

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.

YLEISIÄ SALASSAPITOON LIITTYVIÄ SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTARPEITA

Aalto-yliopisto näkee julkisuusperiaatteen toteutumisen oleellisena oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen edellytyksenä. Kuitenkin julkisuuslakia uudistettaessa sekä salassapitoperusteista säädettäessä on syytä ottaa huomioon muuttuva toimintaympäristö. Tekoälyn avulla taikka muutoin voidaan esimerkiksi tehdä massaluonteisia tai tiheään toistuvia tietopyyntöjä, joiden tarkoitus ei liity julkisen tehtävän tai vallankäytön seurantaan tai muutoin oikeusturvaan ja jotka pahimmillaan voivat haitata tai estää viranomaistoimintaa. Tekoälyn tai muun tehokkaan tietojenkäsittelyn avulla on mahdollista yhdistellä yksittäisillä tietopyynnöillä saatuja tietoja tietomassoiksi, ja vaikka yksittäisen tietopyynnön toteuttaminen pyydetyllä tavalla ei vaaranna esimerkiksi yksityisyyden suojaa, voi useamman (yhden tai usean tahon tekemän) tietopyynnön avulla saatuja aineistoja yhdistellä siten, että henkilön tunnistaminen ja häntä koskevien tietojen kartuttaminen on mahdollista. Silloin, kun tietopyynnön toteuttaminen sellaisenaan tai toistuvana voi aiheuttaa kohtuutonta työmäärää ja/tai henkilötietoihin kohdistuvan riskin kasvamista, tulisi tällaisten seikkojen huomioon ottamisen olla mahdollista. Yliopisto ehdottaa, että säädettäessä salassapidon harkinnan kriteereistä, tietopyyntöjen toteuttamiseen liittyvästä kohtuullisesta työmäärästä, tietopyyntöjen sisällölle asetettavista mahdollisista kriteereistä sekä tietopyyntöjen toteuttamisen maksullisuuden edellytyksistä nämä toimintaympäristön muutokset otetaan huomioon.

Yksityisyyden suojan lisäksi salassapitoperusteista säädettäessä tulisi selvittää ja ottaa huomioon muitakin yksityisten henkilöiden ja toimijoiden oikeuksia ja oikeushyviä, joiden turvaamisen tarpeet ja edellytykset ovat muuttuneessa toimintaympäristössä myös voineet muuttua.

TIETOSUOJAAN LIITTYVÄT SALASSAPITOPERUSTEIDEN KEHITTÄMISTARPEET

Aalto-yliopisto ehdottaa, että julkisuuslain salassapitoperusteita tarkistettaessa pyritään linjakkuuteen ja selkeyteen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen suojaamista koskevien velvoitteiden kanssa. Aalto-yliopisto ehdottaa, että tietosuoja-asetuksessa olevat erityiset henkilötietoryhmät sisällytettäisiin kansallisessa laissa salassa pidettävien tietojen ja/tai asiakirjojen joukkoon. Jos salassapitoperusteet edelleen säädetään asiakirjatyypeittäin, tulisi säädettäessä tunnistaa asiakirjatyypit, joissa tyypillisesti on erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Henkilötunnus tulisi säätää yksiselitteisesti salassa pidettäväksi tiedoksi sen ollessa identiteettivarkauksille altistavaa tietoa. Tietoa luovutettaessa tulisi olla harkinnanvara sen suhteen, onko tarpeen luovuttaa identifiointiin käytettäviä tunnusteita kuten opiskelijanumero, henkilönnumero tai ID-tunniste. Näiden tietojen salassapidettävyys kuitenkin voi muodostaa haasteen tiedonhallinnalle ja tietojärjestelmien integraatioille organisaatioiden sisällä ja organisaatioiden välillä.

Aalto-yliopisto toteaa, että erityisesti säädettäessä nykyistä 24 § 1 mom 32 kohdan tapaisien yksityisyyden suojan ydinalueeseenkin kuuluvien tietojen salaamisesta, tulee ottaa huomioon tietosuojaviranomaisten ja tietosuojaan liittyvän ratkaisukäytännön mukaiset seikat. Esimerkiksi paikannusta koskevien tietojen suojaaminen voisi olla tarpeen. Taloudellisia tietoja tai yhteystietoja voidaan pyrkiä käyttämään maksuvälinepetoksiin taikka muuhun rikolliseen toimintaan. Henkilötietoryhmän kriteerin alle voi kuulua myös henkilökohtaisia asiakirjoja, kuten sähköposteja, päiväkirjoja, muistiinpanotoiminnolla varustetun e-kirjan lukulaitteen muistiinpanoja ja henkilökohtaisen elämän tallentamiseen tarkoitettujen lifelogging-sovellusten hyvin henkilökohtaisia tietoja

Myös seuraavien tietojen suojaamista salassapitosäännöksin tulisi harkita:

- Henkilötietojen tietoturvaloukkaukset – osiot, jotka sisältävät tietoja teknisen ympäristön haavoittuvuudesta tai rekisteröidylle aiheutuneista inhimillistä tai fyysistä seuraamuksista.

- Vaikutustenarviointien osiot, jotka koskevat tietoturvallisia ratkaisuja tai niihin liittyviä riskejä (tekniset suojakeinot ja tietoturvariskit).

- Henkilötietojen käsittelyä koskeviin rekisterinpitäjän ja käsittelijän välisiin sopimuksiin (DPA) ja/tai tietojen siirtoa koskeviin arviointeihin (TIA) liittyvät tekniset tietoturvakuvaukset.

Tilintarkastajat ja ulkoiset auditoijat voivat pyytää aineistoja, joihin sisältyy runsaasti henkilötietoja, mutta on epäselvää missä määrin auditointioikeus kattaa aineistoihin sisältyvät henkilötiedot ja

oikeus saada aineisto juuri tietyssä muodossa. Yliopisto toteaa, että tätä kokonaisuutta tulisi selkiyttää siten, että henkilötietojen suoja ja käsittelyn tarpeellisuusvaatimus toteutuu riittävällä tavalla myös auditointi- ja tilintarkastustoiminnassa ja niihin liittyvissä tietojen luovutuksissa.

Julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmän esityksen (mietintö 2023:32) 15 §:n mukaan viranomaisen voisi tiedustella julkisia henkilötietoja koskevan tietopyynnön yhteydessä käyttötarkoitusta ja muita tietoja, joita viranomaisen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedon pyytäjällä henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä tietoja. Esityksen mukaan ”Viranomaisen voi pyytää edellä mainittuja tietoja ainoastaan, jos 1) kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta; tai 2) pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Henkilötietoa ei saa luovuttaa, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella.” Esityksen sanamuodon perusteella luovutuspyynnön kohteena olevien julkistenkin henkilötietojen muodostamalle kokonaisuudelle (luonne, määrä ja merkitys yksityiselämän suojan kannalta) voidaan antaa merkitystä harkittaessa, että voidaanko tietopyynnön tekijältä pyytää selvitystä käyttötarkoituksesta ja muista seikoista. Työryhmän esityksen mukaan luovutuksesta voidaan kieltäytyä kuitenkin vain, jos on ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella. Tämä ei anna riittävää suoja tiedoille, joita pyydetään ns. kotitalouspoikkeuksen eli henkilökohtaisen käyttötarkoituksen nojalla, jolloin yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen suoja koskevia säännöksiä ei sovelleta.

JULKISUUSLAIN 24 §:N 1 MOMENTIN 16- JA 21 KOHDAT: TUTKIMUKSEEN LIITTYVÄT ASIAKIRJAT SEKÄ TIETEELLISEN TUTKIMUKSEN MAHDOLLISTAVA POIKKEUS 28 §:SSÄ

Aalto-yliopisto toteaa, että tutkimussuunnitelmien sekä tutkimuksen perusaineistojen salassapito on edelleen oleellista tutkimuksen edellytysten turvaamiseksi. Perusaineistojen salassapitäminen on myös tutkittavien henkilötietojen suojaamiseksi välttämätöntä. Tieteellinen tutkimus tähtää avoimen ja julkisen, testattavissa olevan tiedon tuottamiseen, joten suojaamalla tutkimuksen teon edellytyksiä turvataan tutkimustulosten syntymistä ja tuotetaan yhteiskunnan ja yhteiskuntien käyttöön avointa tieteellistä tietoa. Samalla mahdollistetaan tutkimukseen pohjautuva kaupallistaminen, mikä on yhteiskuntaa hyödyttävää yliopiston toimintaa.

Aalto-yliopisto ehdottaa, että julkisuuslain 24 §:n 21 kohdassa todetun lisäksi (”asiakirjat, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa”) otettaisiin salassapidon piiriin asiakirjat, jotka koskevat tutkimusrahoituksen hakemista. Tutkimusrahoitushakemukset sisältävät tyypillisesti tieteellisen tutkimuksen suunnitelman, mutta tämän lisäksi rahoitushakemukset muutoinkin edellyttävät usein asiantuntijatasen osaamista ja tietotaitoa (rahoitushakemusten laatimisessa hyödynnetään väitöskirjatasen tutkijoita ns. grant writer -osaajina). Nimenomainen maininta olisi perusteltua siksin, että tutkimusta tehdään nykyään pitkälti ulkopuolisen rahoituksen (esim. Suomen Akatemia, EU-rahoitus, Business Finland, rahoitusta myöntävät säätiöt) projekteissa, ja samaa tai samankaltaisia hakemusaineistoa voidaan

hyödyntää ja kehittää useita kertoja sillä rahoitusta ei aina saada ensimmäisellä kerralla. Tieteellinen idea ja kysymyksenasettelu voivat ilmetä rahoitushakemuksestakin ja olla kilpailuetu, jolloin sitä tulisi voida suojata, myös rahoituspäätöksen jälkeen. Tämä ilmenee siitäkin, että selkeästi kaupalliset toimijat, jotka myyvät tutkimusrahoituksen hakemiseen ja hankkeiden hallinnointiin liittyvää osaamista ja tukea ovat tehneet tietopyyntöjä rahoitushakemussisällöistä. Sinänsä se, että rahoitusta on haettu, rahoitushakemuksen perustiedot ja rahoitusmyönnöt perusteluineen on tärkeää pitää julkisena tietona.

Julkisuuslain 24 § 1 mom 16)-kohdassa säädetään salassapidettäväksi ”tilastoviranomaiselle tilastojen laatimista varten annetut asiakirjat samoin kuin asiakirjat, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten;” Tämän kohdan sanoitusta tulisi selkeyttää. Sen sijaan että puhutaan ”vapaaehtoisesti viranomaisille tutkimusta varten annetuista asiakirjoista” olisi hyvä puhua suoraan esim. ”tutkimusaineistoista, jotka on vapaaehtoisesti annettu tutkimusta varten”. Tutkimusaineistojen mieltäminen julkisuuslain alaisina asiakirjoina/tietoina tuo monenlaisia ongelmia ja epäselvyyksiä, joten olisi järkevää säätää, ettei niitä katsota julkisuuslain alaisiksi lainkaan. Mikäli ne kuitenkin jatkossakin katsottaisiin julkisuuslain alaisiksi, olisi perusteltua säätää esim. että tutkimusaineistot ovat salassapidettäviä, ellei ole selvää, että tiedon antaminen niistä ei aiheuttaisi haittaa tutkimukselle, tutkimuksen kohteelle tai tutkimusaineistossa oleville luonnollisille henkilöille. Muu lainsäädäntö, kuten tietosuojalainsäädäntö tai lääketieteellistä tutkimusta koskeva lainsäädäntö taikka vientivalvontaa koskeva sääntely on huomioitava.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin kohdassa 21) määritetään salassapidettäväksi asiakirjat, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa taikka teknologista tai muuta kehittämistyötä tai niiden arviointia, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta opinnäytetyön, tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle taikka niiden hyödyntämiselle tai sen asianmukaiselle arvioinnille tai tutkijalle taikka tutkimuksen tai kehittämistyön toimeksiantajalle haittaa.

Tässä kohdassa on päällekkäisyyttä kohdan 16 kanssa ”vapaaehtoisesti tutkimusta varten annetut asiakirjat” vs. ”tutkimuksen perusaineisto”.

Perusteluissa olisi hyvä tarkentaa, mitä tieteellisen tutkimuksen suunnitelmalla tarkoitetaan, koska suunnitelma-sanaa käytetään monessa eri yhteydessä yliopistoissa, esimerkiksi professorihauissa ilmaisua voidaan käyttää tarkoittamaan sitä, miten professori aikoo oppiainetta kehittää tai painotuksia muuttaa.

Huomattavaa 24 §:n 1 mom. 21 kohdassa on, että tutkimussuunnitelma tai perusaineisto ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen aiheuttaisi itse tutkimukselle haittaa. Salassapidon perusteissa ei ole mainittu sitä, että suunnitelman tai aineiston luovuttaminen aiheuttaisi haittaa tutkittavalle luonnolliselle henkilölle tai tutkimusaineistossa käsitellyille luonnollisille henkilöille, kuten tutkittavan perheenjäsenille. GDPR:n ensisijaisuuden takia aineiston luovutuksesta tulee

kuitenkin kieltäytyä tietosuoja-asetuksen nojalla, jos se olisi vastoin asetusta. Julkisuuslaki tulisi tältä osin saattaa yhteneväksi tietosuoja-asetuksen kanssa esim. siten, että salassapito-olettamaan sisällytetään haitta tutkimusaineistossa käsitellyille luonnollisille henkilöille tai henkilötietojen suojalle.

Unifi on aiemmin lausunut tutkijoiden laatimista asiakirjoista: "Yliopistojen erityispiirre ovat ne asiakirjat, joita yksittäinen tutkija tai tutkimusryhmä itsenäisesti laatii tutkimuksen tarkoituksiin vailla yhteyttä mihinkään viranomaiseen tai hallintoasiaan. Näitä asiakirjoja ei myöskään rekisteröidä viranomaisasioiden yhteyteen, koska ne eivät kuulu niihin. Tämä erityispiirre olisi syytä ottaa huomioon laissa, koska nämä asiakirjat eivät luontevasti kuulu viranomaisen asiakirjoihin vaan ovat luonteeltaan lähinnä ei-asiakirjoja."

Ylipäänsä tutkimusaineisto ei sovi luontevasti viranomaisen asiakirjan määritelmään, ja tutkimusaineiston pitäminen viranomaisen asiakirjoina aiheuttaa monia hankalia tulkintatilanteita.

Yliopisto toteaa, että yhteiskuntaa hyödyttävän tieteellisen tutkimuksen mahdollistamiseksi julkisuuslaissa tulee säilyttää 28 §:ssä säädetty poikkeus salassapidosta tieteellisen tutkimuksen turvaamiseksi. Yliopisto toteaa, että tämän kohdan tulkintaa ja tietopyyntöjen käsittelyä käytännössä voisi helpottaa, jos säännöksen mukaan tieteellisen tutkimuksen todentamiseksi tietoja pyytävän olisi esitettävä tutkimussuunnitelma. Sääntelyn selkeys tässäkin kohdassa palvelisi tietojen luovuttamista ja käyttöä.

HENKILÖSTÖASIOIHIN LIITTYVÄT SALASSAPITOPERUSTEET TULISI SAATTAA AJAN TASALLE

Aalto-yliopisto toteaa, että erityisesti henkilötietoja koskevan EU:n ja kansallisen sääntelyn muututtua julkisuuslain voimassaolon aikana merkittävästi, tulisi työnhakijoiden ja työntekijöiden henkilötietojen suojaaminen huomioida nykyistä paremmin julkisuuslain salassapitoperusteista säädettäessä.

Rekrytointiasiakirjat. Yliopisto pitää tärkeänä, että julkista tehtävää hoitavien valinnan perusteet ovat julkisia ja kenen tahansa arvioitavissa. Samoin on tärkeää, että tehtävien hakuihin osallistuvat voivat arvioida rekrytointiprosessin tasapuolisuutta ja laatua saamalla tiedon hakuun vaikuttaneista tiedoista. Kuitenkaan näitä tavoitteita ei edistä esimerkiksi se, että mediassa voidaan julkaista työnhakijan hakemusteksti tai ansioluettelo sellaisenaan pidettäessä sitä julkisena taikka että nämä asiakirjat muutenkaan olisivat yleisöjulkisia.

EU:n yleisen tietosuoja-asetus edellyttää, että rekisterinpitäjät huomioivat henkilötietojen suojan ja henkilötietojen yhdistelyn mahdollisuuden. Rekrytointiprosessit ja työelämän tietosuojaa koskevat

lähtökohdat ovat muuttuneet ja kehittyneet julkisuuslain pitkän soveltamisajan mittaan, ja käsitykset siitä mitä voidaan ja saa rekrytoinnissa ottaa huomioon ovat muuttuneet. Yliopiston toimintaympäristössä valtaosa rekrytoinneista on kansainvälisiä ja yliopiston mahdollisuudet vaikuttaa siihen millaisia asiakirjoja ja aineistoja hakijat toimittavat rekrytointiprosessin kuluessa ovat rajalliset. Työnhakijoiden ja työntekijöiden tietojen suojaaminen myös rekrytointitietojen suojaamisen muodossa on aiempaa tärkeämpää ja kattavampaa. Salassapitoperusteiden tulisi heijastaa tätä kehitystä.

Aalto-yliopisto ehdottaa, että akateemisiin tehtäviin rekrytoitaessa lainsäädännönkin edellyttämät asiantuntijalausunnat tulisi säätää salassapidon piiriin ja rinnastaa ne nykyisestä 29-kohdasta löytyviin henkilölle suoritettuihin soveltuvuuskokeisiin tai niiden tuloksiin ja työntekijöiden valintaa varten tehtyihin arviointeihin. Asiantuntijalausunnat sisältävät usein hakijoiden soveltuvuuteen liittyvää arviointia, ja tämä tieto on myös rekrytoinnissa merkittävää. Asiantuntijalausuntoja antavat varsin usein kansainväliset asiantuntijat. Yliopisto toteaa, että oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa asiantuntijalausuntojen salassapitoa ei ole pidetty aina lähtökohtana, mutta yliopisto on myös saanut tuomioistuimen arvioinnin perusteella myös tukea sille käsitykselleen, että pääosa rekrytointien tieteellisten asiantuntijoiden lausunnon sisällöstä on salassa pidettävää. Akateemisten asiantuntijoiden arvioinnin lopputulokset kuten se, mihin järjestykseen he asettavat hakijat keskenään, on osana rekrytointipäätöstä ja sen perusteluja julkista tietoa. Valintapäätösten ja niiden perusteluiden julkisuudella on mahdollista toteuttaa julkisen vallan käytön valvontaa ilman että jokaisen hakijan arviointia koskevat yksityiskohtaiset tiedot ovat yleisöjulkisia.

