

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.

Finanssivalvonta kannattaa nykyisen julkisuuslain salassapitoperusteiden muutostarpeiden arviointia ja ajantasaistamista. Kokonaisuutena nykyisen julkisuuslain 24.1 §:n salassapitoperusteita tulisi ryhmitellä uudelleen ja selkeyttää, jotta niiden soveltaminen olisi helpompaa. Lisäksi Finanssivalvonta esittää salassapitoperusteiden kohtiin seuraavat huomiot.

2 kohta

Julkisuuslain 24.1 § 2 kohdassa tulisi paremmin huomioida se, että kansallinen viranomainen voi suorittaa tehtäviä yhteistoiminnassa kansainvälisen toimielimen kanssa tai tämän johdolla. Finanssivalvonnan toimialalla yhä enenevässä määrin valvontatyötä tehdään yhteistoiminnassa esimerkiksi Euroopan keskuspankin (luottolaitosten valvonta neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1024/2013 tarkoitetun yhteisen valvontamekanismin puitteissa) tai muun ulkomaisen valvontaviranomaisen kanssa. Nämä toimijat edellyttävät Finanssivalvonnalle toimittamiensa asiakirjojen ehdotonta salassapitoa. Mikäli on riski siitä, että kaikissa tilanteissa Finanssivalvonta ei voisi taata salassapitoa, Finanssivalvonta ei enää saisi toisilta viranomaisilta valvonnassa tarvittavia tietoja, malleja ja hyviä käytänteitä tiedoksi.

Suojattavat asiakirjat eivät aina liity kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, vaan kansainvälisestä toimielimestä saatuja asiakirjoja voidaan käyttää valvontatyössä kansallisessa viranomaisessa.

Valvontaviranomainen voi myös toimia tietojen kerääjänä kansallisesti ja toimittaa tiedot eteenpäin kansainväliselle toimielimelle EU-säädöksissä todettuihin käyttötarkoituksiin.

Lisäksi kohdasta tulisi poistaa vahinkoedellytys ja tietojen tulisi olla salassa pidettävä, jos toimiminen kansainvälisessä tai EU:n toimielimessä sitä edellyttää.

3 kohta

Julkisuuslain 24.1 §:n 3 kohta kaipaa selkeyttämistä sen osalta, missä laajuudessa se koskee muita viranomaisia, joilla on viranomaisaloitteisessa asiassa hallussaan esitutkintaa varten laadittuja asiakirjoja, ja voidaanko sellaisiksi asiakirjoiksi katsoa esimerkiksi valvontaviranomaisen asiaan liittyvät aikaisemmat selvitykset. Tältä osin tulisi mm. tarkentaa, kattaako kohdassa mainittu 'tehty ilmoitukset rikoksesta' myös tähän ilmoitukseen liittyvät asiakirjat, joita ilmoituksen tehnyt viranomainen on laatinut oman valvontatoimensa yhteydessä, josta myöhemmin on tehty tutkintapyyntö esitutkintaviranomaisille. Koska kohdan tarkoitus on suojata rikosten selvittämisen ja tutkinnan intressiä, tulisi asiasta säätää selvästi niin, että myös tällaiset asiakirjat ovat salassa pidettäviä kohdassa todetun ajan.

Finanssivalvonta on julkisuuslain ajantasaistamista koskevan työryhmän mietinnön lausuntokierroksen yhteydessä ottanut esille sen, että tutkintapyyntöjen ja esitutkintamateriaalin osalta haasteena on lisäksi salassapidon perusteleminen nimenomaisella kohdalla. Mikäli viranomainen perustelee salassapitoa julkisuuslain 24.1§ 3 kohtaan perustuen, se samalla paljastaa tehneensä asiasta tutkintapyyntöä.

8 kohta

Julkisuuslain 24.1 § 8 kohdassa tulisi huomioida salassa pidettävänä laajasti varautumiseen liittyvät suunnitelmat, riskiarviot ja riskienhallintaan liittyvät tiedot. Esimerkiksi julkisyhteisön riskiarviot voivat paljastaa prosesseihin liittyviä heikkoja kohtia ja näitä tietoja voitaisiin käyttää esimerkiksi viranomaisten toiminnan häirintään.

12 kohta

Julkisuuslain 24.1 § 12 kohdassa on käytetty määrittelyä 'rahoitusmarkkinoita ja vakuutustoimintaa valvovien'. Finanssivalvonnan valvontakenttä on nykyään laajempi kuin perinteinen rahoitus- ja vakuutustoiminta ja kattaa mm. maksulaitokset ja kryptovaramarkkinoiden toimijat. Määrittely 'finanssimarkkinoita valvovien viranomaisten' voisi kuvata nykyistä tilannetta paremmin. Vastaavasti 'rahoitus-, vakuutus- tai eläkelaitoksista' voisi korvata esimerkiksi 'luotto-, vakuutus- tai eläkelaitoksista tai muista finanssimarkkinoilla toimivista' ja 'rahoitus- tai vakuutusjärjestelmän' korvattaisiin määrittelyllä 'finanssimarkkinoiden'.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan vahinkoedellytys on asetettu tarpeettoman korkealle ja on vaikea tarkkaan tietää, milloin vahinko aiheutuu. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että 'jos

tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa’ muutettaisiin kuulumaan ’jos tiedon antaminen niistä voisi aiheuttaa vahinkoa tai haittaa”.

Lisäksi kohdassa oleva määrittely ’laaditut selvitykset’ ei kata sellaisia tilanteita, joissa selvityksiä saadaan viranomaisen ulkopuolelta, mutta jotka asiasisältönsä puolesta tulisi rinnastaa tässä kohdassa suojattuihin tietoihin. Finanssivalvonnalle toimitetaan joskus merkittävässäkin määrin tällaisia tietoja. Finanssivalvonta ehdottaa, että maininta ’laaditut selvitykset’ muutetaan ’laaditut tai saadut tiedot’.

15 kohta

Julkisuuslain 24.1 § 15 kohta on tällä hetkellä sekava. Vaalirahoitusta ja valvontatoimia koskeva salassapito tulisi eriyttää omiksi kohdikseen.

Käytännön valvontatyössä haasteen muodostaa keskeneräisten valvonta-asioiden julkisuus, joissa valvova viranomainen on vasta selvittämässä asiaa. Esimerkiksi selvityspyyntö tulee tiedonsaantioikeuden piiriin, kun se valmistunut. Selvityspyyntöä pyritään vasta selvittämään asiaa ja on mahdollista, että valvottavan vastauksen perusteella viranomainen toteaa asian olevan kunnossa. Se, että valvova viranomainen selvittää, voidaan kuitenkin nähdä julkisuudessa siten, että valvottava on laiminlyönyt jotakin ja siitä aiheutuu mainehaittaa. Sitä, että mitään moitittavaa ei lopulta löytynyt, ei välttämättä enää uutisoida.

Kynnys käyttää 15 kohtaa salassapitoperusteena on asetettu oikeuskäytännössä melko korkealle ja kohdan vahinkoedellytyksen soveltuminen on epäselvä. Tilanne ei välttämättä ole se, että valvonta varsinaisesti vaarantuisi, mutta valvonnan hoitaminen häiriintyy merkittävästi. Selvitystä vaativissa asioissa, valvojan pitäisi pystyä käyttämään aikansa ensisijaisesti siihen, että asiaa selvitetään ripeästi eikä siihen, että vastataan tietopyyntöihin. Tavoitteena on osaltaan saada työrauha valvonnan tehokkaalle hoitamiselle.

Finanssivalvonnan valvonta-asioissa asiakirjat usein sisältävät osin salassa pidettävää tietoa esimerkiksi liikesalaisuuden johdosta. Kun tietopyyntö tehdään kesken asian selvittelyn, tietopyytjä saa osittain mustattua materiaalia, joista ei ole vielä Finanssivalvonnassa tehty johtopäätöksiä. Tällöin tietopyytjä voi myös saada väärän mielikuvan tilanteesta.

Finanssivalvonta ehdottaa, että keskeneräiset valvontatoimet olisivat salassa pidettäviä, kunnes asia on viranomaisessa ratkaistu tai käsitelty loppuun.

Päättäneiden valvontatoimien ja muiden valvontaa koskevien tietojen osalta tulisi jatkossakin olla mahdollista pitää salassa asioita, jotka voivat vaarantaa valvonnan, sen tarkoituksen tai aiheuttaa

vahinkoa asiaan osallisille. Tätä vahinkoedellytystä tulisi kuitenkin selkeyttää ja perusteluissa tuoda esille konkreettisia esimerkkitilanteita, mikä voi olla ”painava syy vahingon aiheuttamiseen” ja missä tilanteessa tiedon/asiakirjan julkisuus ”aiheuttaisi vahinkoa”. Esimerkiksi valvontahavainnot voivat aiheuttaa vahinkoa valvonnan kohteen maineelle.

