

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.

JOHDANTO

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (”KKV”) pitää tärkeänä salassapitoperusteiden mahdollisimman nopeaa päivittämistä. Säännösten perusteelliselle tarkastelulle ja uudistukselle on ilmeinen tarve.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, ettei salassapitoperusteiden kehittämistarpeita tulisi arvioida erillisenä kokonaisuutena muusta julkisuuslain ajantasaistamiseen liittyvästä säädösvalmistelusta. Arvioinnissa olisi tärkeää ottaa huomioon esimerkiksi viraston aiemmissa lausunnoissa esiin tuodut voimassa olevan lain soveltamiseen liittyvät haasteet. [LOPPUVIITE A]

Virasto tunnistaa salassapitoperusteilla olevan liittymäkohtia erityisesti viranomaisen asiakirjan käsitteeseen, osajulkisuuteen ja julkisuuslain tavoitteisiin.

Julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirjan käsite soveltuu huonosti useisiin liike- ja viranomaistoiminnan sähköisessä työskentely-ympäristössä syntyviin tietomassoihin. Myös salassapitoperusteita määritettäessä tulisi ottaa huomioon, että voimassa olevan julkisuuslain säätämisen ajankohdasta poiketen elinkeinotoiminnan dataa käsitellään nykyisellään pääosin erilaisissa tietoteknisissä järjestelmissä ja muodoissa, mikä tuo haasteita asiakirjajulkisuuden, mukaan lukien osajulkisuuden, toteuttamiseen. Esimerkiksi kilpailulain (948/2011) 35 § ja 36 §:n mukaisilla tarkastuksilla kopioitavan aineiston sisältämät yksittäiset tiedostot saattavat sisältää laajoja tietokokonaisuuksia, joista tutkinnalle merkityksellistä osaa ei ole mahdollista irrottaa näyttöarvoa vaarantamatta. Aiemmissa lausunnoissa yksilöityjen tiedostotyyppien [B] lisäksi voidaan

nykymuotoisena liikekirjeenvaihtona mainita etäkokoustallenteet. Keskeisimmin edellä todettu on tuonut haasteita arvioitaessa liikesalaisuutena, henkilötietona ja yksityiselämän piiriin kuuluvana tietona salassa pidettäviä tietoja, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä. Virasto katsookin, että salassapitoperusteiden uudistuksessa tulisi huomioida myös laajalti sähköisen aineiston erityispiirteiden aiheuttamia haasteita, jotta lain eri osa-alueiden tulkinta toteuttaa koherentilla tavalla lainsäätäjän tahtoa.

Esimerkkinä salassapitoperusteiden linkittymisestä julkisuuslain tarkoitukseen voidaan mainita jo aiemmissa viraston lausunnoissa [C] kuvatut tarkastusaineistoon niin ikään liittyvät kysymykset: Edellyttääkö julkisuuslain tarkoituksen toteutuminen, että elinkeinonharjoittajan sisäinen materiaali, jota ei koskaan ole tarkoitettu julkiseksi, tulisi sellaiseksi vain, koska viranomainen on sen kopioinut tarkastusvaltuuksien nojalla? Virasto jättää harkittavaksi, onko tältä osin perusteltua selventää myös lainsäätäjän tahtoa punnittaessa viranomaisten toiminnan julkisuuden suhdetta sähköisen viestinnän luottamuksellisuuteen.

Virasto keskittyy seuraavassa niihin salassapitoperusteisiin, jotka julkisuuslain nykyisessä rakenteessa tulevat useimmiten KKV:n kilpailuvalvonnassa sovellettaviksi. Tämän jälkeen virasto käsittelee kuluttajavastuualueen havaintoja.

JULKISUUSLAIN 24.1 §:n 2 KOHTA

KKV pitää aiheellisena selkeyttää lainkohdan nykyistä sanamuotoa ja huomioida siinä eri toimijoita velvoittavat EU-säädökset. Viraston kilpailuvalvonnassa keskeiseksi nousee muun muassa asetuksen 1/2003 salassapitovelvollisuutta sääntelevä 28 artikla. Asetusta ollaan samanaikaisesti uudistamassa, mistä syystä muotoilun joustavuuteen voi olla perusteltua kiinnittää huomiota. Virasto katsoo myös, että Suomen kansainvälisiä suhteita ja edellytyksiä kansainväliselle yhteistyölle suojaavaa salassapitoperustetta uudistettaessa tulisi tunnistaa keinot ennaltaehkäistä tilanteet, joissa asiakirjan tai tiedon salassapitoarviointi on erilainen riippuen siitä, kenelle yhteistyön osapuolelle pyyntö osoitetaan.

JULKISUUSLAIN 24.1 §:n 15 KOHTA

KKV pitää tärkeänä sitä, että viranomaisen valvonnan tarkoituksen toteutumisen turvaamiseen sovellettava salassapitoperuste on mahdollisimman selkeä ja tarkkarajainen.[D] Virasto pitää lainkohdan muotoilua viranomaisen valvontatoimen edellytysten turvaamisen osalta nykyisellään tarkoituksenmukaisena, mutta toteaa, että lainkohdan sanamuoto on selkeyden ja ymmärrettävyyden näkökulmasta tarkastellen laeva ja sen tulkintaa ohjaavat hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut niukat. Virasto havainnollistaa seuraavaksi kilpailuvalvonnan konkreettisia tilanteita, joissa tutkinnan tehokkuuden turvaamiseen soveltuva salassapitoperuste on välttämätön. Samalla virasto tuo esiin, että muun muassa Kilpailulaki-työryhmän mietinnössä vuodelta 2010 on arvioitu tarvetta nimenomaiselle kilpailuvalvontaan suunnatulle salassapitoperusteelle.[E] Virasto korostaa, että tehokkaan kilpailuvalvonnan toimeenpanemiseksi

on välttämätöntä, että voimassa olevan lainkohdan soveltamisedellytyksiä kilpailuvalvontaan ei salassapitoperusteita päivitettäessä heikennetä.

Lainkohdan tarjoama suoja on viraston kilpailuvalvonnan päivittäisen toiminnan kannalta keskeinen. Lainkohta suojaa ensinnäkin kilpailuvalvonnan yleisiä edellytyksiä, kuten leniency-järjestelmää (hakemukset seuraamusmaksusta vapautumiseksi ja seuraamusmaksun alentamiseksi kartellitapauksissa), viranomaisen käyttämiä selvitysketjuja sekä valvojan viranomaisen mahdollisuutta saada tietoja markkinoiden toiminnasta myös anonyymiksi jääviltä tiedonantajilta.[F]

Toiseksi lainkohta suojaa yksittäisen kilpailuasian selvitystoimenpiteitä, kuten niin sanottua tutkimusrauhaa ja yllätystarkastuksen mahdollisuutta.[G]

Kolmanneksi virasto kiinnittää huomiota myös lainkohdan sisältämään salassapitoperusteeseen silloin kun tiedon antaminen olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle ilman painavaa syytä.[H] Esimerkiksi viraston alustava arvio ja johtopäätökset on tärkeää voida pitää salassa yleisöltä riittävän pitkään, jotta voidaan välttyä muun ohella aiheuttamasta tutkinnan kohteen aiheutonta leimautumista tilanteessa, jossa tutkinnan kohde ei ole vielä saanut mahdollisuutta tulla kuulluksi ja siten korjata viraston alustavaan arvioon sisältyviä mahdollisia virheitä.[I]

Virasto soveltaa näitä kolmea salassapitoperustetta vireillä olevaan kilpailuasiaan usein samanaikaisesti. Näin on esimerkiksi silloin, kun 1) asia on tullut vireille joko leniency-hakemuksesta tai vihjeestä, jonka antaja toivoo henkilöllisyytensä salaamista, 2) asiassa valmistellaan ja suoritetaan yllätystarkastukset, ja niiltä kopioitavan selvityksen läpikäyntiin ja arviointiin sekä muihin selvitystoimenpiteisiin sovelletaan tapauskohtaista tutkimusrauhaa. Näiden rinnalla virasto arvioi myös 3) asiaan osalliselle selvityksistä aiheutuvaa vahinkoa.

Valvontatoimen edellytysten turvaamisen suojeluintressin toteutuminen edellyttää usein sitä, että tiedot pidetään salassa nimenomaisesti myös asianosaiselta. Tämä on tunnistettu myös oikeuskäytännössä.[J]

Virasto myös korostaa, että kilpailuasioden selvittämisen turvaaminen toisinaan edellyttää, että tutkimusrauhan alaista salassa pidettävää tietoa paljastetaan jollekin taholle (ei välttämättä asianosainen) tarvittavan selvityksen saamiseksi. Näin on usein selvitettyäessä epäilyä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä (kilpailulain 7 §), jossa tutkinnan kohde, sen asiakas tai toimenpidepyynnön tekijä tulee tietoiseksi osasta muutoin 15 kohdan nojalla salassa pidettävistä tiedoista. Tilanne on sama, kun toimenpidepyynnön tekijälle annetaan tietoa asian käsittelyvaiheesta.[K] Näissä tilanteissa on välttämätöntä, että tiedon vastaanottajalle voidaan asettaa vaitiolovelvollisuus ja hyödyntämiskielto (julkisuuslain 23.2 §).

Tutkinnan tehokkuuden turvaamiseen sovellettavassa salassapitoperusteessa tulee myös huomioida, että salassa pidettävien tietojen lopullisessa julkisuusstatuksessa on eroja. Osa lainkohdalla salassa pidettävistä tiedoista tulee asianosaisjulkiseksi ja/tai yleisöjulkiseksi viimeistään asian selvittämisen päätyttyä. Osa tiedoista sen sijaan on pysyvästi salassa pidettäviä (leniency-hakemus, anonymi informantti).

Lopuksi virasto tuo vielä esiin yksittäisen kilpailuasian selvittämistä turvaavan tutkimusrauhan erityispiirteenä sen, että asian ripeän ja oikea-aikaisen selvittämisen turvaaminen edellyttää myös sitä, että tutkinta-aineistoon kuuluvat sinällään julkiset tiedot ovat salassa pidettäviä tutkimusrauhan aikana.[L] Näissä tilanteissa tutkimusrauhalla on katsottava olevan tietojen julkiseksi tulemistä viivästyttävä vaikutus.

JULKISUUSLAIN 24.1 §:n 17 JA 20 KOHTA

Kohdat 17 ja 20 viranomaisen ja yksityisen liikesalaisuuksien suojasta on aiemmassa soveltamiskäytännössä tunnistettu paikoin monitulkintaisiksi. Kyseisiin lainkohtiin liittyvät rajanvedot ovat kuitenkin osin täsmentyneet liikesalaisuuslain (595/2018) tultua voimaan. Virasto esittää kuitenkin harkittavaksi, onko voimassa olevaan lakiin omaksuttu erottelu yhtäältä liikesalaisuuteen ja toisaalta niin sanottuun muuhun elinkeinosalaisuuteen yhä tarpeen liikesalaisuuslakiin sisällytettyjen määritelmien valossa vai voidaanko jaottelusta luopua.

Liikesalaisuuksien suojan haasteet liittyvät viraston näkökulmasta aiemmissa lausunnoissa todetusti osajulkisuuden toteuttamiseen ja puuttuvaan toimivaltaan tehdä positiivisia julkisuuspäätöksiä.[M] Julkisuuslaki jättää myös epäselväksi, mikä on viranomaisen toimivalta annettaessa asianosaiselle tietoa julkisuuslain 11 §:n nojalla joko toisen asianosaisen tai kolmansien liikesalaisuudesta: keskeiset ongelmat tältä osin liittyvät yhtäältä siihen, mikä on viranomaisen toimivalta antaa tietoa liikesalaisuudesta vastoin salassapitotahtoa ja toisaalta siihen, miten arvioidaan erittäin tärkeän yksityisen edun käsitettä.[N] Päivitystyössä olisi siten tärkeää ratkaista esimerkiksi soveltamistilanne, jossa viranomainen joutuu antamaan elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksia sisältäviä tietoja kyseisen elinkeinonharjoittajan kilpailijoille perustaen arvioinnin yleisluonteisesti muotoiltuun ja niukasti perusteltuun lainkohtaan, ilman lain tunnistamaa muutoksenhakumahdollisuutta.

17 kohdassa säädetään lisäksi salassapitoperusteesta, jolla suojataan julkisyhteisöjen mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin. KKV pitää tärkeänä, että hankintayksiköiden on jatkossakin mahdollista suojata julkisia hankintojaan ja saada kilpailutettua mahdollisimman edullisia hankintasopimuksia.

JULKISUUSLAIN 24.1 §:n 19 KOHTA SEKÄ 11.2 §:n 4 KOHTA

Lainsäätäjä on voimassa olevassa laissa halunnut varmistaa, että viranomainen ei oikeudenkäynnin osapuolena päädy oikeudenkäyntiin valmistautuessaan yksityistä huonompaan asemaan. Kohdassa omaksuttu neutraliteettiperiaate on lähestymistapana asiayhteyteen sopiva.[O]

Virasto on jo aiemmin perustellut tarvetta jatkaa oikeudenkäyntiin liittyvien valmisteluasiakirjojen salassapitoa myös oikeudenkäynnin päätyttyä.[P] Salassapitoperusteen päivittämisen yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että kaikki viranomaisen oikeudenkäyntiin valmistautumisen yhteydessä laatimat asiakirjat ovat suojeluintressin tarkoittamalla tavalla salassa pidettäviä[Q]: Jotta julkisyhteisö ei julkisuuslainsäädännön vuoksi joudu yksityistä huonompaan asemaan tilanteissa, jossa julkisyhteisö rinnastuu yksityisiin, tulee viranomaisen oikeudenkäyntiin valmistautuessa syntyvästä aineistosta olla yksiselitteisesti tunnistettavissa yhtäältä sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi ja/tai muistiinpanoiksi määriteltävä tietosisältö sekä toisaalta sellainen valmisteluaineisto, johon julkisuuslaki soveltuu ja joka tulee julkiseksi lainvoimaisen ratkaisun jälkeen. Virasto korostaa, että tämä viranomaisen asiakirjan käsitteen täyttäväkin aineisto voi osin sisältää sellaista tietoa oikeudenkäyntiin valmistautumisesta, joka on omiaan vielä oikeudenkäynnin päätyttyäkin vaarantamaan niitä intressejä, joita lainsäätaja on perustellusti tarkoittanut suojata.

HENKILÖTIEDOT JA YKSITYISELÄMÄN PIIRIN KUULUVINA SUOJATTAVAT TIEDOT

Virasto pitää tarpeellisena selkiyttää julkisuuslain salassapitoperusteita siltä osin kuin voimassa oleva laki suojaa muun muassa tietoja henkilön taloudellisesta asemasta, terveydentilasta ja elintavoista (24 §:n 1 momentin 23 kohta, 25 kohta, 32 kohta). Tältä osin KKV:n kilpailuvalvonnan tulkintaongelmat ovat yhteneviä viraston kuluttajaneuvonnan esittämien havaintojen kanssa.[R]

Työryhmän mietintöön sisältynyt lakiehdotus tunnistaa laajan julkisten henkilötietojen kategorian.[S] Virastolla on lakiin perustuva toimivalta tutkia elinkeinonharjoittajan liikekirjeenvaihtoa.[T] Tässä yhteydessä valvovan viranomaisen on täysin mahdotonta välttyä siltä, että tutkittavaan aineistoon sisältyy vääjäämättömästi sekä salassa pidettäviä yksityisyyden piiriin kuuluvia tietoja, että julkisia henkilötietoja. Näiden henkilötietojen määrää ei voida pitää vähäisenä. [U]

Viranomaiset tarvitsevat yksiselitteisen oikeusohjeen näiden tietojen arvioimiselle. Viraston kilpailuvalvonnan näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että uudistetusta julkisuuslaista löytyy säännös, joka ohjaa viranomaisen arviointia tilanteessa, jossa henkilötiedot ja yksityiselämän piiriin kuuluvat tiedot tulevat osaksi viraston tutkinta-aineistoa lakisääteisen valvontatehtävän hoitamiseksi ilman että itse yksityinen tieto on valvonnan kohteena tai päätöksen perustana. Säädosmuotoilussa tulee huomioida nykymuotoisen sähköisen viestinnän realiteetit, jossa yksityiselämän piiriin liittyvistä asioista käyty keskustelu ja henkilötiedot eivät välttämättä ole teknisesti erotettavissa liikekirjeenvaihdosta. Tästä näkökulmasta rajanvedon julkisen ja salassa pidettävän henkilötiedon välillä tulee salassapitoperusteita uudelleen arvioitaessa olla mahdollisimman yksiselitteisesti tehtävissä. Edellä todettu liittyy keskeisesti esimerkiksi jo aiemmin esiin tuotuihin haasteisiin tarkastusaineiston julkisuuden arvioinnissa ja osajulkisuuden toteuttamisessa (ml. tekniset haasteet, jotka liittyvät elinkeinotoiminnan datan erilaisiin tietoteknisiin järjestelmiin ja muotoihin).[V]

YLEISESTI KULUTTAJIEN TIEDOISTA

KKV tuo esiin myös julkisuuslain 24.1 §:n salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuuden aiheuttamat haasteet KKV:n Nova-asianhallintajärjestelmässä, johon tallennetaan kuluttajaneuvontaan ja kuluttaja-asiamiehelle tulevat yhteydenotot sekä niiden käsittelyyn liittyvät kirjaukset. Kuluttajaneuvontaan saapuvissa yhteydenotoissa on tyypillisesti kyse kuluttajan kohtaamasta ongelmasta elinkeinoharjoittajan kanssa, ja kuluttajaneuvonnan keskeinen tehtävä on neuvoa ja sovittaa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä yksittäisissä riita-asioissa. Kuluttajat ottavat KKV:n kuluttajaneuvontaan yhteyttä hyvin monenlaisissa asioissa ja asianhallinta sisältää laajamittaisesti KKV:n kuluttajaneuvontaan saapuneita yhteydenottoja, niiden käsittelyyn liittyviä merkintöjä sekä tapausten käsittelyyn liittyvää sähköpostiviestintää ja liitteitä. Kuluttajaneuvonnan asiahallinta on siten Suomessa ainutlaatuinen tietokanta, sisältäen huomattavan määrän tietoa kuluttajien elintavoista, yksityiselämästä ja henkilökohtaisista oloista (kulutustottumukset, maksukäyttäytyminen, asumisjärjestelyt, perhesuhteet, harrastukset jne). KKV:lle tulee paljon tietopyyntöjä, jotka koskevat näitä kuluttajien KKV:lle tekemiä yhteydenottoja esimerkiksi terveyspalveluista (kuten lääkäripalveluista, plastiikkakirurgiasta ja kauneuspalveluista), rahoituspalveluista (velanotto, perintä yms.) tai ihmisten vapaa-ajan harrastuksista.

JULKISUUSLAIN 24.1 §:n 23 KOHTA

KKV:n kuluttajayhteydenottoja koskevissa tietopyynnöissä tulkintahaasteita aiheuttavat myös julkisuuslain 24.1 § 23 kohdan henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot. Kyseisen lainkohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa. KKV katsoo, että tämän lainkohdan nojalla on epäselvää, milloin henkilön ottamat kuluttajaluotot tai häneen kohdistuvat perintätoimet kuvaavat hänen taloudellista asemaansa siten, että tiedot voidaan katsoa salassa pidettäviksi.

JULKISUUSLAIN 24.1 §:n 32 KOHTA

Julkisuuslain 24.1 § 32 kohdan nojalla ihmisen vapaa-ajan harrastustiedot ja elintapoja koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Vapaa-ajan harrastuksen käsite on erittäin laaja ja aiheuttaa tulkintaongelmia. KKV:n kuluttajavastuualueella joudutaan pohtimaan esimerkiksi sitä, onko vapaa-ajan harrastuksena pidettävä tietoa, että henkilö harrastaa ulkoilua tai matkustamista ja antaako tiettyjen tavaroiden hankinta tietoa henkilön harrastuksista (esimerkiksi golf-mailojen osto). Edelleen tulkintaongelmia aiheuttaa se, mitä katsotaan sisältyvän käsitteeseen ”henkilön yksityiselämän piirissä esittämät mielipiteet”. Lisäksi kuluttajien yhteydenottoja koskevassa salassapitoarvioinnissa on myös aiheutunut usein tulkinnanvaraisuutta siitä, mikä voidaan tulkita henkilön elintapoja koskevaksi tiedoksi – milloin henkilön kulutuskäyttäytymistä koskeva tieto voidaan tulkita henkilön elintapoja koskevaksi tiedoksi? Laajasti tulkiten voitaisiin katsoa, että lähes kaikkien Nova-järjestelmään kirjattavat tapaukset sisältävät julkisuuslain 24.1 §:ssä tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja.

JULKISUUSLAIN JA CPC-ASETUKSEN YHTEENSOVITTAMINEN

KKV haluaa tässä yhteydessä nostaa esiin myös julkisuuslain ja kuluttaja-asiamiestä velvoittajan CPC-asetuksen yhteensovittamisen haasteet yksittäisissä julkisuuslain kohdissa. Euroopan kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä koskevan CPC-asetuksen (Consumer Protection Cooperation) rajat ylittävää yhteistyötä koskevat velvoitteet ja kansalliset säännökset tulivat voimaan 15.7.2020. Kansainvälinen yhteistyö tapahtuu yhteisessä sähköisessä tietokannassa, IMI-järjestelmässä. Rajat ylittävään yhteistyöhön ja IMI:ssä välitettäviin tietoihin liittyy ongelmia niiltä osin, kun CPC-asetus on tulkinnanvarainen ja osin ristiriidassa Suomen julkisuuslain kanssa. On tilanteita, joissa tietojen ilmaiseminen saattaisi vaarantaa kesken olevan tutkinnan, luottamuksen kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön ja myös vastapuolen oikeusturvan. Kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnassa julkisuusperiaate on lähtökohtana. Asiat, asiakirjat ja asiasisällöt ovat julkisia, jollei niiden salassapidolle ole laissa määriteltyä perustetta. Julkisuuslaissa tulisi olla riittävän selkeät kohdat, jotta kuluttaja-asiamies voi täyttää CPC-asetuksen mukaiset velvoitteet tietojen vaihtamisen osalta ja että julkisuuslaista löytyisi sellaiset salassapitoperusteet, joita CPC-asetuksessa on tarkoitettu.

