

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 12.5.2010 1 (28)
Taltionumero 1116
Diaarinumero 2329/1/08
Vuosikirja

Asia Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus

Valittaja Suojelupoliisi

Päätös, josta valitetaan

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 24.6.2008 nro 08/0794/2

1. Tietopyyntö ja suojelupoliisin päätös

Susanna Reinboth on 11.9.2007 pyytänyt suojelupoliisilta jäljennöksen sen hallussa olevasta asiakirjasta, niin sanotusta Tiitisen listasta.

Suojelupoliisi on 10.10.2007 tekemällään päätöksellä hylännyt asiakirjapyyntönsä. Suojelupoliisi on perustellut päätöstään seuraavasti:

1. Suojelupoliisin asiakirjojen salassapitosäännökset

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentti sisältää säännökset salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Säännöksen 1 momentin 9 kohdassa mainitaan salassa pidettävänä asiakirjoina suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä. Kohdassa mainituista asiakirjoista ei voida antaa tietoa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Tämä vahinkoedellytyslausekkeen muotoilu tarkoittaa, että kohdassa mainittujen asiakirjojen olettamana on salassapito. Lakia on sanamuodon mukaisesti tulkittava siten, että mikäli on pienikin mahdollisuus, että tietojen antaminen saattaisi vaarantaa säännöksessä suojattua oikeushyvä – valtion turvallisuutta – tietoja ei voida antaa. Tämä asia on viranomaisen itsensä, tässä tapauksessa suojelupoliisin harkinnassa.

Edellä mainitun julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan soveltuessa suojelupoliisin asiakirjoista ei voi lähtökohtaisesti antaa tietoja ilman erityisiä edellytyksiä. Tällainen erityisedellytys voi perustua erityislain säännökseen, kuten turvallisuusselvityksistä annetussa laissa (177/2002) tai henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003) oleviin säännöksiin tietojen luovuttamisesta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohtaa sovelletaan ensisijaisesti suojelupoliisin toiminnassa. Suojelupoliisin asiakirjat voivat 9 kohdan lisäksi olla salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin muiden kohtien perusteella.

Vuonna 1981 valtioneuvosto on tuolloin voimassa olleen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) mukaan päättänyt (nro 1094/401/81), että suojelupoliisin salassa pidettävien asiakirjojen salassapitoaika on 60 vuotta, poiketen muiden viranomaisten asiakirjojen salassapitoajasta, joka yleensä on 25 vuotta.

2. Suojelupoliisin tehtävien vaikutus aineiston salassapitoon

Suojelupoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n 1 momentin mukaan torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Suojelupoliisin tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi.

Suojelupoliisin valtion turvallisuuden ylläpitoon liittyvään ennalta estävään turvallisuustyöhön kuuluu olennaisesti yhteydenpito muiden maiden vastaavia tehtäviä hoitaviin turvallisuuspoliiseihin ja tiedustelupalveluihin. Tähän yhteistyöhön kuuluu tietojen luovuttaminen mahdollisista uhkista, jotka saattavat vaarantaa valtion turvallisuutta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, muut kuin 1 kohdassa tarkoitetut asiakirjat, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, asiakirjat, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, ja asiakirjat, jotka koskevat Suomen valtion, Suomen kansalaisten, Suomessa oleskelevien henkilöiden tai Suomessa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin, henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

Kyseinen asiakirja on toimitettu suojelupoliisille sen tehtävään ja toimialaan liittyvässä tarkoituksessa, osana suojelupoliisin tehtäviin kuuluvaa luottamuksellista tiedonvaihtoa. Asiakirja sisältää tiedustelutietoa, joka on saatu suojelupoliisin kansainvälisistä tietolähteistä. Siitä huolimatta, että jokaisen asiakirjan julkisuutta on aina arvioitava erikseen, on mahdollisuutta antaa tietoja suojelupoliisin tällaisessa tehtävässä saadusta asiakirjasta arvioitava myös siltä kannalta, miten tietojen antaminen vaikuttaa suojelupoliisin mahdollisuuteen hoitaa valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevaa tehtäväänsä.

Tällaisen tiedon julkiseksi tuleminen häiritäisi suojelupoliisin edellytyksiä toimia kansainvälisessä yhteistyössä muiden maiden vastaavien elinten kanssa ja saattaisi johtaa siihen, että muut palvelut suhtautuisivat jatkossa pidättyväisesti luottamuksellisten tietojen luovuttamiseen suojelupoliisille. Samalla käytännössä vaarannettaisiin suojelupoliisin tosiasiallinen mahdollisuus käyttää hyödyksi kansainvälisessä yhteistoiminnassa saatavia muiden turvallisuuspalveluiden hallussa olevia tietoja turvallisuuksista.

Kysymyksessä oleva asiakirja liittyy tämän vuoksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuun valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevaan suojelupoliisin tehtävään. Suojelupoliisin ja muiden valtioiden vastaavien elinten välisen tiedonvaihdon luottamuksellisuus huomioon ottaen ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen puheena olevasta asiakirjasta ei vaarantaisi valtion turvallisuutta.

Korkein hallinto-oikeus on asiakirjan (niin sanottu Tiitisen lista) luovuttamista koskevassa päätöksessään (7.11.2003 taltionumero 2729) tulkinut edellä mainittua lainkohtaa toteamalla muun muassa seuraavaa: "Sii-tä huolimatta, että julkisuuslain mukaan jokaisen asiakirjan julkisuutta on aina harkittava erikseen, on mahdollisuutta antaa tietoja suojelupoliisin tällaisessa tehtävässä saadusta asiakirjasta arvioitava myös siltä kan-nalta, miten tietojen antaminen asiakirjasta vaikuttaa suojelupoliisin mahdollisuuteen hoitaa valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevaa tehtäväänsä. Kun asiakirjaa näin arvioidaan osana suojelupoliisin tehtä-viin kuuluvaa luottamuksellista tiedonvaihtoa, asiaa ei voida ratkaista yksinomaan kysymyksessä olevan yksittäisen asiakirjan sisällön perus-teella eikä asiakirjassa olevan luettelon sisältämällä nimillä tai luettelon iällä ole näin ollen olennaista merkitystä. Kysymyksessä oleva asiakirja liittyy julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuun

valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevaan suojelupoliisin tehtävään. Suojelupoliisin ja muiden valtioiden vastaavien elinten välisen tiedonvaihdon liittyminen valtion turvallisuuden ylläpitämiseen ja tiedonvaihdon luottamuksellisuus huomioon ottaen ei asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella ole ilmeistä, että tiedon antaminen puheena olevasta asiakirjasta ei vaarantaisi valtion turvallisuutta." Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, ettei tietoja voida luovuttaa.

3. Yksityiselämän suoja

Kysymyksessä oleva asiakirja sisältää vihjetyyppistä tietoa, jonka perusteella ei sellaisenaan voida päätellä tai epäillä rikosta tapahtuneen.

Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustuslain turvaaman yksityiselämän suojan lähtökohtana on yksilön oikeus yksityiselämäänsä viranomaisten tai muiden ulkopuolisten mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista vastaan. Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöönsä.

Henkilön yksityiselämän suoja turvataan perustuslain lisäksi muun muassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa. Salassapitovelvollisuus on tällöin riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista eli yksityiselämän piiriä suojataan ehdottomalla salassapitovelvollisuudella.

Perustuslakivaliokunta on julkisuuslakia koskevassa kannanotossaan todennut, että hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvatus henkilön kunnan johdosta on julkisuuslailla tähdätty siihen, ettei julkinen valta saada yleisesti saataville sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joissa esitetään täysin perättömiä syytöksiä yksilöä kohtaan tai joiden avulla voidaan esittää hänestä vihjauksia.

Esiteltäessä valtioneuvoston päätöstä, jolla suojelupoliisin asiakirjojen salassapitoaika jatkettiin tuolloin voimassa olleen julkisuuslain perusteella, turvallisuuspoliisin asiakirjojen salassapitoa perusteltiin erityisesti yksityisen oikeusturvaan ja henkilökohtaiseen etuun liittyvillä näkökohdilla, koska ne sisältävät muun muassa vihjetyyppisiä ilmiäntokirjeitä, joissa kansalaisia saatetaan epäilyksenalaisiksi ilman perusteita.

