

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.

Museovirasto pitää kannatettavana julkisuuslain salassapitoperusteiden kehittämistarpeiden kartoitusta. Salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuus on aiheuttanut soveltamistilanteissa käytännön haasteita. Lisäksi tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain väliset ristiriidat aiheuttavat haastavia punnintatilanteita viranomaisissa, joista aiheutuu hallinnollista taakkaa. Museovirasto katsoo, että salassapitoperusteiden selkeyteen ja täsmällisyyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota valmistelutyössä.

Museotoiminnan kannalta keskeisiä huomioita:

Asiakastietolain (703/2023) uudistuksen yhteydessä lakiin otettiin säännös (2:4.1 §), jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot ovat pysyvästi salassa pidettäviä. Tämä on Museoviraston näkemyksen mukaan joltain osin ongelmallinen oikeustila, sillä tutkimuksellisiin ja kulttuuriperinnön tarkoituksiin tarvitaan myös tällaisia tietoja. Aiemman lain mukaan nämä tiedot tulivat tietyn ajankohdan jälkeen julkisiksi, jolloin tietoja pystyttiin lainsäädännön puitteissa hyödyntämään paremmin esimerkiksi tutkimustarkoituksessa.

Lisäksi aiemman lausuntonsa tavoin, Museovirasto katsoo, että ehdotettu uusi julkisuuslain 35 § liittyen arkistoidun viranomaisaineiston käyttöön ei ole sen paremmin yhteneväinen esim. tietosuojasääntelyssä sivistys- ja kulttuurialalle annettujen erivapauksien kanssa kuin nykyisessä julkisuuslaissa oleva 27 §. Esimerkiksi tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain ”tutkimus” käsitteet poikkeavat toisistaan, eikä ehdotuksessa avata näiden käsite-erojen merkitystä.

Kulttuurihistoriallisesti arvokkaat jäännökset ja löydöt ym.:

Työryhmämietinnössä koskien muinaismuistolain uudistamista nostettiin esille tarve säätää muun muassa kulttuurihistoriallisesti arvokkaista jäännöksistä, löydöistä sekä rakennuksista tietoa sisältävien viranomaisten asiakirjojen salassapidosta (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:39). Museovirasto esittää harkittavaksi työryhmämuistion mukaisesti, että julkisuuslakiin lisättäisiin uusi salassapitoperuste, jonka mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja olisivat asiakirjat, jotka sisältäisivät tietoja kulttuurihistoriallisesti arvokkaista arkeologisista jäännöksistä tai löydöistä taikka rakennuksista, rakennelmista, rakennuksen osista tai sisustuksesta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan arkeologisen jäännöksen rauhoituksen, löydön säilymisen tai paikan, jolta muinaisesine on löytynyt, tutkimisen taikka rakennuksen, rakennelman, rakennuksen osan tai sisustuksen suojelun.

Perusteluiden osalta Museovirasto viittaa edellä mainittuun työryhmämuistioon.

Muut uudistamistarpeet:

Turvakiellon suhde julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohtaan (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) on joltain osin epäselvä ja Museovirasto toivoo asiaan selvennystä julkisuuslain uudistamisen yhteydessä. Viranomaisilla ei myös useinkaan ole mahdollisuutta tai resursseja tarkistaa henkilötietojen osalta aina, ovatko ne turvakiellon alaisia ja Museovirasto toivoisi tilanteeseen täsmennystä sen suhteen, mitä tämä tarkoittaa esimerkiksi tietopyyntöjen käsittelyn ja henkilötietojen osalta. Kohtaa olisi siis tarpeen täsmentää sen osalta, mihin salassapito voi perustua ja toisaalta minkälaisia toimia viranomaiselta odotetaan.

Turvallisuustilanne on Julkisuuslain säätämisen jälkeen muuttunut voimakkaasti (esimerkiksi maalittaminen ja muut yritykset vaikuttaa viranomaisten toimintaan epäasiallisesti) ja sen vuoksi olisi hyvä arvioida tarvetta mahdollistaa esimerkiksi virkamiesten yhteystietojen poistaminen julkisuuslain perusteella tiedon pyytäjälle toimitettavista tiedoista eikä esimerkiksi virkamiesten suojautumista tulisi välttämättä jättää vain turvakiellon varaan. Museovirasto katsoo usean muun lausunnon antajan tavoin, että salassapitoperusteiden uudistustarpeiden arvioinnin yhteydessä voisi olla perusteltua arvioida, tulisiko viranhaltijan tietojen luovuttamisesta kieltäytyminen mahdollistaa viranomaisille niissä tilanteissa, joissa viranhaltijan turvallisuus saattaa olla uhattuna.

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. Tiedon antamisen rajoitus ei olisi kategorinen, vaan riippuisi siitä, vaarantaisiko tiedon antaminen ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja ja oikeuksia. Museovirasto pitää tarkennusta lähtökohtaisesti kannatettavana. Ehdotus voi kuitenkin johtaa viranomaisissa uusiin hankaliin tulkintakysymyksiin soveltamistilanteissa ja näin ollen ainakin hallituksen esityksessä olisi hyvä avata perusteluosiossa riittävän yksityiskohtaisesti, milloin tiedon antamisen henkilöllisyydestä voidaan katsoa vaarantavan tekijän turvallisuuden, etuja ja oikeuksia siten, että asianosaisjulkisuudesta voitaisiin poiketa.

Julkisuuslain 24 pykälää tulisi kokonaisuutena kehittää selkeämmäksi. Osa pykälän kohdista sisältää useita eri asiakokonaisuuksia, mikä voi tehdä niistä hankalasti luettavia. Lisäksi osa pykälän kohdista sisältää laveita ja hyvin tulkinnanvaraisia käsitteitä.

Esimerkiksi nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoa henkilön vuosituloista, kokonaisvarallisuudesta tai tiedot, jotka kuvaavat taloudellista asemaa. Museovirasto katsoo muun muassa Traficommin tavoin, että 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. Lisäksi Museovirasto nostaa esimerkin omaisesti esille sivutoimi-ilmoitukset, joiden osalta on koettu haasteita sen tulkinnassa, ovatko ne kyseisen lainkohdan mukaan salassa pidettäviä. Lainkohtaa olisi hyvä arvioida ja päivittää siten, että julkisuuslakia soveltavalla viranomaisella olisi kykyä arvioida oikeasuhtaisesti ja tasapuolisesti salassapidon perusteita.

Lisäksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa säädetään mm. salassa pidettäviksi tietoja, jotka kuvaavat henkilön elintapoja, perhe-elämää tai muita henkilökohtaisia oloja. Yksityiselämään liittyvät salassa pidettävät tiedot on säädetty hyvin lavasti 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 olisi katsottava salassa pidettäväksi huomioiden perustuslaissa säädetty oikeus yksityisyyteen.

Museovirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että tällä hetkellä on voimassa merkittävä määrä erityislakeja, joissa säädetään julkisuuslain lisäksi salassapitoperusteista. Näin ollen voi olla vaikea hahmottaa, mitkä tiedot ovat salassa pidettäviä. Hallituksen esityksessä olisikin hyvä avata julkisuuslain suhdetta erityislainsäädäntöön.

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

Museovirasto kannattaa lähtökohtaisesti ehdotettua julkisuuslain soveltamisalan laajentamista, mutta viittaa kuitenkin aiempaan lausuntoonsa soveltamisalan rajausta koskevien kommenttien osalta. Museovirasto ei osaa tarkemmin arvioida, minkälaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin.

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 lausuttavaa.

Koivisto Iida-Maija
Museovirasto