

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.

Kriittinen infrastruktuuri

Ympäristöasioihin liittyy yleisesti laajat tiedonsaantioikeudet ja -intressit. Ympäristötiedon julkisuus on lähtökohta, ja tiedon epäämisperusteita on tulkittava suppeasti. Julkisuuslain salassapitoperusteisiin liittyviä kehittämistarpeita on kuitenkin syytä arvioida erityisesti muuttuneen turvallisuusympäristön vuoksi. Salassapitosäännöksissä pitäisi huomioida nykyistä paremmin kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyvät tarpeet. Asiaa olisi syytä tarkastella erityisesti siitä näkökulmasta, vaikuttaako niihin liittyvien tietojen ilmaiseminen haitallisesti yleiseen turvallisuuteen.

Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät sekä vesi- ja jätehuolto (ml. jäteveden käsittely) ovat osa kriittistä infrastruktuuria. Erityisesti suojattavia kohteita voivat olla esimerkiksi yhteiskunnan infrastruktuurin kannalta tärkeät laitokset. Jos tällaisia laitoksia/hankkeita koskevat tiedot ovat julkisia, voi se antaa mahdollisuuden kohdistaa sinne ilkivaltaa ja muutoinkin vaarantaa tärkeän yleisen edun.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohta (turvajärjestelyt) ei välttämättä riittävällä tavalla huomioi kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien tietojen suojaamistarpeita. Nykyisellään 24 §:n 1 momentin 7 kohdan muotoilu voi johtaa siihen, että kyseistä salassapitoperustetta tulkitaan ja sovelletaan tarkoitettua laajemmin. Salassapitoperuste on esimerkiksi usein ainoa mahdollinen keino salata vedenottamoita koskevia tietoja. Myös tuoreessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2024:70) tulkittiin laajasti turvajärjestelyihin liittyvää käsitettä: tekopohjavesilaitoksen havaintoputkien täsmällistä sijaintia ja

tekniisiä yksityiskohtia sekä vedenoton täsmällistä sijaintia kuvaavat tiedot olivat laitoksen turvajärjestelyihin liittyvinä tietoina yleisöltä salassa pidettäviä.

Ympäristöministeriö ehdottaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin listaan lisättäisiin uusi kohta, jossa edellytettäisiin, että asiakirjat, jotka koskevat rakennuksia, rakennuskohteita, laitoksia ja rakennelmia olisi salattava, kun kyse on kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta tai suojaamisen toteuttamisesta sekä yhteiskunnan tärkeiden toimintojen suojaamisesta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kriittisen infrastruktuurin kohteen tai muun yhteiskunnan tärkeän toiminnon suojaamista. Lisäyksellä mahdollistettaisiin kriittisen infrastruktuurin kohteiden tai muiden yhteiskunnan tärkeiden kohteiden suojaus tilanteissa, joissa 7 kohta ei ole sellaisenaan sovellettavissa. Lisäyksen tulisi edellyttää riskiarviointia tiedon luovuttamisesta.

Salassapitoa säädettyä olisi syytä arvioida myös sitä, miltä osin se koskettaa maanalaista rakennettua ympäristöä, esimerkiksi vedenottoputkia. Kriittisen infrastruktuurin määritelmään sovellettaisiin mitä kyberturvallisuuslaissa (124/2025) tai laissa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta säädetään. Yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta annetun lain 6 §:ssä säädetään kansallisesta kriittistä infrastruktuuria ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevasta riskienarvioinnista. Riskienarviointia voisi käyttää osaltaan pohjana salassapidon vahinkoarviointia.

Yhteiskunnan tärkeillä toiminnoilla tarkoitettaisiin esimerkiksi kouluja, päiväkoteja ja sairaaloita. Salauksella estettäisiin näiden kohteiden pohjapiirustusten vapaa jakelu erilaisissa palveluissa. Jatkovalmistelussa olisi syytä määritellä tarkkarajaisesti, mitä yhteiskunnan tärkeillä toiminnoilla tarkoitettaisiin, jotta salassapito kohdistuisi vain tarpeellisiin tietoihin.

Ympäristöministeriö katsoo, että lisäyksellä selkeytettäisiin käytäntöjä ja salassapidon lakiperustetta sekä parannettaisiin tietoturvaa valtakunnallisesti. Kriittisen infrastruktuurin ja sen salassapitoperusteiden tarkentaminen saattaisivat myös vähentää viranomaisten hallinnollista taakkaa ja tuomioistuinkäsittelyjä sekä johtaa yhdenmukaisempaan lain ja salassapitoperusteiden soveltamiseen eri viranomaisissa.

