

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.

Lausuntopyyntöön tarkoituksena on kerätä näkemyksiä julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja lainsäädännön kehittämistarpeista.

Salassapitosäännösten soveltamista koskevien ratkaisujen tekeminen kuuluu kullekin organisaatiolle itselleen, viime kädessä asian ratkaisee hallintotuomioistuim. Tietosuojavaltuutetulla ei ole toimivaltaa valvoa tai ohjata julkisuuslain soveltamista, siksi tietosuojavaltuutetun toimistolla ei ole dokumentoituna omaan toimintaansa liittyviä julkisuuslaissa säädettyjen salassapitoperusteiden kehittämistarpeita.

Asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen

Yleisen tietosuojasetuksen (2016/679/EU) 86 artiklan mukaan virallisten asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja on sovittava yhteen viranomaiseen sovellettavan unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Julkisuuden ja yksityiselämän suojan yhteensovittamista on toteutettu säätämällä yksityisyyttä koskevia tietoja salassa pidettäviksi. Salassapito on kuitenkin poikkeus asiakirjajulkisuuteen, mikä osaltaan toteuttaa julkisuuden ja yksityisyyden suojan välistä tasapainoa. Vaikka viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen ja niissä ilmenevien henkilötietojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan julkisuuslakia, viranomaisen ja myös viranomaisilta henkilötietoja saavien tahojen on toiminnassaan otettava huomioon tietosuojasetuksen mukaiset tietosuojaperiaatteet, jotka ohjaavat henkilötietojen käsittelyä.

Arvioitaessa henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamista on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon se, että voimakkaasti digitalisoituvasta ympäristöstä ja tiedonkäsittelytapojen muutoksesta on seurannut haasteita julkisuuslain soveltamiseen myös salassapitosäännösten näkökulmasta. Digitaalisessa ympäristössä henkilötietojen yhdistely on vaivatonta ja helposti toteutettavissa pienin resurssein. Tällaisissa tilanteissa myös henkilötietojen käyttötarkoitus muuttuu helposti. Henkilötietojen yhdisteleminen eri lähteistä on henkilötietojen käsittelyä, joka edellyttää yleisen tietosuojasetuksen mukaista käsittelyn oikeusperustetta.

Eri viranomaisten hallussa on merkittävä määrä sellaisia henkilötietoja, joita ei ole säädetty salassa pidettäviksi. Uudet tietotekniset ratkaisut ja myös tekoälyn käytön lisääntyminen helpottavat yhä suurempien ja eri lähteistä peräisin olevien tietoineistojen yhdistelyä ja hyödyntämistä. Henkilötietojen kasautumisvaikutus voi siten mahdollistaa hyvinkin tarkan yleiskuvan saamisen rekisteröityjen yksityiselämästä, joka saattaa olla yksityisyyden suojalle jopa merkittävämpi riski, kuin yksittäinen salassa pidettävä tieto.

Julkisuuslain säätämisen jälkeen tapahtunut merkittävä tietoteknisten ratkaisujen kehitys on johtanut siihen, että myös yksityiset henkilöt voivat käytännössä saattaa rajattoman vastaanottajajoukon saataville julkisuuslain nojalla saamiaan henkilötietoja. Yksityisellä henkilöllä ei ole samanlaista vastuuta julkaisemiensa tietojen osalta kuin esimerkiksi journalistilla. Digitalisaatiosta myös seuraa, että asiakirjapyyntöjen tekeminen ja tietojen etsiminen julkisista rekistereistä on käytännössä mahdollista myös Suomen ulkopuolella.

Julkisuuslain 24 §:n laajuus ja rakenne

Julkisuuslaissa olevien salassapitosäännöksiä on koettu olevan liian yleisiä ja tulkinnanvaraisia. Julkisuuslain tavoitteena on kuitenkin ollut laatia sellaiset yleiset salassapitosäännökset, jotka vähentäisivät tarvetta erityissäännöksiin muissa laeissa. Julkisuuslain tarkoituksena on ollut säätää julkisuuslain salassapitoperusteet soveltamisalaltaan yleisiksi selkeyttämään salassapidon määrittelyä ja salassapitolainsäädännön yhteneväisyyttä viranomaisesta riippumatta. (HE 30/1998.)

Edellä mainitusta syystä julkisuuslain salassapitosäännökset ovat valtaosin yleispäteviä, joita voidaan soveltaa riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa tiedot ovat. Sääntelyratkaisu on edelleen tarkoituksenmukainen. Valmistelun yhteydessä on kuitenkin varmistettava, etteivät julkisuuslaissa ja erityislaeissa olevat salassapitosäännökset ole ristiriitaisia tai päällekkäisiä.

Julkisuuslaissa on ehdottomia salassapitovelvollisuuden sisältäviä säännöksiä ja vahinkoedellytyslausekkeisiin perustuvia harkinnanvaraisia säännöksiä. Vahinkoedellytyslausekkeissa käytetään kahta eri muotoilua. Toisen mukaan olettamana on julkisuus ("jos tiedon antaminen aiheuttaisi---"), toisessa olettamana on salassapito ("jollei ole ilmeistä, että tiedon antamisesta ei aiheudu---"). Viranomaisella on toimivalta ja velvollisuus selvittää

vahinkoedellytysten perusteet riittävästi. Tältä osin julkisuuslain salassapitoperusteiden rakenne on edelleen tarkoituksenmukainen.

Yksityiselämän piiriin kuuluvat henkilötiedot salassapidettävät henkilötiedot julkisuuslaissa

Yksityisyyttä ja henkilökohtaisia oloja koskevien tietojen suojaamista määrittelevät salassapitoperusteet koskevat erilaisia yksityiselämään ja henkilökohtaiseen toimintaan liittyviä seikkoja. Yksityisen intressin suojaamisen piiriin kuuluvista yksityiselämän ja yksityisyyden suojan salassapitoperusteista säädetään pääsääntöisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdissa 23-32. Yksityisyyden suojan piiriin kuuluvat salassapitoperusteet ovat ehdottomia salassapitosäännöksiä, jotka kuitenkin edellyttävät asiakirjakohtaista tiedon luonteen arviointia ja tulkintaa.

Keskeinen yksityisyyden suojaa koskeva säännös on julkisuuslain 24 §: 1 momentin 32 kohta, jonka mukaan salassa pidettäviä 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.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei säädetä henkilötietojen salassapidosta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä. Artiklan 9 kohdassa 2 säädetään siitä, milloin edellä mainittua 1 kohtaa ei sovelleta. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 51 todetaan mm; että henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa henkilötietojen käsittelyä on käsitelty myös tietosuoja-asetuksen johdantokappaleissa 52-56. Luonnollisten henkiöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä on lisäksi arvioitu tietosuoja-asetuksen johdanto-kappaleessa 75.

Salassapitosäännösten ajantasaistamisen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista arvioida julkisuuslain 24 §:n 1 momentin ja tietosuoja-asetuksen 9 artiklan välistä suhdetta siltä osin, tulisiko joitain tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa mainituista tiedoista nimenomaisesti säätää salassapidettäviksi. Julkisuuslaissa ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa olisi myös tarkoituksenmukaista käyttää yhdenmukaista terminologiaa (esimerkiksi julkisuuslain ”poliittinen vakaumus” ja tietosuoja-asetuksen ”poliittiset mielipiteet”).

Lausuntopyyynnössä ei ole nimenomaisesti pyydetty arvioimaan sitä, toteutuuko julkisuuden ja yksityisyyden suojan tasapaino nykyisin riittävässä määrin salassapitosäännösten kautta. Yhteensovittamiseen tuo uusia haasteita esimerkiksi se, että uudentyyppiset tiedot ovat tulleet henkilötietojen suojan näkökulmasta entistä tärkeämmäksi. Esimerkiksi sijaintitiedot voivat olla yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja ja niiden käsittelyyn liittyvä valtiosääntöinen arviointi on ollut esillä eri lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa.

Yksityiselämä tai yksityisyys ovat sinänsä väljiä käsitteitä. Voimassa oleviin yksityisyyden suojaa koskeviin salassapitosäännöksiin ei sisälly vahinkoedellytyslausekkeita. Näiden salassapitoperusteiden nojalla viranomaisen asiakirjat ovat salassa pidettäviä, eikä viranomaisella ole harkintavaltaa salassapidon määrittämisessä. Ehdottomasti salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen kohdalla vähäistäkin harkinnanvaraisuutta on pidetty suojattavaa etua vaarantavana (HE 30/1998 vp, s. 88). Ei kuitenkaan liene kokonaan poissuljettu, ettei yksityisyyden suojaa koskevaan säännökseen voitaisi joltain osin lisätä vahinkoedellytyslauseketta (esim. ”jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei loukkaa yksityisyyden suojaa), silloin kun tieto koskisi mitä tahansa hyvinkin arkista asiaa, joka ei olisi millään tavalla arkaluonteinen perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta.

Yhteystietojen salassapito

Julkisuuslain (621/1999) 24.1 §:n 31 kohdan mukaan henkilön yhteystiedot ovat salassa pidettäviä, ”jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi”. Väestötietojärjestelmästä ja Digi ja väestöviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:ssä säädetään turvakiellosta ja lain 37 §:ssä turvakiellon kohteena olevien henkilötietojen käsittelystä. Turvakieltoa koskevat säännökset ovat julkisuuslain 24 §:n 31 kohdassa säädettyä laajempia ja yksityiskohtaisempia, mutta koskevat käytännössä samaan salassapitointressiä.

Digi ja väestöviraston varmennepalveluista annetussa laissa säädetty turvakielto merkitsee henkilötietojen salassapitoa ja luovutuskieltoa viranomaisen asiakirjoista ja rekistereistä. Kielto kohdistuu henkilön yhteystietoihin, kuten kotiosoitteeseen. Käytännössä turvakiellon kohteena ovat henkilön nimeä lukuun ottamatta kaikki henkilöön liittyvät yhteystiedot.

Koska edellä mainitut säännökset ovat osin päällekkäisiä ja niiden keskinäinen suhde tulkinvarainen, olisi tarkoituksenmukaista arvioida, voitaisiinko asiasta esimerkiksi säätää ainoastaan toisessa edellä mainituista laeista.

Viranomaisten henkilöstön tiedot

Turvallisuusympäristö on viime vuosien aikana merkittävästi muuttunut. Tämä asettaa varsinkin viranomaisille haasteita henkilöstöä koskevien henkilötietojen julkisuuden osalta.

Vaikka toiminta julkisessa tehtävässä ei kuulu yksityiselämän suojaamalle alueelle, salassapitoperusteiden arvioimisen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista selvittää turvallisuustilanteeseen liittyviä riskejä henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta, erityisesti siltä osin, tulisiko organisaatioiden henkilöstöä koskevien tietojen olla salassa pidettäviä esimerkiksi silloin kun tietty vahinkoedellytys täyttyisi. Kysymykseen voisivat tulla esimerkiksi henkilön henkilötunnus, yhteystiedot, tehtävä tai toimipaikka.

Turvallisuusjärjestelyt

Julkisuuslain 24 §; 1 momentin 7 kohdan mukaan henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista;

Henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta tärkeitä ovat henkilötietojen käsittelyyn liittyviä tieto- ja viestintäjärjestelmiä koskevat tiedot, kuten esimerkiksi yksityiskohtaiset tekniset kuvaukset järjestelmistä, infrastruktuuriin liittyvät tiedot, turvallisuusjärjestelyt ja valmiussuunnitelmat. Tästä syystä salassapitoperusteiden arvioinnin yhteydessä voitaisiin arvioida tulisiko edellä mainittua salassapitoperustetta laajentaa koskemaan turvajärjestelyjä laajempia tietoja.

Kanteluasiakirjat ja ilmoituksen viranomaisille

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Tietosuoja-valtuutetun toimistoon tulee vuosittain noin 6000 ilmoitusta tietoturvaloukkauksesta, joiden osalta tietojen julkisuus on haasteellista. Ilmoitus tietoturvaloukkauksesta on tehtävä 72 tunnin kuluessa loukkauksesta. Ensi vaiheessa tietosuoja-valtuutetun on arvioitava, onko tietoturvaloukkauksesta mahdollisesti annettava määräys, siitä että rekisteröidylle ilmoitetaan loukkauksista. Tällaisissa tilanteissa, asiakirjan julkisuutta olisi tarkoituksenmukaista pidättää siihen saakka, kunnes ilmoitus on käsitelty, etteivät kolmannet tahot saa ja tietoa ennen kuin rekisterinpitäjä on tehnyt asiassa ilmoituksen loukkauksen kohteeksi joutuneille henkilöille tai jos tietoturvaloukkaus esimerkiksi paljastaa tietojärjestelmää koskevan haavoittuvuuden tai vastaavan. Edellä mainittua lainkohtaa voisi harkita täydennettäväksi koskemaan kanteluasiakirjan lisäksi esimerkiksi viranomaiselle tehtyä epäkohtaa, lainvastaista toimintaa tai vastaavaa koskevaa ilmoitusta, jos tiedon antaminen vaarantaisi ilmoituksen tarkoituksen toteutumisen.

Lasten henkilötietojen käsittely

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 30 kohdassa säädetään oppilashuoltoon liittyvistä salassapitoperusteista. Tietosuojavaltuutetun toimiston sidosryhmäyhteistyössä saamien tietojen mukaan haasteeksi on koettu esimerkiksi tilanteet, joissa on pyydetty luovuttamaan alaikäisten oppilaiden tietoja eri tarkoituksiin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 38 mukaan lasten henkilötietoja on pyrittävä suojaamaan, koska he eivät välttämättä ole kovin hyvin perillä henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä riskeistä, seurauksista, asianomaisista suojatoimista tai omista oikeuksistaan. Tällaista erityistä suojaa olisi sovellettava etenkin lasten henkilötietojen käyttämisestä markkinointitarkoituksiin tai henkilö- tai käyttäjäprofiilien luomiseen ja lapsia koskevien henkilötietojen keräämistä, kun käytetään suoraan lapsille tarjottuja palveluja.

Salassapitosäännösten osalta tulisi arvioida, olisiko mm. oppilashuollon käyttötarkoituksessa käsiteltävät henkilötiedot nykyistä laajemmin salassapidettäviä, esimerkiksi alle 16-vuotiaiden lasten osalta (ks. tietosuoja-asetuksen 8 artikla).

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

Tältä osin tietosuojavaltuutetun toimistolla ei ole arviota soveltamisalan laajentamisen edellyttävistä muutoksista. Parhaiten asiaa pystyvät arvioimaan organisaatiot, joita soveltamisalan laajennus koskisi

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?

Tältä osin tietosuojavaltuutetun toimistolla ei ole arvioita soveltamisalan laajentamisen edellyttävistä muutoksista. Parhaiten asiaa pystyvät arvioimaan organisaatiot, joita soveltamisalan laajennus koskisi.

Huhtiniemi Heikki

