

VANTAAN KAUPUNGIN LAUSUNTO JULKISUUSLAIN AJANTASAISTAMISTA KOSKEVASTA MIETINNÖSTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain ajantasaistamista koskevasta mietinnöstä. Lausunto on laadittu vastauksina oikeusministeriön esittämiin kysymyksiin.

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuusperiaate, viranomaisten toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys ovat keskeinen osa demokraattisen oikeusvaltion toimintaa. Tämä mahdollistaa viranomaisten valvonnan ja antaa kansalaisille ja muille Suomessa asuville yhdenvertaisen oikeuden saada tietoa niiden viranomaisten toiminnasta, joka koskettaa heitä.

On siten selvää, että julkisuuslakia uudistettaessa tulee pitää mielessä lain merkitys niin koko yhteiskunnan kuin yksittäisen asiakkaan tai asukkaan kannalta.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Merkittävimmät lait yksityiselämän suojan turvaamiseksi ovat EU: yleinen tietosuoja-asetus ja kansallinen tietosuojalaki. Tietosuoja-asetuksen johdannossa on todettu, että oikeus henkilötietojen suojaan ei ole absoluuttinen, vaan sitä on tarkasteltava suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa ja sen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeassa suhteessa muihin perusoikeuksiin kuten julkisuusperiaatteeseen.

Julkisuuslaissa on säännökset henkilötietojen luovuttamisesta ja tehdään punnintaa siitä, missä tilanteessa julkisuusperiaatteen vuoksi voidaan tehdä poikkeus henkilötietojen suojasta ja luovuttaa henkilötiedot joko asianosaiselle tai kelle tahansa kysyjälle. Julkisuuslaissa on mahdollistettava se, että tietyissä tilanteissa julkisuusperiaate on yleisen edun vuoksi tärkeämpi kuin yksityisyyden suoja.

Näkemyksemme on, että lain säätämiseksi normaalijärjestyksessä ei ole esteitä.

Kysymykset vaikutusten arvioinnista

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?

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen nykyisen lain mukaisesta julkisen vallan käyttämisestä kattamaan kaikki yhtiöille tai muille yhteisöille sälytetyt julkiset hallintotehtävät on lähtökohdiltaan perusteltua ottaen huomioon, että julkisuusperiaatteen tarkoituksena on mahdollistaa julkisen vallan ja julkisten varojen käytön sekä ylipäättään julkisen toiminnan tehokas valvonta ja arviointi.

Uudistuksessa ongelmallista on se, että julkisen hallintotehtävän käsite ei ole mitenkään yksiselitteinen. Julkisuuslain noudattamisen kaltaista merkittävää velvoitetta, jonka laiminlyönnistä seuraa rikosoikeudellisia seuraamuksia, ei voi asettaa siten, että velvoitteen kohde ei välttämättä tiedä tai epäselvän oikeustilan takia voi edes olla tietoinen siihen kohdistetusta velvoitteesta. Lakiin tulisikin näiltä osin ottaa joko yksiselitteinen julkisen hallintotehtävän määritelmä tai laissa tulisi määrittää ne julkiset hallintotehtävät, joihin lakia noudatetaan.

Vantaan kaupunkikonserniin kuuluvista yhtiöistä selvästi julkista hallintotehtävää hoitaa VAV-konserni valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalintaa tehdessään, mutta mietinnön perusteella jää epäselväksi hoitaako esimerkiksi kaupunkikonserniin kuuluva sähköverkkoyhtiö, jossakin määrin esitetyssä laissa tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Sähköverkkoyhtiön liiketoimintaa säännellään jo nykyisellään kattavasti lainsäädännössä ja verkkoyhtiöiden toimiluvissa. Sähköverkkoyhtiöiden lainsäädännön ja toimiluvan mukaista toimintaa valvoo Energiavirasto. Ei ole tarkoituksenmukaista, että sähköverkkoyhtiöt olisivat tämän lisäksi julkisuuslain soveltamisalan piirissä, vaan sähköverkkoyhtiöt tulisi rajata soveltamisalan ulkopuolelle.

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?

