

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.

OAJ pitää julkisuusperiaatetta avoimen yhteiskunnan keskeisenä kulmakivenä. Oikeusvaltiossa jokaisella on oikeus tasapuoliseen kohteluun viranomaisen toiminnassa. Julkisuuslaissa turvattu asiakirjajulkisuus mahdollistaa viranomaisten toiminnan arvioinnin ja kritiikin ja sitä kautta turvaa myös yksilön perusoikeuksien toteutumista hallinnossa.

Opetustoimen osalta salassapitosäännökset sisältyvät ensisijaisesti eri koululakeihin, joita julkisuuslain säännökset täydentävät. OAJ suhtautuu lähtökohtaisesti varovaisesti julkisuusperiaatteen rajaamiseen, sillä laajassa tiedonsaantioikeudessa on kyse hallinnon avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Avoimuus vahvistaa yleisön luottamusta viranomaisia kohtaan. Tiedonsaantioikeus mahdollistaa käytännössä esimerkiksi koulun arviointiperusteiden tasapuolisuuden arvioinnin ja lapsen oikeusturvan toteutumisen.

Tärkeän julkisuusperiaatteen vastinparina on kuitenkin opetushallinnon asiakkaan oikeus yksityisyyteen. Koska valtaosa opetushallinnon asiakkaista on alaikäisiä, on erityistä merkitystä annettava lapsen oikeuksien toteutumiselle. OAJ nostaa esiin jatkovalmistelua varten eräitä konkreettisia tilanteita, joissa lähtökohtaisesti laajaa tiedonsaantioikeutta voisi olla perusteltua rajata lapsen oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.

Arviointitietojen julkisuus

Jokaisella on oikeus saada tieto julkisen asiakirjasta sisällöstä (mukaan lukien henkilö-rekisterit) siten, että sen sisältö selostetaan suullisesti tai se annetaan nähtäväksi ja jäljennettäväksi. Tällaista

tietopyyntöä ei yleensä tarvitse perustella, eikä pyytäjän tarvitse ilmoittaa henkilöllisyyttään. Vakiintuneen julkisuuslain tulkinnan mukaan esimerkiksi tenttitulokset ja vastaavasti koesuoritusten arvosanat ovat julkista tietoa. Myös todistukset ovat julkisia, paitsi siltä osin, kun ne sisältävät sanallista arviointia lapsen henkilökohtaisista ominaisuuksista, kuten käytöksestä.

Viime aikoina koulutuksen järjestäjien, ja aivan erityisesti isompien kuntien, keskuudessa on herännyt huoli ulkopuolisten tekemistä arviointitietoja koskevista ns. massa-tietopyynnöistä. Huolta on herättänyt kyseisten tietojen mahdollinen epäeettinen käyttö oppilaitosten julkisessa vertailussa sekä sen mahdolliset vaikutukset eri asuinalueiden tai koulujen leimaantumiseen. Vaikka OAJ:n tietoon ei ole tullut tapauksia tietojen epäeettisestä käytöstä tai julkaisemisesta yksittäisten lasten kohdalla, tietojen pyytäminen ja yhdistäminen muihin julkisesti saatavilla oleviin tietoihin voisi mahdollistaa lapsen yksityisyyden suojan vaarantumisen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on julkaisussaan Sujuva kasvatus- ja koulutustietojen hyödyntäminen (2024:17) esittänyt, että oppimistulosten, mukaan lukien numeeristen arviointien, henkilötietoluonne arkaluonteisina tietoina tulisi katsoa oppilaan tai opiskelijan henkilökohtaisia ominaisuuksia kuvaavaksi yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvaksi tietokokonaisuudeksi. OKM ehdotti julkaisussa tarkasteltavaksi, voidaanko arviointitietojen luovutusta rajata tai luovutuksen periaatteista tarkemmin säätää tietosuojalainsäädännöllä.

OAJ yhtyy ministeriön arvioon siitä, että lapsia koskeva oppimiseen ja kykyihin liittyvä julkinen tieto tai tietojen kokonaisuus yhdistettynä muihin tietoihin voi muodostaa kokonais kuvan henkilön henkilökohtaisista ominaisuuksista, jotka ovat yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvia tietoja. Lisäksi tietojen julkisuus voi ministeriön mukaan vaarantaa erityisesti heikoimmassa asemassa olevien yhdenvertaisuutta sekä johtaa esimerkiksi ranking- listojen kautta kasvatuksen ja koulutuksen eriarvoistumista kiihdyttävään kehitykseen, mikä on kasvatus- ja koulutusjärjestelmän yhdenvertaisuuteen tähtäävän rakenteen ja pitkään vallinneiden toimintaperiaatteiden vastaista.

OAJ katsoo, että arviointitietojen salassapidosta olisi yksinkertaisinta ja selkeintä säätää suoraan julkisuuslain salassapitoperusteita muuttamalla. Oppimistulosten ja numeeristen arviointitietojen säätäminen salassa pidettäväksi tiedoiksi olisi mahdollista tekemällä seuraava lisäys julkisuuslain 24 §:n 30-kohtaan: ”sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista tai numeerista arviointia koskevia tietoja” (Lisäys merkitty kursivilla).

OAJ esittää, että mikäli numeeriset oppimistulokset säädettäisiin julkisuuslaissa salassa pidettäväksi, tulisi muualla opetusalan lainsäädännössä kuitenkin ehdottomasti mahdollistaa oppilaalle tai tämän huoltajalle salassapitosäännösten estämättä yksittäisten opiskelijoiden tai oppilaiden arvosanojen tarkastaminen, jotta arviointikäytännön tasapuolisuudesta voidaan tarvittaessa varmistua. Tämä rajattu poikkeus julkisuuslain nojalla salassa pidettäviin tietoihin mahdollistaisi yksittäisten opiskelijoiden ja oppilaiden oikeusturvan toteutumisen arviointitilanteissa.

Lisäksi OAJ korostaa, että koulukohtaisten arviointitietojen tulisi olla kunnallisten viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden saatavilla aina pyydettyä sekä erikseen koottuna vähintään vuosittain, jotta kunta voi ryhtyä toimiin esimerkiksi lisämäärärahoista päättääkseen huolestuttavaa kehitystä havaitessaan.

Opetuksen julkisuus

Perusopetuslain 19 §:n mukaan perusopetuslaissa tarkoitettu opetus on julkista. Vastaavasti lukiolaissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa säädetään siitä, että opetus on julkista. Opetuksen julkisuus perustuu koulutuksen avoimuuteen ja koulutuksen julkiseen luonteeseen. Oikeutta päästä seuraamaan opetusta voidaan nykyisin rajoittaa vain perustellusta syystä. Perusopetuslain esitöiden (HE 86/1997 vp, s.62) mukaan oikeutta päästä seuraamaan opetusta voidaan rajoittaa vain poikkeustapauksissa esimerkiksi, jos ulkopuolisten mukanaolosta voi olla käytettävän opetusmenetelmän tai tilojen ahtauden vuoksi haittaa opetustyölle tai jos on ilmeistä, että ulkopuolisten mukanaolo voi häiritä oppilaiden ja opettajan työskentelyä.

Korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan KHO:2013:159, että rehtori on voinut rajata huoltajan oikeutta seurata lapsensa kouluopetusta lapsen ja tämän luokkatovereiden häiriöttömän koulutyön turvaamisella.

Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/6814/2019) todennut, että opetuksen järjestäjän tai sen toimivaltaisen viranhaltijan on aina tapauskohtaisesti päätettävä julkisuuden rajoittamisesta. Korkein hallinto-oikeus on edellä esitetysti myös katsonut, että rajoitus voidaan määrätä olemaan voimassa vain määräajan. Harkittaessa kulloinkin käsillä olevassa tilanteissa mahdollisia perusteltuja syitä opetuksen julkisuuden rajoittamiselle, tulee opetuksen järjestäjän muun ohella huomioida koulun velvollisuus taata opetukseen osallistuvalle turvallinen opiskeluympäristö sekä oppilaiden oikeus yksityiselämän suojaan. Koulun kaiken toiminnan lähtökohtana on oltava oppilaiden oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon sekä turvalliseen oppimisympäristöön.

OAJ katsoo, että lähtökohtana opetuksessa tulisi olla oppilaan ja opiskelijan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön ja yksityisyyteen. Ulkopuolisten läsnäolo opetustilanteessa voi vaikuttaa kielteisesti oppilaiden ja opiskelijoiden keskittymiseen ja työrauhaan. Opetuksessa käsitellään usein henkilökohtaisia asioita, kuten oppimisen haasteita, erityisen tuen tarpeita tai sosiaalisia tilanteita. Ulkopuolisten läsnäolo voi johtaa salassa pidettävien tietojen paljastumiseen, vaikka sitä ei tarkoituksella tapahtuisi. Opetuksen julkisuus on myös turvallisuuden kannalta ongelmallista.

OAJ esittää, että koulukohtaisia lakeja muutetaan oppilaiden edun ja koulu-rauhan turvaamiseksi. Opetuksen ei tulisi olla lähtökohtaisesti julkista, vaan opetusta tulisi päästä seuraamaan vain perustellusta syystä. Tällöin rehtorin tulisi voida päättää, miten opetuksen seuraaminen järjestetään turvallisesti ja ilman, että se vaarantaa työrauhaa. Opetuksen seuraamisesta tehtäisiin jatkossakin valitus-kel-poinen hallintopäätös. Kynnys päästä seuraamaan opetusta tulee pitää matalalla. Se, että opetuksen seuraaminen edellyttäisi etukäteistä lupaa, turvaisi paremmin oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuden yksityisyyteen, sekä mahdollistaisi paremmin koulu- ja oppilaitosturvallisuudesta huolehtimisen.

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

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta muihin kuin viranomaisiin. Ehdotetun säännöksen lähtökohtana olisi se, että lain 4 §:n mukaisen viran-omaistoiminnan lisäksi julkisuuslaki ulotettaisiin myös yksityisoikeudellisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkista hallinto-tehtävää, tai jos ne ovat julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhtei-ässä määräysvallassa ja harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Säännös tarkoittaisi sitä, että lakia sovellettaisiin kaikkiin sellaisiin asiakirjoihin, jotka koskevat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista. Yksityisen muuhun toimintaan julkisuuslakia ei sovellettaisi.

Käytännössä muutos voimassa olevaan lainsäädäntöön olisi se, että jatkossa arvioitavana ja muusta toiminnasta eroteltavana olisivat julkisen vallan käytön sijaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät asiakirjat. Ehdotetun säännöksen perusteella myös julkisyhteisöjen sidosyksiköiden (in-house) toiminta ja valtion erityis-tehtäväyhtiöiden toiminta kuuluisi julkisuuslain soveltamisalaan siltä osin, kun kyse ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Lisäksi ehdotetussa 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin yksityisoikeudellisiin toimijoihin sovellettavasta virkavastuusta.

Nykyisellään hallintolakia (434/2003) sovelletaan niin yksityisten kuin julkisten koulu-tuksen järjestäjien julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavaan toimintaan ilman erityistä viittaussäännöstäkin. Julkisiksi hallintotehtäviksi on vakiintuneesti katsottu kaikki koulutusta koskevien lakien mukaiseen toimintaan kuuluvat päätökset ja muut vastaavat hallintotoimet.

Opetustoimessa sovelletaan yleisiä säännöksiä viranomaisen toiminnan julkisuudesta. salassapidosta ja henkilötietojen käsittelystä. Opetusalan osalta julkisuuslakia sovelletaan jo nykyisellään myös yksityisen koulutuksen järjestäjien järjestämään koulutukseen. Voimassa olevan julkisuuslain 4 §:n 2 momentin nojalla lakia sovelletaan myös lain tai asetuksen nojalla annetun säädöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin ja säätiöihin niiden käyttäessä julkista valtaa.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan yksityiset koulutuksen järjestäjät käyttävät julkista valtaa ottaessaan opiskelijoita koulutukseen, antaessaan todistuksia suoritetuista opinnoista ja tutkinnoista, myöntäessään opiskelijoille opintososiaalisia etuja, jotka perustuvat lakiin, määritessään opiskelijoille kurinpitotoimia ja päättäessään koulu-tuslainsäädännön mukaisista erityisistä opetusjärjestelyistä. Sinänsä julkisuuslain salassapitoperusteita ei yksistään soveltamisalaa koskevan säännöksen (5 §) muuttamisen takia olisi OAJ:n näkemyksen mukaan tarvetta muuttaa.

Aivan kaikkeen yksityisen koulutuksen järjestäjien toimintaan ei kuitenkaan sovelleta julkisuuslakia. Nykyisissä tarkoitettua julkisen vallan käyttämistä eivät ole esimerkiksi koulutuksen järjestäjän henkilöstön työsuhteasiat. Ehdotetun säännöksen mukaan julkisuuslakia ei edelleenkään muilta osin ulotettaisi julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen muuhun toimintaan, vaan soveltamisala rajautuisi perustellusti vain niihin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet sille julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä. Näin ollen yksityisen koulutuksen järjestäjän työsuhteasiat jäisivät edelleen julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle sikäli, kun niissä ei ole kyse koulutustehtävien hoitamisesta koskevista asiakirjoista.

Opetustoimen lainsäädäntöön sisältyy eräitä tietojen luovutusta koskevia erityissäännöksiä, joita sovelletaan ensisijaisesti suhteessa julkisuuslakiin. Niitä tulisi soveltaa yhdenmukaisesti sekä julkisiin että yksityisiin koulutuksen järjestäjiin.

OAJ:n tietoon on tullut tilanteita, joissa yksityisen koulutuksen järjestäjät ovat tulkinneet salassapitosäännöksiä perusteettoman tiukasti. Siksi nostamme kohdassa 3 esiin tarpeen säätää yksityisen kasvatus- ja koulutussektorin toiminnan julkisuudesta tarkemmin.

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?

OAJ nostaa esiin seuraavia täsmennystarpeita erityislainsäädännön salassapito-perusteisiin tai tietojen luovuttamiseen liittyen:

Perusopetuslain 19 §:n logiikka tulisi kääntää ylösalaisin ja säätää perusopetus rajoitetusti julkiseksi. Tällöin laissa tarkoitettua perusopetusta olisi oikeus päästä seuraamaan vain perustellusta syystä.

Tietosuojalain 27 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta erityisoikeudella journalistisen ilmaisun tarkoituksia varten. Jos lasta koskevien salassa pidettävien tietojen ja asiakirjojen piiriä laajennetaan, tulisi samalla harkita lisärajoituksen säätämisestä journalistisiin tarkoituksiin annettavista tiedoista silloin, kun kyse on lasta koskevista arkaluontoisista tiedoista. Vähintäänkin lain tulkintaohjeissa

tulisi täsmentää, miten rekisterinpitäjä voi alaikäisen tietoja koskevissa tietopyynnöissä varmistaa tietosuojaperiaatteiden, kuten käyttötarkoitussidonnaisuuden, toteutumisen.

Lisäksi esitämme, että kasvatusta- ja koulutussektorin yhtiömuotoisen toiminnan julkisuudesta tulisi säätää tarkemmin lailla. Yksityisten yhtiöiden tuottamassa koulutus- ja kasvatustoiminnassa päätöksenteon tulisi olla julkista ja avointa, sillä toiminta on julkisesti säädeltyä ja rahoitettua. OAJ:n tietoon on tullut tapauksia, joissa tietojen antamista ulkopuolisille ja jopa huoltajille on rajattu liiketoimintasalaisuuteen vedoten. Lisäksi henkilöstöä sekä päiväkodin johtajia on esimerkiksi vaadittu allekirjoittamaan suostumuksia perusteettoman laajaan salassapitoon.

Julkisuussäätelyllä on varmistettava, että riittävä julkisuus ja läpinäkyvyys turvataan tilanteissa, joissa yksityinen taho tai yritys järjestää varhaiskasvatus- tai koulutuspalveluita osittain tai kokonaan julkisella rahoituksella. Lainsäädännöllä tulisi varmistaa, että julkisen rahoituksen käytön osalta on kaiken sillä järjestettävän toiminnan oltava julkista ja läpinäkyvää. Tämä varmistettaisiin käytännössä siten, että julkisen rahan käytöstä tulisi julkaista vuosittain julkinen selvitys.

Lopuksi OAJ haluaa nostaa esiin viranomaisten välisen tiedonkulun helpottamisen tärkeyden. OAJ katsoo, että viranomaisen tulisi voida luovuttaa salassa pidettävä tieto yksittäistapauksessa toiselle viranomaiselle myös sellaisissa tilanteissa, joissa lapsen etu sitä edellyttää tai koulun ja oppilaitoksen turvallisuus tai opetuksen turvallinen järjestäminen sitä edellyttävät. Vaikka suostumus on tärkeä itsemääräämisoikeuden kannalta ja lähtökohtana esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietolaeissa asiakkaan tietojen antamisen perustana, suostumusta ei tulisi käyttää tietojen antamisen edellytyksenä viranomaisten välillä tilanteissa, joissa vakava rikos, henkeä ja terveyttä vaarantava rikos tai muu virallisen syytteen alainen rikos on tapahtunut tai joissa poliisi tarvitsee kyseiset tiedot estääkseen ennalta henkeä ja terveyttä vaarantavat teot. Tällaisissa tilanteissa tietojen luovuttamisen edellytykset tulisi olla säädetty laissa.

October Martta
OAJ