

11. Salassapidon soveltaminen

Salassapidon tarve voi olla välttämätöntä tai vähemmän välttämätöntä. Julkisuusperiaate edellyttää julkisuuden toteutumista mahdollisimman laajasti rajoituksista huolimatta. Esimerkiksi raha- ja valuuttapolitiisten päätösten tietynasteinen salassapito on edellytys politiikan hoitamisella, vaikka kyse onkin yhteiskunnan kannalta keskeisestä päätöksenteosta. Salassapidossa on huomioitava myös toisten perusoikeuksien, kuten yksityisyydensuojan merkitys.

Ehdottoman salassapidon salassapitovelvollisuudesta ei ole mahdollista joustaa. Salassapito ei tällöin riipu asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista, vaan tällöin julkisuus aina tai ainakin yleensä vaarantaa salassapitointressin suojaaman edun.

Salassapidon tarve ei ole kaikkien intressien kohdalla ehdotonta, vaan joissakin tilanteissa viranomaisilla on mahdollisuus käyttää julkisuuden tulkinnassa oma harkintavaltaansa. Julkisuusolettamassa tulkinnan lähtökohdانا on julkisuus, josta voidaan poiketa vain erityisistä syistä ja asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella. Salassapitoperustetta sovelletaan tällöin vain, jos tiedon antaminen aiheuttaisi vahinkoa. Salassapitoolettamassa tulkinnan lähtökohdانا salassapito, josta on mahdollista poiketa, jos tiedon antamisesta ei ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia.

Viranomaisella on toimivalta ja velvollisuus selvittää vahinkoedellytysten perusteet riittävästi. Vahinko voi olla luonteeltaan taloudellista tai aineetonta, haitta voi estää tai hidastaa hyväksyttävää toimintaa, ja vaaran aiheutuminen voi kohdistua järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävään viranomaistoimintoihin. Edun vastaisuus voi liittyä yhteisön taloudelliseen etuun tai asemaan oikeussuhteen osapuolena.

Se, että viranomaiselle on asetettu salassapidolle erityinen perusteluvelvoite antaa ulkopuolisille mahdollisuuden arvioida objektiivisesti salassapidon edellytyksiä. Salassapitoa soveltaessaan viranomaisen olisi verrattava keskenään suojattavan edun merkitystä ja asiaa koskevaa yleistä tiedonsaanti-intressiä. Salassapitointressejä olisi sovellettava asiallisesta ja tasapuolisesti. Lisäksi salassapidon tarve olisi suhteutettava julkisuusperiaatteeseen, jolloin salassapito rajoittuisi vain siihen, mikä kussakin tilanteessa on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä.

Salassapitosäännöksiä on lisäksi sovellettava myös yleispeävästi ja riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa tietopyynnön kohteena oleva asiakirja on. Salassapidon riippuvuutta ja tiedon antamisen vaikutuksia on sovellettava kussakin konkreettisesti tilanteessa erikseen. Salassapidon tarve on pystyttävä perusteella arvioitavissa olevilla tosiseikoilla.

Asiakirjaan on tehtävä merkintä salassa pitämisestä, jos se annettu asianosaiselle ja tietojen julkistaminen voisi loukata yksityistä tai yleistä etua. Merkinnästä tulee käydä erikseen ilmi, mikäli vain osa asiakirjasta, kuten esimerkiksi liite, on pidettävä salassa. Salassapito onkin pystyttävä yksilöimään ja tietoa antamaan tarvittaessa asiakirjan julkisesta osasta. Asiakirjakohdasta julkisuutta ei saa arvioida asian käsittelyn mukaisesti.

Hyväksyttävänä salassapitoperusteena voidaan pitää esimerkiksi sitä, että asiakirjan sisältö ei ole ymmärrettävissä oikein peitettyjen tietojen runsauden takia tai että tunnistetietojen peittäminenkään ei estäisi salassa pidettävien tietojen paljastumista. Sitä vastoin tiedon luovuttamisesta aiheutuva mahdollinen vaivannäkö ei ole hyväksyttävä peruste salassapidolle. Käytännössä asiakirjan julkisuustulkinnalle ongelmia aiheuttavat salassapitosäännösten tulkinnanvaraisuus, salassapitomerkinnot tai niiden puuttuminen, liike- ja ammattisalaisuuden tulkinta ja merkitys käsiteltävässä asiassa.

Ilmaisukielto. Viranomaisen asettama ilmaisukielto voi olla hyödyllinen keino estää keskeneräisten asioiden tarkoitukseton leviäminen. Esimerkiksi esitutkinnassa asianosainen on oikeutettu saamaan viranomaiselta tietoja, jos niiden antaminen on rikostutkinnan kannalta mahdollista, ja jos tiedot voivat vaikuttaa asianosaisen asioiden käsittelyyn. Tutkinnan johtaja voi kuitenkin kieltää osapuolta ilmaisemasta saamia tietoja ulkopuolisille, mikäli kertominen voi haitata rikoksen selvittämistä. (EOA 2258/2003)

Salassapidon perustelu. Hallinnon avoimuuden periaate edellytti, että salassa pitämistä koskeva päätös olisi pitänyt perustella selkeästi, koska salassapitovelvollisuus oli tulkinnanvarainen. (OKA 16.7.1993)

Salassapidettava oikeudenistunto. Ulkopuolisten on mahdotonta arvioida salassapitoperusteiden laillisuutta jos tuomioistuimien on määrännyt kaiken oikeudenkäyntiaineistonsa salassa pidettäväksi. Päätöksessään käsitellä asian suljetuin ovin tuomioistuimella on mahdollisuus muotoilla perustelunsa salaamiselle siten, että ulkopuolinenkin voi sen ymmärtää eikä salassapito menetä merkitystään. (EOA 586/2002)

Salassapidon vahinkoedellytysarviointi. Viranomaisen oli menetellyt väärin määrätessään siltä pyydetyin lausunnon ehdottomasti salassa pidettäväksi, ilman että olisi tehnyt salassapidolta edellytettävää vahinkoedellytysarviointia. Päätöksessään olla luovuttamatta kysytyä asiakirjaa viranomaisen oli kuitenkin toiminut harkintavaltaansa asettamissa rajoissa. Tapauksessa luottamustoimessa oleva henkilö oli pyytänyt Terveystieteiden tutkimuskeskukselta sairaalan osastoa koskevan asiantuntijalausunnan. Asiantuntijalausunto oli alun perin tilattu sairaalan osaston toimintaa koskeneen kantelun vuoksi. Oikeusturvakeskus oli kieltäytynyt luovuttamasta lausuntoa, koska oli katsonut sen voivan aiheuttaa kärsimystä tai vahinkoa asianosaisille tai vaikeuttavan tapauksen tutkintaa. (EOA 1699/2000)

Päätöksen riittävä perusteleminen. Viranomaisen ei voinut perustella tekemäänsä salassapitopäätöstä pelkästään viittaamalla yksittäiseen lainkohtaan. Päätös olisi pitänyt perustella sellaisilla tosiseikoilla, joiden avulla voitaisiin arvioida, olisiko tietopyynnön kohteena olleiden asiakirjojen luovuttamisesta voinut aiheutua epäilyä vahinkoa. (KHO 637/1/00)

Yksityiskohtaiset perustelut. Viranomaisen olisi tullut esittää ne oikeudelliset perusteet, joihin sen tekemä kielteinen päätös oli perustunut kulloinkin kyseessä olevien tunnistetietojen kohdalla. Tapauksessa vakuutusosasto ei ollut perustellut tietopyynnöstä antamaansa päätöstä asia- tai asiaryhmäkohtaisesti. Viittaukset salassapitoon oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain ja viranomaisten julkisuudesta annetun lain perusteella eivät olleet riittäviä. (KHO 3300 /20.11.2009)

Käräjäoikeuden istunto ja tuomio. Vaikka oikeudenistunto ja asian käsittely voitiin määrätä salaiseksi, salassapitoa ei voitu automaattisesti soveltaa oikeinkäynnin tuomioon. Tuomion kirjoittamiseen ei liittynyt vastaavanlaista yllätystekijää ja julkisista seikoista oli mahdollista erottaa salassa pidettävät osiot ja määrätä tuomio salassa pidettäväksi vain niiden osalta. Oikeudenkäynnin kuluessa olisi sen sijaan voinut olla vaikeaa ennakoida oikeudenkäynnin kulkua niin hyvin, että salassa pidettävät asiat eivät olisi yllättäen tulleet esille. (OKA 1056/1/03 /27.9.2004)

Asiakirjakohtainen julkisuusharkinta. Asia palautettiin viranomaiselle käsiteltäväksi uudelleen, koska se ei ollut arvioinut salaustarvetta asiakirjakohtaisesti. Tapauksessa Ilmailulaitokselta oli pyydetty kopioita hallituksen kokouspöytäkirjoista vuoden ajalta. Se ei ollut luovuttanut asiakirjoja vetoamalla siihen, että ilmailulaitoksen hallitus käsittelee liiketaloudellista päätöksentekoa koskevia asioita. (Helsingin HAO 05/0997/2 /2.11.2005)

Vetoaminen aiempaan oikeuskäsittelyyn. Viranomaisen on ratkaistava siltä pyydettyjen asiakirjojen julkisuus kunkin asiakirjan kohdalla erikseen, eikä päätöksen tekemiseksi riitä vetoaminen asiassa aiemmin tehtyyn oikeuden ratkaisuun. Opetuslautakunta ei voinut hylätä tietojen aineistopyyntöä kouluarviointituloksista vetoamalla Turun hallinto-oikeuden aiemmin tekemään päätökseen. (Turun HAO 06/0709/2 /13.10.2006)

Sähköpostiliikenne. Viranomaisen keskinäinen ja viranomaisen ja asiakkaan välinen sähköposti voi sisältää muutakin kuin pelkästään viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittua aineistoa. Tapauksessa verovelvollinen oli pyytänyt verovirastolta tietoja kaikesta aineistosta, joka liittyi hänen verojensa perintään verovuosilta 2001 ja 2002 ja oli päivätty ennen vuoden 2004 loppua. Verovirasto oli kieltäytynyt tietopyynnöstä vetoamalla sen ylimalkaisuuteen ja siihen, että verohallinnon sähköpostiliikenne oli verrattavissa sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin. (Helsingin HAO 07 /0141/2 /13.2.2007)

Salassapitositoumusten merkitys. Tieto asiakirjasta olisi pitänyt antaa hakijoilla riippumatta asiasta tehdystä salassapitositoumuksesta. Velvollisuus tietojen salassapitoon syntyy vain suoraan lain pohjalta. (OKA 31.7.1995)

Konkurssipesän pesänhoitaja. Konkurssipesän pesänhoitaja oli pyytänyt verovirastolta jäljennöksiä kahden yksityishenkilön ja yritystensä veroilmoituksista ja vahvistetuista verolipuista. Verovirasto oli hylännyt tietopyynnön tulkitsemalla tiedonsaantioikeuden rajoittuvan vain konkurssivelallisen omiin verotustietoihin. Tietopyyntöä ei voitu kuitenkaan hylätä tällä perusteella, koska esitettyä rajausta ei verojulkisuuslaissa ole. Lisäksi supistavalle tulkinnalle ei ollut perustetta, koska tarkoitus oli edistää pesän selvittämistä. Hallinto-oikeus ei ottanut kantaa siihen, olivatko muut tietojen luovutuksen edellytykset mahdollisesti voimassa ja palautti asian veroviraston käsittelyyn. (Helsingin HAO 06/0362/2 /10.4.2006)

Mahdollisuus väärinkäsityksiin. Jäljennöksen saamista Kansaneläkelaitoksen valvontatilintarkastuspöytäkirjoista ei voitu hylätä sillä perusteella, että raporttien julkistaminen sellaisenaan olisi voinut johtaa väärinkäsityksiin tai heikentää luottamusta Kelan toimintaa kohtaan. Salaamisen perusteita ei olleet myöskään Kelan ja sen yksittäisten yksiköiden todennäköinen kielteinen leimautuminen tai se, että salassa pidettävän aineiston erottelu olisi ollut vaivalloista. (KHO 87/22.1.2001)