

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.

Tutkivan journalismin yhdistys ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa seuraavaa.

Tutkivan journalismin yhdistys on hyvin huolissaan suuntauksesta, jossa julkisuutta halutaan kaventaa. Toimittajat näkevät sen arkisessa työssään päivittäin, kun julkista tietoa siirretään pois yleisön saatavilta ja tulkintoja tiukennetaan. Mikäli julkisuuslain salassapitoperusteita laajennetaan, se on tehtävä äärimmäisen suppeasti ja tarpeellisuusharkinnan pohjalta.

On kiistatta mahdollista, että joiltain rajatuilta osin salausperusteita on syytä tiukentaa. Esimerkiksi kriisitilanteen varautumissuunnitelmat tai tärkeän infrastruktuurin yksityiskohtaiset tiedot saattavat olla sellaisia, joiden salassapitoon tarvitaan uutta tarkastelua.

Samalla yhdistys on huolestunut siitä, että nykytilanteen tuomien uhkakuvien pelossa tiedon julkisuutta voidaan rajata liikaa varmuuden vuoksi. Yhdistys pitää tärkeänä, että kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuutta koskevien salausperusteiden mahdolliset muutokset tehdään täsmällisiksi ja suojaamaan vain kyseistä toimintaa, ei esimerkiksi koko organisaatiota tai sen toimintaa laajemmin.

Julkisuuslaki salaa jo nykyisellään laajalti Suomen turvallisuuteen, valmiuteen ja huoltovarmuuteen liittyviä asiakirjoja. Vaikka näiden teemojen julkisuutta on hyvä tarkastella, tärkeä on myös huomata, että riittävällä julkisuudella myös valvotaan sitä, että viranomainen tosiasiallisesti onnistuu

kansallisen turvallisuuden suojelussa. Asiakirjajulkisuuden kautta media valvoo viranomaisen toimintaa ja voi nostaa esille puutteita, joita varautumisessa on tehty. Asiakirjajulkisuutta ei näin pidä nähdä yksisilmäisesti aukkona turvallisuustiedoissa, vaan myös väylänä, jolla Suomi pystyy tehokkaasti arvioimaan onnistumistaan ja kansalaispaineen kautta myös kehittämään turvallisuustoimintaansa riittävälle tasolle. Suomen turvallisuuden ja varautumisen tasoa pitää voida arvioida kriittisesti siksi asiakirjajulkisuuteen perustuvassa julkisessa keskustelussa. Esimerkkeinä tällaisesta keskustelusta voi pitää kasvomaskien hankintaa koskevaa toimintaa koronapandemian aikaan tai Ukrainan sodan myötä kasvanutta keskustelua väestönsuojien kunnon tasosta.

Tutkivan journalismin yhdistys muistuttaa, että tutkivien journalistien työ on myös osa suomalaista huoltovarmuutta. Suomalaisten tutkivien toimittajien paljastukset, esimerkiksi pakotteita kiertävistä yrityksistä tai huoltovarmuuskriittisellä alalla toimivasta ”tuplaprofessorista”, ovat jo parantaneet suomalaista turvallisuutta. Suomalainen tutkiva journalismi nostaa jatkuvasti esille epäkohtia, jotka ovat viranomaisillekin ennestään tuntemattomia.

Julkisuuslakia uudistaessa tulee tiukasti torjua salassapidon yleinen lisääminen. Halukkuus salailun lisäämiseen näkyy jo nyt annetuista lausunnoista. Monet tahot katsovat, että niiden tiedoilla on lisää salaamisen tarvetta, joko turvallisuusperusteella tai muuten.

