

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua julkisuuslain salassapitoperusteiden mahdollisista muutostarpeista ja nostaa esiin erityisesti seuraavia kokonaisuuksia:

- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue pitää julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistamista välttämättömänä. Julkisuuslain 24 §:n mukaisia salassapitoperusteita tulisi selkeyttää lainsäädännöllä.
- Hallituksen esityksessä tulisi kuvata salassapitoperusteiden soveltamista konkreettisin esimerkein huomioiden salassapitoperusteisiin liittyvä vakiintunut oikeuskäytäntö.
- Uudistuksessa salassapitosäännöksiä tulee tarkastella erityisesti turvallisuuden ja varautumisen osalta.
- Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä tulisi säätää tarkemmin siitä, minkälaisia tietoja voidaan pitää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdan 17 mukaisina julkisen sektorin liikesalaisuuksina tai muina tietoina, jotka paljastuessaan voivat vaarantaa esimerkiksi edullisten hankintojen tekemisen. Samalla tulisi selventää myös julkisen sektorin liikesalaisuuden määritelmää suhteessa yksityisen sektorin liikesalaisuuteen.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvailkaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Lausunnossa vastataan seuraaviin kysymyksiin: Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue pitää julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistamista välttämättömänä. Julkisuuslain 24 §:n mukaisia salassapitoperusteita tulisi lainsäädännöllä selkeyttää. Osa säännöksen salassapitoperusteista on luetteloitu kasuistisesti ja osa tulkinnanvaraisin termein, mikä edellyttää lainsäädännön soveltajalta säännöksen tulkintaan liittyvän oikeuskäytännön tuntemusta. Tulkinnanvaraista on esimerkiksi se, mitä tarkoitetaan 24 §:n 1 momentin kohdassa 23 mainituilla tiedoilla, jotka ”muutoin kuvaavat henkilön taloudellista asemaa” tai kohdassa 32 mainitut ”muut niihin verrattavat henkilökohtaiset olot”. Ottaen huomioon, että salassapitoperusteita tulisi julkisuusperiaate huomioiden soveltaa suppeasti, edellä mainitun kaltaisia kohtia tulisi uudistuksessa selventää tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi. Hallituksen esityksessä tulisi kuvata salassapitoperusteiden soveltamista konkreettisin esimerkein huomioiden salassapitoperusteisiin liittyvä vakiintunut oikeuskäytäntö.

Nykyisessä lainsäädännössä tulkinnanvaraista on esimerkiksi se, mitä tarkoitetaan 24 §:n 1 momentin kohdassa 19 mainitulla ”oikeudenkäyntiin valmistautumisella”, jos kysymyksessä on esimerkiksi suurella todennäköisyydellä tulevaisuudessa riitautuva asia ja siihen liittyvien oikeudenkäyntiasia-kirjojen salaamisintressi, mutta asiassa ei ole vielä vireillä mitään oikeudellista prosessia. Tulkinnanvaraista on, mihin kaikkiin oikeudellisiin prosesseihin termillä ”oikeudenkäynti” viitataan, ja missä vaiheessa oikeudellisen prosessin katsotaan alkavan. Nykyinen säännös on vaikeaselkoinen, ja sitä tulisi täsmentää. Osa salassapitoperusteista vaikuttaisi myös olevan osin päällekkäisiä, esimerkiksi kohdat 18 ja 19.

Käytännössä tietopyynnön kohdalla on ajoittain jouduttu miettimään, voiko tiedon antamisesta koitua työturvallisuusriski jollekin tietylle työntekijälle. Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä voisi olla syytä harkita lisättäväksi salassapitoperusteeksi se, että työntekijän työturvallisuus voi perustellusta syytä olla uhattuna.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos katsoo, että julkisuuslain 24.1 § kohta 8 on osin ongelmallinen, koska pelastustoimen yksi ydintehtävä on onnettomuuksiin, poikkeusoloihin ja väestönsuojeluun varautuminen. Kohta 8 jättää paljon tulkinnanvaraa siitä, minkä tiedon jakaminen vahingoittaa tai vaaran-taa varautumisen toteuttamista.

Esimerkki 1: Ulkoiset pelastussuunnitelmat, jotka ovat lähtökohtaisesti julkisia, sisältävät usein salassa pidettäviä liitteitä. Suunnitelmat antavat julkisellakin tasolla tietoja suuronnettomuuskohteesta ja pelastusviranomaisen toimintakyvystä. Tämä ei poissulje sitä, etteikö ulkoisesta pelastussuunnitelmasta tulisi tiedottaa kohdealueella, mutta itse suunnitelman salassapidosta tulisi säätää tarkemmin.

