

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? Kuvaile ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Kaupunki katsoo, että salassapitosäännökset tulee tarkastella uudestaan erityisesti turvallisuuden ja varautumisen osalta. Salassapitoperusteiden uudistamisessa tulisi huomioida vähintään kriittiseen infrastruktuuriin, muihin turva-, varautumis- ja vastaaviin järjestelyihin ja myös julkisiin rakennuksiin liittyvien teknisten tietojen, rakennepiirustusten sekä paikkatietojen suojaus nykyisessä turvallisuustilanteessa. Salassapitoperusteissa ei ole yleisemmän tason salassapitoperustetta, jolla voisi suojata julkisuudelta kriittisen infrastruktuurin, turvallisuuden tai huoltovarmuuden kannalta tärkeitä asiakirjoja ja niihin sisältyviä tietoja. Tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat asiakirjat tulisi voida pitää salassa turvauhkaperusteella nykyistä laajemmin (julkisuuslain 24.1 § 7 ja 8 kohdat). Asiakirjoille voisi olla oma salassapitoperusteensa tai vaihtoehtoisesti julkisuuslain 24.1 §:n 7 kohdan mukaisten turvajärjestelmien määritelmää tulisi tarkentaa ja laajentaa koskemaan tarvittavilta osin myös yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisen infrastruktuurin tietoja sisältävien asiakirjojen suojaamista. Julkisuuslain 24.1 §:n 7 kohdassa tulisi huomioida myös toimintojen paikallinen merkittävyys, ei yksinomaan kansallinen. Tämä edellyttää kriittisen infrastruktuurin tarkempaa määrittelyä. Kriittisen infrastruktuurin häiriöttömällä toiminnalla on ratkaisevan tärkeä merkitys kansallisella ja paikallisella tasolla.

Kaupunki katsoo, että julkisuuslain 24.1 §:n 7 ja 8 kohtien uudistamiseen liittyen perusinfrastruktuurin osalta on epäselvää, mikä on olennaista tietoa turvallisuuden tai poikkeusoloihin varautumisen kannalta. Kuntien asioita valmisteleville on useasti epäselvää, onko esimerkiksi vedenpuhdistuslaitos, runkovesilinja tai tonttikohtainen liittymä salassa pidettävää tietoa. Julkisuuslain salassapitoperusteita tulee selkeyttää myös sen osalta, ovatko esimerkiksi koulujen, sairaaloiden ja pelastusasemien rakennuslupa-asiakirjat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä julkisuuslain 24.1. §:n 7 kohdan perusteella. Rakennusten piirustuksista ilmenee vähintään poistumisjärjestelyt, jotka ovat osa rakennuksen ja sitä käyttävien henkilöiden turvajärjestelyjä. Muuttuneen turvallisuustilanteen takia perusinfrastruktuurin tulkintaa tulisi selkiyttää myös lain tasolla.

Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksestä KHO 2024:70 ilmenee sääntelyn nykytila ja se, miten turvajärjestelyillä on ratkaiseva merkitys infrastruktuuria koskevien tietojen salassapidon osalta. Kyseisessä ennakkopäätöksessä korkein hallinto-oikeus katsoi erityisesti kansainväliseen ympäristösääntelyyn sisältyneiden yleisen edun ja turvallisuuden tavoitteiden perusteella, että tekopohjavesilaitoksen havaintoputkien täsmällistä sijaintia ja teknisiä yksityiskohtia sekä vedenottamokaivojen täsmällistä sijaintia kuvaavat tiedot olivat laitoksen turvajärjestelyihin liittyvinä tietoina yleisöltä salassa pidettäviä. Tiedot vaikuttivat osaltaan tekopohjavesilaitosten muiden turvajärjestelyjen toteuttamiseen.

Julkisuuslain salassapitoperusteiden muutostarpeet tulisi yhteensovittaa muissa vireillä olevissa lakihankkeissa esitettyjen kriittisen infrastruktuurin määritelmien kanssa. Esimerkiksi EU:n gigabittiasetusta täydentävässä kansallisessa uudistuksessa (VN/25291/2024) esitetään, että kriittinen infrastruktuuri määriteltäisiin yhdessä asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen sääntelyn pohjalta. Kriittistä infrastruktuuria esitetään määriteltäväksi myös CER-direktiivin kansallisessa toimeenpanohankkeessa osana esitystä yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetuksi laiksi ja eräiksi muiksi laeiksi (VN/18947/2022). Näiden kahden lakiesityksen mukaiset kriittisen infrastruktuurin määritelmät eroavat nykyisissä hankevaiheissa toisistaan.

Helsingin kaupungin näkökulmasta oletettavaa on, että nimenomaan pääkaupungin infraa koskevat tiedot kiinnostavat enemmän kuin syrjemällä sijaitsevien infrojen tiedot. Kriittistä infraa hallinnoivalla energia-alalla joudutaan nykyisellään useiden tietopyyntöjen osalta tarkastelemaan pyydettyjen dokumenttien sisältöä jossakin määrin tulkinnanvaraisten salassapitomääräysten näkökulmasta. Yksittäisistä tietopyynnöistä aiheutuu näin ollen merkittävää lisätyötä yhtiöille. Tämä asettaa esimerkiksi Helen Sähköverkko Oy:n, joka on julkisyhteisön määräysvallassa, heikompaan asemaan kuin ne yhtiöt, jotka ovat yksityisen tahon määräysvallassa ja lisää siten erityisesti esimerkiksi Helen Sähköverkko Oy:n kustannuksia.

Kaupunki katsoo, että julkisuuslain 24.1 §:n 8 kohdan muuttamista salassapito-olettamaan perustuvaksi säännökseksi tulee tarkastella. Tietojen julkisuus tulisi siten olla mahdollista vain, jos tiedon antamisesta ei ilmeisesti aiheudu vahinkoa tai vaaraa. Tietojen absoluuttinen salaaminen voisi myös tulla kyseeseen. Esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin teknisten tietojen ja täsmällisten sijaintitietojen tulisi sellaisenaan olla salassa pidettäviä. Salassapidon ei tulisi perustua siihen, vaarantuvatko näitä toimintoja koskevat turvajärjestelyt. Julkisuuslain 24.1 §:n 8 kohtaa tulisi voida soveltaa siten, että kaikki tai paikallisia kriittisiä toimintoja koskevat tiedot olisivat salassa pidettäviä, eikä vain kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiä toimintoja koskevat tiedot. Paikallisesti tärkeät toiminnot tulisi käsittää kriittiseksi infrastruktuuriksi erityisesti tiheämmin asutuilla alueilla. Tällaisen infrastruktuurin häiriötön toiminta on ratkaisevassa asemassa lukuisten asukkaiden ja elinkeinonharjoittajien kannalta.

Kaupunki katsoo, että salassapitoperusteita uudistettaessa tulisi huomioida varautumista ja kriittistä infrastruktuuria koskevien tietojen yhdistämisestä aiheutuvat vaikutukset. Varautumista tai kriittistä infrastruktuuria koskevat tiedot voivat olla luonteeltaan sellaisia, että yksittäinen tieto ei itsessään aiheuta vaaraa tai vahinkoa, mutta tällaisista tiedoista koostuva laaja tietokasauma sen sijaan aiheuttaa. Nykyinen perusoikeudet huomioiva salassapitoperusteiden suppea tulkinta tietokohtaisesti aiheuttaa jatkuvasti kysymyksiä siitä, vahingoittaako juuri kyseisen tiedon antaminen esimerkiksi väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista. Tämä lähestymistapa on kuitenkin edellä todetusti ristiriidassa kyseisten tietojen luonteen kanssa. Turvallisuusympäristön murroksen myötä varautumista koskevien tietojen salassapidolle tarvitaan

selkeästi tarkkarajaisemmat ja yhtenäisemmät perusteet, joissa huomioidaan myös tietojen yhdistämisestä aiheutuvat vaikutukset.

Voimassa olevan lain salassapitoperusteet aiheuttavat haasteita pelastustoimessa, kun vastataan tietopyyntöihin, joissa pyydetään tietoja väestönsuojeluun ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyen. Näihin lainkohtiin liittyen tulee ottaa huomioon myös kasaumavaikutus, jolloin yksittäisiä julkisia tietoja yhdistelemällä voidaan saada selville esimerkiksi kriittistä infrastruktuuria tai varautumista koskevia tietoja, joiden tulisi olla salassa pidettäviä tai mahdollisesti turvallisuusluokiteltuja.

Kaupunki katsoo, että kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien tietojen suojaamiseen ja salassapitoon tarvitaan tukea erityisesti, sillä kunnat eivät nyt voi turvaluokittelemalla suojata tietoa. Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa ei koske kuntia. Kaupungilla on ollut tilanteita, joissa valtio hakee rakennuslupaa ja toimittaa kaupungille turvaluokiteltuja asiakirjoja (turvaluokat 1-4). Eri viranomaiset saattavat tehdä toisistaan poikkeavia ratkaisuja tulkitessaan sitä, mikä on ”ilmeistä vaarantamista”. Kaupunki katsoo, että tulisi arvioida sitä, tulisiko Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa koskea muutakin julkista sektoria, erityisesti kuntia.

Kaupunki katsoo, että voimassa oleva julkisuuslaki ei kaikissa tilanteissa anna riittävää suojaa tietojärjestelmiin tai muihin teknisiin suojatoimiin liittyville tiedoille. Tietoturvan toteuttamisen näkökulmasta olisi perusteltua täsmentää, mitä teknisiä tietoja voidaan salata ja millä edellytyksin.

Julkisuuslain salassapitoperusteissa viitattu liikesalaisuudet perustuvat liikesalaisuuslakiin. Kaupunki katsoo, että julkisuuslaissa tulisi todeta selkeästi, että viitataan nimenomaisesti liikesalaisuuslain mukaiseen liikesalaisuuteen. Julkisuuslain 24.1§:n 20 kohdan ”yksityinen” liikesalaisuus tulisi täsmentää esimerkiksi siten, että se olisi liikesalaisuuslain mukainen liikesalaisuus. Lisäksi kyseisen kohdan lopussa on viitattu ”elinkeinonharjoittajan velvollisuuksiin”. Kaupunki katsoo, että elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia tulisi määritellä tarkemmin, että ne olisivat esimerkiksi lakisäätteisiä.

Julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohtaan liittyen uudistuksessa tulisi tarkastella myös sitä, kuinka suurelta osin julkisten hankintojen tarjousten tiedot voivat olla liikesalaisuuksia. Tarjousten vertailussa käytetyn kokonaishinnan tulisi olla julkinen tieto, koska on kysymys julkisten varojen käytöstä. Esimerkiksi kuntalaisilla tulisi myös olla oikeus saada tieto kunnan hankintojen kokonaishinnoista.

Julkisten hankintojen sääntely -kirjassa (Voutilainen-Määttä, Kauppakamari 2023, 3. uudistettu painos) on todettu seuraavaa: ”Koska liikesalaisuuden salassapitointressi menetetään käytännössä asianosaisuusjulkisuuden vuoksi, ei tarjouksien kokonaishintaa voida pitää liikesalaisuutena.” Kirjassa todetaan myös seuraavaa: ”Julkisuuslain 11.2 §:n 6 kohdan säännös on poikkeuksellinen ja ongelmallinen, koska siinä on säädetty hankinnan vertailussa käytetty kokonaishinta ikään kuin liikesalaisuudeksi.”

Kaupunki pitää ongelmallisena sitä, jos julkisen hankinnan tarjousten vertailussa käytettävät hinta ja laatua koskevat tiedot ovat kokonaisuudessaan tai merkittävältä osin liikesalaisuuksia, koska tällöin tarjoajat eivät saa riittäviä perusteluja hankintapäätökselle. Oikeuskäytännön perusteella melkein kaikki tarjouksen sisältö voi olla liikesalaisuus. Lainvalmistelussa olisi hyvä selvittää, voisiko esimerkiksi säätää, että tarjouksessa tulee ilmoittaa joiltakin osin vertailuun vaikuttavat tiedot niin, että ne ovat julkisia. Jos tarjousten vertailuun vaikuttavat tiedot ovat kokonaan tai merkittävältä osin liikesalaisuuksia, hankintayksikön voi olla käytännössä miltei mahdotonta perustella hankintapäätöstä riittävästi ilman, että perusteluista saattaa käydä ilmi liikesalaisuuksia. Esimerkiksi

ratkaisussa MAO:633/18 markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli menetellyt hankintapäätöksen perustelemisen osalta hankintalain 73 §:n vastaisesti.

Kaupunki katsoo, että julkisuuslakiin tulisi sisällyttää nimenomainen säännös, joka tunnistaa julkisyhteisön roolin myös yksityisoikeudellisena toimijana. Vaikka voimassa oleva julkisuuslaki osittain huomioi tällaisia tilanteita, tarvitaan selkeämpää ja yksityiskohtaisempaa sääntelyä, joka paremmin huomioi julkisyhteisöjen erityiset toimintaedellytykset yksityisoikeudellisessa roolissa. Julkisuuslain 24.1 §:n 17 ja 20 kohdan mukaisesti liikesalaisuuksien määritelmiä tulisi tarkentaa. Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialalla liikesalaisuuksien osalta käsitellään muun muassa arviokirjoja, joista tulisi olla laintasoisia määritelmiä KHO:2020:6 ratkaisun lisäksi.

Kaupunki katsoo, että julkisen sektorin yksityistä toimintaa koskeva yleisempi sääntely mahdollistaisi asiakirjojen salassapidon tilanteissa, joissa tiedon julkistaminen voisi haitata käynnissä olevia sopimusneuvotteluja tai vaikeuttaa tulevien hankkeiden toteuttamista erityisesti silloin, kun tiedon saanti vaarantaisi julkisyhteisön taloudelliset edut. Helsingin kaupunkikonserniin kuuluville Helsingin kaupungin asunnot Oy:lle ja Helsingin Asumisoikeus Oy:lle tietopyynnöistä aiheutuvat lisävelvoitteet ja kilpailijoiden saamat tiedot saattaisivat vaarantaa julkisen määräysvaltaan kuuluvien yritysten toiminnan kilpailuilla markkinoilla. Hallinnolliset lisävelvoitteet ja lisäkulut verrattuna yksityisiin toimijoihin voisivat aiheuttaa vakavan taloudellisen liiketoimintariskin julkisyhtiöiden määräysvallassa oleville yhtiöille. Julkisuuslain 24.1 §:n 17 kohdassa tulisi näin ollen paremmin turvata kilpailuilla markkinoilla toimivien julkisyhtiöiden määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminta.

