

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.

Yleistä keskeisistä kehittämistarpeista

Julkisuusperiaate on keskeinen viranomaisten toimintaa ohjaava periaate. Salassapitoperusteita koskevan sääntelyn selkeys on olennaista julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Salassapitosääntelyn uudistamisen yhteydessä olisi syytä pyrkiä selkeyttämään sääntelykokonaisuutta muun ohella muokkaamalla sen esitystapaa ja systematiikkaa. Selkeyttä voisi mahdollisesti lisätä muun muassa salassapitoa koskevien säännösten uudenlainen ryhmittely. Kokonaisuutta olisi hyvä pyrkiä selkeyttämään myös siten, että siitä muodostuisi nykyistä helpommin hahmotettava myös suhteessa salassapitoperusteiden erilaisiin rajauksiin (ehdoton salassapito / vahinkoedellytyslausekkeet) sekä tiedonhallintalain sääntelyyn turvallisuusluokiteltavista tiedoista. Selkeyttäminen olisi tarpeen myös suhteessa EU:n yleisen tietosuoja-asetukseen ja varsinkin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen salassapitoon.

Salassapitosääntelyn uudistamisessa on olennaisen tärkeää ottaa huomioon Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset sekä toisaalta tietojen yhdistämiseen, käsittelyyn ja jalostamiseen liittyvien teknologioiden kehitys.

Jäljempänä sosiaali- ja terveysministeriö nostaa esiin joitain havaintoja yksittäisistä salassapitoperusteista.

Varautuminen, huoltovarmuus ja kriittinen infrastruktuuri

Muuttunut turvallisuustilanne korostaa tarvetta arvioida, pystyvätkö salassapitoperusteet riittävän hyvin suojaamaan turvallisuuteen, huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyviä tietoja, kuten valmiussuunnitelmia ja kriittistä infrastruktuuria (esimerkiksi talousvetä toimittavia laitoksia) koskevia tietoja. On syytä selvittää, olisiko varautumiseen liittyvien asiakirjojen, kuten valmiussuunnitelmien ja jatkuvuuden hallintaa koskevien asiakirjojen salassapitoa syytä laajentaa sekä tulisiko salassapidon koskea onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumisen lisäksi nykyistä laajemmin myös häiriötilanteisiin varautumista. Edelleen on syytä selvittää, tulisiko henkilöiden,

rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvallisuutta koskevat tiedot olla salassa pidettäviä laajemmin kuin vain turvajärjestelyjä koskevien tietojen osalta.

Virkamiehen henkilötietojen saatavuuden rajoittaminen

Virkamiesten maalittamisen ja yksittäisiin virkamieheen kohdistuvien uhkien torjumiseksi on syytä arvioida tarvetta virkamiesten henkilötietojen ja yhteystietojen salaamiselle ainakin jossain rajoitetuissa tilanteissa.

Kuuluminen sosiaaliturvan piiriin

Sosiaalihuollon asiakkuus on säädetty salassa pidettäväksi, mutta sosiaaliturva-asiakkaan osalta vastaavaa säännöstä ei ole. Tämä aiheuttaa epäselvyyttä siitä, onko pelkkä kuuluminen Suomen sosiaaliturvajärjestelmän piiriin salassa pidettävä tieto. Kansaneläkelaitoksessa (Kela) kaikki sosiaaliturvaetuustiedot sekä myös pelkkä sosiaaliturvan asiakkuus (eli Kelan asiakkuus) on katsottu salassa pidettäväksi tiedoksi. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo tarpeelliseksi selvittää lainsäädäntöä sen suhteen, onko kuuluminen Suomen sosiaaliturvan piiriin (/sosiaaliturvan asiakkuus) salassa pidettävä tieto.

Lisäksi olisi tarpeen selkeyttää, miltä osin sosiaaliturvaa koskevaa tietoa on pidettävä arkaluontoisena erityisesti viranomaisten välisessä tiedonvaihdoissa. Viranomaisten välinen monialainen yhteistyö sosiaaliturvan asiakkaan tilanteen edistämiseksi edellyttää usein arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Sosiaaliturvan tehokasta toimeenpanoa varten lainsäädännön tulisi selkeästi mahdollistaa viranomaisten välinen laaja yhteistyö sosiaaliturvan asiakkaan auttamiseksi asiakkaan annettua suostumuksensa häntä koskevien tietojen luovuttamiseen. Tiedon liikkuvuus viranomaisten välillä on tärkeää sosiaaliturvan asiakkaan asioinnin sujuvoittamiseksi ja sosiaaliturvan ammattilaisen ymmärryksen parantamiseksi asiakkaan kokonaistilanteesta. Tällä on yhteys valtiovaraministeriön organisoimaan digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamisen hankkeeseen, jossa tavoitteena on muun muassa selvittää, missä määrin viranomaisten välisen tiedonvaihdon esteitä voidaan poistaa muokkaamalla olemassa olevia tiedonluovutussäännöksiä. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä sosiaaliturvaa koskevan tiedon liikkuvuuden edistämistä viranomaisten välillä sosiaaliturvan toimeenpanon sujuvoittamiseksi.

Työttömyyskassan jäsenyys

Lainsäädännössä tulisi selkeyttää, onko työttömyyskassan jäsenyys julkisuuslain 24 §:n mukainen salassa pidettävä tieto (ks. esim. 24 §:n 32 kohta).

Henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot

Julkisuuslain 24 § 1 mom. 23 kohdan arviointi on monissa tilanteissa haastavaa. Ei ole yksiselitteistä, mitkä ovat kohdassa tarkoitettuja henkilön taloudellista asemaa koskevia tietoja. On muun muassa joissain tilanteissa tulkinnanvaraista, onko kuukausipalkka kyseisessä lainkohdassa tarkoitettu tieto.

Ilmoittajansuojelu

On tarpeen arvioida, tulisiko ilmoittajansuojelulain (laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 1171/2022) mukaiset salassapitovelvoitteet sisällyttää julkisuuslakiin.

Oikeuspsykiatriset lausunnot

Ministeriö toistaa tältä osin oikeusministeriölle lausunnossaan 17.5.2021 esittämänsä: "Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 27-kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta. Säännöksen sanamuoto jättää hyvin avoimeksi sen, mitä tietoja se koskee. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa säännöksen on katsottu estävän kommentoimasta edes sitä, onko joku henkilö mielentilatutkimuksessa tai onko tutkimus esimerkiksi jo päättynyt. Epäselvää on, tulisiko Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta tietoja pyytävää henkilöä tällöin hallintolain 8 §:n neuvontavelvoitteen nojalla ohjeistaa pyytämään samoja tietoja tuomioistuimesta, josta ne todennäköisesti voidaan luovuttaa. Lisäksi säännöksen sanamuoto kattaa vain rikoksesta syytetylle tehtyt mielentilatutkimukset, kun nykyisen oikeudenkäymiskaaren nojalla mielentilatutkimus voidaan tehdä myös rikoksesta epäillylle. Lisäksi sanamuodossa tulisi huomioida mielentilatutkimuksen yhteydessä tehtävät vaarallisuusarviot."

Sosiaali- ja terveysministeriö nostaa lisäksi esiin seuraavat julkisuuslakiin liittyvät havainnot, jotka eivät suoraan liity salassapitosäännöksiin:

Eduskunnan valiokunnille annettavien lausuntojen julkiseksi tulemisen ajankohta

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n mukaan valiokunnan käsittelyasiakirjat tulevat julkisiksi, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty. Tämä koskee esimerkiksi ministeriöiden valiokunnalle antamia lausuntoja ja vastineita. Eduskunnan työjärjestys on lähtökohtaisesti eduskunnan toimintaa ohjaava säädös. Ministeriötä viranomaisena koskee julkisuuslaki, jonka lähtökohtana on se, että ministeriön antamat lausunnot ovat julkisia siinä vaiheessa, kun ne on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Lausuntojen julkiseksi tulon ajankohdasta on esitetty erilaisia tulkintoja. Mikäli katsotaan, että lausuntoihin tulisi soveltaa ns. myöhennettyä julkisuutta, tulisi asiasta säätää yksiselitteisesti.

Viranomaisen asiakirjan käsitteen tulkinnanvaraisuus

Julkisuuslain tulkinnassa erityisen haastavaa on viranomaisen asiakirjan käsitteen tulkinta. Ministeriön toiminnassa nousee toistuvasti esiin käsitteen tulkintaan liittyviä ongelmatilanteita. Julkisuuslain ajantasaistamista pohtineen työryhmän mietinnössä esitetyt näkökohdat ja ehdotukset eivät riitä poistamaan tulkinnanvaraisuutta.

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

Esitetty julkisuuslain soveltamisalaa laajentava sääntely on sosiaali- ja terveysministeriössä tunnistettu haasteelliseksi ylipäättään ja erityisesti muun muassa Alko Oy:n osalta. Tältä osin ministeriö viittaa oikeusministeriölle antamaansa lausuntoon 14.2.2024. Haasteet liittyvät enemmänkin soveltamisalan laajentamiseen ylipäättään, eivätkä ne pääsääntöisesti ole ratkaistavissa salassapitosäännöksiä muuttamalla. Jotkut salassapitosäännöksiin liittyvät haastavat tulkintatilanteet saattava kuitenkin soveltamisalan laajentumisen myötä muodostua aiempaakin vaikeammiksi. Muun muassa Alko Oy:n osalta liikesalaisuuksia ja muita elinkeinotoimintaa koskevia salassa pidettäviä tietoja koskeva sääntely tulee mitä ilmeisemmin tuottamaan uusia ja vaikeita tulkintatilanteita, mikäli julkisuuslaki laajennettaisiin koskemaan Alko Oy:tä.

On mahdollista, että työttömyyskassojen toimintaan liittyen syntyy tarvetta salassapitoperusteiden täsmentämiselle. Ministeriöllä ei toistaiseksi ole tarkkaa käsitystä muutostarpeista.

Oletteko tunnistanee 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?

Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä on runsaasti salassapitoa koskevaa sääntelyä. On mahdollista, että sääntely muodostuu joltain osin päällekkäiseksi julkisuuslain kanssa. Lainsäädännön selkeyden kannalta kaikkea päällekkäisyyttä on tärkeää välttää ja sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaista.

Muun muassa potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain salassapitoa koskeva sääntely ei ole kaikilta osin yhdenmukaista julkisuuslain sääntelyn kanssa henkilön terveydentilaa koskevan salassapidon osalta.

Lausunnon on ratkaissut kansliapäällikön sijaisena osastopäällikkö Minna Saario ja esitellyt hallitusneuvos Kalle Tervo.

Saario Minna
Sosiaali- ja terveysministeriö

Tervo Kalle
Sosiaali- ja terveysministeriö