Uhanalaiset eläin- ja kasvilajit ja arvokkaiden luonnonalueiden suojelu

Luonnonsuojeluasioiden osalta olennaisin salassapitoperuste on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 14 kohta. Sen mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suojelun.

Julkisuuslain salassapitoperusteiden toimivuutta on arvioitu jossain määrin Suomussalmen Hukkajoella tapahtuneen raakutapauksen johdosta. Ympäristöministeriön näkemys kuitenkin on, että 14 kohta on toimiva nykyisessä muodossaan. Säännös on erityisen tärkeä ja suojelee niitä uhanalaisia lajeja, joihin kohdistuu laitonta keräilyä, vainoa tai sellaista valokuvausta/kyttämistä, joka voi mahdollisesti heikentää suojelua. Toisaalta muotoilu mahdollistaa jo nykyisellään tiedon luovuttamisen maanomistajalle, sillä maanomistajan saaman tiedon voidaan katsoa pikemminkin parantavan eikä vaarantavan uhanalaisten lajien suojelua. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 14 kohdan muotoilua ehdotetaan kuitenkin jatkossa muutettavaksi siten, että ”uhanalaisista eläin- ja kasvilajeista” korvattaisiin muotoilulla ”uhanalaisista eliölajeista”, koska nykyinen sanamuoto ei kata sieniä.

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

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös yksityisoikeudellisia toimijoita siltä osin kuin ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua tavalla julkista hallintotehtävää, tai jos ne ovat julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa ja harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, toisi erityisesti kuntien vuokra- ja asumisoikeustaloyhtiöille uusia velvoitteita. Kuntien omistamat vuokra- ja asumisoikeustaloyhtiöt tulisivat kokonaan valtion tukemaan asuntokantaan liittyvissä toimitissaan julkisuuslain piiriin. Tämä tarkoittaisi, että julkisuuslakia sovellettaisiin asukasvalintaan liittyvien asiakirjojen lisäksi myös esimerkiksi (omakustannus)vuokranmääritykseen liittyviin dokumentteihin. Tällöin samat julkisuuslain tulkintaa koskevat haasteet, jotka koskevat nykyisellään viranomaisia, laajenisivat koskemaan myös kuntien vuokra- ja asumisoikeustaloyhtiöitä. Tulkintaepäselvyyksiä voisivat aiheuttaa esimerkiksi se, mitkä ovat alustavia laskelmia ja työpapereita, ja onko asiakirjoissa liikesalaisuuksia. Tällä on merkitystä erityisesti pienissä organisaatioissa, joilla ei ole käytössään samanlaisia resursseja kuin viranomaisilla.

Korkotukilain (604/2001) 11 b §:ssä säädetysti ”Asukkaiden valinta korkotukivuokra-asuntoihin perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukkaaksi valittaessa on otettava huomioon hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot (asukasvalintaperusteet). Asukasvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat.”

Tarkemmin asukasvalinnasta ja asunnon hakemisesta toimitettavista tiedoista säädetään valtioneuvoston asetuksessa asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008) ja ympäristöministeriön asetuksessa arava- ja korkotukivuokra-asuntojen hakemuslomakkeesta ja sen liitteistä (904/2006).

Valtion tukemia asuntoja koskevan asuntohakemuksen tulo-osa, varallisuusosa ja tiedot asunnon tarpeesta ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi jo pelkkä hakijan nimi paljastaa, että henkilö hakee pienituloisille tarkoitettuja valtion tukemia vuokra-asuntoja, joissa on tulorajat.

