

2.7.2019  
EOAK 2014/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto**

## **MENETTELY KIRJALLISEN VAROITUKSEN ANTAMISESSA JA ASIAKIRJOJEN SALASSAPITOMERKINNÄT**

### **1 KANTELU**

Pyysitte eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, olivatko kantelussanne mainitut Poliisiammattikorkeakoulun virkamiehet toimineet voimassa olevan lainsäädännön ja poliisihallinnon sisäisten menettelyta-paohjeiden mukaisesti, kun he olivat antaneet Teille virkamieslain 14 ja 24 §:n nojalla kirjallisen varoituksen sekä tehneet tai jättäneet tekemättä tämän asian perusteena oleviin asiakirjoihin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisia salassapitomerkin-töjä.

Kerroitte, että Poliisiammattikorkeakoulu antoi Teille 24.4.2017 kirjalli-sen varoituksen, jonka Hämeenlinnan hallinto-oikeus kumosi 29.5.2018 tekemällään päätöksellä. Muutoksenhaun yhteydessä hal-linto-oikeus tutki Poliisiammattikorkeakoulun menettelyä varoituksen antamisessa ja totesi muun muassa, ettei Poliisiammattikorkeakoulu ollut toiminut hallintolain 31 §:n velvoitteiden mukaisesti.

Kerroitte kantelussanne mainittujen Poliisiammattikorkeakoulun virka-miesten salanneen asian selvittämisvaiheessa opintopalveluiden hen-kilöstöön kuuluvien henkilöiden lausunnot kokonaisuudessaan ja anta-neen varoitusta koskevassa päätöksessään Teille tietojen käyttökiel-lon. Näin siitä huolimatta, että näkemyksenne mukaan toisen työnteki-jän lausunnossa ei ollut ilmaistuna mitään terveystietoja ja toisen hen-kilön lausunnossa kyse oli vain muutamasta kohdasta, jotka olisi voitu merkitä salaiseksi tai mustata. Kertomanne mukaan ette kyennyt sa-lausmerkintöjen vuoksi keskustelemaan mistään lausunnoissa maini-tuista seikoista kenenkään muun osaamisalueen henkilön kanssa, mikä oli selkeästi vaikeuttanut ja jopa estänyt mahdollisuksianne hankkia asiassa lisäselvitystä ja puolustautua.

Kerroitte lisäksi, että kantelussanne mainitut virkamiehet eivät olleet salanneet lainkaan Terveystalo Oy:n lääkäreiden lausuntoa, vaikka siinä oli mainittu nimenne ja se oli näkemyksenne mukaan potilastieto-lain mukaan kokonaisuudessaan salassa pidettävä asiakirja. Myös-kään työpaikkaselvityksen loppuraporttia ei ollut salattu, vaikka myös siinä oli näkemyksenne mukaan arkaluontoista terveystietoa. Katsoitte, että koska edellä mainittuja asiakirjoja ei ollut merkitty salassa pidettä-viksi, Aamulehden Poliisiammattikorkeakoulun työilmapiiriä koske-vassa artikkelissa asiaa oli käsitelty siten, että olitte olleet tunnistetta-

vissa ja Teidät oli artikkelissa kyseisen lääkärinlausunnon ja työpaikkaselvityksen perusteella yhdistetty epäasialliseen käytökseen ja jopa sukupuoliseen häirintään.

## 2 RATKAISU

2.1 Kirjallinen varoitus Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Oikeusasiamiehellä on siten harkintavaltaa sen suhteen, mihin toimenpiteisiin kantelu antaa aihetta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kumosi 29.5.2018 tekemällään päätöksellä Poliisiammattikorkeakoulun kirjallista varoitusta koskevan päätöksen. Asia on siten tullut säännönmukaisessa muutoksenhaussa jo käsitellyksi. Yleisellä tasolla totean lähtökohtana, että pelkästään se, että viranomaisen päätös muuttuu muutoksenhaussa toisenlaiseksi, ei vielä merkitse, että asiassa olisi menetelty samalla myös oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävällä tavalla lainvastaisesti tai jätetty velvollisuudet täyttämättä.

