

1. Johdanto

Korkein hallinto-oikeus (KHO) ratkaisi vuosikirjapäätöksessään 2021:13, onko poliisilla oikeus saada sosiaalihuollon viranomaiselta salassa pidettäviä sosiaalihuollon asiakasta koskevia tietoja väkivaltaista käyttäytymistä koskevan uhka-arvion laatimiseksi. Tapauksessa poliisin tiedonsaantiin oikeuttava poliisilain (872/2011) 4 luvun 2 §:n 1 momentin säännös ei muodostanut yksin perustetta saada tietoja salassa pidettävistä sosiaalihuollon asiakasta koskevista tiedoista, vaan näitä tietoja on suojattu erityisellä salassapittoa tehostavalla tiedonantamista rajoittavalla sääntelyllä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000, asiakaslaki).

KHO:n käsittelemä asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantioikeuksia koskeva valitus ei ole tavanomainen, koska valittajana oli viranomainen, joka valitti toisen viranomaisen päätöksestä olla antamatta pyydettyjä tietoja. Tyypillisesti tiedonsaantia koskevasta asiasta valittajana on yksityishenkilö, yhteisö tai tiedotusvälineen edustaja. Toisaalta korkein hallinto-oikeus on käsitellyt vastaavantyyppisen tapauksen KHO 2018:93, joka koski poliisin tiedonsaantioikeutta terveydenhuollon toimintayksikössä hoidettavana olleesta potilaasta rikosepäilyä koskevassa asiassa. Tässäkään tapauksessa poliisilla ei ollut oikeutta saada tietoja potilaasta.

Edellä mainituissa KHO:n käsittelemissä tapauksissa soveltuva sääntely perustuu yksityiselämän suojan aivan ytimeen kuuluvien tietojen suojaamiseen. Salassa pidettävien tietojen tiedonsaantioikeuksien arvioinnissa puolestaan on kysymys salassapitointressin ja sen syrjäyttävän tiedonsaantiin oikeuttavan intressin yhteensovittamisesta. Kaiken kaikkiaan viranomaisten toinen toisiltaan tiedonsaantiin oikeuttava sääntely muodostaa monimutkaisen ja raskaan sääntelykokonaisuuden, johon myös perustuslakivaliokunta (PeV) on kiinnittänyt huomiota lausuntokäytännössään.¹

Tämä kirjoitus käsittelee viranomaisten välisten tiedonsaantioikeuksien perusteita peilaten niitä KHO:n vuosikirjapäätökseen 2021:13. Aluksi käsitellään asiakirjajulkisuudesta poikkeuksen tekevän salassapitosääntelyn perusteita sekä tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä. Lisäksi esitellään poliisin tiedonsaantioikeuksia suhteessa viranomaisiin sekä sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen sa-

1. Ks. kootusti perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2018 vp hallituksen esityksestä EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 3.

lassapittoa ja tiedonsaantia. Lopussa muodostetaan laajempi kannanotto viranomaisten välistä tiedonsaantia koskevista sääntelyn kehittämistarpeista.

2. Salassapitosäännösten estämättä tiedonsaantiin oikeuttava sääntely

2.1. Perustuslailliset ja lainsäädännölliset puitteet

Perustuslain (731/1999, PL) 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Julkisuuden rajoittamisen on perustuttava lakitasoisiiin säännöksiin. Julkisuutta voidaan rajoittaa salassapitosäännöksillä, mutta tiedonsaantia myös tiedon luovuttamista rajoittavilla säännöksillä.² Julkisuuden rajoittamisen välttämättömyys voi perustua muun muassa toisen perusoikeuden, kuten henkilötietojen suojan, edistämiseen, vaikka lähtökohteisesti viranomaisen asiakirjoissa henkilötiedotkin ovat julkisia.³ Julkisuuden rajoittaminen toisen perusoikeuden edistämiseksi edellyttää välttämättömyyttä, jolloin vain yksityiselämän ydinalueeseen kuuluvien tietojen saantia on voitu rajoittaa salassapitosäännöksin.

Tietojen luovutusrajoituksilla on pyritty estämään viranomaisen hallussa olevien julkisten henkilötietojen käyttöä sellaisiin käyttötarkoituksiin, joihin ei ole olemassa lakisäateistä käsittelyedellytystä tai oikeusperustetta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 16.3 §:ssa on henkilötietojen luovuttamista kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa viranomaisen henkilörekisteristä rajoittava säännös, jonka tarkoituksena on estää tietojen luovuttaminen lainvastaisiin käyttötarkoituksiin.⁴ Luovutusrajoitukset eivät kuitenkaan estä tiedonsaantia, vaan luovutusrajoitukset koskevat tiettyjä tiedonantamistapoja. Siten luovutusrajoituksilla ei määritellä tietojen julkisuutta, vaan pikemmin tiedon saatavuutta tietyssä muodossa.

Viranomaisten välisen tiedonsaantiin oikeuttavan sääntelyn perusteet on säädetty julkisuuslaissa. Julkisuuslain 9.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada

2. Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2009 vp hallituksen esityksestä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista, s. 2.

3. Ks. perusoikeuksien merkityksestä tiedonsaannin rajaamisessa perustuslakivaliokunnan lausunto 2/2008 vp hallituksen esityksestä maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä, s. 2 ja henkilötietojen julkisuudesta Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*. 4. uudistettu painos. Alma Talent 2020, s. 217–219.

4. Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998 vp, s. 74.

tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Mainitussa säännöksessä ”jokaisella” tarkoitetaan paitsi yksilöä, mutta myös viranomaisia sekä yrityksiä, yhteisöjä ja muita oikeussubjekteja.⁵ Viranomaisen yleinen tiedonsaantioikeus toisen viranomaisen julkisiin asiakirjoihin perustuu julkisuuslaissa yleisöjulkisuutta tarkoittavaan säännökseen.

Salassa pidettävien tietojen saannin yleisistä perusteista viranomaisten välillä on säädetty julkisuuslain 26 §:ssa sekä kohdennetusti erikseen 29 §:ssä. Mainittujen lainkohtien perusteella viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai jos, se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Julkisuuslain 26 ja 29 §:ssä on säädetty myös erityistilanteista, jolloin viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta.

Viranomaisen harkintaan tietojen antamisesta salassa pidettävistä asiakirjoista vaikuttaa julkisuuslain 17.1 §:ssä säädetty julkisuuden optimointiin velvoittava säännös, jonka mukaan viranomainen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnassa ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädetty perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Salassapitosäntely puolestaan rakentuu kolmenlaiselle sääntelymallille – julkisuusolettamaan, salassapito-olettamaan tai ehdottomaan salassapitoon perustuviin säännöksiin. Näillä säännöksillä on vaikutuksia myös arvioitaessa mahdollisuutta antaa tietoja toiselle viranomaiselle, jos salassapito ei perustu ehdottomaan salassapitoon.

Perustuslakivaliokunta on runsaassa lausuntokäytännössään arvioinut tietojen saamista ja luovuttamista koskevia sääntelyehdotuksia viranomaisten välillä perustuslain 10.1 §:ssa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta katsottuna.⁶ Valiokunta on korostanut salassapitovelvollisuuden merkitystä viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa siten, että salassapidon syrjäytyminen toisen viranomaisen tiedonsaanti-intressien vuoksi ei voi olla automaattista, vaan tiedonsaantiin salassapitosäännösten estämättä oikeuttavalle sääntelylle on oltava perusteensa asiallisten edellytysten täytyessä. Se onkin todennut, että mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että salassapitointressit voivat syrjäytyä automaattisesti. Salassapidosta poikkeavan sääntelyn kytkeminen täsmällisesti tiedonsaannin asiallisiin edellytyksiin myös tiedot luovuttava viranomainen voi arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tällaisissa tilanteissa on mahdollista, että tietojen

5. HE 30/1998 vp, s. 64.

6. Ks. esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto 4/2021 vp hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3.

luovutusedellytyksiä arvioiva ja niitä luovuttava viranomainen kieltäytyy tietojen antamisesta, jolloin tiedonsaantioikeutta koskeva kysymys voidaan saattaa toimivaltaisen tuomioistuimen arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi.⁷

Kieltäytymistilanteessa luovutusedellytyksiä arvioiva viranomainen tekee tietojen antamatta jättämisestä hallintopäätöksen julkisuuslain 14 §:ssä säädettyllä tavalla, jos tiedot pyytävä viranomainen haluaa asiassa valituskelpoisen hallintopäätöksen. Tässä kommentoitavassa KHO:n käsittelemässä tapauksessa 2021:13 kysymys oli sosiaaliviranomaisen päätöksestä, jossa oli hylätty poliisilaitoksen tekemä tietopyyntö. Tämän päätöksen perusteella poliisilaitos valitti hallinto-oikeuteen.

Salassapitosääntelystä poikkeamisessa on kaksi sääntelymallia, jotka perustuvat joko tarpeellisuus- tai välttämättömyusedellytykseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisen tietojensaantioikeudesta ja tietojenluovuttamismahdollisuudesta säädettyä on sääntely sidottava tarpeellisuusedellytykseen, jos tarkoitetut tietosisällöt luetellaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei pystytä luettelemaan laissa, sääntelyyn pitää sisällyttää välttämättömyusedellytys johonkin tarkoitukseen tietoja annettaessa.⁸ Poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentissa poliisin tiedonsaantioikeus on sidottu tarpeellisuusedellytykseen, mutta mainitussa säännöksessä ei ole kuitenkaan lueteltu tarpeellisia tietoja. Tässä suhteessa tiedonsaantioikeuden pitäisi olla sidottuna välttämättömyusedellytykseen.

Kaiken kaikkiaan salassapitosääntelystä poikkeaminen voidaan tehdä laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden, tietojen luovutusoikeuden, oma-aloitteisen ilmoitusoikeuden, ilmoitusvelvollisuuden taikka suostumuksen perusteella. Nämä perusteet ovat kuitenkin muodoltaan erilaisia. Tiedot antava viranomainen ei voi antaa salassapitosäännösten estämättä tietoja, jos tiedonsaantiin oikeutettu viranomainen ei näitä tietoja pyydä ensin. Tietojen luovutusoikeus edellyttää samoin ensin luovutuksen saajan pyyntöä tai sitä vastaavaa teknisluonteista hakutoiminnon käyttöä tietojärjestelmässä, ellei oma-aloitteisesta luovuttamisesta ole säädetty erikseen. Oma-aloitteinen ilmoitusoikeus puolestaan mahdollistaa viranomaiselle ilmoituksen tekemisen harkinnanvaraisesti toiselle viranomaiselle. Ilmoitusvelvollisuus toiselle viranomaiselle puolestaan ei sisällä harkintaa, vaan asiallisten edellytysten täytyessä viranomainen on velvollinen ilmoittamaan toiselle viranomaiselle laissa määritellyt tiedot.⁹

7. Ks. tästä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2017 vp hallituksen esityksestä laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä, s. 2.

8. Ks. esimerkiksi PeVL 31/2017 vp, s. 2.

9. Ks. näistä oikeuksista ja velvollisuuksista terveydenhuollossa Tomi Voutilainen, Lääkäriin salassapitovelvollisuuden poikkeamisen haasteet. Lääkärelehti 46/2020, s. 2466–2468.