Valtion tukemaan vuokra-asuntoon valitaan pienituloisin, vähävaraisin ja eniten asunnon tarpeessa/asunnottomuuden uhassa oleva hakija. Asukasvalinnassa arvioidaan koko ruokakunnan (kotitalouden) tilanne. Tästä syystä asunnon hakijan on toimitettava asukasvalintaa varten tiedot ruokakuntansa tuloista, varallisuudesta ja asunnon tarpeesta. Kaikki nämä tiedot kuuluvat yksityisyyden suojan piiriin. Valtion tukemat vuokra-asunnot on suunnattu haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, mistä syystä valtion tukeman vuokrataloyhtiön asiakkuus sisältää salassa pidettävää tietoa vrt. sosiaalitoimen asiakkuus julkisuuslaissa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteista 23 kohta taloudellinen asema, 25 kohta terveydentila ja sosiaalihuollon asiakkuus tai vammaisuus sekä 32 kohta henkilökohtaiset olot voisivat soveltua asukasvalinnassa syntyvien tietojen salassa pitämiseen. Epäselvää on kuitenkin, ovatko salassapitoperusteet tarpeeksi kattavat vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöjen asukasvalinnassa kerättäviin tietoihin nähden, esimerkiksi kattaako 32 kohdassa tarkoitettut henkilökohtaiset olot myös asuinolot (asunnon tarpeeseen liittyvät hakijan tiedot ja harkinta, esim. asunnottomuus). Jos julkisuuslain salassapitoperusteita ei tarkenneta, voi tämä aiheuttaa tarpeen säännellä salassapitovelvollisuutta erityislainsäädännössä.

Tulojen ja varallisuuden kohdalla on ollut tulkintoja, että vain kokonaisvarallisuus on salassa pidettävää tietoa. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tämä tulkinta voi käytännössä olla riittämätön asunnonhakijan yksityisyyden suojaamiseksi. Asukasvalintaa varten kerättävät tiedot koskevat hakijan lisäksi myös hänen perhettään, sillä asukasvalinnassa otetaan huomioon koko hakijaruokakunnan tulot, varallisuus ja asunnontarve. Tämä laajentaa soveltamiskysymyksiä myös muihin perheenjäseniin kuin varsinaiseen asunnonhakijaan ja myös alaikäisiin lapsiin.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla, tulisi asuntoyhteisöjen pystyä johdonmukaisesti arvioimaan asuntohakemuksessa annettujen tietojen ja asukasvalinnassa syntyvien asiakirjojen julkisuus ja tekemään tietopyyntötilanteessa tarvittaessa valituskelpoinen päätös. Tämä asettaa vaatimuksia salassapito- ja julkisuussäätelyn selkeydelle, varsinkin kun otetaan huomioon, että kyseessä ei ole viranomainen, jonka tavanomaisiin tehtäviin kuuluu hallintopäätösten antaminen. Arvioitavaksi voisi yksittäistä hakemusta koskevan asiakirjapyyntöön lisäksi tulla esimerkiksi tietopyyntö kaikista asuntoa hakeneista tai niistä, joille asuntoa on tarjottu. Tietopyyntöihin vastaaminen voi viedä erityisesti pieniltä organisaatioilta ajoittain huomattavasti resursseja, millä voi olla vaikutusta muiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Asukasvalinta on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei pääsääntöisesti tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä, mutta josta voi kannella. Valtion tukemien asuntojen asukasvalinnan on katsottu tarkoituksenmukaisella tavalla tulevan hoidetuksi asuntoyhteisöissä, jotka pystyvät täyttämään asukasvalinnan vaatimukset ja tavoitteet ja tarjoamaan asuntoa niitä eniten tarvitseville. Sinänsä ei ole estettä sille, että asukasvalintatehtävää hoitavien kuuluu arvioida myös asukasvalinnassa annettujen tietojen julkisuus ja salassapito. Julkisuuslain uudistuksessa on

kuitenkin tarpeellista ottaa huomioon se, että säännösten soveltaminen olisi mahdollista myös julkista hallintotehtävää hoitaville, etenkin näiden käytössä olevien resurssien näkökulmasta.

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?

Korkotukilain 41 a §:ssä (vastaava säännös asumisoikeusyhteisöjen asukasvalinnan osalta asumisoikeuslaki (393/2021) 102 §) säädetään, että ”Korkotukivuokra-asunnon asukasvalintaa suorittavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Säännöksiä sovelletaan myös niihin henkilöihin, jotka hoitavat asukasvalintatehtäviä korkotukivuokra-asunnon omistajan alihankkijan palveluksessa. Virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta sovelletaan myös yhteisön toimielimen tai johdon jäseneen heidän hoitaessaan asukasvalintatehtäviä.”

Erityislainsäädännössä säädetään siis virkavastuusta asukasvalinnassa. Kyseinen säännös ei ole ristiriidassa julkisuuslain soveltamisalan kanssa, vaan pikemminkin samansuuntainen säännös. Korkotukilain ja asumisoikeuslain säännös toimisi julkisuuslain yleissäännöstä täsmentävänä säännöksenä. Säännösten päällekkäisyys olisi myös arvioitava.

Damski Juhani
Ympäristöministeriö

Seppälä Maija
Ympäristöministeriö