



Mikkelin kaupunki
PL 33
50101 MIKKELI

SAATE

9.3.2026

EOAK/1600/2025 ASIAKIRJAN JULKISUUS

Lähetän oheisen päätöksen tiedoksenne ratkaisusta ilmenevässä tarkoituksessa. Pyydän ilmoittamaan asian ratkaisusta siinä selvityksiä antaneille.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Päivi Lahtinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.

Timo Laitakari
PL 310
50101 Mikkeli

PÄÄTÖS

9.3.2026

Viite: 10.03.2025 vireille tullut kantelu

EOAK/1600/2025 ASIAKIRJAN JULKISUUS JA SALASSAPITOSITOUMUS

1 KANTELU

Timo Laitakari (jälj. kantelija) pyysi tutkimaan Mikkelin kaupungin menettelyn asiakirjapyynnön käsittelyssä. Kantelijan mukaan Länsi-Savo-lehden toimittaja pyysi kesällä 2023 Mikkelin kaupungilta salassapitositoumuksen, joka kaupungin päättäjien oli pitänyt allekirjoittaa saadakseen tietoja kaupungin käymistä neuvotteluista, jotka koskivat kaupungin omistaman Etelä-Savon energia Oy:n vähemmistöosakkaiden myyntiä. Toimittaja sai pyytämänsä asiakirjan, mutta käytännössä koko sen sisältö oli mustattu sillä perusteella, että kohdat sisälsivät liikesalaisuuksia. Toimittaja pyysi asiasta vielä viranomaisen päätöksen ja kaupunginhallitus teki 18.4.2023 päätöksen, jolla piti voimassa asiakirjan mustaamisen.

Kun yhtiötä koskevat neuvottelut oli saatu päätökseen ja kauppa hyväksytty kaupunginhallituksessa, Länsi-Savo lehti teki samasta asiakirjasta uuden tietopyynnön 7.11.2023 ja asiakirja toimitettiin 5.12.2023 siten, että tiedot olivat luettavissa.

Kantelijan mukaan kaupungin salassapitositoumuksen sisältö vaikuttaa generiseltä, yleisellä tasolla liikkuvalla vakiomuotoiselta tekstiltä, eikä sisällä käytännössä mitään tietoa minkään yhtiön liiketoiminnasta, jolloin se tuskin voi sisältää liikesalaisuuksiakaan. Kantelija katsoo, että aiemmin kesällä mustattuna toimitettu asiakirja on siten salattu ilman lainmukaista perustetta ja laissa turvattu yleinen julkisuusperiaate on sivuutettu.

Kantelijan mukaan lisäksi voidaan kysyä, onko kantelussa tarkoitettu salassapitositoumus ylipäänsä lainmukainen. Kantelija epäilee, että sitoumuksen vaatiminen jo sinällään rajoittaa luottamushenkilöiden sananvapautta enemmän kuin laissa säädetään. Lisäksi Etelä-Savon

energia Oy:n vähemmistöosuuden myyminen on kaupungin kannalta erittäin merkittävä taloudellinen ratkaisu ja kuntalaisten tiedonintressi ja julkisen keskustelun tarve olisi ollut suuri.

2 SELVITYS

Asiassa saatiin Mikkelin kaupungin selvitys.

Itä-Suomen syyttäjäalueen erikoissyyttäjä on tehnyt asiassa päätöksen esitutinnan lopettamisesta 24.1.2025. Päätös on ollut käytettävissäni.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

Mikkelin kaupunki on valmistellut omistamansa ESE Oy:n vähemmistöosuuden myyntiä vuonna 2023 ja kauppa, jolla vähemmistöosuus on myyty, on tehty 6.11.2023 Mikkelin kaupunginhallituksen päätöksellä.

Kauppaa valmistellessa asian käsittelyyn osallistuneet viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat allekirjoittaneet salassapitositoumuksen. Salassapitositoumuksen tarkoitus ei ole ollut laajentaa tai supistaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden salassapitovelvollisuutta, vaan lähinnä muistuttaa salassapitovelvoitteen olemassaolosta ja sen merkityksellisyydestä. Salassapitositoumukset ovat hyvin tyyppillisiä ja tavanomaisia yrityskaupoissa osapuolten luottamuksensuojan varmistamiseksi, ja tässäkin tapauksessa sitoumus on laadittu ja allekirjoitettu. Asia on ollut Mikkelin kaupungille erityisen laaja ja merkityksellinen, eikä sen onnistunutta toteutusta ole haluttu vaarantaa millään tavalla, josta syystä salassapitositoumuksen on katsottu olevan myös tarkoituksenmukainen. Sitoumuksen ovat allekirjoittaneet kaikki asian käsittelyyn osallistuneet ja siitä päättävät luottamushenkilöt ja viranhaltijat, ja se ei ole vaikuttanut heidän oikeuteensa saada asiasta tietoja.

Länsi-Savon toimittaja on salassapitositoumusten allekirjoituksen jälkeen pyytänyt salassapitositoumusta tietopyynnöllä. Tietopyyntöön on vastattu asianmukaisesti ja hänelle on luovutettu pyydetty asiakirja niin, että siitä on mustattu salassa pidettävät kohdat. Salassapito on perustunut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohtiin.

Mikkelin kaupunki katsoo, että sillä on ollut harkintavalta asiakirjan salaamisessa. Mikkelin kaupunki on katsonut, että asiakirja on salassa pidettävä siihen saakka, että energiaomaisuuden myynti on saatu päätökseen eli kaupantekoon saakka. Asiakirjan on katsottu olevan liikesalaisuus siinä kuin muidenkin kauppaa koskevien asiakirjojen siihen saakka, kunnes kauppa on toteutunut. Energiayhtiön kauppaa koskeva asiakokonaisuus on tietopyynnön esittämishetkellä ollut keskeneräinen. Pyyntöön kohteena olevien asiakirjojen salaus on poistettu asian tultua päätökseen.

Kauppan toteutumisen turvaamiseksi ja myös ostajan luottamuksen ja taloudellisen intressin suojaamiseksi kauppaan liittyvät asiakirjat on kaupan valmistelun aikana katsottu tarpeelliseksi salata. Mikkelin kaupunki katsoo, että kaupankäyntiin liittyvien asiakirjojen osittainenkin luovuttaminen ennen kaupan syntyä ja asian päättymistä olisi voinut vaarantaa kaupan syntymisen ja siten johtaa kaupungin kannalta epätoivottuun lopputulokseen.

Toimittaja on pyytänyt asiassa valituskelpoisen päätöksen ja asiaa on käsitelty Mikkelin kaupunginhallituksessa 14.8.2023. Kaupunginhallitus on edelleen katsonut asiakirjan sisällön olevan salassa pidettävä ja tehnyt asiassa valituskelpoisen päätöksen. Länsi-Savo tai sen toimittajat eivät ole käyttäneet heille varattua tilaisuutta valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen. Mikkelin kaupunki katsoo, että tämä olisi ollut ainoa oikea prosessi selvittää salassapitoperusteen lainmukaisuus.

Asiassa on kirjattu rikosilmoitus sen jälkeen, kun Länsi-Savo on uutisoinut asiakirjan salassapidosta. Poliisi on tutkinnassaan selvittänyt, onko kaupunginlakimies tai kaupunginjohtaja syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen asiassa. Asiassa on tehty päätös esitutkinnan rajoittamisesta sen jälkeen, kun kaupunginlakimiestä ja kaupunginjohtajaa on kuulusteltu.

Esitutkinnan rajoittamista koskevaan päätökseen on kirjattu, että kauppaan on oletettavasti voinut liittyä merkittävä määrä liikesalaisuuden alaista materiaalia, joten kauppaan liittyvään materiaaliin kohdistuva harkinta mahdollisesta liikesalaisuudesta on perusteltu lähtökohta. Esitutkinnan rajoittamista koskevassa päätöksessä on todettu, että asiasta on annettu valituskelpoisen päätös eikä päätöksestä ole valitettu hallinto-oikeuteen ja että asiakirja on salattu lyhyehköksi määrääjäksi ja tehdyissä selvityksissä ei ole tullut viitteitä siitä, että salauspäätöksellä olisi pyritty hankkimaan taloudellista hyötyä tai aiheuttamaan taloudellista vahinkoa.

Syyttäjän päätöksenä on todettu, että kaupungin viranhaltijoilla on ollut oikeus tehdä päätös asiakirjan salaamisesta, heillä on ollut toimivalta arvioida salauksen peruste ja sen soveltuminen nyt kysymyksessä olevaan asiaan ja viranhaltijoiden tai kaupunginhallituksen tekemän salauspäätöksen oikeudellinen arviointi kuuluu lähtökohtaisesti hallintotuomioistuimen toimivaltaan, josta syystä tutkinta on määrätty lopetettavaksi.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen toimivallasta

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta 2 momentin mukaan niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamiehellä on siten harkintavaltaa siinä, mihin toimenpiteisiin kantelu antaa aihetta.

Itä-Suomen syyttäjäalueen erikoissyyttäjä on arvioinut kantelussa tarkoitettua asiaa epäiltynä virkavelvollisuuden rikkomisena, jossa epäiltynä on ollut kaksi Mikkelin kaupungin viranhaltijaa. Erikoissyyttäjä on määrännyt esitutkinnan asiassa lopetettavaksi esitutkintalain 3 luvun 10 §:n 1 momentin ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 §:n 1 kohdan perusteella päätöksellään 24.1.2025 (25/338).

Syyttäjä on perustellut päätöstään seuraavasti:

”Kaupungin viranhaltijoilla on ollut oikeus tehdä päätös asiakirjan salaamisesta. Heillä on ollut toimivalta arvioida salauksen peruste ja sen soveltuminen nyt kysymyksessä olevaan asiaan. Viranhaltijoiden tai kaupunginhallituksen tekemän salaamispäätöksen oikeudellinen arviointi kuuluu lähtökohtaisesti hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Edellä mainituilla ja tutkinnanjohtajan esittämillä perusteilla määrään esitutkinnan asiassa lopetettavaksi.”

Selvyyden vuoksi totean, että oikeusasiamiehen perustuslaillinen tehtävä ylimpänä laillisuusvalvojana poikkeaa oikeusasiamiehen oikeudesta nostaa syyte laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa sekä syyttäjän tehtävästä. Oikeusasiamies valvoo itsenäisesti ja riippumattomasti, että kaikki valvottavat, kuten virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät, noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Arvioin tässä ratkaisussani kantelussa kerrottua menettelyä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, en virkarikosoikeudellisesti. Totean myös, että asiakirjajulkisuutta koskevissa asioissa oikeusasiamiehen tehtävä on arvioida ensi sijassa menettelytapojen asianmukaista noudattamista. Oikeusasiamies ei siten yleensä lähtökohtaisesti ota kantaa pyydetyn asiakirjan julkisuuteen sinänsä eikä siihen, olisiko pyydetty asiakirja tullut luovuttaa vai ei, koska nämä seikat on mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen arvioitaviksi.

Nyt esillä olevassa tapauksessa pyydetty asiakirja on sittemmin kuitenkin julkistettu eikä aiemmasta kielteisestä päätöksestä ollut valitettu. Siten asia ei käsitykseni mukaan tule tuomioistuimessa arvioitavaksi eikä

muutoksenhakumahdollisuus aiemmasta kielteisestä päätöksestä sinänsä nyt estä asian laillisuusvalvonnallista arviointia edellä toteamistani lähtökohdista. Siten arvioitavaksi jää, onko viranomaisen pysynyt harkintavaltansa rajoissa salassapitosäännöksiä tulkitessaan.

3.2 Sovellettavia oikeusohjeita

Perustuslain (731/1999) 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jälj. julkisuuslaki) 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutenkaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Julkisuuslain 23 §:n 3 momentin mukaan edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka

toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisten tiedonsaantioikeus on perustunut.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

17) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin.

20) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista;

Kuntalain (410/2015) 83 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Kuntalain 83 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan konsernijohtolta konsernijohtoon hallussa olevia kunnan tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

3.3 Julkisuusperiaatteesta ja sananvapaudesta

Perustuslain 12 §:ssä on säädetty sananvapaudesta ja julkisuudesta, joka vahvistaa Suomen hallinnossa noudatettavan julkisuusperiaatteen. Lain mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Jokaisella on sananvapaus, joka tarkoittaa muun muassa oikeutta ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään

ennakolta estämättä. Sananvapaus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, mutta rajoitusten tulee perustua lakiin.

Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta eduskunnalle annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, s. 58) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan julkisuusperiaatteesta seuraavasti:

”Julkisuusperiaate liittyy historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys.

Julkisuuden eri osakysymyksistä ainoastaan eduskunnan toiminnan julkisuudesta on nykyisin säännöksiä perustuslaissa (valtiopäiväjärjestys 56 §, 91 § ja 52 § 4 mom.). Julkisuusperiaatetta ehdotetaan vahvistettavaksi Suomen valtiosäännössä ottamalla hallitusmuotoon säännös oikeudesta saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta tallenteesta. Ehdotuksella pyritään lisäämään julkisuusperiaatteen merkitystä viranomaistoiminnassa.

Hallinnossa julkisuus toteutuu käytännössä erityisesti jokaisen oikeutena saada tietoja viranomaisen hallussa olevista yleisistä asiakirjoista ja muista tallenteista. Tallennejulkisuus ei rajoitu vain asianosaisiin, vaan on luonteeltaan yleisöjulkisuutta. Säännös sisältää tallennejulkisuutta koskevan pääperiaatteen, jota täsmennettäisiin muulla lainsäädännöllä. Säännös edellyttää, että lailla turvataan viranomaisten hallussa olevien tallenteiden julkisuus nimenomaan yleisöjulkisuutena.

Tallennejulkisuus olisi ehdotuksen mukaan pääsääntö. Toisaalta on ilmeistä, että siitä joudutaan poikkeamaan erilaisten tärkeiden intressien vuoksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yksityisyyden suoja, liikesalaisuudet, valtakunnan turvallisuuteen liittyvät intressit, suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon tai talous-, raha- ja valuuttapolitiikan hoidon vaatimukset. Julkisuutta voi olla perusteltua rajoittaa myös ajallisesti esimerkiksi asian valmisteluvaiheessa. Tätä varten ehdotukseen sisältyy lakivaraus, jonka mukaan asiasta säädetään tarkemmin lailla. Säännös merkitsisi sitä, että viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen ja tallenteiden salassapidosta tulisi säätää nimenomaan laissa eikä asetuksella. Toisaalta tallennejulkisuuden kirjaaminen perusoikeudeksi merkitsee sitä, että myös lakiin perustuvat poikkeukset julkisuudesta tulee rajoittaa mahdollisimman vähäisiksi.”

Saman hallituksen esityksen sananvapautta koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 309/1993 vp, s. 56) todetaan seuraavasti:

”Momentti sisältää sananvapautta koskevan yleislausekkeen. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Ydinajatukseltaan sananvapautta voidaan pitää poliittisena perusoikeutena. Sananvapaus ei kuitenkaan rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan sen

piiriin on totunnaisesti luettu muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Säännös turvaa periaatteessa myös kaupallista viestintää. Tältä osin voidaan viitata myös perustuslakivaliokunnan hallitusmuodon 10 §:n puitteissa omaksumaan (PeVL 2/1986 vp, PeVL 1/1993 vp) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan tulkintakäytäntöön. Esimerkiksi alkoholi- ja tupakkamainonnan rajoitukset (PeVL 3 ja 4/1976 vp) sekä kuluttajansuojalainsäädännön sisältämät mainonnan rajoitukset on voitu toteuttaa sananvapaussäännöksen estämättä tavallisella lailla.

—

Säännös turvaisi sananvapauden "kenenkään ennakolta estämättä". Kyseinen ilmaisu periytyy hallitusmuodon 10 §:n nykyisestä sanonnasta. Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi.

—

Säännös säilyttäisi edelleen mahdollisuuden sananvapauden käytön jälkikäteiseen valvontaan rikos- ja vahingonkorvauslainsäädännön keinoin sekä sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluontoisten määräysten antamiseen lailla. Sananvapauden asema perusoikeutena rajoittaa kuitenkin myös jälkikäteistä puuttumista sananvapauden käyttöön. Esimerkiksi pitkälle menevät tai väljät sanankäytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapaussäännöksen kannalta ongelmallisia.”

Julkisuusperiaate ja sananvapaus ovat molemmat perustuslaissa suojattuja poliittisia perusoikeuksia ja demokraattisen yhteiskunnan kulmakiviä. Korostan tässä erityisesti, että viranomaisten toiminnan julkisuus ja sananvapaus luovat edellytykset julkisen vallankäytön valvonnalle sekä luovat edellytykset osallistumiselle julkiseen keskusteluun sekä päätöksenteon julkiselle arvostelulle. Kumpikaan näistä oikeuksista ei ole kuitenkaan rajoittamaton, vaan lailla voidaan säätää molempien oikeuksien rajoittamisesta.

3.4 Asiakirjan salassapito

Perustuslain mukaan julkisuudesta voidaan poiketa välttämättömien syiden vuoksi erikseen lailla. Julkisuuslaki on viranomaisten toimintaa rajoittava yleislaki, jossa on säädetty tärkeimmistä poikkeuksista viranomaisten asiakirjojen julkisuuteen.

Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2020, s. 413) julkisuusolettaman vaikutuksista salassapitosäännöksiin on todettu esimerkiksi seuraavasti: ”Julkisuuden rajoitukset on määriteltävä lailla tarkkarajaisesti, riittävän täsmällisesti ja niin, että rajoitusten olennainen sisältö käy ilmi laista. Viranomaisen päätösvallan käytön ja hallintotoimien on vastaavasti pysyttävä rajoituksia sisältävän lain rajoissa, eikä julkisuutta rajoittavaa säännöstä voida tulkita laajentavasti.”

Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty viranomaisten asiakirjojen salassapitoperusteista. Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen (HE

30/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa salassapitoperusteiden suhteesta julkisuusolettamaan on todettu seuraavasti:

”Hallitusmuotoon ei sisälly säännöksiä, joissa määriteltäisiin yleisesti, miten perusoikeudet suhtautuvat toisiinsa tai millä edellytyksillä — lakivaatimusta lukuun ottamatta — perusoikeuksia ylimalkaan voidaan rajoittaa. Sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, osaksi eräisiin perusoikeuksiin liitettyjen rajoituslausekkeiden perusteella. Perusoikeuden rajoitukset on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan perusoikeusrajoituksilta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista. Siitä tulee käydä ilmi esimerkiksi rajoitusten laajuus ja niiden täsmälliset edellytykset. Perusoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla. Välttämättömyysvaatimuksen tarkoituksena on määrittää rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen.”

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17–20 kohdissa suojataan taloudellisia intressejä. Julkisyhteisöjen taloudellisia intressejä suojataan 17 kohdan ja yksityisiä 20 kohdan perusteella. Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 17 kohdassa tavoitteena olevan suojata julkista taloudellista etua seuraavasti:

”Kohdan mukaan salassa pidettäviin asiakirjoihin voisivat kuulua lainaehdot, koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden suojautumissopimusten ehdot sekä sijoitustoiminnan ehdot koskevat asiakirjat. Esimerkiksi valtion lainanottoa varten tehdään kehyspäätöksiä, joissa määritellään ne rajat, kuten lainojen enimmäismäärä, liikkeeseenlaskukurssit, enimmäiskorot ja enimmäislaina-ajat, joiden puitteissa lainanotto tapahtuu. Vastaavia kehyspäätöksiä tehdään myös muun muassa koron- ja valuutanvaihtosopimuksia varten. Lisäksi tehdään yksityiskohtaisia laina-, korko- ja valuutanvaihtopäätöksiä. Kaikkien edellä mainittujen päätösten julkisuus saattaa vaikuttaa haitallisesti valtion ottamien lainojen ehtoihin.

Julkisia hankintoja koskevat muun muassa julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 71/305/ETY ja julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 77/62/ETY. Kaikki direktiiveissä määritellyt julkisten hankintojen ja sopimusten tarjouspyynnöt julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisen lehden liiteosassa. Direktiiveissä ei velvoiteta julkaisemaan tarjouspyynnön johdosta tehtyjä tarjouksia.

Kohdan mukaan liike- ja ammattisalaisuuksia koskevat tiedot kuuluisivat ehdottoman asiakirjasalaisuuden piiriin. Sen sijaan muuta liiketoimintaa koskevien tietojen, kuten lainanottoon, velanhoitoon ja sijoitustoiminnan ehtoihin liittyvien tietojen salaisuus on riippuvainen vahinkolausekkeen edellytyksistä; tiedot on ehdotuksen mukaan pidettävä salassa, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa

toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin.