Kohdan perusteluissa tulisi myös huomioida tilanteet, joissa valvontatoimi on päättynyt ja viranomaisen valvontahavainnot voisivat paljastaa heikkouksia tai puutteita, joita rikollista toimintaa harjoittavat voisivat hyödyntää siihen asti, kun valvonnan kohde on saanut heikkoudet tai puutteet korjattua. Esimerkiksi tarkastuksessa valvovan viranomaisen havainto voi paljastaa millä osa-alueilla valvottavan pakotekontrollit eivät ole tehokkaita, mitä puutteita rikolliset voisivat käyttää hyväksi, jos tieto jouduttaisiin julkistamaan. Tulisi siis olla mahdollisuus pitää salassa sellaisia päättyneeseen valvontatoimeen (esimerkiksi tarkastukseen) liittyviä tietoja, jos tiedon julkisuus voisi aiheuttaa merkittäviä riskejä, kunnes riskiä ei enää ole.

Lisäksi valvonnan osalta tulisi huomioida se, että osa finanssimarkkinoiden valvonnasta tehdään Euroopan keskuspankin toimivallan alaisuudessa ja tällöin valvontaan liittyvät asiakirjat ovat yleensä salassa pidettäviä. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa Suomessa toimivista luottolaitoksista laadittujen tarkastusraporttien julkisuus vaihtelee sen mukaan, onko tarkastus tehty Euroopan keskuspankin johdolla vai Finanssivalvonnan.

20 kohta

Liikesalaisuuden soveltaminen on käytännössä ollut haasteellista ja lain perusteluihin olisi hyvä saada konkreettisia esimerkkejä ja tulkintaohjeita liikesalaisuuden osalta. Oikeuskäytännöstä on vaikea saada tähän lisävalaistusta, koska liikesalaisuutena mustattuja kohtia ei anneta päätöksen yhteydessä tiedoksi.

Finanssivalvonnan valvottavat ovat velvollisia toimittamaan Finanssivalvonnalle kaikki ne tiedot, mitä Finanssivalvonta pyytää laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi. Nämä asiakirjat usein sisältävät myös yhtiön sisäisiä asiakirjoja, kuten hallituksen pöytäkirjoja ja sisäisiä ohjeita. Kun tällaisia yhtiön omassa liiketoiminnassa laadittuja asiakirjoja myöhemmin toimitetaan sellaisenaan valvojalle erillispyynnöstä tai raportointivelvoitteen tms. nojalla, niiden tulisi olla pääsääntöisesti salassa pidettäviä liikesalaisuutena. Mikäli viranomainen omissa havainnoissaan ja päätöksissään tai valvottava vastauksissaan viranomaiselle niihin viittaa, salassapitotarve arvioitaisiin tällöin asiakohtaisesti.

Lain perusteluissa olisi myös hyvä selkeästi tuoda esiin se, että liikesalaisuutena ei voida pitää sellaisia valvovan viranomaisen havaintoja puutteista tai laiminlyönneistä, vaikka niillä voisi olla negatiivisia vaikutuksia valvonnan kohteena olevalle yhtiölle.

Yksityisen liikesalaisuuden lisäksi kohdassa oleva 'sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa' on ollut käytännössä hankalasti arvioitava ja sitä tulisi selkeyttää. Hankaluutta on aiheuttanut taloudellisen vahingon aiheutumisen arviointi. Myös tässä kohdassa olisi tarpeen perusteluissa tarvittaessa tuoda esille konkreettisia esimerkkitilanteita, joissa tiedon/asiakirjan julkisuus aiheuttaisi vahinkoa elinkeinonharjoittajalle.

23 kohta

Julkisuuslain 24.1 § 23 kohdan soveltaminen on käytännössä ollut haasteellinen ja erityisesti 'kokonaisvarallisuus' tai 'tiedot, jotka muutoin kuvaavat taloudellista asemaa' ovat epäselviä.

Ottaen huomioon yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön, kohdan tulisi kattaa nykyistä laajemmin tiedot tuloista, varallisuudesta sekä luotoista ja muista finanssipalveluista. Mikäli arvioidaan, että yleisen edun vuoksi joidenkin tietojen julkisuus tulee olla laajempi, niistä voitaisiin säätää kyseisessä laissa kuten on esimerkiksi verotietojen osalta tehty.

Tällä hetkellä kohdassa ei esimerkiksi mainita mitään luotoista tai muista finanssipalveluista. Kuitenkin esimerkiksi positiivista luottotietorekisteriä koskevassa laissa velkatiedot on määritelty salassa pidettäviksi ja niitä voidaan luovuttaa vain laissa määritellyissä tilanteissa.

