

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.

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Julkisuuslain ajantasaistamista koskeva työ käynnistyi vuonna 2021 tavoitteena luoda selkeä ja toimiva lainsäädäntö. Työryhmän mietintö valmistui vuoden 2023 lopulla (Julkisuuslain ajantasaistaminen), mutta lausuntopalautteen ansiosta oikeusministeriö on päättänyt jatkaa uudistustyötä salassapitoperusteiden muutostarpeiden arvioinnilla ja pyytää näkemyksiä julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista sekä lainsäädännön kehittämistarpeista.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta. Periaatteen mukaan ”riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys”. ”Tallennejulkisuus ei rajoitu vain asianosaisiin, vaan on luonteeltaan yleisöjulkisuutta.” (HE 309/1993 vp).

Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on siis oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta tai muusta tallenteesta ja tätä oikeutta voidaan perustuslain mukaan rajoittaa vain lailla ja vain välttämättömistä syistä. Julkisuus on siis pääsääntö. Toisaalta muiden perusoikeuksien suojaamiseksi julkisuutta on myös tarpeen joskus rajoittaa. Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään laintasoisia rajoituksia julkisuusperiaatteeseen.

Amnesty toteaa, että salassapitoperusteilla, erityisesti kansalliseen turvallisuuteen liittyvillä perusteilla, on usein rajoitettu tiedon julkisuutta jopa periaatteellisesti erityisen tärkeissä koko yhteiskuntaan vaikuttavissa asioissa. Esimerkkinä voidaan mainita vuonna 2024 poikkeuslakina hyväksytty laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi, jonka valmistelussa vedottiin toimintaympäristöä koskevaan salassapidettävään tietoon, jonka perusteella hyväksyttiin jopa ehdottomia ihmisoikeusnormeja loukkaava lainsäädäntö. Toisena esimerkkinä voidaan nostaa jälleen toimintaympäristöä koskevaan salassapidettävään tietoon perustuva hallituksen esitys Ottawan sopimuksesta irtautumisesta, joka koskee siviilejä ja sotilaita erottelemattomia henkilömiinoja (jalkaväki miinoja).

Kyseiset esimerkit ovat suurta julkista keskustelua nostattaneita lakiesityksiä. Keskustelu on kuitenkin ollut vajavaista siitä syystä, että olennaisia perusteluja esityksille ei ole tuotu julki. On myös epäselvää, miksi toimintaympäristöä ja tiedustelua koskevia tietoja on ollut kokonaisuudessaan välttämätöntä rajoittaa siten, ettei tarpeellisia tietoja ole voitu edes osittain tuoda julki näin tärkeissä koko yhteiskuntaan vaikuttavissa asioissa. Näiden perusteluiden julkituominen edistäisi osaltaan kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä, koska tietojen salaaminen antaa tilaa disinformaatiolle ja ylipäänsä informatiovaikuttamiselle luoden yhteiskunnassa pelkoja sekä kahtiajakoa.

Julkisuusperiaate onkin osa oikeusvaltioperiaatetta ja keino valvoa viranomaisen julkisen vallan käyttöä. Edellä mainittujen esimerkkien valossa julkisen vallan käytön valvonta onkin osoittautunut ongelmalliseksi, kun olennaiset tiedot on kokonaisuudessaan salattu.

Amnesty katsoo, että julkisuuden rajoittaminen saattaa usein olla liiallista ja systemaattista. Esimerkkinä mainittakoon valtioneuvoston kanslian kieltäytyminen antaa julkisuuteen tietoja rasisminvastaisen koulutuksen sisällöstä. (Valtioneuvoston kanslia panttaa rasisminvastaisen koulutuksen sisältöä | Uutisia lyhyesti | Yle ja Valtioneuvoston kanslia ei luovuta rasisminvastaisen koulutuksen sisältöä | HS.fi)

Edellä esiin tuodut esimerkit osoittavat, että jopa voimakkaasti julkisen vallan valvomistarvetta edustavissa asioissa salassapito nähdään usein pääsääntönä julkisuusperiaatteen sijaan. Julkisuuslain salassapitoperusteet mahdollistavatkin suuren harkintavallan salassapidosta ja sitä käytetään jokseenkin rutiininomaisesti, vaikka varsinkin periaatteellisesti merkittävissä asioissa ainakin osan tiedoista julkistaminen olisi usein mahdollista ja tarpeellista.

Lopuksi Amnesty tuo esille algoritmeihin perustuvan päätöksenteon, valvonnan sekä muut julkista valtaa sisältävät automatisoidut toimet. Amnesty on tutkinut algoritmeihin perustuvaa päätöksentekoa ja todennut siinä suuren riskin syrjintään ja massavalvontaan. (Katso esim. Denmark: Coded Injustice: Surveillance and Discrimination in Denmark's automated welfare state - Amnesty International ja France: CNAF State Council Complaint - Amnesty International sekä Xenophobic machines: Discrimination through unregulated use of algorithms in the Dutch childcare benefits scandal - Amnesty International) Myös Valtioneuvoston oikeuskansleri on katsonut automatisoidun päätöksenteon ongelmalliseksi avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. (Ks. Kelaa koskeva ratkaisu ratkaisu_kelan_automaattinen_paatoksenteko_okv_131_70_2020.pdf)

Automatisoidussa päätöksenteossa päätöksentekojärjestelmien, mukaan lukien algoritmien, tulisi olla julkisia ja ymmärrettäviä, jotta niiden toiminta ja päätöksentekologiikka olisi avointa ja läpinäkyvää kaikille.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija

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

-

Oletteko tunnistanee 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?

-

Korhonen Kaisa
Amnesty International Suomen osasto