykyisessä laissa olevasta henkilörekisterin käsitteestä sekä tietojen luovutustapaan perustuvasta erottelusta. Molempia ratkaisuja voidaan pitää perusteltuina. Ehdotettu säädös mahdollistaa luovutusrajoitusten yhdenmukaisen soveltamisen kaikkiin viranomaisen henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin riippumatta siitä, missä muodossa tiedot on pyydetty luovutettavaksi.

Ehdotetun säädöksen lähtökohta on, että henkilötietojen suoja viranomaisen asiakirjoissa toteutetaan ensisijaisesti salassapitosäädösten kautta. Tietopyyntöä käsittelevä viranomainen voisi rajoittaa tietojen luovuttamista vain välttämättömästä syystä, joka liittyy joko pyydettyjen tietojen rekisteröidyille aiheuttamiin riskeihin tai epäilyyn perusteettomasta henkilötietojen käsittelystä. Molempiin rajoitusperusteisiin sisältyy tulkinnanvaraisuutta ja mahdollisuus siihen, ettei viranomainen käytännössä pysty arvioimaan tietojen luovuttamiseen liittyviä riskejä rekisteröidyn näkökulmasta. Koska salassapitoperusteet ovat keskeisessä asemassa henkilötietojen suojan toteuttamisessa, tulisi julkisuuslain ja mahdollisuuksien mukaan myös erityislainsäädännön salassapitoperusteiden ajantasaisuus ja riittävyys arvioida samassa yhteydessä ehdotetun säädösmuutoksen kanssa.

Mietinnössä on todettu, ettei erityistä riskiä sisältävien henkilötietojen arvioinnin ole tarkoitus perustua kategorisesti tietäntyyppisiin henkilötietoihin, vaan huomioitavaksi tulisi aina myös laajempi konteksti, johon henkilötiedot kulloinkin liittyvät. Esimerkkinä tiedoista, joiden luovuttamiseen ei lähtökohtaisesti arvioida liittyvän erityisiä riskejä, mietinnössä mainitaan viranomaisen asiakirjoihin sisältyvät julkiset osoitetiedot. Ulosottolaitoksen käsityksen mukaan virkamiehen tai viranomaisen kanssa asioineen henkilön yksityiset yhteystiedot, kuten kotiosoite, puhelinnumero ja sähköpostiosoite, ovat tietoja, joiden luovuttamiseen liittyviä riskejä tietopyyntöä käsittelevän viranomaisen on vaikea arvioida. Huomioiden viranomaisen asiakirja käsitteen laaja soveltamisala, yksityiset yhteystiedot voivat tulla asiakirjapyyntöjen yhteydessä luovutetuiksi tilanteissa, joita virkamiehen tai viranomaisen kanssa asioineen henkilön on vaikea ennakoida.

Lainsäädäntö mahdollistaa henkilökohtaisten yhteystietojen suojaamisen joko Digi- ja väestövirastolta haettavalla turvakiellolla tai viranomaiskohtaisesti haettavalla yhteystietojen luovutuskiellolla nykyisen julkisuuslain 24:1 §:n kohdan 31 perusteella. Molemmat kiellot edellyttävät perusteltua syytä henkilön tai tämän perheen turvallisuuteen tai terveyteen kohdistuvasta uhasta. Ulosottolaitoksen tiedossa ei ole, kuinka laajasti viranomaiskohtainen luovutuskielto on tällä hetkellä käytössä tai millä tavalla luovutuskiellolle vaadittuja perusteluja on eri viranomaisissa käytännössä tulkittu. Ulosottolaitos pitää mahdollisena, että viranomaiskohtaisten luovutuskieltojen käyttö voi kasvaa merkittävästi suunnitellun uudistuksen myötä, ja luovutuskiellon edellytysten epäyhtenäinen soveltaminen voi asettaa henkilöt eriarvoiseen asemaan.

Ulosottolaitoksen käsityksen mukaan virkamiesten tai kansalaisten yksityiset yhteystiedot eivät ole keskeisessä asemassa julkisuuslain tarkoitusten toteutumisen kannalta. Yksittäiselle henkilölle yhteystietojen luovuttaminen voi tapauskohtaisesti aiheuttaa merkittävää haittaa, jota on jälkikäteen vaikea korjata. Yksittäisen viranomaisen on tietopyyntöjen käsittelyn yhteydessä todennäköisesti mahdoton varmistua esimerkiksi siitä, ettei henkilö ole hakenut yhteystietoihinsa turvakieltoa jossain vaiheessa sen jälkeen, kun hän on asoinut tietopyyntöä käsittelevässä viranomaisessa.

Ulosottolaitos katsoo lisäksi, että ehdotetun lain perusteluissa tulisi ottaa tarkemmin kantaa henkilötunnuksen luovutettavuuteen tietopyyntöjen yhteydessä. Henkilötunnus ei ole salassa pidettävä tieto, mutta sen sisällyttämistä asiakirjoihin on rajoitettu tietosuojalain 29 §:n perusteella. Ulosottolaitoksen käsityksen mukaan yksittäisen virkamiehen tai kansalaisen henkilötunnuksen tai yksityisten yhteystietojen luovuttaminen viranomaisen asiakirjassa tietopyynnön tekijän henkilökohtaisiin käyttötarkoituksiin ei ylipäätään ole perusteltua.

#### 16 §

Edotetun lain 16 § 5 momenttiin sisällytetty uusi säädös viranomaisen mahdollisuudesta kieltäytyä ilmeisen kohtuuttomien tietopyyntöjen toteuttamisesta on perusteltu ja tarpeellinen. Tietopyynnön tekijän oikeusturva näissä tilanteissa pystytään toteuttamaan edotetussa säännöksessä esitetyllä tavalla siten, että viranomaisella on näissä tilanteissa velvollisuus antaa aina valituskelpoinen päätös ilman erillistä pyyntöä.

#### 18 §

Ehdotetun lain 18 §:ssä säädetään tietopyynnön käsittelyyn liittyvistä määräajoista. Ehdotettu säännös selkeyttää tietopyynnön käsittelyn etenemistä sekä tietopyynnön tekijän että tietopyyntöä käsittelevän viranomaisen kannalta. Ulosottolaitos ehdottaa Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean tavoin, että säädöksen 4 momenttiin lisättäisiin viittaus lain 36 §: lään. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen erilaisiin tutkimus- tai selvitystarkoituksiin voi vaatia laajojen tietoaisteistojen läpikäymistä ja erilaisten tietoeerien luovutettavuuden arviointia. Myös tietojen muokkaaminen luovutettavaan muotoon voi vaatia aikaa, vaikka tietojen luovuttaminen pyydettyyn tarkoitukseen nähtäisiin perusteltuna.

### 5 luku

-

### 6 luku

Lausumassa aikaisemmin esitetyllä tavalla Ulosottolaitos katsoo, että salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen läpikäynti tulisi suorittaa samassa yhteydessä julkisuuslain muun päivittämisen kanssa.

## 7 luku

Ehdotetun lain 32 §:ssä on säilytetty voimassa olevan lain mahdollisuus luovuttaa salassa pidettävä tieto sen nimenomaisella suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Säädöksen toiseen momenttiin on lisätty edellytykset suostumuksen antamisesta niissä tilanteissa, joissa suostumuksen antaisi luonnollinen henkilö. Säädöksen mukaan suostumuksesta tulee käydä ilmi, että se on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti sekä tietoisena siitä, mihin tarkoitukseen tietoja voidaan käyttää. Viranomaisen tulisi säilyttää annettu suostumus pysyvästi ja tehtävä siihen merkintä, jos suostumus myöhemmin peruutetaan. Vastaava pysyvä säilytysvelvollisuus sisältyy myös ehdotetun lain 19 §:n 3 momentin mukaiseen suostumukseen.

Mietinnössä ei tuoda tarkemmin esille, millä perusteella suostumustietoja tulee säilyttää viranomaisessa pysyvästi vielä senkin jälkeen, kun kyseisiä henkilöitä koskevien muiden tietojen säilytysaika on päättynyt. Tätä tarvetta tulisi vielä arvioida ja tarkentaa säädösten suhdetta arkistolainsäädäntöön. Viranomaisten asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä päättää yleensä Kansallisarkisto, joka myös arkistolain puitteissa vastaa kyseisten tietojen pysyvästä säilyttämisestä sen jälkeen, kun viranomainen ei tarvitse tietoja omassa toiminnassaan. Yksittäisillä viranomaisilla ei välttämättä ole edellytyksiä säilyttää tietoja pysyvästi omissa asianhallintajärjestelmissään tai muissa järjestelmissä siten, että niiden eheys ja asiayhteys voidaan riittävällä tavalla säilyttää.

## 8 luku

-

### Muut huomiot

#### Muut mahdolliset huomionne?

-

Vahtola Anu  
Ulosottolaitos / valtakunnanvoudin kanslia