Tiedonsaantiin salassa pidettävästä asiakirjasta viranomaisten välillä voi vaikuttaa salassapitosäännökseen sisältyvä vahinkoedellytyslauseke, jolloin mitään erityistä tiedonsaantioikeuteen liittyvää erityissäännöstä ei välttämättä tarvita. Salassapitosäännökset, jotka perustuvat julkisuuslain 17.2 §:ssa tarkoitettulla tavalla vahinkoedellytyslausekkeeseen, joko julkisuusolettamaan tai salassapito-olettamaan, eivät monissa tilanteissa aseta estettä viranomaiselle antaa toiselle viranomaiselle lakisääteisiä tehtäviä varten salassa pidettäviä tietoja, koska tietojen antaminen ei vaaranna salassapitointressiä.¹⁰ Tämä kuitenkin edellyttää tiedot antavalta viranomaiselta tapauskohtaista harkintaa. KHO:n käsittelemässä tapauksessa 2021:13 tietopyynnön kohteena oli ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvia sosiaalihuollon asiakastietoja, joten asiaa ei voitu ratkaista vahinkoedellytyslausekkeita tulkitsemalla.

2.2. Tiedon antamisen tavoista

Julkisuuslain 16 §:ssä on säädetty viranomaisen asiakirjan antamistavoista, jotka tulevat sovellettavaksi myös viranomaisten välisessä tietojen antamisessa. Julkisuuslain 16.1 §:n perusteella viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedonsaantioikeuksien puitteissa asiakirjan sisällöstä tiedon suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi taikka antamalla siitä kopio tai tuloste.

Julkisuuslain 16.2 §:ssa on säädetty tietojen antamisesta sähköisessä muodossa viranomaisen ratkaisurekisteristä sekä muusta sähköisen asiakirjan antamisesta. Julkisuuslain 16.3 §:ssä on puolestaan säädetty tietojen antamisesta kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa viranomaisen henkilörekisteristä. Julkisuuslaissa tarkoitettu sähköisessä muodossa tietojen antaminen ei käsitä tilanteita, joissa tiedot annetaan toiselle viranomaiselle teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Näistä sähköisistä luovutustavoista on säädetty julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, tiedonhallintalaki).¹¹ Tiedonhallintalain 22 §:n ja 23 §:n perusteella viranomainen voi luovuttaa toiselle viranomaiselle tietoja teknisten rajapintojen tai katseluyhteyden avulla, jos tiedot vastaanottavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Siten tietojen luo-

10. Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Suomalaiset oikeusjulkaisut 2000, s. 130.

11. Aiemmin sääntely sähköisissä tietoluovutuksissa perustui teknisiä käyttöyhteyksiä koskevaan yksityiskohtaiseen sääntelyyn, mutta tällaiselle sääntelymallille ei ole enää tarvetta. Nykyisin tiedonhallintalaissa on säädetty edellytykset tietojen sähköiselle luovuttamiselle ilman, että siitä tarvitsee säätää muodollisesti erikseen. Ks. tästä hallituksen esitys laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi 284/2018 vp, s. 1 ja 105 sekä teknistä käyttöyhteyttä koskevan sääntelyn ongelmista Tomi Voutilainen – Tommi Oikarinen, Teknisten käyttöyhteyksien sääntely. Oikeus 2/2016, s. 260–268, 266–268.

vutusoikeus tai ilmoitusoikeus ei muodosta perustetta näiden luovutustapojen käytölle.¹²

3. Poliisin tiedonsaantioikeudet viranomaisilta

Poliisilaissa on säädetty poliisille laajat tiedonsaantioikeudet suhteessa viranomaisiin ja julkista tehtävää hoitaviin tahoihin. Poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentti sisältää erityisen menettelysäännöksen siitä, miten poliisin on esitettävä tietopyyntönsä viranomaiselle, kun pyynnön kohteena ovat salassa pidettävät tiedot. Mainitun säännöksen mukaan tietopyyntö on esitettävä päällystön kuuluvan poliisimiehen tekemänä. Tällöin poliisilla on oikeus saada tehtävänsä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä. Tiedonsaantia on kuitenkin rajoitettu siten, että tiedonsaantioikeutta ei ole sellaiseen salassa pidettävään tietoon tai asiakirjaan, jonka antaminen poliisille tai tietojen käyttö todisteena on laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Tässä kommentoitavassa tapauksessa KHO 2021:13 poliisilaitos oli pyytänyt tietoja mainitun poliisilain säännöksen perusteella sosiaalihuollon viranomaiselta väkivaltaista käyttäytymistä koskevan uhka-arvion laatimista varten, mikä sinällään kuuluu poliisilain säännöksessä tarkoitettuihin poliisin tehtäviin.

Poliisilaki ei ole kuitenkaan ainoa säädös, jossa poliisille on säädetty tiedonsaantioikeuksia. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019, poliisin henkilötietolaki) 16 §:ssä on säädetty poliisin oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Mainitussa pykälässä ei ole mitään menettelysäännöksiä siitä, miten pyyntö tehdään, mutta sääntelyssä on vanhakantaisesti sidottu tiedonsaantioikeus tekniseen käyttöyhteyteen tai muuten tiedonsaantiin tietojoukkona. Säädetty tarkoittaakin sitä, että poliisin henkilötietolaissa ei ole tiedonsaantioikeutta sidottu päällystön tekemään pyyntöön, vaan tietohakuja tietojärjestelmiin voivat tehdä muutkin poliisissa työskentelevät henkilöt.

12. Ks. teknisistä rajapinnoista ja katseluyhteyksistä Tomi Voutilainen, Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet. Edita Publishing Oy 2019, s. 569–578.

4. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjat

4.1. Salassapito

Asiakaslain 14.1 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Käytännössä salassa pidettäviä ovat sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettut asiakasasiakirjat, joilla tarkoitetaan viranomaisen ja yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon liittyviä, julkisuuslain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja¹³, jotka sisältävät asiakasta tai muuta yksityishenkilöä koskevia asiakastietoja. Tiivistetysti voidaan todeta, että asiakasasiakirjat ovat salassa pidettäviä. Yleislakina sovellettavaksi tulevan julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta ja tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta. Mainittujen salassapitosäännösten perusteella pelkästään tieto sosiaalihuollon asiakkaan henkilöllisyydestäkin on salassa pidettävä. Sosiaalihuollon asiakastiedot ovat myös valtiosääntöisessä arvioinnissa todettu arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi, joiden käsittelyedellytyksiä on rajoitettava lailla, vaikka sosiaalihuollon asiakastietoja ei ole nimenomaisesti säädetty EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679¹⁴ 9 (1) artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin.¹⁵

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen salassapitoa ja asiakkaan yksityiselämän suojaamista on tehostettu siten, että asiakasasiakirjojen tiedonantamisesta on säädetty erityissäännöksiä, jotka saavat etusijan muualla lainsäädännössä säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin nähden. Sosiaalihuollossa korostettu salassapi-

13. Julkisuuslain 5.1 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Lainkohdan 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

14. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

15. Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto 17/2018 vp hallituksen esityksestä varhaiskasvatuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 6.

tovelvollisuus liittyy tarpeeseen pitää asiakassuhde luottamuksellisena palvelun tuottamisen onnistumiseksi ja asiakkaan oikeusturvan varmistamiseksi.¹⁶

Asiakaslain 14.2 §:n mukaan salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Sivullisen käsitettä ei ole määritelty asiakaslaissa, mutta sivullisena yleisesti pidetään sitä, joka ei osallistu asiankäsittelyyn tai palvelun tuottamiseen, johon tieto tai asiakirja liittyy.¹⁷ Salassapitovelvollisuus vaikuttaa niin viranomaisen sisällä kuin viranomaisten välilläkin eikä pelkkä viranomaisen asema muodosta perustetta poiketa salassapidosta. Tässä kommentoitavassa KHO:n käsittelemässä tapauksessa poliisilaitos oli sivullisen asemassa suhteessa sosiaaliviranomaiseen ja sen toiminnassa muodostuneisiin asiakirjojen perusteisiin, kuten palvelun tuottamiseen tai asiankäsittelyyn nähden. Poliisilaitos pyysi saada tietoja asiakkaalle tarjotuista sosiaalihuollon tukitoimista ja niiden toteutumisesta sekä asiakkaan nykyisestä puhelinnumerosta, asuinpaikasta ja mahdollisesta siirtymisestä omaan asuntoon, päihteiden käytöstä sekä mahdollisesta koulunkäynnin jatkamisesta. Lisäksi poliisilaitos pyysi mahdollisia väkivaltaisen käyttäytymisen arvion kannalta keskeisiä muita tietoja.¹⁸ Tietopyyntö kohdistui kiistatta salassa pidettäviin tietoihin, joita koskee ehdoton salassapitovelvollisuus.

4.2. Tiedonsaanti

Sosiaalihuollon asiakkaan suojaksi säädetty salassapitovelvollisuus on kattava eikä siitä voida poiketa kuin laissa erikseen säädetyn perusteella ehdottoman salassapidon vuoksi. Asiakaslain 16 §:ssä lähdetään siitä, että sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja voivat antaa asiakasta koskevia tietoja asiakkaan antaman nimenomaisen suostumuksen perusteella. Jos tätä pääsääntöä ei voida noudattaa, asiakaslain 17.1 §:n nojalla voi järjestäjä ja toteuttaja antaa salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi taikka toimeentulon edellytysten turvaamiseksi. Tämä välttämättömyyedellytyskään ei sinällään riitä, vaan mainitussa lainkohdassa on säädetty vielä lisäedellytyksiä, joiden täytyessä tietoja voidaan antaa.

Asiakaslain 18 §:ssä on säädetty myös muista tilanteista, joissa sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja voivat antaa asiakasta koskevia tietoja suostumuksesta riippumatta. Asiakaslain 18.2 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan tulee pyydettyessä antaa asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta

16. Hallituksen esitys laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuollon lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi 137/1999 vp, s. 13.

17. Wallin – Konstari 2000, s. 123 ja Voutilainen 2019, s. 441–442.

18. KHO 2021:13.

riippumatta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain (39/1889, RL) 15 luvun 10 §:ssä, taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Asiakaslaissa säädetty tiedonantamista koskevat rajoitukset muodostavat suhteessa poliisilakiin nähden erityissäännöksen.

Tässä käsiteltävässä tapauksessa poliisilaitos ei perustanut tietopyyntöään rikoksen selvittämiseen, vaan uhka-arviointiin, joten jo Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä¹⁹ todettiin, että poliisin tiedonsaannin estää asiakaslain 18.2 §:ssa säädetty tietojen antamista rajoittava säännös. KHO:ssa ei tätä rajausta arvioitu enää erikseen. Poliisilaitos vetosi valituksessaan sekä hallinto-oikeudelle että KHO:lle asiakaslain 18.3 §:ssa säädettyyn, jonka mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa oma-aloitteisestikin tiedon, kun epäillään 2 momentissa tarkoitettua rikosta taikka silloin, kun epäillään jonkun syyllistyneen siinä mainittua vähäisempään rikokseen, jos sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Edelleen 18.3 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot. Näin on silloin, jos henkilö kyseisen lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. Hallinto-oikeus totesi, että 3 momentin edellytykset eivät täyttyneet, koska tietojen antaminen perustui sosiaalihuollon järjestäjän ja toteuttajan oma-aloitteisuuteen eikä säännöksissä mainitut edellytykset täyttyneet muutenkaan.²⁰

KHO:ssa poliisilaitos vetosi asiakaslain 18.3 §:n toiseen virkkeeseen, jossa on oikeutettu sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja antamaan asiakasta koskevia tietoja oma-aloitteisesti poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia varten. Poliisilaitoksen valituksen mukaan ”[a]siakaslain säännös mahdollistaa sosiaaliviranomaisen oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden poliisille. Sitä suuremmalla syyllä se mahdollistaa ja oikeuttaa sosiaalityöntekijän kertomaan kysymyksessä olevat tiedot poliisin pyynnöstä”²¹. Edelleen poliisilaitos totesi valituksessaan näin: ”Mikäli tieto pirstaloituu usealle eri viranomaiselle, niiden toimintayksiköille tai jopa yksittäisille viranhaltijoille ja poliisin tiedonsaantioikeus jäisi vain yksittäisten viranhaltijoiden oma-aloitteisten ilmoitusten varaan, ei lain tarkoitus viranomaisten välisestä joustavasta tiedonvälityksestä, uhka-arvion laatimisesta ja uhkaavan teon estämisestä pääse toteutumaan alkuunkaan.”²²

19. Helsingin hallinto-oikeus 21.5.2019 t. 19/0346/5.

20. Ibid.

21. KHO 2021:13.

22. Ibid.

KHO totesi päätökseen, että asiakaslain 18 §:ää oli kokonaisuutena arvioiden pidettävä säännöksenä, jolla poliisin oikeutta saada tietoja ja asiakirjoja oli poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla nimenomaisesti rajoitettu. Poliisilaitoksella ei siten ollut oikeutta saada pyytämäänsä tietoja sosiaalihuollon järjestäjältä poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella, vaan tietojensaanti oikeus määräytyy yksinomaan asiakaslain 18 §:ssä säädetyn perusteella. KHO totesi myös, että tietojen ilmoittamista poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten koskeva asiakaslain 18.3 §:n toinen virke koskee ainoastaan tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen edellytyksiä. Poliisilaitoksella ei ollut tästä syystä mainitun säännöksen perusteella oikeutta saada pyytämäänsä tietoja.²³ Oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen on käytännössä tiedot luovuttavan viranomaisen tai yksittäisen virkamiehen harkinnassa, kun kysymys on oikeudesta ilmoittaa tietoja salassapitosäännösten estämättä, mutta ei velvollisuudesta.

KHO:n vuosikirjapäätös korostaa sitä, että salassapitosäännöksistä poikkeamista tarkoitettavia säännöksiä on tulkittava nimenomaisesti. Toisaalta salassapitosäännöksiä ei voida korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tulkita laventavasti, vaan siinä on noudatettava suppean tulkinnan periaatetta ottamalla myös huomioon salassapitosäännöksiin mahdollisesti sisältyvät vahinkoedellytyslausekkeet.²⁴ Julkisuuslain 17.1 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että tietojen saamista ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Myös tiedonsaantiin vaikuttavien säännösten soveltamisjärjestyksellä on merkitystä. Vaikka viranomaisella olisi laajat tiedonsaantioikeudet muiden viranomaisten asiakirjojen salassa pidettäviin tietoihin, tiedonsaantia kaventavat salassapidosta poikkeaviin säännöksiin sisältyvät tarpeellisuus- tai välttämättömyysedellytykset sekä muut mahdolliset rajoitukset. Yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja on vielä erikseen suojattu erilaisilla tiedon luovuttamiseen liittyvillä kynnyssäännöksillä, joita sovelletaan muun muassa asiakas- ja potilastietojen käsittelyssä.

5. Tiedonsaanti- ja tietojenluovutussäätelyn moninkertaisuus

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota tietojenkäsittelysääntelyn kaksinkertaisuuteen ja raskaaseen rakenteeseen, jotka ovat omiaan muodostamaan tulkintaongelmia. Tällainen sääntelymalli on muodostunut, kun yhtäältä jossakin säännöksessä säädetään viranomaisen oikeudesta saada tie-

23. Ibid.

24. Ks. esimerkiksi KHO 2013:121, KHO 2013:120 ja KHO 2006:64.

toja rekistereistä tai tietojärjestelmistä ja toisaalta jossakin toisessa säännöksessä säädetään tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille siten, että sääntely on asiallisesti osin tai kokonaan päällekkäistä.²⁵

Perustuslain 12.2 §:sta johtuvista syistä sääntelyratkaisujen tulisi perustua tiedonsaantioikeutta osoittaviin säännöksiin silloin, kun tällaiselle sääntelylle on olemassa tarve. Kun viranomaiset antavat toinen toisilleen julkisia viranomaisen asiakirjoja tai tietojärjestelmissä olevia tallenteita ja vaikka ne sisältäisivät henkilötietoja, tietojen antaminen voidaan perustaa julkisuuslain 9.1 §:n sekä 16 §:n säännöksiin ilman, että viranomaisen oikeudesta saada tällaisia tietoja säädetäisiin erikseen laissa. Kun taas tiedonsaannin kohteena ovat salassa pidettävät tiedot, sääntelymallin tulisi perustua tiedonsaantioikeuteen salassapitosäännösten estämättä. Tällöin tietojen luovuttaminen viranomaiselta toiselle perustuu joko julkisuuslain 16 §:n säännöksiin tai tiedonhallintalain säännöksiin käytettäessä teknisiä rajapintoja taikka katseluyhteyksiä. Tietojen luovuttamisoi-
keudesta ei tarvitse säätää erikseen, koska luovuttamisesta on säädetty jo viranomaistoiminnassa laajasti sovellettaviksi tulevissa yleislaeissa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyn selkeyttä tärkeänä perusoikeus-
kytkentäisissä säännöksissä, jotka koskevat luonnollisia henkilöitä heidän tavan-
omaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa.²⁶ Niin ikään valiokunta on tuoreel-
taan kiinnittänyt huomiota vaikeaselkoisen sääntelyn oikeusturvaa heikentäviin
vaikutuksiin niille, jotka joutuvat työssään soveltamaan tällaista henkilötietojen
käsittelyä koskevaa sääntelyä.²⁷ Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijöiden
virkavelvollisuuksiin kuuluu ottaa selko keskeisestä tehtävissä sovellettavasta
lainsäädännöstä. Lähtökohdiltaan vaikeaselkoinen sääntely esimerkiksi sosiaali-
ja terveydenhuollossa heikentää paitsi ammattihenkilöiden oikeusturvaa, mutta
myös asiakkaan ja potilaan mahdollisuuksia saada perusoikeutena turvattuja riit-
täviä sosiaali- ja terveyspalveluja. Tässä kommentoitava ratkaisu KHO 2021:13
on yksi ilmentymä sääntelyn vaikeaselkoisuudesta.

Monissa tilanteissa voi olla hallinnon asiakkaan etu, että tiedot liikkuvat vi-
ranomaisten välillä jouhevasti palvelujen tuottamiseksi, mutta salassapitosääntely
on luotu muun muassa turvaamaan yksilön perusoikeuksia. Näissä tilanteissa on
kuitenkin syytä tarkastella laajasti sääntelyä: Onko salassapitointressit ja perus-
oikeuksien toteuttaminen kussakin sääntelykontekstissa tasapainossa? Tietojen
liikkuvuutta viranomaisten välillä koskevat sääntelyn epäselvyydet nousevat
tyypillisesti esiin tilanteissa, joissa on tapahtunut yhteiskunnan turvallisuutta
vaarantava teko tai yksilöön on kohdistunut jokin traaginen tapahtuma, joita

25. Ks. esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto 71/2014 vp hallituksen esityksestä laiksi
henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3 sekä PeVL 31/2017
vp, s. 4.

26. Ks. esimerkiksi PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja siinä viitatus lausunnot.

27. PeVL 4/2021 vp, s. 4.

olisi voitu estää viranomaisten välisellä tietojenvaihdolla. Moninkertainen ja raskas sääntely tietojen saamisessa ja luovuttamisessa tulisi keventää sääntelyn selkeyttämiseksi. Tämä kuitenkin edellyttäisi satojen säädösten muuttamista, joten kovin helposti tällaisia muutoksia ei saada aikaan.

Tomi Voutilainen