

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.

Salassapitoon liittyviä perusteita olisi hyvä päivittää siten, että viranomaisessa voitaisiin arvioida täsmällisemmin salassapidon perusteet. Tämä haaste liittyy erityisesti sellaisiin 24 §:ssä säädettyihin kohtiin, jossa tietojen salassapitoa voi arvioida hyvinkin laveasti, vaikka julkisuusperiaatteen rajoituksia tulisi tulkita suppeasti. Viranomaisella voi olla vaikeuksia punnita perustuslaissa säädettyjen oikeuksien (oikeus yksityisyyteen ja oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta) toteutumista.

Julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 3 kohdassa säädetään mm. poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle tehtyjen rikosilmoitusten salassapidosta siihen asti, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa. Lainkohdassa on ollut tulkinnanvaraista se, koskeeko tämän kohdan salassapitoperusteen soveltaminen ainoastaan esitutkintaviranomaisia ja tuomioistuimia, vai voiko kohtaa soveltaa muissakin viranomaisissa (vrt. KHO:2021:38). Viranomaisella voi olla käsiteltävänä hallintoasia, jonka yhteydessä voi olla saatettu vireille rikosilmoitus, joka on toimitettu myös viranomaiselle ja liittyy hallintoasian käsittelyyn.

Julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 7 kohdassa säädetään henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevista ja niiden toteuttamiseen vaikuttavista asiakirjoista.

Käsite "turvajärjestelyt" on joiltain osin haastava, kun kyse on tietoturvaan liittyvien seikkojen salassapidosta. Tietoturvaa voi heikentää esimerkiksi se, että järjestelmän ominaisuudet eivät ole julkisia, vaikka kyse ei varsinaisesti olisi turvajärjestelystä. Esimerkiksi lokitietoja on oikeuskäytännössä (KHO:2020:141, KHO:2014:69, KHO:2020:72) pidetty salassa pidettävänä. Tiedonhallintalain mukaan lokitietojen tarkoituksena on seurata tietojärjestelmissä olevien tietojen

käyttöä ja luovutusta sekä selvittää teknisiä virheitä. Koska kyse on luonteeltaan erilaisista asioista kuin henkilöihin, rakennuksiin, laitoksiin tai rakennelmiin liittyvistä turvajärjestelyistä, voisi olla perusteltua harkita tietoturvan erottamista omaksi kohdakseen tai vaihtoehtoisesti sen ilmaisemista muulla tavalla. Mikäli tietoturva erotettaisiin omaksi kohdakseen, voisi sen sijaan harkita termin "kyberturvallisuus" käyttämistä, sillä kyberturvallisuus kattaa muun muassa myös palvelujen jatkuvuuden tietoturvan rajoittuessa vain tiedon eheyteen, saatavuuteen ja luottamuksellisuuteen.

Tämän kohdan tulkinnanvaraisuus ja kattavuus on ollut esillä myös, kun on arvioitu erilaisten maanalaisten (ja vedenalaisten) verkkojen sijaintitietojen julkisuutta tai salassa pidettävyyttä. Asia on esillä valtiovarainministeriön hankkeessa, jossa arvioidaan uudelleen kriittisen infrastruktuurin tietojen avointa jakamista (VM022:00/2025).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohdassa säädetään salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa. Tässä kohdassa ei ole huomioitu, että myös muut viranomaiset voivat tehdä muun lainsäädännön nojalla turvallisuustutkintalakeja vastaavaa tutkintaa ja myös nämä tutkinnat on voitava salata samoin perustein. Esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirasto voi suorittaa ilmailulain (864/2014) 119 §:n mukaisesti ilmailuonnettomuuksien tutkintaa.

Lisäksi nykyisen 8 kohdan mukaiset salassapitoedellytykset voisi olla perusteltua jakaa kahteen osaan siten, että salassa pidettäviä voisivat olla toisaalta yleisesti varautumista koskevat tiedot, toisaalta turvallisuustutkintaa koskevat tiedot. Tämä muutos helpottaisi erityisesti poikkeusoloihin varautumista koskevien tietojen salassa pidon arviointia.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa säädetään asiakirjoista, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Salassapitosäännöksessä olisi hyvä tuoda selkeästi esille, että huomioon on otettava / voidaan ottaa myös tulevien valvontatehtävien turvaaminen. Vaikka asiakirjan luovuttaminen ei vaarantaisi käynnissä olevan yksittäisen valvontatehtävän hoitamista, voi tiedon antaminen heikentää luottamusta valvonnan kohteena olevien toimijaryhmien ja viranomaisen välillä. Tällä voi olla vaikutusta siihen, kuinka avoimesti valvottavat tuovat valvontatilanteissa esille tilannettaan ja saadaanko tarvittavat selvitykset tulevissa valvontatilanteissa. Näin ollen asiakirjan luovuttaminen voisi vaarantaa valvonnan tehokkaan toteuttamisen jatkossa.

Lisäksi voisi olla syytä harkita nykyisen 15 kohdan jakamista osiin siten, että vaalirahoituksen ja viranomaisen tarkastustoiminnan ja valvontatoimen salassapitoperusteet olisivat itsenäisissä kohdissa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa säädetään, että salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

Tämän kohdan mukaisten salassapitoperusteiden tulkinnessa on ilmennyt aika ajoin epäselvyyttä siitä, mikä on kyseisen kohdan mukaisten liikesalaisuuksien ja muiden elinkeinosalaisuuksien välinen ero. Se, katsotaanko tiedon olevan tässä kohdassa tarkoitettu liikesalaisuus vai muu elinkeinosalaisuus on julkisuuslainsäädännön kannalta merkittävä asia, sillä ensimmäiset ovat ehdottomasti salassa pidettäviä, kun jälkimmäiset taas sisältävät julkisuusolettamaisen vahinkoedellytyslausekkeen. Näiden kahden salassapitoperusteen erottaminen omiksi kohdiksi selkeyttäisi liikesalaisuuksiin ja muihin elinkeinosalaisuuksiin perustuvia salassapitoperusteita.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdassa säädetään, että salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoa henkilön vuosituloista, kokonaisvarallisuudesta tai tiedot, jotka kuvaavat taloudellista asemaa. Taloudellista asemaa kuvaavat tiedot ovat tässä yhteydessä tulkinnanvaraisia ja julkisuuslain soveltamisen kannalta on haasteellista arvioida sitä, mitkä tiedot kuvaavat taloudellista asemaa siten, että ne tulisi ko. lainkohdan mukaisesti salata. Lainkohtaa olisi hyvä arvioida ja päivittää siten, että julkisuuslakia soveltavalla viranomaisella olisi kykyä arvioida oikeasuhtaisesti ja tasapuolisesti salassapidon perusteita.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa säädetään asiakirjoista, 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. Tätä kohtaa olisi tarpeen selvittää sen osalta, mihin salassapito voi perustua ja toisaalta minkälaisia toimia viranomaiselta odotetaan.

Salassapitotarpeen arviointi oman tai perheensä terveyden tai turvallisuuden uhan vuoksi on säädetty Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi. Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:n mukaan turvakieltoa haetaan Digi- ja väestötietovirastolta kirjallisesti tai muulla todistettavalla tavalla. On jokseenkin epäselvää, seuraako tästä julkisuuslain kohdasta, että kaikkien viranomaisten tulisi suorittaa samanlaista arviointia ja salassapidon "myöntämistä", jota Digi- ja väestötietovirasto tekee hoitaessaan sille erikseen laissa säädettyä tehtävää. Voiko salassapito perustua henkilön omaan virastokohtaiseen ilmoitukseen vai liittyykö se esimerkiksi operaattorilähtöiseen salaiseen puhelinnumeroon ja Digi- ja väestötietoviraston myöntämään turvakieltoon. Mikäli tarkoituksena on turvallisuusuhkatilanteissa viitata Digi- ja väestöviraston myöntämään turvakieltoon, se olisi hyvä kytkeä turvakieltoa koskevaan lainsäädäntöön.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa säädetään mm. salassa pidettäviksi tietoja, jotka kuvaavat henkilön elintapoja, perhe-elämää tai muita henkilökohtaisia oloja. Henkilökohtaiset yksityiselämään liittyvät asiat on säädetty hyvin laveasti ja se voi johtaa siihen, että mikä tahansa tieto yksityishenkilöstä voidaan katsoa tämän kohdan perusteella salassa pidettäväksi. Kohtaa olisi hyvä täsmentää siten, että se antaisi viranomaiselle parempia mahdollisuuksia arvioida, milloin yksityishenkilöön liittyvät tiedot olisivat tämän kohdan mukaisesti tarkoituksenmukaista salata huomioiden perustuslaissa säädetty oikeus yksityisyyteen. Harkittavaksi millaista merkitystä annetaan sillä, minkä hallintoasian yhteydessä yksityishenkilön tietoja käsitellään asiakirjoissa, kuinka merkittäviä nämä tiedot ovat olleet ko. asian käsittelyssä ja mikä merkitys hallintoasian käsittelyn yhteydessä annetaan henkilön yksityisyyden suojalle.

Erityisten henkilötietojen salassapitoperusteiden osalta pitäisi käydä läpi yleisen tietosuojasetuksen mukaiset erityiset henkilötiedot ja yhtenäistää termistö siltä osin sekä varmistaa, että erityiset henkilötiedot ovat julkisuuslaissa tai muussa lainsäädännössä myös salassa pidettäviä. Ongelmallisena näemme esimerkiksi tiedon salassa pitämisen rekisteröidyn rodusta tai etnisen alkuperästä nykyisen julkisuuslain perusteella.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa yksityisyyden suoja on hyvin laaja erityisten henkilötietoihin verrattuna ja tulisi harkita vaatiiko yksityisyyden suoja näin laajaa rekisteröityjen varsinkin vapaa-aikaan liittyvien tietojen salassapitoa, joilla on kuitenkin saattanut olla merkitystä asian ratkaisemisessa.

Selkeys: Lisäksi pykälää kokonaisuutena pitäisi kehittää selkeämmäksi. Nykyinen 24 § on vaikeasti luettava ja sen eri kohdissa on yhdistetty hyvin erilaisia asiakokonaisuuksia, joita lähinnä yhdistää asioita käsittelevä viranomainen/viranomaiset.

Esimerkkinä tällaisista kohdista voidaan nostaa 4 ja 15 kohdat:

4) Poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustusoikeuden todentamista tai varmentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saamat ja ottamat henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkkitiedot sekä henkilölle tai henkilökortille tai matkustusasiakirjalle annetut erityiset tunnisteet.

15) Asiakirjat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

-

Ehdotetaan uutta salassapitoperustetta, joka koskisi kriittistä infrastruktuuria. Tätä koskevia salassapitoperusteita voidaan johtaa useista eri kohdista, mutta selkeyden kannalta olisi tärkeä tuoda tämä omana kohtanaan esiin, erityisesti kun huomioidaan kriittisen infrastruktuurin merkitys nykyisessä turvallisuustilanteessa.

-

Asianosaisjulkisuuden rajaamisesta

Mietinnössä on ehdotettu lisäksi uutta asianosaisjulkisuutta rajaavaa perustetta, joka koskisi viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä. Vaikka tieto ilmoituksen tekijästä on voinut olla yleisöltä salassa pidettävä, asianosaisella on kuitenkin lähtökohtaisesti ollut asianosaisjulkisuudenperusteella oikeus saada tieto myös salassa pidettävästä asiakirjasta. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tätä tarkennusta kannatettavana ja tarpeellisenä tarkennuksena. Oikeuskäytännössä ilmoituksen tekijän henkilöllisyys on jo katsottu olevan tieto, joka tulee pitää salassa asianosaiselta, jonka toimintaa ilmoitus on koskenut

On hyvä, että mietinnössä on tunnistettu tarpeellisuus säilyttää tietyt viranomaisten sisäisen työskentelyn asiakirjat viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolella ja, että tämän osalta ei enää viitattaisi arkistolainsäädännön mukaan arkistoon liitettäviin asiakirjoihin. Liikenne- ja viestintäviraston toiminnassa kyseistä sääntelyä on arvioitu muun muassa viraston määräysvalmistelun yhteydessä syntyneisiin sisäiseen sähköpostiviestintään ja muistioihin kohdistuneiden asiakirjapyyntöjen käsittelyssä ja kaikki viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittujen asiakirjojen määritelmää tarkentava sääntely ja perustelut helpottavat tällaisiin asiakirjoihin kohdistuvien tietopyyntöjen käsittelyä.

Vahinkoedellytysperusteisesta luovuttamisesta

Julkisuuslain 24.1 §:n mukaisten salassa pidettävien tietojen vahinkoedellytyslausekeperusteista luovuttamista etenkin toisille viranomaisille, joilla on vastaanotettuihin tietoihin nykyisen julkisuuslain 23 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto, voisi olla tarpeen selkeyttää. Yleisellä tasolla on mahdollista sanoa, että julkisuus- ja salassapito-olettamaisten salassa pidettävien tietojen vahinkoedellytysperusteisen luovutuksen mahdollisuus eri viranomaisten kesken julkisuuslain 17.3 §:n mukaisella tavalla tunnetaan eri viranomaisissa vaihtelevasti. Sääntelyn selkeyttäminen tältä osin olisi toivottavaa, sillä nykysääntelyn vaikeatulkintaisuudesta johtuen käytännön viranomaistoiminnassa on ilmennyt tilanteita, joissa viranomaiset eivät ole tiedonvaihdon tarpeesta huolimatta vaihtaneet salassa pidettäviä tietoja keskenään, vaikka julkisuuslaki olisi vahinkoedellytyslausekeperusteisen tiedonvaihdon mahdollistanut, sillä tätä koskevaa sääntelyä ei ole eri viranomaisissa tunnistettu sovellettavaksi.

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

Esimerkiksi ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain (957/2013) 49 §:n mukaan katsastusluvan haltija tai hakija taikka näiden palveluksessa oleva ei saa ilmaista sivulliselle tietoonsa tullutta 9 ja 15 §:ssä tarkoitetun henkilön rikosta koskevaa tietoa, joka on saatu 48 §:n nojalla rikosrekisteristä tai liikenneasioiden rekisteristä. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen mietinnössä esitetyllä tavalla ei Liikenne- ja viestintäviraston käsityksen mukaan välttämättä edellyttäisi ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain mainitun säännöksen muuttamista tai säännöksen poistamista kyseisestä erityislainsäädännöstä, koska julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkista hallintotehtävää hoitavaan ei edelleenkään koskisi esimerkiksi katsastusluvan hakijaa, joka ei siis vielä hakemusvaiheessa hoida julkista hallintotehtävää. Tällaisten erityissäännösten tarpeellisuutta voisi kuitenkin olla hyödyksi arvioida mahdollisen hallituksen esityksen valmistelussa.

Heikkinen Miikka
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom