



Oikeusministeriö

Sisäministeriön lausunto oikeusministeriölle julkisuuslain salassapitoperusteiden muutostarpeista

Lausuntopyyntö 7.4.2025, VN/27452/2020

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain salassapitoperusteiden mahdollista muutostarpeista. Lausuntopyynnön tarkoituksena on kerätä näkemyksiä julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja lainsäädännön kehittämistarpeista.

Oikeusministeriön asettama työryhmä (toimikausi 22.1.2021 – 31.10.2023) on laatinut mietinnön julkisuuslain ajantasaistamisesta (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32). Työryhmän toimeksiantoon ei kuulunut lain salassapitosäännösten tarkastelu. Mietintöä koskeneessa lausuntopalautteessa nousi kuitenkin esiin tarve arvioida kattavammin salassapitoperusteiden uudistamistarpeita osana lain ajantasaistamista. Työtä julkisuuslain uudistamiseksi jatketaan lain salassapitoperusteiden muutostarpeiden kartoittamisella.

Lausuntopyynnössä esitetään kolme kysymystä:

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

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?

Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriö lähettää lausuntonsa oikeusministeriölle sähköisesti allekirjoitettuna VAHVA-asianhallintajärjestelmän kautta. Sisäministeriön lausuntoa varten on kuultu ministeriön osastoja ja erillisiä yksiköitä ja tähän lausuntoon sisältyvät myös sisäministeriön rajavartio-osastona toimivan Rajavartiolaitoksen esikunnan kommentit. Oikeusministeriö on lähettänyt lausuntopyynnön kattavasti sisäministeriön hallinnonalan virastoille ja laitoksille, joilla on paras asiantuntemus arvioida kehittämis- ja muutostarpeita omassa toiminnassaan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

Yleistä

Voimassa olevan julkisuuslain salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät kuuluneet edellä kerrotun työryhmän tehtävänäntöön. Työryhmän mietinnössä todetaan, että salassapitosääntelyä koskeva mahdollinen uudistaminen jää työryhmän asettamispäätöksen mukaan toteutettavaksi myöhemmin. Tätä rajausta sisäministeriö piti jo työryhmän työn alkuvaiheessa ja edelleen työryhmän mietinnöstä lausueessaan jossain määrin ongelmallisena, koska julkisuuslaki sääntelee hyvin keskeisiltä osin salassapitoa.

Tehdystä rajauksesta huolimatta mietinnössä ehdotetut muutokset luonnollisesti olisivat vaikuttaneet myös salassapitoon ja suojattavaan intressiin kohdistuvaan viranomaisharkintaan. Koska salassapitosäännökset aikoinaan nimenomaisesti koottiin lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta, oikeusministeriön työryhmä ehdotti uutta julkisuuslakia, jonka keskeinen sisältö olisi pääosin valmisteltu yli 20 vuotta sitten. Kuten mietinnössä todetaan, salassapitosäännökset ovat perinteisesti olleet se keino, jolla sovitaan yhteen paitsi eri perusoikeuksia myös eräiden muiden viranomaisella olevaan tietoon liittyvien tärkeiden intressien suhdetta julkisuusperiaatteeseen.

Sisäministeriö pitää perusteltuna julkisuuslain salassapitoperusteiden tarkastelua. Keskeistä on varmistaa, että julkisuuslain sääntely vastaa muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin ja erityisesti, että turvallisuusnäkökohtia ja huoltovarmuutta turvaavat salassapitoperusteet ovat riittävät.

Julkisuuden ja salassapidon kannalta riskejä aiheuttava teknologia on kehittänyt jo siitä, kun työryhmän mietintö valmistui joulukuussa 2023. Sisäministeriön osastot ja erilliset yksiköt kiinnittivät huomiota myös siihen, että julkisuuslain 24 §:ssä käytettyä terminologiaa ja käsitteitä olisi syytä tarkastella ja ajantasaistaa. Myös salassapidolla suojattavien intressien järjestyksellä ja ryhmittelyllä 24 §:n 1 momentin eri kohdissa saattaa olla merkitystä lain soveltamisen kannalta. Selkeyden vuoksi esimerkiksi 15 kohdassa tarkoitettua vaalirahoitusta ja viranomaisen tarkastustoimintaa koskevat tiedot voisi olla syytä eriyttää omiksi salassapitoperusteikseen.

Sisäministeriö uudistaa työryhmän mietinnöstä lausueessaan esittämänsä ehdotuksen moniammatilliseen yhteistyöhön liittyen:

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma sisältää useita tiedonvaihdon esteiden purkamiseen tärkeitä kirjauksia. Hallitusohjelman pohjalta eri ministeriöissä on käynnistetty lainsäädäntöhankkeita, joissa arvioidaan toimialakohtaisesti viranomaisten tietojen luovuttamista ja tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että tämän lisäksi myös oikeusministeriön valmisteluvastuulla olevaa yleislainsäädäntöä arvioidaan moniammatillisen ja moniviranomaisyhteistyön näkökulmasta. Esimerkiksi salassa pidettävien tietojen vaihtamiseen moniammatillisessa ja moniviranomaisyhteistyössä ja oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen liittyy kysymyksiä, joiden osalta olisi tarkoituksenmukaista arvioida myös yleislainsäädäntöä. Tämä voisi selkeyttää lain soveltamista ja keventää hallinnollista sääntelytaakkaa. Yksi keino voisi olla tarkastella viranomaisjulkisuuden erottamista nykyistä selkeämmin kaikkia koskevasta yleisöjulkisuudesta. Tähän liittyen viranomaisten erillisyyksiperiaatteen nykyisellään hyvin ehdotonta vaikutusta tiedonvaihtoon ja julkisuuslain soveltamiseen kannattaisi tarkastella.

Julkisuuslaki 24 § 1 mom. 3 kohta

Sisäministeriön rajavartio-osaston näkemyksen mukaan julkisuuslain salassapitosäännöksissä salassapidolla tulisi lähtökohtaisesti suojata asiakirjan sisältämää tietoa riippumatta esimerkiksi siitä, missä asiakirjassa tieto on. Sisäministeriön hallinnonalalla erityisen ongelmalliseksi on osoittautunut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta, jonka mukainen salassapito kattaa ainoastaan tietyt rikosasiassa laadittavat asiakirjat. Myös korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2021:38 vahvistanut lainkohdan koskevan ainoastaan siinä nimenomaisesti mainittuja asiakirjatyyppisiä, eikä siten muita viranomaisen asiakirjoja, joihin sisältyy näiden asiakirjojen sisältämiä tietoja. Käytännössä esimerkiksi esitutkintapöytäkirjaan sisältyviä tietoja voi kuitenkin olla välttämätöntä sisällyttää esimerkiksi virkamiesoikeudellisten päätösten tai kanteluratkaisujen perusteluihin. Nykyinen oikeustila on ongelmallinen, sillä vahinkoedellytyksessä tarkoitettu vahinko ei käytännössä ole riippuvainen siitä, minkä tyyppisen asiakirjan osana tieto annetaan. Oikeustila on myös yhdenvertaisuuden kannalta epätydyttävä.

Julkisuuslain 24 § 1 mom. 4 kohta

Julkisuuslain 24.1 §:n 4 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset. Sisäministeriö toteaa, että säännös on peräisin jo

julkisuuslakia edeltäneestä laista, joten sitä olisi tarkasteltava kokonaisuudessaan uudelleen nykyajan vaatimusten ja lainsäädännön kannalta.

Säännöksessä viitataan rekistereihin, mikä aiheuttaa tulkintaongelmia siltä kannalta, tarkoitetaanko rekisterillä tietojärjestelmää vai tietosuojasääntelyssä omaksuttua rekisterin käsitettä eli tietyin perustein järjestettyjä henkilötietoja. Termi ”rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset” on niin ikään epäselvä. Poliisin henkilötietolaissa – kuten myös Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilötietolaissa – on omaksuttu käsittelytarkoituksiin sidottu sääntelymalli, eikä käsittelyä ole sidottu enää rekistereihin tai tietojärjestelmiin. Julkisuuslain 24.1 §:n 4 kohta tulisi saattaa terminologisesti ja käsitteiltään yhteensopivaksi tietosuojasääntelyn kanssa. Salassapidon voisi kytkeä poliisin osalta esimerkiksi poliisin henkilötietolaissa säädettyihin käsittelytarkoituksiin.

Sisäministeriö toteaa kohdan 4 terminologian osalta lisäksi, että esitutkintaviranomaisten lakisääteisissä tehtävissä on kysymys rikosten ennalta estämisestä tai estämisestä eikä ehkäisemisestä (ks. poliisilaki 1:1, laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 1 ja 2 §; laki rikostorjunnasta Tullissa 1 ja 2 §). Rikosten ehkäisemisellä viitataan esimerkiksi rikoslaissa tilanteisiin, joissa rikosta ehkäisevät muut tahot kuin esitutkintaviranomaiset. Sama huomio liittyy muihin kohtiin, joissa käytetään termiä rikoksen ehkäiseminen poliisin tai muiden esitutkintaviranomaisten toiminnan yhteydessä.

Julkisuuslaki 24 § 1 mom. 5 kohta

Pykälän 5 kohdassa säädetään, että salassa pidettäviä ovat muun muassa poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä. Termejä taktiset ja tekniset menetelmät voisi olla tarpeen avata ainakin säännöksen perusteluissa. Säännöksen soveltamisalaan kuuluu ministeriön poliisiosaston mukaan muun muassa tietolähteen henkilöllisyys, jota koskevasta vaitiolosta säädetään poliisilaissa.

Julkisuuslaki 24 § 1 mom. 7 kohta

Pykälän 7 kohdassa säädetään, että salassa pidettäviä ovat henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista. Viranomaisten, muun muassa poliisin (KHO 2014:69), tietojärjestelmien käyttämisestä koskevat lokitiedot on oikeuskäytännössä tulkittu 7 kohdan tarkoittamiksi turvajärjestelyjä koskeviksi tiedoiksi (KHO 2014:69; KHO 27.5.2015 t. 1419). Lokitietojen mainitseminen säännöksessä nimenomaisesti tai ainakin perusteluissa esimerkkinä olisi tarpeen tulkintavaikeuksien poistamiseksi.

Julkisuuslaki 24 § 1 mom. 8 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohdassa säädetään, että salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään. Tämän kohdan mukaisia tietoja koskee julkisuusolettamainen vahinkoedellytyslauseke.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan vähintään poikkeusoloihin varautumista koskevan salassapitosäännöksen tulisi olla vahinkoedellytyslausekkeen osalta vastaava kuin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 tai 10 kohdassa eli salassapito-olettan mukainen. Kohta 9 koskee valtion turvallisuutta ja kohta 10 maanpuolustusta. Valtion turvallisuuden osalta uudempi termi on kansallinen turvallisuus.

Sisäministeriö esittää tältä osin lisähuomiona, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:ssä säädetään valtionhallinnossa turvallisuusluokiteltavista asiakirjoista. Säännöksen mukaan turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

Suomen turvallisuusympäristö on epävakaa ja tietoja kerätään Suomen viranomaisten varautumisesta ja suorituskyyvistä. Turvallisuusympäristön jännitteet heijastuvat Suomeen ja julkisuus- ja salassapitosäännöksiä tarvitaan myös suojaamaan viranomaisten toimintaedellytyksiä.

Myös poliisin tehtäviin liittyy pykälän kohta 8, jossa säädetään sellaisten asiakirjojen salassapidosta, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä muun muassa loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään. Säännös jättää nykyisellään salassapidon ulkopuolelle onnettomuuksien uhrien tiedot tilanteissa, jotka eivät koske turvallisuustutkintalain mukaisia tilanteita, kuten esimerkiksi poliisin suorittama palonsyyn tutkinta ja pelastustoimen palontutkinta. Myös muissa onnettomuuksissa ja katastrofeissa voi olla kysymys tilanteesta, jossa uhrien tiedot voivat olla perusteltua salata uhrin tai hänen läheistensä oikeuksien suojaamiseksi.

Julkisuuslaki 24 § 1 mom. 16 kohta

Pykälän 16 kohdassa salassa pidettäväksi on säädetty muun muassa vapaaehtoisesti annetut tiedot tutkimusta varten. Poliisissa ja muualla sisäministeriön hallinnonalalla osallistutaan yhä useammin innovaatio- ja tutkimushankkeisiin, joilla varmistetaan hallinnonalan valvutuneisuus nykypäivän ja tulevaisuuden teknologisessa kehityksessä ja EU-tason yhteistyössä. Hankkeiden onnistuminen voi edellyttää tietojen keräämistä vapaaehtoisilta tutkimusta varten sekä tällaisen tiedon antamista hankkeen partnereille hankkeen tavoitteen toteuttamiseksi. Julkisuuslain 24.1 §:n 16 kohdan tulkinta voi johtaa siihen, että tällainen tieto voidaan tulkita salassa pidettäväksi, mikä voi merkittävästi häiritä hallinnonalan mahdollisuuksia olla mukana hankkeissa ja siten hyötyä kehityksestä ja innovaatioista. Säännöksen sanamuotoa tulisi tarkentaa siten, että siitä kävisi ilmi selvemmin sen alkuperäinen tarkoitus, joka on koskenut erityisesti tilastoviranomaisen tutkimustoimintaa eikä muiden viranomaisten innovaatio- ja tutkimushankkeita.

Julkisuuslaki 24 § 1 mom. 24 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto toteaa yksittäisenä huomiona, että tämä lain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaan sisältyvä kaksoisnegaatio on ("jos ei ole ilmeistä että ei...") on perustellusti koettu vaikeasti ymmärrettäväksi ja saattaisi edellyttää asian uudelleenarviointia.

Julkisuuslaki 24 § 1 mom. 28 kohta

Pykälän 28 kohdassa rekistereitä koskeva salassapito aiheuttaa samanlaisia tulkintaongelmia kuin 4 kohdassa.

Julkisuuslaki 24 § 1 mom. 32 kohta

Pykälän 32 kohdassa säädetään erilaisten yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen salassapidosta. Suurin osa näistä tiedoista vastaa tietosuoja-asetuksen 9 (1) artiklassa ja rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä määritellyjä erityisiä henkilötietoryhmiä. Säännöksessä voisi olla tarpeen säätää nimenomaisesti salassa pidettäväksi erityiset henkilötietoryhmät. Tämä edistäisi julkisuuslain ja tietosuoja-sääntelyn yhteensovittamista ja vähentäisi tulkintaongelmia. Sisäministeriö toteaa, että 32 kohta on ollut erityisen ongelmallinen ja vaikeasti tulkittava, ja sitä pitäisi muutenkin pyrkiä selkeyttämään sekä arvioida tarkemmin erityisesti esitutkinta-aineiston salassapitoon ja julkisuuteen liittyvien muutosehdotusten yhteydessä. Tulkintaongelmia on liittynyt muun muassa siihen, onko rikosjärjestykseen kuulumisen salassa pidettävä asia (KHO 2021:26) sekä erityisesti 3 kohdan esitutkinta-aineiston ja 32 kohdassa säädettyjen yksityiselämän suojan piiriin kuuluvien tietojen keskinäisen suhteen tulkintaan.

Virkamiesten kotiosoitteet

Sisäministeriö viittaa julkisuuslain ajantasaisesta koskevaan työryhmämietintöön (2023:32) jätettyyn sisäministeriön lausumaan (s.313-315), joka liittyy turvallisuusympäristön muutokseen. Lausumassa on nostettu esiin muun muassa, että "turvallisuuden kannalta merkittävänä voidaan pitää esimerkiksi sääntelyä, jota sovelletaan viranomaisten asiakirjoihin sisältyvien virkamiesten kotiosoitteiden luovuttamiseen. Mietinnössä on huomioitu, että henkilötietojen väärinkäyttämiseen liittyvät riskit ovat kasvaneet voimassa olevan lain säätämisen jälkeen. Kieltäytyminen osoitteiden luovuttamisesta olisi kuitenkin mietinnössä valitun ratkaisun mukaisesti käytännössä mahdotonta tilanteissa,

joissa tietoja pyydetään henkilökohtaiseen tarkoitukseen niin sanotun kotitalouspoikkeuksen nojalla - riippumatta siitä, onko tietopyynnön tekijä EU-alueelta vai sen ulkopuolelta.”