Jotta kuluttaja-asiamies voisi täyttää CPC-asetuksessa asetetut velvoitteensa, KKV haluaa tuoda esille ne ongelmatilanteet, jotka aiheuttavat haasteita tiedonvaihdolle:

JULKISUUSLAIN 24.1 §:n 2 KOHTA

Kun tieto on Suomen julkisuuslain perusteella julkinen, saattaa kyseinen tieto kuitenkin olla salassa pidettävää toisessa jäsenvaltiossa. Nämä tilanteet konkretisoituvat käytännössä, kun CPC-asetuksen nojalla käsiteltävää asiaa kohtaan kohdistuu tietopyyntö ulkopuoliselta (esim. toimittajien tekemät tietopyynnot). Ristiriitatilanteita aiheuttavat tilanteet, joissa tietopyyntö koskee esimerkiksi tietoa asian vireilläolosta tai sitä, onko asia valvontatoimenpiteiden kohteena, tietoa yrityksen tai jäsenvaltion kuulumisesta koordinoituun toimeen tai ammatti- ja liikesalaisuuksia toisessa jäsenvaltiossa. Se, millä laajuudella KKV:ssa tulisi ottaa huomioon toisen valtion tai kansainvälisen järjestön salassapitosäännökset, on näissä tilanteissa tulkinnanvaraista, eikä CPC-asetuksesta tai julkisuuslaista löydy tähän suoraa vastausta.

On tärkeää, että kuluttaja-asiamiehellä on edellytykset täyttää CPC-asetuksessa asetetut velvoitteensa. KKV katsoo, että julkisuuslakia tulisi selkeyttää niiltä osin, kun salassapito jää tulkinnanvaraiseksi ottaen huomioon CPC-asetuksen ja Suomen julkisuuslain soveltamisen yhdessä. Julkisuuslain 24.1 §:n 2 kohdan mukaan asiakirjat, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Se miten julkisuuslain 24.1 §:n 2 kohta soveltuu CPC-asetuksen soveltamiseen, esimerkiksi yllä annetuissa esimerkkitalanteissa, on tulkinnanvaraista. Kansainvälinen tutkinta-/toimielin ei soveltune tilanteisiin, joissa tehdään rajat ylittävää valvontayhteistyötä EU-säädösten edellyttämällä tavalla. Lisäksi tilanteet, joissa julkisuusperiaatteen mukaisesti pitäisi luovuttaa tieto, mutta CPC-asetuksen nojalla tieto on luottamuksellinen tai luottamuksellisuus on tulkinnanvaraista, aiheuttavat kuluttaja-asiamiehen valvontatyössä ongelmatilanteita. Tulkinnanvaraisia asian osalta ovat CPC-asetuksen 33 ja 34 artiklat. KKV katsoo, että julkisuuslaissa tulisi olla selkeä säännös, johon olisi selkeästi sovellettavissa

myös ne tilanteet, joissa tehdään rajat ylittävää valvontayhteistyötä CPC-asetuksen edellyttämällä tavalla.

JULKISUUSLAIN 24.1 §:n 15 KOHTA

Kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat 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. Julkisuusperiaatteen mukaan, asiakirja tulee kuitenkin julkiseksi viimeistään silloin, kun asia, jota se koskee, on käsitelty loppuun. Kuluttaja-asiamiehen CPC-asetuksen mukaisessa valvontatoiminnassa voi olla kuitenkin tilanteita, joissa toisen EU-jäsenmaan tai Euroopan komission näkökulmasta asia olisi tästä huolimatta edelleen salassa pidettävä. Nämä tilanteet voivat aiheuttaa haasteita, kun sovelletaan Suomen julkisuuslakia ja CPC-asetusta yhdessä. KKV katsoo, että julkisuuslain 24.1 §:n 15 kohtaa tulisi selkeyttää niin, että se kattaa riittävän pitkälle rajat ylittävät tilanteet CPC-asetuksen soveltamisessa.

JULKISUUSLAIN 30 §

CPC-asetuksen artiklat 13 ja 14 edellyttävät toimittamaan riittävän näytön toisen jäsenmaan viranomaiselle asian käsittelyä varten. Toimitettava näyttö saattaa sisältää julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä ja tietosuoja-asetuksen nojalla arkaluonteisia henkilötietoja (esim. kuluttajien ilmoitukset) tai liikesalaisuuksia sisältäviä asiakirjoja (yritysten toimittamat selvitykset). Julkisuuslain 30 §:n mukaan viranomainen voi kuitenkin antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle. Onko esimerkiksi kuitenkaan tarkoituksenmukaista ja suhteellisuusperiaatteen mukaista yksityisen edun vuoksi luovuttaa näitä ehdottoman salassa pidettäviä tietoja IMI-järjestelmään? Julkisuuslain 30 §:ää tulisikin selkeyttää niiltä osin, mihin asti se ulottuu erityisesti, kun kyse on yksityisen edun suojaamisesta.

Lisäksi CPC-asetuksen ja julkisuuslain soveltamisen yhteensovittamisessa on KKV:n näkemyksen mukaan mahdollisesti normiaukkoja siinä, miten asianosaisen tiedonsaantioikeus ja toisaalta valvonnan toteutuminen vaarantumatta toteutuvat.

LOPPUVIITTEET

[A] Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto asiassa VN/27452/2020, 10.5.2021 (jäljempänä viraston lausunto 2021"); kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto asiassa VN/27452/2020 15.2.2024 (jäljempänä "viraston lausunto 2024").

[B] Viraston lausunto 2021, s. 2, 5 ja 8-9; viraston lausunto 2024, 8.2 § ja 16.5 §.

[C] Viraston lausunto 2021, s. 2 ja 12; viraston lausunto 2024 16.5 §.

[D] Virasto toteaa yksittäisenä huomiona, että lainkohtaan myös sisältyvä vaalirahoitukseen liittyvien tietojen salassapitoperuste ei ole lainsäädäntöteknisesti toimivassa eikä oikeassa paikassa.

[E] Kilpailulaki 2010, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky, 4/2009.

[F] Kilpailulaki 14 § ja 15 §; KHO 12.4.2006 T 883 ja 884; tuomio asiassa T-263/23 Symrise v. komissio, ECLI:EU:T:2025:417, kohta 78; KHO 14.8.2015 T 2198.

[G] KHO 12.4.2006/883 ja 88; HE 30/1998, 24 §:n yksityiskohtaiset perustelut; Julkisuuslain ajantasaistaminen - Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, s. 134; viraston lausunto 2024, 10.2 §:n 8 kohta; tuomio asiassa T-263/23 Symrise v. komissio, ECLI:EU:T:2025:417, kohta 78.

[H] Uudistustyössä tulisi arvioida asiaan osallisen käsitettä suhteessa muuhun julkisuuslain terminologiaan: kuka on asiaan osallinen (asianosainen, toimenpidepyynnöntehtijä, selvitystoimien kohde, tällaisen asiakas tai kilpailija, selvityksessä nimeltä mainittu oikeus- tai luonnollinen henkilö)?

[I] Viraston lausunto 2024, 27 §.

[J] KHO 14.8.2015 T 2198; tuomio asiassa T-621/16 Ceské dráhy v. komissio, ECLI:EU:T:2018:367, kohta 85; tuomio asiassa T-263/23 Symrise v. komissio, ECLI:EU:T:2025:417, kohta 78.

[K] Kysymys siitä, onko toimenpidepyynnön tekijä kilpailuasian asianosainen, ratkaistaan tapauskohtaisesti, vrt. hallintolain 6 §: asian osapuoli.

[L] KHO 12.4.2006 T 883 ja 884.

[M] Viraston lausunto 2021, s. 3, 5 ja 8-9; viraston lausunto 2024 8,2 §, 16.2 §, 16.5 §, 18 §, 22 § ja 30 §.

[N] Oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 18.11.2015, T 3348, jossa arvioitu asiaa suhteessa keskeisimpiin liikesalaisuuksiin.

