

Lausunto

14.2.2024

HHO/1161/2023

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

14 § ja 15 §

Lakiehdotuksen tulkinnanvaraisuus ja vaikeudet käytännön soveltamisessa

Lakiehdotuksen 14 §:ään ja 15 §:ään sisältyy ehdotetussa muodossa kaksi ongelmaa, jotka liittyvät toisiinsa. Ensimmäinen ongelma liittyy viranomaisen velvollisuuteen arvioida mahdollisia henkilötietojen luovutuksen jälkeisiä käsittelyyn liittyviä riskejä ja sitä, onko tiedon pyytäjällä tietosuojasäännösten mukainen laillinen peruste henkilötietojen käsittelylle. Käyttötarkoituksen pyytamisestä ja henkilöllisyyden selvittämisestä on tehty lakiesityksessä hyvin ehdollista ja samalla myös tulkinnanvaraista. Käyttötarkoitusta ei saisi pyytää turhaan, vaan sen pyytäminen edellyttäisi aina riskien tunnistamista tai epäilyä pyynnön lainmukaisuudesta. Tietopyyntöjen käsittelijöiden pitäisi jatkossa arvioida monia eri tekijöitä, joihin lukeutuvat muun muassa henkilötietojen määrä pyydettyssä aineistossa ja niiden merkitys yksityiselämän suojalle. Erityisen ongelmallista on, ettei arviota tietojen luovuttamisesta saisi tehdä kategorisesti huomioimalla vain tietentyypiset henkilötiedot, vaan huomiota pitäisi kiinnittää myös laajempaan kontekstiin. Kun tietojen antamistapoja ei enää jatkossa erotella, vastaavat arviot henkilötietojen luovuttamisen riskeistä ja lainmukaisuudesta pitäisi tehdä myös puhelinpalvelussa. Käytännössä lakiesityksestä seuraisi nykyisessä muodossaan se, että kaikilta asiakaspalvelun työntekijöiltä edellytettäisiin hyvää asiantuntijuutta tietosuojalainsäädännöstä, kun he virkavastuulla tekisivät kontekstiin sidottuja tapauskohtaisia arviointoja jokaisen tietopyynnön kohdalla. Tietopyyntöjen perusteellinen arviointi edellyttäisi lisäksi huomattavasti lisää työvoimaa, sillä yksittäinen työntekijä pystyisi jatkossa käsittelemään merkittävästi vähemmän tietopyyntöjä kuin nykyisen lain mukaan toimittaessa.

Toinen ongelma liittyy mahdollisuuteen tehdä anonymoivia tietopyyntöjä. Kun viranomaisen edellytetään arvioivan jokaisen tietopyynnön kohdalla henkilötietojen käsittelyn riskejä ja lainmukaisuutta, anonymoivia tietopyyntöjä olisi jatkossa vaikea toteuttaa käytännössä. Jos henkilö esiintyy anonymisti, voi herätä aiheellisesti epäily siitä, että tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Anonymisten tietopyyntöjen kohdalla pelkän käsittelyperusteen pyytäminen ei riittäisi varmistamaan sitä, ettei tietoja käytettäisi ilman laillista perustetta. Vaikka anonymi henkilö tai taho vakuuttaisi käyttävänsä saamiaan tietoja yksinomaan henkilökohtaisiin tarkoituksiin, hän voisi siitä huolimatta käyttää tietoja tuntemattomaan käyttötarkoitukseen ilman seurauksia. Anonymia tietopyytäjää voisi olla vaikea jäljittää, jos luovutettuihin tietoihin liittyen ilmenisi myöhemmin tietosuojarikkomus. Jos anonymisten tietopyyntöjen kohdalla päädyttäisiin aina kysymään lisätietoja ja selvittämään pyytäjän

henkilöllisyys, anonyymejä tietopyyntöjä ei voisi enää käytännössä tehdä henkilötietoja sisältävien asiakirjojen kohdalla, vaikka laki näyttäisi sen mahdollistavan. Tätä ristiriitaa anonyymien tietopyyntöjen mahdollistamisen ja käsittelyn lainmukaisuuden arvioinnin välillä ei käsitellä lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa.

Ehdotettu muutos

Tietopyynnön käsittely pitäisi tietosuojaan huomioimisen näkökulmasta olla mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä, jotta viranomaiset pystyisivät jatkossakin käsittelemään tietopyyntöjä tehokkaasti. Yksittäiselle asiakaspalvelussa työskentelevälle henkilölle ei pitäisi säilyttää liian laajaa ja monitulkintaista tehtävää, jossa jokaista tietopyyntöä tulisi arvioida tapauskohtaisesti laajempi konteksti huomioon ottaen. Erityisen vaikeaa laaja arviointitehtävä olisi puhelinpalvelussa, kun asiakkaiden tiedusteluihin on tarve vastata nopeasti henkilötietoja sisältävien julkisten diaaritietojen perusteella. Siksi erityisesti puhelinpalvelun näkökulmasta menettelytapojen pitäisi olla selkeitä, jotta nykyisen kaltainen puhelinpalvelu ylipäänsä olisi mahdollista toteuttaa tulevaisuudessakin. Lain käytännön soveltamisen kannalta olisi myös tärkeää, että anonyymien tietopyyntöjen ja käsittelyn lainmukaisuuden arvioinnin välinen ristiriita ratkaistaisiin.

Yleisesti ottaen ehdotetulla sääntelyllä tulisi olemaan henkilötietoja sisältävien julkisten asiakirjojen julkisuutta tosiallisesti rajoittava vaikutus, kun kaikenlainen henkilötietojen luovuttaminen tulisi tietosuoja sääntelyn piiriin. Nykyisessä lainsäädännössä asiakirjan antamistavan perusteella on ollut mahdollista kaikkien tahojen tutustua julkisiin asiakirjoihin viranomaisen tiloissa nähtäväksi asettamalla tai niiden sisällöstä viranomaisen suullisesti kertomalla. Mikäli nämäkin luovutustavat edellyttäisivät jatkossa lainmukaisen käsittelyperusteen ilmoittamista, rajaisi tämä merkittävästi esimerkiksi yritysten tai yhdistysten mahdollisuutta saada tietoa julkisista asiakirjoista. Tämän suhteen voisikin harkita menettelysäännöstä, jossa nähtäväksi asettaminen rajattaisiin tietosuoja sääntelyn ulkopuolelle, ja henkilötietojen leviämistä estettäisiin teknisesti siten, ettei asiakkaalla olisi mahdollisuutta aineiston tallentamiseen tai valokuvaamiseen. Tällä tavoin vältettäisiin myös tilanne, jossa tuomioistuimen julkisesta oikeudenkäynnistä tallennettua todistajan kuulemista ei olisi mahdollista päästä katsomaan tai kuuntelemaan tuomioistuimessa tietosujalainsäädännön mukaisen hyväksytyn käsittelyperusteen puuttuessa.

40 § Maksut

Tietopyyntöjen käsittelyn nykytila Helsingin hovioikeudessa

Helsingin hovioikeuteen saapuu vuosittain noin 5500 asiakirjapyyntöä, joista iso osa kohdistuu hovioikeuden ratkaisuihin. Ratkaisut ovat suurelta osin saatavilla sähköisessä muodossa, eikä niihin kohdistuvien tietopyyntöjen toteuttaminen vaadi erityistoimenpiteitä, vaan tietopyyntöjen käsittely on suhteellisen vaivatonta. Sähköisessä muodossa olevien ratkaisujen lähettämisestä ei peritä maksuja, mikä perustuu oikeusministeriön asetukseen tuomioistuinten suoritteista perittävistä maksuista (1121/2021), jonka mukaan sähköisesti talletetun asiakirjan lähettämisestä maksutta säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 34 §:n 1 ja 2 momentissa.

Ratkaisuihin liittyvien tietopyyntöjen lisäksi hovioikeuteen saapuu vuosittain suuri määrä tietopyyntöjä, jotka kohdistuvat hovioikeudessa käsiteltyjen asioiden asiakirjavihkoihin. Näiden koko vaihtelee suuresti ja paperiaineistoa saattaa olla enimmillään useita metrejä. Koska aineisto on paperisessa muodossa, sen toimittaminen asiakkaille edellyttää pääsääntöisesti maksullista skannausta. Asiakkaat kykenevät useimmiten rajaamaan aineiston diaarinumeron ja asiakirjatyyppien perusteella varsin tarkasti. Julkista asiakirja-aineistoa voi silti olla merkittäviä

määriä ja sen toimittaminen asiakkaalle tuottaa paljon työtä hovioikeuden kirjaamolle ja arkistolle. Nykytilanteessa paperisessa muodossa olevien asiakirjojen maksullisuus auttaa kuitenkin usein rajaamaan tietopyynnot niihin asiakirjoihin, joita asiakkaat tarvitsevat eniten. Laajimpien ja haastavampien tietopyyntöjen osalta hovioikeus tarjoaa asiakkaille mahdollisuuden tulla hovioikeuden tiloihin itse tutustumaan maksutta julkiseen asiakirja-aineistoon kokonaisuudessaan.