Useat viranomaiset ja niihin tiiviisti kytkeytyvät tahot (esimerkiksi julkisomisteiset yhtiöt) löytävät vaivatta loputtoman määrän syitä, miksi salaamista pitäisi lisätä. Sen sijaan avoimuuden merkitystä demokraattisen yhteiskunnan pohjarakenteena ei tunnisteta. Yhdistys kummeksuu, että oikeusministeriö ei lausuntopyynnössään pyydä kannanottoa tähän puoleen. Mitkä ovat keskeisiä ongelmia, joita seuraisi tällä hetkellä julkisen tiedon muuttamisesta salaiseksi? Tämä on avoimessa yhteiskunnassa hyvin olennainen kysymys: julkisuus on myös tärkeä osa kansallista turvallisuutta. On selkeä riski, että julkisuuslain salassapitoperusteiden kiristämisellä ristiriitaisesti nakerretaan juuri sitä demokraattisen yhteiskunnan perustaa, jonka Suomi haluaa muuttuvassa turvallisuustilanteessa suojata tulevillekin sukupolville.

Nykytilasta

On tärkeä ymmärtää, että jo nyt toimittajat joutuvat taistelemaan viranhaltijoiden kanssa lakitulkintoista perusasioissa. Valitettavasti monilla viranomaisilla on jo nyt suuria haasteita noudattaa voimassaolevaa lainsäädäntöä. On varsin tyypillistä, että viranomaisen omaan toimintaan kohdistuvan kriittisen tarkastelun yhteydessä salassapitoa laajennetaan kyseenlaisesti, lainvastaisesti, jopa mielivaltaisesti. Välillä viranomaiset eivät yksinkertaisesti osaa soveltaa julkisuuslakia. Toimittajat ovat joutuneet enenevässä määrin viemään näitä tapauksia hallinto-oikeuksien mutta myös poliisin tutkittavaksi. Se on huono kehityssuunta. Jos salassapitoperusteita entisestään laajennetaan, on ilmiselvää, että se kannustaa myös laittomaan tietojen salaamiseen.

Läpinäkyvyys mahdollistaa kansalaisten luottamuksen viranomaistoiminnan laillisuuteen ja hyvään hallintoon. Läpinäkyvyys on keskeinen työkalu korruption torjunnassa. Tiedotusvälineiden uutisointi korruptiotapauksissa paitsi paljastaa korruptiota, myös tehokkaasti ennaltaehkäisee sitä. Julkisuuslaki antaa myös tavalliselle yleisölle paljon mahdollisuuksia seurata julkisen vallan ja rahan käyttöä. Yhdistys kehottaa ottamaan huomioon, millaisia riskejä tämän läpinäkyvyyden heikentäminen tuo yhteiskunnalle. Kansainvälisesti esimerkkejä on helppo löytää.

Nykyiset julkisuuslain 24 §:n säännökset jättävät tilaa tulkinnalle, eikä kaikkea tulkinnanvaraisuutta voida poistaa. Ongelma on, että viranomaiset tulkitsevat julkisuuslakia pikemminkin 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.

Liikesalaisuudesta

Jo nykyään liikesalaisuuden perusteella tehtävässä julkisuusharkinnassa on valtavasti kirjavuutta. Ylisalaaminen on valitettavan tyypillistä. Viranomaisilla voi olla huomattavia vaikeuksia edes hahmottaa, mikä on liikesalaisuus.

Toisinaan liikesalaisuuksiksi on katsottu yrityksen puhelinnumeroita, osoitteita, julkisia tilinpäätöksiä, johtajien nimiä tai jopa tietoja konkurssiin menneen yrityksestä silloinkin, kun kyseinen liiketoiminta on lopullisesti lopetettu. Yhdistys ehdottaa, että lakitekstiin kirjataan selvät rajaukset siitä, miten liikesalaisuus määritellään jo toteutuneen oikeuskäytännönkin valossa. Olennaista tässä määritelmässä on, että tieto perusteettomasti heikentää yrityksen liiketoimintamahdollisuuksia ja kilpailuasemaa. Yrityksen tavanomaista liiketoimintaa kuvaavat tiedot eivät ole salassa pidettäviä.

Lapsiin liittyvät tiedon salaaminen

Jo annetuissa lausunnoissa on kannettu huolta opetusviranomaisten hallussa olevan tiedon julkisuudesta ja nostettu esille journalistisessa tarkoituksessa tehdyt tietopyynnot kouluihin, liittyen esimerkiksi kouluhyökkäyksen tehneen oppilaan taustojen selvittämiseen.

Konkreettista esimerkkiä ei ole esitetty siitä, että tiedotusvälineet olisivat toimineet esimerkiksi Viertolan kouluampumisen yhteydessä tavalla, joka olisi aiheuttanut haittaa lapsille. Vastuullinen media harkitsee tietojen käyttöä tarkkaan, eikä lasten etu tässä prosessissa vaarannu. Media ei ole tuonut esiin alaikäisten, kouluhyökkäyksen tehneiden lasten henkilöllisyyttä, vaan tietoja on käytetty muuten osana journalistista prosessia.

Salassapidon lisääminen yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden, kuten kouluampumisten, yhteydessä on omiaan luomaan tietotyhjiöitä, jotka täyttyvät aina tiedolla. Yleisölle pitää voida kertoa, mitä yhteiskunnassa tapahtuu. Ei ole viranomaisten tehtävä määritellä, mitä journalistit laillisesti hankkimallaan tiedolla tekevät, mitä tietoa saa pyytää ja keneltä haastatteluja voi kysyä. Tämä on avoimessa yhteiskunnassa riippumattoman, itsenäisen median oma tehtävä. Alan itsesääntelyelin JSN huolehtii tehokkaasti eettisten toimintatapojen määrittelystä ja valvonnasta.

Lasten edun suojeleminen on keskeinen oikeushyvä, mutta tulee myös ymmärtää vakavien kouluissa tapahtuneiden väkivaltaiskujen yhteiskunnallinen merkitys. Media selvittää tapahtuneiden tragedioiden taustoja kansalaisia varten, joilla on oikeus tietää potentiaalisesti heidän omia lapsiaan koskettavasta ilmiöstä. Kouluiskut herättävät suurta huolta ja niiden yhteiskunnallinen merkitys on huomattava, eikä edellytyksiä niiden vastuulliseen uutisointiin ole syytä heikentää.

Tiedonpyytäjän motiivien arviointi, ”kohtuuttomat” tietopyynnöt ja asiakirjan määritelmä

Lausunnoissa viranomaiselle esitetään lakiin harkintavaltaa tiedonpyytäjän tarkoitusperien ja asiallisuuden arvioinnissa. Tämä on siinä mielessä kummallinen esitys, sillä julkisuuslain mukaan pyyntöä ei tarvitse perustella. Henkilön ei tarvitse myöskään ilmaista henkilöllisyyttään. Miten viranomainen siinä tapauksessa voisi arvioida asiallisuutta? Jos tällaista sääntelyä halutaan kaikesta huolimatta edistää, minimissään lakiin on kirjattava journalistien työtä suojaava muotoilu.

Esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä, jonka nojalla viranomainen voisi kieltäytyä tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi lain tarkoitus huomioiden ilmeisen kohtuuttomia toimia. Ottaen huomioon viranomaisten jo tämänhetkiset ongelmat julkisuuslain noudattamisessa tulisi esitys toteutuessaan lisäämään merkittävästi perusteetonta salaamista. Tulisimme näkemään kirjavan määrän käsityksiä ”ilmeisestä kohtuuttomuudesta”. Jo nykyään tietopyyntöjä pyritään eväämään muun muassa esittämällä pyytäjälle täysin perusteettoman suuria kustannusarvioita. Näistäkin joudutaan käymään oikeutta.

Journalistit törmäävät lisäksi toistuvasti ongelmaan siinä, että eräät viranomaiset ovat haluttomia pitämään esimerkiksi erilaisia viranomaisten viestejä tai muita asiakirjoja julkisuuslain tarkoittamina asiakirjoina. Demokratian toteutumisen kannalta paras ratkaisu olisi, että mahdollisimman laaja osuus näistä dokumenteista olisi julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja. Tällöin esimerkiksi median on mahdollista tehokkaammin selvittää ja kriittisesti arvioida päätöksen synnyn taustoja ja vaiheita.

Tulkinta poliisin esitutkinnan asiakirjoista

Lausunnoissa on tullut ilmi eräiden viranomaisten epäselvyydet julkisuuslaki 24 § 1 momentin 3 kohdan tarkoittamista poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saamien ja laatimien asiakirjojen julkisuudesta. Eräät viranomaiset ovat virheellisesti tulkinneet lainkohtaa siten, että jos esimerkiksi erityisessä tilintarkastuksessa on tullut ilmi väärinkäytöksiä, jotka ovat johtaneet rikosilmoitukseen, olisivat myös mainitut tilintarkastuksen asiakirjat salaisia. Vastaavia ongelmia on tullut vastaan muissakin tilanteissa. Toimittaja ei esimerkiksi ole saanut kunnalta nimikirjaotetta sillä perusteella, että poliisikin on mainitun asiakirjan pyytänyt.

Tämä on kestämaton tulkinta, joka johtaa asiakirjojen kohtuuttoman laajamittaiseen salaamiseen. Esitutkintamateriaaliin voidaan liittää monenlaisia julkisia asiakirjoja, lähtien yritysten julkisista taloustiedoista, julkisten toimijoiden viestinnästä ja erilaisista ostolaskuista. Tämänkaltaiset asiakirjat ovat tyypillisiä myös korruption selvittämiseksi. Lainsäätäjän on teroitettava julkisuuslaissa, että julkisen asiakirjan päätyminen osaksi esitutkintaa ei tee siitä salaista, vaikka poliisi ei sitä itse vielä luovuttaisikaan. Muussa tapauksessa vaarana ovat suhteettomat ja huomattavan haitalliset salaamiset, jotka ovat omiaan käytettäväksi viranomaisissa tapahtuneiden väärinkäytösten peittelyyn. On keskeistä ymmärtää, että viranomaisissa tapahtuneiden väärinkäytösten selvittelyllä on suuri julkinen intressi ja median on voitava selvittää niitä asiakirjajulkisuuden kautta. Tilanne olisi myös viranomaisen kannalta kohtuuton, sillä sen mahdollisuudet varmistua siitä, onko jokin sen asiakirja liitetty myös jonkin esitutkinnan osaksi ovat vähäiset, jos se ei itse ole tapauksessa asianomistaja.

Yksityiselämän suoja

Ongelmallista on, että yksityiselämää koskevat salassapitosäännökset ovat erittäin laajoja ja ehdottomia. Kaikki yksityiselämään liittyvä tieto kuuluu julkisuuslain mukaan absoluuttisen salassapidon piiriin. Myös jo annetuista lausunnoista ilmenee, että yksityiselämän salassapitoa pidetään liian tarkkarajaisesti määriteltynä.

Ehdottomuutta on lievennettävä. Yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten tietojen salaaminen hyväksytään laajasti. Kaikki yksityiselämään liittyvät tiedot eivät kuitenkaan ole arkaluonteisia eikä niiden salaamista voida siten pitää perustuslain 12 § 2 momentin mukaisella tavalla välttämättömänä.

Välttämättömyyskriteeri ei täyty usein senkään 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 itse eivät pidä tarpeellisenä, saati välttämättömänä.

Lakia tulisikin selventää niin, että salassapidettäviä yksityiselämään liittyviä tietoja olisivat vain arkaluontoiset yksityiselämään liittyvät tiedot. Tällöin rajausta toimisi oikeasuhtaisesti ja salaisi sen, minkä salaaminen on välttämätöntä. Tältä osin viittaamme Oikeustoimittajat ry:n lausuntoon, jossa problematiikkaa on käsitelty laajemmin rikosjuttujen osalta.

