

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.

Olisi hyödyllistä, jos pykälän perusteluissa tuotaisiin enemmän esiin käytännön esimerkkejä.

Tukes kommentoi seuraavia julkisuuslain 24.1 §:ssä säädettyjä salassapitoperusteita kohdittain:

3 kohta

Tukes pitää tärkeänä, että se voi kohdan nojalla salata kaikki sellaiset asiakirjat, joita poliisi (tai muu esitutkintaviranomainen) on pyytänyt Tukesilta esitutkintaa varten ja joiden osalta poliisi (tai muu esitutkintaviranomainen) katsoo, että luovutus sivullisille vaarantaa rikoksen selvittämisen. Käytännössä Tukes kysyy poliisin kantaa tilanteessa, jolloin tietopyyntö koskee Tukesin asiakirjaa, joka on samalla myös osa poliisin esitutkinta-aineistoa. Tukes katsoo, että poliisilla tai muulla esitutkintaviranomaisella on paras asiantuntemus siitä, milloin tiedon antaminen vaarantaa rikoksen selvittämisen ja esitutkinnan tai aiheuttaa asiaan osalliselle vahinkoa ilman painavaa syytä. Tukesilla ei ole lähtökohtaisesti perusteita kiistää esitutkintaviranomaisen arviota.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ennakkopäätöksessään KHO:2021:38, että 3 kohtaa ei voitu soveltaa, kun arvioitiin tiettyjen virkamiesoikeudellisten päätösten julkisuutta ja salassa pidettävyyttä. KHO totesi, että päätökset eivät olleet salassa pidettäviä päätösten antamisajankohtana.

Valvonta-asian käsittely voi Tukesissa olla meneillään samaan aikaan, kuin asiaan liittyvä poliisin esitutkinta. Poliisin esitutkintamateriaali ja valvonta-asiassa kertyvät asiakirjat ovat tällöin ainakin osaksi samoja asiakirjoja. Osa valvonta-asiakirjoista voi valmistua käyttötarkoitukseensa, vaikka asian käsittely muuten on Tukesissa vielä kesken. Tällaisia voivat olla esim. tuotetta koskevat testausraportit.

Konkreettinen esimerkki tällaisesta tilanteesta on eräs onnettomuustapaus, jossa Tukes käynnisti omat valvontatoimenpiteensä samaan aikaan, kuin poliisi tutki onnettomuutta. Tukesin valvonta-asiakirjat olivat samoja, joiden osalta poliisi ilmoitti Tukesille, että se pitää asiakirjat salassa julkisuuslain 24.1 §:n 3 kohdan nojalla. Tukesin näkökulmasta mikään muu julkisuuslain salassapitoperuste ei soveltunut tapaukseen. Asiakirjat eivät sisältäneet liikesalaisuuksia (20 kohta)

eikä tiedon antaminen niistä olisi vaarantanut Tukesin tekemää valvontaa (15 kohta). Julkisuuslain tulkinta on kestävä, jos se johtaa siihen, että samat asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tietopyyntö tehdään poliisille, mutta julkisia, jos tietopyyntö tehdään muulle viranomaiselle.

Vaikka valvonta-asian käsittelystä olisi kulunut aikaa, on mahdollista, että asiakirjat ovat vain asianosaisten hallussa eikä niistä ole aikaisemmin tehty tietopyyntöjä. On varmaankin mahdollista, että rikoksen selvittäminen voi vaarantua, jos asiakirjoja luovutetaan tällaisessa tapauksessa sivulliselle tietopyynnön tekijälle sillä perusteella, että asiakirja oli sen valmistumisaikaan julkinen.

7-10 kohdat

Julkisuuslain salassapitosäännökset eivät vastaa muuttunutta turvallisuustilannetta. Erilaisia turvauhkia (terrorismi, tahalliset vahingonteot, vihamielinen vaikuttaminen) koskevat seikat tulisi ottaa salassapitosäätelyssä huomioon. Asiakirjoja ja mm. laitosten sijaintietoja tulisi pystyä pitämään salassa turvauhkaperusteella.

7 kohta

Kohdan tulkintaa vaikeuttaa se, että turvajärjestelyjä on hyvin eritasoisia ja ”turvajärjestelyiksi” kutsutaan hyvin erilaisia ratkaisuja. Tukes käsittelee monentyyppisiä turvajärjestelytietoja huvipuistolaitteiden ajo-ohjeista suurten teollisuuslaitosten turvaratkaisuihin.

8 kohta

Pykälän 8 kohtaa muutettiin vuonna 2011 (528/2011) siten, että kohdassa otettiin huomioon mm. uusi turvallisuustutkintalaki (525/2011). Muutoksen jälkeen kohta koskee sanamuotonsa mukaan turvallisuustutkintalain mukaista tutkintaa, kun se aikaisemmin koski onnettomuuden selvittämistä yleisesti.

Muutoksessa ei otettu täysin huomioon, että onnettomuustutkintaa tekevät muutkin viranomaiset, kuin Onnettomuustutkintakeskus ja muiden säädösten, kuin turvallisuustutkintalain nojalla. Esim. Tukesilla on velvollisuus tutkia onnettomuuksia useiden eri säädösten nojalla. Näitä ovat mm. sähköturvallisuuslaki (1135/2016, 114 §), hissiturvallisuuslaki (1134/2016, 89 §), kaivoslaki (621/2011, 172 §) sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005, 99 §). Tuore esimerkki on laki kulutuspalvelujen turvallisuudesta (185/2025). Lain 14 §:ssä säädetään, että Tukes voi tutkia tietoonsa tulleen kulutuspalvelusta aiheutuneen onnettomuuden, jos se arvioi, että tutkinta on tarpeellista onnettomuuden syyn selvittämiseksi tai onnettomuuksien ehkäisemiseksi.

Vuoden 2011 lakimuutoksen perustelujen (HE 204/2010 vp) mukaan tarkoituksena oli laajentaa 8 kohdan soveltamisalaa. Soveltamisala laajeni kuitenkin vain Onnettomuustutkintakeskuksen tekemän turvallisuustutkinnan näkökulmasta. Muiden onnettomuuksia tutkivien viranomaisten osalta pykälän soveltaminen muuttui hankalammaksi.

Lakimuutoksen perusteluissa viitataan osallisten ja asiantuntijoiden kuulemisen vapaaehtoisuuteen, luottamukseen sekä riittävän tiedonsaannin tärkeyteen. Nämä perusteet koskevat yhtä lailla niitä muitakin viranomaisia, joiden tehtävänä on tutkia onnettomuuksia. Kohtaa tulisikin muuttaa siten, että se koskee selvemmin onnettomuuksien selvittämistä siitä riippumatta, mikä viranomainen onnettomuuksia selvittää ja minkä lain nojalla.

Lisäksi Tukes haluaa tuoda esiin, että viranomaisen näkökulmasta 8 kohdassa on ongelmallista kohdan soveltaminen muuttuneessa turvallisuustilanteessa.

Onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumista koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Jos viranomainen kieltäytyy antamasta näitä asiakirjoja, sen on perusteltava, miksi tietojen antaminen vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai poikkeusoloihin varautumista. Perustelujen kertomisessa haasteena on se, että viranomainen ei samalla tule kertoneeksi salassa pidettävää tietoa.

Onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumisen tilanteita ei ole tarkemmin selvitetty tai yksilöity julkisuuslain perusteluissa. Jos 8 kohtaa uudistetaan, olisi hyvä, jos perustelut olisivat nykyistä kattavammat ja niissä mainittaisiin käytännön esimerkkitalanteita.

Tukes huomauttaa, että julkisuuslain salassapitoperusteissa ei oteta huomioon sitä, että erityisesti muuttuneessa maailmantilanteessa julkisia tietoja voidaan hyödyntää vihamielisissä tarkoituksissa. Viranomaisella on hallussaan julkisia asiakirjoja ja tietoja, jotka eivät koske turvajärjestelyjä (7 kohta), poikkeusoloihin varautumista (8 kohta) tai valtion turvallisuuden ylläpitämistä (9 kohta). Tiedot voivat kuitenkin olla sellaisia, että niitä yhdistelemällä tietoja voidaan käyttää vahingoittamistarkoituksissa, erityisesti, kun kyseessä on laaja tietopyyntö.

15 kohta

Kohdan nojalla on mahdollista pitää salassa mm. sen henkilön nimi, joka on tehnyt viranomaiselle ilmoituksen epäilystä lainvastaisuudesta.

Valvontaviranomaiselle on tärkeää saada kyseisiä ilmoituksia. Ilmoitusten tekijöiden pitää voida luottaa siihen, että ilmoituksen tekijän nimi ei tule julkisuuteen, jos ilmoittaja ei sitä halua. Pelko nimen julkisuudesta voi olla esteenä ilmoituksen tekemiselle.

Ilmoituksen voi tehdä viranomaiselle myös anonymisti, mutta valvontaa helpottaa, jos ilmoituksen tekijän nimi on valvontaviranomaisen tiedossa. Tällöin viranomainen voi kysyä ilmoittajalta tarvitsemiaan lisätietoja.

Voimassa olevan julkisuuslain mukaan valvontaviranomainen joutuu perustelemaan joka kerta erikseen, millä tavoin ilmoittajan nimen kertominen vaarantaa valvonnan, jos viranomainen ei kerro ilmoittajan nimeä kysyjälle (yleisöjulkisuus) tai asianosaiselle. Perustelut ovat joka kerran samat. Ilmoituksen tekijän nimi voisi olla salassa pidettävä suoraan lain nojalla. Tämä lisäisi myös ilmoittajan henkilötietojen suojaa ja olisi linjassa sen kanssa, miten oikeustila on muuttunut ilmoittajansuojelusääntelyn myötä.

Tukes huomauttaa lisäksi, että ilmoitusten tekijöiden henkilöllisyyttä on syytä suojata myös niissä tapauksissa, joihin ilmoittajansuojelusääntely ei sovellu. Ilmoitusten tekijöiden henkilöllisyyden suojaamisessa on kaikissa näissä tilanteissa kyse samanlaisista oikeuksista ja eduista. Naapuri tai kuluttaja tarvitsee suojaa samalla tavalla, kuin esim. yrityksen työntekijä.

Samassa kohdassa on säädetty vaalirahoitukseen liittyvistä tiedoista ja viranomaisen valvontatoimeen liittyvistä seikoista. Kyseiset salassapitoperusteet eivät liity toisiinsa. Niistä tulisikin säätää erikseen omissa kohdissaan.

20 kohta

Liikesalaisuuden määritelmä (ehdoton salassapito) ja rajanveto muuhun vastaavaan yksityisen elinkeinotoimintaa koskevaan seikkaan (vahinkoedellytys) on epäselvä. Liikesalaisuuden määritelmästä voisi säätää tarkemmin, kuten esim. liikesalaisuuslaissa (595/2018) on tehty.

Liikesalaisuus ja muu vastaava yksityisen elinkeinotoimintaa koskeva seikka tulisi myös erotella kohdassa selvästi toisistaan. Kohdassa on vaikea hahmottaa, että vahinkoedellytys ei koske liikesalaisuuksia.

Kohdassa on otettu huomioon mm. Århusin yleissopimus, kuten hallituksen esityksessä HE 165/2003 vp on kuvattu. Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että Århusin yleissopimus ja ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annettu direktiivi 2003/4/EY edellyttävät eräiden sellaistenkin ympäristöpäästöihin liittyvien tietojen julkisuutta, jotka ovat liikesalaisuusluonteisia. Tästä ovat esimerkkeinä Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-442/14 sekä tuore ratkaisu asiassa C 809/23. Tukesin hallussa voi olla tällaisia ympäristöpäästöihin liittyviä liikesalaisuusluonteisia tietoja. Ne liittyvät esim. kasvinsuojeluaineiden ja biosidivalmisteiden lupahakemusten käsittelyyn. Tukes myös kerää ja tilastoi markkinoilla olevien em. valmisteiden myyntimäärätietoja.

32 kohta

Kohdan mukaan henkilön toimiminen poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä on julkinen tieto. Henkilön osallistuminen yhdistystoimintaan on ehdottomasti salassa pidettävä tieto. Kumpaa perustetta sovelletaan silloin, kun henkilö toimii yhdistyksessä luottamustehtävässä?

Edellä mainittujen huomioiden lisäksi Tukes haluaa tuoda esiin julkisuuslain ja tekijänoikeuslain (404/1961) välisen suhteen. Tekijänoikeuslain 25 d §:n mukaan tekijänoikeus ei rajoita laissa säädettyä oikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Viranomainen ei voi pitää asiakirjaa tai tietoja salassa sillä perusteella, että kyseessä on tekijänoikeudella suojattu teos. Julkisuuslaissa olisi hyvä olla vähintään informatiivinen viittaus tekijänoikeuslakiin.

Kysymys on noussut esiin mm. standardien kohdalla. Niiden on katsottu olevan tekijänoikeudella suojattuja teoksia ja ne ovat maksullisia. Viranomainen hankkii standardeja lähtökohtaisesti valvontatehtäviään varten, joten niiden voidaan tulkita olevan viranomaisen asiakirjoja silloin, kun ne ovat viranomaisen hallussa. Kysymyksenasettelua koskee EU-tasolla Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-588/21 P (ns. Case Malamud).

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

-

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?

-

Lounema Tomi
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Karjalainen Sanna-Mari
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes