

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.

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön lausuntopyyntöön julkisuuslain salassapitoperusteiden mahdollisista muutostarpeista.

Maanmittauslaitos lausuu asiassa seuraavaa.

Maanmittauslaitos katsoo, että erityisesti muuttunut turvallisuustilanne olisi otettava huomioon nykyisten salassapitoperusteiden riittävyyden tarkastamisessa julkisuuslain ajantasaistamiseen kohdistuvan säädöshankkeen tulevassa valmistelussa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, 621/1999 (jäljempänä "julkisuuslaki"), 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa määrätään sellaiset asiakirjat salassa pidettäviksi, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka

puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua.

Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslakiin ei sisälly salassapitoperustetta tarkempia paikkatietoja sisältävien asiakirjojen salassapidolle kansallisen turvallisuuden näkökohdat huomioon ottaen. Maanmittauslaitoksessa nähdään, että tarkempia paikkatietoja sisältäviä

asiakirjoja ei voida katsoa salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohta tai muun samaan momenttiin sisältyvä kohta huomioon ottaen. Käytännössä viranomaisen

toiminnassa voidaan esimerkiksi tuottaa lentokoneella suoritettavan ilmakuvauksen ja laserkeilauksen avulla tarkempia paikkatietoja sisältäviä asiakirjoja eli ilmakuvia tai ns. pistepilviaineistoja, jotka niiden sisältämien tietojen tarkkuus huomioon ottaen olisi syytä määrätä salassa pidettäväksi kansallisen turvallisuuden näkökohdista. Sanottuja tarkempia paikkatietoja sisältäviä asiakirjoja voitaisiin ulkopuolisen taholta käyttää kansallista turvallista vaarantavaan tekoon tai

toimintaan.

Maanmittauslaitos katsoo, että uuden julkisuuslain vastaavan pykälän 10 kohtaan tai erilliseen samaan pykälään lisättävään uuteen kohtaan olisi syytä lisätä salassapitoperuste tarkempia paikkatietoja sisältävien asiakirjojen salassapidolle kansallinen turvallisuus huomioon ottaen. Maanmittauslaitos katsoo, että kysymyksessä olevassa uudessa säännöksessä olisi syytä varata viranomaiselle riittävä harkintavalta sanottuja tarkempia paikkatietoja sisältävien asiakirjojen salassapidosta,

esimerkiksi siten, että uusi säännös olisi ns. julkisuusolettamaa tukeva salassapitosäännös. Siten asiakirjan julkisuus tai salassapito määräytyisi riskiperusteisesti asiakirjaan sisältyvien paikkatietojen antamisesta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten lähtökohdasta.

Maanmittauslaitos katsoo, että samalla olisi kuitenkin, tarvittaessa erityissäännöksellä, varmistettava, että sanottujen tarkempia paikkatietoja sisältävien salassa pidettävien asiakirjojen

luovuttaminen on mahdollista toisille viranomaisille, jotka tarvitsevat näitä asiakirjoja lakisääteisten viranomaistehtävien hoitamista varten.

Koska esimerkiksi ilmakuvauksissa ja laserkeilauksissa käytettävä tekniikka kehittyy nopealla vauhdilla, edellä tarkoitettujen tarkempia paikkatietoja sisältävien asiakirjojen salassapito olisi kyettävä arvioimaan ajan myötä joustavasti ja riskiperusteisesti siten, että vain sellaiset asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jotka sisältävät asiakirjojen luovutuksen arvioimishetkellä niin tarkkoja tietoja, että näitä asiakirjoja ei voida luovuttaa vaarantamatta kansallista turvallisuutta. Samalla olisi kuitenkin myös varmistettava, että tavanomaisia yleisesti käytössä olevia paikkatietoja sisältävien asiakirjojen julkisuutta ei rajoiteta tarpeettomasti, koska edellä kuvatun kaltaiset paikkatiedot ovat tärkeitä yrityksille ja muille toimijoille yhteiskunnassa niiden kehittäessä paikkatietoja hyödyntäviä palveluja ja niiden käyttäessä paikkatietoja infra- ja muissa hankkeissa.

