

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.

Suomessa ei ole riittävän selvästi ja kokonaisvaltaisesti tarkasteltu henkilötietojen suojasta, julkisten ympäristötietojen saatavuudesta samoin kuin yhä tarkempien julkisten paikkatietojen saatavuudesta ja julkisuuslain julkisuusperiaatteen yhteensovittamisesta aiheutuvia ristiriitatilanteita. MTK pitää välttämättömänä, että nämä kaikki kolme näkökulmaa otetaan huomioon julkisuuslakia kehitettäessä. Lisäksi julkisen ympäristötiedon saatavuuden ja julkisesti saatavilla olevan paikkatiedon tarkkuuden lisääntymisen vaikutukset perustuslaissa turvattuihin yksityiselämän suojaan, omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen tulee selvittää. MTK pitää tärkeänä myös sitä, että tiedon julkisuutta tai salassapitoa ratkaiseva viranomainen on ratkaisuihinsa johdonmukainen sekä arvioi huolellisesti tiedon luonnetta sekä sitä, täyttyykö tiedon salassapitoa koskeva peruste.

Ympäristötiedon merkitys ja vaatimus sen julkisuudesta ovat kasvaneet viime vuosina muun muassa EU-lainsäädännön, Århusin sopimuksen tulkintalinjausten ja perustuslain ympäristövastuusäädöksen korostumisen myötä. MTK:n jäsenten näkökulmasta tämä on merkinnyt maa- ja metsätalouteen kytkeytyvän ympäristötiedon sekä paikkatiedon saattamista (tai sen uhkaa) yleisön saataville aiempaa laajemmin ja tehokkaammin. Tällä on tai voi olla sekä suoria että välillisiä vaikutuksia esimerkiksi perustuslaissa turvattuun yksityiselämän suojaan, omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen.

Paikkatiedon merkitys ja tarkkuus ovat kasvaneet viime vuosina merkittävästi. Yhä useammin syntyy tilanteita, joissa tietyn tarkkuustason omaavaa paikkatietoa yhdistellään esimerkiksi julkiseen ympäristötietoon, jolloin syntyy henkilötietorekisteriin verrattava kokonaisuus. Samoin, kun yhdistellään tietyn tarkkuustason omaavaa paikkatietoa julkisten kiinteistötietojen tai kiinteistön omistajuutta koskevien tietojen kanssa, päästään suoraan käsiksi yksityishenkilön varallisuutta ja taloudellista asemaa koskeviin tietoihin sekä yksityistä elinkeinotoimintaa koskeviin tietoihin. Etenkin kun otetaan huomioon henkilötietojen suojan kasvanut merkitys ja toisaalta se, että henkilötietojen suojan osalta julkisuuslakiin ehdotettu uusi luovutusrajoitus voisi jossain määrin kaventaa lain soveltamisalan piiriin tulevien julkisten henkilötietojen suojaa, olisi julkisuuslain soveltamisessa ja myös 24 §:n salassapitoperusteissa kyettävä nykyistä paremmin tunnistamaan ja

ottamaan huomioon edellä kuvatun kaltaiset tietojen yhdistelemisestä johtuvat tilanteet. Nykyisin oikeustila on tältä osin epäselvä, mikä voi hankaloittaa paitsi näiden tilanteiden tunnistamista, myös vastakkaisten intressien keskinäistä punnintaa ja asian ratkaisemista.

Tietoja yhdistelemällä aikaansaadun henkilörekisterin sisältämien henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava tietosuojalainsäädännöstä tulevia tietosuojaperiaatteita. Kuitenkin käytännössä syntyy varsin usein tilanteita, joissa näiden periaatteiden noudattamista ei pystytä valvomaan.

Henkilötiedon käsite on laaja. Henkilötietoa koskevan käsitteen laajuudesta seuraa, että esimerkiksi kiinteistötunnusta on pidettävä henkilötietona, koska se voidaan yhdistää luonnolliseen henkilöön lisätietoja käyttämällä ja keinot luonnollisen henkilön tunnistamiseen ovat kohtuullisesti käytettävissä. Kiinteistötunnus on Suomessa julkisesti saatavilla olevaa tietoa. Tietosuojan kannalta olisi keskeistä varmistaa, että kiinteistötietoon ei voisi lakisääteisesti yhdistää mitä tahansa tietoa. Varsinkin omaisuustieto ja ympäristötieto ovat tällaisia luonteeltaan sensitiivisiäkin tietoja, joiden vapaata yhdistämistä kiinteistötietoon tulisi lailla rajoittaa. Tietosuojan näkökulmasta tietojen yhdistämiseen ei nykyisin kiinnitetä riittävästi huomiota ja tilanne on tältä osin hallitsematon.

On tunnistettu kasvava paine tarjota nykyistä laajemmin eri tahojen saataville arvokasta luontotietoa, kuten tietoa uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista. Tällaisten tietojen tarjoaminen nykyistä laajemmin metsänomistajan ja metsäalan toimijoiden käyttöön voi edistää ko. lajien säilymistä ja huomioimista metsätalouden toimenpiteissä. Lisääntyvän ja monipuolistuvan luontotiedon sekä sen erilaisten käyttötapojen näkökulmasta voi olla tarpeen arvioida muun muassa sitä, miten kyseisiä tietoja käsitellään julkisuuslaissa.

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

Julkisuuslain soveltamisen laajentaminen julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja hallintotehtävien hoitamiseen ehdotetussa muodossaan on tulkinnanvarainen ja epäselvä. Tahot, joihin julkisuuslakia mahdollisesti jatkossa sovellettaisiin, pitäisi pystyä tarkemmin määrittelemään. Tämä on välttämätöntä, jotta muutostarpeet salassapitoperusteisiin on mahdollista arvioida.

Toteamme kuitenkin, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskemaan yhä useampia tahoja ja julkisia hallintotehtäviä kokonaisuudessaan voi edellyttää myös salassapitoperusteiden tulkinnan tarkentamista ja täsmentämistä nykyisestä, koska soveltamisalan laajenemisen kautta lakia ja myös salassapitoperusteita tultaisiin soveltamaan yhä erilaisempiin hallinnon asiakirjoihin. Salassapitoperusteisiin liittyy jo nykyisin rajatapauksiin liittyvää tulkinnanvaraisuutta, esim. liike- ja ammattisalaisuuden suoja vs. ”muu vastaava yksityistä elinkeinotoimintaa koskeva seikka”, ja soveltamisalan laajentaminen nykyisestä voisi lisätä näiden hankalasti tulkittavien rajatapausten määrää.

Oletteko tunnistaneet 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?

Lisääntynyt tiedon tarkkuus sekä eri tietolajien helppo saatavuus ja yhdisteltävyys johtavat yhä useammin tilanteisiin, jossa tietoa yhdistelemällä päästään käsiksi sellaiseen tietoon, jonka voidaan tulkita kuuluvan julkisuuslain salassapitoperusteiden soveltamisalaan.

Tiedon hyödynnettävyys ei riipu pelkästään tiedon julkisuudesta, koska kaikki julkinen tieto ei ole suoraan avoimesti saatavilla. Mikäli arvokkaan luontotiedon osalta (mm. lajit, joiden huomioiminen ja suojelu on säädetty lailla velvollisuudeksi) päädytään ratkaisuun, jonka mukaan sitä saadaan aiempaa laajemmin saattaa maanomistajan ja metsäalan toimijoiden tietoon ja hyödynnettäväksi, tulee näiden tietojen osalta varmistaa sääntelyn yhteensopivuus julkisuuslain ja luonnonsuojelulain välillä sekä vastaavasti julkisuuslain, metsätietolain ja metsälain välillä. Lisäksi salassa pidettävien lajitietojen näyttäminen Metsään.fi -palvelussa edellyttäisi salassa pidettävän tiedon käsittelyn edellyttämien säännösten lisäämistä metsätietojärjestelmästä annettuun lakiin. MTK pitää tärkeänä, että maanomistajalle mahdollistetaan väylä saada sujuvasti tietoonsa myös omistamaansa kiinteistöä koskevaa salassa pidettävää luontotietoa, jotta muun muassa metsänkäsittelyn suunnittelu on mahdollista. Mikäli tieto on julkisuuslain nojalla salassa pidettävää, maanomistajan tiedonsaanti omistamaansa kiinteistöä koskevasta salassa pidettävästä asiakirjasta on järjestettävä käytännössä sujuvaksi ja selkeäksi.

Poronhoitolain porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevassa osittaisuudistuksessa ollaan lakiin ehdottamassa muiden kuin liikesalaisuuksiksi katsottavien paliskunnan ja poronomaistajien elinkeinotoimintaa koskevien suunnitelman tietojen osalta julkisuuslain 24 §:stä poikkeavaa ratkaisua. Tiedot paliskunnan tai poronomaistajien elinkeinotoiminnasta olisivat salassa pidettäviä, jos niiden antaminen voisi perustellusta syystä aiheuttaa taloudellista vahinkoa poronomaistajalle tai paliskunnalle. Muutokset julkisuuslain salassapitoperusteissa saattaisivat aiheuttaa tarkentamistarpeita myös poronhoitolakiin.

Tällä hetkellä sekä luonnonsuojelulaki että laki metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä sisältävät tiedon virheettömyyttä koskevan rekisterinpitäjän velvollisuuksia kaventavan säännöksen. Metsätietolain 7 §:n mukaan metsävaratietoja voidaan päivittää muidenkin metsäkeskukselle toimitettujen tietojen perusteella, jos tiedot eivät metsäkeskuksen arvion mukaan sisällä olennaisia puutteita, virheitä tai väärintulkintoja. Luonnonsuojelulain 119 §:n mukaan ylläpitäjät päivittävät luonnonsuojelun tietojärjestelmän tietoja laissa säädettyjen velvoitteidensa hoitamisen yhteydessä. Lisäksi tietoja voidaan päivittää ylläpitäjille toimitettujen tietojen perusteella. Tiedon tuottaja vastaa tiedon oikeellisuudesta. Mikäli jatkossa yhä suurempi määrä tietoa on julkisuuslain soveltamisalan piirissä ja siten julkisuusolettaman piirissä, on erityislakeihin syytä päivittää ja täsmentää tiedon virheettömyyteen liittyviä vaatimuksia.

Harjunpää Laura

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry