

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

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

Oikeustoimittajat ry katsoo, että julkisuuslain salassapitoperusteita ei tule kiristää. Pikemminkin päinvastoin, lain salassapitosäännöksiä tulisi lieventää tietyiltä osin.

Julkisuus on tärkeä osa kansallista turvallisuutta.

On varmasti totta, että vaikkapa strategiseen infrastruktuuriin liittyviä tietoja on nyt liian laajasti julkisina. Toisaalta on erittäin oleellista tarkastella sitä, aiheuttaako laaja salassapito Suomelle sisäisiä tai ulkoisia turvallisuushuolia.

Julkisuus ja läpinäkyvyys ylläpitävät kansalaisten luottamusta viranomaisiin. Tämän takia julkisuuslain tulisi kyetä tukkimaan korruption mentävät aukot. Kaikkien salassapitoperusteiden on oltava perusteltuja.

Toisekseen salailu synnyttää tietotyhjiöitä riippumatta siitä, onko salaamiselle peruste vai ei. Tyhjiöillä on taipumus täyttyä, joko tietämättömien huhumyllyinä ja pahimmillaan vieraan vallan masinoimilla, tarkoituksellisilla disinformaatiokampanjoilla.

Jälkimmäisistä meillä on jo näyttöä.

Venäläisperheen lasten huostaanotosta levitettiin tahallisesti väärää tietoa aina Venäjän ulkoministeriä Sergei Lavrovia myöten. Happi kampanjalta loppui, kun Helsingin hallinto-oikeus julkisti huostaanottoa koskevan päätöksen anonymisoituna.

Kun Imatralla ammuttiin kolme naista, some-kampanja väitti, että naiset olisivat olleet venäläisiä ja ampuja suomalainen upseeri. Tutkinnanjohtaja ilmoitti ripeästi, että uhrit ovat kantasuomalaisia, kuten myös tekijä – joka ei ollut upseeri. Some-kampanja saatiin pysäytettyä ennen kuin se oli ehtinyt kunnolla edes alkaa.

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

Oikeustoimittajat ry pitää keskeisenä ongelmana sitä, että yksityiselämään liittyvät salassapitosäännökset ovat äärettömän laajoja ja täysin ehdottomia. Kaikki yksityiselämään liittyvä tieto kuuluu julkisuuslain mukaan absoluuttisen salassapidon piiriin. Tämä on juurisyy ongelmille rikosjuttujen julkisuudessa.

Tätä ehdottomuutta olisi syytä lieventää.

Yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten tietojen salaaminen hyväksytään varmasti laajasti. Kaikki yksityiselämään liittyvät tiedot eivät kuitenkaan ole arkaluonteisia eikä niiden salaamista voida siten pitää perustuslain 12 § 2 momentin vaatimalla tavalla välttämättöminä.

Välttämättömyyskriteeri ei aina täyty myöskään sen takia, että viranomaiset salaavat yksityiselämään liittyvät tiedot viran puolesta ilman, että asianosaisten mielipidettä on kysytty. Tämän takia asiakirjoista salataan runsaasti tietoa, jonka salaamista edes asianosaiset eivät pidä tarpeellisena, saati välttämättömänä.

24 §:n säännökset jättävät tilaa tulkinnalle, eikä kaikkea tulkinnanvaraisuutta voida poistaa. Ongelma on, että viranomaiset tulkitsevat julkisuuslakia pikemmin julkisuuskielteisesti kuin julkisuusmyönteisesti. Vahinkoedellytyslauseketta ei välttämättä ymmärretä lainkaan tai se tulkitaan ehdottomaksi salassapidoksi. Sen takia salassapitoa ei punnita ja perustella huolellisesti, vaikka kohdassa olisi julkisuusolettaman sisältävä vahinkoedellytyslauseke. Tästä voisi mainita esimerkkinä yksityistä liikesalaisuutta koskevan kohdan 20. Käytännössä liikesalaisuuteen vetoavalta ei ole yleensä edellytetty minkäänlaista näyttöä mahdollisesta vahingosta. Niiltä ei yleensä edellytetä selvitystä edes siitä, että kyseessä todellakin on liikesalaisuus.