Kaupunki katsoo, että viranomaisen henkilöstöhallinnon näkökulmasta julkisuuslain salassapitoperusteita olisi tarvetta selkeyttää ja täsmentää. Näin viranomainen voisi työnantajana toimiessaan arvioida, milloin henkilöstöasioihin liittyvät asiakirjat ovat julkisuuslain salassapitoperusteiden piirissä. Työnantajana viranomainen voi joutua päättämään palvelussuhteita ja tekemään muita palvelussuhteisiin liittyviä ratkaisuja. Yksittäisiä palvelussuhteita koskevien ratkaisujen ja niiden valmistelun yhteydessä muodostuu asiakirjoja, joiden lisäksi asiasta saatetaan työntekijän tai viranhaltijan kanssa käydä myös kirjeenvaihtoa. Tällaiset asiakirjat voivat sisältää esimerkiksi kuvauksia henkilöstä, hänen käyttäytymisestään, terveystietoja sekä myös tietoja siitä, että henkilöä epäillään rikoksesta, jos palvelussuhde on esimerkiksi päätetty rikollisen käyttäytymisen perusteella. Julkisuuslain 24.1 §:n mukaiset salassapitoperusteet eivät kuitenkaan suoraan sääntelee tällaisten asiakirjojen salassapitoa, ja salassapitoperusteiden arviointi on nykyhetkellä osittain epäselvää.

Kaupunki toteaa, että kaupungilla ei rekrytointitilanteissa ole ollut tietoa henkilöä mahdollisesti koskevista rikosilmoituksista, esitutkinnasta tai syyteherkinnasta, jotka ovat salassa pidettäviä tietoja julkisuuslain 24.1 §:n 3 ja 4 kohtien nojalla. Kaupunki esittää, että tällaiset salassa pidettävät tiedot voisi luovuttaa yksittäistapauksessa toiselle viranomaiselle tai yleisölle erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

Julkisuuslain 24.1 §:n 19 kohdan mukaisesti viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimat ja hankkimat asiakirjat ovat salassa pidettäviä kyseisessä lainkohdassa mainituin ehdoin. Tämäkään lainkohta ei kuitenkaan sisällä määräyksiä tätä edeltävästä ajanjaksosta, kun oikeudenkäynti ei vielä ole vireillä, mutta asiasta käydään osapuolten välillä kirjeenvaihtoa. Kaupunki katsoo, että julkisuuslain 24.1 §:n 19 kohta esitutkinta-aineistojen salassapito kuntanäkökulmasta tulisi täsmentää.

Julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdan mukaisesti asiakirjat, jotka sisältävät työhallinnon henkilöasiakkaan tietoja (mukaan lukien henkilön terveydentilasta) ovat salassa pidettäviä, mutta sananmuodon mukaan kyseistä kohtaa ei sovelleta työnantajan henkilöstöhallintoon.

Julkisuuslain 24.1 §:n 26 kohdan mukaisesti asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista ovat salassa pidettäviä, mutta tämän kohdan osalta ei ole selvää, sovelletaanko sitä myös esimerkiksi sellaisiin työnantajan asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoja siitä, että palvelussuhde on päätetty esimerkiksi työpaikalla tapahtuneen epäillyn seksuaalirikoksen perusteella (vrt. julkisuuslain 24.1 §:n 6 kohta, jonka perusteluiden HE 30/1998 vp., s. 91 mukaan kanteluasiakirjojen välitön julkiseksi tuleminen voisi aiheuttaa kantelun kohteen aiheetonta leimaamista). Lain perusteluiden (HE 30/1998 vp., s. 98) perusteella lainkohdassa on ollut tarkoituksena säätää salassapidosta esitutkinta-asiakirjoille.

Voimassa olevan julkisuuslain 24.1 §:n 29 kohdan mukaisesti työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehtyjä arviointeja sisältävät asiakirjat ovat salassa pidettäviä, mutta esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja työsopimuksen päättämisen perusteena olevasta työntekijän työsuorituksen puutteellisuudesta, epäasiallisesta käyttäytymisestä tai työyhteisöön soveltumattomuudesta eivät ole kyseisen kohdan perusteella salassa pidettäviä.

Kaupunki toteaa, että työllisyyspalveluiden toiminnan kannalta keskeisin salassapitoperuste on 24.1 §:n 25 kohta. Säännös on soveltamisalaltaan varsin laaja. Kaikki asiakirjat, joista käy ilmi jo työhallinnon asiakkuus, on säännöksen perusteella katsottava salassa pidettäviksi. Tästä aiheutuu käytännön haasteita Helsingin työllisyyspalveluiden toiminnalle. Käytännön haasteet liittyvät erityisesti järjestelmävaatimuksiin, palveluntuottajien suorittamaan tietojen käsittelyyn sekä suojattuun sähköpostiin, sillä salassa pidettäviä tietojen käsittelyyn liittyy erityisiä rajoitteita. Lisäksi työnantajayhteistyö edellyttää salassapidon takia erillistä suostumusta, mikäli työnantajalle annetaan työpaikan täyttämistä varten tietoja työnhakijasta.

Kaupunki esittää arvioitavaksi, onko syytä pitää ehdoitta salassa pidettävänä tietoa, joka ei sinänsä kerro mitään esimerkiksi henkilön työttömyydestä tai etuuden saamisesta, vaan ainoastaan siitä, että henkilö on ollut työnhakijana tai muutoin työllisyyspalveluiden henkilöasiakkaana. Toisaalta työhallinnon asiakkuuden ja työttömyyden välillä lienee vahva korrelaatio, samoin työhallinnon asiakkuuden ja työttömyysetuuden saamisen välillä. Asiakkuus ei kuitenkaan välttämättä itsessään paljasta salassapitosäännöksen suojaamia arkaluonteisempia tietoja, joita työvoimaviranomainen kerää osana palvelua.

Kaupunki katsoo, että salassapitoperusteen ajantasaisuutta voisi arvioida uudelleen työhallinnon asiakkuuden osalta. Yksi vaihtoehto olisi muuttaa salassapitoperuste julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohtaa vastaavalla tavalla ehdolliseksi niin, että tiedot ovat salassa pidettäviä, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianomaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta. Haaste tässä sääntelymallissa olisi kuitenkin se, että työllisyyspalveluiden henkilöstö joutuisi jatkossa arvioimaan, onko tieto katsottava salassa pidettäväksi vai julkiseksi. Lisäksi tulisi arvioida, mikä olisi työhallinnon kontekstissa se edellytys, jonka ollessa ilmeinen, tiedot olisivat julkisia.

Kaupunki katsoo, että tulisi arvioida, liittykö työhallinnon asiakastietoihin jokin erityinen arkaluonteisuus, joka tulisi huomioida sääntelyssä. Kyse on siitä, saataisiinko salassapidon keventämisellä riittävä hyöty suhteessa suojeltaviin intresseihin. Asiaa tulisi voida arvioida tarkemmin.

Kaupunki toteaa, etteivät yksityiset toimijat hoida työhallintoa koskevia julkisia hallintotehtäviä. Näin ollen julkisuuslain soveltamisalan muutos ei työllisyyspalveluiden toimintaan liittyen todennäköisesti edellyttäisi muutoksia julkisuuslain salassapitoperusteisiin. Se ei myöskään todennäköisesti aiheuttaisi konkreettisia ristiriitoja työllisyyspalveluita koskevan nykyisen erityislainsäädännön kanssa, eikä tältä osin liene tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä.

Kaupunki toteaa, että sisäisen valvonnan puutteet ja heikkoudet tulisi voida katsoa laajemmin salassa pidettäviksi nykyisessä turvallisuusympäristössä. Tarkastuksen ja tarkastuskohteen tulisi voida tehdä työtä luottamuksellisesti. Näin taattaisiin tarkastusraportoinnin laatu ja riittävä yksityiskohtaisuus, jotta tarkastuskohde voi myös tehdä korjaavia toimenpiteitä. Ilmoittajansuojelulain nojalla voidaan suojata ilmoittaja ja ilmoituksen kohteena oleva asian käsittely. Sisäisen tarkastuksen haastatteluille ei ole samankaltaista suojaa, vaikka tarkastusten lopputulosten avulla voi olla pääteltävissä, ketkä ovat keskustelleet tarkastuksen kanssa. Tämä voi hyvin johtaa siihen, ettei sisäistä kehittämistä tapahdu.

Kaupunki katsoo, että sisäisen tarkastuksen tekemät raportit tulisi katsoa sisäisiksi asiakirjoiksi, joiden luonne olisi organisaation toiminnan sisäinen kehittäminen. Salassapitosäännöksiä tulisi siten selkeyttää ja huomioida sisäisen tarkastuksen työn luonne ja edellytykset työn toteuttamiseksi.

Kaupunki katsoo, että tilintarkastajan raportit palvelevat julkista intressiä. Sisäisen tarkastuksen vuosikertomus tai muu yhteenveto sisäisen tarkastuksen toteuttamasta työstä tehty yhteenveto voisi myös olla julkinen asiakirja. Tämä tapa palvelisi julkista intressiä ja samalla voitaisiin edistää sisäisen tarkastuksen työn luottamuksellisuutta.

Kaupunki katsoo, että lapsen etu tulisi huomioida tarkemmin julkisuuslain salassapitoperusteissa, erityisesti tietopyyntöissä. Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle tulleiden tietopyyntöjen yhteydessä on noussut esille, voisiko lapsen edun vaarantuminen joissakin tilanteissa olla peruste olla luovuttamatta alle 18-vuotiaiden oppilaiden ja opiskelijoiden tietoja. Jos tietoja pyydetään journalistisiin tai henkilökohtaisiin käyttötarkoituksiin tietosuojalain 27 §:n mukaisesti, voisiko tiedon pyytäjältä pyytää selvitystä tietojen tarkemmasta käyttötarkoituksesta ja sen perusteella arvioida luovutuksen lainmukaisuutta.

Kun tietoja pyydetään journalistisiin tarkoituksiin, on tiedonsaantioikeus henkilötietojen osalta laaja ja EU:n tietosuoja-asetuksen soveltaminen rajoitettua. Jos yksityinen henkilö pyytää tietoja yksinomaan henkilökohtaisiin tarkoituksiin, tietosuoja-asetusta ei sovelleta lainkaan. Tällaisten tietopyyntöjen yhteydessä on esille noussut se, tuleeko lapsen etu huomioiduksi esimerkiksi Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaisesti.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle on journalistia tarkoituksia varten tehty laajoja tietopyyntöjä, joissa on koulukohtaisesti pyydetty tietoja muun muassa lasten äidinkielistä, koulumenestyksestä ja muita vastaavia tietoja, jotka lähtökohtaisesti ovat julkisia. Tällaisilla kattavilla koulukohtaisesti pyydetävillä tiedoilla voi periaatteessa järjestää tietoja monin eri tavoin ja eri näkökulmista, jotka voivat ainakin välillisesti jossain määrin vaarantaa lapsen edun. Pyydettyjä julkisia tietoja yhdistelemällä voidaan esimerkiksi listata päiväkoteja tai kouluja eri järjestyksiin erilaisin tarkoituksin, mikä ei ole lapsen edun mukaista.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta on tietopyynnöissä myös joidenkin koulujen koko oppilaslistoja, jolloin tulee ottaa huomioon yleiset turvallisuusnäkökohdat. Tämän lisäksi nimilistojen perusteella voidaan myös pyrkiä tekemään päätelmiä lasten taustoista. Tietopyynnöillä on lisäksi voitu pyytää yksittäisten lasten tietoja esimerkiksi paljon julkisuutta herättäneiden

väkivalta- tai onnettomuustapausten yhteydessä, kun ne ovat liittyneet päiväkotien tai koulujen toimintaan tai osallisina on ollut päiväkotien tai koulujen oppijoita. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen käyttötarkoitukseen kerättyjen tietojen luovuttamisella ei välttämättä edistetä huoltajien luottamusta viranomaisiin. Näin ollen tulee arvioida sitä, voidaanko tällaisissa tilanteissa kieltäytyä tietojen luovuttamisesta lapsen edun vaarantumisen perusteella. Vaihtoehtoisesti lapsen edun vaarantuminen lisättäisiin salassapitoperusteena 24 §:n 1 momentin 32 kohtaan.

Lapsen etu salassapitoperusteena ei kuitenkaan estä laajoja tietopyyntöjä. Tietojen luovuttamatta jättämiselle tulisi olla konkreettisia perusteita. Näin ollen kaupunki katsoo, että julkisuuslakiin lisättäisiin omana pykälänä lapsen edun huomioiminen tietopyyntöihin liittyen. Pykälässä säädettäisiin, että alle 18-vuotiaiden lasten tietoihin kohdistuvissa tietopyynnöissä tulisi ottaa huomioon lapsen etu tai sen vaarantuminen. Lapsen edun voisi ottaa huomioon siten, että alaikäisten tietoihin kohdistuneissa tietopyynnöissä edellytettäisiin selvittämään tietojen käyttötarkoitus myös tilanteissa, joissa tietoja pyydetään journalistisia tai yksityisiä tarkoituksia varten.

