



Lausunto

26.6.2025

VN/27452/2020

VN/27452/2020-VNK-754

Oikeusministeriö

Valtioneuvoston kanslian lausunto; julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Oikeusministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden mahdollisista muutostarpeista. Lausunnonantajia on pyydetty lausunnossa vastaamaan lausuntopyynnössä erikseen esitettyihin kysymyksiin. Valtioneuvoston kanslia kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja lausuu seuraavaa:

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

Yleisesti valtioneuvoston kanslia pitää hyvänä ja tarpeellisena, että julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden muutostarvetta selvitetään ja arvioidaan. Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan julkisuuslain salassapitosäännökset ovat osin vanhentuneita, minkä lisäksi uudistustyössä tulisi salassapitosääntelyä pyrkiä selkiyttämään esimerkiksi esitystapaa ja salassapitoperusteiden ryhmittelyä muuttamalla. Lisäksi uudistustyössä tulisi kiinnittää huomiota muuttuneeseen turvallisuusympäristöön sekä laajemmin toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja esimerkiksi teknologiseen kehitykseen ja digitaalisessa muodossa olevan tiedon merkittävään lisääntymiseen, mikä mahdollistaa uusia tapoja muun muassa käsitellä ja yhdistellä tietoa.

Valtioneuvoston kanslian toimialaan ja tehtäviin kuuluu useita sellaisia asioita, joita koskevien viranomaisten asiakirjojen osalta voivat tulla sovellettavaksi useat eri julkisuuslain salassapitoa koskevat säännökset.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdat

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, jollei valiokunta toisin päättä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit, jollei asianomainen ministeriö toisin päättä. Kohta koskee perinteisen ulkopolitiikan keskeiseen toimialueeseen kuuluvia asiakirjoja.

Momentin 2 kohta koskee muita kuin 1 kohdassa tarkoitettuihin kansainvälisiin suhteisiin liittyviä asiakirjoja. Sen mukaan salassa pidettäviä ovat muut kuin 1 kohdassa tarkoitettut asiakirjat, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, asiakirjat, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, ja asiakirjat, jotka koskevat Suomen valtion, Suomen kansalaisten tai Suomessa oleskelevien henkilöiden tai maassa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin taikka henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

Julkisuuslain 24 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan pykälän alkuun on otettu säännökset yleisten etujen suojasta. Salassapitosäännösten suojaamat yleiset edut voidaan palauttaa yleisimpiin yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkityksellisiin arvioihin, ja Suomen kansallisiin etuihin kuuluvaksi mainitaan perusteluissa muun ohella hyvät kansainväliset suhteet ja maanpuolustus (ulko- ja turvallisuuspolitiikka) sekä valtion- ja kansantalouden toimivuus (finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikka). Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohta koskevat ulkopoliittisia etuja. Salassapidon perusteena pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdassa on valtion kansainvälisten suhteiden hoitaminen sekä kansallinen etu.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan nämä salassapitosäännökset eivät ota riittävällä tavalla huomioon Suomen toimintaa osana Euroopan unionia. Myös unionin rooli sekä sen tehtävät ja toiminta eri aloilla ovat muuttuneet huomattavasti vuodesta 1999. EU:n tavanomainen lainsäädäntötyö on lähtökohtaisesti julkista, mutta esimerkiksi unionin yhteisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan piirissä syntyvän asiakirja-aineiston salassapidolle on usein vastaavan kaltaiset perusteet ja tarve kuin 1 kohdassa tarkoitetun kv-yhteistyön osalta. Suomen toiminta EU:ssa ei myöskään tyhjene yksinomaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueeseen. Julkisuuslain käsitteistö ei enää kaikilta osin vastaa Suomen tarpeita EU-päätöksenteon valmistelussa ja siihen vaikuttamisessa, erityisesti huomioiden kv-suhteiden vaarantumisedellytys salassapidon perusteena. Eräät EU-liitännäiset asiakirjat voivat myös jäädä 24 §:n alakohtien katvealueelle.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan 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. Lainkohdan ”turvajärjestelyn” määritelmä on syytä ymmärtää laajasti, ja edelleen pohtia määritelmän riittävää kattavuutta myös jatkossa ja salassapitoperusteita mahdollisesti uudistettaessa. Kyseisessä kohdassa ei nimenomaisesti esimerkiksi mainita toimintatapoja ja järjestelyjä valtion ylimmän johdon päätöksenteon turvaamista koskevissa asioissa. Valtion ylimmän johdon päätöksenteon yksityiskohtaisten järjestelyjen paljastuminen voi vaarantaa tietyissä tilanteissa toiminnan tarkoituksen toteutumisen. Valtioneuvoston ylimmän johdon toiminnan ja päätöksentekokyvyn turvaamiseen liittyy myös kansainvälinen ulottuvuus, esimerkiksi kansainvälisten vierailujen järjestelyihin liittyen. Tässä tilanteessa valtioneuvoston kanslia ei voi soveltaa julkisuuslain 24 § 1 momentin 5 kohdan mukaista perustetta asiakirjojen salassapitoon, toisin kuin vierailua mahdollisesti turvaavat poliisi ja Rajavartiolaitos, vaan sovellettavaksi tulisi esimerkiksi 7 ja 8 kohta, joiden on tällöin oltava riittävän kattavia.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan 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.

Valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu esimerkiksi valtioneuvoston toiminnan kannalta keskeisten toimintojen järjestäminen, mihin sisältyy myös varautuminen tehtävien toteuttamiseen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Poikkeusoloihin varautumiseen salassapitoperusteena liittyy lisäksi vaarantumisedellytys. On kuitenkin tulkinnanvaraista, sisältyykö säännöksen tarkoittamaan poikkeusoloihin varautumiseen myös häiriötilanteisiin varautuminen. Sääntelyn päivittämistarvetta tulisi arvioida tämän osalta. Perustuslakivaliokunnankin vahvistaman periaatteen mukaan viranomaisten tulisi pyrkiä hoitamaan tehtävänsä normaalilainsäädännön toimivaltuuksien puitteissa. Näin ollen lähtökohtaisesti viranomaisen tulisi varautua toimimaan ensisijaisesti häiriötilanteissa, poikkeusolojen ollessa aivan viimesijainen keino tilanteen hallintaan. Asiassa painoarvoa on myös tulevan valmiuslain varautumissäännöksiä koskevilla ratkaisuilla, joissa edellytetään varautumaan poikkeusolojen ohella laajasti muihinkin häiriötilanteisiin. Tämä perustelisi vastaavan säännösmuotoilun laatimista julkisuuslakiin.

Julkisuuslain 24 §:n 17 ja 20 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 17 ja 20 kohdan mukaiset salassapitosäännökset ovat valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan edelleen toimivia, ja vastaavat säännökset on tärkeää sisällyttää myös jatkossa julkisuuslakiin.

Yksityisyyden suoja, henkilötietojen salassapito ja julkisuuslain salassapitosääntely

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan uudistustyössä tulisi myös kattavasti tarkastella julkisuuslain ja sen salassapitosäännösten suhdetta tietosuojasääntelyyn ja yksityisyyden suojaan. Uudistettaessa salassapitosäännöksiä tulee sääntelyssä huomioida yksityisyyden suojan riittävä toteutuminen.

Julkisuuslaissa henkilön yhteystietojen salassapitoa sääntelee 24 §:n 31 kohta, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Julkisuuslain 24 §:n 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Osa henkilöä koskevista tietosuojasetuksen mukaisista henkilötiedoista on salassa pidettäviä tämän kohdan nojalla.

Muutoin viranomaisen asiakirjoihin sisältyvät henkilötiedot, mukaan lukien henkilön yhteystiedot, kuten sähköpostiosoite, kotiosoite, puhelinnumero ja muut mahdolliset yhteystiedot, jäävät julkisuuslain salassapitosääntelyn ulkopuolelle. Henkilön yhteystietojen osalta tietoa luovuttavan viranomaisen voi käytännössä olla haastavaa selvittää, onko yksityishenkilön puhelinnumero tai osoite salassa pidettävä. Lisäksi tulisi ylipäätään arvioida mahdollisuuksia suojata julkisuuslain sääntelyllä yksityishenkilön yhteystietoja muissakin kuin nykyisen 31 kohdan mukaisissa tilanteissa, erityisesti, jos henkilötiedot eivät ole julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta olennaisia.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan julkisuuslain salassapitosäännöksiä uudistettaessa tulisi arvioida myös julkisuuslain mukaan salassa pidettäviksi säädettyjen yksityiselämää koskevien tietojen suhdetta tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin. Tältä osin valtioneuvoston kanslia nostaa myös esiin julkisuuslaissa ja mainituissa tietosuojasetuksen artiklassa käytetyn saman tyyppistä tietoa kuvaavan toisistaan poikkeavan terminologian, jonka yhdenmukaistamista olisi hyvä tarkastella.

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota myös siihen, että tiettyjen sen tehtäviin kuuluvien asioiden käsittelyyn ja valmisteluun (mm. arvonimiasiat) sisältyy merkittävä määrä yksittäisiä henkilöitä koskevia hyvinkin yksityisiä tietoja, joiden osalta julkisuuslain salassapitosäännökset ovat tulkinnanvaraisia tai, jotka eivät kaikilta osin ole julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä, mutta jotka kokonaisuutena antavat hyvin yksityiskohtaisen ja tarkan kuvan yksittäisen henkilön yksityiselämästä. Uudistustyössä tulisi ylipäätään tarkastella ja huomioida yksityisyyden suojan riittävä toteutuminen myös tilanteissa, joissa kyse ei ole yksittäisen tiedon salassa pidosta tai muutoin tarpeesta suojata yksittäistä tiettyä tietoa, vaan suuresta määrästä yksittäistä henkilöä koskevista nykyisen sääntelyn perusteella julkiseksi katsottavista tiedoista, jotka kuitenkin kokonaisuutena antavat varsin yksityiskohtaisen kuvan henkilön yksityiselämästä ja näin ollen esimerkiksi tietoa luovutettaessa mahdollisesti muodostavat myös riskin yksityisyyden suojan riittävälle toteutumiselle. Lisäksi tietoa on saatavilla nykyisin myös useista muista lähteistä, ja sitä voidaan vaivatta yhdistellä. Valtioneuvoston kanslia nostaa myös esiin, että esimerkiksi tietopyyntöjen perusteella yksityishenkilöillä on mahdollisuus saada henkilökohtaiseen käyttöön suuriakin määriä yksittäisiä henkilöitä koskevia varsin yksityiskohtaisiakin tietoja.

Muita huomioita

Eduskunnan valiokuntakäsittelyä varten valtioneuvostossa laadittavien asiantuntijalausuntojen julkisuus ja julkiseksi tulemisen ajankohta on noussut esiin useissa eri tilanteissa sekä valtioneuvoston ja eduskunnan välistä yhteistyötä koskevista keskusteluissa. Valtioneuvostossa salassapitoperusteiden tulisi olla julkisuuslain mukaisia, huomioiden samalla eduskuntatyöskentelyn erityispiirteet. Sääntelyä tulisiikin valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan selkiyttää näiden asiakirjojen julkiseksi tulemisen ajankohdan osalta.

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

Yleisesti julkisuuslain soveltamisalan muuttamisen osalta mietinnössä ehdotetulla tavalla valtioneuvoston kanslia viittaa oikeusministeriölle mietinnöstä 15.2.2024 antamaansa lausuntoon (VN/27452/2020-VNK-316). Mikäli soveltamisalaa päädyttäisiin muuttamaan ehdotetulla tavalla, ei valtioneuvoston kanslia tässä kohtaa tunnista nimenomaan salassapitoperusteisiin kohdistuvia muutostarpeita.

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?

Valtioneuvoston kanslialla ei ole tältä osin lausuttavaa.

Alivaltiosihteerin sijaisena, osastopäällikkö

Janne Kerkelä

Hallitussihteeri

Krista Sirén

Jakelu

OM Oikeusministeriö

VN/27452/2020-VNK-754

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: