

6.6.2025

EOAK/2179/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Heini Färkkilä

LAUSUNTO JULKISUUSLAIN SALASSAPITOPERUSTEIDEN UUDISTUSTARPEIDEN KARTOITUKSESTA

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain salassapitoperusteiden mahdollisista muutostarpeista. Lausuntopyynnön tarkoituksena on kerätä näkemyksiä julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja lainsäädännön kehittämistarpeista.

Eduskunnan oikeusasiamies on antanut työryhmän mietinnöstä julkisuuslain ajantasaistamisesta (EOAK/7975/2023) lausuntonsa. Lisäksi oikeusasiamies on työryhmän työn alkuvaiheessa järjestetyllä lausuntokierroksella antanut lausuntonsa julkisuuslain toimivuudesta ja julkisuusperiaatteen toteutumisesta (EOAK/2808/2021). Oikeusasiamiehen kansliaa edustavana työryhmän pysyvänä asiantuntijana toimi esittelijäneuvos, sittemmin apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja.

Tässä lausunnossa keskitytään lausuntopyynnön mukaisesti tarkastelemaan julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteita ja säännöksen kehittämistarpeita. Julkisuuslain muiden kehittämistarpeiden osalta viitataan edellä todettuihin lausuntoihin. Tämän lausunnon otsikointi vastaa lausuntopyynnössä käytettyä kysymyksenasettelua.

2 LAUSUNTO

2.1 1. Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

2.1.1 Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO: 2021:38 todennut, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta koskee vain ja ainoastaan poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaiselle tehtyjä ilmoituksia rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saatuja ja laadittuja asiakirjoja sekä haastehakemusta, haastetta ja siihen annettua vastausta rikosasiassa. Tämän vuoksi rikosepäilyyn perustuvaan virantoimituksesta pidättämistä koskevaan päätökseen sisältyvien tietojen julkisuutta ja salassa pidettävyyttä koskevassa arvioinnissa ei voitu soveltaa kyseistä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa.

Kyseiset tiedot ovat merkityksellisiä eräissä virkamiesoikeudellisissa asioissa, joissa viranomaisella saa esitutkintaviranomaiselta tiedon keskeneräisestä rikostutkinnasta ja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittamista tiedoista sekä tekee esimerkiksi virantoimituksesta pidättämistä koskevan päätöksen. Tällainen päätös on perusteltava ja siitä tulee muun muassa ilmetä päätöksen perusteena olevat seikat. Siten esimerkiksi virantoimituksesta pidättämistä koskevasta päätöksestä voi ilmetä tietoja, jotka olisivat esitutkintaviranomaiselle toimitettuina salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteluiden mukaan säännöksen tarkoituksena on mm. varmistaa esitutkinnan onnistuminen ja estää esitutkintatietojen ennenaikaisesta julkiseksi tulemisesta rikoksesta epäillylle aiheutuvat vahingot. Lisäksi tavoitteena on turvata syyttömyysolettaman toteutuminen.

Esitöissä todetaan edelleen, että rikoksesta tehty ilmoitus on salassa pidettävä riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa esimerkiksi ilmoituksen kopio on. Vastaavasti esitutkintaa varten laadittu asiakirja voi olla muun kuin esitutkintaviranomaisen hallussa.

Korkein hallinto-oikeus on edellä viitatussa ratkaisussaan painottanut, että toisaalta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoituksen toteutumista koskevat näkökohdat puoltavat lainkohdan sovellettavuutta eräisiin tapauksessa kyseessä olleisiin virkamiesoikeudellisiin päätöksiin sisältyviin tietoihin, jotka ilmenevät myös sanotussa lainkohdassa nimenomaisesti tarkoitetuista asiakirjoista. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että kun otetaan huomioon, että julkisuusperiaatteesta johtuen asiakirjajulkisuutta rajoittavia säännöksiä ei voida soveltaa laaventavasti, julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa ei ole voitu soveltaa virantoimituksesta pidättämistä koskevaan päätökseen sisältyviin tietoihin.

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustyössä tulisi tarkastella tarvetta selkeyttää esitutkintaa koskevien tietojen julkisuutta ja salassapitoa, erityisesti epäillyn nimi, tapauksissa, joissa esitutkinta on kesken ja kyse on 3 kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista, joiden sisältämä tieto tulee virkamiesoikeudellista asiaa käsittelevän viranomaisen päätöksestä ilmi. On tärkeää, että virkamiesoikeudellisiin seuraamuksiin voidaan ryhtyä oikea-aikaisesti ja että nämä päätökset perustellaan asianmukaisesti. Tämä edellyttää, että viranomaisen saa esitutkintaviranomaiselta tiedon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tutkintaa, eikä vasta kyseisten tietojen tullessa yleisöjulkisiksi.

2.1.2 Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle.

Esimerkiksi ylimmät laillisuusvalvojat voivat tutkia asioita myös omasta aloitteestaan. Asian käsittelymenettely on olennaisilta osiltaan samanlainen kuin kanteluita käsiteltäessä. Säännös ei sanamuotonsa perusteella kuitenkaan sovellu omasta aloitteesta vireille tulevien asioiden asiakirjojen salassapitoon. Mielestäni säännöstä olisikin aiheellista harkita täydennettäväksi tältä osin, koska omasta aloitteesta tutkittavissa asioissa valvontaviranomaisen tarpeet ja asiaan osallisen suojaamisen tarve eivät käytännössä poikkea kantelun käsittelystä. Sinänsä en pidä poissuljettuna, etteikö jäljempänä käsiteltävän 15 kohdan tarkoittama ”muu valvontatoimi” voisi kattaa myös oma-aloitteisen valvonnan, joskin tuo säännös on sekin osin tulkinnanvarainen.

2.1.3 Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, 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. Säännöksen tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamisedellytyksiä että mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien onnistuminen (HE 30/1998 vp, s. 93).

Mielestäni säännöksen tarkoitus on selkeä, kun kyse on yksittäisestä valvontatoimenpiteestä, jossa asiakirjan julkisuus voisi esimerkiksi vaarantaa viranomaisen jo kaavaileman yllätystarkastuksen tavoitteiden toteutumisen. Sen sijaan jää tulkinnanvaraiseksi, mitä lainkohdan perusteluissa mainitulla yleisellä valvonnan toteuttamisedellytysten turvaamisella käytännössä tarkoitetaan. Säännöksen perusteluissa sinänsä mainitaan esimerkkinä ilmiannon tekijän henkilöllisyyden salaaminen, koska tiedon paljastaminen voisi vähentää halukkuutta tehdä ilmiantoja muun muassa tietosuojan ja työsuojelun alueella tarkastusten vireille saamiseksi (HE 30/1998 vp, s. 93–94).

Toisinaan ilmenee tapauksia, joissa oikeusasiamiehelle kantelun tehnyt henkilö haluaa nimitietonsa salaamista sinänsä julkisessa asiassa. Ainakin periaatteessa voidaan 15 kohdan näkökulmasta esittää tulkinta, että nimitiedon julkisuus voi heikentää halukkuutta saattaa kantelulla asioita vireille ja sitä kautta oikeusasiamiehen kantelumenettelyyn vahvasti pohjautuvan laillisuusvalvonnan toimintaedellytykset voisivat vaarantua. Tällainen tulkinta johtaisi kuitenkin siihen, että kaikissa kanteluasioissa, myös julkisissa, nimitieto voitaisiin salata tai olisi salassa pidettävä, mikä olisi nähdäkseni julkisuuslain lähtökohtien vastaista. Edellä todettuun nähden pitäisin kuitenkin perusteltuna sen selkiyttämistä, mitä valvonnan yleisten edellytysten turvaamisella käytännössä tarkoitetaan.

2.1.4 Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 30 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 30 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppilaan ja kokelaan koesuoritukset sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja, samoin kuin asiakirjat, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määräämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohtainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kyseisestä tutkintakerrasta.

Lainkohdan perusteella oppilaitoksilla ei siten ole lähtökohtaisesti mahdollisuutta olla luovuttamatta esimerkiksi oppilaiden nimiä ja arvosanoja kysyjälle. Pyyntö voi koskea yksittäistä oppilasta tai olla massaluovutuspyyntö (esim. tilanteet, joissa julkisuudessa olleiden tapausten osalta pyritään selvittämään asianosaisten henkilöllisyyttä jne). Tällaisten tietojen luovuttaminen voi kuitenkin loukata oppilaiden yksityisyyttä sekä pahimmillaan uhata myös heidän turvallisuuttaan, sillä riskinä on, että keräämällä tietoja eri lähteistä ja yhdistelemällä niitä voi olla mahdollista tehdä pitkälle meneviä päätelmiä oppilaan yksityiselämästä.

Salassapitoperusteen päivitystarpeita olisi nähdäkseni syytä tarkastella huolellisemmin lapsen edun toteutumisen näkökulmasta: miten julkisuuslain mukainen sääntely oppilaiden asiakirjojen julkisuudesta tukee oppilaiden oikeutta yksityisyyteen ja erityiseen suojeluun sekä huolenpitoon.

Säännöksen perusteella jää mielestäni jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, mikä tarkkaan ottaen on se henkilöpiiri, jonka suojaamisesta nyt on kyse, eli koskeeko säännös soveltuvin osin myös esimerkiksi yliopisto- ja korkeakouluopiskelijoiden em. tietoja. Säännöksessä käytetyt ilmaisut ”oppilas” ja ”kokelas” viittaavat sinänsä siihen, ettei näin olisi tarkoitettu. Tätä olisi mielestäni kuitenkin aiheellista selkiyttää.

2.1.5 Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23–32 kohdat ja esitutkinta-aineisto

Eduskunnalle annettiin syksyllä 2022 hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta eli esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 273/2022 vp). Lainmuutoshankkeen taustalla oli oikeusasiamiehen päätös EOAK/579/2020. Päätöksessä todetaan, että julkisuuslaki ei esitutkinta-asiakirjojen yleisöjulkisuuden ja esitutkintaan sovellettavien salassapitoperusteiden osalta ole selkeä. Keskeinen epäselvyys liittyy siihen, sovelletaanko julkisuuslain 24 §:n 1 momentin yksityisyydensuojaa koskevia kohtia 23–32 rinnakkain vai ovatko ne osin tai kokonaan toisensa poissulkevia, kun kysymys on esitutkintapöytäkirjasta. Oikeusasiamies katsoi, että erityisesti 32 kohdan soveltaminen on sen tulkinnallisen avoimuuden ja salassapidon ehdottomuuden vuoksi ongelmallista ja voi johtaa esitutkinta-aineiston erittäin laajaan salassapitoon.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta sekä lakivaliokunta antoivat esityksestä lausunnon, mutta esitys raukesi keväällä 2023. Pidän tärkeänä, että kyseisen lakiehdotuksen antamista edistettäisiin, ja viitataan edellä mainittuun oikeusasiamiehen päätökseen. Hallituksen esityksessä esiin nostetut tulkintaongelmat, joihin sillä pyrittiin vastaamaan, eivät ole poistuneet.

2.1.6 Aiemmin esitettyjä huomioita salassapitoperusteiden kehittämisestä

Olen lähettänyt oikeusministeriölle kirjeen 26.9.2024, jossa saatoin oikeusministeriön tietoon havaintoni erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan soveltamiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon liittyvistä epäselvyyksistä (EOAK/5154/2024). Kyseisen lainkohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, ne asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät 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. Totesin, että erityisenä kysymyksenä on noussut esiin se, ettei viranomainen voi voimassa olevan lainsäädännön perusteella päätellä, tulisiko sen tehdä valituskelpoinen päätös, mikäli henkilö pyytää esimerkiksi yhteystietojen salaamista pelkästään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan nojalla. Muilta osin viittaan mainittuun kirjeeseen.

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on lausunnossaan (EOAK/2808/2021) oikeusministeriölle viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemuksista julkisuuslain toimivuudesta ja julkisuusperiaatteen toteutumisesta nostanut esiin myös salassapitoperusteita koskevia huomioita. Toistan seuraavassa lyhyesti lausunnossa esitettyjä huomioita niiltä osin, kuin niitä ei ole tässä lausunnossa vielä käsitelty

Salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuudesta mainitsen esimerkkeinä erityisesti 6, 17, 20, 25 ja 32 kohdat. Etenkin viimeksi mainittu saattaa johtaa hyvinkin laajaan salassapitoon, koska tulkinnanvaraista on muun muassa, mikä on mielipide, joka on esitetty yksityiselämän piirissä, mikä tämä piiri on, mitä ovat henkilökohtaiset olot jne. Se taas, milloin on kyse salassa pidettävästä henkilön terveydentilaa koskevasta tiedosta tai hänen saamastaan terveydenhuollon palvelusta (25 kohta), on sinänsä yksiselitteistä lähinnä silloin, kun kyseessä on jokin henkilöä koskeva diagnoositieto tai tieto hänen asioinnistaan tietyssä terveydenhuollon yksikössä. Sen sijaan muunlaisen välillisemmin henkilön terveydentilaan liittyvän tiedon osalta säännös on tulkinnanvarainen (ks. esim. KHO: 2015:40 ja AOA:n sijainen dnro EOAK/2014/2019 sekä EOAK/152/2021).

Havaintojeni mukaan esimerkiksi 25 kohta sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi johtaa helposti salassapitosäännösten laajentavaan tulkintaan, jossa esimerkiksi pelkkä Kansaneläkelaitoksen asiakkuus olisi salassa pidettävä tieto. Helsingin hallinto-oikeus on antanut päätöksen 5597/2024, jossa se katsoi, että tiedot siitä, minkä opiskelupaikan perusteella henkilölle on myönnetty opintotukea ja mille ajalle opintotuki on haettu, ole lähtökohtaisesti julkisuuslaissa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja. Tulkinnanvaraisuutta voisi pyrkiä vähentämään ja yhtenäistää soveltamiskäytäntöä täydentämällä 25-kohdan perusteluita.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen on tuonut esiin salassapidon arviointiin, salassapitomerkintään ja hyväksikäyttökieltoon sekä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohtaan liittyviä näkökohtia.

Kyse oli muun muassa siitä, onko asianosaisella mahdollisuus saada muutetuksi viranomaisen asiakirjaan tekemää salassapito- ja hyväksikäyttökieltomerkintää, jos asianosainen katsoo merkinnän olevan virheellinen. Kantelija oli vaatinut hallinto-oikeutta poistamaan viranomaisen päätökseen ja sen liiteasiakirjoihin tehdyt salassapitomerkinnot siltä osin kuin ne olivat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan vastaisia. Hallinto-oikeus jätti vaatimuksen tutkimatta, koska salassapitomerkintä ei ole sitova ratkaisu asiakirjan salassapidosta. Asiakirjojen julkisuus tulee arvioitavaksi ja päätettäväksi siinä tapauksessa, että joku pyytää niitä viranomaiselta. AOA:n sijainen totesi, että salassapitomerkinnot tarkoitus on saattaa asianosaisuuden perusteella salassa pidettäviä tietoja saanut taho tietoiseksi siitä, että niiden käyttöön liittyy salassapidosta johtuvia rajoituksia. Julkisuuslaki ei kuitenkaan edellytä salassapitomerkinnot tekemistä asianosaiselle annettavaan asiakirjaan, vaikka se sisältäisi asianosaisen salassa pidettäviä omia terveystietoja. Jos sen sijaan salassapitomerkintä jätetään tekemättä asianosaiselle annettavaan asiakirjaan, joka sisältää toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, menettely on virheellinen. Salassapitomerkinnot asianmukaisuutta ei voitu oikeuskäytännön perusteella erikseen saattaa muutoksenhaussa arvioitavaksi. Siten esimerkiksi asianosainen, joka tämän asemansa perusteella saa pyytämänsä viranomaisen salassa pidettäväksi merkitsemän asiakirjan kokonaisuudessaan, ei voi erikseen saattaa muutoksenhaussa arvioitavaksi salassapitomerkintää tai salassapitoon kytkeytyvää hyväksikäyttökieltoa, jonka sisällön arvioiminen ei välttämättä ole täysin yksiselitteistä. Tämän vuoksi ja kun salassapitomerkintä on henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta tosiasiallisesti merkityksellinen, sen tekeminen edellyttää viranomaiselta huolellista harkintaa.

Todettakoon, että korkein hallinto-oikeus on sittemmin arvioinut (KHO: 2022:122) sitä, onko yliopiston päätös olla poistamatta tai salaamatta hyvän tieteellisen käytännön loukkausepäilyä koskevan tutkinnan loppuraporttiin sisältyviä tietoja valituskelpoinen ja olisiko hallinto-oikeuden tullut tutkia päätöksestä tehty valitus. KHO:n mukaan päätös vaikutti loukkausepäilytutkinnan kohteena olleen ja loppuraportin julkisuutta ja salassa pidettävyyttä koskevassa asiassa kantansa esittäneen henkilön oikeuteen tai etuun välittömästi, joten hänellä oli oikeus valittaa päätöksestä.

Lisäksi salassapitoperusteen ilmoittaminen voi joissain tilanteissa olla haastavaa, mikäli salassapitoperusteen ilmoittaminen voi itsessään paljastaa salassa pidettävän tiedon (esim. 24 §:n 1 momentin 24 ja 28 kohdat).

2.1.7 Yleisiä huomioita

Perustuslain 12 §:n 2 momentista ilmenevän julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuusperiaate on keskeinen osa oikeusvaltioperiaatetta. Julkisuus mahdollista viranomaisten ja julkisen vallan käytön valvonnan sekä sananvapauden toteuttamisen. Se on keskeinen myös oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusoikeuden (perustuslain 21 §) kannalta.

Kehitettäessä julkisuuslain salassapitosäännöksiä on keskeistä huolehtia tasapainosta toisaalta julkisuusperiaatteen sekä myös muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Kyseessä on perusoikeusherkkä sääntelykohde, joka edellyttää perusteellista valmistelua. Tämän tyyppisessä sääntelykontekstissa huomiot esimerkiksi hallinnollisesta taakasta sekä soveltamishaasteista usein korostuvat. Pidän kuitenkin tärkeänä korostaa julkisuuslain uudistustyössä myös julkisuuslain keskeistä tehtävää toisaalta julkisuusperiaatteen toteuttajana ja toisaalta muiden perusoikeuksien suojaamisessa.

Olen tässä lausunnossa ja eduskunnan oikeusasiamies on aikaisemmissa lausunnoissaan tuonut esille julkisuuslain salassapitosäännösten täsmentämistarpeita sekä soveltamiseen liittyviä käytännön haasteita. Tästä huolimatta korostan sitä lähtökohtaa, että julkisuuslaki on luonteeltaan yleislaki, jonka tulee mahdollistaa laaja ja yhtenäinen soveltaminen eri viranomaisissa (viitaten julkisuuslain viranomaiskäsitteeseen).

Yhtenäistämiseen tulee pyrkiä salassapitosäännösten kehittämisessä ja tulkinnan ohjauksessa esityömaininnoin. Samalla pidän myös selvänä, että yleislaki ei mahdollista eikä sen myöskään tule säätää salassapitoperusteista kasuistisesti. Lain säännöksiin tulee siten aina jäämään tulkinnanvaraa, mikä on myös välttämätöntä, jotta laki johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti kestäisi myös aikaa ja varmistaisi julkisuusperiaatteen toteutumisen myös uusien tehtävien ja viranomaisten kohdalla.

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

Mitä edellä olen todennut salassapitoperusteiden soveltamiskäytännön yhtenäisyyden tarpeesta, korostuu nähdäkseni, mikäli julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla. Tällöin julkisuuslain soveltamisalan piiriin tulisi toimijoita, jotka eivät ole aiemmin soveltaneet julkisuuslakia tai soveltaneet sitä toimintaansa vain rajoitetusti. Soveltamiskäytännön yhtenäisyyttä tällaisessa tilanteessa on mahdollista pyrkiä edistämään esimerkiksi täsmentämällä ja laajentamalla hallituksen esityksen perusteluita. Soveltamiskäytännön yhtenäisyys koskee tietysti myös muita julkisuuslain säännöksiä, kuten menettelysäännöksiä.

2.3 3. 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?

2.3.1 Suhde muuhun julkisuutta koskevaan lainsäädäntöön

Julkisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

Lähtökohtana on julkisuuslain 14 §, jonka mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Käytännössä sama asiakirja voi olla – ja usein onkin – eri viranomaisten hallussa, jolloin jokainen niistä päättää itsenäisesti asiakirjan antamisesta. Tämä voi johtaa julkisuuskysymyksen epäjohdonmukaiseen ratkaisemiseen siten, että yksi viranomainen pitää asiakirjaa salassa pidettävänä, kun taas toinen viranomainen antaa siitä tiedon. Pahimmillaan tilanne voi olla se, että saman asiakirjan julkisuutta sääntelevä normisto voi eri viranomaisissa olla erilainen. Jopa tuomioistuimen nimenomaisesti salassa pidettäväksi määräämä asiakirja voi olla saatavissa hallintoviranomaiselta (ks. oikeusasiamiehen puheenvuoro vuosikertomuksessa 2017: Julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia).

Oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa. Pidän tärkeänä, että julkisuuslakia kehitettäessä huomioidaan myös mainitut yleisiä ja hallintotuomioistuinta koskevat julkisuuden erityislait. Julkisuutta ei tulisi rajoittaa toisistaan poikkeavasti julkisuuslaissa ja tuomioistuinta koskevassa julkisuuslainsäädännössä, ellei tälle ole esitettävissä kunkin lain soveltamisalaan liittyviä erityisiä perusteita.

Laillisuusvalvontakäytännössä on lisäksi tullut esiin, että julkisuuslain suhde Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain 32 §:n mukaiseen salassapitovelvollisuuteen ei ole aina selvä. Mikäli viranomaisen arvioi, että ilmoitus, joka tehdään ilmoittajansuojelulain mukaiseen sisäiseen ilmoituskanavaan, ei kaikilta osin olekaan ilmoittajansuojelulain 2 §:n soveltamisalaan kuuluva ilmoitus, ei ilmoitukseen sovelleta lain 32 §:n salassapitosäännöstä, vaan julkisuuslakia. Tämä voi johtaa ilmoittajansuojelulain tavoitteen toteutumisen heikentymiseen.