Kaupunki esittää tarkemmin määriteltäväksi viranomaisen asiakirjan suhteessa koulun ja kodin välisten Wilma-viestien osalta. Lähtökohtaisesti huoltajan viranomaiselle lähettämät viestit ovat viranomaiseen saapuessaan viranomaisen asiakirjoja. Näin ollen voidaan katsoa, että Wilma-viestit ovat viranomaisen julkisia asiakirjoja, joita voidaan pyytää julkisuuslain mukaisilla tietopyynnöillä. Kaupunki katsoo, että salassapitoperusteisiin tulisi lisätä uusi huoltajan ja päiväkodin, koulun tai oppilaitoksen väliseen yhteydenpitoon soveltuva salassapitoperuste. Päiväkodin, koulun tai oppilaitoksen ja kodin välinen yksittäistä lasta koskeva viestintä olisi siten lähtökohtaisesti salassa pidettävää.

Kaupunki katsoo, että henkilötunnuksen käsittely ja käyttörajoitukset ovat toiminnan kannalta hankalia, kun salassapidolle ei ole perusteita. Kaupunki pitää tärkeänä, että yksityishenkilöiden yksityisyyteen liittyviä tietoja, esimerkiksi henkilötunnus ja pankkitilinumero, koskevia salassapitoperusteita kehitettäisiin siten, että tiedot katsottaisiin salassa pidettäväksi. Lisäksi luottamushenkilöiden yksityiset yhteystiedot, esimerkiksi puhelinnumerot ja postiosoitteet, tulisi katsoa yksityisen suojan piiriin ja siten ei julkiseksi tiedoksi.

Kaupunki katsoo, että julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdan soveltamista tukisi, jos henkilökohtaisia oloja yksiselitteisemmin avattaisiin. Voimassa olevasta laista ei ilmene selvästi sovelletaanko salassapitoa esimerkiksi siviilipalvelushenkilön tietoihin.

Kaupunki katsoo, että salassapidon perusteista puuttuu suorat vastaavuudet erityisille henkilötietoryhmille. Julkisuuslaissa ei ole suoraa vastinetta geneettisille ja biometrisille tiedoille, elleivät ne ole tulkittavissa terveystiedoiksi, vaikka käyttötarkoitus on tunnistaminen.

Kaupunki toteaa, että tietopyyntöjen määrät ovat kasvaneet ja vastaavasti resurssit ovat pienentyneet, mikä vaikuttaa kuntien mahdollisuuksiin vastata tietopyyntöihin määräajassa. Tietopyyntöjä voidaan laatia anonyymisti ja koneellisesti, mutta niihin vastaaminen edellyttää tietojen etsimistä sekä harkintaa. Kaupungille voidaan tehdä myös vahingollisiin tarkoituksiin tehtyjä tietopyyntöhyökkäyksiä, mikä vaikeuttaa näin kaupungin toimintaa nykyisessä maailmantilanteessa. Lisäksi kaupungille tehdään tiedusteluja kuntien rekrytoinneista. Kaupunki katsoo, että vastausaika tietopyyntöihin tulisi olla pidempi kuin kaksi viikkoa tai kuukausi laajoissa tietopyynnöissä. Lisäksi tulisi tarkastella sitä, milloin tietopyynnön kohteena olevia tietoja tulisi yksilöidä tarkemmin erityisesti laajemmissa tietopyynnöissä. Maksujen periminen tietopyynnöissä voisi myös osaltaan

ehkäistä tietopyyntöjen käyttämistä vahingollisiin tarkoituksiin. Maksujen periminen erityisen laajoissa ja työllistävissä tietopyynnöissä tulisi siten voida olla perusteltua.

Kaupunki katsoo, että päätösten ja asioiden valmistelua tulisi tarkastella tarkemmin. Julkisuuslaissa tulisi siten olla tarkempi sääntely siitä, mikä on sisäistä valmistelua ja yhteydenpitoa.

Kaupunki pitää erittäin tärkeänä, että erilaiset oikeushenkilöt voivat yksiselitteisesti selvittää, sovelletaanko niiden toimintaan julkisuuslakia vai ei. Tältä osin esitettyyn sääntelyyn liittyy epäselvyyksiä ja tulkinvaraisuuksia, jotka tulisi ratkaista.

Kaupunki katsoo, että uudistettuun julkisuuslakiin siirtymisessä tulisi olla riittävä siirtymäaika, koska tietoaineistomassat ovat erittäin suuria ja järjestelmiä tulee kehittää.

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

Kaupunki katsoo, että useat salassapitoperusteet on muotoiltu yleisluonteisesti, mikä vaikeuttaa niiden yhdenmukaista soveltamista eri viranomaisen kesken. Selkeämmät rajaukset voisivat parantaa lain ennakoitavuutta ja soveltamisen tasalaatuisuutta.

Kaupunki toteaa, että soveltamisalan laajentamisen osalta ei ole riittävästi selvitetty kilpailulain mukaisten määritelmien käyttöön liittyviä tulkintakysymyksiä, kartoitettu salassapitoperusteiden riittävyyttä soveltamisalan laajentamisen johdosta eikä soveltamisalan laajentamisen aiheuttamia kokonaiskustannuksia tai hallinnollista taakkaa kuntakonsernien toimijoille.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutetaan mietinnössä ehdotetulla tavalla, vaikeuttaisi se erityisesti liikesalaisuuden tulkintamista. Silloin tarvitaan selkeää sääntelyä liikesalaisuuksien määrittelystä. Kaupunki katsoo, että soveltamisalaa ja julkisen hallintotehtävän määritelmää tulisi tarkentaa. Julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten toimijoiden asemaa koskevia soveltamisalasäännöksiä tulisi myös tarkentaa. Kaupungin osalta erityisesti julkisen määräysvallan alaisuudessa ja kilpailuilla markkinoilla toimivien Helsingin kaupungin asunnot Oy:n ja Helsingin Asumisoikeus Oy:n osalta olisi epäselvää sovellettaisiinko niihin uudistettua julkisuuslakia.

Kaupunki toteaa, että voimassa olevassa lain mukaan sähköpostit ja keskeneräiset yksityisen tahon toimittamat luonnokset ovat viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja ja kuuluvat julkisuuslain piiriin. Kaupunki ehdottaa, että yksityisessä hankkeessa laaditut luonnokset ja siihen liittyvät sähköpostikeskustelut eivät jatkossa kuuluisi julkisuuslain mukaisiksi viranomaisen tiedoksi tai asiakirjoiksi.

Kaupunki toteaa, että kasvatuksen ja koulutuksen toimiala toimii yhtenä varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisena yksityisen palveluntuottajan järjestämän ja tuottaman varhaiskasvatuksen osalta. Varhaiskasvatuslain 40.1 §:n mukaan julkisuuslain salassapitoa ja asianosaisen tiedonsaantioikeutta sekä tiedon antamista salassa pidettävistä asiakirjoista koskevia säännöksiä sovelletaan myös yksityisen palveluntuottajan järjestämässä tai tuottamassa varhaiskasvatuksessa.

Kaupunki toteaa edelleen, että yksityiset palveluntuottajat järjestävät myös kunnan järjestämisvastuulle kuuluvaa esiopetusta. Lisäksi kaupunki vastaa perusopetuslain mukaisesta koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta myös silloin, kun kaupunki ostaa palvelua muilta palveluntuottajilta. Näissä tapauksissa toimintaan sovelletaan julkisuuslakia.

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

Kaupunki katsoo, että salassapitoa ja tietosuojaa koskevien säännösten välinen suhde edellyttää selkiyttämistä. Käytännössä voi olla epäselvää, milloin henkilötietona käsiteltävä tieto on myös julkisuuslain nojalla salassa pidettävää ja milloin ei. Tämä voi johtaa varovaisuusperusteiseen tietojen rajaamiseen, vaikka sille ei olisi lain mukaista perustetta. Näin ollen kaupunki katsoo, että julkisuuslain 24 §:n päivittäminen teknisen kehityksen, sääntelyn selkeyden ja tietosuojalainsäädännön kanssa yhteensopivaksi on perusteltua.

Kaupunki toteaa, että julkisuuslain nojalla olisi mahdollista tulkita taloudellista asemaa kuvaavina tietoina palkkatiedot salassa pidettäviksi. Nimikirjalaissa palkkatiedot määritellään julkisiksi.

Julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohta on osittain päällekkäinen asiakastietolain kanssa. Lakien salassapitoajat eroavat toisistaan. Julkisuuslain mukaan tiedot ovat salassa pidettäviä 50 vuotta henkilön kuolemasta tai 100 vuotta, asiakastietolain mukaan taas sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot tiedot ovat pysyvästi salassa pidettäviä. Julkisuuslain 24.1 § koetaan lisäksi vaikeaselkoiseksi verrattuna esimerkiksi asiakastietolain 4 §:ään. Kaupunki katsoo, että julkisuuslain 24.1 §:ää tulisi selkeyttää sekä eri lakien salassapitoaikoja yhtenäistää.

Kaupunki katsoo, että kaavoituksen julkisuuteen liittyvää sääntelyä tulisi selkeyttää. Kaavoitukseen liittyvä muun lainsäädännön nojalla kaupungin tulee antaa riittävät tiedot esimerkiksi kaavoituksen vaikutustenarvioinnista nähtäville asettamisen yhteydessä. Lainsäädäntöä tulisi siten yhtenäistää ja selkeyttää kaavoitusasioissa.

Kaupunki toteaa, että julkisuuslain ja salassapitopykälien muutokset edellyttävät muutostarpeita tietojärjestelmiin, mikä aiheuttaa kustannuksia viranomaisille.

Salminen Kaarina
Helsingin kaupunki - Kansliapäällikkö 30.5.2025