Yksilöimättömien vihjetietojen, kuten nyt käsiteltävänä olevan asiakirjan, paljastaminen olisi suojelupoliisin näkemyksen mukaan oikeusvaltion periaatteiden vastaista. Nyt kyseessä olevan asiakirjan julkistaminen merkitsisi oikeudetonta puuttumista henkilön yksityiselämän

piiriin. Siten asiakirjojen salassapitoperusteena ovat tässä päätöksessä edellä mainittujen julkisuuslain kohtien lisäksi myös henkilön yksityiselämän suojaa koskeva julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohta. Asiakirjan salassapitovelvollisuus on tällöin asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista riippumaton.

4. Suojelupoliisin päätös

Pyydetty suojelupoliisin määräämisvallassa oleva asiakirja koskee edellä mainituin perustein eri tavoin valtion turvallisuuden ylläpitämistä. Valtion turvallisuuden vaarantuminen tulee selkeästi esille siinä, että tällaisten suojelupoliisin toimintaa koskevien tietojen tuleminen yleisöjulkisiksi vaarantaisi eri tavoin suojelupoliisin toimintaedellytyksiä ja tätä kautta valtion turvallisuutta. Tämän vuoksi ei ole ilmeistä, ettei näiden tietojen antaminen vaarantaisi valtion turvallisuutta.

Asiakirja sisältää vihjetyypistä tietoa ja siten asiakirjan julkaiseminen merkitsisi oikeudetonta puuttumista asiakirjassa mainittujen henkilöiden yksityiselämän piiriin. Salassapitoperusteena on näin lisäksi myös henkilöiden yksityiselämän suoja ja tällöin asiakirjan salassapitovelvollisuus on asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista riippumaton.

Näin ollen kysymyksessä oleva asiakirja ei ole julkinen, eikä se myöskään sisällä sellaisia julkisia osia, jotka edellä esitetty huomioon ottaen voitaisiin Reinbothille antaa.

Suojelupoliisi on päätöstä tehdessään ja asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä soveltaessaan lisäksi ottanut huomioon, kuten julkisuuslain 17 §:ssä edellytetään, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei kyseisen lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedonpyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Lisäksi asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettu huomioon, onko nyt kysymyksessä olevan asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Tässä tapauskohtaisessa harkinnassa suojelupoliisi on päättänyt valtion turvallisuutta koskevan perusteen osalta siihen, ettei ole ilmeistä, että nyt kysymyksessä olevan aineiston luovuttaminen ei vaarantaisi valtion turvallisuutta. Asiakirjassa mainittujen henkilöiden yksityiselämän piiriin kuuluvan perusteen osalta salassapitovelvoite on riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista.

Edellä kerrotuilla perusteilla suojelupoliisi on katsonut, että suojelupoliisin hallussa oleva niin sanottu Tiitisen lista on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 9 ja 32 kohdan mukaisesti salassa pidettävä asiakirja. Reinbothin pyytämän asiakirjan salassapidolle on julkisuuslain edellyttämän tapauskohtaisen harkinnan tuloksena asiallinen ja lainsäädännöllinen perusta.

2. Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Reinboth on valittanut suojelupoliisin päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle ja vaatinut, että suojelupoliisin päätös kumotaan ja asiakirja annetaan hänen nähtäväkseen ja kopioitavakseen.

Reinboth on esittänyt vaatimustensa tueksi muun ohella seuraavaa:

Asiassa (niin sanotussa Tiitisen listassa) on kysymys tiedoista, jotka luovutettiin suojelupoliisille kevätkesällä 1990. Tiedot koskevat suomalaisten (oletettua) yhteydenpitoa jo romahtaneeseen Itä-Saksaan. Listan salaamisesta alun perin päättäneet presidentti Mauno Koivisto ja suojelupoliisin silloinen päällikkö Seppo Tiitinen ovat syksyllä 2007 ilmoittaneet julkisuudessa, että heidän mielestään listan voisi julkistaa. Myös Saksan Suomen suurlähettiläs on julkisuudessa (Helsingin Sanomat 4.9.2007) todennut listan julkisuuden olevan täysin Suomen sisäinen asia. Saksa näyttäisikin pitävän listaa pikemminkin historiallisena muinaisjäänteinä kuin sellaisena asiakirjana, joka maiden (turvallisuuspalveluiden) välisen luottamuksellisen suhteen ylläpitämiseksi olisi syytä pitää salassa. Nämä seikat on otettava huomioon arvioitaessa sitä, voidaanko lista pitää salassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 ja 9 kohdan nojalla. Ensin mainitun lainkohdan sisältämä vahinkoedellytyslauseke sisältää sitä paitsi julkisuusolettaman.

Suojelupoliisi on tulkinnut hyvin laveasti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa. Lainkohdan tarkoituksena on suojata henkilön yksityiselämää. Yhteydenpidon vieraan valtion turvallisuuspalvelun kanssa ei voida katsoa kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin. On myös otettava huomioon, että tutkinnan lopettamista ja syyttämättä jättämistä koskevat päätökset tulevat lähtökohtaisesti julkisiksi.

Niin sanotussa Tiitisen listassa on kyse suomalaisten (oletetusta) yhteydenpidosta Itä-Saksaan eli valtioon, jonka olemassaolo on lakannut jo vuonna 1990 eli lähes 20 vuotta sitten. Listan julkistamisella ei olisi juuri merkitystä Suomen nykyisille kansainvälisille suhteille, vaan sen arvo olisi Suomen lähimenneisyyden selvittämisessä. Suomen salaileva linja kylmän sodan aikaisten tapahtumien selvittämisessä poikkeaa jyrkästi muista EU-maista. Muut EU-maat ovat avanneet pääsyn Stasin archiveihin vähintäänkin tutkijoille, mutta Suomessa kaikki on pidetty salassa. Suomen poikkeavaa linjaa lähimenneisyyden selvittämisessä on vaikea pitää perusteltuna.

Suojelupoliisi on antanut asiassa lausunnon.

Reinbothille on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen.

Suojelupoliisi on antanut hallinto-oikeuden pyynnöstä lisälausunnon, joka on lähetetty Reinbothille tiedoksi.

Merkitään, että hallinto-oikeus on tutustunut kysymyksessä olevaan asiakirjaan istunnossaan 14.4.2008.

3. Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään Reinbothin valituksesta kumonnut suojelupoliisin päätöksen ja oikeuttanut Reinbothin saamaan pyytämänsä asiakirjan, niin sanotun Tiitisen listan. Asiakirja on annettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 16 §:ssä säädetyllä tavalla sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovellettavista lainkohdista

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan julkaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä muun muassa:

– julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan muut kuin 1 kohdassa tarkoitetut asiakirjat, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, asiakirjat, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, ja asiakirjat, jotka koskevat Suomen valtion, Suomen kansalaisten, Suomessa oleskelevien henkilöiden tai Suomessa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin, henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä;

– julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta;

– julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

Asian arviointi ja johtopäätökset

Pyydetty asiakirja eli niin sanottu Tiitisen lista

Kysymyksessä on asiakirja, jossa on lyhyt johdanto-osa ja luettelo henkilöiden nimiä ja muita yksilöintitietoja. Suojelupoliisi on saanut asiakirjan haltuunsa kansainvälisistä tiedustelulähteistä tehtävänsä ja toimialaansa liittyvässä tarkoituksessa. Saadun selvityksen mukaan suojelupoliisi on saanut asiakirjan vuonna 1990, ja asiakirja liittyy entisen Saksan demokraattisen tasavallan turvallisuusministeriön (Stasi) tiedustelutietoon ja asiakirjoihin.

Salassapito julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 ja 9 kohdan nojalla

Suojelupoliisin päätöksen mukaan kysymyksessä olevan asiakirjan salassapidon kannalta on merkityksellistä, että se liittyy julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuun suojelupoliisin tehtävään valtion turvallisuuden ylläpitäjänä ja että se on saatu osana suojelupoliisin tehtäviin kuuluvaa luottamuksellista tiedonvaihtoa. Asiakirja on siten katsottu salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 ja 9 kohdan nojalla. Suojelupoliisi on myös katsonut viimeksi mainitun lainkohdan merkitsevän, ettei asiakirjasta voida lähtökohtaisesti antaa tietoja ilman erityisiä edellytyksiä, jotka puolestaan voisivat perustua lähinnä erityislain säännöksiin.

Näiden salassapitoperusteiden osalta hallinto-oikeus on todennut, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla sellainen suojelupoliisin asiakirja, joka koskee valtion turvallisuuden ylläpitämistä, on pidettävä salassa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen siitä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Lainkohta sisältää siten salassapito-olettamaan perustuvan vahinkoedellytyslausekkeen eli lähtökohtaisesti asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Ne eivät siis ole ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvia, eikä lainkohta edellytä, että suojelupoliisin sanotunlaisia asiakirjoja voisi antaa vain silloin, kun asiasta on niin erikseen muualla laissa säädetty. Yksittäisen asiakirjan salassapito tulee arvioida lainkohdan sisältämä vahinkoedellytyslauseke huomioon ottaen.

Korkein hallinto-oikeus on tämän saman asiakirjan antamista koskevan, toiseen valitukseen antamansa päätöksen (7.11.2003 taltionumero 2729) perusteluissa todennut muun muassa, että "kun asiakirjaa näin arvioidaan osana suojelupoliisin tehtäviin kuuluvaa luottamuksellista tiedonvaihtoa, asiaa ei voida ratkaista yksinomaan kysymyksessä olevan yksittäisen asiakirjan sisällön perusteella eikä asiakirjassa olevan luettelon sisältämällä nimillä tai luettelon iällä ole näin ollen olennaista merkitystä".

Suojelupoliisin nyt tekemästä päätöksestä ei tarkemmin ilmene, miten suojelupoliisi on mainitsemansa vahinkoedellytysharkinnan suorittanut muutoin kuin vedoten tiedonvaihdon luottamuksellisuuteen. Hallinto-oikeus on tämän johdosta asian selvittämiseksi pyytänyt suojelupoliisilta lisäselvitystä ja tiedustellut, onko niin sanottuun Tiitisen listaan liittyen asetettu luovutuksenkieltoehto ja jos on, niin minkä sisältöinen. Suojelupoliisi on 15.5.2008 päivätyssä selvityksessään todennut muun muassa, että "kysymyksessä oleva asiakirja sisältää tiedustelutietoa, joka on saatu suojelupoliisin kansainvälisistä tietolähteistä. Vaikka yksittäiseen tiedustelutiedonvaihdon kohteena olevaan asiakirjaan ei olisi nimenomaisesti

kirjattu luovutuksenkieltoehtoa, niin lähtökohta tällaisessa tiedonvaih-dossa on käytännössä se, että tietoja ei luovuteta eteenpäin." Hallinto-oikeus on tiedustellut suojelupoliisilta myös, mistä seikoista/asiakirjoista ilmenee, ettei suojelupoliisi ole saanut puheena olevan asiakirjan luovuttajamaan suostumusta asiakirjan julkistamiselle. Suojelupoliisi on tältä osin edellä mainitussa selvityksessään ilmoittanut, että "suojelupoliisi ei ole saanut lupaa puheena olevan asiakirjan luovuttamiseksi".

Hallinto-oikeus on todennut, että suojelupoliisin edellä mainituista vastauksista on pääteltävissä, ettei asiakirjan luovuttajamaa (sen tiedustelu-palvelu) ole nimenomaisesti edellyttänyt puheena olevaa asiakirjaa salassa pidettäväksi eikä asettanut sen edelleen luovuttamista tai käyttöä rajoittavia ehtoja. Suojelupoliisin vastauksesta on myös pääteltävissä, ettei suojelupoliisi ole tiedustellut asiakirjan antamiseen suhtautumista siltä taholta, jolta asiakirja on saatu. Hallinto-oikeus on arvioinut ottaen vielä huomioon, että kysymyksessä oleva asiakirja on saatu jo vuonna 1990, ettei asiakirjan antaminen, sen tietosisältöönkään nähden, vahingoittaisi suojelupoliisin kansainvälisiä toimintaedellytyksiä ja sitä kautta valtion turvallisuutta. Suojelupoliisi ei ole päätöksessään tai muutoinka tuonut esiin, että asiakirjan tietosisältö itsessään vahingoittaisi valtion turvallisuutta. Kun otetaan huomioon, että asiakirja on lähinnä pelkkä nimi- ja yksilöintitietojen luettelo ja että asiakirja liittyy valtioon, jota ei enää ole, hallinto-oikeus on katsonut, että on ilmeistä, ettei tiedon antaminen asiakirjasta vaaranna valtion turvallisuutta tässäkään mielessä.

Salassapito julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla

Suojelupoliisi on katsonut päätöksessään, että kysymyksessä olevan yksilöimätöntä vihjetyyppistä tietoa sisältävän asiakirjan julkistaminen merkitsisi oikeudetonta puuttumista asianomaisten henkilöiden yksityiselämän piiriin. Asiakirja on siten katsottu salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan perusteella. Suojelupoliisi on tältä osin vielä lausunnossaan tuonut esiin, että julkiseksi tullessaan asiakirjan nimitiedot aiheuttaisivat asianomaisille henkilöille aiheettoman leimaantumisriskin. Lausunnossa on todettu edelleen, että suojelupoliisi on viranomaisena velvollinen huolehtimaan myös siitä, ettei vihjetiedon kohteena oleville henkilöille aiheuteta aiheettoman leimaantumisen seurauksena vahinkoa ja kärsimystä. Hallinto-oikeus on todennut, että sen ratkaistavana on kysymys siitä, voidaanko asiakirja salassapitosäännösten estämättä antaa sitä pyytäneelle. Kysymys ei siis ole hallinto-oikeuden kannanotosta asiakirjan julkisuudessa esille asettamiseen tai julkaisemiseen.

Hallinto-oikeus on katsonut asiakirjaan tutustuttuaan, että se ei sisällä edellä selostetussa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja. Suojelupoliisin tarkoittamaa leimaantumisvaaraa ei yksistään voida pitää perusteena asiakirjan salassapidolle. Sitä paitsi leimaantumisvaaran osalta on todettava, että oikeuskanslerin viraston 16.10.2003 päivätyn julkisen tiedotteen mukaan silloinen oikeuskansleri Paavo Nikula on katsonut, ettei suojelupoliisin entinen päällikkö Seppo Tiitinen ollut menetellyt virheellisesti arvioidessaan, ettei niin sanotun Stasi-listan perusteella ollut aihetta käynnistää esitutkintaa.

Johtopäätös

Edellä mainituilla perusteilla hallinto-oikeus on katsonut, ettei asiassa ole perusteita olla antamatta asiakirjaa Reinbothille. Näin ollen suojelupoliisin päätös on kumottava.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 3 §, 17 § 1 momentti ja 2momentti ja 24 § 2 momentti

4. Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

4.1. Suojelupoliisin valitus

Suojelupoliisi on valituksessaan vaatinut, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja suojelupoliisin päätös pysytetään voimassa. Suojelupoliisi on uudistanut asiassa aikaisemmin lausumansa ja lisäksi esittänyt muun ohella seuraavaa:

Suojelupoliisin tekemä päätös on perusteltu ilmoittamalla kieltäytymisen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat ja säännökset. Päätöksessä ja edelleen hallinto-oikeudelle annetussa lausunnossa on osoitettu nimenomaisesti käsiteltävään asiaan liittyvillä perusteilla, miksi asiakirja kuuluu salassapitovelvoitteen piiriin.

Asiakirja liittyy julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuun suojelupoliisin tehtävään valtion turvallisuuden ylläpitäjänä, ja se on saatu osana suojelupoliisin tehtäviin kuuluvaa luottamuksellista tiedustelutiedonvaihtoa. Jo asiakirjan luovuttaminen ulkopuolisille saati laajempi yleisöjulkisuus saattaisi vaarantaa suojelupoliisin tiedonsaantia

kansainvälisiltä yhteistyötahoilta ja kotimaista tiedonsaantia sekä vaikuttaa sitä kautta hyvinkin merkittävästi suojelupoliisin toimintaedellytyksiin. Tämän vuoksi tiedon antaminen asiakirjasta vaarantaisi valtion turvallisuutta. Suojelupoliisi on päätöksessään erityissäännösten lisäksi perustellut asiakirjan salassapitoa myös muiden mahdollisten erityisedellytysten näkökulmasta.

Suojelupoliisi on nimenomaisesti todennut lisäselvityksessään, että kansainvälisen vakiintuneen käytännön mukaan pelkästään luvan pyytäminen siltä taholta, jolta asiakirja on saatu, olisi erittäin poikkeuksellista ja myönteisen ratkaisun saaminen erittäin epätodennäköistä. Lisäksi samassa yhteydessä on todettu, että vakiintuneen kansainvälisen käytännön mukaan tällaisista pyynnöistä tai kielteisistä päätöksistä ei ole tapana tehdä kirjallisia päätöksiä. Suojelupoliisille syntyy vaikutelma, ettei hallinto-oikeus ole ottanut edellä mainittuja seikkoja huomioon, kun se on tehnyt päätelmiä suojelupoliisin lisäselvityksestä.

Nyt kysymyksessä olevan asiakirjan luovutusaikaan kansainvälisessä tiedonvaihdossa ei ole ollut käytäntönä tehdä erillisiä salassapitomerkin-
töjä ja luovutuksenkieltoehtoja yksittäisiin asiakirjoihin. Salassapidon peruste on ollut ja on edelleen asianmukainen. Lähes 20 vuoden takainen käytäntö ja tiedonvaihdon ehdoton edellytys on, että tiedot ovat salaisia ilman erillistä mainintaa tai muodollisia päätöksiä taikka menette-
lyjä. Kysymys on tosiseikasta, joka voidaan myös tarvittaessa vahvistaa henkilötodistelulla. Nykyisin kansainvälisen tiedonvaihdon asiakirjoissa on pääsääntöisesti erillinen merkintä salassa pidettävyydestä. Tiedustelu-
tietoja antavat tahot asettavat asiakirjoihin merkityissä ehdoissa lähes poikkeuksetta ehdoksi myös sen, että tietoja ei saa käyttää muihin kuin tiedustelutarkoituksiin. Ajan kuluessa tapahtuneesta kirjaamiskäytännön muuttumisesta huolimatta salassapito on aina ollut ehdoton edellytys täl-
laiselle tietojen vaihdolle.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston tarkastuskertomuksessa selvitetään kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä saatuun aineistoon liittyviä käy-
täntöjä. Tarkastuskertomuksessa todetaan muun muassa:

“Suojelupoliisin valtion turvallisuuden ylläpitoon liittyvään ennalta estävään turvallisuustyöhön kuuluu olennaisesti yhteydenpito muiden mai-
den turvallisuuspoliiseihin ja tiedustelupalveluihin. Tähän yhteistyöhön kuuluu muun muassa tiedonvaihto erilaisista turvallisuusuhkista. Kan-
sainvälisen tiedusteluyhteistyön osalta ei ole olemassa monenkeskisiä kansainvälisiä eikä myöskään Suomen osalta kahdenkeskisiä valtiosopi-
muksia. (---) Tiedustelutiedon vaihdon osalta on kuitenkin vuosien

varrella muotoutunut kansainväliset vakiintuneet menettelytavat. (---) Vaikka kansainvälisen oikeuden mukaan ehdotonta velvollisuutta noudattaa tällaista (luovuttajatahon asettamaa) ehtoa ei ole, niin sellaisen noudattamatta jättämisellä voi käytännössä hyvinkin olla merkitystä Suomen suhteille ja edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä, koska ehdon noudattamatta jättäminen saattaisi haitata suojelupoliisin yhteyksiä muiden maiden tiedustelu- ja turvallisuuspalveluihin ja voisi johtaa siihen, että muut tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut suhtautuisivat jatkossa pidättyväisesti tietojen luovuttamiseen suojelupoliisille tai lopettaisivat tiedonvaihdon kokonaan.”

Vaikka suojelupoliisi on päätöksessään, lausunnossaan ja lisäselvityksessään tuonut esille, että kyseinen asiakirja on osa suojelupoliisin tehtäviin kuuluvaa luottamuksellista tiedonvaihtoa, hallinto-oikeus ei vaikuta päätösharkintaa tehdessään kiinnittävän huomiota tähän. Hallinto-oikeus päätelee vastoin suojelupoliisin asiassa esittämiä perusteita, ettei asiakirjan luovuttajamaa ja sen tiedustelupalvelu ole nimenomaisesti edellyttänyt puheena olevaa asiakirjaa salassa pidettäväksi eikä asettanut sen edelleen luovuttamista tai käyttöä rajoittavia ehtoja. Suojelupoliisi pitää hallinto-oikeuden päätelmiä perusteettomina ja virheellisinä.

Hallinto-oikeus on antanut arvioinnissaan liiaksi merkitystä asiakirjan iälle ja sisällölle. Olennaista asiakirjan salassapidolle ja sitä kautta suojelupoliisin toimintaedellytyksille ja edelleen valtion turvallisuuden vaarantumiselle on se, että suojelupoliisi on saanut asiakirjan sen tehtäviin liittyvän kansainvälisen luottamuksellisen tiedonvaihdon kautta. Asiakirjan iälle ja sisällölle sekä sille, että asiakirja koskee myös sellaista valtiota, jota ei enää ole, ei tule asettaa olennaista merkitystä. Vaikkakin asiakirja koskee valtiota, jota ei enää ole, on tärkeää huomata, että se on saatu valtiolta, joka edelleen on olemassa.

Valtakunnan turvallisuuteen ja tiedusteluun liittyvissä asioissa 18 vuotta on lyhyt aika. Suomessa valtioneuvoston päätöksen (16.6.1981) mukaan suojelupoliisin salassa pidettävät asiakirjat ovat salaisia 60 vuoden ajan. Ruotsissa vastaava aika on pääsääntöisesti vielä pitempi eli 70 vuotta. Lisäksi suojelupoliisin tietojen mukaan muissa Euroopan maissa Stasia koskevat kansainvälisen tiedonvaihdon kautta saadut aineistot ovat pääsääntöisesti edelleen salassa pidettäviä eivätkä avoimia edes tutkijoille, lukuun ottamatta Saksaa, joka maan erityisestä historiasta johtuvasta syystä on saanut erillisluvan sallia pääsy asianosaisille heitä itseään koskeviin tietoihin ja tutkijoille sekä yleisen edun niin vaatiessa ilmeisesti eräille muillekin tahoille. Tiedustelutiedon vaihdon luottamuksellisuuden vuoksi tietävästi yksikään muu maa ei ole voinut julkistaa haltuunsa saamaansa Stasia koskevaa aineistoa.

Asiakirjassa mainittujen henkilöiden osalta kysymys on vihjetiedostosta, joka on salassa pidettävää. Valtion velvoite suojella henkilön yksityisyyttä ja tutkintaan liittyvien henkilötietojen julkisuus sekä siitä aiheutuneet kärsimykset ja vahingot ovat keskeisesti esillä myös oikeudenkäynnissä, jossa Helsingin käräjäoikeus on antanut ratkaisunsa 8.11.2007 (Alpo Rusin vahingonkorvausoikeudenkäynti Suomen valtiota vastaan).