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

Tutkivan journalismin yhdistys pitää tärkeänä, että julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin. Tämä mahdollistaisi entistä läpinäkyvämmän julkisen vallan ja julkisen rahankäytön valvonnan. Merkittävä osa korruption rikostutkinnoista saa Suomessa alkunsa median uutisoinnista.

Lausunnoissa on esitetty myös näkemys (Suomen Erillisverkot), että julkisuuslakia ei sovellettaisi tytäryhtiöihin. Lausunto sisältää esimerkiksi kohdan ”Suomen valtion omistamien osakeyhtiömuotoisten yritysten tytäryhtykset tulisi sulkea pois julkisuuslain soveltamisen piiristä.”

On ilmeistä, että tällaisen porsaanreiän jättäminen kannustaisi luomaan tarpeettomia tytäryhtiörakenteita julkisuuslain vaikutuksen välttämiseksi. Tähän ei pidä lähteä.

Lausunnoissa vedotaan siihenkin, että lain noudattamatta jättämisestä tai tulkinnanvaraisen päätöksen tekemisestä voisi aiheuttaa kustannuksia esimerkiksi in house -yhtiöille. Istekki oy toteaa: ”Eli käytännössä liikesalaisuuksien suojaaminen vaatisi in house-yhtiöiltä varautumista myös oikeudenkäynteihin ja niistä johtuviin oikeudenkäyntikulukustannuksiin, koska liikesalaisuuden määritelmä asettuisi vastakkain julkisuusvaatimuksen kanssa ja olisi julkisuuslain muutoksen jälkeen täsmentymätön eli vaatisi oikeuskäytäntöä.”

Ote heijastelee lausunnonantajien yleistä taipumusta liioitella julkisuuden laajentamisen haittavaikutuksia. Suomessa on jo runsaasti toteutunutta oikeuskäytäntöä liikesalaisuuden tulkinnan osalta, ja sitä myös in house -yhtiöt voivat hyödyntää tukena. Tämänhetkiset hallinto-oikeuden prosessit ovat niin keveitä, että jopa yksittäiset freelance-toimittajat hoitavat niitä omien töidensä ohella ilman eri korvauksia. Liikesalaisuuteen liittyen viittaamme aiemmin lausunnossamme salassapitoperusteiden osalta toteamaamme.

Ongelmia liioitellaan ja samalla jätetään huomaamatta, että avoimuudella on huomattavan myönteiset seuraukset yhteiskunnan kannalta. Veronmaksajien omistamien inhouse-yhtiöiden toiminnan kriittinen seuranta on omiaan ehkäisemään korruptiota ja tehostamaan julkisten varojen käyttöä. On myös tavanomaista, että yritykset joutuvat noudattamaan lakia toiminnassaan eikä tämän noudattamisen aiheuttamien kohtuullisten kustannusten pitä olla peruste lain säätämättä jättämiseen.

Oletteko tunnistaneeet 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?

Annettuihin lausuntoihin viitaten toteamme, että virkamiesten nimikirjanotteiden saaminen on jatkossakin ehdottoman tärkeää viranomaisten toimintaa koskevien selvitysten kannalta eikä virkamiesten tietoja tule salata, vaikka eräiden viranomaisen esittämä huoli maalittamisesta on ymmärrettävä.

Oikeusministeriön olisi hyvä pohtia, millä tavalla viranomaisten kykyä noudattaa julkisuuslakia voitaisiin kohentaa. Huomionarvoista on, että nykyisellään viranomaiselle on sanktioiden osalta monin verroin turvallisempaa ylisalata tietoja kuin luovuttaa tieto. Laissa olisi syytä olla tasapainottava elementti, jotta laiton salailu johtaisi samanlaiseen virkavastuuseen kuin salaiseksi katsottujen tietojen luovutus.

Pietiläinen Olli
Tutkivan journalismin yhdistys ry