Kun hallinto-oikeuden päätöksessä on muun muassa otettu kantaa siihen, että tiettyjä tapahtumia ei ollut voitu ajan kulumisen vuoksi käyttää varoituksen perusteena, ja todettu työnantajan selvityksen jääneen vajavaiseksi, Poliisiammattikorkeakoulu on hallinto-oikeuden päätöksen perusteluiden myötä mielestäni saanut samalla tosiasiallisesti myös menettelyn asianmukaisuutta koskevaa ohjausta vastaisen varalle.

Katson, ettei asia tältä osin edellytä enempiä toimenpiteitäni.

## 2.2 Salassapitomerkinnot

### 2.2.1 Asiakirjoista ilmeneviä tietoja

Kun Teitä kuultiin kirjallisen varoituksen antamiseen liittyen, annoitte Poliisiammattikorkeakoululle 20.3.2017 päivätyn lausunnon. Lausunnossa kävitte läpi Poliisiammattikorkeakoulun rehtorin kanssa käymäänne viestien vaihtoa asiakirjojen salassapitomerkinnoista. Rehtorille osoittamissanne viesteissä kerroitte olevanne tyytymätön siihen, että asiakirjoja oli merkitty salassa pidettäviksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella. Vaaditte merkintöjen muuttamista ja poistamista.

Rehtori oli Teille 2.3.2017 lähettämässään sähköpostiviestissä perustellut opintopalvelujen työntekijöiden laatimien lausuntojen salaisiksi merkitsemistä sillä, että niiden henkilöiden tiedot, jotka ovat työterveyden vastaanotolla tai työterveyshuollon toteuttamassa työpaikkaselvityksessä kertoneet kokemastaan epäasiallisesta kokemuksesta, ovat

julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettäviä. Rehtori katsoi, että lausuntopyyntö, työterveyslääkärien lausunto ja kaksi selvitystä muodostavat kokonaisuuden, jonka nojalla on mahdollista yksilöidä kaksi tietoa antanutta henkilöä. Rehtori kertoi pyynnöstänne arvioineensa asiakirjojen salassapidon tarvetta uudelleen. Rehtori katsoi, että lääkärien lausunnosta salassapitoa koskeva merkintä voidaan poistaa. Työntekijöiden selvityksistä salassapitomerkin-tää ei rehtorin mukaan poisteta, koska selvitykset sisältävät varsinaisten epäasiallista kohtelua koskevien kokemusten lisäksi työtehtäviä koskevaa taustatietoa, jonka avulla henkilöiden yksilöiminen on täysin mahdollista, minkä lisäksi toisessa selvityksessä kerrotaan suoraan käynneistä työterveyshuollossa.

Rehtorille 7.3.2017 lähettämässänne sähköpostiviestissä totesitte tyytyväanne tehtyyn korjaukseen Terveystalon lausunnon osalta ja katsovanne, että se on julkinen asiakirja. Samalla ilmoititte olevanne eri mieltä työntekijöiden lausuntojen salaamisesta kokonaan.

Teille 7.3.2017 lähettämässään sähköpostiviestissä rehtori totesi, että työterveyshuollon toteuttama työpaikkaselvitys, johon yhdistetään myös vastaanotolla saatuja tietoja, on terveydenhuollon palvelu. Työpaikkaselvitykseen osallistuminen ja vastaanotolla käyminen ovat salassa pidettäviä terveydenhuollon palvelun saamista koskevia tietoja.

Poliisiammattikorkeakoulun kirjallista varoitusta koskeva 24.4.2017 annettu päätös on merkitty salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella. Päätöksessä kirjallista varoitusta perustellaan sillä, että Te olitte käyttäytyneet asemaanne ja tehtäviinne nähden epäasiallisesti opintopalveluiden henkilöstöön kuuluvia työntekijöitä kohtaan tavalla, josta on aiheutunut vaaraa näiden terveydelle.

Asian selvittämisestä edellä mainitussa päätöksessä todetaan, että Poliisiammattikorkeakoulun toimeksiannosta työterveyshuollosta vastaava Terveystalo Oy on suorittanut Poliisiammattikorkeakoulussa joulukuun 2016 ja tammikuun 2017 aikana suunnatun työpaikkaselvityksen, jonka purkutilaisuudessa 25.1.2017 Terveystalo Oy:n taholta on raportoitu Poliisiammattikorkeakoulun johdolle opintopalveluiden henkilöstön kokemasta epäasiallisesta käytöksestä.

Työterveyshuollon lääkärit ovat antaneet 22.2.2017 kirjallisen lausunnon, jonka mukaan:

1. suunnatussa työpaikkaselvityksessä työpaikalla on todettu erittäin epäasiallista työkäyttäytymistä ja epäasiallisen toiminnan seurausvaikutuksia
2. useat työntekijät ovat toistuvasti eri yhteyksissä kuvanneet erityisesti kantelijan käytöksen epäasialliseksi heitä kohtaan.

Suunnatun työpaikkaselvityksen ja Terveystalon lääkärien lausunnon perusteella Poliisiammattikorkeakoulu on hankkinut tarkempaa selvi-

tystä siitä, mistä opiskelijapalveluiden työntekijöiden kokemassa epäasiallisessa toiminnassa on ollut kysymys. Kaksi työntekijää antoi kirjallisen selvityksensä, jotka Poliisiammattikorkeakoulu merkitsi salassa pidettäviksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella.

Tietojen salassapidosta päätöksessä todetaan, että työterveyshuollon asiakkuutta koskevat tiedot, mukaan luettuna osallistuminen terveydenhuollon ammattihenkilöiden toteuttamaan kohdennettuun työpaikkaselvitykseen, ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla salassa pidettäviä. Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Julkisuuslain 23 §:n 2 momentin mukaan asianosainen tai hänen avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. Saman pykälän 3 momentin mukaan asianosainen tai hänen avustajansa ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen tai hänen avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksen mukaan Te olitte vaatinut, että hallinto-oikeus poistaa Poliisiammattikorkeakoulun päätökseen ja sen liiteasiakirjoihin tehdyt salassapitomerkinnot siltä osin kuin ne ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan vastaisia. Salassapitomerkinnot poistamista koskevan vaatimuksen osalta hallinto-oikeus on todennut, ettei se tutki näitä vaatimuksia. Tätä hallinto-oikeus on perustellut sillä, että 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. Salassapitomerkintä ei ole sitova ratkaisu asiakirjan salassapidosta. Asiakirjojen julkisuus tulee viranomaisen erikseen arvioitavaksi ja päätettäväksi julkisuuslain 14 §:n mukaisesti siinä tapauksessa, että joku pyytää niitä viranomaiselta. Teille annettuun Poliisiammattikorkeakoulun päätökseen ja sen liitteenä oleviin asiakirjoihin sekä hallinto-oikeudelle annettuun lausuntoon tehdyt merkinnät salassapidosta eivät sisällä sellaista hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimenpidettä, johon voi julkisuuslain 33 §:n 2 momentin ja hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla.

## 2.2.2 Asiaa koskevat säännökset

*Perustuslain* 12 §:n 2 momentin 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.

*Julkisuuslain* 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 5 §:ssä määritellään lain soveltamisalaan kuuluvat viranomaisen asiakirjat. Pykälän 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Säännös koskee sellaisia viranomaisen sisäisen toiminnan asiakirjoja, jotka eivät salassapitosäännösten noudattamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta kuulu lain soveltamisalaan (HE 30/1998 vp, s. 57).

Oikeuskäytännössä on arvioitu työyhteisöselvitykseen liittyviä power point -kalvoja. Kaupungin hallintokeskuksen johtamisjärjestelmän kehittämistä koskeva työyhteisöselvitys perustui työterveyslaitoksen johtavan konsultin ja kehittämiskonsultin henkilöstölle suorittamiin yksilöhaastatteluihin. Selvitystä oli selostettu suullisesti palautetilaisuudessa. Keskustelun tukena ja teemojen havainnollistajana oli käytetty power point -kalvoja. Kun asiakirja ei julkisuuslaissa tarkoitettussa merkityksessä edellytä paperialustaa, kyseinen power point -esitys oli sinänsä julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukainen asiakirja. Jatkotyöskentelyn pohjaksi laadittua työyhteisöselvitystä oli kuitenkin pidettävä sellaisena viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana, jota ei arkistolainsäädännön mukaan, julkisuusperiaatteen tarkoituksen toteutumisenkaan huomioon ottaen, ole liitettävä arkistoon. Kyse oli siten sellaisesta asiakirjasta, johon julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan ei sovelleta julkisuuslakia (KHO: 2012:68).

Julkisuuslain 5 §:n 5 momentin mukaan, mitä asiakirjan salassa pidosta tämän lain 24 §:ssä tai muussa laissa säädetään, sovelletaan myös muun muassa 4 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 22 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 23 §:n 2 momentin mukaan asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. Saman pykälän 3 momentin mukaan asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät muun muassa tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta.

Julkisuuslain 25 §:n mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu.

Viranomaisen tekemällä salassapitomerkinällä ei sinänsä ole salassapitoa luovaa merkitystä (HE 30/1998 vp, s. 101) eli se 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). Hallintovaliokunta puolestaan totesi mietinnössään, että jos salassapito perustuu asianosaisen suojan tarpeeseen, salassapitomerkintää ei olisi pakko tehdä. Näin menetellen välttyttäisiin valiokunnan mukaan tarpeettomilta merkinnöiltä, koska asianosaisella on itsellään oikeus päättää, antaako hän itseään koskevia tietoja sivullisille (HaVM 31/1998 vp).

*Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain* 1 luvun 2 §:n 5 kohdan mukaan potilasasiakirjoilla tarkoitetaan potilaan hoidon järjestämisessä ja toteuttamisessa käytettäviä, laadittuja tai saapuneita asiakirjoja taikka teknisiä tallenteita, jotka sisältävät hänen terveydentilaansa koskevia tai muita henkilökohtaisia tietoja.

*Työterveyshuoltolain* 12 §:n 1 momentin mukaan työnantajan järjestettäväksi 4 §:ssä säädettyyn työterveyshuoltoon kuuluu hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaisesti muun muassa:

1) työn ja työolosuhteiden terveellisyyden ja turvallisuuden selvittäminen ja arviointi toistuvien työpaikkakäynnein ja muita työterveyshuollon menetelmiä käyttäen ottaen huomioon työpaikan altisteet, työn kuormittavuus, työjärjestelyt sekä tapaturma- ja väkivaltavaara samoin kuin näiden tekijöiden huomioon ottaminen työtä, työmenetelmiä ja työtiloja suunniteltaessa sekä työolosuhteiden muutostilanteissa;

2) työperäisten terveysvaarojen ja -haittojen, työntekijöiden terveydentilan sekä työ- ja toimintakyvyn selvittäminen, arviointi ja seuranta mukaan lukien työstä ja työympäristöstä aiheutuva erityinen sairastumisen vaara sekä edellä mainituista seikoista johtuvat terveystarkastukset ottaen huomioon työntekijän yksilölliset ominaisuudet;

3) toimenpide-ehdotusten tekeminen työn terveellisyyden ja turvallisuuden parantamiseksi, tarvittaessa työn sopeuttamiseksi työntekijän edellytyksiin, työntekijöiden työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja edistämiseksi sekä toimenpide-ehdotusten toteutumisen seuranta;

4) tietojen antaminen, neuvonta ja ohjaus työn terveellisyyttä ja turvallisuutta sekä työntekijöiden terveyttä koskevissa asioissa mukaan lukien työntekijän perustellusta syystä työkuormituksestaan pyytämä selvitys.

### 2.2.3 Asian arviointi

Yleisinä lähtökohtina totean, että salassapitomerkinntän tarkoitus on saattaa asianosaisuuden perusteella salassa pidettäviä tietoja saanut taho tietoiseksi siitä, että niiden käyttöön liittyy salassapidosta johtuvia rajoituksia. Julkisuuslaki ei kuitenkaan edellytä salassapitomerkinntän tekemistä asianosaiselle annettavaan asiakirjaan, vaikka se sisältäisi asianosaisen salassa pidettäviä omia terveystietoja (AOK dnro OKV/11801/1/2011). Jos sen sijaan salassapitomerkinntä jätetään tekemättä asianosaiselle annettavaan asiakirjaan, joka sisältää toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, menettely on virheellinen (AOA dnro 1008/5/05). Asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa tulee arvioida huolellisesti, jottei julkisuuteen antamisvelvollisuuden piiriin lähtökohtaisesti kuuluvista asiakirjoista perusteetta salata julkisia tietoja tai vastaavasti anneta julkisuuteen salassa pidettäviä tietoja (AOAS dnro 767/4/07).

Salassapitomerkinntän tekemisessä on lähtökohtaisesti kyse viranomaisen alustavasta salassapitoa koskevasta käsityksestä. Kuten hallinto-oikeuden edellä kohdassa 2.1 mainitusta päätöksestäkin ilmenee, merkinnän asianmukaisuutta ei voida erikseen saattaa muutoksenhaussa arvioitavaksi, vaan asiakirjojen julkisuus tulee viranomaisen erikseen arvioitavaksi ja päätettäväksi julkisuuslain 14 §:n mukaisesti siinä tapauksessa, että joku pyytää niitä viranomaiselta. Siten esimerkiksi asianosainen, joka tämän asemansa perusteella saa pyytämänsä viranomaisen salassa pidettäväksi merkitsemän asiakirjan kokonaisuudessaan, ei käsitykseni mukaan voi erikseen saattaa muutoksenhaussa arvioitavaksi salassapitomerkinntää 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.

Seuraavassa arvioin salassapitomerkinntän tekemistä Terveystalon lääkärin 22.2.2017 päivättyyn lausuntoon, 25.1.2017 päivättyyn diasarjaan, johon lausunnossa mainitut psykologin suorittaman työpaikkaselvityksen tulokset on koottu, sekä Poliisiammattikorkeakoulun päätöksessä mainittujen kahden työntekijän kirjallisiin selvityksiin.

*Terveystalon lääkärin 22.2.2017 päivätyssä lausunnossa todetaan, että Poliisiammattikorkeakoulun henkilöstöpäällikkö on pyytänyt työterveyshuollon kirjallista lausuntoa kantelijan roolista Poliisiammattikorkeakoulun työyhteisöongelmassa. Työyhteisöongelma on lausunnon mukaan havaittu työpaikalla ja työterveyshuollossa. Ongelmasta on käyty neuvotteluja johdon kanssa, ja syksyllä 2016 käynnistettiin suunnattu työpaikkaselvitys. Suunnattu selvitys on toteutettu psykologin suorittamin yksilöhaastatteluin. Lausunnon mukaan vastaanottokäynneillä, työterveysneuvotteluissa ja työyhteisöneuvotteluissa useat työntekijät ovat toistuvasti kuvanneet erityisesti kantelijan käytöstä epäasiallisiksi heitä kohtaan. Tieto on työkyky- ja työyhteisöneuvotteluissa välittynyt suoraan työnantajalle. Vastaanoitoilla toistuvasti esiin tulleista epäasiallisen käytöksen kokemuksista on myös välitetty tieto työnantajalle kokemuksen ilmaisseita työntekijöitä yksilöimättä.*

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohta ei sanamuotonsa perusteella ole mielestäni täysin yksiselitteinen siltä osin kuin on kyse terveystiedoista ja terveystietopalveluista, eikä lainkohdan perusteluistakaan ole saatavissa kovinkaan paljon tulkinta-apua. Hallituksen esityksessä todetaan, että lainkohta koskee paitsi terveydenhuollon yksiköiden hallussa olevia, myös muilla viranomaisilla olevia lainkohdassa lueteltuja tietoja sisältäviä asiakirjoja, kuten lääkärintodistuksia tai ruumiinavauspöytäkirjoja. Hoidon toteuttamiseksi suoritettuja toimenpiteitä ovat esimerkiksi potilaan hoitoon toimittaminen tai noutaminen (HE 30/1998 vp, s. 97).

Se, milloin on kyse salassa pidettävästä henkilön terveydentilaa koskevasta tiedosta tai hänen saamastaan terveydenhuollon palvelusta, on nähdäkseni yksiselitteistä silloin, kun kyseessä on jokin henkilöä koskeva diagnoositieto tai tieto hänen asiointistaan tietystä terveydenhuollon yksikössä. Sen sijaan muunlainen välillisemmin henkilön terveydentilaan liittyvä tieto ei välttämättä ole samalla tavoin ehdottomasti salassa pidettävä. Korkein hallinto-oikeus on nimittäin esimerkiksi katsonut – toisin kuin hallinto-oikeus –, että vaikka työkyvyn arviointimenettelyyn ryhdytään viranhaltijan terveydentilan toteamiseksi, pelkkä tieto siitä, että menettely on käynnistetty, ei koskenut henkilön terveydentilaa. Edelleen korkein hallinto-oikeus katsoi, että tiedot, joiden voitiin luonnehtia kuvaavan työnantajan käsityksiä työntekijästä ja hänen toiminnastaan sekä näiden seikkojen vaikutuksesta työyhteis-



sössä ja viranhoidon edellytysten kannalta, eivät nekään olleet julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa tarkoitettuja tietoja henkilön terveydentilasta eivätkä siten sanotun lainkohdan perusteella tai muullakaan perusteella salassa pidettäviä (KHO:2015:40).

Nyt tarkastelussa olevasta lausunnosta ilmenee, mikä yritys järjestää Poliisiammattikorkeakoulun lakisääteisen työterveyshuollon, jonka piiriin Tekin kuulutte. Lausunnossa ei kuitenkaan arvioida Teidän eikä kenenkään muunkaan yksilöidyn henkilön terveydentilaa eikä kyse varsinaisesti ole Teidän tai muunkaan nimeltä mainitun henkilön asiainnista työterveyshuollossa tai saamasta työterveyshuollon palvelusta.

Edellä todetun perusteella minulla ei ole riittäviä oikeudellisia perusteita sellaisen epäilyn tueksi, että Poliisiammattikorkeakoulu olisi toimenpiteitani edellyttävällä tavalla menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa, kun työterveyshuollon lausuntoa ei ollut merkitty salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla. Totean vielä, että vaikka tulkintanne mukaisesti asiakirjan katsottaisiinkin sisältävän Teitä koskevia salassa pidettäviä tietoja ja salassapidon tarkoitus olisi suojata nimenomaan Teitä itseänne, lainvalmistelussa on katsottu asianosaiselle tällaisissa tapauksissa riittävän ilman salassapitomerkintää oleva asiakirja. En ryhdy asiaa enemmälti tutkimaan.

Lausunnossa mainitut psykologin suorittaman työpaikkaselvityksen tulokset on koottu 25.1.2017 päivättyyn *diasarjaan*. Riippumatta siitä, pidetäänkö tällaista diasarjaa julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvana viranomaisen asiakirjana vai lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä viranomaisen sisäisen toiminnan asiakirjana, sen osalta tulee kuitenkin lähtökohtaisesti noudattaa, mitä salassapidosta säädetään julkisuuslain 24 §:ssä tai muussa laissa. Asiakirjan luonteella näyttäisi sen sijaan olevan merkitystä arvioitaessa salassapitomerkinän tekemisvelvollisuutta. Katson, että diasarjakaan ei sisällä yksittäisten henkilöiden terveystietoja eikä tietoja heidän terveydenhuollosta saamistaan palveluista. Siten tämäkään asiakirja ei käsitykseni mukaan ole julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettävä. Näin ollen minulla ei ole tältäkkään osin aihetta epäillä, että Poliisiammattikorkeakoulu olisi menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa. En siksi ryhdy asiaa enemmälti tutkimaan.

*Poliisiammattikorkeakoulun päätöksessä mainittujen työntekijöiden kirjallisten selvitysten* osalta totean, että selvitys, joka on otsikoitu ”Kokemani epäasiallinen kohtelu POLAMK:ssa”, ei näyttäisi sisältävän julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa tarkoitettuja tietoja selvityksen laatineen henkilön terveydentilasta tai hänen saamistaan terveydenhuollon palvelusta. Toisen henkilön laatiman noin yhden sivun pituisen selvityksen yksi kappale sen sijaan näyttäisi sisältävän edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettun tiedon kyseisen henkilön saamista terveydenhuollon palvelusta.

Julkisuuslain 25 §:n mukaan salassapitomerkinästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Tähän ja edellä toteamaani nähden pidän asian alustavassa tarkastelussa Teidän näkökulmastanne ongelmallisena sitä, että kumpikin edellä mainittu työntekijöiden laatima selvitys on merkitty kokonaan salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla.

Enempiin toimenpiteisiin tässä yhteydessä kuitenkaan ryhtymättä lähetän ratkaisuni tiedoksi Poliisiammattikorkeakoululle ja pyydän sitä vielä arvioimaan, ovatko edellä mainitut selvitykset salassa pidettäviä, ja jos ovat, miltä osin.

Pyydän Poliisiammattikorkeakoulua ilmoittamaan oikeusasiamiehen kansliaan 31.8.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia mahdollisesti on antanut aihetta.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni edellä mainitussa tarkoituksessa Poliisiammattikorkeakoululle.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Mikko Sarja

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Päivi Pihlajisto