Niin sanottu Tiitisen lista sisältää luettelossa olevien asianomaisten henkilöiden elämänpiiriin kuuluvia tietoja heidän oletetusta kanssakäymisestään vieraan valtion tiedustelupalvelun edustajien kanssa. Pelkästä nimiluettelosta ei ilmene, ovatko henkilöt olleet tietoisia vieraan valtion edustajan todellisesta taustasta. Luettelotiedoista ei sinällään voida tehdä päätelmiä kanssakäymisen laadusta tai moitittavuudesta, mutta yleisöjulkisina ne ovat omiaan leimaamaan ja loukkaamaan asianomaisten yksityisyyttä. Julkisudessa tietoa luettelon olemassaolosta on jo käytetty tämän suuntaisesti.

Edellä kerrotun takia on perusteltua tulkita tieto julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa mainittuihin esimerkkeihin verrattavissa olevaksi henkilökohtaiseksi olosuhteeksi, joka nauttii yksityisyyden suojaa. Tällainen tulkinta on myös perus- ja ihmisoikeusmyönteinen. Kun suojelupoliisin ja sen edeltäjien asiakirjojen salassapitoa jatkettiin valtioneuvoston päätöksellä 16.6.1981, niin ensisijaisena perusteluna oli yksityinen etu.

Suojelupoliisin toimintaedellytyksiin vaikuttaa keskeisesti se, millä tavoin sen kansainväliset yhteistyökumppanit arvioivat suojelupoliisin ja sitä kautta myös Suomen kykyä pitää luottamuksellisesti luovutettu tieto salaisena. Salassapidon tulee olla ennakoitavissa ja oikeusvarmaa. Jos tehdään yksittäisiä julkistamispäätöksiä yksittäisten asiakirjojen osalta, niin tämä tarkoittaa ennustettavuuden ja luotettavuuden heikkenemistä ja vaikeuttaa sekä ulkomaisen aineiston saantia että myös kotimaista tiedonsaantia ja tätä kautta suojelupoliisin toimintaedellytyksiä. Suojelupoliisille tietoja luovuttavalla taholla pitää olla selvä tieto aineiston salassa pysymisestä. Suojelupoliisin asiakirjojen säädetty salassapitoaika on 60 vuotta. Kuitenkin 25 vuoden jälkeen asiakirja voidaan aikaisintaan antaa tieteellisen tutkimuksen käyttöön. Salassapitoajan sisällä asiakirjan julkistamisen tulee olla erittäin poikkeuksellista.

Suojelupoliisin valtion turvallisuutta koskevat asiakirjat ovat lähtökohteisesti salassa pidettäviä. Suojelupoliisin kansainvälinen toimintaympäristö edellyttää kykyä luottamukselliseen tiedonvaihtoon. Tiedon luovuttaminen tapahtuu poikkeuksetta luovuttajan yksipuolisen tahdon ja

päätöksenteon varassa. Tiedon salassa pysymisen tulee olla ennakoitavissa. Jo periaatteessa se, että tietyn asiakirjan salassapito on eri ajoin julkisuudessa arvioitavana, saattaa vaarantaa suojelupoliisin tietojenvaihtoa ja sitä kautta valtion turvallisuutta.

Asia koskee asiakirjan luovuttanutta tiedustelupalvelua ja asianomaista valtiota, jotka ovat edelleen olemassa. Kyseinen tiedustelupalvelu on edelleen keskeinen suojelupoliisin yhteistyötaho. Tämän lisäksi asia koskee kokonaisuudessaan suojelupoliisin toimintaedellytyksiä turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa käytävässä luottamuksellisessa tiedonvaihdossa. Asiakirjan julkisuuskysymystä ja päätösvaltaa ei tule myöskään siirtää vieraalle valtiolle, koska toimivan yhteistyön kannalta ei olisi eduksi vaikutelma siitä, että suojelupoliisi siirtää päätöksenteon julkisuuspaineineen vieraan valtion kannettavaksi. Suojelupoliisin toimintaedellytysten varmistaminen edellyttää, että sillä on lain säännösten mukaisesti mahdollisuus pitää salassa valtion turvallisuutta koskevat tiedot.

4.2. Reinbothin selitys

Reinboth on antanut asiassa selityksen, jossa on esitetty valituksen hylkäämistä ja lausuttu muun ohella seuraavaa:

Listan salaamisesta alun perin päättäneet henkilöt, presidentti Mauno Koivisto ja suojelupoliisin entinen päällikkö Seppo Tiitinen, ovat ilmoittaneet, että heidän mielestään listan julkistamiselle ei ole esteitä. Saksan Suomen-suurlähettiläs Hanns Schumacher on puolestaan todennut (Helsingin Sanomat 4.9.2007), että Tiitisen lista on suomalaisten oma asia. Näiden haastattelulausuntojen perusteella ei ole uskottavaa, että asiakirjan julkisuus vaarantaisi Suomen turvallisuuden tai suojelupoliisin yhteistyösuhteita muiden valtioiden tiedusteluelimiin. Presidentti Koivisto ja eduskunnan pääsihteeri Tiitinen kykenevät varmasti arvioimaan monipuolisesti asiakirjan julkisuuden vaikutukset Suomelle. He tuskin missään oloissa hyväksyisivät asiakirjan julkistamisen, jos se voisi vähäimmässäkään määrin vaarantaa Suomen turvallisuuden. Saksan suurlähettilään Hanns Schumacherin lausunnosta taas ilmenee, ettei asiakirjan luovuttajamaa halua estää asiakirjan julkisuutta. Juuri Schumacherin lausunnon takia suojelupoliisille on siirtynyt näyttövelvollisuus siitä, että luovuttajamaa edellyttää tämän nimenomaisen asiakirjan salassapitoa. Hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenee, ettei suojelupoliisi ole esittänyt minkäänlaista näyttöä tästä asiasta, vaan se vetoaa niin sanottuun vakiintuneeseen käytäntöön.

Asiakirjan iällä on myös merkitystä arvioitaessa sen julkisuutta. Vuonna 1990 suojelupoliisille luovutetulla asiakirjalla voidaankin katsoa olevan merkitystä lähinnä Suomen lähihistorian selvittämisessä etenkin, kun asiakirjassa mainittujen henkilöiden epäillään pitäneen yhteyttä sellaiseen valtioon, jota ei enää ole olemassa. Asiakirjan tiedot eivät myöskään loukkaa kenenkään yksityiselämää. Yhteydenpitoa vieraan vallan tiedustelupalvelun kanssa on vaikea tulkita yksityiselämään kuuluvaksi seikaksi. Myöskään laista – esimerkiksi julkisuuslaista tai rikoslain yksityiselämän suojaa koskevasta säännöksestä – ei löydy perustetta, joka puoltaisi yksityiselämän suojan venyttämistä tällaisiin tilanteisiin.

Suojelupoliisi mainitsee valituksessaan Helsingin kärjäoikeuden ratkaisun 8.11.2007 niin sanotussa Alpo Rusin asiassa. Ratkaisu ei ole lainvoimainen. Rusin asiassa on lisäksi kyse siitä, olivatko virkamiehet vuotaneet – vastoin laissa säädettyä vaitiolovelvollisuuttaan – salassa pidettävää tietoa julkisuuteen ja siten aiheuttaneet vahinkoa Rusille. Oikeudenkäynnissä ei siis ollut riitaa siitä, olivatko kyseiset tiedot salassa pidettäviä.

Suojelupoliisi pitää perus- ja ihmisoikeusmyönteisenä tulkintaa, jonka mukaan epäilty yhteydenpito vieraan vallan tiedustelupalveluun kuuluu yksityisyyden suojan piiriin. Toisaalta on huomattava, että myös asiakirjojen julkisuus on Suomen perustuslaissa (12 § 2 momentti) turvattu perusoikeus, jota voidaan rajoittaa vain lailla. Siten myös kaikkia julkisuuden rajoituksia on tulkittava suppeasti. Varsin erikoiselta tuntuu suojelupoliisin tulkinta siitä, että julkisuusperiaate joutuisi väistymään tilanteessa, jossa yksityiselämän suojaa koskevaa säännöstä tulkitaan laajemmin kuin mihin laki tai sen esityöt antavat mahdollisuuden.

Tiitisen listan julkisuus antaisi mahdollisuuden arvioida kriittisesti eri maiden tiedustelupalveluiden harjoittaman tietojenvaihdon laatua. Suojelupoliisi itsekkin viittaa siihen, että listassa esitetään täysin perättömiä syytöksiä yksilöitä kohtaan. Ihmisoikeusnäkökulmasta juuri tämä on olennainen julkisuuden puolesta puhuva seikka. Asia on mitä ajankohtaisinta, sillä terrorismin vastaisten toimien yhteydessä turvallisuuspalvelut ovat vaihtaneet keskenään varsin huteriksi osoittautuneita tietoja.

4.3. Suojelupoliisin vastaselitys

Suojelupoliisi on antanut asiassa vastaselityksen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Seppo Tiitiselältä henkilökohtaisesti saadun tiedon mukaan Tiitistä koskevaan juttuun on otettu vain osa hänen lausuntoaan. Lisäksi Tiitinen on

todennut, että teksti, johon Reinboth viittaa, ei vastaa hänen mielipidettä. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan presidentti Mauno Koivisto puolestaan otti kantaa vain asiaa koskevaan keskusteluun, muttei sinänsä juridiseen puoleen tai turvallisuuspalveluiden keskinäiseen tietojenvaihtoon liittyviin salassapitokysymyksiin. Kysymyksessä olevassa asiassa tulevat sovellettaviksi julkisuuslain salassapitosäännökset, joihin suojelupoliisi on jo päätöksessään ja valituksessaan vedonnut. Reinboth ei selityksessään ole tuonut esiin sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, joiden nojalla asiakirja voisi olla julkinen.

4.4. Muut toimenpiteet

Merkitään, että korkein hallinto-oikeus on istunnossaan 2.2.2010 tutustunut puheena olevaan asiakirjaan.

Korkein hallinto-oikeus on istunnossaan 17.2.2010 päättänyt toimittaa asiassa suullisen käsittelyn.

Alpo Rusi on korkeimpaan hallinto-oikeuteen 5.3.2010 saapuneessa hakemuksessa vaatinut, että hän saa käyttää väliintulijan oikeutta käsitellä suojelupoliisin valitusta Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus on 10.3.2010 tekemällään välipäätöksellä taltionumero 467 hylännyt Rusin hakemuksen.

Reinboth on 10.3.2010 toimittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen lisäselvitystä siitä, millä tavalla Helsingin Sanomissa 4.9.2007 julkaistu suurlähettiläs Hanns Schumacherin haastattelu on syntynyt.

4.5. Suullinen käsittely

Suullinen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa on toimitettu 12.3.2010. Suullisesta käsittelystä, joka talletettiin ääninauhalle, on laadittu erillinen pöytäkirja, joka on liitetty asiakirjoihin.

Suullisessa käsittelyssä olivat läsnä suojelupoliisin edustajat apulaispäällikkö Petri Knape ja ylitarkastaja Pertti Luopa sekä toimittaja Susanna Reinboth avustajanaan vastaava päätoimittaja, oikeustieteen kandidaatti Eero Hyvönen.

4.6. Lisäkirjelmät

Reinboth on 25.3.2010 toimittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen lisäkirjelmän, jonka johdosta suojelupoliisi on antanut lausunnon.

5. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Helsingin hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja suojelupoliisin päätös saatetaan voimaan.

Perustelut

1. Sovellettavat oikeusohjeet

Suomen perustuslaki

Suomen 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.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei mainituksa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan mainituksa laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa 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 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen mainituksa laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se mainituksa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vai tiolovelvollisuus.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat sellaiset suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta.

Julkisuuslain 24 §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa ja muussa laissa säädettyjä asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon, mitä 17 §:ssä säädetään.

Julkisuuslain 17 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Pykälän 1 momentin mukaan viranomainen on mainitun 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. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Laki poliisin hallinnosta

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan poliisihallitus määrää tarkemmin ne asiaryhmät, jotka kuuluvat suojelupoliisin tutkittaviksi.

2. Sovellettavien oikeusohjeiden esityöt

Julkisuuslaki

Julkisuuslain 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 30/1998 vp) todetaan muun ohella seuraavaa:

“Pykälästä ilmenevät keskeiset keinot, joiden avulla viranomaisten toiminnan julkisuutta toteutetaan. Perinteisenä ja edelleen keskeisenä keinona ovat tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset. Oikeus saada tietoja viranomaisten asiakirjoista on perusoikeus. (---) Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on perinteisesti pidetty viranomaisten toiminnan valvontaa. Ehdotuksen mukaan säännösten tarkoituksena olisikin antaa mahdollisuudet valvoa julkisen vallan käyttöä. (---) Demokraattisen hallintomallin mukaisesti yhteiskunnallisesti keskeisten päätösten tulisi perustua yhteiskuntaoloja luotettavasti kuvaavaan tietoon perustuvaan julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista.”

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin yksityiskohtaisista perusteluista (HE 30/1998 vp) ilmenee muun ohella seuraavaa:

“Salassapitoperusteet tavataan ryhmitellä sen mukaan, onko tiedonsaantirajoituksen tarkoituksena suojata yksityistä vai yleistä etua. Yleisinä etuina pidetään esimerkiksi valtion turvallisuutta ja kansainvälisten suhteiden hoitamista. (---) Pykälä on pyritty jakamaan kohtiin kokoamalla yhteen samaan asialliseen salassapitoperusteeseen kuuluvat seikat. Siten kohdat eivät ole toistensa poissulkevia, ja samaan asiakirjaan voi sisältyä eri kohtien mukaan salassa pidettäviä osia. (---) Osa asiakirjan salassapitovelvollisuuden perustavista säännöksistä olisi sellaisia, että niiden mukaan asiakirjat olisivat salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä. Tällaisia säännöksiä ehdotetaan tapauksiin, joissa asiakirjan julkisuuden säännön mukaisesti voidaan katsoa vaarantavan salassapidon suojaamaa etua. Vähäistäkin harkinnanvaraisuutta on pidetty suojattavaa etua vaarantavana. Tällaisia säännöksiä olisivat muun muassa yksityisyyden suojaa koskevat 23-32 kohdan säännökset. Näissä tapauksissa on useimmiten kysymys asiakirjoista, jotka liittyvät tosiasialliseen toimintaan ja jotka eivät siten sisällä tietoja julkisen vallan käytöstä.

Kaikissa tapauksissa ei tiedon laatuun perustuvaa ehdotonta salassapitoa ole pidetty tarpeellisenä, koska se saattaa helposti johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon asioissa, joissa on tarvetta julkisen vallan käytön valvomiseen. Tämän estämiseksi useissa säännöksissä edellytetään viranomaisen arvioivan asiakirjakohtaisesti myös tiedon antamisesta aiheutuvaa haittaa (vahinkoedellytys). Tällöin salassapitosäännökseen sisältyy niin sanottu vahinkoedellytyslauseke. Lausekkeiden muotoilussa on käytetty kahta erilaista tapaa. Toisen mukaan asiakirja on salassa pidettävä, jos tiedon antamisesta aiheutuu haittaa suojeltaville eduille. Tällainen muotoilu merkitsee olettamaa asiakirjan julkisuudesta. Jos vahinkoedellytyslauseke sen sijaan edellyttää olevan ilmeistä, ettei tiedon antamisesta aiheudu haittaa suojattaville eduille, olettamana on asiakirjan salassapito. Salassapidon perusteena pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdassa on valtion kansainvälisten suhteiden hoitaminen sekä kansallinen etu. Salassapitoperuste on jo voimassa olevassa lainsäädännössä. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:ssä mainitaan suojeltavana intressinä valtion suhteet ulkovaltoihin.”

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan yksityiskohtaisissa perusteissa lausutaan puolestaan seuraavaa: “Salassa pidettäviä olisivat suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä. Tällaisista voidaan mainita esimerkkinä suojelupoliisin tietojärjestelmät.”

Julkisuuslain 24 §:n 2 momentiksi on otettu eduskunnan hallintovaliokunnan (HaVM 31/1998 vp) ehdottama säännös, jossa viitataan saman lain 17 §:n 1 momenttiin. Lisäystä on perusteltu seuraavasti: “Ehdotuksen mukaan viranomaisen olisi 24 §:n 1 momentissa ja muussa laissa säädettyjä asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä soveltaessaan otettava huomioon lain 17 §:n säännökset. Näin jo itse pykälässä kiinnitettiin viranomaisen huomiota lain yleisiin lähtökohtiin ja viranomaisen harkintaa ohjaaviin säännöksiin.”

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on julkisuuslain valmistelun yhteydessä (PeVL 43/1998 vp) painottanut, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti. Lisäksi on todettu, että salassapitosäätelyssä merkityksellisiä seikkoja ovat asiakirjojen sisältö ja tiedon antamisesta kulloinkin aiheutuvat vaikutukset. Viranomaisen edellytetään arvioivan asiakirjakohtaisesti tiedon antamisesta aiheutuvia haittoja suojattavalle edulle. Tällöin säännökset sisältävät niin sanotun vahinkoedellytyslausekkeen, jonka soveltamisessa vaaditaan tapauskohtaista tulkintaa. Näissä tulkintatilanteissa pitää noudattaa hallitusmuodossa (nykyisin perustuslain 12 §:n 2 momentissa) turvatus perusoikeuden toteutumista

edistävää lain soveltamista. Edelleen todetaan, että vahinkoedellytyslausekkeen käytön avulla on pyritty rajoittamaan salassapito siihen, mikä kussakin tilanteessa on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta on vielä tähdentänyt sen merkitystä, että kieltäytymisratkaisut perustellaan asianmukaisesti mainitsemalla salassapidon lätkiperusta ja ilmaisemalla ne tosiasialliset seikat, jotka ovat vaikuttaneet salassapitosäännöksen, esimerkiksi sen sisältämän vahinkoedellytyslausekkeen soveltamiseen vastoin perustuslain mukaan pääsääntönä olevaa julkisuusperiaatetta.

Laki poliisin hallinnosta

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n yksityiskohtaisten perustelujen (HE 155/1991 vp) mukaan suojelupoliisin työssä on erityisen keskeisellä sijalla valtakunnan turvallisuutta vaarantavien tekojen estäminen ennakolta. Tutkinnan kohdistaminen jo tapahtuneeseen turvallisuusetujen loukkaamiseen on yleensä osoitus ennalta estävän toiminnan jonkinasteisesta epäonnistumisesta. Pykälän kirjoittamistavassa on pyritty ottamaan huomioon ennalta estävän toiminnan korostunut merkitys suojelupoliisin tehtäväalueella. Perustelujen mukaan pykälän 1 momentin ensimmäisellä virkkeellä tarkoitettaisiin lähinnä valtio- ja maanpetosrikosten torjuntaan kohdistuvaa ennalta estävää toimintaa ja tällaisten rikosten tutkintaa. Säännöksen jälkimmäisellä virkkeellä tarkoitettaisiin niitä toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen maahamme kohdistuvan luvattoman tiedustelutoiminnan estämiseksi.

3. Tosiseikat

Suojelupoliisi on korkeimmassa hallinto-oikeudessa järjestetyssä suullisessa käsittelyssä ilmoittanut, että se on saanut kysymyksessä olevan asiakirjan, niin sanotun Tiitisen listan, haltuunsa vuonna 1990 silloisen Saksan liittotasavallan ja Suomen välisessä tiedustelutietojen vaihdossa. Asiakirja sisältää lähinnä nimiluettelon ja osin muitakin yksilöintitietoja henkilöistä, joiden asiakirjan luovuttajataho on arvioinut olleen yhteydessä samana vuonna lakanneen Saksan demokraattisen tasavallan tiedustelupalvelun (Stasi) edustajiin tai jotka ovat muuten olleet Stasin mielenkiinnon kohteena.

Suojelupoliisin suullisessa käsittelyssä esittämän tiedon mukaan asiassa ei ole aloitettu asiakirjassa mainittuihin henkilöihin kohdistuvaa rikoksen esitutkintaa. Vaikka asiakirja ei ole itsessään aiheuttanut tarvetta erityisiin toimenpiteisiin, tämänkaltaisen aineisto tarpeen mukaan tarkistetaan, jos siihen ilmenee aihetta. Suojelupoliisi on pitänyt asiakirjaa osana sen toiminnallista tietojärjestelmää, johon henkilötietojen käsittelystä

poliisitoimessa annetun lain 45§:n 1 momentin 3 kohdan mukaan asianosaisella ei ole tarkastusoikeutta. Suojelupoliisin mukaan asianomaiset henkilöt eivät tiedä, että heidät mainitaan asiakirjassa.

Suojelupoliisin edustaja on suullisessa käsittelyssä esittänyt, että kansainvälinen tiedustelutietojen vaihto perustuu osapuolten keskinäiseen luottamukseen, jota rakennetaan vuosia, ja joka perustuu vapaaehtoisuuteen. Luottamuksen menettäminen tiedustelumaailmassa näkyy tiedustelupalvelun vastaanottaman tiedon määrässä ja laadussa. Kaikkea tietoa ei luovuteta enää sellaiselle taholle, joka ei ole täyden luottamuksen arvoinen. Julkaisulupien pyytäminen tai niiden antaminen ei ole tapana tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden välisessä yhteistyössä. Suojelupoliisin edustaja on suullisessa käsittelyssä vielä lausunut seuraavaa: “Olemme varmistaneet tiedonvaihdon osapuolten kesken, että minkäänlaista muutosta niissä alkuperäisissä suhteissa ja siinä olettamassa, että osapuolten tiedonvaihto on tarkoitettu vain ja ainoastaan osapuolten väliseksi ja salaiseksi, ei ole tapahtunut.”

4. Oikeudellinen arviointi

Suojelupoliisi on ratkaissut asiakirjapyyntönsä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 9 ja 32 kohdan nojalla. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohta koskee valtion ulkopoliittisia etuja ja 9 kohta valtion turvallisuutta. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan säännöksellä suojataan julkisuudelta henkilön yksityiselämää.

Suojelupoliisin päätöksen mukaan kysymyksessä olevan asiakirjan salassapidon kannalta on merkityksellistä, että se liittyy julkisuuslain 24§:n 1momentin 9 kohdassa tarkoitettuun valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevaan suojelupoliisin tehtävään. Asiakirja on näin ollen katsottu salassa pidettäväksi ennen muuta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla.

Asiassa on ensiksi arvioitava, koskeeko kysymyksessä oleva suojelupoliisin hallussa oleva asiakirja valtion turvallisuuden ylläpitämistä.

Asiakirja on annettu suojelupoliisille siinä tarkoituksessa, että asiakirjasta ilmenevä tieto edistäisi suojelupoliisin edellytyksiä huolehtia tehtäväkuvansa mukaisesti valtion turvallisuuden ylläpitämisestä. Riippumatta siitä, miten merkityksellistä tietoa asiakirjasta on saatu suojelupoliisin tehtävän suorittamiseksi tai minkälaisiin jatkotoimiin asiakirjan saamisen jälkeen on ryhdytty, asiakirja koskee julkisuuslain 24§:n 1 momentin 9 kohdassa edellytetyin tavoin valtion turvallisuuden ylläpitämistä.

Tämän jälkeen on arvioitava, onko ilmeistä, ettei tiedon antaminen asiakirjasta vaaranna valtion turvallisuutta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa on Suomen perustuslain 12§:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla rajoitettu suojelupoliisin valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevien asiakirjojen julkisuutta välttämättömien syiden vuoksi. Tiedonsaantirajoituksen tarkoituksena on suojata yleistä etua. Mainitussa 9 kohdan säännöksessä tarkoitettu salassapitoperuste sisältää salassapidon arviointia koskevan vahinkoedellytyslausekkeen. Suojelupoliisin asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Kysymyksessä oleva, valtion turvallisuuteen liittyvää yleistä etua suojaava salassapitoperuste sisältää säännöksessä tarkoitettuja asiakirjoja koskevan salassapito-oletelman. Julkisuuslain 1 ja 3 §:n säännösten lisäksi asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on julkisuuslain 17 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon myös se, edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa suojelupoliisin asiakirjoja ei kuitenkaan säädetä ehdottomasti ja kaikissa tapauksissa salassa pidettäviksi. Vaikka asiakirjat ovat vahinkoedellytyslausekkeen mukaisesti lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, ne voivat olla joissakin tapauksissa julkisia. Vahinkoedellytyslauseketta sovellettaessa on eduskunta-asiakirjoista ilmenevin tavoin otettava huomioon, että salassapito on poikkeus pääsääntöisestä asiakirjojen julkisuudesta, ja säännöstä tulkittaessa on vältettävä tarpeettoman laajaa salassapitoa. Vahinkoedellytyslauseketta sovellettaessa on toisaalta arvioitava, voiko asiakirjan julkiseksi tulo konkreettisesti vaarantaa salassapitosäännöksen taustalla olevan intressin. Esillä olevassa tapauksessa on siten arvioitava, onko ilmeistä, ettei puheena olevan tiedustelutietoa sisältävän asiakirjan julkiseksi tuleminen vaaranna valtion turvallisuutta.

Suojelupoliisin asiakirjoja ei ole säädetty salassa pidettäviksi ilman lisäedellytyksiä muun ohella siitä eduskunta-asiakirjoissa yleisestikin mainitusta syystä, että ehdoton salassapito saattaisi helposti johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon asioissa, joissa on tarvetta julkisen vallan käytön valvomiseen. Siksi viranomaisen edellytetään arvioivan asiakirja-kohtaisesti myös tiedon antamisesta aiheutuvaa haittaa, ja kieltäytymisratkaisut on perusteltava asianmukaisesti mainitsemalla salassapidon lakiperuste ja ilmaisemalla ne tosiasialliset seikat, jotka ovat vaikuttaneet salassapitosäännöksen soveltamiseen.

Arvioitaessa edellä mainituista lähtökohdista, onko suojelupoliisi voinut katsoa asiakirjan salassa pidettäväksi, on kiinnitettävä huomiota myös tuomioistuimen mahdollisuuteen arvioida viranomaisen ratkaisun perusteita. Jos kaikki julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetut asiakirjat katsottaisiin salassa pidettäväksi vain suojelupoliisin ilmoituksen perusteella, asiakirjajulkisuutta kavennettaisiin laissa edellytetystä. Tällöin mainittu lainkohta itse asiassa sisältäisi sanamuotonsa vastaisesti ehdottoman salassapitoperusteen. Kun otetaan huomioon, että olettamana on suojelupoliisin asiakirjan salassapito, asiakirjakohtainen harkinnanvara jää kuitenkin vähäiseksi. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan on oltava ilmeistä, toisin sanoen selvää ja kiistatonta, ettei asiakirjan julkiseksi tuleminen vaaranna suojattavana etuna olevaa valtion turvallisuutta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan sanamuodon mukaan salassapitoperusteen tulkinnan lähtökohtana on itse asiakirja ja se, vaarantaako tiedon antaminen asiakirjasta valtion turvallisuutta. Suojelupoliisi on todennut, että tavanomaiseen tiedustelutoimintaan liittyvällä tavalla asiakirja on otettu ja voidaan ottaa edelleenkin tarkasteltavaksi, jos aiheutta ilmenee. Tähän nähden ei ole poissuljettua, ettei asiakirjalla voisi olla edelleenkin merkitystä suojelupoliisin toiminnalle.

Asiakirjan tietosisällön ohella on kiinnitettävä huomiota asiakirjan saantitapaan. Suojelupoliisin toiminnan painopistealueisiin kuuluu Suomeen kohdistuvan ja täällä tapahtuvan tiedustelutoiminnan torjuminen. Suojelupoliisin valtion turvallisuuden ylläpitoon liittyvään tehtävään kuuluu sen vuoksi yhteydenpito muiden valtioiden vastaavia tehtäviä hoitaviin toimielimiin. Tähän yhteistyöhön kuuluu myös tietojen luovuttaminen mahdollisista uhkista, jotka saattavat vaarantaa valtion turvallisuutta.

Asiakirjan saantiajankohtana tiedustelutoimintaan liittyvässä kansainvälisessä tiedonvaihdossa ei ollut käytäntönä tehdä yksittäisiin asiakirjoihin erillisiä salassapitomerkitöjä tai luovutuksenkieltoehtoja. Luottamuksellisena tietojenvaihtona saatua asiakirjaa edellytettiin käytettävän vain siihen tarkoitukseen, johon se oli annettu, eikä siinä olevia tietoja ollut tarkoitettu annettavaksi julkisuuteen. Ei voida edellyttää, kuten hallinto-oikeus on tehnyt, että suojelupoliisin olisi tullut tiedustella yhteistyötaholtaan suhtautumista asiakirjan antamiseen. Suojelupoliisi on kuitenkin suullisessa käsittelyssä ilmoittanut julkisen keskustelun poikkeuksellisen luonteen vuoksi varmistaneensa asiakirjan luovuttaneelta taholta, että osapuolten tiedonvaihto on edelleenkin luottamuksellista ja

tarkoitettu vain osapuolten väliseksi. Suojelupoliisin kirjallisesti ja suullisessa käsittelyssä esittämien seikkojen perusteella korkein hallinto-oikeus pitää selvitetynä, että mainitun tiedonvaihdon on toiminnan erityisluonteen vuoksi ollut tarkoitus olla luottamuksellista.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Kyseisen viranomaisen asiana on arvioida, onko asiakirja jollakin laissa säädetyllä perusteella salassa pidettävä. Sillä, että jotkut muut tahot kuin asiakirjan antamisesta päättävä viranomainen ovat esittäneet käsityksiään asiakirjan julkisuudesta, ei ole asiassa välitöntä oikeudellista merkitystä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohtaa sovelletaan kaikkiin suojelupoliisin asiakirjoihin, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä. Tällaisia asiakirjoja voidaan saada eri lähteistä. Nyt kysymyksessä oleva asiakirja on saatu osana tiedustelupalvelujen välistä luottamuksellista tietojenvaihtoa. Suojelupoliisi on asiakirjojen ja suullisessa käsittelyssä esitetyn perusteella osoittanut, että näin saadun luottamuksellisen tiedon julkistaminen voi vaikuttaa kielteisesti suojelupoliisin yhteistyötahojen halukkuuteen jatkossa luovuttaa suojelupoliisille tiedustelutietoja. Tällaisten tietojen saamatta jääminen saattaisi heikentää suojelupoliisin edellytyksiä hoitaa valtion turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä ja siten vaarantaa valtion turvallisuutta.

Edellä lausutun perusteella ei ole julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan vahinkoedellytyslausekkeessa tarkoitettulla tavalla ilmeistä, että tiedon antaminen puheena olevasta asiakirjasta ei vaaranna valtion turvallisuutta.

Kun asiakirja on mainitun lainkohdan perusteella salassa pidettävä, ei ole tarpeen ottaa kantaa suojelupoliisin päätöksessä sovellettuihin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 ja 32 kohdan salassapitoperusteisiin.

Edellä mainituilla perusteilla ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, Helsingin hallinto-oikeuden päätös on kumottava ja suojelupoliisin päätös, jonka mukaan asiakirjapyyntö on hylätty, on saatettava voimaan.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Esa Aalto

Kari Kuusiniemi

Sakari Vanhala (t)

Riitta Mutikainen

Alice Guimaraes-Purokoski

Asian esittelijä,
esittelijäneuvos Leena Halila

JAKELU	Päätös	Suojelupoliisi, maksutta
	Jäljennös	Helsingin hallinto-oikeus
	Asiakirjat	Susanna Reinboth Korkein hallinto-oikeus