Edellä olevan lisäksi Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslain 24 §:n 1 momenttiin ei sisälly tällä hetkellä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679

(jäljempänä "EU:n yleinen tietosuojasäätös") 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja eli ns. arkaluonteisia henkilötietoja koskevaa yleistä tai kattavaa salassapitoperustetta. Arkaluonteisia henkilötietoja ovat sanottu säännös huomioon ottaen tiedot,

joista käyvät ilmi henkilön rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys sekä terveyttä tai seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevat tiedot ja geneettiset tai biometriset tiedot henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten.

Luonnollisesta henkilöstä olevat arkaluonteiset henkilötiedot ovat pääosin salassapidon kohteena niiden yksityiselämää suojaavien erityisten salassapitoperusteiden vuoksi, jotka liittyvät terveystietoihin, seksuaaliseen käyttäytymiseen ja suuntautumiseen (25 kohta), poliittiseen vakaumukseen, mielipiteisiin, osallistumiseen yhdistystoimintaan ja henkilökohtaisiin oloihin (32 kohta). Lisäksi rikosasiaan kytkeytyvän henkilön yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset

seikat on nimenomaisesti säädetty salassa pidettäväksi (26 kohta). Toisaalta esimerkiksi geneettisiä tai biometrisiä tietoja viranomaisen asiakirjassa ei ole erikseen julkisuuslaissa säädetty salassa pidettäväksi, joskin ne usein rinnastuvat salassa pidettäviin terveystietoihin (ks. arkaluonteisten henkilötietojen salassapidon problematiikasta esimerkiksi Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*, Alma Talent, Helsinki, 2020, s. 453–454).

EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa voidaan katsoa edellytetyn (ks. 32 artikla) kaikkien arkaluonteisten henkilötietojen salassapitoa, koska sanottujen henkilötietojen käsittelyyn liittyy todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan suuria riskejä. Lisäksi arkaluonteisten henkilötietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä Suomen perustuslain,

731/1999, 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi. Tästä huolimatta julkisuuslakiin ei sisälly edellä esiin tuodusti arkaluonteisiin henkilötietoihin kohdistuvaa yleistä tai kattavaa salassapitoperustetta. Maanmittauslaitos esittää edellä esiin tuodut näkökohdat huomioon ottaen harkittavaksi julkisuuslain ajantasaistamista koskevan säädöshankkeen vastaisuudessa tapahtuvassa valmistelussa, että olisiko julkisuuslain salassapitoperusteisiin lisättävä selvyyden vuoksi ja julkisuuslain sekä EU:n yleisen tietosuojasetuksen välisen systematiikan harmonisoimiseksi erillinen salassapitoperuste erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen salassapidolle.

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

Oikeusministeriön julkaisussa 2023:32 (työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta) on ehdotettu, että uuden julkisuuslain 5 §:ssä säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta muihin kuin viranomaisiin. Ehdotetun säännöksen lähtökohtana olisi se, että uuden julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitetun viranomaistoiminnan lisäksi julkisuuslaki ulotettaisiin

myös yksityisoikeudellisiin toimijoihin siltä osin kuin ne huolehtivat Suomen perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkisista hallintotehtävistä, tai jos ne ovat julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa ja harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Uusilla säännöksillä olisi tarkoitus laajentaa julkisuusperiaatteen toteutumista suhteessa voimassa olevaan julkisuuslakiin, jota on

sovellettu julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin tahoihin vain niiltä osin, kuin tehtävissä on ollut kysymys expressis verbis julkisen vallan käytöstä.

Maanmittauslaitos soveltaa viranomaisena omassa toiminnassaan voimassa olevan julkisuuslain säännöksiä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ei näillä näkymin olisi sen toteutuessa merkittävää vaikutusta Maanmittauslaitoksen toiminnan julkisuuteen tai julkisuuslain soveltamiseen Maanmittauslaitoksen toiminnassa.

Maanmittauslaitoksella ei ole edellä esitetty asemansa ja tehtävänsä huomioon ottaen erityistä lausuttavaa niistä muutoksista salassapitoperusteisiin, jotka mahdollisesti ovat tarpeellisia julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen takia julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Oletteko tunnistaneet 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?

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa määrätään sellaiset asiakirjat salassa pidettäväksi, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Julkisuuslain 29 §:n 2 momentissa määrätään, että viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- ja muista yhteystiedoista, jotka ovat 24 §:n 1

momentin 31 kohdassa tarkoitettusti salassa pidettäviä.

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain, 661/2009 (jäljempänä "VTJ-laki"), 36 §:ssä säädetään puolestaan väestötietojärjestelmään tallettavasta turvakiellosta. VTJ-lain 36 §:n 1 momentissa määrätään, että jos henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi, väestötietojärjestelmään voidaan hakemuksesta tallentaa turvakielto. VTJ-lain 36 §:n 3 momentissa säädetään, että kun turvakielto on tallennettu järjestelmään, kiellon kohteena olevan henkilön kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto saadaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu laissa

tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn kiellon kohteena olevan henkilön oikeuteen tai velvollisuuteen kohdistuvan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen. Turvakielto kattaa myös kiellon kohteena olevan henkilön omistuksessa tai hallinnassa olevan kiinteistön, rakennuksen ja huoneiston yksilöinti- ja sijaintitiedot, jos niitä ei voida käsitellä erillään turvakieillon kohteena olevista tiedoista, kun kiellon kohteena olevan tietoja luovutetaan väestötietojärjestelmästä. VTJ-lain

37 §:n 1 momentissa säädetään, että viranomainen, jolle väestötietojärjestelmästä on luovutettu turvakiellon kohteena olevia

tietoja, ei saa luovuttaa tietoja edelleen eikä antaa niitä sivullisen nähtäväksi tai käsiteltäväksi, jollei laissa säädetä toisin. Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että tietoja saavat käsitellä vain sellaiset henkilöt, joiden tehtäviin sanottujen tietojen käsittely välittömästi kuuluu.

Maanmittauslaitoksessa on vakiintuneesti tulkittu, että turvakielto kohdistuu väestötietojärjestelmästä luovutettaviin yhteystietoihin, kun taas julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa tarkoitettu ns. yhteystietojen salassapito kohdistuu minkä tahansa viranomaisen hallussa oleviin muualta kuin väestötietojärjestelmästä peräisiin oleviin

esimerkiksi viranomaisen pitämään rekisteriin tai viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin sisältyviin yhteystietoihin. Esimerkiksi viranomaisen sähköiseen arkistoon saattaa kuulua asiakirjoja, joihin sisältyy henkilön yhteystietoja. Lisäksi viranomaisen pitämään rekisteriin tai tietojärjestelmään saattaa sisältyä asiakirjasta, henkilöltä itseltään tai kolmannelta henkilöltä peräisin olevia yhteystietoja. Koska nämä yhteystiedot eivät ole peräisin väestötietojärjestelmästä, turvakielto ei kohdistune näihin yhteystietoihin.

Maanmittauslaitos katsoo, että VTJ-lain 36 §:n ja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan säännösten soveltamisalat ovat osin päällekkäisiä ja säännösten välinen suhde on de facto epäselvä. Kummankaan säännöksen sanamuodossa tai valmisteluaineistossa ei ole selkiytetty sanottujen säännösten soveltamisaloja ja keskinäistä suhdetta (ks.

problematiikasta ja tulkintaongelmista esimerkiksi työryhmän raportti tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjauksista,

valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017, s.190–196). Maanmittauslaitos katsoo, että julkisuuslain ja VTJ-lain säännökset luonnollisen henkilön yhteystietojen salassapidosta tai turvakiellosta olisi arvioitava kokonaan uudelleen, ja otettava huomioon kummassakin säännöksessä toisen säännöksen soveltamisala ja sisältö (esim. poikkeavat salassapitoajat,

salassapidon kohteet ja salassapidon edellytykset). Kysymyksessä ovat digitalisoitumisen ja luonnollisten henkilöiden yksityiselämän suojaamisen kannalta hyvin keskeiset säännökset, mikä osaltaan vahvasti puoltaa sanottujen säännösten arvioimista uudelleen kokonaisuutena julkisuuslain ajantasaistamisesta vireillä olevan säädöshankkeen vastaisuudessa tapahtuvassa valmistelussa.

Mikkonen Soile

Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Pasi Patrikainen ja maanmittausneuvos

Markku Markkula