Oletteko tunnistaneet 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?

Suurin ongelma liittyy rikosasioiden julkisuuteen. Perusongelma on, että rikosjuttuja koskevan erityissäännöksen (kohta 26) lisäksi sovelletaan kaikkia muita 24 § 1 momentin kohtia. Yksityiselämän osalta se tarkoittaa päällekkäisyyttä. 26 kohdan perusteella suojellaan arkaluonteisia yksityiselämään liittyviä tietoja, kohdan 32 perusteella kaikkia yksityiselämään liittyviä tietoja, joita ei ole suojattu muissa kohdissa. Tätä lainsäätäjää ei ole selvästikään tarkoittanut.

Nykyinen sääntely on johtanut siihen, että poliisi salaa esitutkimamateriaalista kaiken yksityiselämään liittyvän tiedon, olipa se arkaluonteista tai ei. Sen takia poliisi salasi muun muassa Turun vuoden 2017 terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen murhien pöytäkirjasta tiedot siitä, että puukottaja ihannoi islamistista terroristijärjestöä Isisiä. Jos asia ei olisi edennyt oikeuteen esimerkiksi sen takia, että epäilty olisi tarkoituksensa mukaisesti joko surmannut itsensä ennen kiinnijäämistään tai saanut surmansa poliisin pysäyttämänä, asia ei olisi paljastunut yleisölle lainkaan.

Poliisin julkisuuslakikäsikirjasta selviää, miten suuresta ongelmasta on kyse. Esitutkimapöytäkirjoista salataan itse epäilyyn tekoon, sen rikosoikeudelliseen arviointiin ja motiiviin liittyvää keskeistä tietoa.

Rikosasioissa lähtökohtana tulisi olla samantyyppinen sääntely kuin oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa laissa (laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa). Sen mukaan edes arkaluonteiset yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvät seikat eivät ole salassa pidettäviä siltä osin kuin ne liittyvät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin, jollei tuomioistuin saman lain 10 § nojalla määrää niitä salassa pidettäviksi. Sääntely mahdollistaa esimerkiksi seksuaalirikoksiin liittyvän, laajasti hyväksytyn salassapidon, mutta muilta osin pääsääntö on, että rikosasioissa on laaja julkisuus.

Tästä salaamisesta on myös esimerkkinä tapaus, jossa äiti ja isäpuoli aiheuttivat 4-vuotiaan pojan kuoleman Joensuussa kesäkuussa 2023. Poliisi salasi tapauksen koko esitutkimapöytäkirjan.

Poliisin mukaan esitutkiminta oli salassapidettava julkisuuslain 24.1 §:n kohtien 25, 26 ja 32 mukaan. Poliisi perusti siis salassapidon siihen, että pöytäkirja sisälsi tietoja sosiaalihuollon asiakkuudesta ja perhe-elämästä sekä muita yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia tietoja. Käräjäoikeus sen sijaan katsoi eri lakiin (laki oikeudenkäynnin julkisuudesta) perustuen, että pöytäkirja oli lähes kokonaisuudessaan julkinen.

Oikeustoimittajien mielestä on ongelmallista, että poliisi tulkitsee julkisuuslain vaativan koko esitutkiminnan salaamista yhteiskunnallisesti näin merkittävässä tapauksessa. Ongelmallista on erityisesti se, että tieto lastensuojelun asiakkuudesta (kohta 25) johtaa esitutkiminnan salaamiseen lapsiin kohdistuvissa rikoksissa, koska tällöin median on lähes mahdotonta käsitellä lapsiin kohdistuvien rikosten taustatekijöitä ja arvioida kriittisesti viranomaisen toimintaa rikoksen uhriksi joutuneen lapsen tapauksessa. Sosiaalihuollon asiakkuuden ei tulisi olla salassapidettava tieto tapauksissa, joissa se keskeisesti liittyy lapsen kohdistuneeseen vakavaan rikokseen.

Poliisin tulkinta salaa nimenomaan niitä rikosjuttuja, jotka eivät koskaan päädy tuomioistuimeen.

