

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.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että salassapitoperusteiden kehittämistarpeita tarkasteltaessa on tärkeää huomioida yhteiskunnallinen ja kulttuurillinen muutos, joiden myötä toisaalta yhteiskunta on digitalisoitunut ja datan määrä lisääntynyt. Lisäksi viranomaistoiminnassa tiedonkeruiden määrät ovat lisääntyneet, kerätyn tiedon luonne on muuttunut entistä enemmän henkilö pohjaiseksi, ja tietoa kerätään keskitetysti kansallisiin tietovarantoihin ja rekistereihin. Uusien teknologioiden kehityksen kuten tekoälyn myötä henkilötietojen koonti, yhdistely ja jakaminen on jatkossa entistä nopeampaa ja vaikutukset yksilön yksityisyydelle laajempia. Julkisuuslaki ja sen salassapitoperusteet on kirjoitettu aikana, jolloin näistä yhteiskunnallisista ja kulttuurisista muutoksista ei ollut vielä tietoa. Julkisuuslain salassapitoperusteiden päivitystarpeita arvioitaessa olisi keskeistä ottaa huomioon tämä tiedonhallinnallinen muutos ja sen vaikutus esimerkiksi lasten etuun ja yksityisyyteen.

Ministeriö esittää tarkasteltavaksi yhtenä lisäselvityssaiheena, missä määrin oppilaan arviointitietojen tulisi olla jatkossa julkisuuslain salassapidon piirissä. OKM:n julkaisussa 2024 Sujuva kasvatus- ja koulutustietojen hyödyntäminen selvitysryhmä ehdotti tarkasteluun seuraavaa ratkaisuehdotusta: "Opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa kantaa, tarvittaessa arvioiden yhdessä oikeusministeriön kanssa, voidaanko yksittäistä oppilasta tai opiskelijaa koskevat oppimistulostiedot kokonaisuutena määritellä arkaluonteisiksi. Tarkastelun perusteena on se, että lapsia koskeva oppimiseen ja kykyihin liittyvä julkinen tieto tai tietojen kokonaisuus yhdistettynä muihin tietoihin vaarantaa erityisesti heikoimmassa asemassa olevien yhdenvertaisuutta sekä muodostaa kokonaiskuvan henkilön henkilökohtaisista ominaisuuksista, jotka ovat yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvia tietoja. Arkaluonteisuuden arviointi, sääntelyllä rajaaminen välttämättömään ja tätä kautta käsittelyedellytysten rajaaminen voisivat ratkaista esille nostettua ongelmaa, jossa arviointitietojen julkisuuteen luovuttamisen käytäntö on ristiriitainen ja siksi kestämaton pidemmällä aikavälillä. Tällä hetkellä julkaistavissa olevat tiedot voivat tutkimusten mukaan johtaa esimerkiksi ranking-listojen kautta kasvatuksen ja koulutuksen eriarvoistumista kiihdyttävään kehitykseen, mikä on kasvatus- ja

koulutusjärjestelmän yhdenvertaisuuteen tähtäävän rakenteen ja pitkään vallinneiden toimintaperiaatteiden vastaista (luku 6.2.5)." Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että oikeusministeriön salassapitoperusteiden kartoittamistyössä asiaa tulisi tarkastella erityisesti tietojen salassapidon näkökulmasta. OKM osallistuu mielellään aktiivisesti tähän liittyvään työhön.

Tarkastelussa tulisi myös ottaa huomioon muun muassa henkilötietojen massamuotoisen luovutuksen ja käsittelyn helpottuminen. Oppimistulosten ja oppilaan arviointia koskevien tietojen, mukaan lukien numeeristen arviointien kuten arvosanatietojen, henkilötietoluonne tietoina tulisi arvioida oppilaan tai opiskelijan henkilökohtaisia ominaisuuksia kuvaavana yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvana tietokokonaisuutena. Nämä seikat huomioiden tulisi tarkastella, voidaanko näiden tietojen luovutusta rajata tai luovutuksen periaatteista tarkemmin säätää.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tietojen mukaan opetuksen järjestäjille ja myös kansallisiin rekistereiden ylläpitäjille tulleiden, yksittäistä lasta ja nuorta koskevien tietopyyntöjen määrä on lisääntynyt, ja tietopyyntöjen luonne on muuttunut julkisuuslain säätämisen ajoista. Tietopyyntöjä on tehty myös kouluväkivaltatapauksissa, tietojen yhdistely on lisääntynyt ja analyytiikkateknologioiden kehittymisen myötä laajemmin hyödynnettävissä ja kohdennettavissa yksilötasolle vaarantaen lapsen edun ja oikeuden yksityisyyteen. Ministeriö korostaa, että salassapitoperusteiden tulee turvata lapsen etu, oikeus yksityisyyteen ja alaikäisen suojelu ja turvallisuus. OKM katsoo tämän kehityskulun olevan huolestuttava oppilaiden oikeuden yksityisyyteen sekä lapsen edun kannalta. Alle 18-vuotiaiden lasten lisäksi huomioon tulisi ottaa myös nuoret ja yli 18-vuotiaat eri ikäiset, joita esimerkiksi ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelee.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo esille, että varhaiskasvatuslain 40 §:n mukaan muun muassa lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot sekä varhaiskasvatussuunnitelma ovat salassapidettäviä tietoja. Silti julkisuuslain salassapitoperusteiden mukaan esi- ja perusopetuksessa vain oppilaan ja kokelaan koesuoritukset sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja ovat salassapidettäviä. Esimerkki tulkinnanvaraisuudesta tässä tilanteessa on todistustietoihin sisältyvä oppilaan todistukseen sekä kansalliseen tietovarantoon tallennettava tähtimerkintä, jos oppilaalla on yksilöllistetty/rajattu oppimäärä oppilaan tuen tarpeen takia. Tähti eli asteriski merkintänä ei ole oppilaan sanallista arviointia, mutta se perustuu aina tukea koskevaan hallintopäätökseen ja kertoo näin ollen oppilaan tuen tarpeesta. Erityisen tuen päätöksiin liittyen voidaan myös todeta, että ne eivät ole selkeästi julkisuuslain tarkoittamia salassapidettäviä tietoja, sillä niissä ei aina ole kyse suoranaisesti terveydentilasta. Erityisen tuen päätökset on säädetty salassapidettäviksi esimerkiksi varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevissa laeissa, mutta ei toisen asteen koulutusta koskevissa laeissa. Ministeriö katsoo, että alaikäisen oppijan tietojen salassapidon tulisi olla yhdenmukaista eikä riippua koulutusasteesta.

OKM katsoo, että oppilaiden arviointitietojen julkisuudella voi olla negatiivisia vaikutuksia lasten edun kannalta myös silloin, kun tiedot on koottu henkilötasolta oppilaitostasolle. Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan koulujen julkinen vertailu on haitallista, sillä sen ennakoidaan

eriyttävän kouluja ja heikentävän koulutuksellista tasa-arvoa alueellisen segregaaation kasvun sekä opettajien, oppilaiden ja koulujen leimautumisen mekanismien kautta. Kansainvälinen tutkimusnäyttö tukee koulukohtaisten arviointitietojen julkisuuden haavoittavaa näkökulmaa. Sivistysvaliokunta on mietinnöissään SiVM 3/1998 ja SiVM 13/2022 todennut, että arvioinneilla tulisi olla toimintaa kehittävä rooli eikä arviointitulosten julkaiseminen missään tapauksessa saa johtaa koulujen paremmuusjärjestykseen asettamiseen eikä leimata kouluja, opettajia ja oppilaita tasoltaan heikoiksi ja hyväksi yksipuolisin perustein. Ministeriö tuo esille, että yksilö on mahdollista välillisesti tunnistaa myös oppilaitostasoisesta tilastotiedosta. Tällä hetkellä välillisen tunnistamisen välttämiseksi on päädytty olemaan muodostamatta tällaisia tietoaineistoja, vaikka niitä tarvittaisiin viranomaistyön tueksi. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen toimialalla käsitellään myös arkaluonteista ja salassapidettävää tietoa, jonka paljastuminen voi vaarantaa yksilön yksityisyyden suojan.

Oppilaan arviointitietojen lisäksi toinen mahdollinen käsiteltäväksi otettava tietosisältö on oppilaan poissaolotiedot, mikäli niistä käy ilmi oppilaan henkilökohtaisia ominaisuuksia tai yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Tällä hetkellä näitä tietoja on opetuksen järjestäjillä muun muassa arvioitu niin, että niissä voisi tulla sovellettavaksi julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 32 kohta. Opetus- ja kulttuuriministeriön tietojen mukaan käytännön soveltamisen kannalta 32 kohta ei ole riittävän täsmällinen, jotta voitaisiin varmistaa lapsen etu sekä yksityisyyden suoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että oppilasta koskevien tietojen julkisuuden tarkastelu olisi ajankohtaista ja tarkoituksenmukaista toteuttaa laajemmin osana oikeusministeriö valmistelemaa julkisuuslain uudistamista sekä salassapitoperusteiden muutostarpeiden arviointia. Opetus- ja kulttuuriministeriö osallistuu mielellään aktiivisesti tähän liittyvään valmistelutyöhön ja voi niin sovittaessa viedä tätä erikseen eteenpäin.

Julkisuuslain 24.1 §:n turvallisuutta (7 kohta) varautumista (8 kohta) koskevia salassapitoperusteita olisi perusteltua täsmentää. Turvajärjestelyjä koskeva 7 kohta tulisi päivittää niin, että tekstissä mainittaisiin myös esimerkiksi käsitteet ”tietoturvallisuus” ja ”kyberturvallisuus”. Varautumista koskeva 8 kohta tulisi päivittää niin, että varsinaisten poikkeusolojen lisäksi kohta kattaisi myös selkeämmin poikkeusoloja lievemmat häiriötilanteet. Lähtökohtaisesti valmiussuunnitelmat ja muut varautumisen toimenpiteet käsittävät sekä häiriötilanteet että poikkeusolot, ja näissä tilanteissa saatetaan ainakin osittain toimia samojen toimintatapojen ja järjestelyjen varassa. Näin ollen salassapitoperusteen tulisi olla yhdenmukainen molempia tilanteita koskevien asiakirjojen osalta. Käytännössä jo nyt viranomaiset luokittelevat salassa pidettäväksi häiriötilanteisiin varautumista koskevat asiakirjat, vaikka julkisuuslain tekstissä puhutaan vain poikkeusoloista.

Julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa. Kyseisen säännöksen soveltaminen valtionavustusten käyttöön liittyvien selvitysten yhteydessä on aiheuttanut tulkinnanvaraisia tilanteita. Valtionavustusten saajien valtionapuviranomaiselle toimittamat selvitykset sisältävät

tyypillisesti ainakin tilinpäätöksen, toimintakertomuksen, tase-erittelyitä, kustannuspaikkaraportteja ja tilintarkastajan lausunnon. OKM:n toimialalla valtionavustusten saajat ovat usein erilaisia yleishyödyllisiä järjestöjä ja yhdistyksiä, joiden ei kirjanpitolain mukaan tarvitse luovuttaa tilinpäätöstä ja toimintakertomusta rekisteröitäväksi patentti- ja rekisterihallitukselle. Näiden toimijoiden tilinpäätöstiedot eivät siis lähtökohtaisesti ole muun lainsäädännön nojalla julkisia, mutta valtionavustusselvitysten yhteydessä niistä muodostuu viranomaisen asiakirjoja, jotka kuuluvat julkisuuslain piiriin. Jos avustuksen saaja ei harjoita varsinaista liike- tai elinkeinotoimintaa, on tietopyyntöjen yhteydessä tulkinvaraista, voidaanko ja tuleeko jotkin taloudellista toimintaa koskevat tiedot kuitenkin katsoa julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdan mukaan salassa pidettäviksi. Esimerkiksi tase-erittelyt ja tilintarkastajan lausunnot saattavat sisältää sellaisia tietoja avustuksen saajan taloudellisesta asemasta ja toiminnasta, jotka voivat rinnastua elinkeinotoimintaa koskeviin seikkoihin. Liikesalaisuus määritellään liikesalaisuuslaissa, mutta säännöksessä tarkoitettu elinkeinotoiminnan määrittely on väljempää. Salassapitoperusteiden tarkastelun yhteydessä olisikin syytä tarkastella ja tämentää mainittua lainkohtaa.

Julkisuuslain 24.1 §:n kohdan 32 osalta olisi hyvä arvioida tarvittava yhteensovitus tietosuojasetuksen tarkoittamien erityisien henkilötietoryhmien kanssa.

Arkeologista kulttuuriperintöä koskevan lainsäädännön uudistamishankkeessa työryhmä ehdotti julkisuuslakiin uutta salassapitoperustetta: asiakirjat, jotka sisältäisivät tietoja kulttuurihistoriallisesti arvokkaista arkeologisista jäännöksistä tai löydöistä taikka rakennuksista, rakennelmista, rakennuksen osista tai sisustuksesta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan arkeologisen jäännöksen rauhoituksen, löydön säilymisen tai paikan, jolta muinaisesine on löytynyt, tutkimisen taikka rakennuksen, rakennelman, rakennuksen osan tai sisustuksen suojelun.

Tässä tarkoitettu kriittinen tieto on ennen kaikkea tieto arkeologisen jäännöksen, löydön, rakennuksen tai esineen sijainnista, ei sinänsä muu tieto ominaisuuksista tai esimerkiksi kuvailutieto. Mahdollinen salassapitotarve kulttuuriomaisuuden vaarantumisen perusteella on noussut esille myös Haagin sopimuksen mukaisen kulttuuriomaisuusluettelon vahvistamista valmisteltaessa.

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

Osa varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjistä on yksityisoikeudellisia. Soveltamisalan laajennus edellyttää, että salassapitoperusteet ovat jatkossa entistä selkeämpiä ja kaikkien toimijoiden tulkittavissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo esille, että tällä hetkellä ei ole välttämättä aina täysin selvää, milloin ja missä määrin esim. yksityisessä varhaiskasvatuksessa, yksityisen opetuksen järjestäjän perusopetuksessa ja vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien osalta on kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. OKM:n toimialalla on erityislainsäädäntöä, jonka mukaan julkisuuslakia sovelletaan myös yksityisiin toimijoihin. Järjestäjät käsittelevät muun

muassa arkaluonteisia, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia sekä salassapidettäviä tietoja. Varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa sekä vapaassa sivistystyössä toimii hyvin pienikokoisia varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjiä, joilla ei ole välttämättä laajaa kokemusta julkisuuslain soveltamisesta. Tämä on keskeistä myös oppijan oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Perusopetuksessa yksityiset yhteisöt ja säätiöt voivat järjestää valtioneuvoston myöntämällä luvalla perusopetusta. Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo esille, että tällä hetkellä on ollut tulkinnanvaraista, esimerkiksi missä määrin yksityisen koulun tai kannatusyhdistysten kohdalla järjestäjän rahoitustiedot ovat liikesalaisuuden piirissä. Ministeriö korostaa, että perusopetuksessa on voiton tavoittelu kielletty, joten ei saisi olla tulkinnanvaraista, milloin kyseessä on liikesalaisuus. Opetushallituksen julkaiseman Julkisuus ja tiedonhallinta opetustoimessa oppaan mukaan: ”Niinpä ainakin ne yksityisen koulutuksen järjestäjän tai yksityisen koulun ylläpitäjän asiakirjat, jotka koskevat oppilaaksi ottamista, oppilaan arviointia ja kurinpitoa (eli kirjallista varoitusta ja määräaikaista erottamista), ovat viranomaisasiakirjoja. Sen sijaan esimerkiksi yksityisen koulutuksen järjestäjän tai yksityisen oppilaitoksen ylläpitäjän työntekijöiden työsuhdetta koskevat asiakirjat eivät ole viranomaisasiakirjoja.” Ehdotettu muutos saattaisi muuttaa esimerkiksi tähän liittyviä tulkintoja, joita olisi hyvä tarkastella tarkemmin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että muutoksen myötä oikeusministeriön tulisi varautua antamaan konkreettista ohjeistusta muutoksen seurauksista ja julkisuuslain soveltamisesta jatkossa.

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?

Ei lausuttavaa.

Pirhonen Eeva-Riitta
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Jantunen Juho-Antti
Opetus- ja kulttuuriministeriö