

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.

Kuten julkisuuslain ajantasaistamista koskevassa oikeuskanslerin aikaisemmassa lausunnossa 9.2.2024 (OKV/2498/21/2023-OKV-3) on todettu, on julkisuuslain salassapitoperusteisiin vuosien aikana tehty ajantasaistuksia, joten lain salassapitoperusteet eivät enää kaikilta osin ole alkuperäisessä, vuoteen 1999 palautuvassa muodossaan. Kokonaisarviointia muutostarpeista ei kuitenkaan ole tehty julkisuuslain säätämisen jälkeen. Myöskään eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut lain salassapitoperusteita kokonaisuutena vuoden 1998 jälkeen.

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen, kansalliseen turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen vaikuttavat viimeaikaiset tapahtumat ja muutokset edellyttävät kokonaisarvioinnin toteuttamista. Myös ehdotettu soveltamisalan laajentaminen edellyttää salassapitoperusteiden arviointia uusien soveltajien näkökulmasta. Arvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon hankkeet yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (ns. CER-direktiivi) sekä kyberturvallisuudesta (NIS2-direktiivi).

Nykyisen julkisuuslain 24 §:n sääntelymallia voidaan pitää osin epäselvänä ja vaikeana

soveltaa. Lainkohdassa käytetään käsitettä ”asiakirja” ja määritellään salassa pidettävät asiakirjat, vaikka salassapidon perusteita on sovellettava ja arvioitava tietokohtaisesti.

Julkisuuslain ajantasaistamistyössä tulisi ottaa mahdollisimman kattavasti huomioon toimintaympäristön ja edelleen turvallisuusympäristön muutos. Salassapitoa koskevan julkisuuslain 24 §:n vahinkoedellytyslausekkeissa on tulkinnanvaraisuutta eikä sääntely suojattavan intressin kannalta välttämättä ole yhdenmukaista. Esimerkiksi julkisuuslain 24 § 1 momentin 8 kohdan sääntelyä poikkeusoloihin varautumista koskevien tietojen antamisesta tulisi tarkistaa turvajärjestelyjä, valtioturvallisuutta ja maanpuolustusta koskevien tietojen antamista koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla siten, että tietojen antaminen edellyttäisi sen ilmeisyyttä, ettei tietojen antaminen vaaranna poikkeusoloihin varautumista. Nyt momentin 8 kohdan mukaisia tietoja koskee julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös, vaikka säännökseen kuuluisi asian luonteen vuoksi selkeästi salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös. Lisäksi kohdan 7 osalta olisi tarpeen arvioida suojaako säännös riittävällä tavalla yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin tietoja.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla ”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” ovat salassa pidettäviä. Vapaa-ajan harrastuksen käsite on erittäin laaja ja aiheuttaa tulkintaongelmia. Tulkintaongelmia aiheuttaa myös se, mitä katsotaan sisältyvän käsitteeseen ”henkilön yksityiselämän piirissä esittämät mielipiteet”. Salassapitoarvioinnissa on myös aiheutunut käytännössä tulkinnanvaraisuutta siitä, mikä voidaan tulkita henkilön elintapoja tai henkilökohtaisia oloja koskevaksi tiedoksi. Nähdäkseni kyseistä 32 kohtaa saattaisi olla perusteltua täsmentää ainakin vahinkoedellytyslausekkeella, sillä käytännössä melko vähän tai ei lainkaan suojattavaa oikeushyvää koskevat tiedot tulevat tämän kohdan alla salassa pidettäviksi.

Tietopyynnöissä tulkintahaasteita aiheuttavat myös 24 §:n 1 momentin 23 kohdan henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot. Kyseisen lainkohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa. Tämän lainkohdan nojalla on epäselvää, milloin esimerkiksi henkilön ottamat kulutusluotot tai häneen kohdistuvat perintätoimet kuvaavat hänen taloudellista asemaansa siten, että tiedot voidaan katsoa salassa pidettäviksi.

Lisäksi on tarve selkeyttää julkisuuslain salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa. Tulkintakäytännössä ei ole ollut aivan selvää, koskeeko esitutkinta-aineistoa tai tutkinnan ja syyttäjän päätöksiä 24 §:n 1 momentin 3 kohdan lisäksi mahdollisesti momentin muutkin kohdat. Tulkinanvaraisuutta aiheuttaa myös 26 kohdan salassapitoperuste. Sääntelyn selkeyttämiseksi ja riittävän julkisuuden turvaamiseksi rikosasioissa hallitus antoi eduskunnalle esityksen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 273/2022 vp), mutta esitys raukesi vaalikauden lopussa 4.4.2023.

Jälkikäteisen laillisuusvalvonnan kannalta keskeinen säännös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa on nähdäkseni nykymuodossaan sisällöltään perusteltu eikä edellytä olennaisia muutoksia. Julkisuusolettamaan perustuvana tätä salassapitosäännöstä sovelletaan oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan ratkaisukäytännössä hyvin harvoin.

Eri viranomaisten tietojen yhdisteleminen

Laillisuusvalvonnassa on korostettu asiakirjapyyntöön annetun kielteisen ratkaisun perustelemisen asianmukaisuutta. Ongelmallista tällöin voi olla käytännössä se, että salassapitoperusteen ilmoittaminen ja kielteisen kannan perusteleminen voivat jo itsessään paljastaa salassa pidettävän tiedon. Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistamisessa tulisi arvioida sitä, missä määrin viranomaisen tulee ottaa huomioon samaan asiaan liittyvien tietojen julkisuuden määräytyminen jossakin toisessa viranomaisessa eli tuleeko ottaa huomioon se

mahdollisuus, että viranomaisten tietoja yhdistelemällä voi paljastua salassa pidettävä tieto. Siksi olisi tarpeen selkiyttää, miten tietojen suojaaminen ja yleinen tiedonsaanti turvataan. Tältä osin oikeusministeriön työryhmän ehdotus salassapidon toteuttamisesta (julkisuuslakiehdotuksen 30 §) tarjoaa ratkaisun vain saman viranomaisen asiarekisterin ja asiakirjojen osalta (ks. Julkisuuslain ajantasaistaminen. Oikeusministeriön mietintöjä 2023:32).

Esimerkiksi oikeuskanslerin antamissa ratkaisussa OKV/1146/10/2022 on ollut kyse salassa pidettävän henkilötiedon paljastumisesta tuomioistuimelta ja viranomaiselta saatuja tietoja yhdistelemällä sekä ratkaisussa OKV/2963/10/2022 salassa pidettävän henkilöllisyyden paljastumisesta käräjäoikeuden julkisessa selosteessa tietoja yhdistelemällä.

Ensin mainitussa ratkaisussa oikeuskansleri totesi muun muassa, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on käsitelty tietoja ja asiakirjoja julkistamalla tapahtuvaa epäsuoraa henkilön tunnistamista. Diaarijulkisuus ja diaariyhmät olisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan muodostettava siten, että tietoja yhdistelemällä ei aiheudu unionin oikeuden vastaista henkilötietojen käsittelyä. Hallinto-oikeus oli luovuttanut valittajan nimen asiassa, jossa pseudonymisoitu ratkaisu oli julkaistu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan verkkosivuilla. Lautakunnan julkaisemassa ratkaisussa kerrotut terveystiedot yhdistyivät näin tiettyyn henkilöön. Oikeuskansleri lähetti päätöksensä oikeusministeriön tietoon hyödynnettäväksi oikeudenkäynnin julkisuutta ja yleisen julkisuutta koskevan lainsäädännön kehittämisessä, jotta julkisuuslainsäädäntö muodostaisi tietosuoja-asetuksen 86 artiklan tarkoittamalla tavalla riittävän sekä selkeän ja ymmärrettävän perustan henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen tasapainoiselle yhteensovittamiselle.

Jälkimmäisessä ratkaisussa OKV/2963/10/2022 oikeuskansleri totesi muun muassa, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa lainsäädännössä on jätetty tuomioistuimelle monilta osin tarpeellista tapauskohtaista harkintavaltaa. Toisaalta lainsäädännön tulisi antaa riittävän tarkasti ja täsmällisesti oikeusohjeita ottaen huomioon se, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevilla ratkaisuilla on merkittävät vaikutukset perusoikeuksiin sekä asianosaisten, mutta

myös laajemmin yleisön kannalta. Julkisuutta koskevan lainsäädännön epäselvyys saattaa asettaa myös lakia soveltavan virkamiehen kohtuuttomaan asemaan. Oikeuskansleri lähetti päätöksensä oikeusministeriön tietoon hyödynnettäväksi oikeudenkäynnin julkisuutta ja yleisen julkisuutta koskevan lainsäädännön kehittämisessä.

Asianajajat, luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ja julkiset oikeusavustajat

Asianajajia, luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja julkisia oikeusavustajia koskevien valvonta-asioiden käsittelyssä esiin tulevien tietojen julkisuus on aiheuttanut tulkintaongelmia. Yhtäältä kyse on siitä, että oikeudellinen avustaja joutuu valvonnassa kertomaan tietoja, joita hän muuten ei paljastaisi. Toisaalta valvonta-asioiden vireillepanija, varsinkin jos kyseessä on yksityinen henkilö tai yritys, paljastaa tietoja, joita ei muutoin paljastaisi, valvontalautakunnalle, joka soveltaa julkisuuslakia, jollei asianajajan salassapitovelvollisuudesta muuta johdu (asianajajista annetun lain 7 j §:n 3 mom; vastaavasti luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 19 §).

Vielä julkisuuslain säätämisen aikana tilanne näyttää olleen se, että valvonta-asioissa (tuolloin kurinpitoasioissa) muodostuvat asiakirjat on käsitetty pitkälti salassa pidon piiriin kuuluviksi. Hallituksen esityksessä julkisuuslaiksi on todettu, että ”liike- ja ammattisalaisuutta koskeva säännös tulee sovellettavaksi myös niissä asianajajan ja tilintarkastajan hyväksymistä ja hyväksymisen peruuttamista koskevissa asioissa, jotka tulevat ehdotuksen mukaan lain soveltamisalan piiriin. Siten Suomen Asianajajaliiton hallussa olevat kurinpitoasiaa koskevat asiakirjat, joista ilmenee asianajajan asiakasta koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä” (HE 30/1998 vp, s. 95).

Tilanne on muuttunut sittemmin toisenlaiseksi, mahdollisesti tavalla, jota ei ole alun perin tarkoitettu, etenkin asianajajista annetun lain uudistuksen myötä vuonna 2004. Nykyisin on mahdollista saada esimerkiksi valvontalautakunnan julkisen päiväkirjan ja julkisten ratkaisuselosteiden perusteella melko paljon tietoa asianajajan asiakkaasta, sillä julkisesta

päiväkirjasta selviää kantelijan nimi; lisäksi tuomioistuimen käytännössä on katsottu valvonta asian aineisto suhteellisen laajasti julkiseksi silloinkin, kun kysymyksessä on yksittäiseen asiakkaaseen liittyvät tiedot (ks. KHO:2024:72). En ole vakuuttunut, että tällä hetkellä tasapaino valvontaan liittyvän julkisuusintressin ja asianajajan asiakkaan yksityisyyden suojan välillä on optimaalinen. Asiaan voitaisiin vaikuttaa säätämällä asiasta julkisuuslain salassapitoperusteissa, samalla huomioiden asiaan liittyvä sääntely erityislajeissa.

Valtioneuvoston päätöksenteko

Aikaisemmassa lausunnossaan julkisuuslain uudistamisesta oikeuskansleri totesi muun ohella, että ”julkisuuslakia toiminnassaan soveltavien ylimpien valtioelinten päätöksenteko järjestyy ehdotuksen mukaan lähes poikkeuksetta julkisuuslain yleissäännösten varaan. Tätä laatimistapaa voidaan osittain perustella esitysluonnoksessa noudatetuilla muodollisilla lähtökohdilla, mutta vähintään nykytulkintojen ja –käytäntöjen kuvaus olisi ollut perusteltua nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa ottaen huomioon päätettävien asioiden merkitys. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta voisi olla myös perusteltua säätää julkisuuslain 12 §:ssä nimenomaisesti tiedonsaantioikeuden vaiheittaisuudesta valtioneuvoston päätöksenteossa. Esimerkiksi viranomaisen asiakirjoiksi lukeutuvat oikeuskanslerin kannanotot lista-asioissa tulevat julkisiksi heti niiden antamisen jälkeen, kun taas esittelylistojen julkisuus siirtyy valtioneuvoston istunnon päätöksentekovaiheeseen.” Valtioneuvoston päätöksenteon merkityksen vuoksi pidän edelleen tärkeänä asian sääntelyä erityissäännöksin julkisuuslaissa.

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

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?

Ns. ilmoittajansuojelulain (1171/2022) 32 ja 33 §:n salassapitoperusteet ovat sisällöltään ehdottomampia kuin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan säännös valvontatoimeen liittyvien seikkojen salassapidosta, joka perustuu julkisuusolettamaan. Tietosuojalain (1050/2018) 36 § näyttäisi vastaavan olennaiselta sisällöltään paremmin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan säännöstä.

Asianajajista annetussa laissa ei säädetä mitään asianajajan salassapitovelvollisuuden kestosta. Yleinen käsitys kuitenkin on, että salassapitovelvollisuus on ajallisesti rajoittamaton (ks. Ylönen: Asianajajaoikeus. Laki, säännöt ja tapaohjeet. Helsinki 2018, s. 83-84). Toisaalta julkisuuslaissa, jota valvonta-asioissa myös sovelletaan, säädetään salassapidon lakkaamisesta (31 §). Pitäisin perusteltuna asian selventämistä laissa.

Majuri Tuula

Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen lausunto