

Oikeusministeriö
VN /27452/2020
lausuntopalvelu

Lausuntopyyntö 12.12.2023

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Medialiitto kiittää oikeusministeriötä lausuntopyynnöstä ja esittää huomioinaan mietinnöstä seuraavaa. Liiton lausunto on seuraavassa jäsennelty lausuntopalvelun kysymysten jäsentelyn mukaan.

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)

1. Mietinnön yleinen lähtökohta julkisuusperiaatteen turvaamisesta sääntelyä ajantasaistamalla on oikea ja kannatettava. Myös julkisuusperiaatteen soveltamisen yhteys sananvapauden laajuuteen ja sitä kautta demokratian toteutumiseen on mietinnössä kuvattu perusteellisesti (erityisesti mietinnön s. 250). Kuten mietinnössä todetaan, riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Median edustajien pääsy viranomaisen asiakirjoihin on keskeinen osa tätä toimintamekanismia.
2. Yksi työryhmän tehtävistä oli selkeyttää julkisuuslain ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta, minkä osalta mietinnössä valittu ratkaisumalli on onnistunut hyvin. On tärkeä havaita, että kuten mietinnössäkin todetaan (s. 52), henkilötietojen suoja toteutuu viranomaisten asiakirjojen osalta ensisijaisesti salassapitosäännösten avulla. Julkisiin henkilötietoihin tulee sen sijaan pääsääntöisesti suhtautua kuten muihinkin julkisiin tietoihin ja niiden käsittelyä rajoittaa ainoastaan silloin ja siinä laajuudessa, kun se on välttämätöntä yksilön oikeuksien suojaamiseksi.

3. Yhteen terminologiaa ja oikeushierarkiaa koskevaan epätarkkuuteen on jatkovalmistelussa aihetta puuttua. Mietinnön sivulla 251 viitataan kahdessa kohdassa ”yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan” perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuna perusoikeutena. Tämä ei vastaa 10 §:n otsikointia ja systematiikkaa, sillä perustuslain näkökulmasta henkilötietojen suoja ei ole itsenäinen perusoikeus, vaan yksityiselämän suojalle alisteinen oikeusperiaate mm. kunnian suojan ja kotirauhan rinnalla.

Kyse ei ole ainoastaan säännöksen otsikoinnista, sillä käsityksillä systematiikasta ja oikeuksien hierarkiasta voi olla tosiasiallista vaikutusta myös perusoikeuksien väliseen punnintaan. Koska henkilötietojen suoja on yksityiselämän suojaan rajautuva oikeusperiaate, se tulee perustuslain näkökulmasta tunnustaa perusoikeutena vain niissä rajoissa, kun henkilötietojen suojaaminen on välttämätöntä nimenomaan yksityiselämän suojaamiseksi. Etenkin säänneltäessä julkisten henkilötietojen käyttöä näiden mahdollista liityntää yksityiselämään ja yksityiselämän suojaan tulee tarkastella kriittisesti, jotta julkisuusperiaatteelle annetaan riittävä painoarvo suhteessa lähtökohtaisesti laajoihinkin tietosuojaintresseihin. Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon, että henkilötiedon käsite on määritelty lainsäädännössä laajasti, jolloin lain tarkoittamat henkilötiedot ovat laajasti tarpeen myös julkisessa elämässä, julkisessa viestinnässä sekä julkisessa yhteiskunnallisessa osallistumisessa.

Se, että EU:n perusoikeuskirjassa henkilötietojen suojalla sitä vastoin on asema itsenäisenä unionin perusoikeutena, ei sellaisenaan muuta edellä mainittua tilannetta kansallisen perustuslain punninta-asetelmana. Lähtökohdat sovittaa punninta yhteen EU-oikeuden kanssa on myös mietinnössä ansiokkaasti kuvattu (s. 257–260).

4. Syyt ajantasaistaa julkisten henkilötietojen käyttöä koskevaa säännöstä ovat ilmeisiä. Vaikka nykyisen julkisuuslain 16 § 3 momentti on yleisellä tasolla ollut sinänsä hyvä lähtökohta julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiselle, se on yksityiskohdissaan jäänyt ajastaan jälkeen. Kuten työryhmä esittää, vanhasta henkilötietolaista periytyneestä henkilörekisterin käsitteestä on syytä luopua (s. 54). Säännös julkisten henkilötietojen käytöstä on myös sen käytännön merkityksen vuoksi perusteltua nostaa omaksi pykäläkseen irralleen asiakirjan antamistapoja koskevasta sääntelystä. On myös selvää, että tekninen kehitys edellyttää yleisemminkin päivitystä niihin sääntelyyn osiin, joissa tiedonsaantia on rajattu nimenomaan tiedon luovuttamisen teknisen muodon mukaan.

Rakenne, jossa julkisuuslaki muodostaa viranomaiselle yleisen tietosuojaa-asetuksen mukaisen käsittelyperusteen, on onnistunut ja selkeä tapa sovittaa julkisuusperiaate ja henkilötietojen suoja koskeva sääntely yhteen (mietinnön s. 254).

5. Työryhmä ehdottaa henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen tasapainottamiseksi mallia, jossa henkilötietojen luovutusrajoitukset joiltakin osin laajentuisivat ja joiltakin osin samalla supistuisivat (s. 71–72). Sama luovutusrajoitus koskisi jatkossa kaikkia julkisia henkilötietoja riippumatta tavasta, jolla henkilötiedot annettaisiin, mikä laajentaisi luovutusrajoituksen uusiin tekniisiin muotoihin. Toisaalta luovutusrajoitus tulisi yleensäkin sovellettavaksi vain ehdotetun uuden julkisuuslain 15 § 2 momentin edellytyksin, joita voidaan pitää nykykäytäntöä täsmällisempinä ja samalla kapeampina.

Tätä kaksisuuntaista tasapainotusta voidaan pitää perusteltuna sekä teknisen ajanmukaistamisen että eri oikeuksien välisen tasapainon näkökulmasta.

Vaikutukset, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin

1. Median toimintaedellytykset ja sananvapaus puoltavat mahdollisimman laajaa julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain soveltamisalaa. Julkisuusperiaatteen laajentaminen johtaa laajempaan sananvapauteen ja sitä kautta kattavampiin osallistumismahdollisuuksiin demokratiassa.
2. Liitto kannattaa mietinnössä valittua kantaa, joka on kuvattu hyvin sivun 247 alussa. Julkisuusperiaate toteutuu paremmin, kun tiedonsaantioikeus kohdistuu selkeämmin harjoitettuun toimintaan sen luonteen perusteella eikä hallinnon rakenteiden uudistamisesta johtuva viranomaisen toimintojen uudelleenorganisointi vaikuta julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Jatkovalmistelussa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei rajausta voida myöskään helposti kiertää esimerkiksi luokittelemalla toimintoja yhtiön yleishallinnoksi varsinaisen julkisen hallintotehtävän suorittamisen sijaan. Painoarvoa on annettava myös tarpeelle valvoa julkisen rahan käytön tehokkuutta.

1 lukua koskevat säännöskohtaiset perustelut

1. Henkilötietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa lienee perusteltua säätää edelleenkin erikseen, kuten työryhmä mietinnössään ehdottaa (uuden julkisuuslain ehdotettu 3 § 4 momentti). Nyt käsillä olevan mietinnön lähtökohdat julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan tasapainottamisesta soveltuvat kuitenkin hyvin myös tämän erillisen sääntelyn ajantasaistamiseen.
2. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista eli ehdotettua 5 §:ää on käsitelty edellä lausuntopalvelun tätä koskevassa kysymyksessä.

2 lukua koskevat säännöskohtaiset perustelut

1. Myös asianosaisjulkisuuden laajuus on merkityksellistä yleisön sananvapauden näkökulmasta. Yhteiskunnalliset kysymykset nousevat keskusteluun

paitsi toimittajien tietopyyntöjen, monesti myös asianosaisten itsensä tekemien huomioiden kautta. Vaikka tieto sellaisenaan olisi salassa pidettävääkin, asianosaisjulkisuus edistää myös asianosaisten mahdollisuuksia osallistua keskusteluun yleisemmällä tasolla ja esimerkiksi antaa tiedotusvälineille vihteitä selvittämisen arvoisista epäkohdista.

Ehdotettu uuden julkisuuslain 10 § 2 momentin 8 luetelmakohta ilmoituksen tekijän henkilötietojen salaamisesta lienee perusteltu. Asiaa koskevaa punnintaa on avattu hyvin mietinnön sivulla 274.

4 lukua koskevat säännöskohtaiset perustelut

1. Ehdotettua 15 §:ää julkisten henkilötietojen käytössä on käsitelty edellä suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa. Malli, jossa luovutusrajoitus laajenee uusiin teknisiin tapoihin luovuttaa tietoa mutta toisaalta soveltuu vain aikaisempaa täsmällisemmin ehdoin, tasapainottaa hyvin asiassa relevantteja perusoikeuksia. Aineellisoikeudellisesti työryhmän ehdottama malli ei ole kaukana nyt voimassa olevan julkisuuslain 16.3 §:n tulkinnasta, mutta ajantasaistaa ja selkeyttää tilannetta kannatettavalla tavalla.

Vaihtoehtona esillä ollut malli, jossa tieto julkisesta asiakirjasta annettaisiin lähtökohtaisesti joko anonymisoituna tai pseudonymisoituna, olisi ilmeisen kohtuuton kavennus julkisuusperiaatteen ja sellaisenaan kestämätön este sananvapaudelle demokraattisessa yhteiskunnassa. Henkilötietoja tarvitaan tyypillisesti eri asioiden yhdistämisessä toisiinsa ja julkinen yhteiskunnallinen osallistuminen tapahtuu pitkälti yksittäisiä toimijoita yksilöivillä nimillä. Julkissa henkilötiedoissa pääsäännön tulee jatkossakin olla julkisuus.

2. Työryhmä esittää, että nykyisin tavoin henkilötietojen saaminen viranomaiselta niiden käsittelyyn markkinointia, mielipide- tai markkinatutkimusta varten edellyttäisi jatkossakin rekisteröidyn suostumusta. Suostumuksen käsitettä ehdotetaan tulkittavaksi samalla tavalla, kuin suostumuksen käsitettä tulkitaan yleisessä tietosuojasetuksessa (s. 266). Ratkaisua voidaan pitää johdonmukaisena ja hyväksyttävänä. Ei ole perusteltavissa, että markkinoilta muuten vain suostumuksen kautta hankittavissa oleva markkinointirekisteri olisi mahdollista hankkia ilman suostumusta käyttämällä julkisuuslakiin perustuvaa tiedonsaantioikeutta viranomaisen asiakirjoista.
3. Asiakirjojen antamistapoja koskeva ehdotettu 19 § on ajanmukaistettu onnistuneesti.

5 lukua koskevat säännöskohtaiset perustelut

1. Viranomaisen aktiivinen velvollisuus edistää tiedonsaantia on tärkeä osa julkisuusperiaatteen täysimääräistä toteutumista. Vaikka 5 luvun velvollisuuksiin

on käytännössä osoittautunut vaikeaksi yksittäistapauksissa vedota, ne ohjaavat yleisellä tasolla viranomaislinjauksia julkisuusperiaatteen edellyttämään suuntaan.

2. Mietinnössä todetaan (s. 262), että viranomaisen 22 §:n mukainen velvollisuus tuottaa tietoa saattaa joissakin tilanteissa johtaa myös henkilötietojen julkaisemiseen yleisessä tietoverkossa ja että tällöin lähtökohtana olisi ainoastaan pseudonymisoitujen henkilötietojen julkaiseminen. Tältä osin punnintaa julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välillä lienee tarpeen jatkaa yksityiskohtaisemmin mietinnössä jo kuvattujen linjausten mukaisesti. On varmasti myös tilanteita, joissa julkaiseminen yleisessä tietoverkossa on perusteltua oikeita henkilötietoja käyttäen ja se voidaan tehdä aiheuttamatta kohtuuttomia riskejä rekisteröidyille.

Medialiitto ry

Jukka Holmberg
toimitusjohtaja

Mikko Hoikka
toimialajohtaja

Medialiitto on media-alan ja graafisen teollisuuden yritysten edunvalvontajärjestö. Jäsenjärjestömme ovat Aikakausmedia, Graafinen Teollisuus, RadioMedia, Suomen Kustannusyhdystys ja Uutismedian liitto. Yhdessä edustamme noin 600:aa yritystä uutismedian, aikakausmedian, kirjojen ja oppimateriaalin kustantamisen sekä painamisen, radio- ja tv-toiminnan ja jakelun alueilla. Jäsenyritykset työllistävät Suomessa suoraan noin 20 000 henkilöä, ja liiton edustamien toimialojen yhteenlaskettu liikevaihto on noin 3,1 miljardia euroa.