

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.

Tasa-arvovaltuutettu kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa pitävänsä tärkeänä julkisuuslakiin (621/1999) sisältyvien salassapitosäännösten muutostarpeiden selvittämistä. Lähtökohtana salassapitosäännöksiä kehitettäessä on hyvä olla julkisuusperiaatteen kunnioittaminen perustuslain (731/1999) 12 §:n mukaisesti. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että salassapitosäännökset muodostaisivat mahdollisimman selkeän ja ymmärrettävän kokonaisuuden.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin sisältämä listaus salassapitoperusteista on tällä hetkellä lähes 30-kohtainen. Ne ovat monilta kohdin vaikeaselkoisia, tulkinnanvaraisia ja osin päällekkäisiä. Käytännössä lakia soveltavan viranomaisen ja viranomaistoiminnan julkisuudesta kiinnostuneen tahon voi olla vaikea arvioida, onko salassapito jossakin yksittäistapauksessa perusteltua vaiko ei.

Yksityiselämään liittyvät tiedot

Salassapidon arvioinnissa tulkintaongelmia on aiheuttanut erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 32 kohta, jonka nojalla on säädetty salassa pidettäväksi muun muassa tiedot henkilön elintavoista, harrastuksista, perhe-elämästä, osallistumisesta yhdistystoimintaan, poliittisesta vakaumuksesta, henkilön yksityiselämän piirissä tai osallistumisesta yhdistystoimintaan.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain (609/1986) noudattamista. Hyvin suuri osa valtuutetulle tulevista yhteydenotoista koskee yksittäisen henkilön epäilemää raskaus- ja perhevapaasyrjintää, mikä on myös tilastojen mukaan huomattavan yleistä Suomessa (esim. Raskaussyrjintä Suomessa: Vuoden 2024 väestötutkimuksen tuloksia, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2024:20). Tasa-arvovaltuutettu ei ole omassa valvontakäytännössään käsitellyt tietoa henkilön raskaudesta tai perhevapaalla olemisesta salassa pidettävänä tietona. Tasa-arvolain tehokkaan valvonnan varmistamiseksi henkilön raskautta tai perhevapaalla olemista ei tule pitää myöskään jatkossa salassa pidettävänä.

Tulkinnanvaraisempana voidaan pitää esimerkiksi sitä, onko salassa pidettävää tietoa siitä, että henkilöllä on lapsi/lapsia. Lasten henkilötiedot ovat sen sijaan selkeämmin salassa pidettäviä tietoja.

Salassapidon kannalta tulkinnanvarainen kysymys voi olla esimerkiksi tieto henkilön parisuhdestatuksesta. Pidetäänkö esimerkiksi perhe-elämään kuuluvana tietona kaikissa olosuhteissa sitä, että henkilö on tai on ollut parisuhteessa. Joissain tilanteissa parisuhdetieto (esim. samaa sukupuolta olevien parisuhde) voi olla yhdistettävissä tietoon henkilön seksuaalisesta suuntautumisesta, jolloin tieto tulisi salassa pidettäväksi ilmeisesti 25-kohdan perusteella, eikä 32 kohdan perusteella. Käytännössä samaa sukupuolta olevien parisuhdetieto salattaneen helpommin kuin heteroparisuhteeseen liittyvä tieto.

Tieto kuulumisesta sukupuolivähemmistöön on selkeästi yksityiselämän piiriin kuuluva asia. Tietopyynnön kautta esimerkiksi transsukupuolisen henkilön vanha (ns. "deadname") saattaa tulla ilmi. Viranomaistoiminnassa tulisikin huolehtia, ettei henkilön tavanomaisesta eroava sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu tule esiin tietopyyntöjen myötä. Vanhan nimen (deadname) näkyminen paljastaa henkilön kuuluvan sukupuolivähemmistöön ja voi siten altistaa henkilön sukupuoli-identiteettiin perustuvalla syrjinnälle. Salassapitoperusteiden kehittämistyössä olisi tärkeää ottaa kantaa myös siihen, miten viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista voitaisiin salata henkilön aiempi nimi. Salassapitoperusteita kehitettäessä on hyvä varmistaa myös se, ettei tieto henkilön kuulumisesta sukupuolivähemmistöön tule ilmi muutoinkaan esimerkiksi tietojärjestelmien käyttäjänimistä tms. Lisäksi 24 §:n 1 momentin 25 kohdan salassapitoperusteisiin voisi lisätä tiedon henkilön kuulumisesta sukupuolivähemmistöön.

Tulkintaongelmia on joissain tilanteissa aiheuttanut se, mitä tarkoitetaan "yksityiselämän piirissä" esitetyillä mielipiteillä ja harrastuksilla. Miten kohta soveltuu esimerkiksi erilaisissa somekanavissa esitettyihin mielipiteisiin tms. Harrastus-käsitteen alle voidaan laittaa hyvin monenlaista toimintaa ja se voi aiheuttaa vaikeita rajanvetotilanteita.

Liike- ja ammattisalaisuudet

Viranomaistoiminnassa on käytännössä osoittautunut vaikeaksi arvioida liike- ja ammattisalaisuuksia sisältäviä tietoja, joista säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdissa. Näitä kohtia voisi selventää esimerkkien avulla.

Henkilön yhteystiedot

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan perusteella salassa pidettäviä ovat muun muassa tiedot henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta ja asuinpaikasta, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa.

Lisäksi on hyvä huomata, että henkilöllä voi olla haettuna turvakielto Digi- ja väestötietovirastolta.

Edellä sanotusta huolimatta asiakirjapyynnöllä on mahdollista saada yksittäisen henkilön osoitetietoja tai puhelintietoja. Mikäli henkilö ei ole ilmoittanut viranomaiselle yhteystietojensa salassapidosta tai turvakiellosta, viranomainen luovuttaa tiedot tietopyynnön esittäjälle. Tällaisen tilanteen estämiseksi olisi hyvä löytää ratkaisu myös sellaisille viranomaisille, joiden asianhallintajärjestelmästä ei ole rajapintayhteyttä väestötietojärjestelmään.

Yhteydenottajan salaaminen

Laissa työsuojelun valvonnasta (44/2006) säädetään ilmoittajan tietojen salassapidosta. Sen mukaan työsuojeluviranomaisten valvontaan kuuluvien säännösten epäilystä rikkomisesta ilmoituksen tehneen henkilöllisyys ja se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta, on pidettävä

salassa. Ilmoittajan henkilöllisyys saadaan kuitenkin ilmaista siinä tapauksessa, että se on valvonnan kannalta tarpeellista ja ilmoituksen tekijä on antanut siihen suostumuksensa.

Tasa-arvolain valvonnan osalta tulisi säätää vastaavalla tavalla. Eräs syrjintään puuttumiseen ja lainvalvontaan liittyvä ongelma on esimerkiksi vastatoimien pelosta johtuva aliraportointi, mihin työsuojelun valvontalain kaltaisen säännöksen ottamisella voitaisiin todennäköisesti edes jossain määrin vaikuttaa. On selvää, että yhteydenottajan henkilöllisyys tulee esiin ja syrjintäkieltojen noudattamisesta vastuussa olevan tahon tietoon silloin, kun asiaa selvitetään tiettyyn tai tiettyihin nimenomaisiin henkilöihin kohdistuvana syrjintänä.

Aina kuitenkin asian selvittäminen ja sen arvioiminen, onko jokin menettely, käytäntö tai määräys syrjivä, ei edellytä asian tarkastelemista jonkun nimetyn henkilön kannalta. Yleisiä käytäntöjä voi olla mahdollista arvioida tasa-arvolain syrjintäkieltojen kannalta ilman, että tarkastellaan niiden soveltamista tiettyihin henkilöihin. Vaikka tasa-arvovaltuutettu voi tämän tyypisissä asioissa viedä asiaa eteenpäin omana aloitteenaan, tasa-arvovaltuutetulle tullutta asiakkaan yhteydenottoa arvioidaan julkisuuslain perusteella. Jo tämä seikka saattaa olla esteenä tasa-arvovaltuutetun puoleen kääntymiselle.

Yhteydenottajaa koskevien tietojen suojaamisella voisi olla merkitystä myös tasa-arvosuunnitteluvuorokauden valvomisen kannalta. Yhteydenottajat saattavat olla huolissaan siitä, että heidän ilmoituksensa esimerkiksi tasa-arvosuunnitelman puuttumisesta voi tulla työnantajan, oppilaitoksen tai varhaiskasvatuksen palveluntarjoajan tietoon.

Sovinnon edistäminen

Tasa-arvovaltuutetusta annetun lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan tasa-arvovaltuutettu voi ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa. Sovinnon edistämisessä usein esiin nouseva ongelma liittyy mahdollisen sovintosopimuksen salassapitoon.

Sopimuksen salassapito on usein syrjintäriidan osapuolille sen keskeinen ehto. Mikäli sovintosopimus tulee tasa-arvovaltuutetun haltuun ja siten viranomaisen asiakirjaksi, julkisuuslaki ei lähtökohtaisesti mahdollista sen salaamista, vaikka se olisi osapuolten tahto. Tasa-arvovaltuutetun on siten luovutettava osapuolten asiassa laatima sovintosopimus mahdollisille tietopyynnön tekijälle.

Jossain tapauksissa tämä saattaa estää tasa-arvovaltuutetun sovinnon edistämisen, vaikka osapuolet olisivat siihen muutoin halukkaita. Tasa-arvovaltuutetun tarjoama sovinnon edistämismenettely parantaa kuitenkin syrjinnän syrjintää kokeneen oikeusturvaa vahvistamalla tasa-arvolain matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja. Useissa tilanteissa sovinnon edistämismenettely toimii kustannustehokkaampana ja nopeampana vaihtoehtona syrjintäriidan ratkaisemisessa kuin kestoltaan pitkä ja lopputulemaltaan epävarma tuomioistuinkäsittely.

Vastaavasta sovinnon edistämistehtävästä on säädetty myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 19 §:n 1 momentin 4 kohdassa.

Tasa-arvovaltuutettu esittää, että kehitettäessä julkisuuslain salassapitoperusteita tarkasteltaisiin eri viranomaisten tehtäväksi säädetyn sovinnon edistämistehtävään liittyvistä tarpeista käsin. Vaihtoehtoisesti salassapitoa voitaisiin tarkastella uudistettaessa edellä mainittuja lakeja pitäen lähtökohtana sitä, että sääntely olisi niissä mahdollisimman yhdenmukainen.

Tietojen yhdistäminen

Viranomaisen hallussa olevissa asiakirjoissa voi olla tietoja, joita tietopyynnön esittäjä yhdistää muualta saamiin tietoihin. Tällaisella toiminnalla voidaan saada, olettaa tietoja tai tehdä päätelmiä esimerkiksi yksittäisten henkilöiden yksityiselämästä tms. Näin saatuja tietoja voidaan myös käyttää oikeudettomasti. Viranomaisella ei kuitenkaan ole juurikaan keinoja selvittää, miten tietoja käytetään niiden luovuttamisen jälkeen.

Kehitettäessä salassapitoperusteita on syytä tarkastella erityisesti henkilöiden ja oikeushenkilöiden tunnistetietojen luovuttamiseen sisältyviä riskejä ja ennalta ehkäistä mahdollisia väärinkäytöksiä tehokkaasti.

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

Ei lausuttavaa.

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?

Ei lausuttavaa.

Tasa-arvovaltuutetun sijaisena,

Janas Pirkko
Tasa-arvovaltuutetun toimisto