

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.

Viranomaisten tietojen luokittelua sekä siihen liittyvää harkintaprosessia tulisi tarkastella kokonaisuutena pistemäisen tarkastelun sijaan. Se, minkälaista tietoa viranomaisen käsittelee, vaikuttaa olennaisella tavalla siihen, missä käsittely-ympäristössä tietoa voi käsitellä, minkälaisia suoja-toimia tiedon osalta on toteutettava sekä myös siihen, minkä edellytysten täytyessä tiedon voi luovuttaa sitä pyytävälle. Tähän harkintaprosessiin kuuluvat kysymykset muun muassa siitä, onko kysymyksessä viranomaisen asiakirja vai ei, onko asiakirja tai sen osa julkinen vai salassa pidettävä (ml. julkiseksi tulon ajankohta), sisältääkö asiakirja henkilötietoja vai ei sekä sen, jos asiakirja on salassa pidettävä, onko se myös turvallisuusluokiteltava? Tämän prosessin tulisi kokonaisuudessaan käydä ilmi julkisuuslaista siten, että se antaa esimerkiksi luovutusharkintaa tekevälle toimijalle selkeän kokonaisprosessin, jonka kautta tiedon luovuttamisesta voi päättää. Eri luokittelujen pistämäinen tarkastelu sekä nyt voimassa oleva sirpaleinen lainsäädäntökehikko aiheuttavat sen, että viranomaistoiminnassa voi olla hyvin vaikea hahmottaa kaikkia harkinnassa huomioitavia seikkoja ja tämänkaltaisen sääntely aiheuttaa korkean riskin myös siitä, että suojaava tieto ei sitä välttämättä saa, esimerkiksi tilanteissa, joissa tarkastelu kaventuu esimerkiksi akselille julkinen – salassa pidettävä tai ainoaksi pohdittavaksi seikaksi muodostuu se, onko tieto turvallisuusluokiteltu.

Julkisuuslain 24 §:n lista salassapitoperusteista on pitkä ja moninainen, ja salassapitoperusteet ovat ilmaisultaan osin monimutkaisia ja tulkinnanvaraisia (esimerkiksi kohdat 23, (taloudellista asemaa kuvaava tieto), 25 (henkilön terveydentilatiieto), 26, 28 ja 32) mikä vaikeuttaa niiden käytännön soveltamista. Osa salassapitoperusteista edellyttää mahdollisesti hankalasti selvitettävissä olevia asioita (esimerkiksi kohta 31 c).

Salassapitoperusteiden soveltamista helpottaisi salassapitoperusteiden ryhmittely jäsennellymmiin ottaen huomioon esimerkiksi julkisuusolettama/salassapito-olettama, sisältyykö vahinkoedellytyslauseke vai ei, onko salassapitoperuste tietokohtainen vai viranomaiskohtainen, onko salassapitosäännöksen kohdalla myös arvioitava tietosuoja tai sitä, voiko tieto olla salassapidettävyyden lisäksi turvallisuusluokiteltua. Selvyyden vuoksi erityyppiset salassapitoperusteet tulisi eritellä omiksi kokonaisuuksiksi ja otsikoida selkeästi. Näin voitaisiin tehdä näkyväksi myös niihin linkittyvä muu lainsäädäntö, joka koskee kyseisen tiedon käsittelyä (kuten tiedonhallintalaki ja turvallisuusluokitteluasetus sekä tietosuojalainsäädäntö). Salassapitoperusteen sanallinen avaaminen esimerkein hallituksen esityksessä helpottaisi ja yhdenmukaistaisi soveltamistilanteita.

Salassapitosääntelyä voi olla tarpeen täydentää, koska nykyisessä sääntelyssä ei ole kaikilta osin huomioitu esimerkiksi tietosuojalainsäädännön tuomaa osoitusvelvollisuutta, jonka kautta hallinnollisista ja teknisistä suojaustoimista muodostuu nykyisin huomattavasti enemmän asiakirja-aineistoa (vrt. tietosuoja-asetuksen 30 art. - 35 art.). Henkilötietojen tietoturvaloukkauksiin liittyen loukkauksen kohteena olevia rekisteröityjä koskevat henkilötiedot tulisi olla salassa pidettäviä, koska loukkaus voi koskea hyvinkin laajaa joukkoa henkilöitä ja ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiseksi voi kuitenkin tarpeen olla tunnistaa rekisteröidyt, heidän yhteystietonsa sekä muu loukkauksen kohteena oleva tieto. Tietoturvaloukkaustilanteiden selvittämiseksi sekä vahingonrajoittamiseksi on kuitenkin varmistettava, että viranomaiset voivat vaihtaa tehokkaasti tietoja ja tehdä yhteystyötä. Salassapitosääntelyä tulisi täydentää myös siten, että salassa pidettäviä olisivat myös sisäisen tarkastuksen tarkastus- ja tutkintamateriaali, kuten myös ilmoittajansuojelulain mukaisen kanavassa tehtävät toimet. Henkilöstöturvallisuuden näkökulmasta on syytä arvioida tulisiko määrättyjen virkahenkilö koskevien tietojen, kuten henkilökohtaisten yhteystietojen (esim. kotiosoite, henkilökohtainen puhelinnumero jne.) sekä esimerkiksi tietojen, joiden kautta voidaan päätellä välillisesti päätellä perhettä koskevia tietoja (esim. määrättyt vapaita ja poissaoloja koskevat merkinnät), olla salassa pidettäviä.

Ylipäättään yhteystietojen julkisuutta viranomaisten asiakirjojen yhteydessä tulisi arvioida kriittisesti, koska tällaisten tietojen avulla voidaan kohdentaa kalastelu- ja huijausyrityksiä. Tietoverkkorikokset ovat tällä hetkellä eniten kasvava rikosala Euroopassa ja pelkästään Suomessa ajalla 1.1. – 31.3.2025 poliisin kirjaama rikosvahinko on ollut 21, 4 miljoonaa euroa. Tietojenkalasteluhuijauksissa voidaan hyödyntää yhteystietona esimerkiksi puhelinnumeroa, johon lähetetään tekstiviestilinkki, tehdään puhelinsoitto tai otetaan yhteyttä pikaviestisovelluksessa. Myös muulla yksityiselämää koskevalla tiedolla voidaan lisätä huijausyrityksen uskottavuutta. Tämän vuoksi sääntelyä uudistettaessa on tarpeen arvioida kriittisemmin sitä, minkä tiedon on todella oltava julkista viranomaistoiminnan valvonnan mahdolliseksi sekä julkisuusperiaatteen toteutumisen varmistamiseksi.

Salassapitosääntelyä uudistettaessa on huomioitava ns. kasautumisvaikutus ja se, että nykyisillä digityökaluilla esimerkiksi eri paikoissa olevan tiedon yhdisteleminen on huomattavasti helpompaa, kuin aikaisemmin. Tietojen yhdistelemistä helpottavat erityisesti yksilöintitunnukset (esim.

henkilötunnus tai diaarinumero), joiden avulla eri tietolähteissä olevaa tietoa on mahdollista yhdistellä. Yhdistely voi mahdollistaa sen, että salassa pidettävää tietoa paljastuu tarkoituksetta.

Edellä esitetystä huolimatta, salassapitoa ei tule kuitenkaan perusteettomasti laajentaa ja syytä on myös pohtia sitä, antaako nykyinen, aikaisempaa yksityiskohtaisempi ja täsmällisempi tietosuojasääntely joissain tapauksissa tarpeeksi suojaa tiettyjen tietojen osalta siten, ettei niitä tarvitsisi salassapidolla suojata. On tärkeää tunnistaa, ettei salassa pidettävyys ole ainoa tapa suojata tietoja viranomaistoiminnassa. On tärkeää arvioida sitä, millä tavalla tietosuojatyökalut, kuten tietojen minimointi, pseudonymisointi tai käyttötarkoituksirajaukset, voisivat edistää ja varmistaa julkisuusperiaatteen toteutumista ehdottoman salassapidon sijaan. Tietosuojasääntely tukee julkisuusperiaatteen toteutumista esimerkiksi mahdollistamalla laajasti henkilötietojen käsittelyn journalistista tarkoitusta varten, kunhan tiedot yhä suojataan tässäkin tarkoituksessa asianmukaisesti (tietosuojalain 27 §).

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

Lain soveltamisalueen laajentaminen lisää tarvetta sille, että tietojen suojaukseen ja luovutukseen vaikuttavan harkintaprosessin sekä salassapitosäännösten tulee olla selkeitä ja helposti sovellettavia.

Oletteko tunnistanee tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

Julkisuuslain 22 §:ssä säädettyä salassapidon määritelmää on syytä täsmentää huomioiden esimerkiksi se, että henkilötietojen osalta säädetään vaitiolovelvoitteesta tietosuojalain 35 §:ssä (1050/2018). Näiltä osin ei kuitenkaan ole lienee tarkoituksenmukaista, että henkilötiedot tulkittaisiin pelkän vaitiolovelvoitteen johdosta salassa pidettäviksi. Vaitiolovelvoite on yksi suojatoimi tiedolle, mutta siitä ei tule johtaa päätelmää tiedon salassapidosta.

Kun tarkastelun kohteena on julkisuuslain 24 § sekä sen tuoman suojan riittävyys, suojan johdonmukaisuutta arvioitaessa on syytä huomata se, että esimerkiksi yleisissä tuomioistuimissa julkisuus on huomattavasti laajempaa ja siellä käsiteltävien asioiden yhteydessä voi tulla ilmi myös sellaisia seikkoja, jotka yleisen sääntelyn nojalla olisivat salassa pidettäviä, mutta eivät tuomioistuimia koskevan sääntelyn nojalla. Kun nyt lausunnon kohteena olevalla tarkastelulla pyritään varmistamaan se, että salassapito on tarpeeksi kattavaa nykyisessä turvallisuustilanteessa, alleviivaa tämä tarvetta tarkastella myös tuomioistuimia koskevan julkisuuslainsäädännön riittävyyttä. Esimerkiksi tiedonhallintalaissa säädetyn turvallisuusluokittelun soveltuvuus nykyisessä lainsäädäntökehikossa tuomioistuinten osalta on osin epäselvä, kun sääntely nojaa yleisessä julkisuuslaissa oleviin salassapitokohtiin, joita ei kuitenkaan ensisijaisesti sovelleta oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden määrittelyyn (vrt. Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta

yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) sekä laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (381/2007)).

Kumpula Pasi
Tuomioistuinvirasto

Leivonen Raisa
Tuomioistuinvirasto