Lakiehdotuksen seuraukset

Helsingin hovioikeudessa otetaan käyttöön keväällä 2024 AIPA, joka on lainkäyttöasioiden asiankäsittely- ja arkistointijärjestelmä. Jatkossa kaikkien hovioikeudessa käsiteltävien asioiden asiakirja-aineisto on AIPAssa sähköisessä muodossa, ja nykyisin mukaan sen lähettäminen asiakkaille sähköpostitse on pääsääntöisesti maksutonta. Oikeusministeriön mietinnön lakiehdotus ei nyky muodossaan toisi tähän muutosta, koska sähköisen aineiston maksullisuus edellyttäisi ehdotetun lain mukaan erityistoimenpiteitä aineiston käsittelyssä tai sähköisen jäljennöksen toimittamista fyysisellä tallennusallustalla.

Hovioikeuden ja tuomioistuimien näkökulmasta ongelmana on kuitenkin, että AIPAssa sähköisessä muodossa oleva asiakirja-aineisto tulee koostumaan useiden asioiden kohdalla sadoista erillisistä asiakirjatiedostoista. Kun näitä AIPAssa olevia asiakirjoja lähetetään asiakkaille, asiakirjat tulee ladata järjestelmästä yksitellen, tarkistaa niiden sisältö ja koota asiakirjat sopivan kokoisiksi paketeiksi salatulla sähköpostilla tai turvaviestillä lähetettäväksi. Jos asiakirjoja on satoja tai tuhansia, työmäärä on todella huomattava. Koska asiakirjapyynnot voivat olla diaarinumeron ja asiakirjatyypin perusteella tarkasti rajattuja, ehdotettu laki ei mahdollista näiden pyyntöjen rajaamista tarkoituksenmukaisella tavalla.

Viranomaisten suoritteista perittävien maksujen tarkoituksena pitäisi olla se, että ne kattavat suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Ehdotettu laki ei mahdollistaisi tätä. Mikäli lakiehdotus säilyisi nykyisen kaltaisena, tietopyyntöjen käsittely muuttuisi huomattavasti raskaammaksi. On hyvin todennäköistä, että AIPAn käyttöönoton myötä tietopyyntöjä ei pystyittäisi enää käsittelemään nykyisillä resursseilla määräaikojen puitteissa.

Ehdotettu muutos

Sähköisessä muodossa olevan julkisen asiakirja-aineiston toimittamisesta asiakkaille pitäisi pystyä perimään maksu silloin, kun kyse on suurista asiakirjamääristä. Maksu voisi perustua joko tiedostojen lukumäärään tai vaihtoehtoisesti viranomaisen käyttämään työaikaan, jota kuluu koottaessa aineistoa asiankäsittelyjärjestelmästä ja lähetettäessä sitä sähköpostitse. Maksullisuuden rajaaminen asiakirjan yksilöintivelvollisuuteen tai fyysiseen tallennusvälineeseen ei riitä, vaan maksullisuuden pitäisi koskea myös sellaisia laajoja tietopyyntöjä, jotka asiakas on yksilöinyt diaarinumeron tai asiakirjatyypin perusteella. Laajojen yksilöityjen tietopyyntöjen maksullisuus mahdollistaisi tuomioistuimissa myös jatkossa sähköpostin välityksellä toteutettavien tietopyyntöjen rajaamisen niihin aineistoihin, joita asiakas eniten tarvitsee. Lisäksi asiakkaalla pitäisi jatkossakin olla mahdollisuus tulla viranomaisen tiloihin tutustumaan julkiseen asiakirja-aineistoon maksutta.

Lausunnon on valmisteellut kirjaja Juho Uusimäki ja arkistonhoitaja Sampsa Hatakka

Presidentti Asko Välimaa

