

VALTION TURVALLISUUS JA ASIAKIRJASALAISUUS

Timo Konstari

ABSTRACT

The Security of the State and the Secrecy of Official Documents

The making public or keeping secret of official documents is regulated by law in Finland. According to the main rule, official documents are public. In interpretation the borderline between public and secret documents is very unclear. The status of secret documents is different in different ministries, in the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Defence and in some departments of the Ministry of Interior the status of secret documents is very important. In fact, secrecy is the main rule and publicity is the exception on these areas of public administration. New technology, e.g. the utilization of computer based data archives, makes it even more difficult to interpret the borderline between secret and public documents. The making public of all official documents is out of the question. Nevertheless, the area of public documents should be enlarged.

Laki asiakirjojen julkisuudesta ja salassapitoasetus

Valtion turvallisuuden nimessä on tehty ihmiskunnan historian suurimmat rikokset, käyty sotia, kidutettu ja tapettu miljoonia ihmisiä. Käsitteellä on kuitenkin vaarallisuudestaan huolimatta edelleenkin tärkeä sija poliittisessa ja oikeudellisessa kielenkäytössä. Suomen voimassa oleva julkisuuslakikin (83/1951) sisällyttää suojattaviin salassapitointresseihin nimenomaisesti valtion turvallisuuden (AsiakJulkL 9 §). Samassa säännöksessä mainitaan suojeltavina intresseinä myös maanpuolustuksen etu sekä valtion suhteet ulkovaltoihin, jotka liittyvät likeisesti valtion turvallisuuden varjeluun.

Julkisuuslain säätämisvaiheissa ei salassapitointressien väljä määrittelytapa kuitenkaan saavuttanut kaikkien kansanedustajien jakamatonta suosiota. Edustaja Eino *Kilpi* esimerkiksi purki aversionsa lakiesitystä kohtaan eduskunnassa seuraaviin sanoihin: »Juuri ulkopolitiikan ja sotilaspolitiikan hämärissä sokkeiloissa hoidettiin meidän asiamme tuonnoisina vuosina niin, että Suomen kansa, jonka tietoon ei annettu edes koko valtiolliselle olemassaolollemme ratkaisevia tekoja ja tapahtumia, sai vastoin omaa tahtoaan kokea sen, minkä jokainen läheisesti tietää ja tuntee. Niitä, jotka vuorostaan ovat näinä vuosina joutuneet yrittämään puolustaa edes julkisuusperiaatteen alkeita byrokratiaa ja suoranaista mielivaltaa vastaan, puistattaa vieläkin se kekseliäisyys ja se tul-

kinnan väljyys, mikä erikoisesti sodan aikana saatiin esim. sanomalehdistöä kuristettaessa sopimaan juuri noihin käsitteisiin »valtion turvallisuus» ja »maanpuolustuksen etu», mitkä nytkin ehdotetaan tässä laissa jälleen hyväksyttäviksi.»¹

Vastustuksesta huolimatta eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen sanavalinnat muuttamattomina. Julkisuuslain nojalla sittemmin annettu salassapitoasetus (650/51) muodostui sisällöltään pääpiirteittäin hallintoviranomaisten toivomusten mukaiseksi. Ulkoasiainhallinnon salailutarpeita tyydyttämään on tarkoitettu asetuksen 1 §:n 2)-kohta, joka muun ohella säätää salassa pidettäviksi asiakirjat, »joiden julkisuuteen saattaminen voisi vaikeuttaa valtion suhteita ulkovaltoihin». Puolustushallinnon alaa koskee vastaavasti asetuksen 1 §:n 3)-kohta, joka muun ohella säätää salassa pidettäviksi tiedot, »joiden julkisuuteen saattaminen voisi vaarantaa maanpuolustuksen etua». Asetuksen 1 §:n 4)-kohta puolestaan tarjoaa poliisiviranomaisten asiakirjoille laajan salassapitosuojan. Sen nojalla ovat salassa pidettäviä muun ohella valtion turvallisuuden ylläpitämistä varten tarpeelliset selvitykset.

Säännökset tarjoavat viranomaisille pitkälle ulottuvat mahdollisuudet salassapitoon valtionhallinnon ns. aroilla alueilla. Tästä on parhaana osoituksena se, että sanottuja asetuksen kohtia ei ole voimassaoloaikanaan kertaakaan tarvinnut muuttaa, eikä tyytymättömyyden ääniäkään ole viranomaisten taholta liiemmästi kuulunut vuosien varrella. Kysymys onkin siitä, onko valtion turvallisuusintressissä säädetty salassapitosuoja demokraattisessa Suomessa saanut lainsäädännössä liiankin väljät mittasuhteet.

Vaikka olenkin eri yhteyksissä usean vuoden ajan esiintynyt julkisuusperiaatteen puolestapuhujana, en halua antaa itsestäni niin hyväuskoista vaikutelmaa, että kuvittelisin rajoituksettoman julkisuuden olevan viranomaistoiminnassa toteuttamiskelpoinen idea. Tämän asian olen todennut jo vuonna 1977 ilmestyneessä monografiassa »Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa»: »Totaalisesti avointa hallintoa vaadittaessa ei oteta huomioon sitä, että tiedonvälityksen problematiikassa on kaikissa yhteiskunnan sfääreissä ja niitten välisissä suhteissa viime kädessä kysymys intressiristiriidoista, jotka ulottuvat yksilöitten, ryhmien ja instituutioitten välisistä yhteiskuntaluokkien välisiin ristiriitoihin saakka. — Rajoituksettoman julkisuuden vaatija toisin sanoen jättää huomiotta tai ainakin aliarvioi salassapidon sosiaalisen sidonnaisuuden. Asiakirjajulkisuudenkin rajoittamistarpeella on oma objektiivinen yhteiskunnallinen perustansa ja julkisuuden sääntely vastaavasti ymmärrettävissä yhteiskunnassa vallitsevien ristiriitojen heijastumaksi ja samalla niiden säätelymekanismiksi. Rajoitukseton julkisuus hallinnossa edellyttäisi ristiriidoista vapaata yhteiskuntaa» (Konstari 1977, 335). Tällä tavalla tunnustaudun realistiksi, vaikka pidänkin täydellisesti avointa yhteiskuntaa ihanteellisena elämänmuotona. Silmien sulkeminen tosiasioilta olisi paitsi epäviisasta myös vaarallista. Kansallisella tasolla olisi vastuutonta adventurismia kertoa julkisuudessa esimerkiksi valtioiden välisten neuvottelujen kulusta ja sisällöstä ilman toisten osa-

puolten suostumusta. On myös pidettävä mielessä, että useimmissa muissa valtioissa ja myös kansainvälisissä järjestöissä, päin vastoin kuin Suomessa, on vallitsevana viestintästrategiana salassapito- tai diskretioperiaate. Jo pelkäänsä kansainvälisen kohteliaisuuden säännöt saattavat vaatia pidättyväistä suhtautumista tiedonvälitykseen. Salassapito on puolustettavissa monesti myös aivan mikrotasolla. Yksilön suojaamisesta luopumisella voi niin ikään olla tuhoisia seurauksia. Henkilökohtaisten olosuhteitten, ns. intimiteettien häikäilemätön julkistaminen saattaa olla yksilölle ja hänen lähiympäristölleen kärkevä kokemus.

