

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.

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa. Julkisuuslain soveltaminen on tärkeässä asemassa hyvinvointialueiden toiminnassa, ja julkisuusperiaatteen täysimääräisen toteutumisen vuoksi olisi tärkeää, että salassapitosäätelyn rajat ja soveltamistilanteet ovat selvät ja yksiselitteiset.

Yleisesti salassapitoperusteiden esitystapaa voisi arvioida uudestaan, ja sitä, mikä olisi tarkoituksenmukainen toteuttamistapa (ehdottomat/harkinnanvaraiset, oikeusaloittain/teemoittain, tai toimijaystävällinen lähestymiskulma tms.).

Julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteissa on useammassa kohdassa vahinkoedellytyksiä. Asiakirjan salassa pidettävyyttä on tällöin arvioitava sellaista tietoa vasten, jota ei vielä ole olemassa. Se, tuottaako asiakirjan tai sen tiedon luovuttaminen vahinkoa, haittaa, kärsimystä tai muulla tavalla vaarantaa salassapitoperusteiden mukaisesti jotain intressiä, on näin ollen hyvin tulkinnanvaraista. Asiakirjan julkisuus tai salassapito voi siksi poiketa suurestikin riippuen siitä, kuka arvioinnin tekee, ja millaisella taustalla ja pätevyydellä viranhaltija toimii tehtävässään.

Hyvinvointialueiden näkökulmasta julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 17 kohta on tuottanut haasteita kyseisen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Kyseisen kohdan mukaan salassa pidettävä asiakirja on asiakirja, joka sisältää tietoa hyvinvointialueen liikesalaisuudesta, tai sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille tahoille taloudellista vahinkoa, tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan, tai heikentäisi mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin ovat salassa pidettäviä.

Tämä säännös on erityisen merkityksellinen hyvinvointialueilla, jotka toimivat osin markkinaehtoisessa ympäristössä ja tekevät merkittäviä hankintoja, palvelusopimuksia ja kilpailutuksia. Säännös edellyttää tällä hetkellä viranomaisarviointia siitä, milloin tieto voisi aiheuttaa taloudellista vahinkoa tai heikentää kilpailuasemaa. Tämä arvio voi olla hyvin vaikea tehdä, ja arvion lopputulos on edelleen altis tulkintaeroille. On useita tilanteita, joissa tiedon antaminen voi heikentää tulevaisuudessa hyvinvointialueen neuvotteluasemaa, nostaa hankintakustannuksia tai jopa vaarantaa tasapuolisen kilpailun. Suomen vahvaa julkisuusperiaatetta ei tulisi rajoittaa enemmän kuin on tarpeen, jotta julkisten varojen käyttö on tehokasta, tarkoituksenmukaista ja läpinäkyvää. Toisaalta on tärkeää myös, että hyvinvointialueiden toimintaa on mahdollista toteuttaa tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja yhdenvertaisesti muihin nähden. Liikesalaisuustoiminnan ja julkisen sektorin talouden kestävyys näkökulmasta ajateltuna on myös perusteltua huomioida KKV:n lausunto KKV/1328/03.02/2024 viitaten VN:n lausuntopyyntöön VN/7615/2024, kun arvioidaan millä tavoin julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 17 kohdassa tarkoitettua liikesalaisuustietoa olisi suhteutettava sosiaali- ja terveystalouden osalta.

Hyvinvointialueiden näkökulmasta olisi tärkeää määritellä, mikä on liikesalaisuus tai muu liiketoimintaa vastaava seikka julkisuuslaissa tarkoitetussa kontekstissa. Missä kulkee liikesalaisuuden ja julkisen tiedon raja. Lakiin voisi sisällyttää esimerkkiluettelon mitä ei ainakaan pidetä liikesalaisuutena (ei tyhjentävä).

Vahinkoedellytysten arviointia varten olisi yleisesti hyvä sisällyttää lakiin objektiivisia ohjaavia kriteerejä. Miten taloudellista vahinkoa ja kilpailuaseman heikkenemistä tulisi arvioida lain perusteella. Riittääkö, että kyse on teoreettisesta heikentymisen mahdollisuudesta vai pitääkö sen olla todennäköistä. Kriteerien arvioinnissa tulisi huomioida ainakin todennäköisyyden aste, vahingon tai heikkenemisen vakavuus tai vaikutuksen laajuus, sekä huomioida myös ajallisen ulottuvuuden merkitys. Ilman selkeitä kriteerejä voi syntyä erilaisia käytäntöjä ja tulkintalinjoja, niin hyvinvointialueiden kesken, kuin myös organisaation sisällä. Salassapitoperusteiden selkeyttäminen vahvistaisi julkisuusperiaatteen yhdenvertaista toteutumista koko maassa.

Julkisuuslain salassapitosääntelyä olisi vielä yleisesti hyvä tarkastella tietosuojasääntelyn valossa, ja miten sääntely soljuu yhteen EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa (sekä miten Whistler blower-direktiivi ja julkisuuslaki korreloi). Hyvinvointialue näkee julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 25 kohdan kovin tulkinnanvaraiseksi. Sääntely vaatisi tarkennusta sen osalta mitä on tulkittava asiakastiedoksi, ja avata tunnistettavuuden arviointikriteerejä tarkemmin tai lähestyä tätä riskiperusteisen arvioinnin kautta.

Tietotekniset työkalut ja järjestelmät ovat kehittyneet, sekä näiden käyttö ja hyödyntäminen on lisääntynyt hyvinvointialueen toiminnassa. Hyvinvointialue näkee, että olisi tarpeellista tarkastella käsitettä ”viranomaisen asiakirja”, ja huomioiko nykyinen legaalikäsitys muuttuneen toimintaympäristön. Mikä on arvioitava olevan viranomaisen asiakirja, ja missä menee rajanveto siitä, mikä on tulkittava olevan viranomaisen sisäiseen työskentelyyn tarkoitettu asiakirja.

Muuttunut turvallisuusympäristö on tuonut mukanaan uusia haasteita viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden ja salassapidon tasapainottamiseen. Julkisuusperiaate on suomalaisen oikeusjärjestelmän kulmakivi, mutta samalla olisi kuitenkin tärkeää varmistaa, ettei arkaluontoista tietoa ole saatavilla, eikä päädy vääränlaiseen käyttöön. Nykyinen lainsäädäntö ei ota kaikilta osin huomioon nykyaikaista tietoympäristöä ja kyberriskejä. Salassapitoperusteita olisi hyvä punnita ja päivittää niin, että ne tukevat viranomaisen toimintakykyä ja kansallista turvallisuutta vaarantamatta kansalaisten oikeutta saada tietoa.

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

-

Oletteko tunnistanee 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?

-

Söderström Camilla
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue