

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.

Suomen perustuslaki edellyttää, että "Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu." (PerL 12 §:n 2 mom.)

Julkisuuslain 24§:n on siis noudatettava edellä mainittua perustuslain mukaista julkisuusperiaatetta. Salassapitoperusteiden keskeisin kehittämistarve on se, että perustuslain mukainen julkisuuden rajoitusten välttämättömyysedellytys on otettava nykyistä paremmin huomioon. Julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä – ei siksi, että se olisi vain tarpeellista, tai siksi, että rajoitus aiheuttaisi jollekin taholle mielipahaa tai vaivaa.

Julkisuus on osa kansallista turvallisuutta. Sen avulla ylläpidetään muun muassa kansalaisten luottamusta viranomaisiin. Salaaminen synnyttää aina tietotyhjiöitä, jotka antavat tilaa myös tarkoituksellisille disinformaatiokampanjoille, jotka puolestaan voivat jopa uhata demokratiaa. Tästäkin syystä julkisuuden rajoituksiin on suhtauduttava äärimmäisen varovaisesti.

Yksittäisten salassapitoperusteiden toisaalta ehdottomuus ja toisaalta tulkinnanvaraisuus ovat nykyisellään usein ongelmallisia suhteessa em. julkisuusperiaatteeseen. Salassapitosäännökset tulee muotoilla erittäin täsmällisesti ja siten, että käy selväksi niiden olevan välttämättömiä poikkeuksia perustuslaissa säädettyyn viranomaisten asiakirjojen julkisuuteen. Nykyinen julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen salassapitoperusteisiin ei ole käytännössä täysin onnistunut, sillä lakiteksti mahdollistaa virheellisiä tulkintoja liian usein.

Julkisuusolettaman ja salassapito-olettaman ero ei käytännössä vaikuta olevan selkeä, eikä niitä kumpaakaan käytännössä kyetä soveltamaan julkisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla, vaan salaaminen on rutiininomaista.

1)

Esitutkinta-asiakirjoja koskeva kohta 3) sisältää salassapito-olettaman, mutta kuitenkin mahdollisuuden julkisuuteen tietyin edellytyksin. Haitallisten vaikutusten arviointi on käytännön soveltamistoiminnassa ilmeisesti liian vaativaa, ja asiat ratkaistaan useimmiten helpoimman kautta eli salassapito-olettamaa noudattaen. Julkisuuden mahdollisuutta ei siis juurikaan sovelleta näissä tapauksissa, vaan ko. kohtaa pidetään käytännössä ehdottomana salassapitoperusteena. Jää epäselväksi, mikä on salaamisen välttämätön peruste, jos salaaminen on näin rutiininomaista.

Ko. kohtaa on sovellettu myös joskus virheellisesti niin, että muu kuin esitutkintaviranomainen pyrkii salaamaan hallussaan olevia, mutta vireillä olevaan esitutkintaan liittyviä aineistoja tällä perusteella. Mikäli esitutkinta-aineistojen salassapito on tutkinnan intressien vuoksi välttämätöntä, tulisi säännöksen muotoilua täsmentää sen suuntaisesti, että salassapitoa voi soveltaa ainoastaan siinä tapauksessa, jos julkisuudesta aiheutuu todellista haittaa. Aiemmin julki tulleet tiedot eivät voi muuttua salaisiksi esitutkinnan myötä. Vähintäänkin perusteluissa voisi kiinnittää huomiota siihen, että tosiasialliset olosuhteet on harkinnassa otettava huomioon, ja että julkisuuslakia on sovellettava riippumatta esitutkintalain tiedottamista koskevista säännöksistä.

2)

Harrastuksia yms. yksityiselämään liittyviä asioita koskeva kohta 32) on nykymuotoisena ehdottomuudessaan, yleisluontoisuudessaan ja laajuudessaan erityisen ongelmallinen. Yksityisyys on perusoikeus, mutta niin on julkisuuskin. Perusoikeuksien kollisiossa on pohdittava kunkin perusoikeuden ydinaluetta ja pyrittävä ottamaan se mahdollisimman hyvin huomioon kunkin perusoikeuden kohdalla.

Tällä hetkellä julkisuusperiaatteen ydinalue ei toteudu käytännössä kohdan 32 kohdalla. Erityisesti rikostutkinnan ja -prosessien kohdalla on virheellisesti voitu salata seikkoja, jotka liittyvät olennaisesti rikosten motiiveihin tai jopa rikostunnusmerkistöihin. Poliisi on salannut yksityisyysperusteella mm. tiedon siitä, että varas oli vienyt kellarikomerosta kitaran, tiedon rikollisjengiin kuulumisesta sekä rikoksesta epäillyn vaatteiden kuvia. Julkisuuslain yksityisyyttä koskeva salassapitolauseke tulisi muotoilla selkeästi niin, ettei tällainen tukinta ole mahdollinen. Tieto esimerkiksi varastetusta kitarasta, rikollinen teko tai julkisilla paikoilla pidetty vaate eivät kuulu yksityisyyden ydinalueelle, eikä niiden salaamiselle ainakaan rikosasioiden yhteydessä ole perusteita.

Vaikka yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten tietojen salaaminen kuulunee yksityisyyden suojan keskiöön, niin kaikki yksityiselämään liittyvät tiedot eivät ole arkaluonteisia eikä niiden salaamista siis voida pitää perustuslain 12 §:n 2. momentin vaatimalla tavalla välttämättöminä.

26) kohdan (arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tiedot) ja 32) kohdan (kaikki yksityiselämään liittyvät tiedot) päällekkäisyys ei selvästikään ole ollut lainsäätäjän tarkoitus, joten tämä kokonaisuus on syytä korjata. Kaikki yksityiselämään liittyvät tiedot eivät kaipa salaamista kaikissa yhteyksissä, kuten esimerkiksi KHO:2021:170 osoittaa. Tämä tulisi ilmaista konkreettisesti.

3)

Kohtia 20) (liikesalaisuus) ja 23) (taloudellisen aseman kuvaus) on voitu soveltaa myös perusteluina salata esimerkiksi yksityisen elinkeinonharjoittajan julkiselta sektorilta laskuttamia palkkioita. Tässäkin toisaalta ehdotonta salassapitoa ja toisaalta vahinkoedellytystä on käytännön soveltamistoiminnassa ilmeisen vaikeaa soveltaa julkisuusperiaatteen näkökulmasta oikein. Julkisuuden aiheuttama vahinko näyttää olevan jonkinlainen lähtöoletus. Julkisuuden mahdollisuutta ei siis juurikaan sovelleta kohdan 20) osalta, vaan ko. kohtaa pidetään käytännössä ehdottomana salassapitoperusteena, ja kohdan 23) soveltaminen on välttämättömyysedellytys huomioon ottaen liian laajaa.

Liikesalaisuuden osalta tulisi siis edellyttää, että kyseessä todellakin on liikesalaisuus, ja vahingon mahdollisuutta tulisi tosiasiallisesti arvioida. Laissa tai perusteluissa on syytä täsmentää sitä, että liikesalaisuudet ovat salassapitoperusteina harvemmin voimassa ikuisesti. Esim. hintatiedot vanhenevat hyvinkin nopeasti. Liiketoiminnan päättymisen jälkeen ei liikesalaisuuksia enää voine olla. Ajallinen konteksti tulisi siis ottaa paremmin huomioon. Rikolliseen toimintaan ei myöskään voine liittyä sellaisia ”liikesalaisuuksia”, joita valtion olisi syytä suojata.

Vuosituloja koskevaa kohtaa tulisi selkiyttää ottaen huomioon verotietojen julkisuutta koskevan erityissääntely (mikä on vuositulojen salaamisen välttämättömyyden perustelu?) sekä sinänsä välttämätön julkisten varojen käyttämisen avoimuus ja julkisuusperiaatteen ydinalue. Rahavirtojen avoimuus on julkisen vallan käyttämisen ja päätöksenteon valvonnan kannalta keskeistä, mutta julkisen sektorin kanssa tehdyt liiketoimet eivät ole yksityisyyden tai omaisuudensuojan olennaisinta ydinaluetta.

Perustuslain mukainen julkisuuden rajoitusten välttämättömyysedellytys on laissa mainittu, mutta on ilmeistä, ettei sitä käytännössä yhdistetä riittävän selkeästi 24§:n mukaisiin salassapitoperusteisiin. Salassapitosäännösten oikeansuuntainen kehittäminen edellyttäisi perustuslain mukaisen julkisuusperiaatteen tarkempaa huomioonottamista säännöksen yhteydessä. Tämä auttaisi lain oikeassa tulkinnassa käytännössä, ja saattaisi siten myös keventää hallinto-oikeuksien työtaakkaa.

Yleislain mukaisen salassapitoperusteen ja täsmällisesti määritellyn erityislain mukaisen, tiettyyn tilanteeseen liittyvän salassapidon keskinäiset päällekkäisyydet ja mahdolliset ristiriitaisuudet tulee selkiyttää. Salassapitoperusteisiin voisi selkeyden vuoksi liittää viittaukset mahdollisiin erityislakeihin.

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

Journalistiliitto ei näe juurikaan tarpeita muuttaa salassapitoperusteita ehdotetun soveltamisalan muutoksen vuoksi. Salassapitoperusteet turvaavat jo nykyisellään liikesalaisuudet sekä yksityisyyden. Esitetty soveltamisalan laajennus on toteutuessaan melko täsmällinen ja kapea, ja välttämätön salassapito on sektorikohtaisesti turvattavissa myös erityislainsäädännöllä.

On otettava huomioon, että alkuperäisessä julkisuuslain soveltamisalaa koskevassa erittäin perustellussa kritiikissä nousee selvästi esiin se, että julkista valtaa ja julkisten varojen käyttöä pitää pystyä seuraamaan myös silloin, kun tehdään yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Demokratialle välttämätön julkisuusperiaate on turvattavissa vain, jos avoimuuden funktio toteutuu myös yhteiskunnan toimintojen rakenteita muutettaessa.

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?

-

Oras Tytti
Suomen Journalistiliitto ry