

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)?

Väyläviraston näkemyksen mukaan mietintö on varsin kattavasti ja seikkaperäisesti perusteltu.

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?

Väyläviraston mielestä mietinnön ehdotus sisällyttää julkisuuslain soveltamisalaan julkisen hallintotehtävän hoitaminen sekä julkisyhteisöjen jne. määräysvallassa olevat yhteisöt, säätiöt yms. silloin, kun ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, on perusteltu tavoite. Kuten mietinnössä todetaan, julkisuuslain soveltaminen ei tällöin olisi riippuvaista toiminnan organisointitavasta, mikä edistäisi julkisuusperiaatteen toteutumista. Väylävirasto kannattaa julkisuuden ja avoimuuden lisäämistä myös välillisessä julkishallinnossa.

Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää: Julkisuusperiaate) on katsottu, että jo voimassa olevan julkisuuslain nojalla julkisen hallintotehtävän hoitaminen voisi kuulua lain soveltamisalaan riippumatta siihen sisältyvästä julkisen vallan käytöstä. Koska tämä nyt kuitenkin kirjattaisiin lakiin selkeäksi lähtökohdaksi, selkeytyisi oikeustila nykyiseen verrattuna.

Lisäksi mietinnössä on 5 §:n perusteluissa todettu (s. 110), että julkisyhteisön määräysvallassa oleva yhteisö tai säätiö voi tulla julkisuuslain soveltamisalaan myös julkisen hallintotehtävän hoitamisen perusteella, jolloin sekä 5 §:n 1 momentin 1 että 2 kohta voivat soveltua tällaiseen yhteisöön tai säätiöön.

Toisaalta kiinnitämme huomiota siihen, että lain soveltaminen esimerkiksi liikenteenohjaus- ja hallintapalveluja tuottavan Fintraffic-konsernin ja sen tytäryhtiöiden toimintaan voi ainakin osittain jäädä epäselväksi. Kun viranomaisen on (lain nojalla tehtävällä sopimuksella) ulkoistanut julkisen hallintotehtävän, voimassa olevan julkisuuslain nojalla kyse on joka tapauksessa toimeksiantosuhteesta (riippumatta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta), jolloin julkisen hallintotehtävän yhteydessä laaditut asiakirjat olisivat toimeksiannon antaneen viranomaisen asiakirjoja. Nyt mietinnössä toimeksiantotehtävä on kuitenkin nimenomaisesti irrotettu julkisen hallintotehtävän hoitamisesta (s. 119–120, 6 §:n 3 momentin perustelut).

Näin toteutuessaan ehdotus ilmeisesti tarkoittaisi, että yhtiö, esimerkiksi Fintraffic-konsernin tytäryhtiö, voisi periaatteessa itse päättää asiakirjojensa julkisuudesta ja esimerkiksi kieltäytyä antamasta niitä Väylävirastolle, joka viranomaisten erillisperiaatteesta johtuen olisi siihen nähden sivullisessa (tiedonpyytäjän) asemassa, vaikka onkin yhtiön tuottamien palvelujen tilaaja ja rahoittaja.

Vai voiko kenties joissain tapauksissa olla käsillä tilanne, jossa sekä viranomaisen että yhtiö ovat toimivaltaisia "viranomaisia" päättämään asiakirjan luovuttamisesta – jopa niin, että kysymykseen tulee lakiehdotuksen 17 § tietopyynnön siirrosta? Viittaamme tässä mietinnön s. 109 perusteluihin, joiden mukaan:

" Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta päättää 16 §:n pääsäännön mukaan se viranomaisen, jonka hallussa tai määräysvallassa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Jos tietopyyntö kohdistuu asiakirjaan, jonka viranomaisen on laatinut tai joka kuuluu viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, voi julkista hallintotehtävää hoitava perustellusta syystä siirtää tietopyyntöä koskevan asian lain 17 §:n nojalla sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Tällainen perusteltu syy voisi olla myös silloin kun esimerkiksi yksityinen palveluntuottaja tuottaa julkisyhteisön järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja, joissa on kyse lähinnä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Tietopyyntö voidaan osoittaa myös muutoinkin sille viranomaiselle, jonka tehtäviin asia kuuluu. Mikäli kyse on avustavasta julkisesta hallintotehtävästä, tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu avustavaa julkista

hallintotehtävää suorittaessa taikka annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää lain 16 §:n 1 momentin mukaan tehtävän antanut tai avustettava viranomainen."

Kiinnitämme huomiota tässä yhteydessä myös 16 §:n 1 momentin perusteluihin mietinnön sivuilla 163–164. Siellä todetaan: " Koska julkisuuslain soveltamisala laajenisi koskemaan julkisen hallintotehtävän hoitamista, nykytilaan nähden säännökseen lisättäisiin myös viranomaista avustavia julkisia hallintotehtäviä hoitavien osalta säännös, jonka mukaan näissä tilanteissa päätökset tämän lain säännösten soveltamisesta tekisi avustettava viranomainen."

