

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.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) näkemyksen mukaan julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden arvioiminen ja kehittäminen on erittäin tervetullutta. Valvira nostaa esiin seuraavia seikkoja julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteista:

Yleisesti on todettava, että salassapitoperusteiden ryhmittelyä voisi kehittää edelleen. Nyt harkinnanvaraisesti salassapidettävät ja ehdottomasti salassapidettävät asiakirjat on ripoteltu luetteloon sekaisin, ja pahimmillaan myös samassa kohdassa sekaisin. Esimerkiksi 20 kohdassa säädetty liikesalaisuuksia koskeva pykälä on sivulauseineen niin hankalalukuinen, että on vaikea arvioida, miltä osin kyse on ehdottomasti salassapidettävästä tiedosta ja miltä osin harkinnanvaraisesti salassapidettävästä tiedosta. Lain kehittämisessä voisi arvioida esimerkiksi mahdollisuutta jakaa harkinnanvaraiset ja ehdottomasti salassapidettävät tiedot eri pykäliin.

Esitutkintaa koskevien asiakirjojen (3 kohta) osalta Valvira esittää selkiytettäväksi, miten salassapito määräytyy, kun esitutkintaa koskevia tietoja on toisen viranomaisen kuten esimerkiksi Valviran hallussa. Käytännössä Valviran ei ole mahdollista aina tietää, milloin esimerkiksi valvonta-asiaa koskien on esitutkinta vireillä. Lisäksi välillä asianosaiset ovat saattaneet tehdä rikosilmoituksia ja valvontailmoituksia käytännössä saman sisältöisellä asiakirjalla, ja toisaalta Valvira on saattanut tehdä itse rikosilmoituksen, esimerkiksi kun sille on tullut ilmoitus luvattomasta ammatinharjoittamisesta.

Tuomittuja tai vangittuja koskevien tietojen (28 kohta) osalta Valvira esittää, että pykälässä mainittua ”perusteltua syytä” täsmennettäisiin. Käytännön tietopyyntöjen käsittelytyössä kyseinen kohta on havaittu epäselväksi.

Viranomaisen suorittamaa tarkastusta koskevan kohdan (15 kohta) osalta Valvira esittää, että pykälässä säädetty ”ilman perusteltua syytä” täsmennettäisiin. Käytännön tietopyyntöjen käsittelytyössä kyseinen kohta on havaittu epäselväksi.

Valvira nostaa esiin haasteet, joita yksityisten yhteystietojen merkitseminen asiakirjoihin viranomaisessa tuottaa. Käytännössä katsoen esimerkiksi yksittäisen rekrytointiasian aineisto muodostaa henkilörekisterin, mutta silti järkeviä perusteita yhteystietojen poistamiselle on haasteellista löytää. Tietosuoja-asetuksenkin näkökulmasta ei kuitenkaan ole toivottavaa, että edes yksittäisten henkilöiden kotiosoitteita ja puhelinnumeroita on mahdollista luovuttaa viranomaisesta yksittäisellä asiakirjapyyntöllä. Nykyisessä tietojenkäsittely-ympäristössä yhteystietojen luovuttaminen altistaa yksityisiä henkilöitä esimerkiksi huijausmielessä tehdyille yhteydenotoille. Viranomaisen on kuitenkin lähtökohtaisesti luotettava pyytäjän antamaan selvitykseen tietojen säilyttämisestä ja käyttötarkoituksesta, ja esimerkiksi yksityiseen käyttötarkoitukseen ilmoitettu tarkoitus ei tule tietosuojasäätelyn piiriin. Jos pyytäjä myöhemmin käyttää henkilötietoja väärin, kyseessä on rikosasia, mutta kuten viimeaikaiset henkilötietoihin kohdistuneet rikosprosessit osoittavat, se on rikoksen uhrille hyvin laihu lohtu. Tältä osin Valvira toivoo 31 kohdassa säädetyn täsmentämistä, sillä esimerkiksi rekrytointiasian yhteydessä henkilölle ei useinkaan tule edes mieleen pyytää yhteystietojensa salaamista ja perusteiden esittämistä. Kuitenkaan ilman pyyntöä tietojen poistaminen 31 kohdan perusteella ei ole mahdollista, ja poistaminen 32 kohdan perusteella (”muut henkilökohtaiset olot”) tuntuu väkijänseltä, kun yhteystiedoista on 31 kohdan nojalla säädetty erikseen. Olisiko mahdollista arvioida, että yksityiset osoite- ja puhelinnumerotiedot olisivat viranomaisessa lähtökohtaisesti salassapidettäviä, paitsi kun kyse on nimenomaan näiden tietojen hallinnoimista varten perustetuista rekistereistä kuten VTJ, josta säädetään erikseen?

Lisäksi Valvira nostaa esiin tarpeen salata ainakin jossain määrin viranomaisen henkilöstöhallintoa koskevat asiakirjat. Virkamiesten maalittaminen ja jopa vainoaminen ovat lisääntyneet merkittävästi, ja Valviralla on huoli siitä, että esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla sekä sen valvonnassa on haasteellista löytää osaavaa henkilökuntaa, jos heitä koskevia asiakirjoja on mahdollista pyytämällä saada hyvinkin rajattomasti henkilöstöhallinnosta. Yksityinen ja julkinen työnantaja ovat tässä suhteessa täysin eri asemassa. Yksittäinen työntekijä voi kokea erittäin painostavana ja ahdistavana, jos uhkaava asiakas tilaa häntä koskevia asiakirjoja alkaen alkuperäisestä työhakemuksesta viimeaikaisiin palkkapäätöksiin, ja yhdistelee niitä vielä nimikirjaotteelta saamiensa tietojen perusteella korkeakoululta tilaamiinsa asiakirjoihin, aiemmilta työnantajilta tilaamiinsa asiakirjoihin ja niin edelleen. Tällainen toiminta on harvinaista, mutta enenevässä määrin lisääntyvää. Lisäksi tietoa saatetaan levittää edelleen esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. Työhakemusten osalta viitataan myös yllä mainitussa kappaleessa kirjoitettuun yhteystietoja koskevin osin. Lisäksi esimerkiksi nimikirjalle merkittävien virkavapaustietojen kautta on mahdollista päätellä henkilön perhe-elämää koskevia tietoja esimerkiksi vanhempainvapaata koskevien ajankohtien perusteella. Edellä mainituilla perusteilla Valvira toivoo, että työntekijöitä koskevien tietojen antaminen lainsäädännössä estettäisiin, jos on perusteltua syytä epäillä, että pyynnön kohteena olevaan henkilöön tai kohteena oleviin henkilöihin kohdistuu pyynnön tekijän tai muulta taholta (esimerkiksi aktiivinen some-kampanja, jossa masinoitu ulkopuolisia toimintaan mukaan) uhkaa välittömästi tai välillisesti (esimerkiksi turvallisuushallinnossa työskentelevien valtionhallinnossa työskentelevät perheenjäsenet). Asiakkaan oikeuksien turvaamiseksi voitaisiin säätää tietyt tiedot aina julkisiksi

edellä mainitusta riippumatta, kuten työntekijän etu- ja sukunimi, virkanimike, kokonaispalkka ja koulutusaste sekä yksittäisistä henkilöstöhallinnon asiakirjoista nimityspäätös.

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

-

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 lisäksi useassa, julkisuuslain jälkeen voimaan tullessa, laissa säädetään asiakirjojen salassapidosta. Salassapitokriteeristö saattaa näissä laeissa olla julkisuuslaissa säädettyä tiukempi, jolloin saman asiakirjan käsittely saattaa eri viranomaisissa vaihdella riippuen siitä, sovelletaanko viranomaiseen erityislakia vai julkisuuslakia. Tämä aiheuttaa etenkin valtionhallinnon viranomaisissa, joissa noudatetaan pääsääntöisesti julkisuuslakia, usein erikoisia tilanteita. Erityisesti Valvira haluaa oman työnsä kautta nostaa esille erot terveydenhuollon ja sosiaalihuollon erityislainsäädännössä kuten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 8 luvussa säädetyn ja julkisuuslain 11 §:n välillä säädetyn välillä. Saattaessaan omaistaan koskevan terveydenhuollon tai sosiaalihuollon kanteluasian Valvirassa vireille kantelijan oikeus kantelua koskevaan asiakirja-aineistoon määräytyy julkisuuslain 11 §:n nojalla, jolloin oikeus saada kolmatta osapuolta koskevia tietoja määräytyy eri säädöksin kuin pyydettäessä vastaavia asiakirjoja sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköstä. Problematiikkaa ilmentää esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösratkaisu KHO:2021:9. Valviran näkemyksen mukaan sosiaali- ja potilasasiakirjojen salassapidon tulisi määräytyä samankaltaisesti kaikissa kyseisiä asiakirjoja käsittelevissä instansseissa. Yksi vaihtoehto olisi säätää esimerkiksi julkisuuslain 11 §:ssä 2 momentissa, että oikeutta ei ole tämän pykälän nojalla tietoon, jonka osalta on asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetty muussa laissa erikseen.

Lisäksi Valvira nostaa esiin viranomaisten tiedonsaantiin liittyvät kysymykset erityisesti, kun kyseessä on esitutkinta ja rikosprosessuaaliset kysymykset. Terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilön, jota epäillään ammattitoiminnassaan tekemästä rikoksesta, asema määräytyy hyvin eri tavalla prosessista riippuen. Rikosprosessissa hänellä on itsekriminointisuoja, mutta ammattitoiminnan asianmukaisuuden arvioinnissa esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöllä on velvollisuus antaa selvitys kaikkine liitteineen (laki terveydenhuollon ammattihenkilöstä 19 §). Poliisi onkin usein terveydenhuollon ammattihenkilön työssään tekemään rikosepäilyyn liittyvää esitutkintaa suorittaessaan pyytänyt Valviralta Valviran samaa asiakokonaisuutta koskevat asiakirjat poliisilain ja julkisuuslain nojalla. Valvira toteaa, että edellä mainittu tietojensaantioikeus vaarantaa ammattihenkilön itsekriminointisuojan rikosprosessissa. Lisäksi toinen näkökulma asiaan on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun todistamiskieltoa koskevat pykälät (esimerkiksi lääkärin osalta 14 §), jotka on Valviran näkemyksen mukaan nykyisin oikeuskäytännön perusteella mahdollista kiertää Valviralle toimitettujen toimintaa koskevien selvitysten pyytämällä. Tähän problematiikkaan

kytkeytyy korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösratkaisu KHO:2023:51. Valvira esittää ja pitää tärkeänä, että julkisuuslakia kehitetään edelleen siten, että yhden toimintavelvoitteen täyttäminen yhdessä viranomaisessa kuten Valviran valvontatyössä ei vaaranna henkilön lakisääteisiä oikeuksia tai velvollisuuksia muussa prosessissa kuten rikosprosessissa.

Henriksson Markus
Valvira

Lehtonen Niina
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira