

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.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu pitää kannatettavana, että julkisuuslain uudistuksessa arvioidaan ja kehitetään myös salassapitoperusteita koskevaa sääntelyä.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että jatkovalmistelussa tehtäisiin huolellinen ja kattava, tutkittuun tietoon perustuva lapsivaikutusten arviointi lapsen edun toteutumisen varmistamiseksi julkisuuslain täytäntöönpanossa.
- Lapsiasiavaltuutetun katsoo, että varhaiskasvatuksen ja oppilaitosten tietojen julkisuutta ja salassapitoperusteita tulee tarkastella uudelleen. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon sekä välittömät että välilliset seuraukset lapsille.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että salassapitoperusteiden tarkastelun yhteydessä olisi tarpeen arvioida rikosasioissa alaikäisen vastaajan nimen julkisuutta erityisesti lapsen edun näkökulmasta, ottaen huomioon molempien vaihtoehtojen – julkinen tieto ja salassa pidettävä tieto – välittömät ja välilliset vaikutukset.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää kannatettavana, että julkisuuslain uudistuksessa arvioidaan ja kehitetään myös salassapitoperusteita koskevaa sääntelyä.

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan pääasiassa vain lausuntopyynnön kysymykseen ” Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet?”

Aluksi kiinnitämme kuitenkin huomioita lapsen edun huomioonottamiseen julkisuuslain soveltamisessa. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artikla edellyttää, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun tulee siis olla ensisijainen harkintaperuste aina, kun tehdään lapsia koskevia päätöksiä tai muita toimia. Yleissopimuksen 16 artikla mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti eikä hänen kunniaansa tai mainettansa saa laittomasti halventaa ja lapsella on oikeus lain suojaan tällaiselta puuttumiselta ja halventamiselta. Yleissopimus vahvistaa lapsen aseman omien oikeuksiensa haltijana ja samaan aikaan takaa lapsen oikeuden erityiseen suojeluun. Perustuslain 6.3 § takaa lapsille tasa-arvoisen kohtelun ja oikeuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Julkisuuslain sääntelyä ja soveltamista on siten tarkasteltava erityisesti myös lasten näkökulmasta, lapsen etu huomioon ottaen. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 14 (Yleiskommentti nro 14 lapsen edun ensisijaisuudesta (CRC/C/GC/14), epävirallinen suomennos luettavissa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit) määritellyt (kohta 4-5), että lapsen etu muodostuu kaikista yleissopimuksen mukaisista oikeuksista. Lapsen edun käsitteen täysimääräinen soveltaminen edellyttää kaikkia toimijoita koskevan oikeusperustaisen lähestymistavan kehittämistä, jotta voidaan taata lapsen kokonaisvaltainen ruumiillinen, henkinen, moraalinen ja hengellinen eheys ja edistää hänen ihmisarvoaan.

Tänä päivänä suurin osa henkilötiedoista on digitalisaation edistymisen myötä sähköisessä muodossa, joten tietojen kerääminen eri lähteistä ja niiden yhdisteleminen sekä erilaisten päätelmien tekeminen on entistä helpompaa ja nopeampaa. Myös tekoälyn käytön yleistyminen tulee todennäköisesti lisäämään tällaista toimintaa. Samaan aikaan riskit lasten ja perheiden yksityisyyden ja jopa turvallisuuden heikentymiselle kasvavat.

Voimassa olevassa julkisuuslain 11 §:ssä, joka koskee asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin, säädetään, että ko. oikeutta asiakirjaan voidaan rajoittaa, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua. Julkisuuslaissa ei viitata lapsen etuun muissa kohdin. Työryhmän muistiossa julkisuuslain ajantasaistamisesta (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32) ei tähän ehdoteta muutosta (ehdotettu 10 §). Muistiossa on myös viitattu lasten erityiseen asemaan esimerkiksi kohdassa (s. 55), jossa on kyse tietojen pyytämisestä viranomaisen julkisia henkilötietoja sisältävästä asiakirjasta (ehdotettu 15 §).

Lapsiasiavaltuutettu pitää mainittua sääntelyä lapsen edusta (10 §) ja säännöskohtaisten perustelujen (15 §) arvioita lapsen henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä mahdollisista erityisestä riskeistä tärkeänä, mutta ehdottaa lisäksi, että jatkovalmistelussa harkittaisiin yleisempää, nimenomaista säännöstä lapsen edun huomioonottamisesta. Lapsen etua tulisi harkita aina, kun kyse on sellaisen asiakirjan tai tiedon julkaisemisesta, mikä suoraan tai välillisesti liittyy lapseen. Näin ollen esimerkiksi lapsen vanhempien ja huoltajien tietojen julkaisemisen yhteydessä tulisi arvioida, miten se vaikuttaa lapseen ja hänen oikeuksiinsa. Muussa lainsäädännössä olevat salassapitosäännökset suojaavat lapsen oikeutta yksityisyyteen monessa tilanteessa, mutta

julkisuuslain yleisellä säännöksellä lapsen edun huomioonottamisesta todennäköisesti voitaisiin varmistaa lapsen oikeuksien toteutuminen myös mahdollisissa sääntelyn aukkopaikoissa.

Lapsen edun huomioonottaminen on välttämätöntä jo lainvalmisteluvaiheessa. Lapsiasiavaltuutettu pitääkin välttämättömänä, että jatkovalmistelussa tehtäisiin huolellinen ja kattava, tutkittuun tietoon perustuva lapsivaikutusten arviointi lapsen edun toteutumisen varmistamiseksi julkisuuslain täytäntöönpanossa.

Lapsiasiavaltuutettu nostaa seuraavaksi kaksi työssämme havaittua salassapitoperusteiden kehittämiskohdetta. Tarkempaan analyysiin kehittämistarpeista tässä kohdin ei ole mahdollisuutta.

Asiakirjojen julkisuus varhaiskasvatuksen ja oppilaitosten toiminnassa

Varhaiskasvatuksessa ja oppilaitosten toiminnassa käsitellään paljon lähtökohtaisesti julkisia lapsia koskevia henkilötietoja. Nykyisen julkisuuslain 24 § 1 momentin 30) kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppilaan ja kokelaan koesuoritukset sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja, samoin kuin asiakirjat, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määräämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohtainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kyseisestä tutkintakerrasta. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan numeraaliset oppilaitoksen antamat todistukset olisivat julkisia (HE 30/1998 vp, s. 100). Myös esimerkiksi tieto siitä, että lapsi on oppilaana oppilaitoksessa, on julkinen.

Lapsiasiavaltuutetun tietoon on tullut, että esimerkiksi erilaisten väkivaltatilanteiden jälkeen oppilaitoksiin on kohdistettu tietopyyntöjä, joiden avulla on ilmeisesti pyritty selvittämään epäiltyjen tekijöiden ja/tai uhrien taustoja. Esimerkiksi Pirkkalassa tapahtuneen puukotuksen jälkeen mediassa julkaistiin yksityiskohtaisia tietoja epäillyn tekijän koulumenestyksestä. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa tietopyynnöt ja tietojen julkaisemisen mediassa, vaikka etenkin väkivallantekijän persoonallisuuden ja historian yksityiskohtaisen kuvailun tiedetään tutkimusten mukaan lisäävän väkivallanteon jäljittelyn vaaraa. Lapsen tietoja voidaan pyytää yksittäisestä lapsesta tai laajoina massapyyntöinä. Tietoja voidaan käyttää journalistisiin tarkoituksiin, mutta tietopyynnön tekijän ei tarvitse välttämättä perustella pyyntöään. Tietoja yhdistämällä mahdollisesti myös muualta kerättyihin tietoihin tai tekemällä niistä päätelmiä esimerkiksi tekoälyn avulla voidaan vaarantaa lapsen/lasten etua, mutta myös yleistä etua, merkittävälläkin tavalla. Lapsen varhaiskasvatus- ja koulupaikka tai muut opetustoimesta saatavat julkiset tiedot voivat paljastaa suoraan tai välillisesti tietoja, joita voidaan käyttää vastoin lapsen tai perheen etua ja jotka pahimmillaan voivat vaarantaa lapsen tai hänen perheensä turvallisuuden.

Lapsiasiavaltuutetun katsoo, että varhaiskasvatuksen ja oppilaitosten tietojen julkisuutta ja salassapitoperusteita tulisi siten tarkastella uudelleen. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon sekä välittömät että välilliset seuraukset lapsille. Julkisuuslain salassapitosäännöksiä tulee arvioida

suhteessa muuhun lainsäädäntöön, jossa säädetään lasten ja heidän perheidensä tietojen julkisuudesta.

Alaikäisen vastaajan henkilöllisyyden julkisuus rikosasian käsittelyssä

Toisena kehittämiskohteena nostamme esiin alaikäisen vastaajan henkilöllisyyden julkisuuden rikosasian käsittelyssä, josta säädetään laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007, 2 luku). Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että salassapitoperusteiden tarkastelun yhteydessä olisi tarpeen arvioida alaikäisen vastaajan nimen julkisuutta erityisesti lapsen edun näkökulmasta, ottaen huomioon molempien vaihtoehtojen – julkinen tieto ja salassa pidettävä tieto – välittömät ja välilliset vaikutukset. Lapsiasiavaltuutettu on tehnyt asiassa aloitteen vuonna 2020 (Verkossa <https://lapsiasia.fi/-/aloite-alaikaisten-rikoksentehtijoiden-henkilollisyyden-salaamisesta-tuomioistuimissa-seka-journalistin-ohjeissa>) ja perustellut tarvetta tarkastella nykyistä sääntelyä sillä, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 24 (2019) lapsen oikeuksista rikosoikeusjärjestelmässä vaatinut yksityisyyden täydellistä kunnioittamista (kohdat 66–71). Komitea esittää muun muassa, että ”[s]opimusvaltioiden tulisi kunnioittaa sääntöä, jonka mukaan lapsia koskevan rikosoikeusjärjestelmän käsittelyt on järjestettävä suljetuin ovin. Poikkeusten tulisi olla hyvin rajallisia ja selkeästi laissa määriteltyjä. Jos tuomio ja/tai rangaistus ilmoitetaan julkisesti tuomioistuimen istunnossa, lapsen henkilöllisyyttä ei saisi paljastaa. Oikeus yksityisyyteen tarkoittaa myös sitä, että tuomioistuimen asiakirjat ja lasten tiedot olisi pidettävä ehdottoman luottamuksellisina ja salassa kolmansilta osapuolilta lukuun ottamatta niitä, jotka suoraan osallistuvat tapauksen tutkintaan, tuomitsemiseen ja ratkaisemiseen”. Komitea katsoo, että ”julkistaminen aiheuttaa jatkuvaa leimautumista, jolla on todennäköisesti kielteinen vaikutus koulutukseen ja työelämään pääsyyn, asunnonsaantiin tai turvallisuuteen. Tämä estää lasta sopeutumasta yhteiskuntaan ja omaksumasta siinä rakentavaa roolia.” Mahdollinen muutos nykyiseen sääntelyyn tulee tehdä huolelliseen vaikutusarviointiin perustuen.

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

-

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

-

Helander Merike

Lapsiasiavaltuutetun toimisto - Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuettu, Merike
Helander, juristi, lapsiasiavaltuutetun toimisto