

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.

Tulli toteaa yleisenä huomiona, että voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet ovat osin tulkinnanvaraisia ja ilmaistu vaikeaselkoisesti, mikä korostaa tarvetta salassapitoperusteiden tarkastelemiselle. Soveltajan ja tulkitsijan lisäksi perusteiden ymmärrettävämpi ja selkeämpi kuvaaminen tekisi soveltamisesta myös kansalaiselle ennakoitavampaa ja ymmärrettävämpää esimerkiksi tietopyyntötilanteissa. Lavea kirjoitustapa saattaa johtaa myös perusteiden erilaiseen tulkintaan eri viranomaisissa. Tarkastelua vaatisivat esimerkiksi liikesalaisuuksien suojaan, henkilötietojen suojaan sekä turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvät perusteet.

Käytettävien termien, kuten ”rekisteri” tai ”asiakirja” käyttöä tulisi tarkastella nykyisen toimintaympäristön ja teknologian kehityksen valossa. Nykytilanteessa suojattavana on usein tietojärjestelmässä oleva tieto.

Tulli katsoo, että kohtaa 4 (Rekisterit) tulisi täydentää rikosten paljastamista koskevien järjestelmien ja selvitysten maininnalla. Rikostorjuntaviranomaisten kohdalla puhutaan yleisesti rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä. Rikosten ehkäiseminen on toki ennalta estämistä laajempi käsite, jonka voidaan tulkita sisältävän myös paljastamisen, mutta selkeyden vuoksi olisi hyvä lisätä nykyterminologian mukaisesti rikosten paljastaminen yhdeksi salassapidon käyttötarkoitukseksi. Samoin kohdan 5 (Taktiset ja tekniset menetelmät ja suunnitelmat) kohdalla yhdeksi vahinkoedellytyslausekkeessa mainittavaksi vaarantuvaksi eduksi tulisi lisätä rikosten paljastaminen.

Julkisuuslain 24 §:n kehittämistarpeena näyttäytyy tietosuojan osalta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin ja yleisen tietosuojasetuksen (2016/679/EU) 9 artiklan tarkastelu siten, että tietosuojasetuksessa tunnistetut henkilötietojen suojan tarpeet olisi huomioitu salassapitotarpeina

julkisuuslaissa. Yhdenmukaisten ilmaisujen käyttäminen tietosuoja-asetuksen ja julkisuuslain välillä edistäisi sääntelyn ymmärrettävyyttä myös henkilötietojen käsittelyn kohteelle.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 7 kohdan osalta tulisi arvioida, onko tietosuojan ja tietoturvan tehokkaaksi ja vaikuttavaksi toteuttamiseksi syytä määritellä salassa pidettäviksi tiedot, jotka kuvaavat yksityiskohtaisella teknisellä tasolla viranomaisen järjestelmiä, valmiussuunnittelua, infrastruktuuria tai vastaavaa seikkaa myös muulla kuin suoranaisesti turvajärjestelyjä kuvaavalla tasolla.

20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat tiedot, jotka koskevat yksityistä liikesalaisuutta, samoin kuin sellaiset tiedot muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittelijalle taloudellista vahinkoa. Mahdollisen taloudellisen vahingon aiheutuminen on usein haastavasti viranomaisen arvioitavissa, kun taas elinkeinonharjoittaja usein katsoo, että miltei minkä tahansa tiedon, erityisesti minkäänlaista mahdollistakaan mainehaittaa aiheuttavan tiedon julkaiseminen aiheuttaisi merkittävää taloudellista vahinkoa. Julkisuusolettaman ja mahdollisen, vielä aiheutumattoman taloudellisen vahingon punninnan tueksi tulisi lainsäädännöstä saada nykyistä selkeämpää ohjausta.

Yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen (kohta 32) osalta tulisi harkita vahinkoedellytyslausekkeen käyttöä. Tulli pitää tärkeänä, että luonnollisten henkilöiden yksityisyyttä suojataan tehokkaasti. Julkisuuslakiin ei yksityisyyden suojaa koskevien salassapitoperusteiden osalta sisälly viranomaisen harkintavaltaa salassapidon määrittämisessä. Henkilön yksityisyyden piiriin kuuluu kuitenkin tietoja, joiden paljastumisella ei aina ole nähtävissä henkilölle aiheutuvaa merkittävää haittaa. Esimerkkinä tästä voidaan käyttää esimerkiksi urheiluharrastusta, joka voi viranomaiselle ilmetä esimerkiksi urheiluvarusteiden hankkimisen ja tullaamisen kautta. Urheileminen katsotaan yleisesti hyvin tavalliseksi ja arkiseksi asiaksi, jonka harrastamisen paljastuminen sinällään melko ilmeisesti ei loukkaisi harrastajan yksityisyyden suojaa merkittävästi. Tullin näkemyksen mukaan tämän ehdottoman salassapitokohdan mukainen salassapito voitaisiin sitoa esimerkiksi tietojen arkaluonteisuuteen, joka kirjattaisiin säännökseen vastaavasti kuin kohdassa 26. Arkaluonteisiksi katsottaisiin esimerkiksi tiedot, jotka voisivat paljastuessaan aiheuttaa häpeää tai nöyryytystä henkilölle.

Tällä hetkellä tieto viranomaisen palveluksessa työskentelemisestä ei ole salassa pidettävä tieto. Erityisesti turvallisuusviranomaisten palveluksessa työskentelee kuitenkin henkilöitä tehtävissä, joiden luonteen vuoksi tieto tällaisessa tehtävässä toimimisesta voi muodostaa työsuojelullisen riskin. Tulisi arvioida, voidaanko tietyissä tilanteissa katsoa, että viranomainen voi salata henkilöstönsä tietoja määriteltävien vahinkoedellytysten täyttyessä.

Omana kokonaisuutenaan tulisi tarkastella sitä, muodostaisiko erittäin suurta tietoaaineistoa koskeva pyyntö tarpeen esimerkiksi yksittäistä tietoa tai asiakirjaa koskevasta käsittelystä poikkeavalle menettelylle, mikäli suuren aineiston luovuttaminen voisi aiheuttaa korkeamman turvallisuusriskin.

Laajojen tietopyyntöjen osalta haasteeksi muodostuu myös julkisuusolettama lähtökohtana silloin, kun pyyntö koskee esimerkiksi satojen tai tuhansien yritysten tietoja, ja pyydettyyn aineistoon sisältyy 20 tai 32 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslaki ohjaa myös kuulemaan asiakasta epäselvissä tilanteissa, mikä erittäin laajojen tietopyyntöjen osalta on käytännössä mahdotonta.

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

Ei lausuttavaa.

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?

Tulli ei ole tunnistanut tähän mennessä ristiriitoja erityislainsäädäntöön sisältyvien salassapitoperusteiden ja julkisuuslain salassapitoperusteiden välillä. Tulli kuitenkin nostaa esiin tarpeen sovittaa yhteen julkisuuslain ja oikeudenkäynnistä julkisissa tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) säännökset. Eri lakien soveltaminen tuomioistuimessa ja esitutkintaviranomaisessa voi johtaa siihen, että tietty tieto, kuten ei-arkaluonteinen terveydentilaan liittyvä tieto, ei ole salassa pidettävä tuomioistuimessa mutta on sitä esitutkintaviranomaisessa, ja näin ollen vastaukset eri viranomaisille osoitettuihin tietopyyntöihin eroavat merkittävästi toisistaan.

Lisäksi Tulli viittaa asiassa oikeusministeriölle 16.2.2024 antamaansa julkisuuslain ajantasaistamista koskevaan lausuntoonsa (lausuntokierros 12.12.2023–16.2.2024) ja siinä esille nostamiinsa huomioihin, jotka liittyvät tietosuojaan ja henkilötietojen käsittelyyn.

Ala-Hannula Laura
Tulli.fi