

13.2.2024

SUPO 1163/01.04.01.02/2023

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö VN/27452/2020

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleistä

Oikeusministeriö on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksen muotoon laaditusta työryhmän mietinnöstä, jossa esitetään voimassa olevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) kumoamista ja uuden julkisuuslain säätämistä. Mietinnössä ehdotetaan paitsi julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamista, myös sääntelyn selkeyttämistä ja ajantasaistamista. Ajantasaistaminen koskisi myös voimassa olevaan lakiin sisältyviä salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä. Julkisuuslain salassapitoperusteiden ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen sen sijaan eivät kuuluneet työryhmän tehtävänantoon, vaan salassapitoperusteita koskeva mahdollinen uudistaminen jää työryhmän asettamispäätöksen mukaan toteutettavaksi myöhemmin.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan mietintö on valmisteltu huolellisesti ja siinä tehdyt ehdotukset sääntelyn selkeyttämiseksi ja joiltain osin muuttamiseksi ovat perusteltuja. Suojelupoliisi pitää myönteisenä tavoitetta selkeyttää lain soveltamisen kannalta keskeisessä asemassa olevaa asiakirjan määritelmää, samoin kuin muun muassa sitä, että mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta kieltäytyä ilmeisen kohtuuttomien tietopyyntöjen toteuttamisesta, täsmennettäväksi tietopyyntöihin vastaamiseen sovellettavaa määräaika sääntelyä ja säädettäväksi mahdollisuudesta antaa salassa pidettävä tieto myös silloin, kun tämä yksittäisessä tapauksessa on välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

Julkisuuslain 28 §:n 1 momentin 9 kohdan salassapitosäännös

Mietinnössä ehdotetaan siirryttäväksi nykyisin mukaisesta asiakirjoja koskevasta salassapitosääntelystä asiakirjojen sisältämiä tietoja koskevaan salassapitosääntelyyn. Tämä heijastuu myös lain 28 §:n (nyk. 24 §) 1 momentin 9 kohdan ehdotettuun muotoiluun. Nykyisin säännös säättää salassa pidettäväksi Suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Mietinnössä ehdotetaan muotoilua, jonka mukaan salassa pidettäviä olisivat Suojelupoliisin ja muiden viranomaisten valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevissa asiakirjoissa olevat tiedot, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna valtion turvallisuutta.

Edellä mainittu säännös olisi Suojelupoliisin näkemyksen mukaan välttämätöntä muotoilla siten, että se säättää salassa pidettäväksi *Suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjoissa olevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevat ja valtion turvallisuuden ylläpitämiseen vaikuttavat tiedot, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna valtion turvallisuutta.*

Suojelupoliisi perustelee ehdottamansa muutoksen välttämättömyyttä sillä, että yksittäisten tietojen julkiseksi tuleminen voi merkittävästi vaarantaa valtion turvallisuutta siihen katsomatta, sisältyvätkö ne vai eivät sellaiseen asiakirjaan, joka ”koskee” valtion turvallisuuden ylläpitämistä eli jonka varsinaisena aiheena on valtion turvallisuuden ylläpitäminen.

Mietinnössä ehdotettu muotoilu ei ole ongelmallinen niinkään Suojelupoliisin tietojen salassa pidettävyyden kannalta, koska viraston toimialan vuoksi sen tiedot sisältyvät lähes poikkeuksetta valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskeviin asiakirjoihin. Salassapitosäännös kuitenkin soveltuu myös muihin viranomaisiin kuin Suojelupoliisiin. Muut viranomaiset kuin Suojelupoliisi laativat asiakirjansa yleensä muuta tarkoitusta kuin valtion turvallisuuden ylläpitämistä varten. Myös tällaisiin muita aiheita kuin valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskeviin asiakirjoihin saattaa sisältyä yksittäisiä valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevia tietoja, ja lain on mahdollistettava niiden suojaaminen julkisuudelta.

Tiedon salassa pidettävyyden kannalta merkitystä ei pitäisi olla ainoastaan sillä, koskeeko tieto valtion turvallisuuden ylläpitämistä vaan laajemmin myös sillä, vaikuttaako tiedon julkisuus valtion turvallisuuden ylläpitämiskykyyn. Näin ollen salassapitosääntelyä tulisi täydentää siten, että salassa pidettävyys ulotetaan sellaisiin valtion turvallisuuden ylläpitämiseen *vaikuttaviin* viranomaistietoihin, joiden osalta ei ole ilmeistä, että niiden julkiseksi tuleminen ei vaaranna valtion turvallisuutta.

