

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.

1. Arkaluonteista henkilötietoa ja GDPR:n mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien salassapitoperusteiden tulisi olla samassa kohdassa

Julkisuuslain arkaluonteista henkilötietoa koskevasta salassapitoperusteesta ja GDPR:n erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta salassapitoperusteesta olisi tarkoituksenmukaista säätää samassa salassapitoperustekohdassa.

GDPR 9 artiklan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä ovat henkilötiedot, ”joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista”. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 (mm. sosiaalihuollon ja työhallinnon asiakkuus, terveydentila) ja 32 (henkilökohtaiset olot yms. vastaavat tiedot) kohdassa on osin samoja henkilötietoja kuin GDPR 9 artiklassa.

2. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan salassapitoperuste on epäselvä

Lainkohta koskee henkilön ilmoittamia salaisia yhteystietoja. Epäselvää on, edellyttääkö lainkohta sitä, että esimerkiksi työeläkealan toimija selvittää, onko henkilöllä turvakielto. Työeläkeala saa DVV:ltä vinkkitiedon turvakielton voimaantulosta, mutta ei tietoa siitä, mitä osoite- ja kotipaikkatietoja turvakielto koskee. Jos asiakas ilmoittaa esimerkiksi eläkehakemuksessaan jonkin yhteysosoitteen, työeläkealan toimija ei voi tarkistaa, onko kyseessä turvakielton alainen osoite.

Tämä vaikeuttaa arvioimaan sitä, onko asiakkaan ilmoittama yhteystieto lainkohdassa tarkoitetun mukaisesti salassa pidettävä vai ei.

3. Toimihenkilöiden yksityiselämän yhteystietojen tulee olla salassa pidettäviä

Työeläkealalla joudutaan antamaan hylkääviä päätöksiä, joita antaneisiin toimihenkilöihin kohdistuu toisinaan uhkauksia. Toimihenkilöiden osoitetietojen tulee olla julkisuusperiaatteen ulkopuolelle jääviä, yksityiselämän ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja eikä niitä tulisi voida edes pyydetäessä luovuttaa. Julkisuuslain ajantasaistamista koskevan mietinnön perusteella on epäselvää, mitä tietoja viranhaltijasta tai julkista hallintotehtävää hoitavasta työntekijästä tulee pyynnöstä antaa. Julkisuuslain piiriin kuuluvien viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevien tietojen määrittely on tärkeä selkeyttää salassapitoperusteita päivitettäessä.

4. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohtien soveltamiseen liittyvät epäselvyydet tulee korjata

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohtien liikesalaisuus vahinkoedellytyslausekkeettomana salassapitosäännöksenä tulisi erottaa omaksi kohdaksi ja kohdissa mainitut muut vastaavat seikat julkisuusolettamaan perustuvina salassapitosäännöksinä omaksi kohdaksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdissa on kaksi salassapitovelvollisuudeltaan erilaista salassapitosäännöstä samassa kohdassa. Liikesalaisuus on ehdoton salassapitoperuste eli siltä osin mainitut 17 ja 20 kohdat sisältävät vahinkoedellytyslausekkeettoman salassapitosäännöksen. Muun vastaavan liiketoimintaa koskevan seikan (17 kohta) ja muun vastaavan yksityisen elinkeinotoimintaa koskevan seikan (20 kohta) salassapitovelvollisuus määräytyy sen sijaan asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella eli niiden osalta kyse on julkisuusolettamaan perustuvasta salas-sapitosäännöksestä.

5. Salassapitoperuste on epäselvä viranomaiselta toiselle siirtyneissä asiakirjoissa

Kun viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka on laatinut toinen viranomainen, salassapitoperusteen määrittely voi olla epäselvää. Julkisuuslain 24 §:ssä ei yksiselitteisesti säädetä, minkä viranomaisen salassapitoperustetta tilanteessa sovelletaan: noudatetaanko asiakirjan alkuperäisen laatijan sa-lassapitoperustetta vai tiedon vastaanottavan toimijan salassapitoperustetta. Epäselvyys voi aiheuttaa ristiriitaisia käytäntöjä erityisesti silloin, kun sa-lassapitoperuste määräytyy asiakirjan alkuperäistä laatijaa koskevan erityislainsäädännön mukaan. Valitulla salassapitoperusteella voi olla merkitystä myös asiakirjan salassapitoajan pituuteen.

6. Henkilötietojen suoja ei toteudu riittävällä tavalla vanhuuseläkepäätöksen 25 vuoden salassapitoajalla

Julkisuuslain yleinen 25 vuoden salassapitoaika ei ole riittävä työeläkealan vanhuuseläkepäätöksissä, minkä vuoksi yleistä salassapitoaikaa koskevaa sääntelyä tulisi muuttaa.

Työeläkealan vanhuuseläkepäätöksessä on vain julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdassa tarkoitettuja tietoja, minkä vuoksi päätöksen salassapitoaika on 25 vuotta. Oikeuskäytännössä työeläkelaitos on veloitettu luovuttamaan henkilön pyytämät toisen henkilön vanhuuseläkettä koskevat asiakirjat, muilta kuin verotusasiakirjoja koskevin osin, koska asiakirjojen 25 vuoden salassapitoaika oli lakannut. Elinajan pidentyessä ei ole kohtuullista, että henkilön vielä eläessä hänen vanhuuseläkepäätöstään koskevat tiedot voivat tulla julkisiksi.

Työkyvyttömyyseläke-, työuraeläke- ja kuntoutuspäätöksiin sovelletaan julkisuuslain 31 §:n 2 momentin mukaista 50 vuoden salassapitoaikaa sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee. Työeläketurvan toimeenpanossa tarvittavien ja syntyvien tietojen salassapitovelvollisuuden eriaikainen lakkaaminen on epätarkoituksenmukaista.

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

1. Julkisen hallintotehtävän käsite on epäselvä

Julkinen hallintotehtävä tulisi määritellä laissa tarkemmin, jotta siitä johtuva epäselvyys julkisuuslain salassapitoperusteiden soveltamisesta ei jatku.

Julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole oikeusministeriön julkaisussa määritelty. Julkaisun mukainen soveltamisalan muutos ei poista epäselvyyttä julkisuuslain soveltamisessa työeläkealan yksityisoikeudellisten tehtävien ja julkisen vallan käyttöä sisältämättömän julkisen hallintotehtävän hoitamisen välillä.

Työeläkealalla sovelletaan työeläkelakien (mm. työntekijän eläkelain 191 §:n 2 momentti) mukaan jo nyt julkisuuslain salassapitoperusteita sellaisen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, jonka voidaan katsoa kuuluvan työeläkealan toimeenpanotehtäviin, mutta joka ei sisällä julkisen vallan käyttöä. Jos julkista hallintotehtävää ei laissa määritellä, yksityinen työeläkealan toimija, joka hoitaa myös julkisia hallintotehtäviä, joutuu jatkossakin määrittelemään, mitkä sen tehtävistä ovat sellaista julkisen hallintotehtävän hoitamista, joihin salassapitosäännöksiä sovelletaan ja missä yksityinen toimija voi päättää salassapidosta itsenäisesti. Julkisen hallintotehtävän perusteista tulisi säätää laissa eikä niitä tulisi määritellä oikeuskäytännön tai laillisuusvalvojen ratkaisujen kautta taikka yksityisten

toimijoiden käytännön toiminnassa, jolloin linjaukset eivät välttämättä ole yhteneviä. Soveltamisalasäännös on lain toimeenpanon kannalta olennaisen tärkeä ja sen tulisi olla selkeä ja yksiselitteinen.

Yksityisalojen työeläkevakuuttajat kilpailevat keskenään. Julkisuuslain soveltamisalan mahdollinen laajentaminen julkiseen hallintotehtävään työeläkealalla ei saa missään tilanteessa johtaa kilpailuun liittyvien asiakirjojen paljastumiseen.