Tämän mukaan merkitystä on siis muun ohella sillä, onko kulloinenkin julkinen hallintotehtävä luonteeltaan viranomaista avustava vai sellainen, johon liittyy itsenäisiä toimivaltuuksia.

Lähtökohtaisesti tämän seikan, eli julkista hallintotehtävää hoitavan tahon oikeudellisen aseman, tietyksi tulisi alun alkaen käydä ilmi jo kyseistä hallintotehtävää raamittavasta substanssisääntelystä, eikä julkisuuslaki sinänsä vaikuta asiaan.

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

Viranomaisen asiakirjan käsitteen selkeyttämisessä on mielestämme pääosin onnistuttu. Myönteisenä pidämme esimerkiksi sitä, että asiakirjan käsite on erotettu arkistolaista ja arkistoon liittämistä.

Haastavampia sen sijaan ovat muun tallenteen ja erityisesti potentiaalisen (hakujen tuloksena syntyvän) asiakirjan käsitteet. Näistä olisi jatkovalmistelussa syytä pyrkiä esittämään lisää konkreettisia esimerkkejä.

Sisäisten asiakirjojen rajaaminen viranomaisen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle on hyvä ja selkeästi kuvattu, ja se tukee valmistelutyötä.

Jatkovalmistelussa käsitteiden käyttöä voisi vielä mahdollisuuksien mukaan tarkistaa yhtenäisemmiksi tiedonhallinnan käsitteistön kanssa.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

Lakiehdotuksen 15 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa voisi olla tarpeen tarkemmin perustella, mikä on sellainen henkilötietojen määrä, jota koskeva pyyntö laukaisee viranomaisen velvollisuuden tarkemmin selvittää tietoja pyytävältä henkilötietojen käsittelyn tarkoitusta. Pykäläehdotuksen mukaan viranomaisen voi pyytää 1 momentissa mainittuja tietoja, jos "kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta"

Perusteluissa puolestaan mainitaan, että henkilötietojen laajaan luovuttamiseen liittyy lähtökohtaisesti enemmän riskejä kuin yksittäiseen tietojen luovuttamiseen, ja ennen laajaa henkilötietojen luovutusta tulisi arvioida tietojen käyttötarkoitusta ja sen yhteensopivuutta tietosuojasääntelyn kanssa.

Ilman konkreettisempia esimerkkejä jää kuitenkin hieman epäselväksi se, mitä henkilötietojen "laaja" luovuttaminen käytännössä voi tarkoittaa.

Lakiehdotuksen 16 §:n 4 momentin säännös siitä, että viranomaisen voisi jatkossa kieltäytyä julkisen tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia on hyvä ja tarpeellinen muutosehdotus. Käytännössä voi tosin aiheutua haasteita sen arvioinnissa, mikä on ilmeisen kohtuutonta. Asia tulee viime kädessä jäämään oikeus- ja osin laillisuusvalvontakäytännön varaan.

5 luku

-

6 luku

Mietinnön ulkopuolelle on rajattu julkisuuslain salassapitoperusteiden systemaattinen läpikäynti. Mietinnössä on yleisesti viitattu (s. 42) tarpeeseen tarkistaa salassapitoperusteiden riittävyys lain soveltamisalan laajentamisen vuoksi.

Salassapitoperusteiden riittävyttä ei kuitenkaan tule arvioida pelkästään suhteessa lain soveltamisalan laajentamiseen, vaan arvioinnissa tulisi ottaa yleisemminkin huomioon yhteiskunnassa tapahtunut kehitys sekä esim. turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ja tarve kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen.

Kriittisen infrastruktuurin ja sitä koskevan tiedon suojaaminen on muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleman uuden huoltovarmuuden tavoitepäätöksen keskeinen kehittämistavoite (ks. <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM080:00/2022>).

Julkisuus ja sensitiivisen tiedon suojaaminen ovat siten keskenään ainakin osin ristiriitaisia tavoitteita, jotka tulisi pyrkiä jollain tavoin sovittamaan yhteen.

7 luku

Ehdotettu 33 §:n 4 momentin säännös salassa pidettävän tiedon antamisesta poikkeustapauksissa erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi on mielestämme kannatettava niitä tilanteita varten, joissa muuta perustetta salassa pidettävän tiedon antamiselle ei ole löydettävissä, mutta joissa tiedon saaminen kuitenkin olisi erittäin tärkeää yleisen edun vuoksi. Koska säännöksen soveltaminen on varsin tiukasti rajattu, sen soveltamiskynnys jäisi todennäköisesti korkeaksi. Kuten mietinnön perusteluissa todetaan, säännös ei mahdollistaisi säännönmukaisia salassa pidettävän tiedon luovutuksia.

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Kuistio Laura

Sirén Topi
Väylävirasto