

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.

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain salassapitoperusteiden mahdollisista muutostarpeista. Tarkoituksena on kerätä näkemyksiä julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja lainsäädännön kehittämistarpeista. Ulkoministeriö (jäljempänä myös "UM") kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa asiassa seuraavaa:

Yleistä:

Ulkoministeriö pitää kannatettavana julkisuuslain salassapitoperusteiden muutostarpeiden selvittämistä (nykyisen julkisuuslain 24 §).

Ulkoministeriössä salassapitoperusteiden arviointi liittyy tyypillisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1, 2, 3, 7, 15, 19, 20, 23, 24, 25, 26 ja 32 kohtaan. Nykyiset salassapitoperusteet toimivat ulkoministeriön näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti hyvin. Samalla on kuitenkin tarve arvioida voimassa olevien salassapitoperusteiden riittävyyttä ja kattavuutta sekä mahdollisuutta selkeyttää niitä eräiltä osin.

Ulkoministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota nykyisen julkisuuslain 24 §:n rakenteeseen ja pykälän epäselvään tapaan ilmaista salassapitoperusteet ja vahinkoedellytyslausekkeet. Lain selkeyttä lisäisi se, jos uudessa laissa salassapitoperusteet ryhmiteltäisiin selkeämmän vahinkoedellytyslausekkeen mukaan, eli sen perusteella, onko kyseessä ehdoton salassapito, salassapito-olettama vai julkisuusolettama. Lain soveltamista helpottaisi yhtenäinen soveltamisohje/taulukko, jossa olisi

eroteltuna selkeästi salassapitoperusteet ja vahinkoedellytyslausekkeet. Tällainen taulukko voitaisiin sisällyttää myös uuden lain esitöihin tai esimerkiksi hallituksen esityksen liitteeksi.

Nykyisissä salassapitoperusteissa ei myöskään ole huomioitu niiden suhdetta esimerkiksi turvallisuusluokiteltaviin tietoihin (laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004), tiedonhallintalaki (906/2019) 18 §) eikä salassa pidettäviin henkilötietoihin (tietosuojalainsäädäntö). Samoin on epäselvää, voiko viranomainen pitää salassa esimerkiksi väärinkäytöstä ilmoittavan henkilön tiedot, etenkin silloin kun kyse on tilanteesta, joka jää ilmoittajansuojelulainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, kuten UM:n kehitysyhteistyön väärinkäytöistä ilmoittavien kohdalla voi olla. Nämä seikat tulisi huomioida uuden lain valmistelussa.

Käsillä olevan lausuntokierroksen ulkopuolelle jää asiakirjojen salassapitoaikaan (25 vuotta, julkisuuslain 31 §) liittyvät kysymykset. Ulkoministeriö toteaa kuitenkin, että eräiden asiakirjojen salassapitoajan pidentämistä on selvitetty oikeusministeriön, puolustusministeriön, sisäministeriön ja ulkoministeriön aloitteesta. Salassapitoajan pidentämistä koskeva säädöshanke on UM:n näkemyksen mukaan voitava tarvittaessa valmistella nopeammalla aikataululla kuin julkisuuslain kokonaisuudistus, joka siirtynee seuraavalle hallituskaudelle.

Tällä lausuntokierroksella ei myöskään tiedustella näkemyksiä tietopyyntöjen vastaamisaikaan liittyen (14 § 4 mom.), mutta UM toteaa, että monimutkaisissa tai laajoissa tietopyynnöissä laissa nykyisin säädetty aika (2 viikkoa, 1 kuukausi) voi olla liian lyhyt, etenkin tapauksissa, joissa asian selvittäminen vaatii yhteydenottoa muiden valtioiden viranomaisiin tai kansainvälisiin järjestöihin.

Epäselvää on myös, kuinka viranomaisen tulee suhtautua tietopyyntöihin, jotka koskevat viranomaisen laatimaa asiakirjaa eduskunnalle valiokuntakuulemista varten, ja joka on salassapidettävä eduskunnassa sen työjärjestyksen nojalla, muttei välttämättä julkisuuslain nojalla.

Seuraavaksi UM kiinnittää huomiota julkisuuslain 24 §:n 1 momentin yksittäisten kohtien kehittämistarpeisiin numerojärjestyksessä.

1 kohta ja 2 kohta (kansainvälinen yhteistyö)

Suomen kansainvälisiä suhteita koskevien tietojen ja asiakirjojen kohdalla salassapitoperusteena on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 kohta.