Julkisuuslain salassapitoperusteiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät edellä todetusti kuuluneet työryhmän tehtävänantoon, mutta Suojelupoliisin viimeksi mainitussa ehdotuksessa on kyse sellaisesta yksittäisen salassapitosäännöksen täsmentämisestä, joka ei edellytä salassapitosäännösten laajempaa tai systemaattista tarkastelua ja jonka viivytyksetön toteuttaminen lisäksi on tarpeen Suomen muuttuneen turvallisuusympäristön vuoksi. Valtion turvallisuuden ylläpitämiskykyyn vaikuttavat tiedot on välttämätöntä suojata mahdollisimman aukottomasti

vierailta valtiotoimijoilta. Sikäli kuin viimeksi mainitun ehdotuksen toteuttamista ei kuitenkaan työryhmän tehtävänantoon liittyvistä syistä katsota jatkovalmistelussa mahdolliseksi, tulisi julkisuuslain ehdotetun 28 §:n 1 momentin 9 kohtaa vähintään muuttaa siten, ettei se koske "...valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevissa asiakirjoissa olevia tietoja" vaan "...asiakirjoissa olevia valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevia tietoja". Tämä olisi linjassa muita salassapitoperusteita koskeviin 28 §:n kohtiin ehdotettujen muutosten kanssa.

Valtion turvallisuuden vuoksi salassa pidettävien tietojen ja sotilastiedustelun tietojen salassapitoaika

Suojelupoliisin ja yleisemminkin viranomaistoiminnan kannalta on tärkeää, että mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi julkisuuslain 28 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla salassa pidettävien tietojen 60 vuoden salassapitoajasta. Tätä koskeva säännös sisältyisi lain 38 §:n 2 momenttiin. Työryhmän mietinnössä todetusti Suojelupoliisin valtion turvallisuuden vuoksi salassa pidettävien asiakirjojen 60 vuoden salassapitoaika perustuu nykytilassa valtioneuvoston vuonna 1981 tekemään päätökseen ja voimassa olevan julkisuuslain 37 §:n 4 momentin voimaantulosäännökseen. Valtion turvallisuuden vuoksi salassa pidettävien tietojen erityisestä salassapitoajasta on jatkossa tärkeää säätää lain tasolla jo yksin siitä syystä, että valtioneuvoston edellä mainittu päätös koskee pelkästään Suojelupoliisin asiakirjoja, kun taas julkisuuslain 28 §:n 1 momentin 9 kohdan salassapitoperuste soveltuu myös muiden viranomaisten kuin Suojelupoliisin tietoihin.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan 38 §:n 2 momenttiin ehdotettua säännöstä ("*Valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi 28 §:n 1 momentin 9 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyt tiedon salassapitoaika on 60 vuotta*") on tarpeen täydentää siten, että säädetään mahdolliseksi pitää tieto salassa 60 vuoden jälkeen, jos on ilmeistä, että sen antaminen vaarantaisi valtion turvallisuutta. Ehdotettu muotoilu merkitsisi sitä, että 60 vuoden jälkeen tiedon julkisuutta arvioitaisiin julkisuusolettamaisesti eikä salassapito-olettamaisesti siten kuin 28 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla on tehtävä.

Suojelupoliisi perustelee edellä mainitun lisäyksen tarpeellisuutta sillä, että päinvastoin kuin 1980-luvun alussa, jolloin 60 vuoden salassapitoajasta on päätetty, Suojelupoliisi toimii nykyisin myös ulkomaan tiedustelupalveluna. Ulkomaantiedustelussa on kyse ulko- ja turvallisuuspoliittisesti erittäin herkstä toiminnasta, jossa poliisilain (872/2011) 5 a luvussa säädettyjen tiedustelumenetelmien avulla voidaan kerätä vierasta valtiota koskevaa tietoa sen maaperällä ja sen tietämättä. On ilmeistä, että tällaisen toiminnan julkiseksi tuleminen voi yksittäisessä tapauksessa johtaa Suomen kansainvälisten suhteiden ja sitä kautta valtion turvallisuuden vaarantumiseen vielä 60 vuoden jälkeenkin. Lisäksi 60 vuoden salassapitoaika voi esimerkiksi olla riittämätön turvaamaan Suojelupoliisin henkilötietolähteiden ja heidän läheistensä turvallisuuden varsinkin siltä osin kuin kyse on sellaisista ulkomailla oleskelevista tietolähteistä, jotka ovat luovuttaneet Suojelupolisille tietoa kotivaltionsa Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavasta toiminnasta. Yleinen eliniänodote on merkittävästi pidempi kuin 1980-luvulla, jolloin päädyttiin 60 vuoden salassapitoaikaan, eikä ole lainkaan poissuljettua, etteikö tulevaisuudessa voisi 60 vuoden salassapitoajan umpeuduttua syntyä tilanteita, joissa Suomen turvallisuuden kannalta tärkeää tietoa antaneiden tietolähteiden henkilöllisyys jouduttaisiin paljastamaan vielä heidän

elinaikanaan. Tällaisten tietojen julkiseksi tuleminen voisi altistaa tietolähteinä toimineet sekä heidän läheisensä ja jälkeläisensä poliisilain 5 a luvun 57 §:n 5 momentissa tarkoitetuille seurauksille (kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti).

Suojelupoliisi toteaa, että mietinnössä ei ehdoteta säädettäväksi julkisuuslain 28 §:ssä 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettujen sotilastiedustelua koskevien tietojen yleistä salassapitoaikaa pidemmästä salassapitoajasta. Tästä näyttäisi seuraavan, että sotilastiedustelua koskevien tietojen salassapitoajaksi muodostuu lain 37 §:n 1 momentin nojalla 25 vuotta (ainakin sikäli kuin tavanomaista pidemmän salassapitoajan ei ole tarkoitettu perustuvan lain 40 §:n 5 momentin ehdotettuun säännökseen).

Suojelupoliisin ja sotilastiedustelun tehtävät ja siten myös niiden tietojen salassapitointressit ovat keskenään hyvin samankaltaiset. Poliisilain 5 a luvun 54 § ja sotilastiedustelulain (590/2019) 17 § asettavat Suojelupoliisille ja sotilastiedustelulle molemminpuolisen velvollisuuden tehdä yhteistyötä ja jakaa keskenään salassa pidettäviä tietoja tehtäviinsä liittyen.

Sotilastiedustelua koskevien tietojen erityisen ja hyvin pitkäaikaisen salassapitointressin vuoksi Suojelupoliisi pitää välttämättömänä, että 37 §:n 2 momentissa säädetään 28 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettujen sotilastiedustelua koskevien salassa pidettävien tietojen pidennetystä salassapitoajasta vastaavaan tapaan kuin siinä on tarkoitus säätää 9 kohdassa tarkoitettujen valtion turvallisuuden vuoksi salassa pidettävien tietojen pidennetystä salassapitoajasta. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan tästä asiasta säätämisessä ei ole kyse sellaisesta salassapitosääntelyn uudistamisesta, joka työryhmän asettamispäätöksen mukaan jää sen tehtävänannon ulkopuolelle.

Muuta

Sisäministeriön työryhmäedustaja on työryhmän mietintöön jättämässään lausumassa nostanut esiin virkamiesten osoitetietojen julkisuuden ongelmallisuuden nykyisessä turvallisuustilanteessa, jossa esimerkiksi Suomeen vihamielisesti suhtautuvilla valtiotoimijoilla saattaa olla intressi kartoittaa niitä systemaattisesti. Suojelupoliisi yhtyy sisäministeriön työryhmäedustajan huomioihin ja toteaa pitävänsä täysin ilmeisenä, ettei ongelma ole ratkaistavissa esimerkiksi Digi- ja väestöviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:ssä säädetyllä mahdollisuudella hakea yksilöllistä ns. turvakieltoa. Virkamiesten osoitetietojen julkisuuteen ja salassa pidettävyyteen liittyviä näkökohtia on Suojelupoliisin näkemyksen mukaan välttämätöntä tarkastella huolellisesti siinä yhteydessä, kun julkisuuslain salassapitosäännökset otetaan arvioinnin ja uudistamisen kohteeksi.

Mietinnön vaikutusarviointia koskevassa osiossa ei ole käsitelty lakiehdotuksen toteuttamisesta aiheutuvia vaikutuksia viranomaisten tietojärjestelmiin. Suojelupoliisin käsityksen mukaan jo yksin se seikka, että salassapitoperusteita koskevan pykälän numero muuttuu, tulee aiheuttamaan merkittäviä muutostarpeita lukuisiin viranomaisten tietojärjestelmiin ja niiden sisältämien asiakirjojen metatietoihin. Edellytetyjen muutosten

toteuttamisesta aiheutunee huomattavia kustannuksia, ja niiden määrä on jatkovalmistelussa arvioitava koko hallinnon tasolla. Suojelupoliisi pitää myös tärkeänä, että lain voimaantuloajankohta lakia vahvistettaessa määrätään riittävän kauas tulevaisuuteen, jotta viranomaisille jää tosiasiallinen mahdollisuus toteuttaa edellä mainitut tietojärjestelmämuutokset.

Suojelupoliisin päällikkö



Teemu Turunen

Päälakimies



Jan Sjöblom