

Lausunto

26.05.2025

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.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan yhteydessä tehtyjä julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädettyihin salassapitoperusteisiin liittyviä huomioita:

Nykyisessä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin, vankeinhoitoviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävien asiakirjojen salassapidosta. Säännöksestä olisi perusteltua ilmetä nykyistä selvemmin sen soveltuminen Rajavartiolaitoksen harjoittamaan rajavalvontaan ja Tullin harjoittamaan tullivalvontaan liittyviin taktisiin ja teknisiin menetelmiin ja suunnitelmiin. Näiden toimintojen kuuluminen säännöksessä nyt mainittujen rikosten ehkäisemisen ja selvittämisen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen piiriin ei ole täysin yksiselitteistä. Sama koskee Suojelupoliisin harjoittamaa siviilitiedustelua. Kaikkien Suojelupoliisin harjoittamaan siviilitiedusteluun liittyvien taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevien asiakirjojen kuuluminen myöskään nykyisessä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettujen valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevien asiakirjojen piiriin ei ole sekään täysin yksiselitteistä. Sotilastiedusteluviranomaisten harjoittamaan sotilastiedusteluun sovellettava nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohta on sen sijaan muotoiltu tässäkin suhteessa laajemmaksi.

Nykyisessä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa käytetään ilmaisua valtion turvallisuus. Ilmaisua kattaa säännöksen perustelujen mukaan sekä valtion ulkoisen että sen sisäisen turvallisuuden (HE 30/1998 vp). Ilmaisun valtion turvallisuus sijasta olisi perusteltua käyttää nykyisin yleisesti käytettyä laajempaa ilmaisua kansallinen turvallisuus.

Viranomaisvalvonnan tehokkuuden varmistamiseksi olisi perusteltua säätää nykyistä selvemmin mahdollisuudesta pitää sekä itse valvontatoiminta että mahdollisen valvontatoimeen herätteen

antaneen henkilön henkilöllisyys salassa. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan osalta valvontatoimeen voivat antaa herätteen henkilöt, jotka tekevät tiedusteluvalvontavaltuutetulle kantelun tai tutkimispyynnön taikka antavat tiedusteluvalvontavaltuutetulle valvottavaa toimintaa koskevia vihjetietoja. Kyse on tältä osin sekä yleisöjulkisuuden että valvonnan kohteen asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta. Valvontatoiminnan yleisöjulkisuutta rajoittavat nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa (kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua), 15 kohdassa (asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta) ja 31 kohdassa (henkilön yhteystiedot) säädetty salassapitoperusteet. Valvonnan kohteen asianosaisjulkisuutta rajoittaa puolestaan nykyisen julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan (erittäin tärkeä yleinen etu taikka lapsen etu tai muu erittäin tärkeä yksityinen etu) ja 7 kohdan (henkilön yhteystiedot) sääntely. Valvontatoimeen herätteen antaneen henkilön henkilöllisyyden salaamiseen viitataan sekä nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan että nykyisen julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteluissa (HE 30/1998 vp). Todettakoon vertailun vuoksi, että tietosuojavaltuutetun harjoittaman valvonnan osalta on tietosuojalain 36 §:ssä ja rikosasioiden tietosuojalain 55 §:n 3 momentissa säädetty nimenomaisesti ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisesta.

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

-

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?

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan yhteydessä tehtyjä huomioita tiedustelumenetelmien käytön kohteina olleiden henkilöiden asianosaisjulkisuuteen vaikuttavasta sääntelystä:

Tiedustelumenetelmien käytön kohteina olleiden henkilöiden asianosaisjulkisuuteen vaikuttavasta sääntelystä muodostuu varsin monimutkainen kokonaisuus, kun yleisöjulkisuus ja asianosaisjulkisuus kytkeytyvät tässä yhteydessä osin toisiinsa ja kun sovellettaviksi tulevat samanaikaisesti sekä julkisuuslaki että oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki silloin, kun on kyse tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkäsittelystä.

1. Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten asiakirjat

1.1. Yleisöjulkisuus

1.1.1. Yleisöjulkisuuden ulottuvuus

Viranomaisten asiakirjojen julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaista lähtökohtaista (yleisö)julkisuutta rajoittavat Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten asiakirjojen osalta erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 ja 10 kohdat.

1.1.2. Yleisöjulkiseksi tulemisen ajankohta

Vaikka tästä ei ole nimenomaisesti säädettykään, lienee selvää, että Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten asiakirjat eivät voi tulla julkisuuslain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla yleisöjulkisiksi ennen niiden jäljempänä käsiteltävää asianosaisjulkisiksi tulemistä.

1.2. Asianosaisjulkisuus

Viranomaisten asiakirjojen asianosaisjulkisuutta koskeva yleissäännös on julkisuuslain 11 §:n 1 momentti.

Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten asiakirjojen osalta asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskeva yleissäännös on puolestaan julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohta.

Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviä poliisilain 5 a luvun 49 §:n 1 momentin, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 18 §:n 1 momentin ja sotilastiedustelusta annetun lain 117 §:n asianosaisjulkisuuden rajoittamista eräissä tapauksissa koskevia erityissäännöksiä sovelletaan niiden mukaan yleissäännöksissä säädetystä huolimatta (poiketen yleissäännöksissä säädetystä). Todettakoon vertailun vuoksi, että erityissäännökset asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta esitutkintaviranomaisten salaisten pakkokeinojen käytön osalta ovat pakkokeinolain 10 luvun 62 §:ssä ja poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytön osalta poliisilain 5 luvun 60 §:ssä.

1.2.1. Asianosaisjulkisuuden ulottuvuus

Kun tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvissä asianosaisjulkisuudesta poikkeamista koskevissa erityissäännöksissä ei säädetä asianosaisjulkisuuden ulottuvuudesta, tulevat tältäkin osin sovellettaviksi julkisuuslain 11 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan yleissäännökset. Todettakoon vertailun vuoksi, että pakkokeinolain 10 luvun 62 §:n 2 momentin ja poliisilain 5 luvun 60 §:n 2 momentin erityissäännöksissä on säädetty nimenomaisesti mahdollisuudesta rajoittaa

asianosaisjulkisuutta senkin jälkeen, kun tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle on ilmoitettu salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ja salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon käyttöä koskevat asiakirjat ovat tulleet sen vuoksi lähtökohtaisesti asianosaisjulkisiksi.

1.2.2. Asianosaisjulkiseksi tulemisen ajankohta

Asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskevat erityissäännökset määrittävät Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien asiakirjojen lähtökohtaisen asianosaisjulkisiksi tulemisen ajankohdan. Asiakirjat tulevat niiden mukaan asianosaisjulkisiksi vasta silloin, kun tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoitetaan tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle. Velvollisuudesta ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä sen kohteena olleelle henkilölle säädetään poliisilain 5 a luvun 47 §:ssä, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 20 §:ssä ja sotilastiedustelusta annetun lain 89 §:ssä. Jos tietyn tiedustelumenetelmän käyttämiseen ei liity lainkaan tai kyseisessä tilanteessa ilmoittamisvelvollisuutta taikka jos tuomioistuimien on Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen vaatimuksesta päättänyt, että ilmoitus saadaan jättää tekemättä, Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelumenetelmän käyttöä koskevat asiakirjat eivät tule asianosaisjulkisiksi.

2. Oikeudenkäyntiä koskevat perustiedot ja oikeudenkäyntiasiakirjat

Tiedustelumenetelmää koskevassa lupa-asiassa oikeudenkäyntiasiakirjoja ovat tuomioistuimen päätös ja tuomioistuimen päätöksen liitteenä oleva taikka siitä erillinen Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen lupavaatimus.

2.1. Yleisöjulkisuus

2.1.1. Yleisöjulkisuuden ulottuvuus

Oikeudenkäyntiä koskevien perustietojen (yleisö)julkisuudesta säädetään

oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 4 §:ssä ja oikeudenkäyntiasiakirjojen (yleisö)julkisuudesta lain 7 §:ssä.

Oikeudenkäyntiasiakirjojen (yleisö)julkisuuden ulottuvuuden osalta asiakirjat voivat jäädä niiden lähtökohtaisen (yleisö)julkisiksi tulemisen jälkeenkin edelleen salassa pidettäviksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 ja 10 §:ssä säädetyn perusteella.

2.1.2. Yleisöjulkiseksi tulemisen ajankohta

Oikeudenkäyntiä koskevien perustietojen ja oikeudenkäyntiasiakirjojen (yleisö)julkiseksi tulemisen ajankohdasta tiedustelumenetelmää koskevassa lupa-asiassa, jossa tiedustelumenetelmän kohteena olevaa henkilöä ei lupavaatimusta käsiteltäessä tarvitse kuulla, säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 §:n 2 momentissa ja 16 §:n 4 momentissa. Sekä oikeudenkäyntiä koskevien perustietojen että oikeudenkäyntiasiakirjojen (yleisö)julkiseksi tulemisen ajankohta on kytketty näissä säännöksissä siihen hetkeen, jolloin tiedustelumenetelmän käytöstä on viimeistään ilmoitettava sen kohteena olevalle henkilölle. Ajankohta on näin ollen sama kuin Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien asiakirjojen edellä käsitelty asianosaisjulkiseksi tulemisen ajankohta.

Kuten edellä on todettu, velvollisuudesta ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä sen kohteena olleelle henkilölle säädetään poliisilain 5 a luvun 47 §:ssä, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 20 §:ssä ja sotilastiedustelusta annetun lain 89 §:ssä. Jos tietyn tiedustelumenetelmän käyttämiseen ei liity lainkaan tai kyseisessä tilanteessa ilmoittamisvelvollisuutta taikka jos tuomioistuin on Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen vaatimuksesta päättänyt, että ilmoitus saadaan jättää tekemättä, tiedustelumenetelmän käyttöä koskevat oikeudenkäyntiasiakirjat eivät tule (yleisö)julkiseksi.

2.2. Asianosaisjulkisuus

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen oikeudenkäyntiasiakirjan sisällöstä, jollei pykälän 2 momentista muuta johdu. Toisaalta pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan asianosaisella ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta tiedustelumenetelmää koskevassa lupa-asiassa, jossa tiedustelumenetelmän kohteena olevaa henkilöä ei lupavaatimusta käsiteltäessä tarvitse kuulla. Säännösten keskinäinen suhde ja niiden siitä seuraava sisältö jää jossain määrin epäselväksi.

Periaatteessa ilmaisu muukin kuin julkinen oikeudenkäyntiasiakirja voisi viitata sekä julkisuuden ulottuvuuteen (myös yleisöltä salassa pidettävä asiakirja) että asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohtaan (vrt. julkisuuslain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettu ei vielä julkiseksi tullut asiakirja).

Jos asiakirja kuuluu yleisen tuomioistuimen oikeudenkäyntiaineistoon, asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin on julkisuuslain 11 §:n 3 momentissa säädetyn perusteella myös viranomaisten asiakirjojen osalta voimassa, mitä siitä säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa.

2.2.1. Asianosaisjulkisuuden ulottuvuus

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 12 §:n 1 momentin sääntely liittyy lähinnä oikeudenkäyntiasiakirjojen asianosaisjulkisuuden ulottuvuuteen. Näin lienee myös tiedustelumenetelmiä, salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevien lupa-asioiden yhteydessä (ks. salaisen pakkokeinon käyttöön liittynyt KKO:2015:45). Kysymys mahdollisuudesta rajoittaa oikeudenkäyntiasiakirjojen asianosaisjulkisuutta niiden (yleisö)julkisuuden rajoittamisen tapaan toimivaltuuden käytöstä sen kohteena olleelle henkilölle ilmoittamisen jälkeenkin näyttäytyy tosin hieman erilaisena toisaalta tiedustelumenetelmien sekä toisaalta salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yhteydessä. Yleensä rikosasioihin kytkeytymättömään siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käyttöön ei liity samanlaista niiden kohteina olleiden henkilöiden oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden vaatimuksesta johtuvaa tarvetta saada tietoonsa kaikki toimivaltuuksien käyttöä koskevat oikeudenkäyntiasiakirjat kuin rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttöön. Toisin kuin tiettyihin rikoksiin ja niihin osallisiin henkilöihin kohdistettavia salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevissa viranomaisten lupavaatimuksissa ja tuomioistuimen päätöksissä, tiedustelumenetelmiä koskevissa Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten lupavaatimuksissa ja tuomioistuimen päätöksissä voidaan tiedonhankinnan kohteena olevaa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa myös kuvata kulloisenkin kyseiseen toimintaan liittyvän henkilön omaa toimintaa huomattavasti laajalaisemmin. Tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä jo pelkkä toimivaltuuden käytöstä sen kohteena olleelle henkilölle ilmoittaminen voi taata tämän oikeusturvan toteutumisen, kun tällä on oikeussuojakeinona käytettävissään mahdollisuus tehdä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 12 §:n mukainen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden tutkimista koskeva pyyntö tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Tutkimispyynnön tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi lisäksi tehdä myös henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua.

2.2.2. Asianosaisjulkiseksi tulemisen ajankohta

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 12 §:n 2 momentin 3 kohdan sääntely liittyy lähinnä oikeudenkäyntiasiakirjojen asianosaisjulkiseksi tulemisen ajankohtaan. Tiedustelumenetelmiä koskevien niiden kohteena olevia henkilöitä kuulematta käsiteltävien lupa-asioiden yhteydessä myös oikeudenkäyntiasiakirjojen asianosaisjulkiseksi tulemisen ajankohta on johdonmukaista kytkeä niiden (yleisö)julkiseksi tulemisen ajankohdan tapaan tiedustelumenetelmän käytöstä sen kohteena olevalle henkilölle ilmoittamiseen.

Hakonen Kimmo
tiedusteluvalvontavaltuutettu