Sisäministeriö tuo esiin aiemman näkemyksensä, että virkamiesten yksityisten kotiosoitteiden julkisuus ei palvele viranomaistoiminnan valvontaa. Turvallisuuden kannalta liian väljä sääntely on haasteellista nykyisessä toimintaympäristössä. Kotiosoitteiden luovuttaminen muodostaa riskin ja etenkin turvallisuusasioiden parissa työskentelevien osalta, jolloin jo pelkän nimen luovuttaminen voi olla turvallisuusriski tehtävästä riippuen. Työnantaja vastaa työturvallisuudesta.

Rajavartiolaitoksen esikunta on lausunnossaan työryhmän mietinnöstä tuonut esille turvallisuusympäristön merkittävän muutoksen, joka asettaa turvallisuusviranomaisille muun ohella haasteita virkamiesten henkilötietojen ja esimerkiksi osoitetietojen julkisuuden osalta. Rajavartiolaitoksen esikunnan aiemmin ilmaiseman näkemyksen mukaisesti mahdollisuutta virkamiesten osoitetietojen salapidolle tulisi jatkossa tarkastella, jotta voitaisiin turvata virkamiesten ja heidän perheidensä turvallisuus ottaen huomioon esimerkiksi riskin maalittamiselle.

Hätäilmoitukset

Sisäministeriön pelastusosastolta on aikaisemmin esitetty oikeusministeriölle hätäilmoitusten säätämistä kokonaan salassa pidettäviksi. Oikeusministeriön ajantasaistamistyöryhmän mietinnön mukaan hätäilmoitustallenteita ei kuitenkaan voitaisi säätää kokonaisuudessaan salassa pidettäviksi. Tätä on perusteltu sillä, että yhteiskunnallisesti merkityksellisten tapahtumien kohdalla voi olla julkinen intressi saada tietoa siitä, onko hätäilmoitusta tehty, milloin se on tehty, mikä taho sen on tehnyt ja mitä tietoja viranomaisella on hätäilmoituksen perusteella ollut käytettävissä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan hätäilmoitusten salassa pitämisen mahdollisuutta tulisi vielä arvioida uudelleen.

Esitutkinta-aineiston salassapitosäännösten selkiyttäminen

Edellisellä hallituskaudella valmisteltu hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 273/2022 vp) raukesi eduskunnassa keväällä 2023. Esityksen tarkoituksena oli pyrkiä selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisätä kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä.

Sisäministeriö on pitänyt rauenneen esityksen tavoitteisiin kuuluvaa salassapitosäännösten selkeyttämistä tärkeänä. Sisäministeriön mukaan rauenneessa esityksessä ehdotettu sääntely ei kuitenkaan ollut omiaan selkeyttämään esitutkinta-aineiston salassapitoon ja julkisuuteen liittyviä epäselvyyksiä. Ehdotettu sääntely olisi lisännyt esitutkintaviranomaisten työmäärää todennäköisesti merkittävästi. Viitaten julkisuuslain ajantasaistamista koskevaan työryhmämietintöön liitettyyn sisäministeriön lausumaan sisäministeriö pitää edelleen tärkeänä, että rauennutta esitystä arvioidaan uudelleen suhteessa nykyiseen hallitusohjelmaan ja turvallisuustilanteeseen.

Kaiken kaikkiaan olisi tarpeellista arvioida rikosprosessiin liittyvien tietojen julkisuus- ja salassapitokysymyksiä kokonaisuutena ottaen huomioon julkisuuslain lisäksi muun muassa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain sääntely. Saman aineiston salassapito poikkeaa esitutkintaviranomaisessa ja tuomioistuimessa prosessin eri vaiheissa, mikä on omiaan luomaan monimutkaisen ja vaikeatulkintaisen kokonaisuuden.

Soveltamisalan laajentaminen ja salassapitoperusteet (OM julkaisu 2023:32, lakiehdotuksen 5 §)

Oikeusministeriön julkaisuun sisältyvän lakiehdotuksen 5 §:n mukaan julkisuuslain soveltamisala ulotettaisiin koskemaan myös niitä yksityisiä toimijoita, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Sisäministeriö toteaa, että myös yksityisen turvallisuusalan toiminnassa syntyy tosiasiallisesti merkittävässä määrin asiakirjoja, jotka kuuluisivat jatkossa todennäköisesti osittain sääntelyn piiriin. Yksityisen turvallisuusalan asiakirjojen salassapitoperusteiden arviointia ei ole mahdollista tämän lausunnon puitteissa käydä läpi yksityiskohtaisesti. Yksityisen turvallisuusalan toimijoihin sovellettaviksi voisi tulla esimerkiksi julkisuuslain 24.1 §:n 7 kohta.

Lisäksi sisäministeriön pelastusosasto tunnistaa, että hallinnonalalla tällaisia tehtäviä hoitaisivat lähinnä sopimuspalokuntalaiset. Tällä ei kuitenkaan arvioida olevan vaikutusta salassapitoperusteisiin.

Julkisuuslain suhde erityislainsäädäntöön

Oikeusministeriö kysyi lausuntopyynnössään: 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?

Oikeusministeriössä oli valmisteltu mietinnön lisäksi erillinen 8.12.2023 päivätty kotiosoitteiden julkisuutta käsittelevän muistio, jota ei julkaistu lausuntopyynnön yhteydessä. Muistiossa käsitellään esimerkiksi muuta voimassa olevaa kotiosoitteiden suojaamiseen vaikuttavaa sääntelyä, kuten julkisuuslain salassapitosääntelyä ja asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskevaa sääntelyä sekä Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) turvakieltoa ja tietojen luovutuskieltoja koskevaa sääntelyä. Muistiossa todetusti kaikki mainitut säännökset asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskevaa säännöstä lukuun ottamatta edellyttävät luonnolliselta henkilöltä aktiivisia toimia, jotta hänen kotiosoitteensa saa erityistä suojaa. Suojan tarpeellisuus arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Esimerkiksi poikkeukselliseksi toimeksi tarkoitetun turvakiellon tallettaminen hakemuksesta väestötietojärjestelmään edellyttää, että henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Sisäministeriön näkemyksen mukaan viranomaisten henkilöturvallisuuden varmistamisen ei tulisi edellyttää henkilöstön aktiivisia toimia omien yhteystietojensa suojaamiseksi. Henkilöllä tulisi olla mahdollisuus päättää omien yksityiselämään kuuluvien yhteystietojensa salassapidosta.

Esimerkiksi poliisin henkilöstön kotiosoitteiden voidaan nykyisessä turvallisuustilanteessa katsoa olevan tietoja, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä. Poliisin tehtävien turvaaminen asianmukaisella tavalla edellyttää, että poliisin henkilöturvallisuus varmistetaan mahdollisten vihamielisten toimienpiteiden varalta. Sama koskee muun muassa valtionhallinnon johdossa työskenteleviä. Tämä tulisi huomioida salassapitoperusteiden sääntelyssä ja yhteensovittaa myös mainittujen erityislakien säännösten kanssa.

Rekisterisidonnaista salassapitosääntelyä on julkisuuslain lisäksi erityislainsäädännössä. Tämä sääntely on lisäksi usein kaksinkertaista. Esimerkiksi rikosrekisterin salassapidosta on säädetty julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohdan lisäksi rikosrekisterilain (770/1993) 3 §:ssä. Niin ikään sakkorekisterin salassapidosta säädetään sekä julkisuuslaissa että sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 50 §:ssä. Myös tällainen erityislainsäädäntö tulisi huomioida arvioitaessa, onko rekistereihin sidottu salassapito tarpeellinen. Kaksinkertaisen salassapitosääntelyn purkamista tulisi niin ikään harkita.

Mikäli tämän lausunnon johdosta on kysyttävää, pyydämme ystävällisesti ottamaan yhteyttä sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosastolle henkilöstö- ja oikeusyksikköön. Sisäministeriö toimittaa mielellään tarvittavia lisätietoja tai aineistoa oikeusministeriön käyttöön julkisuuslain ajantasaistamisen jatkovalmistelussa.

Kansliapäällikkö

Matti Sarasmaa

Hallintolakimies

Tiina Mantere

Liitteet

-

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

SM osastot ja erilliset yksiköt

VN/10936/2025-SM-7

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: