

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.

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön kartoitukseen julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistamistarpeista.

Syken mielestä on tärkeää, että julkisuuslain 24 §:n mukaisten salassapitoperusteiden tarkastelu ja uudistaminen on otettu mukaan julkisuuslain kokonaisuudistukseen. Muuttunut turvallisuustilanne korostaa tarvetta päivittää salassapitoperusteita siten, että ne turvaavat riittävän hyvin turvallisuuteen ja varautumiseen liittyviä tietoja, kuten kriittistä infrastruktuuria koskevia paikkatietoja. Lisäksi digitalisoitunut maailma ja teknologinen kehitys ovat aiheuttaneet tarpeen muuttaa myös salassapitoon liittyvää sääntelyä, koska tieto on yhä enemmän erilaisissa digitaalisissa muodoissa ja tietojärjestelmissä. Lisäksi Syke nostaa lausunnossaan esiin muutamia erityisesti luonnonsuojeluun ja ympäristötiedon hallintaan liittyviä selvennystarpeita.

Syken näkemyksen mukaan voimassa olevat julkisuuslain 24 §:n mukaiset salassapitoperusteet ovat jossain määrin epäselviä ja tulkinnanvaraisia, mikä vaikeuttaa niiden käytännön soveltamista. Tämän takia valmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota salassapitoperusteiden selkeyteen. Tämä on tarpeen myös julkisuuslain laajan ja julkisuuslain kokonaisuudistuksessa tavoitteena olevan vielä laajennettavan soveltamisalan takia. Selkeys ja yksiselitteisyys ovat tarpeen myös sen takia, että julkisuuslaki on keskeinen hallinnon yleislaki, jota sovelletaan laajasti, ja jota tulkitsevat myös henkilöt, joilla ei ole oikeustieteellistä koulutusta.

Alla Syken tarkempia huomioita:

Kriittinen infrastruktuuri

Turvallisuusympäristössä tapahtuneen muutoksen, teknologisen kehityksen ja uudenlaisten entistä laajempien tietovarantojen ja -järjestelmien takia salassapitoperusteisiin tarvittaisiin tarkennuksia paikkatietojen, etenkin kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien tietojen osalta.

Voimassa olevan julkisuuslain salassapitosäännökset ovat liian tulkinnanvaraisia ja kattavuudeltaan riittämättömiä paikkatiedon, etenkin kriittisen infrastruktuurin suojaamisen liittyvän paikkatiedon kannalta. Kaikki kriittisiksi katsottavat tiedot eivät välttämättä täytä yksiselitteisesti voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 7 kohdan tai muun kohdan mukaisia salassapidon kriteerejä. Esimerkiksi mahdollisuus salata kriittistä infrastruktuuria koskevat kaavatiedot on osoittautunut nykysääntelyn piirissä haasteelliseksi.

Nykyisellään julkisuuslaissa ei ole kriittisen infrastruktuurin suojaamiseksi tarkoitettua yleistä salassapitoperustetta. Voisi olla paikallaan tehdä oma salassapitokohtansa kriittisen infrastruktuurin osalta. Kohdassa olisi syytä huomioida myös kasautumisvaikutus, koska kriittisen infrastruktuuritiedon osalta on merkitystä myös sillä, että yksittäisillä, sinänsä julkisia tietoja yhdistelemällä on mahdollista saada selville esimerkiksi kriittistä infrastruktuuria koskevia tietoja etenkin kuin tietoa kerätään yhä kattavampiin tietovarantoihin.

Olisi hyvä myös määritellä, mitä tarkoitetaan kriittisellä infrastruktuurilla, jotta eri toimijoilla on yhtenäiset näkemykset käsitteen sisällöstä.

Uhanalaiset eläin- ja kasvilajit (14 kohta)

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 14) kohdan nykyisen muotoilun 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. Syke ehdottaa kohdan muutettavaksi kuulumaan siten, että salassa pidettäviä olisivat:

14) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaista luonnonalueista, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suotuisan suojelun tason. Kohtaa voidaan tarvittaessa tarkentaa valtioneuvoston asetuksella tai erityislainsäädännöllä.

Muutosesityksellä pyritään parantamaan kohdan 14 tulkintaan liittyvää ongelmaa, jossa sanalla "uhanalaisista" ei viitata mihinkään spesifiin määrittelyyn ja on siksi tarpeeton. Nykyinen muotoilu aiheuttaa monenlaista tulkintaa ja viittauksia mm. erilaisiin uhanalaisten lajien luetteloihin. Samoin sana "suojeleminen" on epätarkka, siksi esitämme muutosta, jossa se korvataan määrittelyllä "suotuisan

suojelun taso", jota arvioidaan asiantuntijatyönä ympäristöhallinnossa <https://ym.fi/lajien-ja-luontotyyppien-suojelu>. Kohtaan 14) ehdotetaan lisättäväksi myös maininta, jonka mukaan tarkempia säännöksiä siitä, mitkä lajit tai alueet/luontotyypit ovat sellaisia, joista avoin tiedonjako voidaan arvioida vaikuttavan negatiivisesti niiden suojelulle, voitaisiin antaa tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella tai muussa erityislainsäädännössä. Muun erityislainsäädännön osalta Syke viittaa erityisesti luonnonsuojelulakiin (9/2023).

Vapaaehtoisesti saadut tiedot yksityisiltä tahoilta

Syke saa ympäristötietoja yksityisiltä yrityksiltä, esim. voimayhtiöiltä. Tietoja käytetään mm. virtaamatietojen hallintaan ja tulvantorjuntaan. Tiedot annetaan Sykelle luottamuksellisina. Yrityksillä ei ole lakiin tai muuhun säädökseen tai määräykseen perustuvaa velvollisuutta antaa näitä tietoja ympäristöhallinnolle, vaan kyse on ollut pitkään jatkuneesta, vapaaehtoisuuteen perustuvasta käytännöstä.

Annetut tiedot ovat yleensä nykyisen julkisuuslain 24 §:n 20) kohdan mukaisia liikesalaisuudeksi katsottavia tietoja tai 8) kohdan mukaisia varautumista tai väestönsuojelua poikkeusoloissa koskevia tietoja. Olisi kuitenkin tarpeen, että nämä yksityisten vapaaehtoisesti viranomaiselle toimittamat tiedot olisivat julkisuuslaissa nykyistä selkeämmin aina salassa pidettäviä, mikäli luovuttava taho haluaisi pitää tiedot salassa. Jos salassapitoperuste ei ole selvä, on olemassa riski, että yksityiset tahot eivät enää toimita näitä tietoja viranomaisille. Tämä vaikeuttaisi Syken mahdollisuuksia hoitaa esimerkiksi tulvantorjuntaan liittyviä tehtäviä.

Asia selkeytyisi, mikäli julkisuuslain 24 § 1 momentin 8 kohtaan lisättäisiin salassapitoperusteeksi nykyisten perusteiden lisäksi se, että yksityinen taho on luovuttanut tiedon viranomaiselle vapaaehtoisesti onnettomuuksien estämistä, poikkeusoloihin tai muuta varautumista tai väestönsuojelua varten.

Vaihtoehtoisesti tai yllä olevan lisäksi nykyisen lain liikesalaisuutta koskevaan kohtaan 20 voisi lisätä muuta elinkeinosalaisuutta koskevaan kohtaan tiedot, jotka yksityinen on vapaaehtoisesti luovuttanut viranomaiselle viranomaisen tehtävien hoitamista varten. Tämä tapahtuisi esimerkiksi lisäämällä kohtaan 20 seuraavan kohdan: "Salassa pidettäviä olisivat tiedot, jotka koskevat yksityistä liikesalaisuutta, samoin kuin sellaiset tiedot muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa sekä tiedot, jotka yksityinen on vapaaehtoisesti luovuttanut viranomaiselle viranomaisen tehtävien hoitamista varten ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista."

Viranomaisen tekemää tarkastusta koskevan salassapitoperusteen selvennystarve (kohta 15)

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 15) kohdan perusteella ”salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin 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.”

Tätä kohtaa selkeyttäisi, jos tarkastustoimintaa koskeva kohta olisi omana kohtanaan ja vaalirahoitusta koskeva kohta omana kohtanaan. Tarkastustoimintaa koskeva kohta on nykymuodossaan myös turhan monipolvisesti kuvattu. Kohtaa tulisi myös selventää siltä osin, mitä kaikkia asiakirjoja salassapidon piiriin voi kuulua.

Henkilötietoja koskevat salassapitoperusteet (32 kohta ja tietosuoja-asetuksen 9 artikla)

Julkisuuslakiin ei sisälly arkaluonteisiin henkilötietoihin kohdistuvaa kattavaa salassapitoperustetta. Keskeinen yksityisyyden suojaa koskeva säännös on Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa, jossa todetaan, että salassa pidettäviä ovat tiedot, jotka koskevat henkilön poliittista vakaumusta, tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista kohdassa tarkemmin mainituilla rajoituksilla.

EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin katsotaan kuuluvan sellaiset tiedot, joista selviää mm. rotu, etnisyys, poliittiset mielipiteet, uskonto ja terveyttä koskevat tiedot.

Näiden kahden eri sääntelyn sisältö on nykyisessä muodossaan tulkinnanvarainen ja sisällöt eivät ole kaikilta osin yhdenmukaisia. Epäselvyyttä aiheutuu etenkin tietopyyntötilanteissa. Olisi tarpeen yhdenmukaistaa julkisuuslain sisältö vastaamaan myös EU:n tietosuoja-asetusta.

Lisäksi salassa pidettävät henkilötiedot olisi hyvä koota julkisuuslakiin erityislainsäädännöistä. Esim. Ilmoittajansuojelulain 32-33 §:issä on säädetty eräitä henkilötietoja koskevasta salassapitovelvollisuudesta. Mainitut henkilötiedot ovat tyypillisesti sellaisia, joita ei julkisuuslain nojalla suojata salassa pidettävänä. Lisäksi tietosuojalaissa (1050/2018) säädetään henkilötunnuksen käsittelystä Henkilötietoja koskeva salassapito tulisi olla koottu yhteen lakiin.

Käsitteisiin ”viranomaisen asiakirja” ja ”asiakirjan laatija” ”asiakirjan oleminen viranomaisen hallussa” liittyvät päivitystarpeet

Julkisuuslaki on laadittu toisenlaisessa maailmassa, jossa tietopyyntöjen kohteena oli nykyistä huomattavasti useammin perinteisessä asiakirjamuodossa olevia asiakirjoja. Nykyisin suuri osa julkisuuslain piirissä olevista tiedoista on muita kuin perinteisiä asiakirjoja. Käytännössä yhä merkittävämpi osa viranomaisten tietoineistoista on lakisääteisissä tai viranomaisen oman toiminnan tueksi ylläpitämässä tietojärjestelmissä ja rekistereissä siten, ettei perinteisiä tiedostomuotoisia asiakirjoja ole ja asiakirjan muodostavat rekisterissä olevat tiedot, sikäli kun niiden katsotaan täyttävän viranomaisen asiakirjan määritelmän.

Julkisuuslain kokonaisuudistamisprosessissa on tarkoitus tarkentaa ”asiakirjan” ja ”viranomaisen asiakirjan” määritelmiä, mikä on Syken mielestä tärkeää ja jolla on vaikutusta myös salassapitosäätelyyn. Erityisen haastaviksi Sykessä ovat muodostuneet erilaiset ympäristöhallinnon yhteiset järjestelmät ja rekisterit, joissa useampi viranomainen toimii tiedon järjestelmään tallentajana ja tiedon käyttäjänä erilaisissa rooleissa. Tällaisessa tilanteessa ei aina ole itsestään selvää, mikä kokonaisuus näistä järjestelmään syötetyistä tiedoista muodostaa julkisuuslaissa tarkoitetun ”viranomaisen asiakirjan” ja mikä viranomainen on tällöin ”asiakirjan laatija”. Salassa pidettävien tietojen osalta näillä käsitteillä on keskeinen merkitys arvioitaessa taho, joka saa luovuttaa turvaluokitellun asiakirjan.

Lisäksi turvaluokiteltujen asiakirjojen luovuttamisessa keskeinen käsite ”asiakirjan laatija” ja ”viranomainen, jonka hallussa asiakirja on” voivat olla hankalia yhteisten tietojärjestelmien tilanteissa, joissa asiakirjan laatijaksi katsottava taho voi olla eri taho kuin se taho, joka on tehnyt turvallisuusluokitusta koskevan merkinnän. Voimassa olevan julkisuuslain 15 § 3 momentin mukaan tietopyyntötapauksessa tietopyyntö on siirrettävä asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi, vaikka turvallisuusluokituksen olisi tehnyt toinen viranomainen. Tämä ei ole aina toimiva ratkaisu, koska turvallisuusluokituksen tehneellä viranomaisella voi olla tarkempi tieto asiakirjan julkisuuteen ja salassapitoon liittyvistä seikoista. Tietyissä tapauksissa asiakirjan laatija voi olla esimerkiksi kunnan viranomainen, joka eivät pysty nykyisen lainsäädännön mukaan turvaluokittelemaan asiakirjoja.

Aina ei myöskään ole itsestään selvää, onko asiakirja ”viranomaisen hallussa”, jos viranomaisella on asiakirjaan katseluoikeus, mutta ei esimerkiksi muokkausoikeutta. Tällä on merkitystä mm. julkisen ja salassa pidettävän tiedon luovuttamisen osalta. Kokonaisuutta toivotaan selkeytettävän.

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

-

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?

-

Korpela Sini
Suomen ympäristökeskus