Finanssivalvonta saa valvontatyössään valvottavilta niiden asiakkaiden tietoja, jotka ovat valvottavia velvoittavan pankki- tai vakuutussalaisuuden alaisia. Julkisuuslain salassapitosäännöksillä ei kuitenkaan ole samanlaista kattavuutta kuin pankki- ja vakuutussalaisuuden alaisilla tiedoilla ja taloudellisen aseman käsitettä on käytetty julkisuuslain puolella suppeammin. Esimerkiksi tiedot yksittäisestä vakuutuskorvauksesta, vakuutusmaksusta, sijoitusvakuutuksista sekä tilisaldoista tulisi olla salassa pidettäviä, vaikka eivät välttämättä henkilön kokonaisvarallisuutta tai taloudellista asemaa sellaisenaan kuvaa.

Kohtaa tulisi myös selkeyttää siten, että taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä, vaikka ne kuvaisivat henkilön aikaisempaa tilannetta.

28 kohta

Julkisuuslain 24.1 § 28 kohdassa on määritelty salassa pidettäviksi mm. rikosrekisteriin ja sakkorekisteriin tallennetut tiedot. Kohdassa tulisi laajemmin huomioida ylipäättään rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvät tiedot, joiden käsittelystä on erityissäännöksensä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 697/2016) 10 artiklassa sekä kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 7 §:ssä.

29 kohta

Julkisuuslain 24.1 § 29 kohdassa tulisi huomioida myös sopivuus- ja luotettavuusarvioinnit sekä niiden yhteydessä saadut selvitykset yksityishenkilöistä.

31 kohta

Finanssivalvonta katsoo, että luonnollisten henkilöiden kotiosoitteiden ja yksityisten puhelinnumerojen ei tulisi olla julkisuuden alaisia eli tulisi olla mahdollista poistaa ne tietopyynnöllä pyydyistä asiakirjoista. Digi- ja väestötietovirasto on yksilöintitietoja hallinnoiva viranomainen eikä siten ole tarvetta, että osoitetietoja kysellään muita viranomaisilta. Finanssivalvonnan käsittelemissä tilanteissa luonnollisten henkilöiden puhelin, osoite ja henkilötunnusta koskevien tietojen luovuttaminen ei palvele julkisuuslain tarkoitusta, vaan mahdollisesti altistaa kyseiset luonnolliset henkilöt tietojen väärinkäyttöön liittyville riskeille.

Erityisesti sellaiset yhteystiedot, joita asianomainen henkilö ei ole itse luovuttanut viranomaiselle, tulisi olla mahdollista poistaa. Esimerkiksi pankkien ja vakuutusyhtiöiden valvonnan yhteydessä Finanssivalvonta saa asiakirjoja, jotka sisältävät valvottavien asiakkaiden tietoja. Tällöin kyseinen henkilö ei tiedä, että hänen tietonsa on osana valvontatoimea siirtynyt viranomaiselle eikä hän siten ole voinut tehdä ilmoitusta siitä, että sitä tulisi käsitellä salassa pidettävänä turvallisuutensa vuoksi. Toisaalta viranomainen ei voi lähteä tietopyynnön yhteydessä jokaista yhteystietoa erikseen tiedustelemaan.

Salainen puhelinnumero on käsitteenä epäselvä. Se, että henkilö ei ole antanut puhelinnumeroaan hakupalveluihin, ei ole osoitus varsinaisesta salassa pidosta.

Lisäksi kohdassa tulisi huomioida se, että henkilötunnuksesta on erityissäännös tietosuojalaissa.

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

Ei lausuttavaa.

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?

Pankki- ja vakuutussalaisuus sekä asianajosalaisuus eivät suoraan velvoita Finanssivalvontaa. Suoja voisi kuitenkin rikkoutua, jos valvottavat joutuvat antamaan tällaista tietoa sisältävän asiakirjan

viranomaiselle ja sen kautta tiedot voisivat tulla julkisuuslain nojalla julkiseksi. Tätä asiaa on kuvattu julkisuuslain 24.1§ 23 kohtaa koskevassa kommentteissa.

Henkilötunnuksen käsittelylle on asetettu erityisvaatimuksia tietosuojalaissa. Kuitenkaan julkisuuslaki ei huomioi mitenkään henkilötunnuksen erityistä asemaa.

Finanssisektorilla on paljon säännöksiä, jotka tulevat EU asetuksista. Näissä asetuksissa voi olla yleisluonteisia salassapitosäännöksiä, joiden suhde julkisuuslakiin ja velvoitteeseen tulkita julkisuutta kaventavia säännöksiä suppeasti kaipaa selkeyttämistä.

Tuominen Susanna
Finanssivalvonta