Esimerkki 2: Väestönsuojelun asiakirjat ja tulkinta väestönsuojelun toteutumisen vaarantamisesta on vähintäänkin laaja toimialan sisällä. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen tulkinnan mukaan väestönsuojelun asiakirjoiksi voidaan lukea niin väestönsuojien rakenteelliset ja tekniset piirustukset kuin väestönsuojelun johtamismallit alueella. Laajan tulkinnanvaraisuuden takia julkisuusperiaatetta on hankala soveltaa tarkoituksenmukaisesti väestönsuojelun kontekstissa.

Julkisuuslain 24.1 § kohta 25 on koettu ongelmalliseksi pelastuslaitoksen näkökulmasta etenkin valvonta- ja tutkintatoiminnassa. Tiedot henkilön terveydentilasta ja/tai vammaisuudesta ovat vaikeatulkintaisia erityisesti ilman tietojen tarkempaa määrittelyä. Onko esimerkiksi tieto henkilön

kyvystä poistua itsenäisesti tai avustetusti rakennuksesta samalla kuvaus henkilön terveydentilasta? Tutkinnan valokuvissa voi myös näkyä liikkumisen apuvälineitä, ovatko nämä vastaavia terveydentilaa tai vammaisuutta kuvaavia tietoja? Asian selkeyttämiseksi esitetään, että hallituksen esitykseen tuodaan soveltamisesimerkkejä oikeuskäytännöstä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohta 31 on tulkinnanvarainen tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole turvakieltoa, mutta hän pyytää yhteistietojensa salassapitoa ja ilmoittaa itse, että hän pelkää turvallisuutensa puolesta. Pelastus-viranomainen ei koe olevansa pätevä arvioimaan, onko uhka todennäköinen tai perustelu pätevä. Kohtaa tulisi selkeyttää, joko poistamalla perustellun syyn velvoite, jolloin henkilön pyyntö riittää tai määrittelemällä perustellun syyn kriteerit. Lainsäädännössä tulisi selkeästi määritellä, minkälaisia toimia viranomaiselta edellytetään.

Nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtaa 32 (ehdotuksessa kohta 35) tulisi tarkentaa siten, että kotirauhan piiri lisättäisiin selkeästi salassapidon perusteeksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan (turvajärjestelyjä koskevat tiedot) turvajärjestelyjä ja niiden toteuttamiseen liittyvien asiakirjojen salassa-pitoa koskevan lainkohdan soveltamisessa kysymyksiä on herättänyt se, voidaanko ko. kohtaa soveltaa myös kriittisten palvelujen (esim. palkanmaksu, ruokaketjut, sairaalapalvelut, asumisyksikössä asuvien palvelut) turvaamiseen. Lainkohdassa viitataan henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyihin, mutta ei suoraan palveluiden turvaamiseen. Myös turvajärjestely -käsite on tulkinnanvarainen. Käsitteen sisältöä on jouduttu arvioimaan esimerkiksi rakennusten pohjapiirustuksia koskevien tietopyyntöjen yhteydessä, kun on havaittu, että pohjapiirustuksen kautta voi saada selville kriittisiä tietoja. Julkisten hankintojen yhteydessä epäselvänä on pidetty sitä, missä määrin 7 kohta kattaa tarjouspyyntöasiakirjoissa olevat kuvakset tietojärjestelmien rajapinnoista tai tarjoajien tarjouksissaan antamat kuvaukset järjestelmien tietosuojasta ja tietoturvasta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohdan (varautuminen) mukaan mm. asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista ovat julkisia, jollei tiedon antaminen niistä vahingoita tai vaaranna turvallisuutta tai sen kehittämistä tai poikkeusoloihin varautumista. Käytännössä on epäselvää minkälaisiin onnettomuuksiin varautumisen lainkohta kattaa. Esimerkiksi julkisten hankintojen yhteydessä on pidetty epäselvänä, voidaanko kohtaa soveltaa palveluja koskeviin varautumissuunnitelmiin tai palvelujen haltuunottoa tai tietojärjestelmien käyttöönottoa koskeviin suunnitelmiin. Edellä mainittujen asiakirjojen osalta on toisaalta pohdittu myös, voivatko ne kuulua 24 §:n 1 momentin 7 kohdan soveltamisalaan.

Häiriötilanteisiin varautumisen osalta arkaluontoisina tietoina on pidetty myös tietyissä tilanteissa alihankintaketjuja koskevia tietoja ja ongelmien jälkiselvittelyä koskevia asiakirjoja. Myös laskudata saattaa tietyissä tilanteissa paljastaa arkaluontoisia tietoja. On pidetty epäselvänä, voidaanko näitä tietoja salata jollain 24 §:n (esim. 7 tai 8 kohdan) salassapitoperusteella.

Käytännössä on esiintynyt myös tilanteita, joissa tietoja on pyydetty kiusaamistarkoituksessa, esimerkiksi entisen puolison liikkeen selvittämiseksi. Tietojen antamista tulisi pystyä rajoittamaan edellä kuvat kaltaisissa tilanteissa ja tilanteissa, jossa on riski tietojen joutumisesta vaarallisen tahon haltuun.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan (julkisen sektorin liikesalaisuus) soveltamisessa ongelmaksi on käytännössä muodostunut se, miten julkisen sektorin liikesalaisuus määritellään ja minkälaisia tietoja voidaan pitää esimerkiksi hyvinvointialueen liikesalaisuutena. Julkisuuslain esityöt

ovat tältä osin puutteelliset, eivätkä tarjoa tulkinta-apua käytännössä esiintyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkiksi ostopalvelujen yksikköhintojen julkaiseminen saattaa joissain tapauksissa heikentää hankintayksikön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi tiedot hintojen hajonnasta ja mediaanihinnat. Lisäksi esimerkiksi markkina- ja ostoanalyysitiedot voivat paljastaa liiaksi tietoa markkinoiden toimimattomuudesta, nostaa kustannustasoa reaalista kustannustasoa korkeammaksi ja paljastaa toimialueella olevia toiminnallisia riskejä ja ostojen keskittymistä. Kyseessä olevien tietojen salassapitointressi rajoittuu usein tiettyyn ajanjaksoon, eivätkä esimerkiksi viiden vuoden takaiset hinnat enää välttämättä heikennä hankintayksikön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin. Hankintayksikkö katsoo, että hankintapäätöksessä annettu vertailuhinta on riittävä tieto tilaajalle aiheutuneista kustannuksista, markkinoiden hintatasosta. Vertailuhinta varmistaa sekä läpinäkyvyyden että markkinoiden toimivuuden.

Oman tuotannon yksikköhintojen julkaiseminen saattaa joissakin tilanteissa heikentää mahdollisuutta edullisiin hankintoihin. Erityisesti alueilla ja markkinoilla, joissa kilpailua on vähän, oman tuotannon hinnat saattavat sote-sektorin aloilla muodostua kattohinnoiksi, vaikka yksityisten palveluntuottajien katteet mahdollistaisivat palvelun tuottamisen halvemmalla. Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto lausunnossaan sosiaali- terveydenhuollon palveluiden yksikkökustannusten julkaisemisesta (VN/7615/ 2024).

Ostopalvelujen yksikköhintojen ja muiden tietojen julkisuuden osalta ongelmaksi on havaittu myös se, että näihin tietoihin on mahdollista päästä yhdistelemällä tietoja eri asiakirjoista silloinkin, kun asiakirjat yksistään eivät pidä sisällään liikesalaisuuksia tai edullisten hankintojen tekemistä vaarantavia tietoja.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdan 17 osalta sääntelyä tulisikin selventää siltä osin, että minkälaisia tietoja voidaan pitää julkisen sektorin liikesalaisuutena tai muina tietoina, jotka paljastuessaan voivat vaarantaa edullisten hankintojen tekemisen. Myös julkisen sektorin liikesalaisuuden määritelmää suhteessa yksityisen sektorin liikesalaisuuteen tulisi selventää.

Julkisuuslain mukaan 24 §:n 1 momentin kohdan 20 (yksityisen sektorin liikesalaisuus) liikesalaisuuden arvioinnin tulee perustua viranomaisen objektiiviseen arvioon mutta, että epäselvissä tilanteissa viranomaisen on arvioinnissaan otettava huomioon yrityksen salassapitotahto. Käytännössä liikesalaisuuden arviointi esimerkiksi julkisissa hankinnoissa perustuu hyvin pitkälle tiedon haltijan salassapitotahtoon. Kynnys poiketa salassapitotahdosta on korkea johtuen liikesalaisuuden määritelmän epäselvyydestä.

Oletteko tunnistaneet tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

-

Ruuth Terhi

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue - Hyvinvointialuejohtaja Sanna Svahn,
11.6.2025 § 52