

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.

1 Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) lausunto

ORK on tunnistanut julkisuuslain salassapitoperusteiden muutostarpeet ja ehdottaa seuraavia muutoksia:

- yleismääritelmä salassapidolle
- salassapitoperusteiden ryhmitteleminen
- salassapitoperusteiden kohtien tarkennukset

1.1 Yleismääritelmä salassapidolle

1.1.1 Haasteet

Salassa pidettävän tiedon tunnistaminen on haastavaa, koska salassa pidettävyys perustuu vahinkoedellytyslausekkeettoman, julkisuusolettaman ja salassapito-olettaman sisältäviin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtiin.

Julkisuusasioihin koulutetunkin virkamiehen on vaikea tunnistaa:

- Onko ylipäätään kyse kohdassa kuvastusta asiakirjasta/tiedosta?

- Miten vahinkoedellytyksen toteutumista tulisi arvioida tapauskohtaisesti?

- Miten tiedonhallintalain 18 §:n vahinkoedellytystä tulisi arvioida suhteessa julkisuuslain 24 §:n vahinkoedellytyksiin?

Vahinkoedellytyksiin sisältyvien ehtolauseet eli jos, jollei, jollei ole ilmeistä, aiheuttavat tulkinnanvaraisuutta, koska kohdat eivät ole vertailtavissa. Toisin sanoen vahinkoedellytyslauseke on joissain kohdissa käänteinen, toisissa kohdissa ei (salassapito- vs. julkisuusolettama).

Salassa pidettävyyden arviointia helpottaisi, jos salassapitoperustetta ei arvioitaisi kohdan sisältämää vahinkoedellytystä, vaan salassa pidettävyyden yleismääritelmää vasten. Nykyisen lain 22 § määritelmä on puutteellinen eikä ota kantaa, mitkä ovat yleiset vaatimukset asiakirjan/tiedon salassa pidettävyydelle. Julkisuuslaki ei siis vastaa kysymykseen: milloin asiakirja voidaan ylipäätään määrittää lain mukaan salassa pidettäväksi, se ainoastaan kertoo, mitkä asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Mikä on ylipäätään se etu, jota salassapidolla suojataan?

Vastaavanlainen yleinen määritelmä on kuitenkin olemassa turvallisuusluokiteltavalle ja harkinnanvaraisesti annettavalle asiakirjalle:

- turvallisuusluokitellun tiedon osalta tiedonhallintalain (906/2019) 18 §:ssä: "... ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle."

- HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA julkisuuslain (621/1999) 16 a §:ssä: "... jos asiakirjan luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoitukseen ja voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä".

Vastaavan yleisen vahinkoedellytyslausekkeen puuttuessa tiedon käsittelijöiden on vaikea arvioida monitulkintaisia yksittäisiä 24 §:n 1 momentin kohtien vahinkoedellytyksiä erillisinä. Vertaa esimerkiksi yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon luovuttamiselle 26 §:ssä, jotka ohjaavat yleisellä tasolla luovuttamista. Tällaiset yleiset periaatteet helpottaisivat salassa pidettävän tiedon tunnistamista asiakirjoissa.

Ennen 24 §:ää tarvittaisiin uusi pykälä tai 1 momentti voitaisiin muotoilla uudelleen kuvaamaan edellytykset ylipäätään asiakirjan salassa pidettävyydelle. Toisin sanoen, mikä vahinkoedellytys täytyy täyttyä, jotta tieto voidaan 24 §:ssä tai muussa laissa määrittää salassa pidettäväksi.

Yleisen vahinkoedellytyksen sisältämän määritelmän lisäyksellä kuvattaisiin aiempaa tarkkarajaisemmin yleisellä tasolla perusteet poikkeamiselle perustuslain 12 §:n 2 momentin ja julkisuuslain 1 §:n julkisuusperiaatteesta.

Samalla selkeytettäisiin turvallisuusluokiteltavien salassapitoperusteiden osalta millaisissa tilanteissa tiedonhallintalain 18 §:n vahinkoedellytys (Suomen turvallisuus) täyttyy ja milloin tieto on vain salassa pidettävää (ei kohdistu Suomen turvallisuuteen, vaan esim. viranomaisen omiin toimintaedellytyksiin).

Vaikka erolla ei ole niinkään merkitystä asiakirjojen julkisuudelle, on sillä suuri merkitys viranomaisen tietojen käsittelymenetelmien valinnalle ja tiedon turvallisuudelle arjessa. Tarkennuksella vähennettäisiin tarpeetonta turvallisuusluokittelua tilanteessa, jossa tiedonhallintalain 18 §:n vahinkoedellytys ei tosiasiallisesti täyty (tiedon yliluokittelu) ja tieto tulisi luokitella SALASSA PIDETTÄVÄ. Tällöin tietoa voidaan käsitellä sujuvammin kevyemmillä käsittelymenetelmillä kuin KÄYTTÖ RAJOITETTU -tietoa (esim. pilvipalvelut).

1.1.2 Kehittämisehdotus

Julkisuuslakiin lisätään yleismääritelmä salassa pidettävälle asiakirjalle. Määritelmä voisi olla vastaavanlainen kuin turvallisuusluokiteltavalla ja harkinnanvaraisesti annettavalla asiakirjalla. Pykälä voidaan lisätä omakseen tai kuvata osana 24 §:ää.

Esimerkiksi:

”Viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa yleiselle tai yksityiselle edulle tai viranomaisen toimintaedellytyksille.”

Tästä yleismääritelmästä johdettaisiin salassapitoperusteet asiakirjoille. Eli vain sellaiset viranomaisen asiakirjat voidaan määritellä julkisuuslain 24 §:n tai muun lain mukaan salassa pidettäväksi, jotka täyttävät yleismääritelmän vahinkoedellytyksen.

1.2 Salassapitoperusteiden ryhmitteleminen

1.2.1 Haasteet

Nykyisissä salassapitoperusteissa ei ole eritelty selkeästi esimerkiksi turvallisuusluokiteltavia tietoja ja salassa pidettäviä henkilötietoja.

Turvallisuusluokiteltavia tietoja ovat tiedonhallintalain 18 §:n mukaisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdat. Kohdat ovat ripoteltuna muiden salassapitoperusteiden joukossa. Tiedon käsittelijä ei välttämättä osaa julkisuuslain perusteella määrittää tietoja turvallisuusluokiteltaviksi, sillä julkisuuslaki ei viittaa suoraan tiedonhallintalain 18 §:ään eikä turvallisuusluokiteltavia tietoja ole eritelty selkeästi omiksi kohdiksi, momenttiin tai pykälään.

Julkisuuslain vuoden 1999 uudistamisen jälkeen tietosuojalainsäädäntö on laajentunut ja yksityiskohtaistunut merkittävästi. Salassa pidettävien tietojen joukossa voi olla henkilötietoja ja joidenkin salassapitoperusteiden osalta kyse on nimenomaan salassa pidettävien henkilötietojen suojaamisesta.

Julkisuuslaki ei ohjaa huomioimaan erikseen tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Ei sellaisten tietojen osalta, jotka eivät ole salassa pidettäviä, eikä sellaisten, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n tai muun lain perusteella salassa pidettäviä.

Asiakirjan käsittelyssä ja salassa pidettävyyden arvioinnissa olisi huomioitava, onko 24 §:n kohdassa kyse salassa pidettävistä henkilötiedoista ja sisältyykö tietoihin tietosuoja-asetuksen (2016/679) 9 artiklan ja tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n mukaisesti erityisiä henkilötietoryhmiä tai tietosuoja-asetuksen 10 artiklan, tietosuojalain 7 § ja rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) mukaisia rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä tietoja. Näillä tulisi olla merkitystä tiedon salassa pitoa arvioitaessa.