Julkisuus voisi edellä tarkoitetuissa tilanteissa myös aiheuttaa yhteisölle ja sen jäsenille aiheettomia menetyksiä. Samalla julkisyhteisöön nähden kilpailutilanteessa olevat saisivat perusteetonta etua, jota ne eivät saisi, jos kilpakumppani olisi yksityinen. Julkisyhteisön taloudellinen etu on tämän vuoksi rinnastettu yksityisen taloudelliseen etuun. Suoran vahinkoedellytyslausekkeen mukaan salassapito edellyttää suojeltavan edun konkreettista vaarantumista, joten lähtökohtana on asiakirjan julkisuus.”

Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 20 kohdassa yksityisen taloudellisen edun suojaamisesta seuraavasti:

”Salassapitoperusteena 20 kohdassa on yksityisen liike- tai ammattisalaisuus sekä elinkeinonharjoittajan taloudellinen etu. Salassapitoperuste on jo voimassa olevassa oikeudessa.

Useissa nykyisissä salassapitosäännöksissä on säädetty salassa pidettäviksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen liike- tai ammattisalaisuuksista. Liike- tai ammattisalaisuutta ei laissa ole tarkemmin määriteltä. Liikesalaisuudella tarkoitetaan yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia. Liikesalaisuuteen sisältyy myös yrityskokemusten eli niin sanotun "know-how" suoja. Tämä on kokemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytössä. Liikesalaisuus voi olla myös tekninen salaisuus. Ammattisalaisuudella tarkoitetaan enemmän taidollisia salaisuuksia, ja niitä voi olla myös vapaiden ammattien harjoittajilla, kuten lääkäreillä ja asianajajilla, siitä riippumatta, harjoittavatko he liiketoimintaa. Liike- ja ammattisalaisuudet olisivat ehdotuksen mukaan salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä.

Rikoslain 30 luvun 11 §:ssä käytetään yrityssalaisuuden käsitettä. Yrityssalaisuudella tarkoitetaan rikoslaissa liike- tai ammattisalaisuutta taikka muuta vastaavaa elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa, jonka elinkeinonharjoittaja pitää salassa ja jonka ilmaiseminen olisi omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa joko hänelle tai toiselle elinkeinonharjoittajalle, joka on uskonut tiedon hänelle. Yrityssalaisuudelle pidetään tunnusomaisena, että se sisältää elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa. Yrityssalaisuuden alalajeja ovat määritelmän mukaan liike- ja ammattisalaisuudet. Yrityssalaisuus voi koskea paitsi tuotteiden valmistusmenetelmiä ja tuotekehittelyä myös kaupallistaloudellisia, hallinnollisorganisatorisia ja yhteiskunnallisia tietoja. Rikoslaissa tarkoitetun yrityssalaisuuden tunnusmerkkejä ovat myös tiedon haltijan salassapitotahto ja salassapitointressi sekä tiedon tosiasiallinen salassapito.

Ehdotuksen mukaan salassa pidettäviä olisivat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevistä seikoista, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi konkreettista taloudellista vahinkoa.

Tämä käy ilmi säännökseen sisältyvästä vahinkoedellytyksestä, joka merkitsee olettamaa tietojen julkisuudesta. Salassapitovelvollisuus väistyisi kuitenkin silloin, kun kysymys on kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Siten salassa pidettäviä eivät ole elinkeinonharjoittajan toiminnan ympäristövaikutuksia koskevat tiedot taikka elinkeinonharjoittajan maksulaiminlyöntejä koskevat tiedot.

Lakiehdotuksen mukaan toiminnan harjoittajan salassapitotahto ei ole yksistään ratkaiseva, vaan viranomaisen on arvioitava asiaan liittyvät salassapitointressit kokonaisuutena. Viranomaisen on kuitenkin asianmukaista erityisesti epäselvissä tapauksissa kuulla yrittäjää sekä ottaa arvioinnissa huomioon yrittäjän salassapitotahto sekä yrittäjän tiedon antamisen vaikutuksista esittämät selvitykset.”

Julkisuuslaissa tai sen esitöissä ei ole määritelty tarkemmin, mitä laissa tarkoitetaan liike- tai ammattisalaisuudella.

Liikesalaisuuslain (595/2018) 2 §:n mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa: a) joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa; b) jolla a alakohdassa tarkoitettujen ominaisuuksien vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa; ja c) jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi. Liikesalaisuuslaissa on saatettu voimaan EU:n liikesalaisuusdirektiivi (2016/943/EU). Näin määritelty liikesalaisuus kuuluu ehdottoman salassapidon piiriin.

Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2020, s. 465–469) liikesalaisuudesta on todettu muun ohella seuraavasti:

”Liikesalaisuuden suojan kohteena ovat näissä puitteissa lähinnä erilaiset tekniset ja kaupalliset tiedot samoin kuin yrityksen hallintoa, taloutta ja toimintastrategiaa koskevat tiedot. Niin ikään tietotaito, yrityskokemus, liikeidea ja muut vastaavat tiedot voivat sisältää liikesalaisuuksia. Liikesalaisuuden arvioinnissa on merkitystä myös sillä, sisältääkö asiakirja tietoja, jotka osoittavat alan tavanomaisesta tieto- ja taitotasosta poikkeavaa erityistä innovatiivisuutta (KHO 2018:153).

Oikeuskäytännössä liikesalaisuuksina on pidetty mm. tietoja työeläkeyhtiön liiketoimista (KHO 2018:25), tietoja teleyrityksen liittymämääristä (KHO 2012:58), tietoja tuotteiden myyntimääristä ja arvioita markkinaosuudesta (KHO 2002:90) sekä tarjousasiakirjojen sisältämiä yksikköhintoja (KHO 2007:83). Päätöksessä KHO 8.1.2007 T 5 yhtiöiden työntekijälleen maksaman palkan määrä ja muut yksittäisen työsopimuksen ehtoja koskevat tiedot olivat yhtiöiden liikesalaisuuksia. Myös yksityiskohtaisesti ja osin liiketoiminnoinnain eriteltyinä esitetyt tiedot yhtiön liiketoiminnan järjestämisperiaatteista, laajuudesta, kohdistumisesta, kannattavuudesta ja tulonmuodostuksen perusteista on arvioitu liikesalaisuuksiksi (KHO 18.11.2015 T 3348).

Liikesalaisuuden määritelmän kannalta on keskeistä, että liikesalaisuuden alaan kuuluvien tietojen yleinen julkisuus heikentäisi perusteettomasti yrityksen liiketoimintamahdollisuuksia ja kilpailuasemaa.

Ratkaisussa KHO 8.6.2017 T 2758 arvioitiin, että yritysten välisen sopimusjärjestelyn tietojen julkistuminen voisi antaa järjestelyn ulkopuolisille tahoille kilpailu- tai muuta etua tai muulla tavoin heikentää järjestelyn osapuolten liiketoimintamahdollisuuksia. Tiedot olivat näin ollen yritysten liikesalaisuuksia. Sen sijaan ratkaisussa KHO 12.10.2017 T 5055 arvioitiin, että sovintosopimusta kokonaisuutena ei ole yksinomaan sen luonteen vuoksi ja sillä perusteella, että siitä ilmenevät osapuolten erimielisyydet ja tehty sovinto, katsottava salassa pidettäväksi liike- ja ammattisalaisuudeksi. Päätöksessä KHO 23.12.2014 T 4083 liikesalaisuutena pidettiin tietoja taksipalveluyrityksen suorakorvausmenettelyyn liittyvän tilausvälitystoiminnan laajuudesta, resursoinnista ja tehokkuudesta sekä sen tulonmuodostuksen perusteista. Tiedot voivat olla merkityksellisiä ajatellen mahdollisia tulevia tarjouskilpailuja tai sopimuksentekotilanteita, ja niiden luovuttaminen voisi antaa yhtiön kilpailijoille kilpailuetua. KHO 18.6.2014 T 1966: Kansainvälisellä investointipankilla voidaan arvioida olevan perusteltu intressi pitää liikesalaisuutena salassa eräät tiedot, jotka koskevat sen sopimukseen perustuvia velvoitteita ja oikeuksia sekä palkkion määräytymisperusteita.

Julkisuuden piiriin kuuluvat yritystä tai sen liiketoimintaa koskevat yleisesti tunnetut tiedot samoin kuin tiedot, jotka ovat hankittavissa julkisista lähteistä, ja niitä yhdistelemällä laadittavat tiedot. Tällainen viranomaisen asiakirjaan sisältyvä tieto ei siten voi täyttää liikesalaisuuden tuntomerkkejä, vaikka yritys ei haluaisikaan sen tulevan laajempaan julkisuuteen esimerkiksi tiedon sisällön tai liiketaloudellisen merkityksen vuoksi. Esimerkiksi julkisiin tietovarantoihin kohdistuvan tiedonhankinnan tulokset ja niiden jalostaminen eivät siten sellaisenaan muodosta liikesalaisuutta.”

Toimittaja pyysi Mikkelin kaupungilta energiaomaisuuden myyntiin liittyvää salassapitositoumusta, jonka asian ja asiakirjojen käsittelyyn osallistuneet luottamushenkilöt, viranhaltijat ja työntekijät olivat allekirjoittaneet. Toimittajalle luovutettiin salassapitositoumus, mutta asiakirjasta oli otsikkotasoa lukuun ottamatta peitetty lähes kaikki teksti, koska sen katsottiin sisältävän julkisuuslain 24 §:n 17 ja 20 kohdan perusteella salassa pidettäviä liikesalaisuuksiksi luokiteltavia tietoja. Toimittaja pyysi asiassa vielä viranomaisen päätöksen, ja kaupunginhallitus päätti, että salassapitositoumusta ei luovuteta julkisuuslain 24 §:n 17 ja 20 kohdan nojalla. Toimittaja pyysi samaa asiakirjaa myöhemmin uudelleen energiaomaisuuden myynnin toteuduttua, ja asiakirja luovutettiin hänelle tällöin salaamattomana. Tutustuttuaan tämän perusteella asiakirjaan kantelija katsoo, että asiakirja ei sisällä salassa pidettäviä liikesalaisuuksia ja kaupunki on siten toiminut julkisuusperiaatteen vastaisesti salatessaan asiakirjan.

Mikkelin kaupungin toimielinten pöytäkirjoista (esim. Mikkelin kaupunginvaltuusto 20.3.2023) käy ilmi, että julkisuudessa on ollut yleisessä tiedossa, että Mikkelin kaupunki on valmistellut mahdollisuutta

myydä omistamansa vähemmistöosuus Etelä-Savon Energia Oy:stä. Siten tietoa siitä, että kaupunki on valmistellut myyntiä, ei voida nähdäkseni pitää Mikkelin kaupungin tai yhtiön salassa pidettävänä liikesalaisuutena, koska asia on jo ollut julkisuudessa tiedossa.

Asiakirjasta on mustattu myös esimerkiksi kohta, jossa määritellään, mitä asiakirjassa tarkoitetaan luottamuksellisella tiedolla, sekä todetaan salassapitovelvoite. Katson, että kohdat on kirjoitettu niin yleisellä tasolla, että myöskään niitä ei voida pitää Mikkelin kaupungin tai yksityisen yhtiön liikesalaisuutena.

Totean, että asiakirjaa ei voida pitää salassa pidettävänä myöskään yksinomaan sillä perusteella, että se liittyy energiaomaisuuden myynnin valmisteluun, vaikka kauppaan on todennäköisesti liittynyt merkittävä määrä liikesalaisuuden perusteella salassa pidettäviä tietoja. Asiakirjan ja sen sisällön salassapidon määrittely edellyttää tapauskohtaista arviointia, eikä asiakirjaa tai tietoja voida määritellä salassa pidettäväksi pelkästään sillä perusteella, että ne liittyvät tiettyyn kokonaisuuteen.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Korostan, että yleistä mielenkiintoa herättävissä kysymyksissä julkista keskustelua ei tule rajoittaa määrittelemällä asiakirjoja salassa pidettäväksi ilman todellista perustetta.

Viitaten siihen, mitä edellä on todettu julkisuuslain 24 §:n 17 ja 20 kohdissa säädettyistä salassapitoperusteista, en voi yhtyä Mikkelin kaupungin esittämään tulkintaan asiakirjan salassapidosta. Saatan käsitykseni kaupungin tietoon ja kiinnitän sen huomiota julkisuuslain 17 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen huolehtia siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

3.5 Salassapitositoumuksen edellyttäminen luottamushenkilöiltä

Kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta säädetään kuntalain 83 §:ssä. Lain mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita luottamushenkilö pitää tarpeellisena ja jotka eivät vielä ole julkisia. Hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa luottamushenkilöiden tietojensaantioikeudesta todetaan muun ohella seuraavasti:

”Pykälän 1 momentin mukaan luottamushenkilöllä olisi oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja, joita hän toimessaan pitää tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 ja 7 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto

viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tiedon antamisessa asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen, on viranomaisella harkintavaltaa, jota julkisuusperiaate kuitenkin rajoittaa. Luottamushenkilöllä olisi muita kansalaisia laajempi oikeus saada ei vielä julkisia tietoja, kuten esimerkiksi esityslistan tietoja sopimusasian valmistelusta ennen päätöksentekoa. Tietojensaantioikeus rajoittuisi luottamushenkilön toimessa tarpeellisiin tietoihin. Valtuutetun ja kunnanhallituksen jäsenen toimien voidaan katsoa koskevan kunnan koko toimintaa. Tästä syystä heidän tietojensaantioikeutensa olisi käytännössä laajempi kuin muiden luottamushenkilöiden. Muut kunnan toimielimet hoitavat rajattua tehtäväkokonaisuutta, jolloin toimielimen jäsenten tietojensaantioikeus rajoittuisi lähtökohtaisesti toimielimen käsiteltävänä oleviin tai käsitteilyyn tuleviin asioihin. Lähtökohtana olisi edelleen, että luottamushenkilö itse arvioisi tiedonsaantinsa tarpeellisuuden.

Salassapitosäännökset rajaisivat edelleen tietojensaantioikeutta. Luottamushenkilöllä olisi kuitenkin aina oikeus niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka kuuluvat hänen varsinaisten tehtäviensä hoitamiseen ja joita tarvitaan esimerkiksi päätöksenteon perusteena toimielimen käsiteltävänä olevassa asiassa. Luottamushenkilöllä ei ole oikeutta saada toisen toimielimen ja viranhaltijan päätöksiin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja kyseisen tehtäväalueen yleistä seurantaa ja valvontaa varten. Toimielimellä sen sijaan on oikeus saada alaisestaan toiminnasta valvonta- ja johtovastuunsa perusteella myös salassa pidettäviä tietoja, jotka ovat tarpeellisia sisäisessä valvonnassa.

Luottamushenkilöä koskevat julkisuuslain 22 §:ssä säädetty asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus sekä 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Jos luottamushenkilö on luottamustoimen hoitamiseen liittyen saanut salassa pidettäviä tietoja, hän ei saa luovuttaa salassa pidettäviä tietoja sivulliselle. Siten luottamushenkilö ei voi esimerkiksi käyttää salassa pidettäviä tietoja kunnallisvalituksen perusteena käyttäessään kunnan jäsenen valitusoikeutta. Rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §:ssä säädetään rangaistus virkasalaisuuden tahallisesta ja tuottamuksellisesta rikkomisesta.”

Kunnan luottamushenkilöiden vaitiolovelvollisuus perustuu julkisuuslakiin. Julkisuuslain 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Julkisuuslaissa tai kuntalaissa ei ole säädetty salassapitositoumuksesta. Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2020, s. 441) todetaan salassapitositoumuksesta muun muassa seuraavasti:

”Salassapitositoumus on yleensä kirjallinen velvoittautuminen, jonka antaja sitoutuu olemaan paljastamatta velvoitteessa määriteltyjä tietoja. Sitoumuksen voi antaa viranomaisen palveluksessa oleva. Myös viranomainen voi erikseen sitoutua noudattamaan salassapitoperusteita.

Viranomaisen henkilöstöön kuuluvalta tai sen palvelukseen tulevalta saatetaan edellyttää salassapitositoumusta tai vaitiolovakuutusta, joka otetaan osaksi esimerkiksi työ- tai virkasopimusta. Tällainen sitoumus voi siten olla mahdollinen palvelus- tai koulutussuhteen syntymisen edellytyksenä. Siinä ei kuitenkaan ole suoranaisesti kysymys julkisuuslain soveltamisesta vaan virkavelvollisuuksien määrittelystä.

Salassapitositoumus ei julkisuuden kannalta saa itsenäisiä oikeusvaikutuksia, jotka poikkeaisivat tai oikeuttaisivat poikkeamaan laista. Sitoumuksella ei siten voida sen paremmin laajentaa kuin kaventaakaan salassapito- tai vaitiolovelvollisuutta. Sitoumuksen antamista voidaan oikeudellisesti pitää lähinnä vain osoituksena siitä, että viranomaisen palveluksessa olevaa henkilöä on asianmukaisesti informoitu viranomaisen toiminnassa noudatettavista salassapitovelvoitteista.”

Mikkelin kaupungin selvityksen mukaan kaupunki valmisteli omistamansa energiayhtiön vähemmistöosuuden myyntiä vuonna 2023 ja kaupunginhallitus päätti myynnistä 6.11.2023. Kauppaa valmistellessa asian käsittelyyn osallistuneet viranhaltijat ja luottamushenkilöt allekirjoittivat salassapitositoumuksen. Kaupungin mukaan salassapitositoumuksen tarkoitus ei ollut laajentaa tai supistaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden salassapitovelvollisuutta vaan lähinnä muistuttaa salassapitovelvoitteen olemassaolosta ja sen merkityksellisyydestä. Kaupungin selvityksen mukaan asia oli kaupungille erityisen laaja ja merkityksellinen eikä sen onnistunutta toteutusta haluttu vaarantaa millään tavalla, josta syystä salassapitositoumuksen katsottiin olevan myös tarkoituksenmukainen. Kaupungin mukaan sitoumuksen allekirjoittivat kaikki asian käsittelyyn osallistuneet ja siitä päättävät luottamushenkilöt ja viranhaltijat, eikä se vaikuttanut heidän oikeuteensa saada asiasta tietoja.

Mikkelin kaupungin minulle toimittamassa selvityksessä ei oteta kantaa siihen, miten luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus olisi toteutunut, jos he eivät olisi allekirjoittaneet salassapitositoumusta.

Korostan, että salassapitositoumuksella ei voida muuttaa kunnallisen luottamushenkilön tähän tehtävään liittyvää salassapito- tai vaitiolovelvollisuutta. Viranomaisten asiakirjojen julkisuus, salassapito sekä tietojensaantioikeus perustuvat aina lakiin, eikä asiakirjan salassapito voi perustua oikeudellisesti sitovasti sopimukseen. Luottamushenkilöiltä ei voida edellyttää salassapitositoumuksen hyväksymistä edellytyksenä luottamustehtävässä tarvitsemiensa tietojen saamiseksi eikä sopimuksella voida puuttua luottamushenkilöiden perustuslaissa turvattuun sananvapauteen.

Sallitulle sananvapauden rajoittamiselle on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettu kriteerit, jotka samoin kuin perustuslaki lähtevät siitä, että sananvapauden rajoittamisen tulee perustua lakiin. En pidä salassapitositoumuksen edellyttämistä luottamushenkilöiltä hyväksyttävänä myöskään Mikkelin kaupungin selvityksessään esittämässä tarkoituksessa, sillä salassapitositoumuksen velvoittaminen luottamushenkilöiltä on omiaan luomaan luottamushenkilöille käsityksen, että sopimuksen allekirjoittamisella on merkitystä heidän tiedonsaantioikeuteensa tai salassapitovelvollisuuteensa. Totean kuitenkin vielä, että pidän asianmukaisena, että kaupunki huolehtii luottamushenkilöiden opastamisesta ja tarvittaessa myös muistuttaa luottamushenkilöitä heitä lain mukaan koskevasta salassapitovelvoitteesta ja sen merkityksestä.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei käy ilmi, millä tavoin salassapitositoumuksesta on kerrottu luottamushenkilöille, ja onko luottamushenkilöillä ollut mahdollisuus kieltäytyä allekirjoittamasta salassapitositoumusta ja silti saada luottamustehtävässä tarvitsemansa tiedot. Pidän menettelyä joka tapauksessa moitittavana edellä kuvaamillani perusteilla.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.4 ja 3.5 esittämäni käsitykset Mikkelin kaupungin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Päivi Lahtinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.