

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.

Voimassa olevat salassapitoperusteet ovat jossain määrin epäselviä ja tulkinnanvaraisia, mikä voi vaikeuttaa niiden käytännön soveltamista, valmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota salassapidon selkeyteen.

Muuttunut turvallisuustilanne korostaa tarvetta arvioida, pystyvätkö salassapitoperusteet riittävän hyvin suojaamaan turvallisuuteen, huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyviä tietoja, kuten valmiussuunnitelmia ja kriittistä infrastruktuuria koskevia tietoja. Myös uusia tietoineistoja ja teknologioita (kuten tekoäly ja IoT) koskevat salassapitotarpeet tulisi arvioida.

Tietojärjestelmien lokitietojen salassapitoperusteet kaipaavat täydentämistä. 24.1 §:n 7-kohta on käytettävissä vain, jos lokitietojen luovuttaminen voi vaarantaa tietojärjestelmän turvajärjestelyiden toteutumista. 17 kohta (julkisyhteisön liikesalaisuus) puolestaan vain, jos lokitieto liittyy suoranaisesti liiketoimintaan ja sen paljastumisesta voi aiheutua organisaatiolle taloudellista vahinkoa tai se voi vaikeuttaa edullisia hankintoja tai lainansaantia. Näistä ei aina ole kyse. Lokitietojen osalta voi olla kyse esim. siitä, että niiden luovuttaminen voisi heikentää organisaation sisäisen valvonnan tehokkuutta ja tästä voisi aiheutua riskejä, kun tulisi julkiseksi, mitä lokeja missäkin järjestelmässä ylläpidetään, mitä tietoja niihin tallentuu ja miten organisaatio tietoja käyttää.

Tulisi olla mahdollista pitää salassa henkilön työsuhteeseen ja työelämään (ei yksityiselämään) liittyviä tietoja, jotka eivät sisälly 24 §:ssä jo säädettyihin salassapitoperusteisiin. Esim. tiedot henkilölle annetusta huomautuksesta, varotuksesta, työsuhteen päättämisestä ja sen syystä, palkkauksesta jne.

Tiedon kasautuminen. Esim. robottien tehtailemat useat tietopyynnöt, joista yhdessä muodostuu iso salassa pidettävää tietoa sisältävä tietomassa, vaikka yksittäisinä tiedot olisivat julkisia. Tämä pitäisi pystyä estämään.

Salassa pidettävät henkilötiedot tai ainakin luettelo tällaisia säännöksiä sisältävästä erityislainsäädännöstä pitäisi selvyiden ja löydettävyyden varmistamiseksi koota julkisuuslakiin. Esim. ilmoittajansuojelulain 32 §:ssä salassa pidettäväksi säädetty tiedot ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä sekä 33 §:ssä näiden lisäksi ”muiden ilmoituksessa mainittujen henkilöiden” henkilöllisyydestä eivät ole julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä (esim. henkilön nimi, tehtävänimike, asema organisaatiossa).

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

Salassapitoperusteisiin liittyvien muutostarpeiden lisäksi Senaatti-kiinteistöt haluaa kiinnittää huomiota 5 §:n 2 momenttiin sisältyvään rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamiseen. Senaatti-kiinteistöt katsoo, että mikäli virkavastuu ulotetaan julkisuuslain soveltamista koskeviin tehtäviin, tulisi laissa selvästi ja tarkkarajaisesti määritellä mitä 2 momentissa tarkoitetaan ”laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamisella”, joihin viitataan muistion luvussa 10.6 (s. 274 ss) myös ilmaisuilla ”julkisuuslain soveltaminen” ja ”tietopyyntöjen käsittely”. Katsottaisiinko virkavastuulla suoritettaviksi tehtäviksi ainoastaan tietopyyntöihin vastaamiseen liittyvä päätöksenteko (jota tyypillisesti tehdään yksittäisten työntekijöiden toimesta) vai esimerkiksi myös tällaisen päätöksenteon valmisteluun missä tahansa roolissa osallistuminen tai muutkin julkisuuslain soveltamiseen liittyvien kysymysten käsittelyyn osallistuminen (jolloin virkavastuu ulottuisi laajaan työntekijäjoukkoon)? Liikelayosten ja niiden tytäryhteisöjen työntekijöiden tulisi yksiselitteisesti kyetä tunnistamaan, missä tilanteissa työntehtävien suorittaminen tapahtuisi virkavastuulla.

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?

On tarpeen arvioida salassapitoperusteiden suhdetta muuhun erityislainsäädäntöön, kuten tietoturvallisuusvelvoitteita koskevaan lainsäädäntöön.

Lain salassapitoperusteita tulisi täydentää nimenomaisella viittauksella asianajosalaisuuteen ja muihin vastaaviin salassapitovelvollisuuksiin. Lisäksi tulisi tarve selkeyttää julkisuuslain suhdetta kansainvälisiin tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain sääntelyyn.

Ilmoittajansuojelulain 32-33 §:issä on säädetty eräitä henkilötietoja koskevasta salassapitovelvollisuudesta. Mainitut henkilötiedot ovat tyypillisesti sellaisia, joita ei julkisuuslain

nojalla suojata salassa pidettävänä. Henkilötietoja koskeva salassapito tulisi olla yksiselitteisesti koottu yhteen lakiin.

Työelämän tietosuojalaissa 759/2004 säädetään työntekijöiden yksityisyyden suojasta. Esimerkiksi työnantaja toteuttaa työsuhteessa oleviin henkilöihin teknistä valvontaa mm. kulunvalvonnan ja kameravalvonnan keinoin. Olisi tarpeen kirjata näiden teknisten valvontamenettelyjen tiedot salassapidettäväksi Julkisuuslain 24§:ään. Kirjauksen tulisi sisältää ehtolause, jossa tiedot määritellään salassapidettäväksi, jos ei ole ilmeistä, että tietojen paljastaminen ei vaaranna salassapidettävää intressiä.

Julkisuuslain 13§ 2. mom. määrää tietojen luovuttamisesta henkilörekisteristä. ”Pyydetäessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää.” Tämä kohta on ongelmallinen, koska sitä tulkitaan kirjavasti. Joidenkin viranomaisten käsityksen mukaan mikä tahansa henkilötieto asiakirjassa kuuluu tämän kohdan piiriin. Toisten tulkinta taas pohjautuu riskiarvointiin. Toimivampaa olisi kirjata 24§:ään salassapidettävät henkilötiedot, ja tähän 13§:ään riskiarvointi henkilötietojen luovutuksesta, jota viranomaisen tulee toteuttaa tietoja luovutettaessa. Tulisi myös poistaa maininta henkilörekisteristä, koska tässä kohdassa puhutaan viranomaisen asiakirjasta, jota ei saisi tulkita rekisterinä.

Viran-/tehtävänhaussa tulisi hakijoiden tiedot ja hakemukset pitää salassapidettävänä siihen saakka, kun henkilö on nimitetty virkaan/tehtävään. Tämä siksi, että tiedon julkisuus jo hakuvaiheessa voi rajoittaa halua hakea, ja siten heikentää työnantajan mahdollisuutta rekrytoida osaavaa henkilöstöä, ja hakijoiden mahdollisuutta hakeutua uusiin tehtäviin.

Henkilötunnuksen käyttämisestä säädetään Tietosuojalaissa. Olisi tarpeen kirjata henkilötunnus salassapidettäväksi julkisuuslain 24§:ään, ja kirjata ne tarkoitukset, joihin sitä saa käsitellä (Tietosuojalaki 1050/2018 29§). Tulkinnat ovat nykyisin epäselviä mm. tilanteissa, joissa viranomaisen asiakirja sisältää henkilötunnuksen. Kirjaamalla julkisuuslakiin sallitut käyttötarkoitukset saataisiin tulkinnat selkeämmiksi ja yhdenmukaisemmaksi.

Henkilön palkan suoritusosa tulisi säätää salassapidettäväksi Julkisuuslain 24§:ssä. Suoriutuminen työtehtävässä tulisi olla yksityisyyden suojan piirissä, koska sen luvaton paljastaminen voi vaikuttaa henkilön maineeseen ja arviointiin haitallisesti, ja esim. vaikeuttaa hakeutumista vaativampiin tehtäviin. Siksi tieto olisi tarpeen säätää salassapidettäväksi.

Henkilön työhistoriatiedot (CV) tulisi kirjata julkiseksi. Tämä siksi, että tulkinnat näiden tietojen osalta ovat hyvin kirjavaisia. Henkilöt itse julkaisevat työhistoriaa esim. LinkedIn:ssä, mutta tarjouksissa

olevat asiantuntijoiden referenssitietoja yritetään salata. Asia olisi hyödyllistä kirjata julkisuuslaissa esim. ”henkilöiden työhistoria ei kuitenkaan ole salassapidettävä tieto, ellei siihen sisälly erityistä salassapitovelvotteita”.

Konttinen Petri
Senaatti-kiinteistöt - Senaatti-konsernin (Senaatti-kiinteistöt,
Puolustuskiinteistöt ja Senaatin asema-alueet Oy) puolesta