Työntekijöiden tietojen suojaaminen. Aalto-yliopisto pitää tärkeänä, että säädettäessä salassapitoperusteista myös julkisella työnantajalla on mahdollisuus nykyistä paremmin suojata työntekijän henkilötietoja työ- tai virkasuhteen aikana ja päätyttyä. Esimerkiksi henkilöiden maalittaminen sosiaalisessa mediassa on myös yliopistoyhteisön jäseniä laajasti koskettavia ilmiöitä, ja tieteellisen tutkimuksen itsenäisyyden ja riippumattomuuden sekä yliopistoyhteisön jäsenten turvallisuudesta huolehtimisen tulisi olla mahdollista myös muuttuneissa olosuhteissa. Tietojen kasautuminen esimerkiksi saman tahon tekemän usean eri tietopyynnön tai eri tahojen tietopyynnöillä kokoamien tietojen yhdistämisellä muodostaa merkittävän riskin, jonka työnantajan tulisi voida ottaa huomioon tietoja luovuttaessa.

Yliopisto esittää huolenaan, että työyhteisöön liittyvien ongelmien ja loukkausten tai väärinkäytösten esiin tuomista vaikeuttaa ja jopa estää se, että ilmoitus voi olla yleisöjulkinen. Yliopisto pitää ilmeisenä, että selvitetessä ilmoituksia epäillyllä täytyy olla tieto siitä mitä ilmoitus ja selvitys koskee. Kuitenkaan yleisöjulkisuus ilman harkinnanvaraa ei ole tarpeen. Ilmoittajansuojasta on säännelty erillisellä sääntelyllä, mutta myös julkisuuslain salassapitoperusteista säädettäessä olisi oleellista harkita, millä tavoin ilmoittajan suojaaminen voidaan ilmaista ja toteuttaa myös yleislaissa olevien salassapitoperusteiden avulla. Myös ilmoittajansuojan piiriin kuulumattomien ilmoitusten tekijöiden tarvitsema suoja tulisi tunnistaa, ja madaltaa siten väärinkäytöksistä ja epäkohdista ilmoittamisen kynnystä. Ilmoittajan lisäksi tulisi olla mahdollista suojata sellaisten asianosaisten tietoja, jotka ovat joutuneet epäasiallisen kohtelun kohteeksi, mutta eivät ole ilmoittajan asemassa.

Aalto-yliopisto ehdottaa, että työntekijöihin kohdistuvat selvitysprosessit ja kurinpitotoimet ja -seuraamukset tulisivat nykyistä laajemmin vähintään harkinnanvaraisen salassapidon piiriin. Erilaiset soveltumattomuuteen, työtehtävistä suoriutumiseen tai elämäntilanteeseen ja terveydentilaan liittyvät ongelmat taikka työyhteisön sisäiset käytösongelmat eivät useinkaan liity julkisen tehtävän hoitamiseen, eikä työntekijöiden haasteiden ja ongelmien ratkaiseminen kuulu yleisöjulkisuuden piiriin. Useinkaan tällaisissa prosesseissa ei käsitellä seikkoja, joihin liittyisi lainkaan julkista tai yhteiskunnallista intressiä.

Aalto-yliopisto toteaa, että palkkatietojen suojaaminen perustuu nykyisin lainsäädännön soveltamiskäytäntöön, ja ehdottaa että palkkatietojen salassapidosta säädettäisiin oikeuskäytännön linjan mukaisesti myös laissa. Palkkataso on yksi merkittävimmistä yksityishenkilön kokonaisvarallisuuteen liittyvistä tiedoista.

Yliopisto ehdottaa, että työsopimusasiakirjojen sisällyttämistä salassapidettäviin asiakirjoihin harkittaisiin. Tieto siitä, että henkilö on työsuhteessa sekä työsuhteen perustiedot ovat perustellusti julkisia, mutta työsopimusasiakirja voi sisältää sellaista tietoa, jonka yleisöjulkisuus ei ole perusteltua. Näihin asiakirjoihin kohdistuvat laajamittaiset tai toistuvat tietopyynnöt voivat työntekijän näkökulmasta aiheuttaa tilanteen, jossa häntä koskevia tietoja on tarpeettoman laajasti julkisena.

KOULUTUKSEEN JA OPISELIJOITA KOSKEVIIN TIETOIHIN JA ASIAKIRJOIHIN LIITTYVÄT SALASSAPITOPERUSTEET

Epäselviä tai puutteellisia kohtia yksityisyyden suojaan liittyen

Yliopistot kuten muutkin oppilaitokset käsittelevät koulutustehtävänsä hoitaessa merkittävässä määrin hakijoiden ja opiskelijoiden henkilötietoja. Merkittävä määrä henkilötiedoista kertyy hakijoiden ja opiskelijoiden itsensä toimittamista asiakirjoista ja tiedoista sekä erilaisten digitaalisten palveluiden käytöstä kerääntyvästä tiedosta. Osa henkilötiedoista on nykyisen julkisuuslain mukaisten salassapitoperusteiden vakiintuneen tulkinnan perusteella selvästi julkisia (esimerkiksi tieto yliopiston myöntämästä tutkinnosta) tai salassapidettäviä (esimerkiksi lisääaikahakemuksen yhteydessä esitettävä lääkärintodistus), mutta osan tietojen osalta sääntelyyn liittyy liiallista tulkinnanvaraisuutta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 mom kohdan 25 mukaan salassapidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoa henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan

terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 mom 30 mukaan salassapidettäviä ovat oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppilaan ja kokelaan koesuoritukset sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja, samoin kuin asiakirjat, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määrittämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohtainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kyseisestä tutkintakerrasta.

Aalto-yliopisto toteaa, että kohtaan 30 sisältyvien salassapitosäännösten tarkastelussa tulee huomioida, että ne koskevat myös osin korkeakoulusektoria ja aikuisia hakijoita ja opiskelijoita ja heidän yksityisyytensä suojan vuoksi näin tulee olla jatkossakin. Jos alempien koulutusasteiden oppijoiden tietojen suojaamiseen osalta on tarve tehdä uudistuksia tämän kohdan sisältöön niin korkeakoulusektorin toimijoille tulisi antaa mahdollisuus lausua siitä, että tulisiko ko. kohtien koskea myös korkeakoulusektoria.

Kohdan 30 mukainen koesuoritusten ja henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviota koskevien todistusten ja muiden asiakirjojen salassapito tulee sovellettavaksi myös korkeakoulusektorin oppilaitosten opiskelijaksi hakeutuviin ja opiskelijoihin, joten selkeyden vuoksi muotoilussa olisi syytä huomioida, että kyseisessä kohdassa tarkoitetaan myös oppilaitokseen hakija ja opiskelija ilmaisujen kokelas ja oppilas lisäksi.

Kohdassa 30 tulisi selventää, että salassapidettäviä oppilaitoksen asiakirjoja ovat myös muun tahon kuin oppilaitoksen antamat asiakirjat, jotka sisältävät hakijan/opiskelijan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja. Muotoilu voisi olla esimerkiksi: "...sekä sellaiset oppilaitoksen tai muun tahon antamat todistukset ja vastaavat asiakirjat, jotka sisältävät oppilaitokseen hakijan tai oppilaan/opiskelijan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja..." Näitä tietoja voivat olla korkeakoulusektorilla opiskelijaksi hakeutuvien hakuasiakirjoissa sekä harjoittelun suorittaneiden harjoittelupaikasta saamissaan todistuksissa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 mom 31 -kohdan mukaan salassa on pidettävä asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Aalto-yliopisto toteaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 mom 31 kohdan sisältämä suojaamistarve on edelleen olemassa, mutta säännöksen ajantasaisuus ja toimivuus tulisi tarkistaa

salassapitoperusteista säädettäessä. Yksityisillä tulisi olla aiempaa paremmat mahdollisuudet suojata yhteystietojaan. Tämä mahdollisuus pyytää tietojen salassapitoa lienee huonosti tunnettu, eikä kohdassa anneta tietoa siitä, miten perusteltu syy tulee ilmoittaa ja arvioida. Viranomaisen näkökulmasta voi olla haasteellista toteuttaa tämä suojaamistarve: mikäli hallinnon asiakas on ilmoittanut vaikkapa yhden rekisterin kohdalla tästä suojaamistarpeesta, mutta ei havaitse tietojensa olevan myös saman viranomaisen muissa rekistereissä, voi hänellä syntyä virheellinen käsitys, että kaikkia tietoja pidetään salassa. Koska pyynnön tavasta, arvioinnista tai toteuttamisesta ei ole säännelty, myöskään useita tehtäviä ja rekistereitä ylläpitävä viranomainen ei välttämättä tule tietoiseksi pyynnöstä, joka voisi koskea myös muita rekistereitä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 mom 32 kohdan mukaan salassapidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

Aalto-yliopisto toteaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 mom 32 kohdan sisältämät salassapitoperusteet ovat joiltain osin haasteellisia tulkita, joskin niillä myös suojataan keskeisiä yksityiselämän piiriin kuuluvia seikkoja. Kohdan sisältämät salassapidon perusteita olisi syytä peilata yleisen tietosuojasetuksen säätämisen yhteydessä tunnistettuihin yksityiselämän suojan ydinseikkoihin. Kohdan perusteella on vaikea tulkita, onko henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallinen arvio taikka tunteiden ja persoonallisuuden piirteiden kuvaaminen salassa pidettävää (sanallista arviointia koskeva suoja koskee nykysääntelyssä vain todistuksia, mutta ei esimerkiksi opiskelijaksi haun asiakirjoja tai muita opiskelijaa koskevia arvioita). Sukupuoli-identiteetin korjaamisen jälkeen henkilöön liittyvät aiemmat tiedot kuten opinnäyte aiemmalla nimellä, ilmaisee yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia henkilön historiasta, mutta tämän hetken sääntelyn sanamuotojen perusteella sukupuoli-identiteetti ei ole eksplisiittisesti säädetty salassapidettäväksi.

Yliopistolain 39 § 3 momentin mukaan opiskelija voi, otettuaan opiskelupaikan vastaan, ilmoittautua poissa olevaksi, jos hän ensimmäisenä lukuvuonna 1) suorittaa asevelvollisuuslain (1438/2007), siviilipalveluslain (1446/2007) tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) mukaista palvelua; 2) tarvitsee vapaata opinnoistaan lapsensa hoitamiseksi tämän syntymän tai adoption yhteydessä; tai 3) on oman sairautensa tai vammansa vuoksi kyvytön aloittamaan opintojaan. Samoin yliopistolain 41 § 3 momentin mukaisesti tutkinnon suorittamisaikaan ei lasketa poissaoloa, joka johtuu asevelvollisuuslain, siviilipalveluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisen palvelun suorittamisesta taikka lapsen syntymän tai adoption yhteydessä pidettävästä vapaasta. Tulisiko tieto siitä onko kyseessä ase- vai siviilipalveluksen perusteella myönnettävästä poissaolosta olla salassa pidettävä tieto? Voiko pelkkä tieto siitä, että opiskelija on ilmoittautunut poissaolevaksi 39 § 3 momentin nojalla välillisesti yksityiselämän piiriin kuuluvaa tietoa (esimerkiksi, että hän on mahdollisesti perhevapaalla)?

Viranomaiselle saapuneen asiakirjan julkiseksi tulemisen hetki

Salassapitoperusteiden rinnalla tulee vielä harkita asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan selkiyttämistä (nykyisessä julkisuuslaissa erityisesti 7 § 1 ja 2 mom) siten, että päätösasioiden valmisteluvaiheessa asiakirjojen suojaamismahdollisuutta vahvistetaan. Viranomaisella tulisi olla enemmän harkintavaltaa määrätä kilpailullisiin hakuihin (korkeakoulujen opiskelijavalinta, apurahat) saapuvien hakemusasiakirjojen osalta tiedoksisaantioikeuden/yleisöjulkisuuden alkamisen hetki lakiin kirjattavien harkintaperusteiden rajoissa sen sijaan, että alkamisen hetki perustuu julkisuuslain tulkintaan. Tämä alkamisen hetki voisi olla esimerkiksi hakuajan päättymispäivä tai valintapäätöksen antamispäivä. Näin suojattaisiin myös hakemusten käsittelyn työrauhaa. Diaaritieto saapuneesta hakemuksesta voi tulla julkiseksi heti. Hakemusasiakirjoihin sisältyvät salassapidettäväksi säädetty tiedot olisivat salassapidettäviä myös tiedoksisaantioikeuden alkamisen jälkeen kuten tähänkin asti (esimerkiksi hakemuksen liitteenä oleva tutkimussuunnitelma laissa säädetyn edellytyksin).