Asiaa ei selvennä riittävästi myöskään lain 17 §:n selostus vahinkoedellytyksistä, sillä 24 §:n kohtia ei ole selkeästi eroteltu vahinkoedellytyslausekkeiden perusteella, joten käytännössä laatijan on vaikea tulkita mitä muuta kuin asiakirjan luonne hänen pitäisi arvioida luokitusta ja merkintöjä tehdessään.

Selvyyden vuoksi erityyppiset salassapitoperusteet tulisi eritellä erillisiksi pykäliksi ja otsikoida. Näin voitaisiin tehdä näkyväksi myös niihin liittyvät säädökset, jotka koskevat kyseisten tietojen käsittelyä (kuten tiedonhallintalaki ja turvallisuusluokitteluasetus sekä tietosuojalainsäädäntö).

1.2.2 Kehittämisehdotus

Ehdotamme, että julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteet eritellään eri pykälien tai momenttien alle omina kohtinaan esimerkiksi seuraavasti:

- vahinkoedellytyslausekkeettomat (aina salassa pidettävät)
- vahinkoedellytyslausekkeelliset (salassapito tapauskohtaisesti vahinkoedellytys huomioiden)
- turvallisuusluokiteltavat (viittaus tiedonhallintalakiin)
- salassa pidettävät henkilötiedot (viittaukset tietosuojalainsäädäntöön)

Salassa pidettävyyden arviointia selkeyttäisi, jos arvio kaikkien osalta suoritettaisiin vasten erillisessä pykälässä kuvattavaa määritelmää, joka sisältäisi yleisen vahinkoedellytyksen, kuten luvussa 1.1.2 ehdotamme.

1.3 Salassapitoperusteiden kohtien tarkennukset

Ehdotamme julkisuuslain 24.1 §:n kohtien 7 ja 8 kohtien salassapitoperusteiden erottamista.

Kohdan 8 onnettomuudet ja poikkeusoloihin varautuminen, sisältäen väestönsuojelun, tulisi erottaa toisistaan omiksi kohdiksi siten, että onnettomuudet ja niiden tutkinta kuvattaisiin kohdassa 8 ja varautuminen erikseen toisessa kohdassa. Varautuminen ja siihen liittyvien tietojen käsittely on noussut merkittävään rooliin viime vuosina. Näiden asiakirjojen salassapitoon ja turvallisuusluokitteluun pitäisi kiinnittää erityistä huomiota.

Käytännössä voi olla vaikea erottaa varautuminen ja turvajärjestelyt toisistaan. Tyypillisesti varautumisen asiakirjoissa perusteeksi on merkitty molemmat eli kohdat 7 ja 8. Siksi voitaisiin harkita esimerkiksi valmiuslain ja tiedonhallintalain varautumisvelvoitteisiin liittyvien asiakirjojen sisällyttämistä kohtaan 7. Samoin kohta voisi sisältää kriittisen infrastruktuurin tiedot huomioiden CER-direktiivi hallituksen esityksen HE 205/2024 mukaisesti.

Poikkeusoloihin varautumisen sijaan uudessa kohdassa tulisi huomioida selkeämmin normaaliolojen häiriötilanteisiin liittyvät viranomaisten varautumisen ja valmiuden asiakirjat. Kohdassa voitaisiin huomioida Yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja valmiuslain uudistamisen sanamuodot.

Ehdotammekin, että kohtaa 7 muutetaan kattamaan valmius, varautuminen, toiminnan jatkuvuus, kriittinen infrastruktuuri ja turvallisuus. Suppeamman käsitteen ”turvajärjestelyt” sijaan tulisi käyttää laajempaa käsitettä, kuten esimerkiksi ”varautuminen ja turvallisuus”.

Ehdotamme myös, että riippumatta mahdollisista 24 §:n kohtien muutoksista hallituksen esityksessä annetaan kaikkien salassapitoperusteiden osalta ajantasaistettuja esimerkkejä kohdissa tarkoitetuista asiakirjoista/tiedoista salassapidon yhtenäistämiseksi eri viranomaisessa.

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

-

Kivinen Jussi
Oikeusrekisterikeskus

Nupponen Oskari
Oikeusrekisterikeskus - Turvallisuuspalvelut