

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.

Ulosottolaitos kiittää mahdollisuudesta lausua julkisuuslain salassapitoperusteiden muutostarpeista.

Julkisuuslain (621/1999) 24.1 § kohdan 23 kehittämistarpeiden osalta Ulosottolaitos toteaa kommenttinaan seuraavaa:

Ulosottolaitokselle kuuluu Suomessa EU:n pakoteasetuksessa säädettyjen jäädytysten toimeenpano Ulkoministeriön hakemuksesta eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain 2b §:n 1 momentin nojalla. Pakotelistaukset ovat osa pakoteasetuksia ja siten julkisia ja kaikilla jäsenvaltioilla on niihin liittyviä huomattava yleisön tiedonsaanti-intressi ja velvoite pidättäytyä yhteistyöstä pakotelistatuiden kanssa. Toisaalta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan perusteella ulosottoviranomaisen asiakirjat ovat salassa pidettäviä siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat salassa pidettäviä. Ulosottokaaren perusteella pakotevastaajat rinnastuvat muihin luonnollisiin henkilöihin ulosottovastaajina ja pakotevastaajia ulosottovelallisina koskevat päätösasiakirjat ovat julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä.

Ulosottolaitos kuitenkin katsoo, että pakoteasiat eivät ole verrattavissa muihin ulosottoasioihin ja merkittävä julkinen intressi puoltaisi tietojen julkisuutta. Ulosottolaitoksen näkemyksen mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan osalta tulisi uudistuksen yhteydessä arvioida, onko oikein, että ulosoton toimenpiteiden kohteena oleva luonnollinen henkilö pakotevastaajana rinnastetaan luonnollisiin henkilöihin ulosottovelallisina vai tulisiko julkisuuslain 23 kohtaa täydentää siltä osin, että kohta ei koske pakotevastaajan roolissa olevaa ulosottovastaajaa. Samalla tulisi arvioida, miten mahdollinen muutos suhteutuisi ulosottokaaren 1 luvun 30 §:ään, jonka mukaan kaikki ulosottorekisterin tiedot, pois lukien 31 §:n 1 momentin mukainen todistus, ovat salassa pidettäviä.

Ulosottolaitos toteaa, että julkisuuslain 24.1 § kohdan 32 selkeyttämistarvetta tulisi arvioida. Kohdan tulkinta aiheuttaa haasteita niiltä osin kuin ko. kohdassa mainitaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Esimerkiksi rekrytointeihin liittyvissä asiakirjoissa on kohdattu tulkintavaihteluja sen osalta mitkä tiedoista katsotaan henkilön perhe-elämään tai muihin niihin verrattaviin henkilökohtaisiin oloihin liittyviksi tiedoiksi. Tietojen luovuttamisen edellytysten kannalta olennaista on esimerkiksi tietopyynnön kohteena olevan luonnollisen henkilön perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asianmukainen huomioon ottaminen.

Ulosottolaitos pitää tarpeellisena sisäisen työskentelyn asiakirjojen ja viranomaisen asiakirjan määritelmien ja rajausten tarkentamista. Ulosottolaitos katsoo, että samassa yhteydessä viranomaisen asiakirjoina pidettävien viranomaisten työskentelyä koskevien asiakirjojen salassapitoa koskevia säännöksiä tulisi tarkentaa ja arvioida tarve selvyyden vuoksi säätää uusista salassapitoperusteista tai tehdä lisäyksiä jo olemassa oleviin salassapitoperusteisiin. Ulosottolaitos katsoo tämän olevan olennaista sellaisten asiakirjojen osalta, joiden salassapito on tarpeellista viranomaisten toimintaedellytysten suojaamiseksi. Täytäntöönpanon välttelyn torjumiseksi voisi olla perusteltu tarve selvyyden vuoksi suojata salassapitosäännöksiin ulosottotäytäntöönpanoon liittyviä menetelmiä ja työskentelyä koskevia asiakirjoja. Ulosottolaitoksessa on sisäisiä sen operatiiviseen toimintaan liittyviä prosesseja ja viranomaisessa valmistuneita asiakirjoja, esimerkiksi virkamiesten toimintaa ohjaavia sisäisiä ohjeita ja suosituksia, jotka voisivat paljastuessaan aiheuttaa vahinkoa tai haitata Ulosottolaitoksen mahdollisuuksia suoriutua tehokkaasti sille kuuluvista lakisääteisistä tehtävistään.

Ulosottolaitos katsoo, että myös julkisuuslain ja nimikirjalain suhde tulisi ottaa julkisuuslain uudistamisen yhteydessä tarkasteluun. Esitys nimikirjalain kumoamisesta tulisi ottaa käsiteltäväksi.