TALOUTEEN JA HANKINTAMENETTELYYN LIITTYVÄT SALASSAPITOPERUSTEET

Aalto-yliopisto toteaa, että hankintoihin ja taloustietoihin liittyviä tietopyyntöjä, jotka ovat selkeästi tietojen kaupalliseen hyödyntämiseen liittyviä, hyvin laajoja ja runsaasti työllistäviä sekä varsin usein tekoälyn tai muun automatiikan avulla luotuja, on yliopistolle ja muille julkisille organisaatioille tehty merkittäviä määriä. Tietopyynnöt voivat myös olla hyvin yleisluontoisia tai yksilöimättömiä, jolloin niiden tulkinta edellyttää selvitystyötä. Yliopiston näkemyksen mukaan tällaiset tietopyynnöt eivät aina toteuta julkisuusperiaatteen päätarkoituksia ja julkisten resurssien käyttäminen tällaisten kaupalliseen tarkoitukseen tehtyjen massaluonteisten tietopyyntöjen toteuttamiseen ei liene tarkoituksenmukaista. Yliopisto esittää, että salassapitoperusteita säädettäessä sekä tietojen luovuttamisesta säädettäessä julkisuuslakia uudistettaessa mahdollistettaisiin esimerkiksi tällaisen tietopyynnön kohteena olevien tietojen käyttötarkoituksen yksilöinti, arvioiminen ja suhteuttaminen tietopyynnön laajuuteen sekä tietopyyntöjen toteuttamisen maksullisuus keinoina varmistaa julkisten resurssien asianmukainen ja oikeasuhtainen käyttö.

Myös tietopyyntöön vastaamisen määräaika koskevan säännön joustavoittaminen vähentäisi massaluonteisten tietopyyntöjen kielteistä vaikutusta julkisen organisaation päätehtävien hoitamiseen. Vastaamisaikaa koskevassa sääntelyssä olisi Aalto-yliopiston näkemyksen mukaan pystyttävä huomioimaan esimerkiksi resurssien käytettävyyden sekä tietojen keräämiseen ja asianosaisten kuulemiseen kuluva aika aiempaa paremmin. Ne voivat jo nykyisellään kasautuessaan johtaa merkittäviin haasteisiin nykyisen julkisuuslain mukaisen vastausajan noudattamisessa, koska tietopyynnöt eivät kuitenkaan usein ole sen vastaanottaneen tahon ennakoitavissa.

Edellä todetun osalta Aalto-yliopisto ei kuitenkaan vastusta nimenomaisten määräaikojen asettamista lain tasolla, mutta esittää, että lainsäädäntöön tuotaisiin joustomahdollisuutta esimerkiksi tietopyynnön esittäjän ja tietopyynnön kohteena olevan tahon perusteluvélvoitteiden

kautta. Tässä yhteydessä voitaisiin ottaa huomioon yllä esitetty tietopyynnön kohteen käyttötarkoituksen yksilöinti – esimerkiksi vireillä olevaa valitusaikaa ja jokamiehen/kansalaisen yleisöjulkisuutta koskevia tietopyyntöjä tulisi pystyä käsittelemään eri kiireellisyysluokalla – sekä tietopyynnön esittäjän perusteluvélvoite asian kiireellisyydestä suhteessa siihen. Tällöin tämä itsessään mahdollistaisi tietopyyntöjen ja muiden päätehtävien hallitun organisoinnin ja priorisoinnin toisin kuin voimassa oleva sääntely, jossa kaikki tietopyynnot ja niihin vastaaminen ovat lähtökohtaisesti yhtä kiireellisiä.

Edelleen tietopyynnön esittäjän perusteluvélvoitteen perusteella julkisuuslain soveltamisalassa oleville tahojen harkintavaltaa olisi pystyttävä laajentamaan, mikäli tietojen käyttötarkoitus tai niitä pyytävä taho voitaisiin katsoa kyseenalaiseksi, kuten potentiaalisesti turvallisuusriskiksi erityisesti sellaisten julkisuuslain soveltamisalassa olevien tahojen osalta, jotka eivät käytä turvallisuusluokittelua. Lisäksi tässä yhteydessä tulisi pystyä huomioimaan luovutettavan tiedon mahdolliset kasautumisvaikutukset yhdisteltynä muihin tietolähteisiin sekä mahdollinen arvio siitä, millainen mahdollisuus viranomaisella on luovuttaa toisen viranomaisen tai viranomaisen konserniin kuuluvan orgaanin asiakirjoja kuulematta ensin luovuttanutta viranomaista.

Sääntelyllä tulisi myös varmistaa, että silloin kun kyseessä on avoimesti jossain saatavilla oleva tietoaíneisto, tietoja pyytävän saisi ohjata etsimään tiedot avoimesta lähteestä sen sijaan, että julkisuuslain tarkoittama viranomainen käsittelee erillisiä tietopyyntöjä.

Sisäisen tarkastuksen valmisteluasiakirjat sekä raportit tulisi katsoa julkisten organisaatioiden sisäisen toiminnan kehittämiseen liittyviksi asiakirjoiksi, ja jotta sisäisen tarkastuksen tavoitteet ja tehokkuus mahdollistetaan, tulisi harkita näiden asiakirjojen määrittämistä salassa pidettäviksi esimerkiksi siten, että tarkastuksen loppupäätelmät tai yhteenveto olisivat julkisia.

Talouden ja hankintojen osalta salassapitosäännöksiens tarkastelussa tulee kiinnittää huomiota seuraaviin alla esitettyihin seikkoihin.

Yleisesti Aalto-yliopisto katsoo, että julkisuuslain terminologia ja soveltamisala tulisi kaupallisten liikesalaisuuksien, erityisesti julkisten hankintojen, osalta yhtenäistää liikesalaisuuslain ja -direktiivin kanssa. Vaikka nykyistä julkisuuslakia on päivitetty liikesalaisuuslain sanamuotoja vastaaviksi, olisi oikeusvarmuuden kannalta, huomioiden esimerkiksi julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuvat yksityiset yritykset, että näitä lakeja koskevat periaatteet ym. olisivat kattavasti yhtenäiset, jotta voidaan välttyä siltä, että kahden eri, mutta samoja seikkoja käsittelevien lakien systematiikka muodostuu erilaiseksi.

