

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.

Yleisesti ottaen Turun kaupunki pitää perusteltuna, että julkisuuslain salassapitosäännösten muutostarpeita selvitetään ja sääntelyä kehitetään. Valmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota salassapidon selkeyteen. Voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuuden on tunnistettu aiheuttavan haasteita käytännön soveltamisessa.

Kaikki kriittisiksi katsotut tiedot, kuten kriittisen infrastruktuurin suojaamisen ja huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset asiakirjat ja muut verkostoaineistot, eivät välttämättä täytä suoraan ja yksiselitteisesti nykymuotoisia julkisuuslain 24.1 §:n mukaisia salassapidon kriteerejä. Ilman yhteisiä, selkeitä ja johdonmukaisia kriittisen infrastruktuurin määritelmiä sekä linjauksia näihin liittyvien tietojen ja asiakirjojen hallinnointiin on osoittautunut vaikeaksi tunnistaa, mitkä kohteet, asiakirjat tai niiden osat ja dataluokat tulisi määritellä salassa pidettäväksi. Myös osittaisen salassapidon soveltaminen, esimerkiksi rakennuspiirustuksiin, on tällä hetkellä haastavaa.

Turun kaupungin näkemyksen mukaan julkisuuslain salassapitosääntelyn jatkovalmistelussa on tärkeää huomioida toimintaympäristön muutokset, erityisesti teknologian kehitys ja Euroopan muuttunut turvallisuustilanne. Nykyisellään julkisuuslaki vastaa huonosti nykyteknologian tuomiin mahdollisuuksiin kerätä, analysoida ja yhdistellä valtavia tietomassoja. Tietoja luovuttaessa pitäisi voida arvioida yksittäisen tiedon laadun lisäksi myös luovutettavien tietojen määrää/volyymia ja sen vaikutuksia. Julkisuuslaissa tulisi myös nykyistä paremmin huomioida se, että julkisia tietoja ja dokumentteja myös hyödynnetään disinformaation tuottamisessa ja levittämisessä.

Turun kaupunki katsoo, että julkisuuslain 24.1 §:ssä tulisi täsmentää turvakiellon olemassaoloa. Kohta 31 tunnistaa tilanteen, jossa henkilöllä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi, ja mainittujen tietojen salassapidolle voi olla peruste. Kohta käsittää kuitenkin enemmän tietojen salassapidon henkilön pyynnöstä. Turvakiellon ollessa voimassa osoite- ja kotikuntatiedot voidaan luovuttaa vain sellaisille viranomaisille, joilla on oikeus käsitellä turvakiellon alaisia tietoja. Asiakirjapyyntö saattaa kuitenkin koskea dokumenttia, joka paljastaisi turvakiellon alaista tietoa välillisesti, esimerkiksi lapsen päivähoitopaikka. Tällaiseen

tilanteeseen julkisuuslaki ei anna suoraan tukea. Salassapitoperusteissa olisi tärkeää huomioida turvakiellon olemassaolo selkeämmin sekä ne oikeushyvät, joita turvakiellolla pyritään suojaamaan.

Julkisuuslain salassapitosäännösten kokonaistarkastelussa on keskeistä arvioida, turvaavatko nykyiset säännökset riittävästi lasten, oppilaiden ja opiskelijoiden yksityisyyden ja henkilötietojen suojan. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lasten, julkisten henkilötietojen käsittelyyn voi liittyä merkittäviä riskejä. Yksittäisenkin tiedon, kuten koulupaikan, luovuttaminen voi aiheuttaa haittaa esimerkiksi huoltajuuskiistoissa. Tulkinnanvaraisuus koskee myös sitä, kuinka laajasti tietoa voidaan luovuttaa. Laajoihin tietopyyntöihin liittyy riskejä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan riittävyydelle, erityisesti poikkeus- ja kriisitilanteissa, joissa voi olla myös turvallisuuskäsitteitä. Näin ollen on perusteltua arvioida, tulisiko lapsen tai oppilaan yksityisyyden ja turvallisuuden suojaamiseen liittyvät erityistilanteet tunnistaa ja huomioida salassapitosääntelyssä.

Turun näkemyksen mukaan nykyinen sääntely, erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohta, ei kuntien kannalta riittävästi huomioi tarkastustoiminnan erityispiirteitä. Salassapitosääntelyn kehittämistarpeita on tarkasteltava kuntien sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen näkökulmasta.

Ulkoisen tarkastuksen osalta tulisi arvioida tilintarkastuksen aika laadittujen asiakirjojen salassapitoperusteita ja julkisuussääntelyn tarkkarajaisuus näiden osalta. Arvioinnissa on huomioitava, että tilintarkastajan tehtäviin kuuluu muun muassa kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi. Näihin liittyvien puutteiden yksityiskohtainen käsittely julkisuudessa tai tietojen luovuttaminen tietopyyntöjen perusteella voi muodostaa merkittävän riskin organisaation toiminnalle.

Nykyisissä salassapitoperusteissa ei ole riittävästi huomioitu sisäisen tarkastuksen asiakirjojen erityispiirteitä ja tarvetta pitää salassa näitä asiakirjoja. Julkisuuslain kohdat ovat varsin tulkinnanvaraisia, eikä ole tarkasti määritetty, mitkä sisäisen tarkastuksen asiakirjat ovat julkisuuslain mukaisia asiakirjoja ja milloin täyttyy laissa mainittu vaade, että asiakirja on julkinen, jos se on kunnassa arkistoitu. Sisäisessä tarkastuksessa luottamuksellisuus on keskeinen osa toimintaa, Sisäisen tarkastuksen tarkastusraporteille sisällyttämät tiedot ja havainnot saattavat joiltakin osin perustua esimerkiksi luottamuksellisiin haastatteluihin. Julkisuus voi vaarantaa tarkastuksen kohteena olevien henkilöiden oikeusturvan ja altistaa heidät esimerkiksi maalittamiselle tai muille seuraamuksille. On tärkeää, että tarkastettavat voivat avoimesti ja rehellisesti kertoa asioista ilman pelkoa siitä, että heidän henkilöllisyytensä tai lausuntonsa paljastuvat raporttien julkistamisen kautta. Kyse on sekä tarkastuskohteen että tarkastustoiminnan suojaamisesta. Tarkastuksiin liittyy suuri julkisuusintressi, joten sääntelyn selkeys ja tarkkuus ovat tärkeitä. Tulevassa lainvalmistelussa on varmistettava, että eri oikeudelliset ja toiminnalliset intressit punnitaan tasapainoisesti ja perustellusti.

Turun kaupungin näkemyksen mukaan haasteita on ilmennyt myös ilmoitusten tekijöiden suojaamisen osalta. Viranomaiselle ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden suoja on voitu taata 24.1 §:n 15 kohdan perusteella (KHO:2024:31 15.3.2024). Tämän lisäksi joissain erityislaissa esim. elintarvikelaki on asiaan otettu kantaa. Käytännön työ helpottuisi, kun asiaan otettaisiin selkeästi kantaa julkisuuslain salassapitosääntelyssä.

Turun kaupungin näkemyksen mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 ja 19 kohtien soveltamista tulisi tarkastella tilanteissa, joissa kunta tekee rikosilmoituksen organisaatiossaan ilmenneiden epäselvyyksien johdosta. Selvitykset ovat välttämättömiä kunnanhallituksen oikeudellisesti perustellun päätöksen tekemiseksi. Kunnan esiselvitykset eivät nykyisin ole salassa pidettäviä, vaikka

ne liittyisivät rikosoikeudelliseen vastuukysymykseen. Turun kaupunki kannattaa julkisuuslain salassapitosäännösten tarkistamista, jotta julkisyhteisöt voivat käsitellä mahdollisia oikeudenkäyntiasioita luottamuksellisesti jo selvitysvaiheessa.

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

Tarvittavia salassapitoperusteita tulisi tarkastella toimialoittain. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisomisteisiin yhtiöihin ei ole tarkoituksenmukaista, mutta mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin, tulisi ainakin huomioida seuraavat näkökohdat.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskemaan tällaisia yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaavia julkisomisteisia yhteisöjä muodostaa merkittävän turvallisuusriskin. Julkisomisteisissa yhtiöissä hoidetaan mm. erilaisia yhdyskuntatekniikkaan, kiinteistöihin, infraan ja tietojärjestelmiin liittyviä, yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisiä tehtäviä ja yhtiöissä on paljon erilaisia tietoaaineistoja. Vaikka nämä tiedot eivät liittyisi julkisuuslain 24 § 1 momentin 7 kohdan tarkoittamalla tavalla turvajärjestelyihin ja niiden toteuttamiseen, tällaisia tietoja keräämällä ja yhdistämällä voi muodostua aineistoa, joka muodostaa turvallisuusriskin. Näiden tietojen salassapito on turvattava.

Soveltamisalan laajentaminen lisäisi myös merkittävästi kriittisen infrastruktuurin yhtiöiden hallinnollista taakkaa ja edellyttäisi todennäköisesti lisäresursseja. On myös huomioitava, että osa näistä toimijoista on henkilöstöresursseiltaan varsin pieniä.

Nykyisessä turvallisuustilanteessa julkisuuslain soveltamisalaa ei tule ulottaa yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista vastaaviin julkisomisteisiin konserniyhtiöihin ja yhteisöihin.

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?

Käytännön haasteita aiheutuu salassapitosäätelyn eroista sisäisen tarkastuksen ja ilmoittajansuojelulainsäädännön välillä. Ilmoittajansuojelulain (1171/2022) nojalla tehdyt ilmoitukset käsitellään kunnissa usein osana sisäisen tarkastuksen prosesseja. Tämä aiheuttaa tulkinnallisia ristiriitoja, sillä sisäisen tarkastuksen asiakirjojen julkisuus arvioidaan julkisuuslain perusteella, kun taas ilmoittajansuojelulain mukaiset ilmoitukset ja niihin liittyvät tiedot on säädetty erityislainsäädännössä salassa pidettäväksi. Tämä säätelyjen välinen ristiriita voi johtaa epäselvyyksiin asiakirjojen käsittelyssä ja julkisuusratkaisuissa. Säätelyn selkeyttäminen on tarpeen, jotta voidaan varmistaa ilmoittajien suoja ja samalla turvata sisäisen tarkastuksen toimintaedellytykset sekä viranomaisten johdonmukainen toiminta.

Jokinen Katariina
Turun kaupunki