Mietinnön tavoitteiden ja seurausten arviointi ei ole tasapainossa julkisuuslain soveltamisalan laajentamisessa kattamaan julkisyhteisöjen kuten kuntien määräysvallassa olevat yhtiöt, jotka eivät käytä julkista valtaa tai hoida julkista hallintotehtävää, ja jotka eivät toimi kilpailla markkinoilla. Tällaiset yhtiöt tuottavat käytännössä kunnille kuntien lakisäateisiä tehtäviä tukevia

palveluita kuten siivousta, kouluruokailua, ICT-ratkaisuja tai kiinteistön hallinnointitoimintaa. Yhtenä keskeisenä tekijänä näiden toimintojen yhtiöittämisissä on ollut se, että yhtiömuoto kuntaa ketterämpänä ja helpommin johdettavana yksikkönä tuo tukipalvelujen tuottamiseen kustannustehokkuutta. Tällaiseen tukipalvelujen tuottamiseen ei myöskään liity niiden luonteen takia sellaista valvontaintressiä, jota ei voitaisi toteuttaa omistajan julkisen päätöksenteon kautta, ja joka edellyttäisi palvelujen tuottamiseen ulotettavan erittäin raskaan julkishallinnollisen menettelyn hallinnollisine muutoksenhakukeinoineen.

Kiinteistöosakeyhtiöissä omistamisen syynä on usein kiinteistön yhteisomistuksen- ja hallinnoinnin toteuttaminen tilanteessa, jossa kiinteistön tiloja omistavat monet eri tahot, jotka usein ovat puhtaasti yksityisiä toimijoita. Kuntien enemmistöomistamien kiinteistöosakeyhtiöiden ulottaminen julkisuuslain soveltamisalan piiriin ei ole tarkoituksenmukaista huomioiden, että yhtiö on tapa yhteisomistaa ja -hallinnoida kiinteistöjä. Soveltamisalan laajentaminen voisi haitata mahdollisuuksia luoda tiivistä kaupunkirakennetta, jossa kunnan palvelutuotanto toimii rakennuksissa, joissa on myös yksityisiä toimintoja. On oletettavaa, etteivät kiinteistöliiketoimintaa harjoittavat yksityiset toimijat tule osakkaiksi kiinteistöosakeyhtiöihin, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Säännös rajaisi julkisyhteisön mahdollisuutta yhteisomistaa ja kehittää kiinteistöjä yhtiömuodossa tai luopua kiinteistöosakeyhtiömuodossa omistetuista tiloista niitä myymällä ilman, että julkisyhteisö myy koko omistuksensa. Vähintään kiinteistöosakeyhtiöt tulisivat rajata pois esitetystä julkisuuslain soveltamisalasta.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen nostaa tukipalveluja tuottavien ja kiinteistöjä hallinnoivien yhtiöiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Nämä yhtiöt toimivat yleensä erittäin pienillä henkilöstöresursseilla, eikä yhtiöillä ole minkäänlaista julkisuuslain tai julkisuuslakia sovellettaessa tarvittavien hallinnon yleislakien osaamista, joten ne joutuisivat jatkossa palkkaamaan tällaista osaamista ja hankkimaan tuekseen merkittävässä määrin konsulttipalveluita.

Vaikka mietinnössä on havaittu uudistuksella olevan kustannusvaikutuksia, puuttuu siitä kokonaan euromääräinen arvio uudistuksen aiheuttamista kustannuksista ja vaikutuksista kuntien ja muiden julkisyhteisöjen yhtiöilleen maksamien palvelujen ja vuokrien hintoihin. Ottaen huomioon erittäin laajojen esimerkiksi julkisyhteisön kaikkia tilikauden ostolaskuja koskevien tietopyyntöjen yleistymisen, on perusteltua olettaa uudistuksen kuntien määräysvallassa oleville yhtiöille aiheuttamien kustannusten olevan merkittäviä etenkin, kun uudistuksen yhteydessä ei tosiasiallisesti täsmennetä erittäin epäselvää oikeustilaa siitä, missä tilanteissa luovutettavista asiakirjoista on oikeus periä maksu. Uudistuksen kuntien yhtiöille aiheuttamat kustannukset vyöryvät korotettuina hintoina kunnille ja sitä kautta veronmaksajille.

Mietinnön mukaan on myös mahdollista, että julkisuuslain soveltaminen vaikuttaisi yhteisöjen hallitusten kokousten pöytäkirjaamiskäytäntöihin siten, että asiakirjoihin ei välttämättä kirjattaisi asioita enää niin vapaasti ja tarkasti kuin se muutoin olisi tarpeen. Tämä on ongelmallista mm. osakeyhtiölain mukaisen vastuun määräytymisen näkökulmasta. Soveltaminen voisi mietinnön mukaan vaikuttaa myös yksityisten osakkaiden kiinnostukseen hankkia vähemmistöosakkuuksia julkisyhteisön määräysvallassa olevasta yhteisöstä tai säätiöstä taikka hallitusammattilaisten

kiinnostukseen toimia tällaisten yhteisöjen tai säätiöiden hallituksen jäsenenä. Nämä mietintöön nostetut huolet on otettava vakavasti ja selvitettävä mikä vaikutus uudistuksella olisi esimerkiksi yksityisten toimijoiden kanssa kiihteistöyhtiömuodossa tehtäviin yhteisiin rakennushankkeisiin.

Ehdotetut julkisuuslain soveltamisalan laajentamiset kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin ovat käytettävissä olevista keinoista radikaaleimpia. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen tarkoittaisi poikkeamista yhteisömuotoja koskevien lakien peruseräistä. Osakeyhtiössä lain soveltaminen merkitsisi poikkeamista osakeyhtiölain mukaisesta yhtiön tarkoituksesta ja aiheuttaisi ristiriidan yhtiön johdon osakeyhtiölain mukaisen tehtävän, eli yhtiön edun edistämisen, ja julkisuuslain mukaisten velvoitteiden välillä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen luoma yleinen tiedonsaantioikeus olisi myös merkittävästi laajempi kuin osakkeenomistajan kyselyoikeuteen rajoittuva tiedonsaantioikeus.

Avoimuuden toteuttaminen ja tarvittaessa sen lisääminen kuntien määräysvallassa olevissa yhteisöissä on mahdollista julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle vaihtoehtoisilla keinoilla. Tällaiset keinot olisivat vähemmän puuttuvia, joten niiden käyttämisen tulisi olla ensisijaista.

Avoimuutta ja julkisuusperiaatetta toteutetaan tälläkin hetkellä laajalti välillisesti emoyhteisöinä olevien kuntien tai muiden julkisyhteisöjen tiedottamisen, viestinnän sekä asiakirjajulkisuuden kautta. Kunnilla on mahdollisuus kerätä omistajaohjauksellisin keinoin yhtiöistä avoimuuden toteuttamisen kannalta tarpeellinen informaatio, joka julkisyhteisön hallussa on myös automaattisesti julkisuuslain piirissä. Osakeyhtiölaki ja muut yhteisömuotoja koskevat lait antavat nykyiselläänkin mahdollisuuden kehittää edelleen julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan avoimuutta tiedotuksen ja emoyhteisölle annettavan informaation välityksellä.

Kuntayhtiöiden viestintää tulee kehittää ensisijaisesti kuntien ja kuntayhtiöiden oman aktiivisen toiminnan kautta myös siksi, että se palvelee paremmin kuntalaisten ja muiden kiinnostuneiden tahojen tiedonsaantia. Pelkkä julkisuuslain soveltaminen ei edistä sitä, että kuntalainen saa relevanttia tietoa esimerkiksi kuntayhtiön tarjoamista palveluista tai suunnittelemasta hankkeesta.

Mahdollista olisi myös asettaa julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville yhteisöille arvopaperimarkkinain pörssiyhtiöitä koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla tiedonantovelvoitteet, jotka räätälöitäisiin tähän tarkoitukseen soveltuviksi. Markkinoilla toimivien yhteisöjen tiedonantovelvoitteet voisivat poiketa muiden julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhteisöjen tiedonantovelvoitteista. Tällaisten tiedonantovelvoitteiden etuna verrattuna asiakirjajulkisuuteen olisi se, että yhtiötä koskeva oleellinen tieto olisi saatavilla laajemmin kuin tosiasiallisesti yksittäisiin tietopyyntöihin perustuvassa julkisuuslain mallissa. Tiedonantovelvoitteisiin perustuvaan avoimuuteen ei liittyisi myöskään julkisuuslain soveltamisalan laajentamista vastaavalla tavalla liikesalaisuuksiin liittyviä ongelmia ja tulkinnallisuuksia.

