

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.

HUOLTOVARMUUS, KRIITTINEN INFRASTRUKTUURI JA HENKILÖIDEN, RAKENNUSTEN, LAITOSTEN, RAKENNELMIEN SEKÄ TIETO- JA VIESTINTÄJÄRJESTELMIEN TURVAJÄRJESTELYT

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat viranomaisen asiakirjat, jotka koskevat mm. onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista sekä väestönsuojelua. Kohta sisältää vahinkoedellytyslausekkeen, jolloin oletuksena on tiedon julkisuus. Muuttuneessa toiminta- ja turvallisuusympäristössä tarkoituksenmukaisempaa olisi salassapito-olettama etenkin poikkeusoloihin varautumisen suhteen.

Huoltovarmuuden alueellisen toiminnan osalta (ml. alueellinen ELVAR-toiminta) viranomaisten välisen toiminnan koordinointi ja tiedonvaihto on lisääntynyt merkittävästi. Nykyisellään julkisuuslaissa ei ole selkeää kriittisen infrastruktuurin tai huoltovarmuusasioiden suojaamiseksi tarkoitettua yleistä salassapitoperustetta. Viranomaisten välisessä tiedonvaihdoissa ja Huoltovarmuuskeskuksen salassapidon perusteena julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohtaa on jo vakiintuneesti käytetty, vaikkei lain kirjaus asian osalta ole täysin selkeä ("poikkeusoloihin varautumista"). Yhdessä kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta (ns. CER-laki) annetun lain ja huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muutosvalmistelun kanssa, olisi perusteltua, että huoltovarmuuden kansallinen ja alueellinen varautuminen ja kriittisen infran suojaamiseen liittyvät asiat mainittaisiin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 8 kohdassa ja lain perusteluissa salassa pidettäväksi. Salassapitoperusteen tulisi käsittää myös varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin.

Nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen

vaikuttavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen toteutusta. Kohtaa tulisi muuttaa siten, että se ei koskisi vain turvajärjestelyjä koskevaa tietoa vaan muutakin yhteiskunnan kannalta kriittistä tietoa, jolloin mm. suojatiloja ja kriittisen infran kohde- ja paikkatietoja voitaisiin suojata kyseisen kohdan mukaisesti.

KRIITTINEN INFRASTRUKTUURI KAAVA- JA LUPAPROSESSIEN NÄKÖKULMASTA

Julkisuuslain 24 §:n 7 ja 8 kohtien sisältöä sekä mahdollista yleistä kriittisen infrastruktuurin tai huoltovarmuuden asioiden salassapitoperustetta olisi tarkasteltava kriittisen infrastruktuurin suojaamisen näkökulmasta siten, että tiedon salassa pitämisestä huolimatta kaava- ja lupaprosessit ja niihin osallistaminen on edelleen tarkoituksenmukaisesti mahdollista.

Kriittinen infrastruktuuri sijaitsee alueilla, joissa on voimassa eri tasoisia kaavoja, vähintään maakuntakaava, tai joille kaavoja on tarpeen laatia. Kaavoihin ja lupiin sekä niihin liittyviin aineistoihin voi sisältyä tietoja kriittisen infrastruktuurin kohteista. On mahdollista, että kaavoissa ja luvissa on tietoja, jotka tulisivat salassa pidettäviksi. Joissakin tapauksissa koko kaava tai lupa on voitu laatia kriittisen infrastruktuurin kohteen rakentamisen mahdollistamiseksi.

Kaavoituksen näkökulmasta kriittisen infrastruktuurin sijainti osaltaan vaikuttaa siihen, mitä ja millaista toimintaa sille ja lähialueelle voidaan kaavoittaa, rakentaa ja sijoittaa. Mikäli jokin kriittisen infrastruktuurin tieto on salassa pidettävä, niin tieto siitä, että jollakin alueella on jotakin sellaista, olisi joka tapauksessa tarpeen sisällyttää jollain tavalla kaava- ja lupaprosesseihin, jotta kriittiselle infrastruktuurille sopimatonta toimintaa ei sijoiteta ko. alueelle tai lähialueelle. Oikeusvaikutteisuutensa lisäksi kaavat ovat myös informaation lähde yksityisten ihmisten ja yhteisöjen tutkiessa, mitä rakentamista ja toimintaa mihinkin voisi sijoittaa. Tietoja pois jätettäessä on arvioitava myös sitä, mikä riski on sillä, että tällainen informaatio poistuu. Kaavoituksessa tärkeänä lähtökohtana on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa lähiympäristöönsä. Salassapito on tarpeen ottaa huomioon aluetta kaavoitettaessa myös siten, että osalliset voivat kuitenkin osallistua kaavoitukseen.