Julkisuusperiaatteen kannalta arat hallinnonalat

En siis tässä yhteydessä arvostele salaamista sinänsä. Tiedonvälityksen rajoittaminen voi olla hyvä tai huono asia tilanteesta ja tapauksesta riippuen. Sen sijaan olen valmis arvostelemaan salaamisen liikakäyttöä hallinnossa. Vaikka Suomessa on pääperiaatteena hallinnon julkisuus, vaikuttaa välistä siltä, että erityisesti valtionhallinnon ns. aroilla alueilla (so. ulkoasiainhallinnossa, puolustushallinnossa ja sisäasiainhallinnon eräillä alueilla) vallitsee sellainen presuntio, että pääperiaatteena onkin salassapito, josta tehtäviä poikkeuksia tulkitaan ahtaasti. Salassapidosta on kehittynyt stereotyyppinen viestintästrategia, johon asioitten ja asiakirjojen sisältöä sen tarkemmin differentioimatta sokeasti turvaudutaan. Erityisesti ulkoasiainhallinnossa on kaikilla asioilla taipumus muuntua luottamuksellisiksi. Sellaisesta suhtautumisesta olen kouluesimerkkinä maininnut erään ulkoasiainministeriön kiertokirjeen (19. 11. 1976 n:o 62), joka antoi ohjeita siitä, millaisissa tapauksissa ulkoasiainhallinnon asiakirjat on varustettava merkinnällä »luottamuksellinen». Kiertokirjeessä itsessään ei ollut mitään arkaluontoista, mutta sekin oli varmuuden vuoksi merkitty luottamukselliseksi (Konstari 1977, 286).

En väitä, etteikö ulkoasiainhallinnon alalla olisi virkamiehillä erityistä syytä varovaisuuteen suhtautumisessaan julkisuuteen. Siinä määrin arkaluontoisten asioiden kanssa monet heistä joutuvat virkatoiminnassaan tekemisiin. Niin tarkoin ovat ulkoministeriön virkamiehet sisäistäneet itseensä kohdistuvat rooli-dotukset, ettei heidän ääntään tai kynänsä jälkeä joukkoviestimissä juuri kuulu eikä näy -kriittisistä puheenvuoroista puhumattakaan. Aivan yhtä tarkkoja esiintymisistään eivät aina ole olleet puolustushallinnon korkeat virkamiehet, jotka sitten ovatkin saaneet satikutia ylhäältäpäin. Vuonna 1969 sai jalkaväenkenraali Yrjö *Keinonen* antamansa lausunnon johdosta kirjeen tasavallan presidentiltä. Viesti päättyi seuraavasti: »YYA-sopimuksen tulkitseminen on hyvin arkaluontoinen tehtävä, jossa ulkoasiainministeriön asiantuntemusta olisi käytettävä hyväksi. Toivoisinkin, että milloin puolustusvoimien piirissä esitetään aikaisemmasta poikkeavia käsityksiä tai vivahteita YYA-sopimuksesta, niistä etukäteen neuvoteltaisiin ulkoasiainministeriön kanssa. Herra Kenraali tahtonee ryhtyä toimenpiteisiin, että tätä käytäntöä vastaisuu-

nessa noudatettaisiin.» Kenraali Keinonen päätti puolestaan kirjallisen vastauksensa miehekkään sotilaallisesti: »Herra Tasavallan Presidentti, tulen toimimaan niin, että puolustusvoimat mahdollisimman vähän koskettelevat näitä valtion johdolle kuuluvia asioita ja että vastaisuudessa vältetään nyt tapahtuneen kaltaiset väärinkäsitykset» (Kekkonen 1976, 33). — Tuoreessa muistissa on vielä kansliapäällikkö Aimo *Pajusen* saama muistutus ilmaisuvapautensa rajallisuudesta.

Virkamiesten salassapitovelvollisuutta ulkoasiainhallinnon alalla terottaa erityisesti ulkoasiainhallinnosta annetun asetuksen (151/1978) 87 §, jonka mukaan virkamies ei ilman asianomaista lupaa saa ilmaista sellaista ulkoasiainhallintoa koskevaa tai sen toimialaan kuuluvaa seikkaa, joka on ilmoitettu salaiseksi tai luottamukselliseksi tahi on luonteeltaan sellainen taikka jota ei muutoin ole julkisuutta eikä sivullisia varten tarkoitettu. Näin tyhjentävän säännöksen valossa ei ole ollenkaan ihmettelemistä siinä, että ulkoasiainhallinto vaikuttaa ulkopuolisen silmissä varjojen maailmalta. Ilmaisuvapaus on ihmiselle niin kallis asia, että ulkoministeriön virkamiehen asemaa ei parhaalla tahdollakaan voi pitää kadehdittavana. Ulkoasiainministeriön virkamiehet muodostavat erään vammaisryhmän, johon ei toistaiseksi ole julkisuudessa kiinnitetty riittävää huomiota. He ovat kielivammaisia, heiltä on leikattu kieli.

Eikä tässä kaikki: ulkoasiainhallinnosta annetussa asetuksessa on edellisen lisäksi myös oloissamme harvinaislaatuinen sensuuripykälä (88 §), joka kieltää virkamiestä ilman valtiosihteerin lupaa lehdistössä, radiossa tai televisiossa, julkisissa puheissa tai esitelmissä tai muutoin julkisesti käsittelemästä ulkoasiainhallinnon toimialaa koskevia kysymyksiä tai niiden yhteydessä olevia asioita. — Tämän säännöksen perustuslainmukaisuus ei ole itsestään selvä asia.

Vuonna 1976 22 päivänä lokakuuta ulkoasiainministeriön virkamiesten ilmaisuvapauden rajoittamispyrkimys koki kliimaksinsa. Silloin ulkoasiainministeri Keijo *Korhonen* allekirjoitti luottamukselliseksi (!) merkityn ohjekiertokirjeen (n:o 19), joka pyrki tehostamaan virkamiesten sanankäytön valvontaa. Kirjeessä edellytettiin, että kun julkisuuteen tarkoitettujen ulkopoliittikkaa käsittelevien artikkeleiden, puheiden, lausuntojen ja vastaavien luonnoksia esitetään esimiesten hyväksyttäväksi, niihin liitetään lyhyt selostus siitä, mitä lähitavoitetta ja millaista kansallista etua esityksellä pyritään ajamaan. Ilmaisuvapauden käyttämisen kynnyks nostettiin tällä tavalla entistäkin korkeammalle.

Varovaisuus on hyve, joka äärimmäisyyksiin vietyinä muuttuu vitsikkyydeksi. En malta tässä yhteydessä olla ottamatta esille esimerkkiä etäämmältä menneisyydestä. Tieto perustuu suurlähettiläs Ralph *Enckellin* taannoin Suomen Kuvalehdelle (31. 10. 1980/44) antamaan haastatteluun. Siinä suurlähettiläs teki selkoa esiintymisestäään suomalaisen »Varastettu kuolema» nimisen elokuvan päätähtenä. Enckellin todetut näyttelijän taipumukset antoivat aikoinaan ohjaaja Nyrki *Tapiovaaralle* aiheen soittaa ulkoasiainministeriöön ja aloittaa houkuttelunsa. »Enckell piti ajatusta aluksi hauskana pilana. Kun se ei

sitä ollut ja kun koefilmaus ei mennytkään penkin alle eikä ministeriön kansliapäällikkö Bruno *Kivikoski* kieltänyt, hän lopulta suostui.» — Vitsikkäämpää kuin ohjaajan houkuttelu oli episodissa mielestäni se piirre, että virkamies näyttelemisharrastukselleen koki tarpeelliseksi saada kansliapäällikön siunauksen. Elokuvaa näkemättömänä en tosin taida sanoa, sisälsikö se joitakin ulkopolitiittisia ulottuvuuksia.

Tulkintavaikkeudet julkisuusperiaatteen soveltamisessa

Seurattuani viranomaisten julkisuus- ja salassapitokäytäntöä suhteellisen kiinteästi yli kymmenen vuoden ajan en ole voinut välttyä havaitsemasta hallinnossa tapahtuvaa jatkuvaa sähläämistä, epäjohtonmukaisuutta ja epätietoisuutta useissa julkisuusperiaatteen soveltamistilanteissa. Tämä koskee myös ns. aroilla aloilla toimivia hallintoviranomaisia kuten ulkoasiainministeriötä, puolustusministeriötä ja suojelupoliisia. Otaksun tämän johtuvan osittain voimassa olevan lainsäädännön vaikeaselkoisuudesta ja tulkinnanvaraisuudesta, mutta toisinaan on varmasti ollut kysymys myös julkisuuden tietoisesta kiertämispyrkimyksestä. Viime vuosien kuluessa on ollut havaittavissa yksityisten kansalaisten, tutkijoitten ja erityisesti toimittajien ammattikunnan aktivoitumista julkisuusperiaatteen käyttäjinä. Ehkä viranomaisten epävarmuutta on omalta osaltaan ollut lisäämässä aikaisempaa pelottomampi ja välistä aggressiivinenkin tietojen kalastus. Julkisuuslainsäädännön tuntemus on muutaman viime vuoden kuluessa selvästi parantunut toimittajakunnan keskuudessa. Myös eri alojen tutkijat ovat oppineet vähitellen ymmärtämään, että pyytäessään viranomaisilta yleisiä asiakirjoja he käyttävät laissa turvattua oikeuttaan eivätkä ole periaatteessa viranomaisten hyväntahtoisuuden armoilla.

Aktiiviset tiedonhankkijat ovat välistä saattaneet viranomaiset kiusallisiin tilanteisiin. Viittaa tässä vain viime vuonna sattuneeseen tapaukseen, jossa oli kysymys eräiden suomalaista asevientä koskevien asiakirjojen julkisuudesta. Rauhan- ja konfliktintutkimuslaitoksen tutkijat olivat puolustusministeriöstä vaikeuksitta saaneet asevientä koskevaa aineistoa, mukaanlukien eräitä ulkoasiainministeriön lausuntoja. Kun kaikki ulkoasiainministeriön lausunnot eivät kuitenkaan löytyneet puolustusministeriöstä, kääntyivät tutkijat myös ulkoasiainministeriön puoleen, joka kuitenkin katsoi aineiston salassa pidettäväksi. Ministeriöt suhtautuivat siis toisistaan poikkeavalla tavalla samojen asiakirjojen julkisuuteen.²

Yhden tapauksen perusteella ei voi eikä pidä tietenkään tehdä sellaista johtopäätöstä, että puolustushallinto Suomessa on välttämättä avoimempi ja »julkisuusystävällisempi» kuin ulkoasiainhallinto. Esimerkkejä perusteettomasta salailusta löytyy puolustushallinnosta kuten muiltakin hallinnon aloilta. Taannoin kävi niin, että tehdessään valitusta korkeimpaan oikeuteen toimittaja Markku *Lehtola* ei saanut pääesikunnan hallinnolliselta osastolta pyytämäänsä jäljennöstä Uudenmaan rakuunapataljoonan diaarikirjasta. Eduskunnan oikeus-

asiamies antoi 28. 12. 1979 tekemässään päätöksessä tämän virheellisen menettelyn vuoksi hallinnollisen osaston päällikölle huomautuksen.³ Kysymyksessä oli selvä menettelyvirhe, sillä diaari on julkisuuslain 3 §:n nojalla epäilyksittä katsottava julkiseksi asiakirjaksi.

Kerätessään aineistoa viime vuonna ilmestynyttä kirjaansa »Mikä Suomessa salaista» varten kirjoittajakollektiivi sai käsiinsä kaikenlaista tietoaineistoa, josta vain murto-osa löysi tiensä teoksen lopulliseen versioon. Eräänä syynä oli se, että monien tietojen ja vihjeiden paikkansa pitävyys ei ollut kontrolloitavissa. Salaamisesta kirjoittavan on vain alistuttava tämän tosiasian edessä; se kuuluu ikäänkuin »pelin henkeen». Eräs avustaja esimerkiksi arveli, että puolustusvoimilla on Harakan saarella kemiallinen laboratorio, joka on erittäin hyvin varustettu. Laboratorion eräänä tutkimuskohteena on tietävästi kemiallisessa sodankäynnissä käytettävien myrkkyjen yms. humanivaikutukset. Yrittäessään selvittää saarella harjoitettavan tutkimuksen suuntaviivoja, henkilöresursseja ja rahoitusta ei po. tutkija saanut kysymyksiinsä viranomaisilta minkäänlaista vastausta. Väitteet puolustushallinnon avoimuudesta ja sen piirissä tapahtuvan salailun ulottuvuudesta jäävät pakostakin monessa kohdin ilmaan. Luotettavien arvioiden esittäminen on mahdotonta, kun pidetään salassa sekin mikä pidetään salassa.

Valtion turvallisuutta ja salassapitoa käsittelevä puheenvuoro jää ehdottomasti vajaaksi, ellei erikseen kiinnitetä huomiota suomalaisen demokratian »murheenkryyniin» ja ikuiseen »silmätikkukaan», suojelupoliisiin. Kysymyksessä on niin masentava instituutio, etten kuitenkaan jaksa sen edesottamuksia tässä tarkemmin ryhtyä esittelemään ja erittelemään. Asiasta kiinnostuneita suositelen vain tutustumaan Martti *Ahdin* tutkielmaan »Asiakirjajulkisuus suojelupoliisin arkistossa» (1981) ja edellä mainittuun teokseen »Mikä Suomessa salaista» (1982).

Sen verran on kuitenkin suojelupoliisin toimintaa tässäkin yhteydessä hiipaistava, että pannaan merkille sisäasiainministeriön vuonna 1982 suojelupoliisille antamat ohjeet. Aikaisemmin on suojelupoliisi ollut kritiikin kohteena lähinnä kansalaisiin kohdistuvan rekisteröinnin ja yleisen salamyhkäisyytensä takia. Sisäasiainministeriön ohjeet toivat päivänvaloon sen yllättävän tiedon, että suojelupoliisi voi rekistereistään antaa tietoja julkisten viranomaisten ohella yksityisille yhteisöille. Yksityisille tietoja voidaan antaa mm. mikäli ne harjoittavat »maan virallisen kauppapolitiikan menestyksellisen hoitamisen kannalta tärkeitä vientiä».⁴ — Tällaiseen avoimuuteen eivät suojelupoliisin salamyhkäisyyden arvostelijat tietenkään ole pyrkineet.

Salassa pidettävää valtion turvallisuuteen liittyvää tietoaineistoa on tallennettuna monissa muissakin hallintoyksiköissä kuin ulkoasiainministeriössä, puolustusministeriössä ja suojelupoliisissa. Useat keskusvirastotkin joutuvat tekemisiin sellaisten dokumenttien kanssa, jotka käytännössä luokitellaan salassa pidettäväksi. Ilmailuhallitus saa tietoja mm. rajanylityslennoista. Posti- ja telehallitus pitää salassa tiedot puolustuslaitoksen kaukojohtovarouksista,

viestiyhteyksistä erikoisolosuhteissa (kuten ETYK) ja väestösuojelun johtoverkoista. Tie- ja vesirakennushallitus salaa siltatilastot ja varalaskupaikat. Maanmittaushallitus varjelee eräiden naapurivaltioiden aluekarttoja ja yleensäkin kriisiajan kartoituksia ja suunnitelmia jne. Lääninhallituksilla on niin ikään jonkin verran valtion turvallisuusintressissä salassa pidettäviä tietoaineistoja. Jopa paikallispoliisilla on maanpuolustukseen liittyviä kortistoja ja luetteloita, joita se alueen valvojana hoitaa. Salassa pidettäviä asiakirjoja on siinä määrin monen tyyppisiä, että käytännössä niiden tyhjentävä luetteloiminen on mahdotonta. Siitä huolimatta on aina korostettava, että julkisuusperiaate on Suomessa pääsääntö, josta tehtäviä poikkeuksia on tulkittava ahtaasti. Viranomaiset eivät saa mielivaltaisesti salata hallinnossa olevia asiakirjoja, vaan salassapidon on aina perustuttava nimenomaiseen säännökseen. Keskeisimmät salassapitosäännökset Suomessa sisältyvät salassapitoasetukseen (650/1951), jota on muutettu ainoastaan yhden kerran yli 30-vuotisen voimassaolonsa aikana.

Salassapitoasetuksen täydentäminen, joka tapahtui vuonna 1977, on valtion turvallisuuden kannalta relevantti ja samalla mielenkiintoinen. Se kuvastaa osaltaan, miten julkisuuden sääntely on kiinteästi sidoksissa teknologian kehitykseen. Asetuksen 5a)-kohdassa säädetään salassa pidettäviksi atomienergiailaissa (356/1957) tarkoitetun luvan nojalla harjoitettavaa toimintaa koskevat asiakirjat siltä osin kuin ne sisältävät tietoja suunnitelmista ja järjestelyistä tähän toimintaan kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi. Säännös osoittaa ydinvoimaloihin kohdistuvien tihutekojen yhteiskuntavaarallisuuden tulleen tiedostetuksi. Säännöksessä mainittujen asiakirjojen salassapidon hyväksyttävyyttä tuskin kukaan asettaa kyseenalaiseksi.

Teknologian kehitys on tuonut yhteiskuntaan mukanaan myös yhä laajemmalle ulottuvan tietokoneriippuvuuden. Tietokonerikollisuudella ja tietojenkäsittelylaitteistoihin kohdistuvalla sabotaasilla voi niin ikään olla katastrofaalinen vaikutus yhteiskunnan toimintoihin. Tietoisuus tästä mahdollisuudesta ei vielä näy salassapitoasetuksessa,⁵ mutta odottaa sopii, että automaattisen tietojenkäsittelyn salassapito-ongelmat aikanaan tulevat seikkaperäisen sääntelyn kohteeksi. Toistaiseksi ATK-juridiikka vaeltaa Suomessa lapsenkengissä — tai oikeammin — sitä ei oikeastaan ole olemassakaan.⁶

Liiallinen salaaminen

Salassapitoon on helppoa suhtautua kielteisesti. Julkisuuden puolestapuhuja tietää, että avoimen tiedonvälityksen taakse asettuminen on turvallista ja saa säännönmukaisesti suojelemaan vastaanoton esimerkiksi joukkoviestimissä, jotka kynsin hampain varjelevat tiedonsaantimahdollisuuksiaan ja pyrkivät niitä mahdollisuuksien mukaan myös laajentamaan. Kuten edellä olen todennut, kaikkialle ulottuvan julkisuuden vaatiminen ei kuitenkaan osoita kovin hyvää arvostelukykyyä. Pahimmassa tapauksessa se on — vakavassa asiassa — osoitus kevytmielisyydestä ja edesvastuuttomuudesta. Valtion ulkoisen turvalli-

suuden suojelemista palveleva tiedonvälityksen rajoittaminen perustuu viime kädessä kansainvälisten taloudellisten ja poliittisten ristiriitojen olemassaoloon eikä mikään valtiollisen eksistenssin ja kansakunnan hyvinvoinnin arvokkaaksi kokeva ajatussuuntaus voi vakavasti puoltaa sellaista käsitystä, että esteetön tiedonvälitys ulkoista turvallisuutta vaarantamatta olisi käytännössä toteutettavissa. Ulkoisen turvallisuuden suojaamisen ohella ovat tiedonvälityksen rajoitukset tarpeen myös valtion sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tässä suhteessa kiinnittyy huomio eritoten poliisin toimintaan. Salauksen poliisitoiminnassa tekee tarpeelliseksi mm. rikosten ehkäisemisintressi, johon on nimenomaisesti viitattu myös julkisuuslain 9 §:ssä. Niin ikään rikosten selvittäminen ja syytteesen saattaminen edellyttävät julkisuuden joltistakin rajoittamista.

Voimassa olevassa lainsäädännössä huomioon otetut salassapitointressit (valtion turvallisuus, maanpuolustuksen etu ja valtion suhteet ulkovaltoihin) ovat sinänsä täysin legitiimejä. Arvosteluni kohdistuukin tällä kertaa erityisesti salaamisen hypertrofiaan eli ns. liikasalaamiseen, joka ei käytännössä aina ole ollut kaukana hölmöilystä.

Liikasalaamiseen on havaittavissa useitakin syitä. Eräs vaikuttava tekijä on voimassa olevan salassapitosäännösten epäselvyys ja ylimalkaisuus. Kun virkamiehet ovat epävarmoja, niin on ymmärrettävää, että he mieluummin salaavat kuin antavat tietoja. Löysät kielenkantimet eivät kuulu vallitseviin virkamieshyveisiin. Toisinaan salaaminen saattaa kuitenkin olla itsetarkoitukseista. Virkamies tavallaan huomaamattaan sopeutuu työympäristönsä ilma-piiriin, siinä leijuviin rooliodotuksiin. Virkamies saattaa vähitellen omaksua salailevan asenteen, joka johtaa stereotyyppiseen suhtautumistapaan, viime kädessä täydelliseen julkisuuskielteisyyteen. Kolmantena liikasalaamisen tärkeänä syynä ovat ns. byrokraattiset erityisintressit. Näillä tarkoitan intressejä, jotka eivät ole adekvaatissa yhteydessä laissa mainittuihin legitiimeihin salassapitointresseihin. Valtion turvallisuuden nimessä tarjoutuu mahdollisuus tietojen salaamiseen, vaikka todellisena vaikuttimena olisi jokin muu. Toisin sanoen viranomaisen saattaa ryhtyä salaamiseen muussa tarkoituksessa kuin laissa on edellytetty. Salassapidon tavoitteena voi olla yhtä hyvin arvovallan pönkittäminen kuin pelivarvan säilyttäminen tai oman pesän puhtaanapito, jolla ei ole välttämättä mitään tekemistä valtion turvallisuuden kanssa. Virkakoneistossa elää edelleenkin vahvana vakaumus, jonka mukaan hyvää on se, mikä onnistuu; pahaa se, mikä epäonnistuu; mutta pahinta on se, että epäonnistuminen tulee julki.

VIITTEET

¹ Ks. Vp 1950 ptk (28. 4. 1950) s. 599 ja ptk (27. 10. 1950) s. 1851.

² Tämän myöntää myös ulkoasiainministeriö 10. 6. 1982 päivätyssä kirjeessään (n:o 23646).

- ³ Ks. tark. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1979.
- ⁴ Ks. *Oikeus* 17 (1982): 4, 274—275.
- ⁵ Tosin valtion tietokonekeskuksesta annettu asetus (211/1975) sisältää eräitä salassapitoa tähdentäviä kohtia (14—15 §§).
- ⁶ Sitä vastoin esim. Ruotsissa on jo vuodesta 1968 lähtien Tukholman yliopiston yhteydessä toiminut erityinen ATK-juridiikkaan keskittynyt yksikkö (Arbetsgruppen för ADB och Juridik).

L Ä H T E E T

- Ahti, Martti: *Asiakirjajulkisuus suojelupoliisin arkistossa*, Helsinki 1981.
- Kekkonen, Urho: *Kirjeitä myllystäni 2 1968—1975*, Otava, Keuruu 1976.
- Konstari, Timo: *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa*, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen kustannus, Vammala 1977.
- Takala, Jukka-Pekka ja Konstari, Timo (toim.): *Mikä Suomessa salaista*, WSOY, Juva 1982.