Poliisin nykyinen tulkinta julkisuuslaista mahdollistaa myös korruption. Henkilö voi syystä tai toisesta saada itselleen koskemattomuuden eli hänen epäiltyjä rikoksiaan ei edes tutkita. Kansalaisten ja median on mahdotonta saada tästä näyttöä, koska poliisin nykyisen julkisuuslain tulkinnan takia esitutkimapöytäkirjoista tai poliisin päätöksistä on lähes mahdotonta saada kokonaiskuva.

Tästä on esimerkkejä viime vuosilta. Merkittävin niistä on Helsingin huumepoliisin RHU:n silloisen päällikön Jari Aarnion tapaus. Lainvoimaisten tuomioiden perusteella Aarnio teki rikollista yhteistyötä rikollisjärjestö United Brotherhoodin johtajan Keijo Vilhusen kanssa. RHU ei aloittanut

Vilhusesta juuri koskaan rikostutkintoja 1990-luvun puolivälin jälkeen, ja kun se kerran joutui puolipakosta aloittamaan, tutkinta lopetettiin selvästi keinotekoisilla perusteilla. (Ainoastaan Lahden poliisi tutki Keijo Vilhuselle vankeustuomion, vaikka RHU yritti omilla väliintuloillaan häiritä sitäkin tutkintaa.)

Muita ongelmakohtia:

Kohta 28

Korruption mentävä aukko sisältyy myös esimerkiksi kohtaan 28 (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).

Tämän salassapito-olettaman sisältävän kohdan perusteella on vähintäänkin haasteellista saada tietoa siitä, ovatko rikoksesta tuomitut todellakin suorittaneet rangaistuksensa. Vuosittain useita vankeusrangaistuksia raukeaa sen takia, ettei tuomittua ole ajoissa tavoitettu rangaistustaan suorittamaan. Medialla tai kansalaisilla ei ole mahdollisuutta selvittää, keitä ei ole tavoitettu ja miksi heitä ei ole tavoitettu.

Merkitystä on myös sillä, miten vankeusrangaistukseen tuomittu on rangaistuksensa suorittanut. Kansalaisilla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta saada tietoa siitä, kohdellaanko tuomittuja yhdenvertaisesti. Jos esimerkiksi laitosturvallisuus huolettaa, tiedot voisivat näiltä osin tulla julkisiksi, kun tuomittu on rangaistuksensa suorittanut.

Siitäkään ei ole mahdollista saada tietoa, ovatko sakkorangaistukseen tuomitut suorittaneet sakkonsa.

Kansalaisten luottamuksen ylläpitämiseksi on välttämätöntä, että tiedot rangaistusten asianmukaisesta täytäntöönpanosta ovat julkisia.

Kohta 32

Kohta 32 suojaa absoluuttisella salassapidolla kaikkea muuta yksityiselämää, jota ei ole huomattu suojata muualla.

Kohta on perusteettoman laaja, sillä kaiken yksityiselämään liittyvän tiedon salaaminen ei ole perustuslain 12 § 2 momentissa tarkoitetulla tavalla välttämätöntä.

Kaipaavatko esimerkiksi tiedot tavanomaisista harrastuksista tai yhdistystoiminnasta salaamista? Poliisi on tämän kohdan perusteella salannut muun muassa henkilön humalatilaa, kuulumista

rikollisjärjestöön ja tavanomaisia harrastuksia, kuten kitaransoittoa. Ylimitoitettu salaaminen on alkanut levitä poliisista muihin viranomaisiin. Kuntaviranomaiset ovat salanneet esimerkiksi virantäyttöön liittyvistä hakemuksista tavanomaisia harrastuksia koskevat tiedot.

Yksityiselämän näin laaja salaaminen vaikeuttaa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden seuraamista. Mitä enemmän asioita salataan, sitä vaikeampi on muodostaa kokonaiskäsitystä viranomaistoiminnan asianmukaisuudesta.

Myös esteellisyysäännösten noudattamisen seuraaminen on käytännössä mahdotonta. Kun esimerkiksi perhesuhteita suojellaan näin täydellisesti, miten kansalainen voi selvittää, onko virkamies tehnyt virkatoimiaan esteellisenä?

Palmén Tiia
Oikeustoimittajat ry