Nimikirjatietojen julkisuuteen sovelletaan julkisuuslakia nimikirjalaissa säädetyin poikkeuksin. Tietojen julkisuus on vahva lähtökohta. Nimikirjalaki määrittelee laajasti virkamiehistä nimikirjaan kerättävät tiedot. Tämä on osin ristiriidassa tietosuoja-asetuksesta johdettavien tietojen minimoinnin periaatteen ja käsittelyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden kanssa. Henkilötietojen käsittelyä ja yksityisyyden suojaa koskeva muu lainsäädäntö on kehittynyt nimikirjalain säätämisen jälkeen.

Ulosottolaitos katsoo, että nimikirjalain ja julkisuuslain säännökset eivät nykyisellään ota huomioon viranomaisten toimintaympäristössä tapahtunutta muutosta. Vaikka jollakin toimella olisi lainmukainen peruste, sen on silti oltava oikeasuhtainen eli suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Ulosottolaitos katsookin, että lainsäätäjän tulisi arvioida, onko nimikirjatietojen ylläpito ja tietojen julkisuus nykyisellään välttämätöntä ottaen etenkin huomioon mahdollisuus yksityiselämän suojan ytimeen perusoikeutena kuuluvien salassa pidettävien tietojen hankkiminen tietoja yhdistämällä.

Nimikirjalain kumoamisella voitaisi Ulosottolaitoksen käsityksen mukaan purkaa turhaa sääntelyä. Tämä selkeyttäisi ja tehostaisi myös valtion viranomaisten henkilöstöhallinnon toimintaa, kun turhien tietojen keräämiseltä vältyttäisi.

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

Ei lausuttavaa.

Oletteko tunnistanee 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?

Ulosottokaaren (705/2007) 30 § säädetään, että ”Ulosottorekisteriin talletetut tiedot, joista voidaan antaa 31 §:n 1 momentissa tarkoitettu todistus, ovat julkisia, ja muut rekisterin tiedot salassa pidettäviä.” Ulosottokaarella ei säädetä erikseen ulosottorekisterin tietojen salassapitoajasta. Julkisuuslain (621/1999) 24.1 § 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat ”ulosottoviranomaisen asiakirjat siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat ulosottokaaren mukaan salaisia, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä ja ulosottoselvitys”. Näiden tietojen salassapitoajaksi on säädetty 25 vuotta (JulKL 31.2 §). Ulosottorekisterin tietojen salassapitoajan määrittäminen on koettu Ulosottolaitoksessa tulkinnanvaraiseksi. Ulosottorekisterin tiedot on Ulosottolaitoksessa tulkittu ulosottokaaren perusteella salassa pidettäviksi niin kauan kuin ne ovat rekisterissä (operatiivinen säilytysaika). Toisaalta ulosottorekisteri itsessään sisältää molempia julkisuuslain 24.1. § 23 kohdassa mainittuja tietolajeja, ja näin ollen julkisuuslain mukaan olisi tulkittavissa, että niiden salassapitoaika olisi 25 vuotta.

Nimikirjalaissa (1010/1989) ei säädetä 7 § mukaisille salassa pidettäville rangaistustiedoille salassapitoaikaa, eikä salassapitoajan määrittämiseen saa tukea julkisuuslaista. Oletuksena on pidetty, että rangaistustiedot ovat salassa pidettäviä, kunnes ne poistetaan nimikirjalain 8 § mukaisesti.

Ulosottolaitoksessa on myös törmätty ristiriitaisiin muiden tahojen toimesta tehtyihin johtopäätöksiin tai tulkintoihin siitä, että turvakielto (lain väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (661/2009) 36 § mukaisesti) olisi sama asia kuin julkisuuslain 24.1 § 31 kohdassa määriteltyjen henkilötietojen salaaminen. Turvakieillon myöntää ja toimeenpanee viranomaisena Digi- ja väestötietovirasto, joka arvioi turvakieitomääräyksen asettamisen edellytyksiä ja tähän ei sisälly salassapitosäännöksiä kuten julkisuuslakiin sisältyy. Salassapitosäännösten sijaan laissa Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista on tiedonsaannin rajoittamiseen perustuvia luovutusrajoituksia. VTJ:n tietojen salassapito perustuu siis julkisuuslain säännöksiin lain Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista 1 luvun 2 §:n 1) - kohdan mukaisesti, jollei tässä ko. laissa muuta säädetä ja siten ko. lain mukainen

turvakieltomääräys on rajoitus, jonka rajoitusperuste luovutettavien tietojen salassapidon osalta määräytyy julkisuuslain perusteella. Julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdan vastaavan salauksen myöntää ja toimeenpanee yksittäinen viranomainen yksinomaan omassa toiminnassaan. Eli toisin sanoen viranomaisella voi olla sekä julkisuuslain nojalla sen myöntämä viranomaisturvakiello ja lain Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista perusteella myönnetty turvakieltomääräys merkittyinä samalla henkilöllä voimassa käytännössä jopa samanaikaisestikin, koska nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa edelleen kahden eri perusteisen kiellon samanaikaisen olemassaolon, eikä näitä siten voi käytännössä täysin toisiinsa samaistaa (kuten edellä on viitattu tähän ongelmaan).

Heikkilä Taneli
Ulosottolaitos