



## Asiakirjan aiheeton salassapitomerkintä

### KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 10.9.2024 osoittamassaan kantelussa arvostellut sitä, että Rikosseuraamuslaitoksen hänelle lähettämä vastaus tietopyyntöön oli merkitty salassa pidettäväksi, vaikka se ei sisältänyt mitään salassa pidettävää.

### SELVITYS

Kantelun kohteena olleen asiakirjan laatinut yksikönpäällikkö on antanut apulaisoikeuskanslerin sijaisen pyytämän selvityksen. Rikosseuraamuslaitoksen oikeusyksikkö on antanut lausunnon.

### RATKAISU

#### Sovellettavat säännökset

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle kuuluva perusoikeus on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta tai tallenteesta, ellei sen julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 1 §:ssä on ilmaistu julkisuusperiaate toteamalla, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy; salassa pidettäviä ovat myös rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietovarantoon sekä eläintenpitokieltorekisteriin tallennetut tiedot, todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot ja muut todistajansuojeluohjelmaa koskevat tiedot samoin kuin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimus- ja seurantatarkoituksia varten keräämät tiedot.

Julkisuuslain 25 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti. Pykälän 2 momentin mukaan merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että viranomaisen tekemällä salassapitomerkinällä ei sinänsä ole salassapitoa luovaa merkitystä ([HE 30/1998 vp](#), s. 101). Salassapitomerkintä ei ole lopullinen kannanotto salassapidosta, vaan kenellä tahansa on oikeus pyytää salassa pidettäväksi merkittyjä asiakirjoja ja saada niiden salassapidosta valituskelppoinen päätös.

Eduskunnan lakivaliokunta totesi julkisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että salassapitosäännösten merkitys mitätöityy, jos viranomainen luovuttaa asianosaiselle sellaisen ilman salassapitomerkintää olevan asiakirjan, joka on pidettävä salassa toisen tai yleisen edun vuoksi. Sen sijaan, jos salassapidon tarkoitus on suojata asianosaista itseään, asianosaiselle riittää ilman salassapitomerkintää oleva asiakirja ([LaVL 14/1998 vp](#) s. 11). Hallintovaliokunta puolestaan totesi mietinnössään, että jos salassapito perustuu asianosaisen suojan tarpeeseen, salassapitomerkintää ei olisi pakko tehdä. Näin menetellen vältyttäisiin valiokunnan mukaan tarpeettomilta merkinnöiltä, koska asianosaisella on itsellään oikeus päättää, antaako hän itseään koskevia tietoja sivullisille ([HaVM 31/1998 vp](#) s. 20-21).

## Arviointi

Rikosseuraamuslaitoksen kantelijalle lähettämässä vastauksessa oli merkintä, että vastaus on salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan perusteella.

Vastauksen laatinut yksikönpäällikkö on selvityksessään todennut asianhallintajärjestelmän ehdottaneen asiakirjaan salassa pidettävä –leimaa. Vastauksen asiasisällön hän toteaa olleen siinänsä julkinen, mutta kun asiakirja sisälsi kysyjän henkilötiedon, hän ei lähtenyt muuttamaan asiakirjassa jo lähtökohtaisesti valmiina ollutta salassapitomerkintää. Yksikönpäällikkö on todennut ajatelleensa olleen tietopyynnön lähettäneen henkilön edun mukaista salata tämän henkilötiedot. Yksikönpäällikkö ei tunne henkilöä, mutta piti mahdollisena, että kyseessä saattaisi olla Rikosseuraamuslaitoksen asiakas. Selvityksessään yksikönpäällikkö toteaa, että jälkikäteen ajatellen asiakirja olisi voinut olla julkinen eikä hänen olisi ollut pakko kirjata asiakirjaan tietopyynnön lähettäjän nimeä. Salassapitomerkinästä ei yksikönpäällikön näkemyksen mukaan ole kuitenkaan voinut aiheutua kysyjälle haittaa.

Rikosseuraamuslaitoksen oikeusyksikkö on lausunnossaan todennut, että tietopyyntöön annettu vastaus ei sisällä salassa pidettäviä tietoja, joten asiakirjan olisi tullut olla merkinnältään julkinen. Sillä seikalla, sisältääkö asiakirja henkilötietoja, kuten tietopyynnön lähettäjän nimeä, ei ole merkitystä arvioitaessa asiakirjan julkisuutta. Oikea toimintatapa asiakirjaa laadittaessa olisi ollut valita asianhallintajärjestelmän metatiedoista ”Julkinen” ja ”Sisältää henkilötietoja”. Oikeusyksikön lausunnossa todetaan, että oikea toimintatapa saatetaan yksikönpäällikön tietoon. Oikeusyksikkö yhtyy yksikönpäällikön selvityksessä todettuun siitä, ettei salassapitomerkinästä liene aiheutuneen kantelijalle haittaa.

Kuten kantelun tutkimiseksi annetussa selvityksessä ja lausunnossa on todettu, kantelijalle annettu vastaus ei ole sisältänyt tietoja tuomitusta tai muullakaan perusteella salassa pidettäviä tietoja. Näin ollen asiakirjan merkitseminen salassa pidettäväksi on ollut virheellistä.

Lakiin perustumattomat salassapitomerkinäät ovat ongelmallisia perustuslain 12 §:ssä turvatun julkisuusperiaatteen kannalta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Vaikka viranomaisen tekemä salassapitomerkintä ei ole lopullinen kannanotto salassapidosta, voi merkinnällä olla tarpeettoman ohjaava vaikutus tähän arviontiin. Asiakirjan vastaanottajalle perusteeton merkintä salassapidosta saattaa olla omiaan luomaan aiheettoman käsityksen, että asiakirja sisältäisi sellaisia salassapidettäviä tietoja, joita tämä ei voisi ilmaista sivulliselle.

Salassapitomerkintöjä ei tule tehdä varmuuden vuoksi. Viranomaisen tulee arvioida asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa huolellisesti, jottei asiakirjoista ei perusteetta salata julkisia tietoja tai vastaavasti anneta julkisuuteen salassa pidettäviä tietoja.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Rikosseuraamuslaitoksen yksikönpäällikön huomiota julkisuuslain säännösten noudattamiseen. Salassapitomerkitöjen tulee perustua asiakirjan sisällön perusteella tehtyyn arviointiin siitä, sisältääkö asiakirja salassa pidettäviä tietoja eikä asianhallintajärjestelmän ominaisuuksiin.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Juho Lehtimäki