

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)?

-

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 turvallisuuskäytökohtien 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

6 §

Kun viestintätapojen muuttumisen ja viestintäteknologian kehittymisen myötä erilaiset viestit tallennetaan tai tallentuvat aikaisempaa useammin jollekin alustalle, on entistään merkityksellisempää, minkälaisia viestejä pidetään viranomaisen asiakirjoina (nykyinen julkisuuslaki 5 § 2 momentti ja ehdotettu julkisuuslaki 6 § 2 momentti) ja minkälaiset viestit katsotaan puolestaan viranomaisten sisäiseen työskentelyyn liittyviksi (nykyinen julkisuuslaki 5 § 3 momentti 2 ja 3 kohta ja 4 momentti sekä ehdotettu julkisuuslaki 6 § 4 momentti 2, 3 ja 5 kohta).

Nykyisen julkisuuslain ja ehdotetun julkisuuslain viranomaisten sisäiseen työskentelyyn liittyvissä säännöksissä käytetyt sanamuodot eivät ole yksiselitteisiä sen suhteen, tarkoitetaanko säännöksissä viranomaisten sisäisellä työskentelyllä vain yhden viranomaisen virkamiesten toimintaa (viranomaisen sisäinen työskentely) vai myös useamman viranomaisen virkamiesten toimintaa (viranomaisten sisäinen työskentely). Ehdotetun julkisuuslain 6 §:n 4 momentin 5 kohdan perusteluissa todetaan kuitenkin nimenomaisesti säännöksen soveltuvan myös eri viranomaisten välisen sisäisen työskentelyn asiakirjoihin.

Ehdotetun julkisuuslain 6 §:n 4 momentin 5 kohdan viittaus julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin 2-5 kohdissa tarkoitettuihin perusteisiin on selkeämpi kuin nykyisen julkisuuslain 5 §:n 4 momentin viittaus arkistolainsäädäntöön. Viitattu julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain säännöskin sisältää tosin varsin avoimen ilmaisun henkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttamisesta. Todettakoon, että myös ehdotetun julkisuuslain 35 §:n 1 momentissa salassa pidettävien tietojen arkistoidusta viranomaisen asiakirjasta antaminen kytketään tutkimuksen lisäksi vaihtoehtoisesti etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien tai oikeusturvan toteuttamiseen. Tämä kytkentä on tosin täsmällisempi kuin nykyisen julkisuuslain 27 §:n 1 momentin kytkentä tutkimukseen tai vaihtoehtoisesti muuhun hyväksyttävään tarkoitukseen.

Säännösehdotuksen perusteluissa kuvattu jaottelu toisaalta viranomaisen näkemykseen, kantaan tai linjaukseen ja toisaalta yksittäisten virkamiesten väliseen mielipiteidenvaihtoon on sinällään toimiva lähtökohta viranomaisten asiakirjojen ja viranomaisten sisäiseen työskentelyyn liittyvän viestinnän väliselle erottelulle. Totean kuitenkin, että myös itsessään viranomaisen muodostavalla niin kutsutulla yksittäisvirkamiehellä tulee olla mahdollisuus virkamiesten väliseen mielipiteidenvaihtoon.

Kun nykyisen julkisuuslain maininta viranomaisen palveluksessa olevan laatimista muistiinpanoista tai luonnoksista (5 § 3 momentti 2 kohta) ehdotetaan mielestäni sinällään perustellusti laajennettavaksi ehdotetun julkisuuslain maininnaksi viranomaisen palveluksessa olevien laatimista oman tai sisäisen työskentelyn tueksi tarkoitetuista muistiinpanoista taikka muista luonnoksista (6 § 4 momentti 2 kohta), tämän seurauksena ehdotetun julkisuuslain 6 §:n 4 momentin 2 ja 5 kohtien välillä voi olla päällekkäisyyttä. Myös nykyisen julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa ja ehdotetun julkisuuslain 6 §:n 4 momentin 3 kohdassa tarkoitettu viranomaisen sisäinen koulutus, tiedonhaku ja muu niihin verrattava sisäinen käyttö voi liittyä samaan viranomaisten sisäisen työskentelyn kokonaisuuteen. Viranomaiset tai niiden virkamiehet voivat tehdä yhteistyötä esimerkiksi viranomaisten sisäisen koulutuksen järjestämisessä.

2 luku

10 §

Erilaisen valvontatoiminnan tehokkuuden varmistamiseksi ja valvontatoimet käynnistäneen ilmoituksen tekijän etujen turvaamiseksi on tärkeää, että ilmoituksen tekijän henkilöllisyys voidaan pitää tarvittaessa salassa. Tämän vuoksi on kannatettavaa, että nykyisen julkisuuslain asianosaisen tiedonsaantioikeuden poissulkemista koskevan 11 §:n 2 momentin ilmoituksen tekijän yhteystietoja koskevaa 7 kohtaa täydennettäisiin ehdotetun julkisuuslain 10 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaisella ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä koskevia tietoja koskevalla nimenomaisella maininnalla. Ilman tällaista nimenomaista mainintaa ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä koskevien tietojen asianosaiselta salassa pitämisen on perustuttava nykyisen julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan ja ehdotetun julkisuuslain 10 §:n 2 momentin 1 kohdan erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua koskevaan yleisluontoiseen säännökseen.

Ehdotetun julkisuuslain 10 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan säännös koskisi ilmoituksen tekijän julkisuuslaissa tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä henkilöllisyyttä koskevia tietoja. Säännösehdotuksen perusteluissa viitataan julkisuuslaissa säädettyjen salassapitoperusteiden osalta siihen, että ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen on eräissä tilanteissa mahdollista nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan ja ehdotetun julkisuuslain 28 §:n 15 kohdan nojalla (tiedot viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle). On mielestäni tulkinnanvaraista, voidaanko nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan ja ehdotetun julkisuuslain 28 §:n 15 kohdan mukaista varsin yleisluontoista salassapitoperustetta pitää ehdotetun julkisuuslain 10 §:n 2 momentin 8 kohdassa tarkoitettuna ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä koskevien tietojen julkisuuslaissa salassa pidettäväksi säätämisenä.

3 luku

-

4 luku

15 §

Julkisuuslain ja henkilötietolainsäädännön välisestä suhteesta säädetään nykyisen julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa ja ehdotetun julkisuuslain 15 §:ssä. Ehdotetun julkisuuslain säännös on nykyisen julkisuuslain säännöstä yksityiskohtaisempi. Kuten säännösehdotuksen perusteluistakin ilmenee, ehdotetun säännöksen soveltaminen edellyttäisi kuitenkin varsin vaativia henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä ja henkilötietojen käsittelyn perusteita koskevia arviointeja erilaisine kynnyksineen (syntyy perusteltu epäily ja on ilmeistä).

16 §

Ehdotetun julkisuuslain 16 §:n 5 momentin mukaan viranomainen voisi kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan säännösehdotuksessa tarkoitetulla tavalla kohtuuttomaksi voisivat muodostua myös tietopyynnot, joiden osalta on selvää, että tietopyyntö tehdään ilmeisessä kiusantekomielessä esimerkiksi esittämällä toistuvasti sama tietopyyntö tai muutoin viranomaisen toimintaa tahallisesti merkittävästi vaikeuttavalla tavalla.

Mielestäni tämänkaltaiset shikaanikiellot ovat viranomaisen tehtävien tuloksellisen suorittamisen mahdollistamisen näkökulmasta yleisemminkin perusteltuja. Viranomaisen toiminnan vaikeuttaminen voi olla myös suunnitelmallista ja järjestäytyynyttä.

5 luku

-

6 luku

28 §

Vaikka salassapitosäännösten uudistaminen ei kuulunutkaan työryhmän tehtävänantoon, totean ehdotetun julkisuuslain 10 §:n 2 momentin 8 kohdan osalta edellä mainitsemani liittyen, että mielestäni olisi perusteltua arvioida, voitaisiinko julkisuuslain kaltaisessa yleislaissa säätää nimenomaisesti ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä koskevien tietojen salassapidosta (vrt. nykyinen julkisuuslaki 24 §:n 1 momentti 15 ja 31 kohta sekä ehdotettu julkisuuslaki 28 § 15 ja 31 kohta).

7 luku

33 §

Ehdotetun julkisuuslain 33 §:n 3 momentin mukaan viranomaisella voisi antaa salassa pidettävän tiedon viranomaisen asiakirjasta, jos tiedon antaminen olisi yksittäistapauksessa välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

Nähdäkseni ehdotettua säännöstä voisi olla mahdollista soveltaa myös tilanteissa, jossa julkisuudessa esitettyjen väärin tai harhaanjohtavien tietojen oikaiseminen vaatisi salassa pidettävän tiedon paljastamista. Erittäin tärkeä yleinen etu voisi liittyä esimerkiksi vieraan valtion harjoittaman informaatiovaikuttamisen torjuntaan.

34 §

Nykyisen julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja ehdotetun julkisuuslain 34 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään valvonnan tai tarkastuksen kohteena olevan viranomaisen mahdollisuudesta antaa salassa pidettävä tieto valvonta- tai tarkastustehtävää suorittavalle viranomaiselle.

Oma kysymyksensä on, voitaisiinko julkisuuslain kaltaisessa yleislaissa säätää myös valvonta- tai tarkastustehtävää suorittavan viranomaisen mahdollisuudesta antaa valvonta- tai tarkastustehtävänsä suorittamiseksi saamansa salassa pidettävä tieto toiselle valvonta- tai tarkastustehtävää suorittavalle viranomaiselle tämän valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi silloin ja siltä osin, kun kyseisten valvonta- tai tarkastustehtävää suorittavien viranomaisten tehtävät ovat rinnakkaiset. Tällainen valvontatehtävien osittainen rinnakkaisuus vallitsee esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun välillä. Valvonta- tai tarkastustehtävää suorittavan viranomaisen oikeus saada tietoja valvonnan tai tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta taikka toiselta valvonta- tai tarkastustehtävää suorittavalta viranomaiselta olisi tiedonantomahdollisuudesta erillinen, tarvittaessa erityislaeissa säädettävä kysymyksensä.

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Hakonen Kimmo
tiedusteluvalvontavaltuutettu