YMPÄRISTÖDIREKTIIVIN HUOMIOON OTTAMINEN

Ympäristötietodirektiivin (2003/4/EY) lähtökohtana on, että ympäristötieto kuuluu yleisöjulkisuuden piiriin. Ympäristötietodirektiivissä myös säädetään, millä perusteella jäsenvaltiot voivat säätää ympäristötietoa koskevan pyynnön epäämisestä viranomaisessa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät liikesalaisuuksia sekä tietyin edellytyksin asiakirjat, jotka sisältävät muita vastaavia elinkeinotoimintaa koskevia seikkoja. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan lähtökohtaisesti salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat maanpuolustusta tai puolustusvalmiuteen varautumista.

Valmistelussa on syytä ottaa huomioon EU-lainsäädännön vaatimukset ympäristötiedon julkisuudesta. Tämä koskee erityisesti ympäristötiedon ja liikesalaisuuden välistä suhdetta. Julkisuuslaissa ei ole säädetty viranomaiselle toimivaltaa poiketa liikesalaisuutta koskevasta ehdottomasta salassapidosta, mikä on ongelmallista ympäristötiedon julkisuuden näkökulmasta. Aihetta on pohdittu muun muassa Jätetiedon julkisuus ja saatavuus -selvityksessä (YM julkaisuja 2025:8), joka on hyvä ottaa lainvalmistelussa huomioon. Valmistelussa on samalla syytä tarkastella muuta elinkeinosalaisuutta koskevan vahinkoedellytyksen riittävyyttä ympäristötiedon julkisuuden näkökulmasta.

Lisäksi olisi suotavaa selkeyttää ympäristötietoa koskevan julkisuuden ja maanpuolustusta koskevan salassapidon suhdetta. Muuttuneessa turvallisuusympäristössä maanpuolustuksen edun huomioon ottaminen on aikaisempaa korostuneemmassa roolissa. Maanpuolustus ja sitä koskeva salassapitoperuste tulevat arvioitaviksi myös ympäristöviranomaisten toimesta. Lainvalmistelussa olisi hyvä selkeyttää ja tarkentaa, missä määrin ja minkälaisissa tapauksissa ympäristötietoa voidaan maanpuolustuksellisista syistä olla antamatta viranomaisissa.

ILMIANTAJAN HENKILÖLLISYYS YMPÄRISTÖVALVONNASSA

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa 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.

Ympäristöviranomaisissa valvonta perustuu tietyillä osa-alueille vahvasti niin sanottuihin yleisöilmoituksiin, eli yksityisten viranomaiselle tekemiin ilmoituksiin. Tulkintahaasteita on ajoittain aiheuttanut erityisesti asianosaisen oikeus saada tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä. Valvonnan turvaamisen kannalta olisi tärkeää, että henkilöllisyys tarvittaessa voidaan salata, jottei halukkuus tehdä ilmiantoja valvontaviranomaiselle vähene, kuitenkin turvaten asianosaisen riittävä tiedonsaantioikeus. Salassapitoperustetta on syytä tarkastella tästä näkökulmasta sekä pohtia ja tarkentaa, millä perusteilla ilmoittajan henkilöllisyys voidaan salata.

Lisäksi on epäselvää, miksi mainittu kohta sisältää jo mainitun asiakokonaisuuden lisäksi ehdokkaan vaalirahoitusta koskevien tietojen salassapitoperusteen.

RIKOSASIOITA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

Julkisuuslaki on hyvin hajanainen rikosasioihin liittyvän salassapidon osalta ja tähän on syytä kiinnittää huomiota lainvalmistelussa. Rikosasioihin soveltuvia salassapitoperusteita, kuten myös asianosaisen oikeutta saada rikosasioissa tietoja on syytä tarkastella ja tarkentaa. Tarkastelua on syytä tehdä niin julkisuuslain säännösten keskinäinen suhde kuin julkisuuslain ja esitutkintalain suhde huomioon ottaen (erityisesti asianosaisjulkisuuden osalta). Julkisuuslaki sisältää rikosasioiden osalta osittain päällekkäistä sääntelyä, mikä vaikeuttaa lain tulkintaa.

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

Ei kommentteja

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?

Ei kommentteja

Mäkelä Timo
Varsinais-Suomen ELY - Johdon tuki -yksikkö