

LAPS 85/2023, 15.2.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto oikeusministeriölle julkisuuslain ajantasaistamista koskevasta työryhmämietinnöstä

Viite: VN/27452/2020

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi työryhmän mietintöä yleissopimuksen näkökulmasta.

Työryhmämietinnön keskeinen sisältö

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki. Voimassa oleva viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) kumottaisiin. Esityksellä pyritään muodostamaan voimassa olevaa lakia selkeämpi ja ajantasaisempi sääntelykokonaisuus, joka edistää perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen toteutumista ottaen samalla huomioon tietojenkäsittelyssä tapahtuneet muutokset.

Esityksellä ehdotetaan laajennettavan julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa. Lisäksi työryhmän mietinnön ehdotuksilla selkeytettäisiin ja ajantasaistettaisiin julkisuuslain sääntelyä. Erityisesti selkeytettäisiin tietopyyntöjen käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä suhteessa voimassa olevaan lakiin ja täsmennettäisiin tiedonsaantioikeuden kohdetta määrittävää viranomaisen asiakirjan määritelmää. Lisäksi ehdotetaan menettelysäännöksiä, joilla voitaisiin varmistaa henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen EU:n yleisen tietosuojasetuksen mahdollistamalla tavalla.

Esityksellä myös ajantasaistettaisiin ja osin muutettaisiin voimassa olevaan lakiin sisältyviä salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä. Julkisuuslain salassapitoperusteiden ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät kuitenkaan kuuluneet työryhmän tehtävänantoon, vaan

salassapitoperusteita koskeva mahdollinen uudistaminen jää työryhmän asettamispäätöksen mukaan toteutettavaksi myöhemmin.

Lapsiasiavaltuutetun lausunto on annettu lausuntopalvelu.fi:ssä 15.2.2024.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Julkisuusperiaate edistää keskeisesti lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia (LOS 12 art ja PL 6.3 §), sananvapautta (LOS 13 ja PL 12 §) sekä oikeusturvan toteutumista (PL 21 §).
- Lapsiasiavaltuutettu kannattaa lapsen edun erikseen mainitsemista jatkossakin asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksena.
- On tärkeää, että lapset huomioidaan nimenomaisesti menettelysäännöksissä, jotka koskevat tiedon pyytämistä julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta.
- Lapsiystävällinen viestintä on monilta osin lapsenkengissä ja viranomaisen tuottamaa lapsiystävällistä materiaalia on saatavilla valitettavan vähän. Säädetessä viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia tulee siksi korostaa viranomaisten velvollisuutta tuottaa lapsiystävällistä materiaalia ja viestiä lapsiystävällisellä tavalla.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää julkisuuslain ajantasaistamista ja selkeyttämistä tarpeellisena. Kuten mietinnössäkkin tuodaan useassa kohdin esiin, on tiedonkäsittelyä koskeva toimintaympäristö muuttunut suuresti nykyisen lain voimassaolon aikana. Esimerkiksi käsitteistön ajanmukaistaminen on siksi tärkeää.

Perustuslaissa turvatun ja julkisuuslaissa täsmentyvän julkisuusperiaatteen tehtävät ja tavoitteet ovat yhdenvertaisesti merkityksellisiä kaikille Suomessa asuville lapsille ja nuorille. Julkisuusperiaate edistää lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia (LOS 12 ja PL 6.3 §), sananvapautta (LOS 13 ja PL 12 §) sekä oikeusturvan toteutumista (PL 21 §). Lasten ja nuorten kohdalla oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää heidän erityistä huomioimistaan aikuisväestöstä erillisenä ihmisryhmänä ja vielä kehittyvinä

yksilöinä. Erityisiä toimenpiteitä tarvitaan sekä julkisuusperiaatteen toteutumiseksi että lapsen suojelemiseksi periaatteesta poikkeamalla.

Lapsen etu asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksena

Työryhmän mietinnön mukaan julkisuuslaissa mainittaisiin jatkossakin nimenomaisesti lapsen etu asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksena (s. 130–131).

Lapsiasiavaltuutettu pitää lapsen edun mainitsemista lain tasolla hyvin tärkeänä.

Vaikka lapsen edun turvaamisesta säädetään erityislainsäädännössä kattavasti, on julkisuuslailla yleislakina merkittävä ohjaava tehtävä. Lapsen edun korostaminen tärkeänä yksityisenä etuna edistää lapselle YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattua oikeutta saada etunsa ensisijaisesti huomioiduksi kaikissa häntä koskevissa toimissa (LOS 3.1 artikla).

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lapsen edun erikseen mainitsemista on pidettävä tärkeänä viranomaisten huomion kiinnittämiseksi lapsen asemaan etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa vajaavaltaisen ja hänen laillisten edustajiensa edut voivat olla vastakkaisia, kuten lastensuojeluasioissa (s. 131). Lastensuojeluasiat mainitaan yksityiskohtaisissa perusteluissa uudelleen hieman jäljempänä. Lastensuojeluasiat ovatkin asiaryhmä, jossa asianosaisen tiedoksisaantioikeuksien rajoittaminen lapsen edun perusteella ajankohtaistuu käytännössä usein.

Asianosaisjulkisuuden rajaamista lapsen edun turvaamiseksi joudutaan harkitsemaan kuitenkin myös muunlaisissa asioissa. Ensinnäkin vaikeissa huoltoriidoissa voidaan joutua tilanteeseen, jossa on lapsen edun mukaista olla luovuttamatta tietoja toiselle huoltajalle. Myös esimerkiksi terveydenhuollon ja oppilashuollon asiakirjat voivat sisältää tietoja, jotka ovat lapsen edun toteutumiseksi tarpeen salata muulta asianosaiselta/muilta asianosaisilta. **Vaikka myös näistä tilanteista säädetään erityislainsäädännössä asianmukaisesti, olisi tilanteiden moninaisuus hyvä näkyä myös käytäntöjä yleislakina ohjaavan julkisuuslain esitöissä.**

Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Esitetyn lain 15 §:ssä säädettäisiin menettelysäännöksistä tiedon pyytämiseksi julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Pykälän tarkoituksena on sovittaa yhteen viranomaisen asiakirjassa olevien henkilötietojen julkisuus henkilötietojen suoja

koskevien vaatimusten kanssa sellaisten henkilötietojen osalta, joita ei ole säädetty salassa pidettäviksi. Sen 1 momentin mukaan pyydetessä asiakirjaa, joka sisältää julkisia henkilötietoja, tiedon pyytäjän on viranomaisen pyynnöstä ilmoitettava henkilötietojen käyttötarkoitus ja muut sellaiset tiedot, joita viranomainen tarvitsee arvioidakseen, onko tiedonsaajalla henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukaan oikeus käsitellä tietoja.

Viranomainen voisi pyytää edellä mainittuja tietoja kuitenkin ainoastaan, jos kyse on henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta (1 mom 1 kohta) tai jos pyynnön perusteella syntyy perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman tietosuojasääntelyn mukaista laillista perustetta (1 mom 2 kohta). (s. 153–154).

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että esimerkiksi lapsiin tai muihin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin liittyvät julkiset henkilötiedot voisivat olla laadultaan tai merkitykseltään sellaisia, joiden käsittelyyn voidaan liittyvän erityisiä riskejä. **Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että lapset mainitaan perusteluissa nimenomaisesti erikseen. Näin korostetaan kattavan riskiarvioinnin merkitystä juuri alaikäisten kohdalla, mikä on perusteltua ottaen huomioon heidän erityisen suojelunsa tarve.**

Perusteluissa käydään lisäksi läpi kotiosoitteen luovuttamiseen liittyviä riskejä. Niiden mukaan viranomaisen asiakirjaan sisältyvien julkisten kotiosoitteita koskevien tietojen voidaan arvioida lähtökohtaisesti olevan tietoja, joiden käsittelyyn ei liity erityisiä riskejä. Jos tiedot olisivat osa esimerkiksi varhaiskasvatusta koskevia asiakirjoja, voidaan tietojen luovuttamiseen kuitenkin joissakin tilanteissa arvioida liittyvän erityisiä riskejä. Perusteluissa ei avata lainkaan sitä, miksi varhaiskasvatus nostetaan esimerkkinä esiin ja mitä erityisiä riskejä tietojen luovuttamiseen liittyy juuri varhaiskasvatuksessa. **Asiaa olisi tärkeä täsmentää ja mahdollisesti mainita myös muita riskitilanteita, joissa alaikäisten henkilöiden julkisen kotiosoitteen käsittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota.**

Viranomaisen velvollisuus edistää tiedonsaantia

Viranomaisille asetetuista yleisistä velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ehdotetaan säädettäväksi uuden lain 5 luvussa. Luku sisältää säännökset viranomaisen velvollisuudesta

antaa tietoja asioiden valmistelusta, viranomaisen velvollisuudesta tuottaa tietoa, viestinnästä, tiedonsaantioikeuksia tukevasta harkinnanvaraisesta uuden asiakirjan laatimisesta sekä eräiden tietojen saattamisesta yleisesti julkisuuteen. (s. 183)

Ehdotetun lain 23 § koskee viranomaisen viestintää. Sen 2 momentin mukaan viranomaisen viestinnän on oltava asiallista, selkeää ja ymmärrettävää ja siinä on otettava huomioon eri asiakasryhmien tarpeet. Perusteluissa viranomaiset velvoitetaan arvioimaan, mitkä olisivat ne henkilöryhmät, joiden tarpeet olisi erityisesti otettava viestinnässä huomioon ja mainitaan lapset ja nuoret yhtenä näin huomioitavana ihmisryhmänä. (s. 189)

Lapsiasiavaltuutettu pitää mainintaa tärkeänä, sillä vaatimukset lapset ja nuoret saavuttavalle ja heidän näkökulmastaan ymmärrettävälle viestinnälle poikkeavat suuresti aikuisille viestimisestä. Käytännössä lapsille ja nuorille suunnattu viranomaisviestintä on monilta osin vielä aivan lapsenkengissä.

Huomioitaessa lapset ja nuoret aikuisista erillisenä kohderyhmänä on samalla tärkeä muistaa, etteivät lapset ja nuoret ole homogeeninen ryhmä. Ensinnäkin lasten ja nuorten tarpeet ja toiveet eroavat toisistaan suuresti. Esimerkiksi kielivähemmistöihin kuuluvien lasten ja vammaisten lasten oikeudet vaativat toteutuakseen erityistä huomiota. **Esitöissä olisi hyvä muistuttaa tarpeesta huomioida erikseen sekä eri-ikäisten lasten ja nuorten että erityisryhmiin kuuluvien lasten tarpeet. Lisäksi valittavien viestintäkanavien tulee tavoittaa lapset ja nuoret tosiasiallisesti.**

Esityksen mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta tuottamalla riittävästi tietoja palveluistaan, valmistelussa olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa (22.1 §). Perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista korostamalla viranomaisen omaa aktiivisuutta tiedon tuottajana ja jakajana. Tietoa voitaisiin antaa esimerkiksi julkaisujen, oppaiden tai tilastojen avulla. (s. 186).

Lapsilla on YK:n lasten oikeuksien sopimuksen 12 artiklan ja perustuslain 6.3 §:n perusteella yhdenvertainen oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Jotta oikeus osallistua ja vaikuttaa voi käytännössä toteutua, on lapsen saatava riittävästi tietoa itseään koskevista asioista. Tosiasiassa viranomaiset tuottavat valitettavan vähän lapsille suunnattua materiaalia, ja materiaalin saavutettavuus ja saatavuus on usein heikkoa. Lapsen osallisuuden toteutumiseksi olisi toivottavaa, että viranomaiset tuottaisivat yhä

enemmän ja johdonmukaisemmin materiaalia, joka on suunniteltu alusta alkaen lasten tarpeet silmällä pitäen. **Siksi lapsiasiavaltuutettu esittää, että myös tiedontuottamista koskevan lainkohdan perusteluihin lisättäisiin velvoite tuottaa lapsiystävällistä materiaalia.**

Jyväskylässä 15.2.2024

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen
Juristi

Merike Helander
Juristi