

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 pyytää lausuntoa julkisuuslain salassapitoperusteiden mahdollisista muutostarpeista. Lausunto pyydetään antamaan vastaamalla lausunto-pyynnössä erikseen esitettyihin kysymyksiin. Valtiokonttorin asiassa esittämät huomiot koskevat kysymyksessä 1 esitettyjä kohtia; "Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti. " Valtiokonttorilla ei ole erillisiä huomioita kysymyksissä 2 ja 3 esitettyihin julkisuuslain soveltamisalan mahdolliseen laajennukseen taikka erityislainsäädäntöön liittyviin salassapitoperusteiden muutostarpeisiin.

Valtiokonttori pitää salassapitoperusteiden uudistustarpeen kartoitusta yleisesti tarpeellisena. Tiedon julkisuudella mahdollistetaan tiedon vaikuttavaa käyttöä ja edesautetaan viranomaisyhteistyötä. Valtiokonttorin tehtäväkenttään kuuluu palveluita, joiden perustana on kaikkien käytössä oleva ja avoin tieto. Esimerkiksi Valtiokonttorin valtionavustuspäalveluiden keskitettyyn rekisteriin keräämä ja julkaisema tieto myönnettyistä valtionavustuksista mahdollistaa varojen käyttöön ja sen valvontaan liittyvää toimintaa eri viranomaisissa mutta myös yleisemmin kansalaisten keskuudessa. Viranomaistoimintaan liittyvän julkisuusperiaatteen toteutumiseksi onkin kannatettavaa, että säädettyjen salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuutta pyritään vähentämään ja yksittäisten salassapitoperusteiden toimivuutta tarkastellaan kriittisesti. Myös Valtiokonttori tunnistaa muuttuneen turvallisuusympäristön ja sen luomat haasteet. Tästä seuraa perusteet mahdollistaa tietyissä, esimerkiksi organisaation turvallisuuteen sekä hybridiuhkien torjumiseen liittyvissä tilanteissa aiempaa kattavammat salassapitoperusteet. Tarkempina huomioinaan Valtiokonttori esittää seuraavaa:

Turvallisuusjärjestelyjä koskevia asiakirjoja ja poikkeusoloihin varautumista koskevat 24.1 § 7-8 k

Suomen turvallisuustilanne on muuttunut viime vuosina merkittävästi ja julkisiin toimijoihin kohdistuu merkittävässä määrin mm. tiedustelutoimintaa, jolla pyritään tukemaan niin hybridivaikuttamista kuin mahdollistamaan sotilaallista voimankäyttöä Suomea kohtaan. On huomattava, että yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista vastaavat huomattavalta osin muut toimijat kuin varsinaiset turvallisuusviranomaiset.

Nykyiset julkisuuslain salassapitoperusteet eivät ole tältä osin yksiselitteisiä ja riittävän kattavia turvaamaan yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista, huoltovarmuudesta ja kriittisestä infrastruktuurista vastaavien toimijoiden intressejä salata toiminnan jatkuvuuden ja turvallisuuden kannalta kriittistä tietoa. Salassapitoperusteisiin tulisi lisätä yleinen salassapitoperuste käytettäväksi kriittisen infrastruktuurin yksityiskohtaisiin tietoihin sekä toisaalta yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen toteuttamiseen liittyviin prosesseihin ja suunnitelmiin, vaikka kyse ei olisi suoranaisesti turvallisuusjärjestelyihin liittyvistä tiedoista. Myös vahinkoedellytyksen arviointi voi olla haastavaa tilanteissa, joissa laajasti julkisista lähteistä kerätyistä tiedoista muodostetaan uutta tietoa (kasaumavaikutus).

Keskeistä on, että lainsäätäjä mahdollistaa viranomaisille ja yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista vastaaville tahoille turvallisuusympäristön vaatimuksia vastaavan turvallisuuden tason.

Yksityisen elinkeinotoimintaa koskevat seikat 24.1 § 20 k

Julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdassa säädetään liikesalaisuuden lisäksi muiden yksityisen elinkeinotoimintaa koskevien seikkojen salassapidosta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa. Toisin kuin liikesalaisuus, joka on kattavasti määritelty liikesalaisuuslaissa, muu yksityistä elinkeinotoimintaa koskeva salassa pidettävä tieto on jäänyt jokseenkin epäselväksi ja harvoin sovellettavaksi salassapitoperusteeksi. Säännöksen tulkinta ja etenkin vahinkoedellytyslausekkeen arviointi on osoittautunut käytännössä hankalaksi.

Säännöksen sanamuodon mukaan salassapito koskee vain niitä tilanteita, joissa tiedon antaminen aiheuttaisi vahinkoa, mutta salassapitovelvollisuus kuitenkin väistyy tietyissä tilanteissa, esimerkiksi jos kyse on elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Tällöin tieto on julkista sen antamisesta seuraavasta vahingosta riippumatta, mikä tekee rajanvedosta haastavaa.

Valtiokonttori hallinnoi muun muassa yhteisöille myönnettyjä erilaisia korkotuki- ja valtiontakauslainoja sekä Business Finlandin myöntämiä tuotekehityslainoja. Esimerkiksi lainansaajien maksulaiminlyöntejä koskevat tiedot ovat näiden osalta aina julkisia. Vaikeammin arvioitavia ovat lainoja koskevat muunlaiset tiedot, esimerkiksi tiedot lainanmyöntäjästä tai lainaa

koskevista muista yksityiskohdista silloin, kun lainaa on maksettu asianmukaisesti.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 14 §:ssä on säädetty pankkisalaisuudesta, mutta laki ei tule sovellettavaksi Valtiokonttorin toiminnassa ja salassapitoa arvioidaan ainoastaan julkisuuslain nojalla.

Salassapitoperusteiden arvioinnissa olisi tarpeen ottaa tarkasteluun 20 kohdan mukainen muuta yksityistä elinkeinotoimintaa koskevaa salassapitoperuste ja arvioida, että onko salassapidolle tällä perusteella tarvetta, vai onko liikesalaisuus yksin jo riittävän kattava suojaamaan yksityisen elinkeinotoiminnan salassapitointressit. Mikäli salassapito nähdään edelleen perusteltuna, osana uudistusta muun yksityisen elinkeinotoimintaa koskevan seikan ja sitä koskevan vahinkoarvioinnin sisältöä olisi syytä tarkentaa.

Valtiokonttori tuo lisäksi esiin liikesalaisuus salassapitoperusteeseen liittyvät ajoittaiset tulkintahaasteet. Se pitääkö yksittäiset viranomaiselle hakemuksen käsittelemiseksi toimitetut tiedot taikka näiden tietojen perusteella päätökselle kirjatut yksityiskohdat sisällään yrityksen liikesalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa on monesti tulkinnanvaraista ja edellyttää toisinaan hakijan konsultointia siitä, katsooko hakija itse asiakirjojen sisältävän liikesalaisuuksiksi luokiteltavia tietoja. Julkisuuden toteutumisen kannalta voi olla ongelmallista, mikäli viranomaisen ratkaisu tiedon julkisuudesta perustuu käytännössä olennaisilta osin hakijalta itseltään saatuun näkemykseen.

Taloudellista asemaa koskevat tiedot 24.1 § 23 k.

Julkisuuslaissa 23 kohdan mukainen taloudellista asemaa koskeva salassapidettävä tieto on määritelty sellaiseksi tiedoksi, joka kuvaa henkilön taloudellista asemaa kokonaisuudessaan, kuten palkkaa päätoimesta tai kokonaisvarallisuutta koskevia tietoja. Mikä tahansa taloutta koskeva tieto ei kuitenkaan ole 23 kohdan perusteella salassa pidettävä, jos se ei kuvaa henkilön taloudellista asemaa kokonaisuudessaan.

Mainittu kohta keskittyy erityisesti henkilön tuloja koskeviin tietoihin, mutta muiden henkilön taloudellista asemaa mahdollisesti kuvaavien tietojen salassapito jää säännöksen perusteella avoimeksi. Valtiokonttori hallinnoi yksityishenkilöille myönnettyjä erilaisia korkotuki- ja valtioneuvostonlainoja. Näihin lainoihin liittyen Valtiokonttorilla on tietoa lainan yksityiskohdista, kuten koroista, vakuuksista ja maksuohjelmasta sekä -viiveistä. Tällaiset lainatiedot ovat luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 14 §:n nojalla salassapitovelvollisuuden alaisia pankkisalaisuuksina. Luottolaitostoiminnasta annettua lakia ei kuitenkaan sovelleta Valtiokonttorin toimintaan, joten yksityishenkilöiden lainatietojen julkisuutta arvioidaan ainoastaan julkisuuslain säännösten perusteella. Julkisuuslain säännösten perusteella erilaisten lainatietojen salassapidon arvioinnissa on haasteita. Lainoja koskevat tiedot liittyvät läheisesti yksityishenkilön taloudelliseen tilanteeseen. Kuten yksittäinen tuloa koskeva tieto, myöskään yksittäinen lainaa koskeva tieto ei kuitenkaan välttämättä kuvaa henkilön taloudellista tilannetta kokonaisuutena.

Osana julkisuuslain salassapitoperusteiden selvittämistä olisi syytä tarkastella taloudellista asemaa koskevaa salassapitoperustetta laajemmin huomioiden myös muut mahdolliset taloudellista asemaa kuvaavat tiedot, kuin palkkatiedot. Esimerkiksi lainatietoja koskevat seikat on pankkitoiminnassa säädetty salassa pidettäväksi, mutta viranomaistoiminnassa oikeustila on epäselvä. Julkiseen rahoitukseen ja tukeen liittyy erityistä julkista intressiä, mutta rajanveto yksityis-henkilöiden taloudellista asemaa kuvaavien tietojen salassapidon ja julkista rahoitusta koskevan julkisuusintressin välillä voi olla haastavaa. Sähköisen asioinnin ja tiedonsiirron yleistymisen myötä viranomaisille toimitetaan entistä runsaammin ja yksityiskohtaisemmin sellaisia yksityishenkilön lainoihin, varallisuuteen ja muihin talousasioihin liittyviä tietoja, joiden ei yksittäisinä tietoina voida välttämättä arvioida kuvaavan henkilön taloudellista tilannetta.

Henkilön terveydentilaa koskevat tiedot 24.1 § 25 k.

Valtiokonttori käsittelee henkilön terveydentilaa koskevia tietoja muun muassa osana rikosvahinko- ja muuta korvaustoimintaansa. Annetut korvauspäätökset voivat sisältää henkilön terveydentilaa koskevia tietoja. Erityisesti alaikäisten terveydentilaa kuvaavien tietojen käsittelyssä viranomaisessa törmätään ajoittain

ongelmallisiin tilanteisiin. Hallintolain 14 §:n mukaan vajaanvaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Alaikäisellä voi kuitenkin olla halu kieltää terveydentilaa kuvaavien tietojen luovuttaminen huoltajalleen. Oikeudesta kieltää terveydentilaa kuvaavien tietojen luovuttaminen säädetäänkin nykyisellään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä 51 §:ssä. Asiantilaa selventäisi,

mikäli julkisuuslain terveydentilatietoja koskevaa salassapitosäännöstä tarkennettaisiin siten, että se kattaisi selvästi myös tilanteet, joissa alaikäinen on

kieltänyt tietojensa luovuttamisen huoltajalle. Nyt käytännön toiminnassa on koettu ongelmalliseksi arvioida, tulisiko ko. erityislakia vastaavaa kielto sovellettavaksi myös julkisuuslain nojalla.

Yksityiselämää koskevat tiedot 24.1. § 32 k.

Julkisuuslaissa 32 kohdan perusteella salassa pidettäviä ovat laajasti erilaiset yksityiselämän piiriin liittyvät tiedot, kuten elintavat, mielipiteet, vapaa-ajan harrastukset ja perhe-elämään liittyvät seikat. Tällä perusteella salassa pidettäväksi voidaan katsoa esimerkiksi yhteisessä taloudessa asuvien henkilöiden suhteita taikka päihteidenkäyttöön liittyviä seikkoja.

Valtiokonttorille toimitetaan osana hakemuskäsittelyä erilaisia selvityksiä esimerkiksi henkilön harrastuksista, vapaa-ajan viettämiseen ja työsuhteisiin, perhe-elämään ja muihin vastaaviin seikkoihin liittyvistä tiedoista. Säännöksen osalta vaikeasti arvioitavaksi on käytännössä osoittautunut mitä on pidettävä muina henkilökohtaisina oloina, jotka ovat salassapidettäviä.

Käytännössä vaikeaa on arvioida, onko esimerkiksi tieto henkilön opinnoista tai siviilisäädystä salassapidettävä.

Edellä todetusti, liittyen julkisuuslain 23 kohdan salassapitosäännökseen, Valtiokonttorilla on myös henkilöiden laina- ja varallisuustietoja, joiden ei välttämättä voida arvioida kuvaavan henkilön taloudellista asemaa, eivätkä ne siten olisi salassa pidettäviä 23 kohdan nojalla. Epäselvää on kuitenkin myös, voisivatko tiedot olla sellaisia yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja, jotka tulisivat salassa pidettäväksi 32 kohdan nojalla.

Osana salassapitoperusteiden uudistustarpeiden selvittämistä 32 kohdan säännöstä olisi tarpeen tarkastella siitä näkökulmasta, että onko yksityisyyden suojaan kuuluvien salassa pidettävien tietojen määritelmää tarpeen tarkentaa.

Muita huomioita:

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistusta tehtäessä olisi hyvä tarkastella mahdollisuutta yhdenmukaistaa käsitteistöä yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot määritellään julkisuuslaissa osittain eriävällä tavalla.

Valtiokonttori tunnistaa potentiaaliset ongelmat liittyen yksityishenkilöiden yhteystietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Julkisuuslain 24.1 § 31 k. mukaan mm. yksityishenkilön puhelinnumero samoin kuin muu yhteystieto on salassapidettävä, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Yksityishenkilöiden yhteystietojen julkisuus ja tietojen luovuttaminen näyttäytyy toisaalta jokseenkin ongelmallisena suhteessa yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietoja koskeviin vaatimuksiin. Myös yksittäisiä virkamiehiä koskevien tietojen luovuttamisvelvollisuudet voivat joissain tapauksissa nousta ongelmalliseksi, esimerkiksi maalittamisen näkökulmasta. Julkisuuslain salassapitoperusteita uudistettaessa olisikin hyvä varmistaa, että viranomaisella on riittävän tehokkaat keinot tarvittaessa myös kieltäytyä sen työntekijöihin kohdistuvien tietojen luovuttamisesta tilanteissa, joissa tiedon luovuttamisen voidaan olettaa johtavan työntekijälle kielteisiin seuraamuksiin.

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

-

Yliluoma Tuomo
Valtiokonttori