Yhteenvedona julkisuuslain ulottamisesta kuntien omistamiin yhteisöihin voidaan todeta, että julkisuuslain soveltamisalueen laajentaminen sellaisiin kuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin, jotka eivät hoida julkista hallintotehtävää, ei ole tarkoituksenmukaista. Valmistelutyö on näiltä osin ollut puutteellista siten, että julkisuuslain soveltamisalan laajentamiselle vaihtoehtoisia keinoja ei mietinnön perusteella ole selvitetty riittävällä tavalla ja soveltamisalan laajentamisen kunnille aiheuttaman kustannusvaikutuksen selvittäminen ja arviointi puuttuvat mietinnöstä.

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?

Vantaan kaupunki on kiinnittänyt huomiota siihen, että kaupungin paikkatietopalveluaineistoissa käsitellään paljon kriittiseen infraan liittyvää karttapohjaista tietoa. Tätä on ryhdytty tarkastelemaan turvallisuuspoliittisen tilanteen heikentyessä aiempaa kriittisemmin. Paikkatietoaineistoa on poistettu julkisista verkkopalveluista, päätöksenteossa käytettäviä karttatason on karkeutettu. Tiettyjä liitteitä kuin johtokarttaotteita ei päätöksiin enää pääsääntöisesti liitetä.

Salassapitosäännösten tulisi tukea tätä toimintaa siten, että julkaistavasta materiaalista poisjätettyä kriittistä infratietoa ei voisi saada tietopyynnön perustella ja että tällainen tieto olisi salassa pidettävää.

Nykyisen julkisuuslain 24 § 1 momentin 7. kohdan mukaan henkilöiden, rakennusten, laitosten rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen toteutusta. Salassapitoa tulisi laajentaa siten, että se ei koskisi vain turvajärjestelyjä koskevaa tietoa vaan muutakin yhteiskunnan kannalta kriittistä tietoa, kuten väestönsuojien ja muiden maanalaisten tilojen, sähkön, kaukolämmön, maakaasun ja veden tuotannon ja jakelun kohteiden, tietoliikenteen kohteiden ja vaarallisten kemikaalien kuljetukseen ja säilytykseen liittyvien kohteiden tarkempia sijaintitietoja.

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaation näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia vaikutuksia ne olisivat?

Ei lausuttavaa.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuttain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

§

1 luku

Julkisuuslakia on pyritty ajantasaistamaan sekä yhteensovittamaan sitä uudempaan lainsäädäntöön. Tietosuoja koskevan lainsäädännön lisäksi uutta julkisuuslakia säädettäessä huomioon on otettava mm. laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

Vaikka tavoitteena on ollut nykyaikainen laki, jonka tavoitteena on, että sitä voidaan soveltaa vuosia sen säätämisen jälkeen, on yllättävää, että laissa ei ole luovuttu asiakirjan tai viranomaisen asiakirjan käsitteestä. Julkishallinnon tiedonhallinnan siirryttyä digitaaliseen muotoon, olisi lain peruskäsitteen – asiakirjan - sijasta perusteltua määritellä yhteenkuuluvien tietojen kokonaisuus jollain toisella, digitaaliseen maailmaan sopivammalla käsitteellä. Viranomaisten säilyttämistä tiedoista suurin osa on edelleen perinteisen asiakirjan muodossa, vaikkakin se säilytetään nyt sähköisesti. Mutta kasvava määrä tiedosta on muussa kuin asiakirjan muodossa.

Ensimmäinen luku on pitkälti samansisältöinen kuin nykyiset julkisuuslain säännökset. Viranomaisen sisäisten asiakirjojen osalta on saatu uusi määritelmä. Nykyisin sisäiset asiakirjat ovat julkisia, jos ne arkistonmuodostussuunnitelman mukaan on arkistoitavia. Tämä on johtanut varsin sekavaan tulkinta- ja oikeuskäytäntöön.

Nyt esitetään, että sisäiset asiakirjat ovat julkisia, jos ne ovat merkityksellisiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 § 1 momentin 2–5 kohtien perusteella. Kyseisissä kohdissa viitataan mm. sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen toimen oikeusvaikutukseen, vahingonkorvauksellisiin vanhentumisaikoihin ja rikosoikeudellisiin vanhentumisaikoihin. On perusteltua, että jos viranomaisen sisäisen toiminnan asiakirjoissa on tietoa, joka vaikuttaa mm. sopimuksen pätevyyteen tai vanhentumisaajan alkamiseen, kyseiset tiedot ovat julkisia tai vähintäänkin asianosaisjulkisia. Tämä on joko yksityinen etu tai yleinen etu tapauksen mukaan. On kuitenkin todella harvinaista, että sisäisen toiminnan asiakirjoissa olisi tällaisia tietoja. Nämä tiedot yleensä sisältyvät viranomaisen asiakirjaan.

5 §:n 1 momentin 1 kohdassa käytetty julkinen hallintotehtävä on käsitteenä erittäin tulkinnanvarainen. Julkisuuslain noudattamisen kaltaista merkittävää velvoitetta, jonka laiminlyönnistä seuraa rikosoikeudellisia seuraamuksia, ei voi asettaa siten, että velvoitteen kohde ei välttämättä tiedä tai epäselvän oikeustilan takia voi edes olla tietoinen siihen kohdistetusta velvoitteesta. Lakiin tulisikin näiltä osin ottaa joko yksiselitteinen julkisen hallintotehtävän määritelmä tai laissa tulisi määrittää ne julkiset hallintotehtävät, joihin lakia noudatetaan. Esimerkiksi sähköverkkoyhtiöt tulisi rajata julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Myös kiinteistöosakeyhtiöt tulisi rajata julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, koska kyse on kiinteistön yhteisömuotoisuuden muodosta, jonka käyttö julkisyhteisöjen ja yksityisten tahojen yhteisömuotoisuuden mallina vaarantuu, jos julkisyhteisöjen enemmistöomistamat kiinteistöosakeyhtiöt ovat jatkossa julkisuuslain soveltamisalan piirissä.

5 §:n 1 momentin 2 kohta tulisi edellä soveltamisalan laajentamista koskevien kysymysten vastauksissa esitetyillä perusteilla poistaa kokonaan.

2 luku

Toisessa luvussa säädetään eri tahojen tiedonsaantioikeudesta. 2 luvun 7 §:ssä säädetty oikeus saada julkinen tieto kohdistuu nimenomaan tietoon, joka käy ilmi viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Vaikka säännöksessä korostetaan oikeutta nimenomaan vain asiakirjaan sisältyviin tiettyihin tietoisin, asiakirjajulkisuutta tulee kuitenkin toteuttaa lähtökohtaisesti siten, että tiedoksi annetaan viranomaisen koko asiakirja, josta mahdolliset salassa pidettävät tiedot on poistettu, ei vain pyydettyjä tietoja.

Ehdotetut asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoitukset ovat hyvin perusteltuja.

3 luku

Kolmannen luvun osalta ei ole lausuttavaa.

4 luku

Neljäs luku sisältää säännökset tiedon antamisen menettelytavoista.

4 luku 15 § käsittelee julkisten henkilötietojen luovuttamista viranomaisen asiakirjasta. Tämä on yksi keskeisimmistä pykälistä, johon toivotaan muutosta suhteessa nykylakiin. Nykylain aikaan julkisten henkilötietojen luovuttamiseen on liittynyt paljon tulkinnanvaraisia kysymyksiä julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön yhteensovittamisen vuoksi. Uuteen lakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan julkisia henkilötietoja pyydettäessä viranomainen voi pyytää selvitystä henkilötietojen käyttötarkoituksesta, jos kyse on henkilötiedoista, joiden käyttöön liittyy erityisiä riskejä tai pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta.

Tietoja ei saa luovuttaa, jos syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman laillista perustetta.

Kun kyse on julkisista henkilötiedoista eikä arkaluonteisista tai salassa pidettävistä henkilötiedoista, tietojen käsittelyyn ei kovin usein liity erityisiä riskejä. Mietinnössä ei todeta muuta esimerkkiä siitä, millaisessa tilanteessa tietojen käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä kuin lapsia koskevien tietojen käsittely. Ehkä jos pyydettävä tietomäärä on laaja, käsittelyyn voi myös sisältyä erityisiä riskejä. Tuolloin ainakin tulisi kysyä, mikä on henkilötietojen käyttötarkoitus.

Viranomaisen tulee yksittäisissä tapauksissa arvioida tämän pykälän mukaisesti, voiko tiedot luovuttaa pyytäjälle. Viranomaisella on asiassa laaja harkintavalta. Vaikka pyrkimyksenä on ollut henkilötietojen luovuttamista koskevien säännösten selkeyttäminen, on 4 luvun 15 § edelleen varsin tulkinnanvarainen.

Seuraavassa pykälässä (16§) säädetään tiedon antamisesta päättämisestä. Pääosin säännös ei merkittävästi muutu nykykäytännöstä. Se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, päättää asiakirjan luovuttamisesta. Lainkohdasta, kuten ei muualtakaan lakiluonnoksesta, käy ilmi, mikä taho tai toimielin osakeyhtiössä ja muissa yksityisoikeudellisissa yhteisöissä on toimivaltainen antamaan muutoksenhakukelpoisen päätöksen tietopyyntöasiassa. Jos julkisuuslain toimialaa aiotaan laajentaa esitetyllä tavalla, tulee 16 §:n 1 momenttiin ottaa tätä koskeva määräys, josta toimivaltainen taho yksiselitteisesti ilmenee. Säännöksessä tulisi myös mahdollistaa tälle taholle toimivallan delegoiminen.

Uusi ja viranomaistoiminnan kannalta merkittävä säännös on 16 §:n 5 momentissa. Säännöksen mukaan viranomainen voi kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tai muutoin viranomaisessa toimivan on tällöin saatettava asia oma-aloitteisesti viranomaisen ratkaistavaksi.

Tällä hetkellä ei ole mitään rajoitusta sille, kuinka laajan tietopyynnön voi tehdä tai voiko tietopyyntöjä tehdä kohtuuttomassa määrin toistuvasti. Pääsääntöisesti erittäin laajojen tietopyyntöjen osalta voidaan pyytäjän kanssa neuvotella siitä, mistä tiedosta hän on ennen kaikkea kiinnostunut. Pyytäjällä ei välttämättä ole itsellään käsitystä siitä, kuinka suurta määrää tietoja hänen pyyntönsä koskee. Usein näissä tilanteissa päästään sopuratkaisuun. On kuitenkin myös tilanteita, joissa pyytäjä pysyy tiukasti kannassaan tai tietopyyntö on kokonaisuudessaan tehty kiusaamis- ja häirintätarkoituksessa. On erittäin hyvä, että viranomaisella on tällaisessa tilanteessa mahdollisuus kieltäytyä tietopyyntöön vastaamisesta. On selvää, että kynnyksen tällaisen päätöksen tekemiselle tulee olla korkealla ja päätöksen tulee olla hyvin perusteltu. Asiakkaan oikeusturvan asiassa takaa se, että asiasta voidaan valittaa.

Määräaikoja koskevaan 18 §:ään on lisätty uusia määräaikoja. Tiedon pyytäjän tulee ilmoittaa halustaan saada asiassa valituskelpoinen päätös 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun viranomainen on kieltäytynyt tiedon antamisesta tai antanut tiedon muussa kuin pyydettyssä muodossa. Tämä lisäys täsmentää tiedon pyytäjän velvollisuuksia. Myös viranomaiselle asetetaan määräaika antaa ratkaisunsa viivytyksettä, ja kuitenkin viimeistään 30 vuorokauden kuluessa tiedon pyytäjän ilmoituksesta. Ehdotetut määräajat antavat sekä tiedon pyytäjälle että viranomaiselle riittävän ajan toimia. Ehdotuksia voidaan sen vuoksi pitää kannatettavina.

Tietojen antotapojen osalta ehdotetaan, että laissa oleva luettelo antotavoista ei ole tyhjentävä, vaan tieto voidaan antaa myös muussa pyydettyssä tai saatavilla olevassa muodossa. Tämä mahdollistaa tekniikan kehittyessä uudet antotavat.

5 luku

5. luku sisältää säännöksiä viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia.

Ei ole riittävää, että viranomainen vain vastaa tietopyyntöihin. Viranomaisen tulee myös aktiivisesti tuottaa tietoa yleiseen tietoverkkoon mm. valmisteilla olevista asioista ja tehdyistä päätöksistä. Tämä poikkeaa nyky sääntelystä siltä osin, että tiedot veloitetaan pitämään saatavilla yleisessä tietoverkossa. Tiedon jakamista yleisessä tietoverkossa voidaan pitää tehokkaana ja selkeänä tapana julkaista viranomaisen tuottama tieto.

Viranomainen voi pyynnöstä laatia yhteen tai useampaan asiakirjaansa sisältyvästä julkisista tiedoista yhdistelemällä uuden asiakirjan. Tämä ei ole velvoittava säännös, vaan viranomaisella on harkintavalta uuden asiakirjan laatimisessa tietopyynnön perusteella. Kun yhdistelemällä aikaan saatu uusi asiakirja on valmis, lakiehdotuksessa todetaan, että myös muilla kuin alkuperäisellä tiedonpyytäjällä oikeus saada kyseinen asiakirja. Julkisista tiedoista yhdistämällä luotu uusi asiakirja on julkinen.

6. luku

Kuudennessa luvussa on tietojen salassapitoa koskevat säännökset. Salassa pidettäviä tietoja koskevien säännösten uudistaminen on jätetty myöhemmin tehtäväksi, joten tämän luvun osalta lausuttavaa on vähän. Luvussa on todettu, että salassa pidettävänä on nimenomaan asiakirjassa oleva tieto, ei itse asiakirja. Tämä korostaa osajulkisuuden periaatetta, jonka mukaan asiakirjasta on annettava sen julkiset osat, vaikka asiakirjassa olisikin salassa pidettävää tietoa.

Mietinnössä on käsitelty myös sitä, miltä osin viranomaisen palveluksessa olevat voivat saada salassa pidettävää tietoa. Tätä arvioitaessa on olennaista, liittyykö tieto henkilön tehtävänä olevan asian tai saman tyyppisen asian käsittelyyn. Samanlaisia asioita käsittelevillä henkilöillä voi olla tarve saada tietoonsa yhdenmukaisen ratkaisukäytännön ylläpitämiseksi myös muiden käsittelemistä asioista. Tätä määrittely on onnistunut. Määrittely selkeyttää yksittäisen viranhaltijan tai työntekijän asemaa ja turvaa sen, että salassa pidettävä tieto ei laajemmin leviä organisaation henkilökunnan tietoon.

Salassapidon toteuttamista koskevassa 30 §:n 2 momentissa on säännös siitä, missä tilanteissa asiarekisteriin merkittyä tietoa ei saa luovuttaa, vaikka itse tieto olisikin julkinen. Tietoja ei saa luovuttaa silloin, kun tieto yhdessä muuhun viranomaisen asiakirjaa merkittyjen tietojen kanssa ilmaisee salassa pidettäväksi säädetyn tiedon.

Viranomaisen ratkaisukäytännöstä on suositeltava tiedottaa silloinkin, kun ratkaisu sisältää salassa pidettävää tietoa tai henkilötietoa, jota ei voida julkaista. Ratkaisusta poistetaan henkilön yksilöintitiedot siten, että ratkaisua ei voida yhdistää asianosaiseen. Mikäli asiarekisterissä on kuitenkin todettuna, ketä henkilöä asia koskee, voidaan asiarekisterin ja julkaistun ratkaisun tiedot yhdistämällä saada selville salassa pidettäviä tietoja. Tämän vuoksi on perusteltua, että asiarekisterissä olevia henkilön yksilöintitietoa ei saa luovuttaa tällaisessa tilanteessa.

Ehdotettu järjestely on kannatettava, mutta mikäli asiarekisteriin merkittyjä henkilötietojen osalta ei merkitä luovutuskieltoa jo asian kirjaamisvaiheessa, voi jollain olla hallussaan jo ennen ratkaisun antamista henkilötieto, joka yhdessä annetun ratkaisun kanssa paljastaa salassa pidettävää tietoa. Käytännön toteutuksessa viranomaisissa tulisi jo kirjaamisvaiheessa ottaa huomioon, onko kyse sellaisesta asiasta, jossa annetaan osittain salassa pidettävä ratkaisu, päätös tai muu asiakirja, ja merkitä että henkilötietoja ei saa luovuttaa. Tämä tulee edellyttämään muutosta myös diaarijärjestelmiin, jotta luovutuskielto voidaan merkitä niihin. Tämä tulee lisäämään viranomaisten työtä ja aiheuttamaan viranomaiselle kustannuksia.

7 luku

7. luvussa säädetään salassapidosta poikkeamisesta ja salassapidon lakkaamisesta.

Oikeus saada salassa pidettävää tietoa edellyttää erityislaissa olevaa nimenomaista säännöstä tai sen henkilön suostumusta, jota salassa pidettävät tiedot koskevat.

Lakiin esitetään lisättäväksi edellytykset, joiden täytyessä yksityinen henkilö voi antaa suostumuksessa häntä koskevan salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen. Pykälässä kuvataan tarkasti, kuinka suostumuksen antaminen tapahtuu. Tämä on hyvä lisäys lakiin ja kuvattu suostumusmenettely on tietosuojalainsäädännön mukainen.

7 luvun 33 §:ssä säädetään tilanteista, joissa viranomainen voi luovuttaa salassa pidettävää tietoa esim. viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai viranomaisen oman juridisen vaatimuksen toteuttamiseksi. Tietoja voidaan joutua antamaan täytäntöönpanoviranomaisille, tuomioistuimille ja välimesoikeuksille. Myös tämä menettely täyttää tietosuojalainsäädännön vaatimukset. Tämä poikkeus on viranomaisen edun mukainen. Poikkeus mahdollistaa riitatilanteissa asian viemisen oikeuden ratkaistavaksi tai ulosottomiehelle täytäntöön pantavaksi.

7 luvun 33 § 4 momentissa mahdollistetaan salassa pidettävän tiedon antamisen yksittäistapauksessa, vaikka kyse olisi ehdottomasti salassa pidettävästä tiedosta. Tietojen antamisen tulisi olla välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi. On toivottavasti tätä pykälää ei koskaan tarvitsisi soveltaa, mutta tämä mahdollistaa viranomaisen nopean toiminnan kriisitilanteessa. Säännös mahdollistaa myös tiedon antamisen välttämättömistä syistä myös yleisöjulkisena jokaisen saatavalle. Tämä on varmasti tarpeellista kriisiviestinnässä, mutta viranomaiselle on jätävä oikeus päättää siitä, mitä salassa pidettävää tietoa tässä tilanteessa julkaistaan.

7 luvun 38 §:ssä säädetään salassapidon lakkaamisesta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan viranomaisen asiakirjaan sisältyvää tietoa ei saa pitää salassa, kun salassapidolle ei ole enää perustetta. Näin tämän pitäisi olla tälläkin hetkellä, mutta kirjaus lakiin korostaa tätä velvollisuutta. Salassapito voi päättyä esim. silloin, kun tiedon antaminen julkisuuteen ei enää aiheuta vahinkoa asianosaiselle.

Yleiset salassapitoajat säilyvät entisellään.

8 luku

8 luvun 40 §:ssä säädetään toimitettavista tiedoista perittävistä maksuista. Pykälä pitkälti vastaa nykyistä sääntelyä. Maksua saa periä, jos tiedon hakeminen on työlästä ja aikaa vievää. Pykälän sanamuotoja on hieman nykyaikaistettu, koska tietojen antamisen käytäntö on nykyisen lain voimaantulosta muuttunut merkittävästi. Maksuja koskevat säännökset ottavat hyvin huomioon sekä julkisuusperiaatteen että viranomaiselle aiheutuvan merkittävän työmäärän ja näiden kahden vastakkaisen intressin yhteensovittamisen. Viranomaisen tulee olla varautunut tavanomaisiin tietopyyntöihin siten, että vastaus on helppo saada tietojärjestelmistä ja viranomaisella on riittävät resurssit. Hankalammissa tapauksissa voidaan periä tiedon etsimisestä kustannuksia ja tiedon toimitusaika saa olla pidempi. Kohtuuttomista pyynnöistä voidaan jopa kieltäytyä. Viranomaisen tulee kuitenkin kaikkien tietovarastojen osalta varautua tietopyyntöihin ja helpottaa tiedon etsimistä siten, että järjestelmissä on hyvät hakutoiminnot. Tämä vähentää tiedon etsimiseen kuluvaa aikaa ja pienentää perittäviä maksuja.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Ei lausuttavaa.