

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.

Yleiset huomiot 24 §:n salassapitoperusteista

Koska salassapito merkitsee perusoikeutena turvatun asiakirjajulkisuuden rajoittamista, salassapitoperusteiden tulisi olla selkeitä ja tarkkarajaisia. Nykyiset perusteet ovat kuitenkin monelta osin niin väljiä tai puutteellisia, että hallintotoiminnassa ja oikeuskäytännössä on tarvetta laajoille ja laajentaville tulkinnoille.

Julkisuuslain 24 §:n mukaiset salassapitoperusteet ovat hyvin moninaiset ja jäsentely on epäyhtenäistä. Esimerkiksi 24 § 1 momentin 15 kohdan salassapitoperusteet alkavat vaalirahoituksesta ja päättyvät valvontatoimiin. 25 kohta alkaa sosiaalihuollon asiakkuudesta ja päättyy seksuaaliseen suuntautumiseen. Salassapitokohtien yksityiskohtaisempi jaottelu ja otsikointi voisi helpottaa oikean salassapitoperusteen tunnistamista.

Asiasta ei säädetä julkisuuslaissa, mutta yleisenä huomiona asiaan liittyen, viranomaisen asiakirjojen turvallisuusluokittelua tulisi laajentaa koskemaan myös sote-asiakastietoja tiedonhallintalain 18 § mukaisesti. Esimerkiksi valtionjohtoa ja Puolustusvoimien kriittistä henkilöstöä koskevat sote-asiakastiedot suorine tunnisteineen voivat epäilemättä paljastuessaan aiheuttaa vaaraa ja vahinkoa maanpuolustukselle ja poikkeusoloihin valmistautumiseen. Turvallisuusluokittelun laajentaminen mahdollistaisi myös Supon turvallisuusselvitysten laatimisen henkilöistä, jotka käsittelevät tällaisia tietoja.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 3 kohtaa koskevat huomiot

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 3 kohta esitutkinta-aineiston julkisuudesta koskien muita kuin kohdassa viitattuihin viranomaisiin kaipaava selkeyttämistä. Esimerkiksi asiakirjojen julkisuus tilanteessa, jossa viranomainen on tehnyt tutkintapyyntöä ja kyse on tutkintapyyntöön liitetystä sinänsä julkisista asiakirjoista, joiden luovuttaminen poliisin mukaan kuitenkin haittaa esitutkintaa.

Esitutkintaan liittyvien keskeisten asiakirjojen tulisi olla, haittaedellytys huomioiden, salassa pidettäviä riippumatta siitä minkä viranomaisen hallussa ne ovat. THL tekee esimerkiksi ruumiinavauksia ja oikeustoksikologisia tutkimuksia, jotka voivat olla esitutkinnan kannalta keskeisiä. Usein näihin liittyvät asiakirjat on laadittu esitutkintaa varten, mutta on myös mahdollista, että esitutkintaan päädyttäisiin esim. kuolemansyyn selvittämisen yhteydessä tapahtuvien satunnaisten löydösten myötä. Kun julkisuuslain muutostyössä ollaan ilmeisesti esittämässä tiukennuksia siihen, milloin tietopyynnön voi siirtää toiselle viranomaiselle, olisi tärkeää, että näiden asiakirjojen salassapito turvattaisiin riittävästi riippumatta siitä, mikä viranomainen käsittelee pyynnön.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 5 kohtaa koskevat huomiot

THL tuottaa poliisille mm. rikostutkintoihin liittyen oikeuslääketieteellisiä ruumiinavauksia ja oikeustoksikologisia tutkimuksia sekä maanmuuttovirastolle ulkomaalaisia koskevia selvityksiä. Näiden tutkimusten indikaatiot ja tarkemmat menetelmät ovat käytännössä poliisitutkintojen teknisiä ja taktisia menetelmiä, joiden paljastuminen olisi selvästi omiaan vaarantamaan rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä. Vastaava riski voi koskea myös maahanmuuttoviraston toimintaa. Pykälän sanamuoto huomioiden on kuitenkin epäselvää, voidaanko näitä asiakirjoja/metodeja pitää salassa tällä perusteella, kun kyse on THL:n asiakirjoista.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 6 kohtaa koskevat huomiot

Kanteluasiakirjat voisivat olla salassa pidettäviä myös asian ratkaisun jälkeen, jos tiedon antaminen niistä olisi omiaan ilman painavaa syytä aiheuttamaan kärsimystä asiaan osallisille. Esimerkiksi epäasiallista kohtelua koskevat prosessit sisältävät usein hyvin herkkiä kokemuksia, jotka eivät välttämättä täytä 32 kohdan henkilökohtaisia oloja tai 25 kohdan terveydentilaa koskevia kriteerejä, mutta riski julkisuudesta voi aiheuttaa haluttomuutta tehdä epäkohtailmoituksia tai osallistua niiden käsittelyyn tai vaarantaa käsittelyn avoimuuden ja siten sen tarkoituksen.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 14 kohtaa koskevat huomiot

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 14 kohdassa ei ole määritelty uhanalaisuuden käsitettä suoraan tai lakiviittauksin, ei myöskään esitöissä. Kyseisen kohdan soveltajalla ei näin ollen ole velvollisuutta

tulkita lainkohtaa luonnonsuojelulain mukaisena uhanalaisuuden käsitteenä. Selvyyden vuoksi kohtaa tulisi selventää siten, että se kattaa myös muut kuin luonnonsuojelulain mukaan uhanalaiset eläin- ja kasvilajit.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 15 kohtaa koskevat huomiot

Julkisuuslain uudistamistyöryhmän mietinnössä (OM 2023:32) s. 134 on viitattu tämän perusteen osalta lain esitöihin ja katsottu, että se voi olla peruste ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaamiseen. Kohtaa tulisi selventää siten, että häirinnän uhrin ja todistajan suoja vahvistuu. Tämä on perusteltua myös ilmoittajansuojelulainsäädännön vuoksi, jotta häirinnän uhrin ja todistajan suoja ei ole heikompia kuin esim. taloudellisesta väärinkäytöksestä ilmoittajan.

Ehdotetun 10 §:n sisältämä uusi asianosaisjulkisuuden rajoittaminen ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden osalta on lähtökohtaisesti kannatettava. Asianosaisjulkisuuden rajoituksella voi kuitenkin olla todellista ilmoituksen tekijää suojaavaa vaikutusta vain, jos ilmoituksen tekijän henkilöllisyys on lain mukaan selvästi salassa pidettävä. Mietinnössä esitetyn ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä koskevan salassapitoperusteen, nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan, soveltaminen edellyttää joustavaa tulkintaa. Julkisuuslakia soveltavat viranomaiset joutuvat turvautumaan hankaliin julkisuuslain tulkintoihin pystyäkseen tarjoamaan häirinnän ja epäasiallisen kohtelun uhreille riittävää suojaa. On myös huomattava, että EU-säätelyn perusteella ilmoittajansuojelussa ja tietosuojaloukkauksen ilmoittajalla on varsin kattavat mahdollisuudet saada henkilöllisyytensä pidetyksi salassa. Sisällöllisesti on vaikea pitää perusteltuna, että esimerkiksi rasistisen tai seksuaalisen häirinnän tai väkivallalla uhkaamisen kohteeksi tai todistajaksi joutuneella ei vastaavaa suojaa olisi.

Selkeyden vuoksi tämä peruste olisi syytä jakaa kahdeksi erilliseksi kohdaksi. Vaalirahoitus ja muut valvontatoimet ovat toisistaan varsin erillisiä asioita. Jälkimmäinen osa on vaarassa jäädä liian vähälle huomiolle ja ikään kuin ensimmäisen osan alle. Tämä pitää paikkansa erityisesti, jos toista osaa tulkitaan laajentavasti.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 25 kohtaa koskevat huomiot

Henkilötunnusta pitäisi mm. sen väärinkäyttöpotentiaali huomioiden harkita säädettäväksi salassa pidettäväksi tiedoksi riippumatta siitä esiintyykö se esim. tämän kohdan tarkoittamien sote-tietojen yhteydessä.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 27 kohtaa koskevat huomiot

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 27 kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta. Säännöksen sanamuoto jättää hyvin avoimeksi sen, mitä tietoja se koskee. THL:ssä säännöksen on katsottu estävän kommentoimasta edes sitä, onko joku henkilö mielentilatutkimuksessa tai onko tutkimus esimerkiksi jo päättynyt. Lausuntoja käsittelevissä tuomioistuimissa sovelletaan kuitenkin lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa, jonka 9 §:n 3 momentin mukaan ”Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot eivät kuitenkaan rikosasiassa ole salassa pidettäviä siltä osin kuin ne liittyvät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin, jollei tuomioistuin 10 §:n nojalla määrää niitä salassa pidettäviksi.” Myös tuomioistuinten ratkaisiasiakirjat, joissa henkilö on määrätty mielentilatutkimukseen, ovat lähtökohtaisesti julkisia. Epäselvää on, tulisiko THL:lta tietoja pyytävää henkilöä tällöin hallintolain 8 §:n neuvontavelvoitteen nojalla ohjeistaa pyytämään samoja tietoja tuomioistuimesta, josta ne todennäköisesti voidaan luovuttaa. Lisäksi säännöksen sanamuoto kattaa vain rikoksesta syytetylle tehty mielentilatutkimukset, kun nykyisen oikeudenkäymiskaaren nojalla mielentilatutkimus voidaan tehdä myös rikoksesta epäillylle. Lisäksi sanamuodossa tulisi huomioda mielentilatutkimuksen yhteydessä tehtävät vaarallisuusarviot. Säännöksen sanamuoto tulisi muuttaa esimerkiksi muotoon ”jotka sisältävät tietoja tuomioistuimen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 37 §:n nojalla määräämien oikeuspsykiatristen mielentilatutkimusten ja vaarallisuusarvioiden sisällöstä.” Täten esimerkiksi tieto siitä, että henkilö on ollut mielentilatutkimuksessa, olisi julkinen niin THL:stä kuin tuomioistuimesta tietoa pyydettyä. Tämä ratkaisisi myös ongelman siitä, miten mielentilatutkimuksessa olo voidaan kirjata Kanta-palveluun, kun tutkimuksessa olo itsessään olisi lain nojalla julkinen tieto, eikä sen näkymistä muille terveydenhuollon toimijoille olisi tarpeen rajata. Lausunnon sisältö pysyisi edelleen kaikilta osin julkisuuslain nojalla salaisena.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 29 kohtaa koskevat huomiot

Työntekijän valintaa koskien lain esitöissä otetaan kantaa pääasiassa psykologisiin testeihin. Helsingin hallinto-oikeus on tehnyt keväällä 2025 ratkaisun (ei vielä lainvoimaa), jonka mukaan työntekijän valintaa varten tehty arvioinnit olisivat rajoituksetta salassa pidettäviä. Rajanveto psykologisten testien ja muiden työntekijää koskien arviointien osalta olisi syytä selkeyttää. Koskeeko salassapito psykologisten testien lisäksi esimerkiksi rekrytoinnin vertailumuistioita tai muita tehtävän täyttöön vaadittavia asiantuntijamuistioita tai arvioita?

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

Julkisuuslain soveltamisalan laajentuessa tytäryhtiöihin tulee huolehtia siitä, ettei esim. kriittisen infran tarkempi sisältö tietoturvan osalta paljastu liialti.

Oletteko tunnistanee 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?

Tähän kohtaan ei ole lausuttavaa.

Reittu Jarkko
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL