

Oikeusministeriö

VIITE: Lausuntopyyntö VN/27452/2020

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden lausunto koskien julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitusta

Tämä lausunto on Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden yhteinen lausunto. Tässä lausunnossa aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueista käytetään jäljempänä nimeä työsuojeluviranomainen.

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan salassapitosäännösten sekä niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu on perusteltua. Salassapitosäännökset ja vahinkoedellytyslausekkeet ovat nykymuodossaan vaikeasti tulkittavia, suppeita ja osin vanhentuneita. Salassapitoperusteiden tulee olla selkeästi ja yksiselitteisesti määriteltyjä, jotta viranomaisilla ja tiedonsaantioikeutta käyttävillä tahoilla on riittävä oikeusvarmuus sen suhteen, milloin tiedot ovat salassa pidettäviä ja millä perusteella.

Työsuojeluviranomaisen huomiot julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädettyihin salassapitoperusteisiin:

Nykyisessä julkisuuslain 24 § 1 momentin 15) kohdassa säädetään asiakirjoista, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 44/2006 (myöhemmin valvontalaki) 10 §:n ja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15) kohdan osittain päällekkäiseen sääntelyyn. KHO on ratkaisuissaan 2022:50 ja 51 ottanut kantaa julkisuuslain 24 § 1 momentin 15) kohdan ja valvontalain 10 §:n säännöksen soveltamiseen. KHO:n ratkaisut eivät ole kaikilta osin poistaneet pykälän soveltamiseen liittyviä haasteita, kuten esimerkiksi tiedon antamiseen tilanteessa, jossa työsuojeluviranomaiselle on tehty

epäkohtailmoitus, joka kohdistuu yksittäiseen työpaikkaan. Tilastotiedon antaminen tilanteessa voi edelleen vaarantaa valvontalain 10 §:n ilmoittajan suojan. Myös asiakasaloitteilla valvontapyynnöillä vireille tulevat esimerkiksi työsyryntää koskevat asiat jo itsessään kertovat usein sen, että ilmoitus on johtanut jonkinlaiseen valvontatoimenpiteeseen.

Salassa pitämistä koskevan merkinnän tekemisestä asiakirjaan säädetään julkisuuslain 25 §:ssä. Sen mukaan merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Leimaaminen tulee asiakirjalle tehdä todellisen salassapidon perusteen mukaisesti. Edellä kerrotun KHO:n ratkaisujen mukaan valvontasalaisuutta koskeva yleissäännös eli julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15) kohta ei yleissäännöksenä sovellu. Tämä muodostaa ongelman sivulliselle annettavan asiakirjan leimaamiseen sillä, työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan valvontalain 10 §:n perusteella leimattu asiakirja itsessään vaarantaa ilmoittajan suojan. Mikäli leimaamiseen ei voi käyttää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15) kohtaa, vaihtoehtoista säännöstä tietojen antamatta jättämisen perusteeseen ei ole.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 20) kohdan mukaan 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, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

Työsuojeluviranomainen toteaa, että julkisuuslain 24 § 1 momentin 20) kohdan soveltamisessa on ollut tulkinnallisia haasteita. Erityisesti liikesalaisuuden käsitteen määrittely on osoittautunut epäselväksi, mikä on vaikeuttanut sen tunnistamista viranomaiselle toimitetuista asiakirjoista. Käytännön soveltamistilanteissa on ollut haastavaa erottaa, mitkä tiedot täyttävät liikesalaisuuden tunnusmerkit.

Liikesalaisuutta koskevan asian objektiivisen ja puolueettoman ratkaisun muodostaminen on osoittautunut vaikeaksi, koska asiakkaiden säädöstuntemus on monissa tapauksissa ollut puutteellista, mikä on vaikeuttanut asian selvittämistä yhteistyössä heidän kanssaan. Soveltamiskäytännössä epäselvyyttä on aiheuttanut myös se, voidaanko esimerkiksi kahden yrityksen välistä liikekumppanuutta pitää sellaisena tietona, joka täyttää liikesalaisuuden määritelmän mukaiset edellytykset ja siten nauttisi lain mukaista suojaa.

Paikallisen sopimisen lainsäädäntö ei sisällä nimenomaista säännöstä siitä, että paikalliset sopimukset olisivat liikesalaisuuksia. Näin ollen paikallista sopimusta asiakirjana ei voida sellaisenaan pitää liikesalaisuutena. Kuitenkin yksittäiset

sopimukseen sisältyvät tiedot, kuten esimerkiksi yrityskohtaiset palkkausjärjestelyt, tuotantoratkaisut tai muut kilpailuetua tuottavat järjestelyt, voivat täyttää liikesalaisuuden tunnusmerkit. Käytännön soveltamistilanteissa tämä aiheuttaa tulkinnallisia haasteita erityisesti arvioitaessa, missä määrin viranomaiselle toimitetut paikalliset sopimukset sisältävät salassa pidettäviä liikesalaisuuksia. Asiakirjan liikesalaisuusluonteen selvittäminen voi edellyttää asian käsittelyä asiakirjan laatineen tahon kanssa. Tämä selvitystyö voi viedä aikaa ja vaatia resursseja, mikä puolestaan vaikeuttaa asiakirjapyyntöjen käsittelyä säädetyssä määräajassa.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 23) kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, sekä ulosottoviranomaisen asiakirjat siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat ulosottokaaren mukaan salaisia, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä ja ulosottoselvitys.

Työsuojeluviranomainen toteaa, että työntekijän vuositulojen tai kokonaisvarallisuuden tarkempaa määrittelyä koskeva sääntely kaipaisi selkeytystä. Soveltamiskäytännössä on esiintynyt tulkinnallista vaihtelua sen suhteen, voidaanko tuntipalkkaa pitää sellaisena tietona, joka antaa riittävän kattavan kuvan henkilön vuosituloista. Vaikka asiassa voi esiintyä erilaisia tulkintoja, voidaan yleisellä tasolla kuitenkin todeta, että tuntipalkka yksinään ei useinkaan muodosta kokonaiskuvaa henkilön taloudellisesta asemasta, ellei sitä tarkastella yhdessä muiden työsuhteen ehtojen, kuten työajan ja työsuhteen keston kanssa. Myös yksittäiset palkkioita tai korvauksia koskevat tiedot aiheuttavat haasteita. Vaikka palkkiot ja satunnaiset korvaukset eivät yksinään täytä salassapitoperusteen edellytyksiä, ne voivat muodostaa osan henkilön kokonaistuloa tai varallisuutta ja siten vaikuttaa arvioon tiedon salassapidosta kokonaisuutena tarkasteltuna.

Virkamiesten palkkatietojen osalta sääntely perustuu nimikirjalakiin (1010/1989), jonka mukaan virkamiehen palkkaus on pääsääntöisesti julkista. Tämä sääntely eroaa yksityisen sektorin työntekijöiden palkkatietojen salassapitoa koskevasta sääntelystä. Harkittavaksi voisi tulla sääntelyn yhdenmukaistaminen siten, että työntekijöiden ja virkamiesten palkkatietojen julkisuutta koskevat säännökset olisivat keskenään yhdenmukaisia.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 24) kohdan mukaan asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta. Julkisuuslain 24 § 1 momentin 31 c) kohdan mukaan asiakirjat, jotka koskevat Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista, jos

on perusteltu syy epäillä, että tiedon antaminen niistä vaarantaa asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden.

Työsuojeluviranomainen toteaa, että julkisuuslain 24 § 1 momentin 24) ja 31 c) kohtien soveltamiskäytännössä on ilmennyt merkittäviä tulkinnallisia haasteita, minkä vuoksi säännöksen selkeyttämiseksi on ilmeinen tarve. Lisäksi tulisi arvioida, onko perusteltua yhdistää kyseiset kohdat sääntelyn selkeyttämiseksi.

Lainkohdissa ilmenevät työntekijää koskevat tiedot työsuojeluviranomainen saa pääsääntöisesti työnantajalta osana viranomaisen lakisääteistä valvontatehtävää. Työsuojeluviranomaisella ei useinkaan ole suoraa yhteyttä henkilöön, jonka turvallisuutta kyseisellä säännöksellä pyritään suojaamaan. Työsuojeluviranomaisen mahdollisuudet selvittää ja arvioida tiedon salassapitoperusteita ovat käytännössä hyvin rajalliset. Esimerkiksi tilanteissa, joissa tiedot koskevat työntekijän turvapaikkastatusta tai mahdollista asemaa ihmiskaupan uhrina, yksilöllinen harkinta on ollut haastavaa. Tiedot ovat peräisin toiselta viranomaiselta, eikä työsuojeluviranomaisella ole mahdollisuutta varmistaa niiden merkitystä tai ajantasaisuutta suoraan asianomaiselta henkilöltä. Näissä olosuhteissa ratkaisukäytännöt ovat muodostuneet pitkälti kaavamaisiksi, koska tapauskohtaista arviointia ei ole voitu toteuttaa.

Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että kohdissa 24) ja 31 c) käytetään toisistaan poikkeavia sanamuotoja salassapitovelvollisuuden edellytysten ilmaisemisessa. Kohdassa 24) salassapito perustuu arvioon siitä, että "ei ole ilmeistä, ettei tiedon antaminen aiheuta vahinkoa tai haittaa", kun taas kohdassa 31 c) edellytetään, että "on perusteltu syy epäillä", että tiedon antaminen vaarantaa asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden. Sanamuotojen ero viittaa eritasoihin arviointikynnyksiin. Kohdan 24) sanamuoto "ei ole ilmeistä" asettaa salassapidolle matalamman kynnyksen, jolloin epävarmuus tiedon vaikutuksista riittänee salassapidon tueksi. Sen sijaan kohdan 31 c) "perusteltu syy epäillä" edellyttäisi konkreettisempaa ja objektiivisesti arvioitavissa olevaa perustetta, joka viittaisi korkeampaan salassapidon kynnykseen. Näiden erojen tarkoituksena on todennäköisesti heijastaa suojattavan edun luonnetta ja vakavuutta. Kohdan 24) soveltamisessa kyse on yleisesti yksityisyyden ja taloudellisten etujen suojasta. Salassapito voi perustua paitsi yksityiselämän suojaan myös konkreettiseen turvallisuusuhkaan. Kohdan 31 c) tarkoituksena on suojata henkilöiden henkeä ja turvallisuutta. Epäily mahdollisesta vaarasta riittänee salassapidon perusteeksi. Suojattavat intressit ja niiden suojaksi asetetut salassapitokynnykset eivät ole loogisessa tärkeysjärjestyksessä.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 25) kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon

henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Työsuojeluviranomainen toteaa, että henkilön terveydentilaa koskevien tietojen määrittely kaipaa selkeytystä. Terveydentilaa koskevat tiedot kuuluvat yksityiselämän suojan ydinalueelle, olisi tärkeää, että soveltajilla olisi selkeä ja yhtenäinen käsitys siitä, mitä tietoja voidaan pitää terveydentilaa koskevinä. Kattaako terveydentila ylipäänsä tiedon esimerkiksi siitä, että henkilö on loukkaantunut tapaturmassa, vai täyttyykö terveydentilan salassapito vasta silloin, kun varsinaisia vammoja kuvaillaan. Sääntelyn epäselvyys on johtanut soveltamiskäytännössä epävarmuuteen ja vaihteleviin tulkintoihin, mikä korostaa sääntelyn täsmentämisen tarvetta.

Työsuojeluviranomainen toteaa, että käsitettä terveydenhuollon palvelujen käyttäminen olisi tarpeen täsmentää siltä osin, mitä se kattaa 25) kohdan soveltamisessa. Epäselvyyttä on siitä, sisältyvätkö tähän käsitteeseen esimerkiksi yksittäiset lääkärikäynnit, sairauspoissaolo, päihdehoitoon hakeutuminen tai työuupumuksen vuoksi saadut palvelut. Lisäksi tulkinnallisia haasteita aiheuttavat työnantajan järjestämät lakisääteiset terveystarkastukset, joiden osalta ei ole yksiselitteistä, voidaanko niitä pitää henkilön terveydenhuollon palvelua koskevinä tietoina. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että sääntelyä täsmennetään.

Täsmentämisen tarvetta on myös vammaisuuden käsitteellä. Kattaako 25) kohdan salassapitosäännöksen suoja myös pelkän tiedon siitä, että henkilö on vammainen, vai rajoittuuko suoja ainoastaan vammaisuuden tarkempaan kuvaukseen. Vammaisuuden käsitteen sisällön ja laajuuden selkeyttäminen edistäisi säännöksen yhdenmukaista soveltamista ja oikeusturvan toteutumista.

Työsuojeluviranomainen esittää arvioitavaksi, ovatko erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat käsitteet EU:n yleisessä tietosuojalainsäädännössä ja kansallisessa tietosuojalainsäädännössä sisällöllisesti ja soveltamisalaltaan yhdenmukaisia julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25) kohdan kanssa.

Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että 25) kohdassa terveydentilaa ja vammaisuutta koskevien tietojen yhteyteen on sisällytetty myös seksuaalista suuntautumista ja seksuaalista käyttäytymistä koskevat tiedot. Seksuaalisen suuntautumisen mahdollinen rinnastaminen terveydentilaan ja vammaisuuteen ei ole käsitteellisesti eikä oikeudellisesti perusteltua. Työsuojeluviranomainen esittää arvioitavaksi, olisiko tarkoituksenmukaista erottaa seksuaalista suuntautumista ja käyttäytymistä koskevat tiedot omaksi salassapitoperusteekseen, tai vaihtoehtoisesti sijoittaa ne sellaiseen kohtaan, joka paremmin vastaa niiden luonnetta yksityiselämän suojan näkökulmasta.

Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että 25) kohdassa mainitaan salassa pidettävänä tietoina muun muassa henkilön seksuaalinen suuntautuminen ja seksuaalinen käyttäytyminen. Säännöksessä ei kuitenkaan erikseen mainita sukupuoli-identiteettiä tai sukupuolen ilmaisua, vaikka näihin liittyy vastaavanlaista yksityiselämän suojan tarvetta, esimerkiksi trans henkilöiden osalta. Käytännössä sukupuoli-identiteettiä ja sukupuolen ilmaisua koskevia tietoja on jouduttu suojaamaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla, joka koskee muuta yksityiselämää koskevaa tietoa. Tämä viittaa siihen, että nykyinen sääntely ei kata näitä tietotyyppisiä riittävän selkeästi ja systemaattisesti. Sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu tulisi erottaa salassa pidettävien tietojen piiriin.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 29) kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista.

Käytännön soveltamistilanteissa on noussut esiin kysymys siitä, voidaanko esimerkiksi henkilöstön vähentämiseen liittyvien yhteistoimintaneuvottelujen yhteydessä laadittujen henkilöarvointien kirjauksia pitää salassa julkisuuslain 29) kohdan nojalla. Lainsäädäntötasolla olisi perusteltua tarkentaa, missä määrin tällaiset arviointitiedot voidaan katsoa salassa pidettäväksi erityisesti tilanteissa, joissa ne liittyvät henkilön osaamisen tai muun henkilökohtaisen ominaisuuden arviointiin esimerkiksi neuvottelumenettelyn tai muiden tilanteiden yhteydessä.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 31) kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta sekä tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on muun ohella edistää viranomaistoiminnan avoimuutta ja julkisuutta. Jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisten asiakirjoista, vaikka asia ei koskisi häntä henkilökohtaisesti. Lähtökohtaisesti viranomaisen käytössä olevissa asiakirjoissa ovat yksityishenkilön yhteystiedot, kuten nimi, osoite, puhelinnumero ja sähköpostiosoite, ovat julkisia. EU:n tietosuojasetuksen mukaisesti henkilötietojen luovuttamiseen on oltava asianmukainen oikeusperuste. Yksityiseen käyttöön tietoja voidaan kuitenkin luovuttaa käyttötarkoitusta enempää selvittämättä. Yksityishenkilöiden yhteystietojen julkisuus voi johtaa tilanteisiin, joissa henkilötietoja käytetään ilman asianmukaista käsittelyperustetta, vaikka kyseessä ovatkin julkisuuslain mukaiset julkiset tiedot. Nyky-yhteiskunnassa henkilötietojen väärinkäytön (identiteettivarkaudet,

maalittamiset) riskit ovat todellisia, mikä tulisi ottaa huomioon arvioitaessa yhteystietojen julkisuutta tämän ajan hengen mukaisesti.

Lainsäädännön selkeyden ja yksityisyyden suojan vahvistamiseksi olisi perusteltua arvioida, tulisiko kaikki yhteystiedot (ml. henkilötunnus) määritellä salassa pidettäviksi. Lisäksi olisi syytä tarkastella, tulisiko yksityisen elinkeinonharjoittajan yhteystietoja suojata samalla tavoin kuin yksityishenkilön tietoja, erityisesti silloin, kun elinkeinotoiminta on pienimuotoista.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 32) kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

Julkisuuslain 24 § 1 momentin 32) kohdan soveltamisala on käytännössä osoittautunut haasteelliseksi. Säännöksen sanamuoto ei yksiselitteisesti määrittele, mitä kaikkia yksityiselämän osa-alueita sen on tarkoitus suojata.

Epäselvyyttä on esiintynyt esimerkiksi sen suhteen, kattaako säännös esimerkiksi tiedon henkilön perhevapaalla tai eläkkeellä olosta. Samoin tulkinnanvaraiseksi on jäänyt, mitä tarkoitetaan yhdistystoimintaan osallistumisella, riittääkö pelkkä tieto siitä, että henkilö kuuluu ylipäättään johonkin yhdistykseen (esim. ammattiliittoon), vai edellyttääkö salassapito tietoa siitä, mistä yhdistyksestä on kyse vai edellytetäänkö sitä, että henkilö jollakin tavalla aktiivisesti osallistuu yhdistystoimintaan. Lisäksi epäselvää on, mitä tarkoittaa yksityiselämässä esitetyillä mielipiteillä, jota säännöksellä suojataan. Myös uskonnollisen vakaumuksen sisältöä on täsmennettävä. Henkilön ominaisuuksia, luonteenpiirteitä ja käyttäytymistä koskevien tietojen salassapitovelvollisuus kaipaakin myös täsmennystä.

Erityistä epävarmuutta liittyy yksityishenkilöiden viranomaiselle toimittamaan henkilökohtaiseen viestintään, joka ei sisällä sinänsä salassa pidettävää tietoa. Nykytilanteessa tällaiset viestit voivat jäädä suojaamatta, mikä voi johtaa yksityisyyden suojan vaarantumiseen. Näin ollen olisi perusteltua arvioida, tulisiko säännöstä täsmentää siten, että se kattaisi myös yksityishenkilöiden henkilökohtaisen viestinnän, joka ei muutoin täytä salassapitokriteerejä mutta liittyy olennaisesti yksityiselämän suojaan. Yksityisyyden suojaamiseksi salassa pidettävät tiedot olisi tärkeää täsmentää, koska tällaista tietoa kertyy työsuojeluviranomaiselle runsaasti mm. häirinnän, epäasiallisen kohtelun tai syrjintäasioiden käsittelyssä. Asiakirjat sisältävät hyvin monenlaisia yksityiselämää koskevia seikkoja. Asiakkaiden

kannalta olisi tärkeää voida ennakoida, miltä osin tietoja suojataan ja toisaalta miltä osin tiedot voivat päätyä kolmansien tahojen tietoon.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin?

Pykäläehdotuksessa on muutettu viranomaisluetteloa tavalla, joka mahdollisesti vaikuttaa muussa lainsäädännössä säädettyihin viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin. Nykyisessä julkisuuslaissa olevaan viranomaisluetteloon on viitattu ainakin työsuojelun valvontalain (44/2006) 4 b §:ssä. Pykäläehdotuksessa luettelon 1-kohtaan on valtion viranomaisten lisäksi lisätty valtion liikelaitokset, mikä tulee jatkossa hankaloittamaan viittaussäännöksiä ja niiden kirjoittamista muihin lakeihin.

Esimerkiksi työsuojelun valvontalain (44/2006) 4 b §:ssä on säädetty seuraavasti:

” Työsuojeluviranomaisella on oikeus saada... ...välttämättömiä tietoja...
...viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettua viranomaiselta;...”

Luetteloinnin muuttaminen niin, että samaan kohtaan yhdistetään sekä valtion viranomaiset että valtion liikelaitokset, johtaa siihen, että muussa lainsäädännössä ei jatkossa voida viitata julkisuuslain 4 § 1 momentin 1-kohdassa tarkoitettuun viranomaiseen luomatta epäselvää tilannetta siitä, koskeeko tiedonsaantioikeus myös valtion liikelaitoksia. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan olisi selkeämpää, mikäli valtion viranomaiset olisivat nykyisen julkisuuslain tavoin omana kohtanaan ja liikelaitokset omana kohtanaan.

Joka tapauksessa julkisuuslain uudistustyössä tulee huomioida luettelon muuttamisen vaikutukset mahdolliseen muuhun lainsäädäntöön ja siihen, ettei epähuomiossa laajenneta tarpeettomasti tiedonsaantioikeuksia tai poisteta niitä. Poistamalla julkisuuslain luettelosta Ahvenanmaan maakunta, työsuojelun valvontalakia joudutaan esimerkiksi muuttamaan niin, että tiedonsaantioikeudet Ahvenanmaan maakuntaan nähden kuitenkin säilyvät.

Oletteko tunnistaneet 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?

Työsuojelun valvontalain (44/2006) 10 §:ssä on säädetty ilmoittajan tietojen salassapidosta. Säännöksen mukaan mm. työpaikan epäkohdasta työsuojeluviranomaiselle ilmoittavan henkilöllisyys ja se, että tarkastus tehdään tällaisen ilmoituksen perusteella, on salassa pidettävä. Säännös rajoittaa laajasti työsuojeluviranomaisen toiminnan julkisuutta, sillä työsuojeluvalvontaa tehdään merkittävässä määrin työsuojeluviranomaiselle tehtyjen ilmoitusten perusteella. Työsuojeluviranomainen joutuu tietopyyntöjen yhteydessä pohtimaan julkisuuslain ja em. erityissäännöksen yhteensovittamista. Käytännössä yhteensovittaminen ei ole yksinkertaista, eikä aina ole selvää, miltä osin näissä tapauksissa julkisuutta voidaan tai sitä pitää toteuttaa.

Työsuojeluviranomainen joutuu aika-ajoin haastaviin käytännön tilanteisiin yhteensovittaessaan työsuojelun valvontalain (44/2006) 10 § ilmoittajan suojaa koskevaa säännöstä ja julkisuuslaissa säädettyä itseään koskevaa tiedonsaantioikeutta ja/tai tietosuoja-asetuksen henkilötietojen tarkastusoikeutta koskevaa säännöstä. Työsuojeluviranomaiselle toimitetaan paljon työsuojelun valvontalain 10 §:n suojaamia kirjelmiä, joissa on mainittu esimerkiksi muita työpaikan työntekijöitä nimeltä. Tällaiset henkilöt eivät välttämättä ole asiassa asianosaisia ja toisaalta heitä koskevat tiedot voivat toisinaan olla myös epäolennaisia asian käsittelyn kannalta. Työsuojeluviranomainen selvittää sille ilmoitettua asiaa lähtökohtaisesti työnantajan kanssa ja siltä osin sen arvioimiseksi, onko työnantaja noudattanut sille lainsäädännössä asetettuja velvollisuuksia. Tähän liittyen työsuojeluviranomainen esittää, että mikäli se on mahdollista, säännöksessä tai sen perusteluissa olisi tärkeää kuvata mahdollisimman konkreettisesti ja monipuolisesti, milloin tiedot voidaan jättää julkisuuslain 11 §:n perusteella antamatta asianosaiselle tai toisaalta henkilölle, jota koskevia tietoja asiakirjoissa on, vaikka hän ei olisikaan asianosainen.

Työsuojeluviranomainen kohtaa käytännön työssä säännöllisesti ongelmia salassapitoperusteen ilmoittamisessa silloin, kun kyse on työsuojelun valvontalain 10 §:n perusteella salassa pidettävästä tiedosta. Tiettyjä asiakirjoja luovutettaessa em. merkintä ja salassapidon perusteleminen tulee käytännössä mahdottomaksi silloin, kun asiakkaalle ei voida antaa jotakin asiakirjaa tai sen osaa siksi, että asiakirja tai sen osa on salassa pidettävä valvontalain 10 §:n perusteella. Jos tämä peruste ilmoitettaisiin asiakkaalle, paljastettaisiin samalla salassa pidettävää tietoa (eli se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta). Tämä konkretisoituu esim. silloin, jos asiakirjasta peitetään tieto, josta ilmenee, että valvontatoimeen on ryhdytty valvontapyyntöön perusteella, tai jos itse valvontapyyntöä ei voida tämän vuoksi antaa. Tällöin on varsin haasteellista se, miten salassapito pitäisi merkitä ja miten tiedon antamatta jättäminen perustellaan, jotta salassa pidettävää tietoa ei

paljasteta. Näissä tapauksissa pelkkä salassapitoperusteen ilmoittaminen paljastaa, että kyse on ilmoituksen perusteella tehdystä valvonnasta (muutoin ei olisi perustetta jättää tietoa antamatta). Julkisuuslaissa tulisi säätää siitä, miten salassapitomerkintä tulisi tehdä ja salassapito perustella silloin, kun salassapitoperuste itsessään paljastaa salassa pidettävän tiedon. Tällä hetkellä tilanne on kestämaton. Vaihtoehtoina on joko paljastaa salassa pidettävä tieto taikka jättää ilmoittamatta tiedon pyytäjälle todellinen salassapitoperuste.

Johtaja

Hanna-Kaisa Rajala

Juristi

Pirjo Hovinranta

Tämä asiakirja PSAVI/4675/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument PSAVI/4675/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Hovinranta Pirjo 06.06.2025 15:22

Ratkaisija Rajala Hanna-Kaisa 06.06.2025 15:25