Momentin 1 kohta koskee perinteisen ulkopolitiikan "ydinaluetta" ja momentin 2 kohta puolestaan koskee muuta kansainvälistä yhteistyötä ja liittyy laajemmin viranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön (ks. HE 30/1998 vp, s. 88-89). Momentin 1 ja 2 kohdat eroavat toisistaan myös sen

osalta, että 1 kohdassa on säädetty ehdottomasta salassapidosta, kun taas 2 kohtaan liittyy vahinkoedellytyslauseke.

Ulkoministeriön käsityksen mukaan 1 ja 2 kohdat ovat tarpeellisia säilyttää myös jatkossa ja kohdat tulisi jatkossakin pitää erillään.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan ydinalueella tulee jatkossakin säätää ehdottomasta salassapidosta (1 kohta).

Kyseisessä 1 kohdassa on mainittu ensinnäkin valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat ja tiedot (mukaan lukien sen kokoukset yhdessä tasavallan presidentin kanssa, ns. TP UTVA), ja nämä tulee jatkossakin pitää ehdottomasti salassa, jollei valiokunta toisin päättä. Valiokunnan toiminnan osalta ehdoton salassapito on siten edelleen tarpeen, ja koskee paitsi valiokunnan asiakirjoja, myös esimerkiksi tietoa valiokunnan kokouksen aiheesta ja kokouksen osanottajista.

Samoin ehdottomasti salassapidettäviä asiakirjoja tulee UM:n näkemyksen mukaan olla jatkossakin 1 kohdassa mainitut "ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilanearvioinnit ja poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat", jollei asianomainen ministeriö (UM) toisin päättä. Tämän ilmaisun osalta UM toteaa, siinä tulisi huomioida, että neuvotteluja käydään myös kansainvälisten järjestöjen kanssa sekä se, että suhteet voivat koskea laajemmin myös muita kuin "poliittisia tai taloudellisia" kysymyksiä. Näin ollen jatkossa parempi muotoilu voisi olla "ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilanearvioinnit ja toisen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat".

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan salassapidettäviä ovat myös "ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit". Tämän osalta UM toteaa, että pykälän sanamuoto on vaikuttaa vanhentuneelta ja sen päivittämistä tulisi harkita. Samalla on kuitenkin huolehdittava, kuten yllä on todettu, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan ydinalueella turvataan ehdoton salassapito. Lisäksi julkisuuslaissa yleisesti tulisi huomioida laajemminkin turvallisuusluokiteltujen tietojen salassapito. Tältä osin on huomattava, että tiedonhallintalain (906/2019) 18 §:n 1 momentissa on säädetty, että turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja jos vahinkoedellytys täyttyy. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohtaa ei ole tiedonhallintalain 18 §:ssä mainittu, mutta 18 §:n 2 momentissa on säädetty, että turvallisuusluokkaa koskevaa merkintää ei saa käyttää muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, ellei merkinnän tekeminen ole tarpeen kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen toteuttamiseksi tai asiakirja muutoin liity kansainväliseen yhteistyöhön. Tämän perusteella ulkoministeriössä on turvallisuusluokiteltu myös 1 kohdan asiakirjoja (esim. TP UTVA:n asiakirjoja). Mikäli tiedonhallintalain 18 §:ään tehdään muutoksia (julkisuuslain yhteydessä tai myöhemmin muutoin), voitaisiin samalla harkita lisäystä,

että turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä myös silloin, jos tieto on salassapidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka liittyvät ”tavanomaiseen” kansainväliseen yhteistyöhön. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan myös 2 kohta tulee säilyttää ja säännöksen perusteluissa olisi hyvä konkreettisin (mutta ei-tyhjistä) esimerkein avata sitä, minkälaisia asiakirjoja kohdassa tarkoitetaan ja miten kyseisten asiakirjojen julkisuudesta aiheutuvaa haittaa tulisi selvittää ja arvioida.

3, 15 ja 26 kohdat (rikosilmoitukset, tarkastukset)

Julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 3 kohdassa säädetään poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle tehtyjen rikosilmoitusten salassapidosta. UM:ssä on ollut epäselvää, koskeeko 3 kohdan salassapitoperusteen soveltaminen ainoastaan esitutkintaviranomaisia ja tuomioistuimia, vai voiko kohtaa soveltaa muissakin viranomaisissa. Samoin tulkinnanvaraa on liittynyt 26 kohtaan (tiedot rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista ja rikoksen uhrista).

UM:ssä näitä seikkoja on jouduttu pohtimaan tilanteissa, joissa UM on tehnyt rikosilmoituksen poliisille hallintoasiaan liittyen (esimerkiksi kehitysyhteistyövaroihin liittyvästä väärinkäytösepäilystä tai muusta) ja asiasta on tullut UM:lle tietopyyntö. Tällöin on jouduttu arvioimaan, tuleeko rikosilmoitus ja sen liitteet antaa vai pitää salassa 3 tai 26 kohdan nojalla. Asia on ollut tulkinnanvarainen ja olisi hyvä selvittää uudessa lainsäädännössä.

Tarkastuksiin liittyen UM:ssä on arvioitu salassapitoperusteena 15 kohtaa esimerkiksi kehitysyhteistyössä tehtyihin tarkastuksiin liittyen.

Nykyinen 15 kohta olisi hyvä jakaa osiin siten, että vaalirahoituksen ja viranomaisen tarkastus- ja valvontatoiminnan salassapitoperusteet olisivat erillisissä kohdissa.

7 kohta (turvajärjestelyt)

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että 7 kohta säilytetään myös uuden lain salassapitoperusteissa.

9 kohta (kansallinen turvallisuus)

Kohdassa on nykyisin käytetty termiä ”valtion turvallisuus”. Nykyaikaan paremmin sopiva muotoilu voisi olla ”kansallinen turvallisuus”. Ulkoministeriö korostaa, että nykyisessä geopolitiisessa

tilanteessa myös taloudellisen turvallisuuden merkitys on korostunut. Uuden lain perusteluissa olisi hyvä tuoda esille, että valtion/kansallinen turvallisuus voi käsittää myös taloudellisen turvallisuuden.

19 kohta (oikeudenkäynnit)

Ulkoministeriön Ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikössä (OIK-40) on käytetty salassapitoperusteena 19 kohtaa (viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimat ja hankkimat asiakirjat). Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että kohta säilytetään myös uuden lain salassapitoperusteissa.

20 kohta (liikesalaisuudet)

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että liikesalaisuudet säilytetään myös uuden lain salassapitoperusteissa.

23 kohta (tulot, pakotteet)

UM kiinnittää huomiota 23 kohtaan, jonka nojalla tulotiedot ovat salassa pidettäviä. Samaan aikaan kuitenkin valtion virkamiesten ja työntekijöiden tulotiedot ovat nimikirjalain 7 §:n mukaan julkisia. Tämä ristiriita tulisi korjata.

Lisäksi UM toteaa 23 kohdasta seuraavaa liittyen pakotteisiin ja ulosottoon:

Pakotteet ovat voimakkaasti yleistynyt EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisen väline. Yksi yleisimmistä pakotetyypeistä on luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden pakotelistaminen sekä sen myötä listattujen tahojen omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevien varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen. Suomessa asia on aktualisoitunut Venäjän vuonna 2022 aloittaman täysimittaisen hyökkäyssodan myötä, kun EU merkittävästi laajensi pakotteita Venäjää kohtaan muun muassa niin kutsutun henkilöpakoteregiiimin myötä (neuvoston päätös (EU) 2014/145 sekä neuvoston asetus (EU) 269/2014). Suomessa EU:n pakoteasetuksissa säädettyt jäädytykset toimeenpanee ulkoministeriön hakemuksesta Ulosottolaitos eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuulumien velvoitusten täyttämistä annetun lain 2 b §:n 1 momentin nojalla. EU:n henkilöpakoteasetukset mahdollistavat sen, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi myöntää nimenomaisesti säädettyissä tilanteissa poikkeuslupan jäädytettujen varojen vapauttamiseen tai varojen asettamiseen pakotelistatun henkilön tai tahon saataville. Suomessa poikkeusluvat myöntää ulkoministeriön pakoteyksikkö. Jäädytyksiin liittyviä asioita on siten vireillä sekä Ulosottolaitoksessa että ulkoministeriössä.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohta vaatii selkeyttämistä pakotteiden osalta, luonnollisen henkilön omaisuuden jäädytyksiä koskien. Ulosottolaitos tulkitsee,

että luonnollisen henkilön omaisuutta koskeva jäädytyspäättös on kokonaisuudessaan salassapidettävä, sillä se sisältää tiedon luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisena. Tähän viitaten ulkoministeriö on tulkinnut kyseistä julkisuuslain kohtaa siten, että mahdollinen luonnollisen henkilön jäädytettyyn omaisuuteen kohdistuva poikkeuslupa on myös kokonaisuudessaan salassa pidettävä, sillä sekin paljastaisi tiedon luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisena. Tietoa edellä mainituista asiakirjoista tai niiden olemassaolosta ei näin ollen ole luovutettu miltään osin. Ulkoministeriö nostaa esille myös, että pakotteita koskevien jäädytyspäätösten yksityiskohtaisia tietoja ei merkitä ulosottorekisteriin, josta kansalaisilla olisi oikeus pyytää ulosottokaaren mukainen rekisteriote.

Ulkoministeriö katsoo, että pakotteiden nojalla tehtävät jäädytyspäätökset eivät ole verrattavissa muihin ulosottoasioihin, sillä ne perustuvat EU:n suoraan sovellettaviin pakoteasetuksiin, eikä niissä ole samanlaista velallisasemaa kuin normaalissa ulosottoasiassa. Ulosottokaaren mukaisten rekisterimerkintöjen puuttuessa ulkoministeriö katsoo, että tällä hetkellä pakotelistatut luonnolliset henkilöt saavat ulosottomenettelyn osalta käytännössä laajempaa yksityisyyden suojaa kuin muusta syystä ulosoton asiakkaana olevat luonnolliset henkilöt. On myös hyvä huomioda, että itse pakotelistaukset ovat osa pakoteasetuksia ja siten julkisia.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan tällaiselle laajalle salassapidolle pakotelistattujen luonnollisten henkilöiden osalta ei ole perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämätöntä syytä. Päinvastoin pakotteiden tehokas toimeenpano ja yleinen yhteiskunnallinen intressi avoimuudesta pakoteasioissa puoltavat sitä, että myös luonnollisia henkilöitä koskevat jäädytyspäätökset ja mahdolliset poikkeusluvat olisivat lähtökohtaisesti julkisia, ellei niihin kohdistu jotakin muuta julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädettyä salassapitoperustetta (esim. liike- ja ammattisalaisuudet).

Näin ollen ulkoministeriö katsoo, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohtaa tulisi selkiyttää siten, että ulosottovelallisen käsite erotetaan pakoteasian vastaajasta. Ulkoministeriö ehdottaa 23 kohtaa muutettavaksi siten, että kohdassa mainitulla luonnollisella henkilöllä ulosottovelallisena ei tarkoitettaisi ulosoton vastaajaa pakoteasiassa.

24 kohta (kansainvälinen suojelu, ulkomaalaisen maahantulo ja maassa oleskeluoikeus, Suomen kansalaisuus)

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että 24 kohta säilytetään myös uuden lain salassapitoperusteissa.

25 kohta (asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaista tai työhallinnon henkilöasiakkaista sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta sekä tiedot henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta)

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että 25 kohta säilytetään myös uuden lain salassapitoperusteissa.

32 kohta (UM:n konsuliasioden hoitoa koskevat asiakirjat)

UM:n konsulipalvelut vastaa konsulipalvelulain (498/1999) mukaisista palveluista, joita ulkoministeriö ja edustustot voivat antaa konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 50/1980) 5 artiklan perusteella. Konsulipalvelulain mukaisia palveluja ovat muun muassa palvelut hädänalaisessa asemassa oleville, palvelut kriisitilanteissa, palvelut vapautensa menettäneelle ja syytetyille, palvelut kuolemantapauksessa, palvelut yksityistä henkilöä koskevien tietojen hankkimiseksi ulkomailta, palvelut lapsen palauttamiseksi (kansainväliset lapsikaappaukset) ja notaaripalvelut. Konsulipalveluiden toimialaan kuuluvat kokonaisuudet ja niiden yksityiskohdat vaihtelevat siis hyvinkin laajasti.

UM:n konsulipalvelut vastaanottaa julkisuuslain (621/1999) mukaisia tietopyyntöjä mm. toimittajilta. Tietopyynnöissä pyydetään tyypillisesti saada nähtäväksi ulkoministeriön asiakirjoja (kuten päätöksiä, muistioita, kirjeenvaihtoa) liittyen käynnissä olevaan konsuliavustustapaukseen. Konsuliavustustapauksiin liittyvä aineisto sisältää lähes aina erityisiä henkilötietoja (esimerkiksi terveystietoja) avustettavasta ja asiakirjoista ilmenee yksityisyyden suojan piirissä olevaa salassa pidettävää tietoa. Tähän mennessä konsulipalvelut on soveltuvilta osin käyttänyt konsuliavustustapausten salassapitoperusteena julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 tai 32 kohtaa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja 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. Julkisuuslain hallituksen esityksen (HE 30/1998) mukaan säännöksessä tarkoitettuja tietoja sisältyviä asiakirjoja syntyy muun ohessa ulkoasiainhallinnon konsuliasioden hoidossa. Nämä asiakirjat tulevat pääsäännön mukaan salassa pidettäviksi 32 kohdan nojalla.

Käytännössä UM:n konsulipalvelut on kuitenkin todennut, ettei nykyisen julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteissa ole huomioitu riittävällä tasolla konsuliasioden hoitoon liittyvää aineistoa, vaikka kohdan 32 perusteluissa viitataan konsuliasioden hoidon yhteydessä syntyviin asiakirjoihin. Konsulipalvelut katsoo, että asian selkeyttämiseksi, joko julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa tulisi täsmentää niin, että kohta sisältäisi nimenomaisesti myös konsuliasioden hoitoa koskevat asiakirjat ja konsuliasioden hoitoon liittyvä kokonaisuus olisi avattu perusteellisesti HE:ssä, tai 24 §:n alle tulisi lisätä uusi kohta, jossa säädettäisiin erikseen konsulipalvelulain mukaisiin palveluihin liittyvien asiakirjojen salassapidosta. Täsmennys tehostaisi henkilön yksityisyydensuojaa.

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

Mietinnössä ehdotetaan, että julkisuuslain organisatorinen soveltamisala laajennettaisiin voimassa olevaan lakiin nähden siten, että lakia sovellettaisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan sen sijaan, että sen soveltaminen kohdistuisi ainoastaan julkisen vallan käyttöön. Mietinnössä esitettyä soveltamisalan laajentamista voidaan pitää perusteltuna ja myös käytännön kannalta nykytilaa selkeämpänä ratkaisuna. Vaikka julkisen hallintotehtävän käsite ei ole kaikilta osin tarkkarajainen, selkeyttäisi muutos silti nykyistä asiantilaa eikä julkisuusperiaatteen toteutuminen riippuisi jatkossa tehtävän organisointitavasta.

Ulkoministeriö nostaa kuitenkin esille eräät poikkeukselliset tilanteet, joissa perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta julkisuuslakia tai muita hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Tästä esimerkkinä on ulkomaalaislaissa (301/2004) ulkomaalaiselle ulkoiselle palveluntarjoajalle ulkoistetut tehtävät (PeVL 55/2010 vp). Näiden ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien osalta tulisi tilanne arvioida ja selostaa uuden julkisuuslain perusteluissa, että julkisuuslakia ei kuitenkaan näissä tilanteissa sovelleta perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 55/2010 vp johtuen. Mikäli perusteluissa selostaminen ei ole riittävää, tulisi tarvittaessa säätää poikkeus, että julkisuuslakia ei sovellettaisi tällaisten tehtävien osalta. Yksi vaihtoehto olisi säätää poikkeuksesta julkisuuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä esimerkiksi julkisuuslain soveltamisalapykälässä, tai sisällyttää esitykseen ”liitelakina” muutos ulkomaalaislakiin. Toinen vaihtoehto olisi säätää julkisuuslakiin riittävän pitkä siirtymäaika, jolla varmistettaisiin mahdollisuus siihen, että myöhemmin erikseen erityislainsäädännössä, kuten ulkomaalaislaissa, voitaisiin säätää mahdolliset poikkeukset suhteessa yleislain muutettuun soveltamisalaan.

Lisäksi ulkoministeriö pitää tärkeänä, että julkisuuslakia säädettäessä huomioidaan, että julkisuusperiaatetta ei sovelleta valtion erityistehtäväyhtiöihin silloin, kun niiden kun niiden toimintaa harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla ja/tai kun toimintaan ei liity julkisten hallintotehtävien hoitamista. Ulkoministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion erityistehtäväyhtiö Finnfund (Teollisen yhteistyön rahasto Oy) on korostanut, että sen yksityinen rahoitusliiketoiminta voisi vaarantua, jos sen rahoitusliiketoimintaa koskevat asiakirjat tulisivat julkisuuslain piiriin. Finnfundin toimialana on rahoitus- ja pankkiala. Rahoitus- ja pankkialaa ohjaa aivan keskeisenä periaatteena pankkisalaisuutena tunnettu, asiakastietojen luottamuksellisuuteen viittaava periaate, jota alan toimijat Finnfund mukaan lukien eivät voi toiminnassaan sivuuttaa. Tämä toteutuu pitkälti osapuolia juridisesti velvoittavien salassapitosopimusten ja -sitoumusten muodossa.

Markkinapuutetta paikkaavien erityistehtäväyritysten osalta kilpailulain 30 d §:n mukaisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määrittäminen voi olla sellaisissa tilanteissa erityisen haastavaa, joissa käytännössä toimivaa markkinaa ei ole lainkaan ja valtionyhtiön toiminta perustuu valtion sille antamaan erityistehtävään ennemmin kuin esimerkiksi finanssi-intresseihin. Tämän vuoksi markkinoilla tapahtuvan kilpailutoiminnan sitominen kilpailulain määritelmään nähdään haastavana. Valtio on halunnut, että erityistehtäväyhtiö toimii rahoitusyhtiönä virastomuodon sijasta muiden eurooppalaisten verrokkiensa tavoin niiden kanssa samoilla rahoitusmarkkinoilla siten, että sen toiminta kohdentuu kehittyvien maiden kestäväen kehityksen tukemiseen. Ilman alalla hyväksytyn pankkisalaisuustyyppisen salassapitointressin turvaamista yhtiöt kokevat toimintansa vaarantuvan näillä markkinoilla. Ulkoministeriö ehdottaakin harkittavaksi, voisiko kilpailulain määritelmän markkinoilla tapahtuvan kilpailutoiminnan sijasta tai

sen lisäksi julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle rajata sellaiset valtionyhtiöiden harjoittamat rahoitustehtävät, jotka perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti (PeVL 57/2024 vp) rinnastuvat muodoltaan ja sisällöltään sellaiseen yksityisoikeudelliseen ja sopimusperustaiseen rahoitustoimintaan, jota ei harjoiteta julkisena hallintotehtävänä tai jossa ei ole tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä, eikä toiminnassa muutenkaan painotu julkisen hallintotehtävän piirteet.

Oletteko tunnistanee 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?

Ulkoministeriön kehityspoliittisella osastolla on käynnissä kaksi säädöshanketta, jossa mahdollisesti tullaan säätämään salassapitoperusteista julkisuuslakia täydentävästi. Ensimmäinen koskee uutta Finnfund-lakia, jossa Finnfundin emoyhtiön osalta säädettäisiin ns. pankkisalaisuustyyppisestä salassapidosta (UM001:00/2024; VN/179/2024-UM), joka turvaa edellisessä kysymyksessä 2 kuvatus pankki- ja rahoitustoiminnalle kansainvälisesti tunnustetun salassapitointressin toteutumisen siltä osin, kun valtion erityistehtävyhtiö toimii markkinoilla muiden toimijoiden kanssa. Yhtiöön ei sovellettaisi jatkossakaan julkisuuslakia, mutta julkisuuslain ulkopuolisesta pankkisalaisuustyyppisestä salassapidosta säädettäisiin selvyiden vuoksi ja rahoitusmarkkinoiden edellytykset huomioiden lähtökohtana. Tästä säädettäisiin kuitenkin poikkeuksia muun muassa viranomaisia koskevia tietojenluovutuksia koskien, joilla turvattaisiin viranomaisten valvontatehtävän toteutuminen.

Lisäksi UM:ssä valmisteilla olevaan kehitysyhteistyötä koskevaan uuteen järjestämislakiin olisi mahdollisesti tulossa säännöksiä salassapidosta kehitysyhteistyön väärinkäytösepäilyistä ilmoittavien henkilöiden ilmoittajansuojan osalta.

UM:n näkemyksen mukaan nämä erillissäädökset eivät olisi sinänsä ristiriidassa julkisuuslain kanssa, vaan täydentäisivät sitä ja tarkentaisivat sen salassapitosäännöksiä erityistapauksen osalta.

Ulkoministeriö - Ulkoministeriö

Valtiosihteeri Jukka Salovaara

Lainsäädäntöneuvos Johanna Lahti