[O] HE 30/1998, 24 §:n yksityiskohtaiset perustelut, vrt. myös HE 30/1998, 5 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

[P] Ks. Kilpailuviraston päätös asiassa Lemminkäinen 29.5.2013, dnro 1198/61/2001, kohdat 54-56. Kyseessä on ns. asfalttikartelliasiaan liittyvä päätös, jossa virasto totesi, että tiedon antaminen sisäisen työskentelyn asiakirjoista, jotka sisältävät tietoa oikeudenkäyntiin ja todistajankuulusteluun valmistautumisesta sekä oikeudenkäyntistrategiasta, on vastoin viraston etua myös oikeudenkäynnin jälkeen. Ajan kuluminen ei anna aihetta arvioida asiaa toisin. Virasto on katsonut, ettei se voi täyttää lakisääteistä tehtäväänsä, jollei sillä ole käytettävissä tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia keinoja valmistautua oikeudenkäyntiin. Tältä osin asia liittyy suoraan myös valvonnan yleisten toteuttamismahdollisuuksien turvaamiseen.

[Q] Ks. korkeimman hallinto-oikeuden päätös asiassa Lemminkäinen, 14.8.2015, taltio 2198, s. 28-33 sekä viraston lausunto 2024, 12 §.

[R] Tämä lausunto ja viraston lausunto 2021, s. 5-6.

[S] Julkisuuslain ajantasaistaminen - Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, 2023:32, s. 153.

[T] Kilpailulaki 37 §.

[U] Edellä todetusti esimerkiksi tarkastuksilla kopioitavan aineiston sisältämät yksittäiset tiedostot saattavat sisältää laajoja tietokokonaisuuksia, joista tutkinnalle merkityksellistä osaa ei ole mahdollista irrottaa näyttöarvoa vaarantamatta.

[V] Viraston lausunto 2021, s. 2, 5 ja 8-9; viraston lausunto 2024, 8.2 § ja 16.5 §.

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

KKV on julkisuuslain ajantasaistamista koskevaan mietintöön antamassaan lausunnossaan todennut, että nykyisin yhtiömuotoisten hankintayksiköiden hankinta-asiakirjat ovat ainoastaan asianosaisjulkisia, mutta soveltamisalaa laajentamalla nämä tulisivat myös yleisöjulkisuuden piiriin. KKV on edelleen todennut, että julkisuuslain salassapitosäännökset suojaavat soveltamisalan laajentamisesta riippumatta liikesalaisuuksia ja estävät julkisuuslain uuteen laajennettuun soveltamisalaan kuuluvien markkinoilla toimivien yksiköiden kilpailutilannetta vaarantavien tietojen julkiseksi tuloa.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 138 §:n 2 momentin sekä vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 126 §:n 2 momentin mukaan muun kuin 1 momentissa tarkoitetun hankintayksikön (viranomaishankintayksikkö) järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään asianosaisen oikeudesta asiakirjaan, asiakirjan julkisuuden määräytymisestä sekä tiedonsaantia koskevan asian käsittelemisestä ja ratkaisemisesta.

KKV toteaa, että sellaiset hankintayksiköt, jotka eivät ole viranomaisia, ovat jo tällä hetkellä soveltaneet esimerkiksi asiakirjan julkisuuden määräytymistä koskevia säännöksiä, kuten julkisuuslain 24 §:ää. KKV:n näkemyksen mukaan voimassa olevat salassapitoperusteet olisivat siten julkisten hankintojen näkökulmasta lähtökohtaisesti riittäviä.

Mietinnössä esitetty julkisuuslain soveltamisalan muutos (lakiehdotuksen 5 §) koskisi muun muassa julkisyhteisön omistamia tai niiden määräysvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä muun kuin kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetun toiminnan osalta. Mietinnön mukaan (s.40) kaikki julkisuuslaissa sovellettavat salassapitosäännökset tulevat sovellettaviksi myös edellä mainitussa toiminnassa.

Mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen mukaan julkisyhteisöjen liikesalaisuuksien suojaa ja muun vastaavan liiketoimintaa koskevan seikan salassapitoa koskeva lakiehdotuksen 28 § 17 kohta (joka vastaa nykyistä julkisuuslain 24 § 17 kohtaa) koskisi myös julkisyhteisön omistamia tai niiden määräysvallassa olevia yhteisöjä tai säätiöitä (lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut toimijat).

Näin ollen KKV:n näkemyksen mukaan julkisuuslain nykyiset salassapitoperusteet olisivat soveltamisalan laajentamisesta huolimatta myös kilpailuneutraliteetin näkökulmasta lähtökohtaisesti riittäviä.

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?

-

Tähtinen Tuomas
Kilpailu- ja kuluttajavirasto