Aalto-yliopisto katsoo lisäksi, että julkisuuslain valmistelussa tulisi kiinnittää nimenomaista huomiota siihen, ettei yleisöjulkisuutta laajenneta tarpeettomasti koskemaan julkisuuslain soveltamisalaan piiriin kaavailtujen, kuten säätiömuotoisten yliopistojen liiketoimintaa tai markkinoilla toimivien

konserniyhtiöiden liiketoimintaa, joka ei ole tai johon ei liity viranomaistoimintaa tai julkisen vallan käyttöä. Tässä yhteydessä on myös arvioitava tarkasti lain soveltamisala tai salassapitosäännösten ulottuvuus esim. ostopalveluihin, kaupallistamiseen, sijoitustoimintaan, vuokraustoimintaan ja muuhun vastaavaan kaupalliseen toimintaan, jossa julkisuuslain soveltamisalan piirissä oleva orgaani ei käytä julkista valtaa, toteuta julkista hallintotehtävää tai toimi viranomaisena. Tätä voidaan salassapitoperusteiden osalta tarkastella myös julkisuuslakiin otettavalla tarkemmalla määritelmällä siitä, mitä julkisen vallan käyttö käsittää. Tämän osalta Aalto-yliopisto toteaa, että korkein hallinto-oikeus on mm. asiassa KHO:2023:7 todennut, että vaikka hankintamenettelyssä ja hankintoja koskevasta kilpailuttamisvelvollisuudesta on säädetty lailla, menettelyllä ei puututa julkisen vallan käytölle ominaisella tavalla yksityisten oikeusasemaan hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella, eikä tällöin kyse ole sellaisesta julkisesta vallan käytöstä, jota tarkoitetaan nykyisessä julkisuuslaissa.

Hankintojen osalta Aalto-yliopisto pyytää kiinnittämään lisäksi huomiota vireillä olevaan ja lausuntokierroksella olleeseen hankintalain muutoksen valmisteluun, jonka tavoitteena on laajentaa hankintayksiköiden markkinakartoituksien toteuttamista koskevaa velvoitetta. Tämän osalta on huomioitava, että erityistä huomiota kiinnitetään salassapitoperusteiden, tai vaihtoehtoisesti julkisuuslain muun soveltamisen osalta siihen, että hankintayksiköiden ja viranomaisten julkisiin hankintoihin liittyvät valmisteluaineistot, esiselvitykset ja muut vastaavat valmistelevat toimenpiteet pysyvät edelleen sellaisena aineistoina, jotka eivät ole julkisuuslain piirissä tai että ne ovat vähintäänkin sellaisia, että niiden julkiseksi tuleminen tapahtuu vasta siinä vaiheessa, kun kyseistä valmistelua koskeva hankintasopimus on saatu solmittua pl. liikesalaisuustiedot. Samassa yhteydessä tulisi myös varmistaa se, että keskeytettyjen hankintojen tarjouspyyntö, tarjoukset ja muu materiaali voidaan katsoa kokonaisuudessaan viranomaisen liikesalaisuustiedoksi vähintään niin pitkään, kun kyseistä keskeytettyä hankintaa koskeva uusi mahdollinen tarjouskilpailu on saatu toteutettua ja sitä koskeva hankintasopimus solmittua. Näillä toimilla pystyttäisiin varmistumaan paremmin, ettei julkisuussäntely johtaisi potentiaaliseen tarjoushaluttomuuteen.

Aalto-yliopisto toteaa myös, että hankintayksiköt käyttävät markkinakartoituksien toteuttamiseen myös ulkopuolisia tahoja esimerkiksi markkina-analyysien toteuttamiseen. Edellä todetulla valmisteluaineiston salassa pidettävyyden varmistamisella voitaisiin paremmin varmistaa se, että hankintalakiin suunnitellut muutokset markkinakartoitusvelvoitteiden osalta olisi mahdollista toteuttaa myös hyödyntäen laajemmin ulkopuolisia kolmansia tahoja, joiden liiketoiminta keskittyy markkina-analyysien tekemiseen, jolloin hankintayksikön on pystyttävä varmistumaan siitä, ettei tällainen materiaali olisi saatavilla julkisena sen etujen ja velvoitteiden turvaamiseksi. Muutoin tähän voi liittyä riski siitä, että esimerkiksi kaupalliset toimijat voisivat olla haluttomia osallistumaan yksityiskohtaisten markkina-analyysien tekemiseen niiden liiketoimintaprosessien suojaamiseksi.

Edelleen julkisiin hankintoihin tai muihin viranomaisten asiakirjoihin liittyvissä salassapitoperusteissa on pystyttävä huomiomaan jatkossa entistä paremmin turvallisuus, huoltovarmuus ja tietojen kasautumisvaikutukset, jotta asiakirjojen salassapitoa ja julkisuutta koskevassa arvioinnissa voidaan varmistaa laajempi liikkumavara luovuttamista koskevassa harkinnassa. Tämän osalta Aalto-yliopisto nostaa esille esimerkiksi rakennusten, kaapelointien ym. piirustuksia sekä kriittisiä palveluntarjoajia, kuten konesalipalveluita, koskevat tiedot. Näissä tilanteissa tulisi varata laajempi harkintavalta ja/tai keinot luovuttaa tietoa muussakin kuin pyydettyssä muodossa, kuten yleiskuvauksina tai keskeisen

sisällön osalta ilman, että esimerkiksi tietopyynnön kohteena olevan tahon turvallisuus tai muut intressit vaarantuvat. Muutoin tietoja yhdistelmällä erilaisista lähteistä, erityisesti huomioiden tämänhetkinen teknologiakehitys ja tekoälyn hyödyntäminen, on mahdollista päätellä yksittäisen viranomaisen kriittisten toimintojen sijainti, toimittajat ym. ja kohdentaa niihin vaikuttamistoimia. Tässä yhteydessä Aalto-yliopisto haluaa myös tuoda esille yllä esitetyn huomion luovuttajan velvollisuudesta kuulla asiakirjan alkuperäistä luovuttanutta tahoa. Esimerkiksi rakennusten ja muun infrastruktuurin käyttötarkoitukset saattavat muuttua ajan saatossa, jolloin aiemmin hyvinkin tavanomainen asiakirja saattaa saada arkaluonteisempia piirteitä esimerkiksi rakennusten käyttötarkoitusten muutoksien yhteydessä, joka ei välttämättä ole kaikkien asiakirjan hallussa olevien tahojen tiedossa.

Yksityiskohtaisempien seikkojen osalta, jotka Aalto-yliopisto esittää tarkempaa kategorisointia puhtaasti liikesalaisuuksien piiriin kuuluvaksi ovat:

Yliopisto ehdottaa, että julkisissa hankinnoissa tarjoajien antamat yksikköhinnat, erityisesti koskien tuotteita, laitteita ja lisenssejä, vaikka niitä käytettäisiin tarjousvertailussa, sisällytetään nimenomaisella maininnalla salassa pidettäviin tietoihin, jolloin oikeustila näiden osalta selkiytyisi. Tämä on erityisen tärkeää, kun hankintaan tieteellisiä laitteita ja tutkimusinfrastruktuuria, joissa vaihtoehtoja ja tarjoajia, ja siten kilpailua on vähän. Vastaavasti ainoastaan kokonaisvertailuhintaa – niin kokohankinnan tai osa-alueita koskevat erilliset kokonaisvertailuhinnat, johon tarjousten lopullinen pisteytys perustuisi – tulisi pitää yleisöjulkisuuden piirissä. Yksikköhintojen tulkintatilanteen perustuessa tapauskohtaiseen arvioon, voi tällä olla vaikutuksia tarjoajien tarjoushalukkuuteen, mikäli tätä lähdettäisiin laajentamaan salassapitosäännösten ja liikesalaisuusperusteiden ulkopuolelle. Tässä voidaan nähdä riskinä mahdolliset kartellit tai tarjouskartoittaminen ja hintatietojen hyödyntäminen (ns. bid rigging), mikäli yksikköhintoja tai tarjoushintoja koskevat julkisuusperusteet laajenisivat.

Vastaavasti Aalto-yliopisto katsoo, että uudistuksessa syytä selvittää esimerkiksi julkisten hankintojen referenssi- ja alihankkijatietojen tuomista yksiselitteisemmin liikesalaisuustietojen piiriin. Liikesalaisuustietojen arvioinnin osalta esitämme, että tässä yhteydessä olisi myös kuultava laajemmin tarjoajia ja yksityisiä tahoja sekä edunvalvontapuolta lainvalmistelun edetessä siitä, mitkä ovat sellaisia yleisesti yksityisten yritysten liikesalaisuuksien piiriin kuuluvia tietoja, jotka voitaisiin tuoda julkisten hankintojen osalta suoraan salassapito- ja liikesalaisuusmääritelmien piiriin.

Edelleen Aalto-yliopisto haluaa mainita sopimus- ja lainsäädäntöperusteiset velvoitteet, jotka voivat seurata esimerkiksi hankinta- tai muihin sopimukseen sovellettavasta muusta lainsäädännöstä kuin Suomen laista. Kansainvälisissä sopimuksissa, kuten turvallisuusliitännäisissä yhteistyösopimuksissa, globaalien IT-palveluntarjoajien palvelu-/lisenssisopimuksissa, konsortioiden välillä tai ulkomaiseen tutkimusrahoitukseen liittyvissä rahoitusehdoista voi seurata, että sopimukseen ja rahoitukseen sovelletaan muuta lainsäädäntöä kuin Suomen lakia. Näissä tilanteissa, esimerkiksi Yhdysvaltojen osalta, on usein haastavaa saada neuvoteltua puhtaasti Suomen lainsäädännön mukaisia julkisuus-/salassapitoperusteita sopimuksille, koska sopimukset saattavat olla usein myös ota-tai-jätä-tyyppisiä, tai niitä koskeva oikeustila jää vähintään epäselväksi. Täten julkisuuslain uudistuksessa

tulisi huomioida globalisoitunut maailma ja se, että yhä useampia hankinta- ja muita sopimuksia solmitaan yliopistosektorilla muiden kuin kotimaisten toimittajien kanssa. Tämä mahdollistaisi myös laajemmin hankintojen ja ostopalveluiden sopeuttamisen kuhunkin yksittäistilanteeseen.

TURVALLISUUTEEN JA TIETOTURVAAN LIITTYVÄT SALASSAPITOPERUSTEET

Julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 7 kohdassa säädetään henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevista ja niiden toteuttamiseen vaikuttavista asiakirjoista. Aalto-yliopisto ehdottaa, että turvajärjestelyitä koskevia salassapitoperusteita ja niiden ajantasaisuutta arvioidaan uudistamisen yhteydessä. Yliopiston näkemyksen mukaan tietoturvallisuudesta tai kyberturvallisuudesta olisi luontevaa säätää erikseen, koska kyse on erityyppisistä asioista kuin henkilöiden, rakennusten ja laitosten turvallisuudesta, ja tietoturvallisuuden toteuttaminen nykypäivän toimintaympäristössä on keskeistä. Sääntelyä tarkennettaessa olisi syytä harkita tietojärjestelmien ja niiden integraatioiden toteuttamistavan (esim. kokonaisarkkitehtuuri) suojaamisen mahdollistamista, ja kokonaisuutena harkita mitä tietoturvan järjestämistä koskevia tietoja ja asiakirjoja tulisi suojata nykyistä tarkemmin.

Yliopisto ehdottaa, että lokitiedot sisällytetään nimenomaisella maininnalla salassa pidettäviin tietoihin, jolloin oikeustila näiden osalta selkiytyisi. Lokitietojen tai niitä vastaavien käyttäjätietojen suojaamistarpeen taustalla ei ole välttämättä ainoastaan järjestelmän turvaaminen, vaan myös yksityisyyden suojaaminen. Järjestelmissä oleva käyttäjäkohtainen tieto voi erityisesti kumuloituessaan paljastaa henkilökohtaisiin elintapoihin ja oloihin kuuluvia tietoja kuten vuorokausirytmiiin, kiinnostuksen kohteisiin ja pedagogisiin haasteisiin liittyviä tietoja. Lokitietojen salassapito myös henkilöiden yksityisyyden suojaamiseksi on tarpeen, koska valmisteilla oleva henkilötietojen luovutusta koskeva sääntely ei yksin yliopiston käsityksen mukaan riitä siihen.

Tietoturvatarkastusten havainnot ja raportit sekä tietoturvallisuuteen liittyvien auditointien tiedot ja raportit tulisi sisällyttää salassa pidettävien asiakirjojen joukkoon.

Ehdotetaan harkittavaksi, että järjestelmien hankintaan ja käyttöönottoon liittyvistä asiakirjoista ainakin henkilötietojen käsittelyä ja tietoturvan tasosta sopimista 'koskevat asiakirjat sisällytetään nimenomaisesti salassapidon piiriin.

Aalto-yliopisto yhtyy useiden lausunnonantajien esittämään huoleen turvallisuuteen liittyvien salassapitoperusteiden riittävyteen. Kriittistä infrastruktuuria koskevat asiakirjat tulee voida suojata, mutta tietojen kasautumisvaikutus ja turvallisuustilanteiden muutokset (infrastruktuuria koskevien tietojen riskitason muutokset ajan mittaan) täytyy voida ottaa huomioon tietopyyntöjä käsiteltäessä. Erilaiset jatkuvuus- ja toipumissuunnitelmat, myös muut kuin tietotekniset suunnitelmat vaan myös Business Continuity Planning -asiakirjat tulee voida pitää salassa niiden toimivuuden varmistamiseksi ja niihin liittyvien riskien hallinnoimiseksi.

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 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?

-

Saaristo Antti
Aalto-yliopisto