

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.

Yleisesti ottaen julkisuus- ja salassapitosääntely on osittain vanhentunutta suhteessa viranomaisten muuttuneeseen toimintaympäristöön. Erityisesti digitalisaatio ja (kyber)turvallisuusympäristön muutokset tulisi huomioida paremmin myös salassapitoperusteissa. Sääntelyssä tulisi huomioida erilaiset automaatio- ja tekoälysovellukset, biometrisen tiedon käsittely sekä muu uusi teknologia, mitä ei nykyisen julkisuuslain säätämisen aikoihin ole ollut käytössä.

Viranomaisen käytössä olevien algoritmien eli käsittelysääntöjen, lähdekoodin, ja muun teknisen dokumentaation, kuten arkkitehtuurikuvausten ja prosessikaavioiden asema viranomaisen asiakirjana edellyttää selkiyttämistä. Huomioon tulee ottaa toisaalta automaattisen päätöksenteon ja asioiden käsittelyn läpinäkyvyys, mutta myös se, että algoritmien, koodin ja dokumentaation rajoittamaton julkisuus voi vaarantaa sekä viranomaisten tieto- ja viestintäjärjestelmien turvallisuutta, että viranomaisten toiminnan edellytyksiä. Käsittelysäännöistä saattaa ilmetä salassa pidettävää tietoa esimerkiksi asiankäsittelyjärjestelmän rakenteesta ja teknisistä ratkaisuista sekä siitä, miten järjestelmää käytetään esimerkiksi lupaharkinnassa ja laillisuusvalvonnassa. Lisäksi niistä voi ilmetä erilaisia käsittelyä ohjaavia indikaattoreita ja raja-arvoja, mukaan lukien suojaraja-arvot, joilla pyritään tunnistamaan selkeästi virheellisiä syöttöjä järjestelmään.

Siksi tulisi arvioida, ovatko nykyiset salassapitosäännökset (esimerkiksi julkisuuslain 24.1 §:n kohdat 5 ja 7) riittävän kattavat huomioimaan edellä luetellut asiakirjat ja tiedot, vai pitäisikö niille olla oma kohtansa JULK 24.1 §:n alla. Vähintään lain esitöissä tulisi määritellä, voivatko edellä luetellut tekniset dokumentit muodostaa viranomaisen asiakirjan, ja antaa esimerkkejä, miltä osin voidaan edellyttää niiden salassapitoa. Lisäksi tulisi määritellä myös lähdekoodin ja käsittelysääntöjen osalta, milloin asiakirja tulee julkisuuslain sääntelyn piiriin huomioiden myös ketterän ohjelmistokehityksen ominaispiirteet. Lähtökohtana voisi olla, että vasta tuotantokäytössä oleva algoritmi tai koodi on julkisuuslain piirissä, ja kehitys- ja testausvaiheessa ne katsottaisiin luonnoksiksi.

Maahanmuuttoviraston taktiset ja tekniset menetelmät lisättiin julkisuuslain 24.1 §:n 5-kohtaan 1.9.2020, mutta niitä ei ole määritelty tai avattu esimerkein laissa tai sen esitöissä. Käsitteen tulkinta on siten jäänyt viraston tulkinnan sekä hallintotuomioistuimien soveltamiskäytännön varaan. Hallinto-oikeuksien soveltamiskäytäntö on ollut vaihtelevaa, eikä selkeitä linjauksia ole saatu. Laissa tai sen esitöissä tulisi antaa esimerkkejä, millaiset tiedot tai asiakirjat voivat vaarantaa ulkomaalaista koskevan selvityksen luotettavuutta.

Viraston näkemyksen mukaan tällaisia voivat olla ainakin yksityiskohtaiset kuvaukset esimerkiksi asiakirjatutkinnassa sekä henkilöllisyyden selvittämisessä ja tunnistamisessa käytettävistä taktisista ja teknisistä menetelmistä, kuten biometrinen vertailu ja avointen lähteiden käyttö, sekä taktiset linjaukset, jotka liittyvät niin sanottuihin riskiprofiileihin sekä luvan tai kansalaisuuden edellytysten selvittämisen ja harkinnan laajuuteen yksittäisissä tilanteissa.

Lisäksi huomioon tulisi ottaa tietojen kasautumisvaikutus, eli että yksittäisinä julkiset tiedot voivatkin yhteen koottuna muodostaa salassa pidettävän taktista tietoa sisältävän kokonaisuuden, jonka päätyminen julkisuuteen vaarantaisi Maahanmuuttoviraston ulkomaalaista koskevan selvityksen luotettavuutta.

Julkisuuslain 24.1 § 24-kohdan osalta vähintään perusteluissa olisi hyvä avata myös sitä, että kaikki ulkomaalaisia koskevat asiat eivät ole yhtäläisiä luovuttamisen riskien suhteen. Esimerkiksi turvapaikka-asioissa tiedon luovuttamisen aiheuttamat riskit ovat yleensä aivan eri luokkaa kuin esimerkiksi EU-rekisteröinti- tai opiskelijan oleskelulupa-asioissa, ja tiedon salassapidon ja julkisuuden arviointi yksittäisissä tilanteissa vaatii huolellista intressi- ja riskipunnintaa. Nykyisen lainsäädännön mukaan kaikki 24-kohdan asiat ovat salassapito-olettaman puitteissa ja vaativat yhtä tiukkoja teknisiä turvatoimia ja nimenomaisia tiedonluovutussäännöksiä, vaikka tosiasialliset riskit vaihtelevat. Tämä muodostaa toisinaan pullonkauloja asiankäsittelyn sujuvuudelle ja viranomaisien väliselle tiedonvaihdon. Erityisesti kansainvälinen yhteistyö ja tiedonhankinta muilta EU-jäsenvaltioilta ja esimerkiksi Interpolilta on haasteellista, koska samalla paljastettaisiin salassa pidettäviä tietoja viraston asiakkaista. Kuitenkin useissa muissa jäsenvaltioissa maahanmuuttohallinnon asiakkaiden tiedot eivät ole kategorisesti salassa pidettäviä. Samoin Poliisi ja Rajavartiolaitos tekevät Interpol-hakuja säännöllisesti maahanmuuttohallinnon asiakkaista, myös kansainvälistä suojelua hakevista tai saavista.

Lisäksi viranomaisissa on noussut tarve salata asiaa käsittelevän tai käsitelleen virkahenkilön tai jonkin ilmoituksen viranomaiselle tehneen henkilön henkilöllisyys asianosaiselta, mikäli on perusteltua aiheuttaa epäillä, että tiedon antaminen asianosaiselle voisi vaarantaa asian käsittelijän tai ilmoittajan turvallisuuden. Pelkkä yhteystietojen salaaminen ei kaikissa tapauksissa ole riittävää. Eräissä viranomaisissa on jo kokeiltu anonyymejä päätöksiä, joissa on päätöksentekijän nimen sijaan ilmoitettu yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä, ja asiasta on valmisteilla sääntelyä. Olisi parempi, jos asiasta säädettäisiin yleislaissa, kuten julkisuuslaissa tai hallintolaissa, eri viranomaisien substanssilakien sijaan.

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

Virastolla ei ole lausuttavaa tähän kohtaan.

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?

Virastossa ei ole tunnistettu tilanteita, joissa erityislainsäädäntö olisi ristiriidassa julkisuuslain kanssa.

Haahtela Ilkka

Sovela Katariina
Maahanmuuttovirasto