2. Salassapitosäännösten uudistamisessa tulee huomioida erityislainsäädäntö

Työeläkelaeissa (mm. TyEL 192 §:ssä ja YEL 147 §:ssä) säädetään työnantajan taloudellista asemaa koskevien tietojen salassapidosta. Lisäksi edellä tarkoi-tetuissa lainkohdissa säädetään, että kyseiset asiakirjat ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan perusteella. Julkisuuslain sa-lassapitosäännösten muutokset voivat aiheuttaa muutoksia myös erityislainsäädäntöön. Jos julkisuuslain salassapitoperusteita muutetaan, uudistuksessa tulisi huomioida myös erityislainsäädännön salassapitosäännökset ja niiden viittaukset julkisuuslakiin.

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?

1. Tutkimustoiminnan asiakirjojen salassapitoon liittyy epäselvyyksiä

Tutkimustoimintaan liittyvien asiakirjojen salassapitoa tulisi tarkentaa. Eläketurvakeskukseen tulee tutkimuslupahakemuksia, joissa pyydetään rekisteritietoja yleensä tieteellisen tutkimuksen käyttötarkoitukseen julkisuuslain 28 §:n, sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain (552/2019, toisiolaki) tai erityislainsäädännön nojalla.

Julkisuuslain nojalla saapuneet lupahakemukset ja niihin liittyvät asiakirjat ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan salassa pidettäviä. Salassa pidettäväksi on säädetty asiakirjat, jotka koskevat ”opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa taikka teknologista tai muuta kehittämistyötä tai niiden arviointia”. On epäselvää, mitä tietoja katsotaan sisältyvän tutkimussuunnitelmaan. Tutkimussuunnitelman osana on usein tieto tutkimuksen nimestä, suorittajasta ja tekijöistä. Kuitenkin organisaatiot pitävät näitä tietoja julkisina. Epäselväksi siis jää, mitä tutkimussuunnitelman salassapidosta seuraa muiden toimitettujen liiteasiakirjojen salassapidolle. Tulkitaanko esim. hakemuslomake salassa pidettäväksi? On vaikea arvioida, voisiko tietojen antaminen aiheuttaa opinnäytetyölle, tutkimukselle tai kehittämistyölle haittaa. Epäselvää

on myös, tuleeko toisilain ja erityislainsäädännön mukaisissa tietoluovutuksissa noudattaa julkisuuslain salassapitoa koskevia säännöksiä.

Tutkimusluvan myöntämisen yhteydessä sovelletaan julkisuuslain 27 §:n vaatimusta tutkijoiden salassapitositoumuksesta. Epäselvää on, edellyttääkö 27 § sitä, että salassapitositoumus tulisi ottaa kaikilta tutkijoilta tai vain yksilöaineistoa käsitteleviltä tutkijoilta. Epäselvyyttä on myös siitä, miten julkisuuslain 27 §:n mukaista salassapitositoumusten ottamista koskevaa säännöstä tulisi soveltaa toisilain tai erityislainsäädännön yhteydessä.

2. Julkisuuslain soveltamisalan tulee vastata tiedonhallintalain soveltamisalaa tilanteissa, joissa lakia sovelletaan lakiehdotuksen 5 §:n 2 kohdan mukaisiin toimijoihin

Julkisuuslakia koskevassa ehdotuksessa on säännös asiakirjoista, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina, jos tiedot eivät ole merkityksellisiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 21 §:n 1 momentin 2–5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta. Tiedonhallintalain 21 §:ää ei sovelleta työeläkealan toimintaan. Julkisuuslain soveltamisalasta suhteessa tiedonhallintalakiin tulee säätää niin, että kokonaisuus on tarkoituksenmukaisesti sovellettavissa myös lakiehdotuksen 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin toimijoihin. Soveltamisalan epäselvyydellä voi olla vaikutusta myös siihen, mihin asiakirjoihin salassapito ulottuu.

3. Salassapitoperusteiden uudelleen arviointi johtuen teknologian kehittymisen aiheuttamista vaikutuksista kansalliseen turvallisuuteen

Salassapitoperusteita arvioitaessa tulisi huomioida tekoälyn nopea kehittyminen. Tekoäly pystyy mahdollisesti yhdistämään asioita niin, että salassapito voi murtua.

Eläketurvakeskus

Karoliina Kiuru

Mari Kuuvalo

Suotunen Ulla
Eläketurvakeskus