

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.

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain salassapitoperusteiden mahdollisista muutostarpeista. Lausuntopyyntöön tarkoituksena on kerätä näkemyksiä julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja lainsäädännön kehittämistarpeista.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on lausunut työryhmän mietinnöstä julkisuuslain ajantasaistamisesta (YVTLTK/65/2023) aiemmin 15.2.2024.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Yleisesti voidaan todeta, että julkisuuslain salassapitoperusteisiin sisältyy useissa kohdin huomattavaa väljyyttä, jota tulisi vähentää säädöksiä täsmentämällä. Koska julkisuuslaki osaltaan toteuttaa perustuslaissa säädettyä viranomaisten toiminnan julkisuutta ja samalla sen salassapitosäännökset turvaavat perustuslaissa säädettyä yksityisyyden suojaa, on väistämätöntä, että näiden kahden intressin välillä on soveltamistilanteissa jatkuva punnintaa edellyttävä jännite. Jotta virnaomaiset voisivat soveltaa julkisuuslakia mahdollisimman yhdenmukaisesti, olisi suotavaa, että tätä koskeva lainsäädäntö olisi riittävän täsmällistä ja tarkkarajasta.

Erityisen suurta tulkinnanvaraisuutta sisältyy julkisuuslain 24.1 §:n 23 ja 32 kohtiin.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa. Koska esimerkiksi verotustiedot ovat Suomessa julkisia, voidaan julkisuuslain salassapitorajausta pitää liian laajana etenkin, kun siihen ei ole liitetty vahinkoedellytyslauseketta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajanharrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista ovat salassa pidettäviä. Tämä julkisuuslain kohta on niin laaja ja monitulkintainen, että sen tarkoitusta ja sanamuotoja tulisi täsmentää ja selkeyttää. Mitä tarkoitetaan esimerkiksi yksityiselämän piirissä esittämällä mielipiteillä, henkilön elintavoilla, vapaa-ajan harrastuksilla tai muilla niihin verrattavilla henkilökohtaisilla oloilla.

Julkisuuslaissa puhutaan asiakirjoista, vaikka kyse on salassa pidettävistä tiedoista. Yksilön oikeussuojan kannalta on tietysti oleellista, että häntä koskevia salassa pidettäviä tietoja ei tule ulkopuolisten tietoon.

Oikeuskansleri on todennut laillisuusvalvontapäätöksessään 20.7.2023 (OKV/1146/10/2022 ja OKV/1146/10/2022-OKV-11), että oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainsäädäntö ei käytännössä anna riittävän tarkasti ja täsmällisesti tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitetulla tavalla oikeusohjeita tilanteessa, jossa tietojen yhdistely voi johtaa henkilötietojen suojan ja eräissä asiatyypeissä oikeusturvan kannalta ongelmalliseen tilanteeseen. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo julkisuuslain olevan samalla tavoin puutteellinen.

Euroopan Unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklassa on säädetty henkilötietojen suojasta. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista, ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla.

Nykyisen lainsäädännön puitteissa ei esimerkiksi diaaritiedon antamisessa ilmenneitä ongelmia kyetä tyydyttävästi ratkaisemaan niin, että yksilön yksityisyyden suojan ja viranomaisen tiedottamisvelvollisuuden välille saadaan säädöksiin pohjautuva tasapaino. Käytännössä viranomaiset joutuvat improvisoimaan ratkaisumalleja ilman riittävää säädöspohjaa, jotta turvataan mahdollisimman laajan julkisuuden toteutuminen viranomaisen asiakirjoista ja toisaalta varmistetaan yksityiselämän suojan asianmukainen salassapito.

Julkisuuslaissa tulisi selkeästi säädellä diaaritiedon antamisen edellytyksiä etenkin silmällä pitäen tilanteita, joissa on ilmeinen vaara siitä, että henkilö pystyttäisiin tunnistamaan eri viranomaisten tietoja yhdistelemällä niin, että henkilön yksityisyyden suojan kyettäisiin tällä tavoin murtamaan.

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

Lain soveltamisalan laajentamista voidaan pitää välttämättömänä, jotta perustuslaissa viranomaiselle asetettuja velvoitteita ei voida kiertää siirtämällä yhä laajemmin viranomaistoimintoja joko kokoaan tai osittain yksityisen sektorin toiminnan piiriin.

Soveltamisalan laajennuksella on merkittävä positiivinen vaikutus julkisen hallinnon toiminnan ja päätöksenteon avoimuudelle ja siten myös demokratian takeiden turvaamiselle. Se palvelee osaltaan myös ympäristönäkökohtien parempaa huomioon ottamista julkisessa päätöksenteossa.

Soveltamisalan laajentamisen kannalta olisi tarpeen salassapitoperusteiden täsmentäminen kuten esimerkiksi se, miten laajasti liikesalaisuuden käsitettä voidaan tulkita silloin, kun kyse on tilanteesta, jossa yksityinen taho hoitaa julkiselle vallalle kuuluvia tehtäviä.

Oletteko tunnistaneeet 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?

Kortteinen Kalle
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta - Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta