



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Veera Sinisalo

# **Turvallisuusperusteiset rajoitukset julkisuusperiaatteeseen**

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2026

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Veera Sinisalo		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Turvallisuusperusteiset rajoitukset julkisuusperiaatteeseen		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Koulutusohjelma:</b>	Hallintotieteet		
<b>Opintosuunta:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Kristian Siikavirta		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2026	<b>Sivumäärä:</b>	82

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella julkisuusperiaatetta ja erityisesti niitä tilanteita, joissa hallinnon avoimuutta rajoitetaan turvallisuuteen liittyvillä periaatteilla. Tutkimuksen pääkysymyksenä selvitetään, millä edellytyksillä turvallisuusperusteiset rajoitukset ovat oikeudellisesti hyväksyttäviä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia kansallisella tasolla suomalainen ja eurooppalainen oikeuskäytäntö huomioiden. Aihe on erityisen ajankohtainen muuttuneen turvallisuusympäristön, kuten kyberuhkien ja hybrdivaikuttamisen, vuoksi. Tutkimus on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, ja se keskittyy voimassa olevan oikeuden analysointiin, systematisointiin ja sääntelyyn vaikutusten arviointiin.

Julkisuusperiaate muodostaa hallinnon avoimuuden lähtökohdan, kun taas salassapitoon poikkeus, jota on tulkittava suppeasti. Turvallisuus on oikeudellisesti joustava käsite, joka saa sisältönsä muuttavien uhkakuvien kautta. Jotta turvallisuusperusteinen rajoitus on hyväksyttävä, sen on perustuttava lakiin, oltava välttämätön ja täytettävä suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

Tutkimus osoittaa, että turvallisuusperusteisten rajoitusten oikeudellinen hyväksyttävyyden edellyttää tiukkaa kytkeä lailla säätämiseen vaatimukseen, välttämättömyyteen ja suhteellisuusperiaatteeseen. Kansallinen ja eurooppalainen oikeuskäytäntö korostavat, että salassapito ei saa perustua yleisluontoiseen hallinnolliseen varovaisuuteen, vaan viranomaisen on kyettävä osoittamaan tiedon julkistamisesta aiheutuva konkreettinen ja yksilöity haitta suojelevalle edulle. Näin ollen asiakirjan salassapito on oikeutettua vain niiltä osin, kuin se on välttämätöntä, ja julkinen aines on erotettava salassa pidettävästä.

Liian heikoin perustein toteutettu asiakirjojen salaaminen haastaa hallinnon legitimitetin ja kansalaisten luottamuksen, sillä liiallinen salassapito voi altistaa yhteiskunnan disinformaatiolle ja heikentää demokraattista kontrollia. Oikeusturvan ja valvonnan rooli korostuu tilanteissa, joissa viranomaisen harkintavalta on laajaa ja rajoitusten perusteet ovat osin salassapidettäviä. Avoimuus ja turvallisuus eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan avoin viestintä voi vahvistaa yhteiskunnan resilienssiä ja hallinnon hyväksyttävyyttä. Oikeusvaltiollisesti kestävä tasapaino edellyttää, että turvallisuusperusteiset rajoitukset pysyvät oikeudellisesti kontrolloituina ja ne perustellaan tavalla, joka mahdollistaa riippumattoman jälkikäteen arvioinnin.

---

**AVAINSANAT:** Julkisuusperiaate, julkisuuslaki, suhteellisuusperiaate, perusoikeudet, legitimitetti, tiedonantovelvollisuus, oikeusturva, asiakirjajulkisuus, kansallinen turvallisuus, riskienhallinta

## Sisällys

1	Johdanto	4
1.1	Tutkimuksen tausta	5
1.2	Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus	7
1.3	Tutkimusmenetelmä ja käytettävät aineistot	9
1.4	Työn rakenne	11
2	Julkisuusperiaate periaatteellisena ja oikeudellisena lähtökohtana	13
2.1	Julkisuusperiaatteen oikeudellinen perusta	15
2.2	Avoimuuden merkitys demokratian, oikeusvaltion ja hallinnon legitimitetin kannalta	20
2.3	Julkisuusperiaatteen rajoitusten yleiset edellytykset	26
3	Turvallisuus perusoikeuksien ja julkisuusperiaatteen rajoitusperusteena	33
3.1	Turvallisuuden ulottuvuudet hallinnossa ja oikeudessa	35
3.2	Julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välinen jännite	38
3.3	Rajoitusten oikeudelliset edellytykset ja hyväksyttävyyys	43
3.4	Turvallisuusargumentaatio ja oikeudellinen painoarvo	47
3.5	Oikeusturva ja rajoitusten valvonta	51
4	Turvallisuus ja avoimuus hallinnon toiminnassa	55
4.1	Turvallisuusperusteinen salassapito osana julkista hallintoa	57
4.2	Salassapitoa koskeva harkintavalta ja sen rajat	62
4.3	Viranomaisten tiedonantovelvollisuus ja poikkeukset siitä	66
5	Johtopäätökset	70
5.1	Tutkimustulosten yhteenveto	72
5.2	Ehdotuksia sääntelyn ja soveltamiskäytännön kehittämiseksi ja jatkotutkimuksen tarpeet	75
	Lähteet	79
	Virallislähteet	81
	Oikeuskäytäntö	82

# 1 Johdanto

Viime vuosina turvallisuusnäkökulma on noussut keskeiseksi osaksi hallinnon toimintaa ja siitä uutisointia, sekä samalla haastanut perinteistä käsitystä hallinnon avoimuudesta ja julkisuusperiaatteesta. Esimerkiksi kyberuhkien <sup>1</sup>, hybridivaikuttamisen <sup>2</sup> ja kansainvälisten turvallisuuskriisien<sup>3</sup> lisääntyminen ovat olleet luomassa tilannetta, jossa viranomaisten on punnittava entistä tarkemmin, millaista tietoa voidaan jakaa avoimesti ja mitä tietoa on puolestaan välttämätöntä pitää salassa kansallisen turvallisuuden takaamiseksi. Tämä on johtanut siihen, että viranomaiset joutuvat punnitsemaan yhä useammin turvallisuuden ja avoimuuden välistä jännitettä. Toisaalta tällainen kehitys haastaa samanaikaisesti perinteistä avoimuuden kulttuuria ja asettaa uusia vaatimuksia niin lainsäädännön tulkinnalle kuin myös julkisuusperiaatteen soveltamiselle muuttuvassa turvallisuustilanteessa.

Tämä on tehnyt julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välisestä tasapainosta entistä ajankohtaisemman oikeudellisen ja yhteiskunnallisen kysymyksen. Avoimuus on demokraattisen oikeusvaltion keskeinen arvo, mutta sen rinnalla on samanaikaisesti turvattava yhteiskunnan toimintaedellytykset, turvallisuus ja yksityisyys<sup>4</sup>. Mikäli tiedon julkisuutta rajoitetaan ilman riittävän selkeitä ja oikeutettuja perusteita, on vaarana, että hallinnon läpinäkyvyys ja kansalaisten luottamus viranomaisiin heikkenevät <sup>5</sup>. Viranomaistoiminnassa avoimuus merkitsee sitä, että viranomainen suorittaa tehtävänsä julkisesti eli kansalaisten on mahdollista saada tietoa viranomaisten toiminnasta yleisesti<sup>6</sup> ja erityisesti niistä asioista, joita viranomaiset kulloinkin käsittelevät<sup>6</sup>. Toisaalta liian laaja avoimuus voi altistaa yhteiskunnan riskeille, jotka voivat uhata sen turvallisuutta ja vakautta.

---

<sup>1</sup> Eromäki, 2025.

<sup>2</sup> Tekoniemi, Joki, 2025.

<sup>3</sup> Pöyhönen, 2025.

<sup>4</sup> Mäntylä ym., 2023, s. 11–14.

<sup>5</sup> Mäenpää, 2008, s. 39–40.

<sup>6</sup> HE 30/1998 vp., 1998, s.45.

Tutkielman aiheen valintaa vahvisti myös se, ettei aihetta ole toistaiseksi tarkasteltu oikeusdogmaattisesta näkökulmasta. Näiden näkökulmien yhdistäminen samaan tutkimukseen pyrkii mahdollistamaan syvemmän ymmärryksen siitä, miten eritasoiset oikeusjärjestelmät lähestyvät avoimuuden ja turvallisuuden välistä suhdetta, millaisia periaatteellisia linjauksia niistä on mahdollista johtaa, sekä miten ne vaikuttavat Suomessa.

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Julkisuusperiaate on suomalaisen oikeusjärjestyksen ja laajemmin myös eurooppalaisen demokratian vankka kulmakivi<sup>7</sup>. Se on oikeudellisesti sitova periaate, jonka mukaan jokaisella on lähtökohtaisesti oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista. Periaatteen tarkoituksena on turvata avoin hallinto, vahvistaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia sekä lisätä hallinnon legitimitettä ja kansalaisten luottamusta viranomaisiin. Luottamusta se lisää takaamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa viranomaisen toimintaa sekä muodostaa siten luotettavan kuvan päätöksenteosta<sup>8</sup>. Hallinnon legitimitetillä tarkoitetaan tässä sitä, että hallinnon toiminta koetaan oikeutetuksi ja hyväksyttäväksi kansalaisten näkökulmasta<sup>9</sup>.

Julkisuusperiaatetta tukee Suomen perustuslain (731/1999) 12 §, jonka tarkoituksena on turvata jokaiselle oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista. Tämän lisäksi myös Euroopan unionin oikeudessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (86/1998) julkisuusperiaatteella on vahva asema<sup>10</sup>.

Luonnollisesti, kun julkisuusperiaatteeseen sisältyy ajatus siitä, että viranomaisten hallussa oleva tieto on lähtökohtaisesti julkista ja vapaasti saatavilla ja jos tästä

---

<sup>7</sup> Mäenpää, 2020, s. 4–5.

<sup>8</sup> Mäenpää, 2025.

<sup>9</sup> Saraviita, 2025.

<sup>10</sup> Mäenpää, 2008, s. 54.

avoimuudesta poiketaan ja tietoon pääsyä rajoitetaan, voi se herkästi synnyttää jännitteitä ja epäluottamusta kansalaisten ja hallinnon välille. Erityisesti silloin, kun rajoitusten perusteet eivät ole läpinäkyviä tai riittävän hyvin perusteltuja, voi seurauksena olla epäluottamuksen kasvu viranomaisia kohtaan<sup>11</sup>.

Tästä syystä tiedon julkisuutta on hyväksyttävää rajoittaa ainoastaan pätevillä ja tarkasti määritellyillä perusteilla, joita säädellään laissa ja jotka myös kansalaisen on tarvittaessa mahdollista todeta julkisista lähteistä. Näin on mahdollista varmistaa, että rajoitukset eivät perustu viranomaisen mielivaltaan, vaan välttämättömään tarpeeseen, kuten kansallisen turvallisuuden varmistamiseen, yksityiselämän suojaamiseen tai liikesalaisuuksien turvaamiseen<sup>12</sup>.

Jos kuitenkin käy niin, että tietoa rajoitetaan ilman riittäviä ja lainmukaisia perusteita, voi siitä seurata erilaisia oikeudellisia seuraamuksia<sup>13</sup>. Näitä voivat olla esimerkiksi viranomaisen päätöksen kumoaminen muutoksenhaussa<sup>14</sup>, hallintokantelu<sup>15</sup> tai jopa virkavastuun toteutuminen. Näin oikeusjärjestelmässä pyritään turvaamaan se, että julkisuusperiaate säilyy aidosti toimivana ja kansalaisten luottamusta vahvistavana peruseriaatteena<sup>16</sup>.

Julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välinen jännite heijastaa laajempaa muutosta hallinnon toimintaympäristössä. Digitaalinen tiedonvälitys, sosiaalisen median kasvanut rooli ja kansainvälisten tietovirtojen monimutkaistuminen ovat tehneet tiedonhallinnasta aiempaa haastavampaa. Näissä olosuhteissa viranomaiset joutuvat arvioimaan paitsi mitä tietoa voidaan jakaa, myös miten ja kenelle tieto jaetaan.

---

<sup>11</sup> Mäenpää, 2020, s. 14.

<sup>12</sup> Mäenpää, 2008, s. 127.

<sup>13</sup> Mäenpää, 2020, s. 353–359.

<sup>14</sup> Mäntylä ym., 2022, s. 116.

<sup>15</sup> Mäenpää, 2020, s. 354.

<sup>16</sup> Mäntylä ym., 2022, s. 14.

Tällainen kehitys korostaa julkisuusperiaatteen ajankohtaisuutta, sillä avoimuuden ja tietoturvan välinen tasapaino ei ole enää vain juridinen, vaan myös teknologinen ja eettinen kysymys. Tähän voidaan liittää myös hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta eli HE73/2022, jossa mainitaan, että digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) tarkoituksena on edistää nykyaikana yleistyneiden digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja sen myötä parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja<sup>17</sup>.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus

Tämän tutkielman tavoitteena on tarkastella perusteellisesti julkisuusperiaatetta sekä erityisesti niitä tilanteita, joissa sen toteutumista voidaan rajoittaa turvallisuuteen liittyvillä periaatteilla. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 eli julkisuuslain 1 §:ssä mainittu julkisuusperiaate muodostaa suomalaisen oikeusjärjestelmän ja hallinnon avoimuuden kannalta keskeisen lähtökohdan, sillä sen avulla turvataan avoimuus, hallinnon läpinäkyvyys ja kansalaisten mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä<sup>18</sup>. Samanaikaisesti on kuitenkin selkeää, että tietyt yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvät intressit, kuten turvallisuus, yksityiselämän suoja ja muut painavat edut edellyttävät joitakin poikkeuksia avoimuudesta<sup>19</sup>. Tämän myötä avoimuuden ja turvallisuuden välinen tasapaino on tämän tutkielman keskeinen teema.

Tutkielmassa analysoidaan turvallisuuteen perustuvia rajoituksia useammasta näkökulmasta. Ensinnäkin arvioidaan, millä edellytyksillä turvallisuusperusteiset rajoitukset voidaan katsoa oikeutetuiksi ja missä määrin ne täyttävät suhteellisuusvaatimuksen. Toiseksi selvitetään, miten kansallinen oikeus, Euroopan unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteet yhdessä rajoittavat ja

---

<sup>17</sup> HE 73/2022, 2022, s. 9.

<sup>18</sup> Mäenpää, 2020, s. 4–7.

<sup>19</sup> Mäenpää, 2020, s. 169–171.

ohjaavat sitä, millä tavoin avoimuutta on mahdollista turvallisuuteen vedoten kaventaa niin, että rajoitukset voidaan edelleen katsoa oikeudellisesti hyväksyttäväiksi ja ne täyttävät edelleen suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Erityinen painopiste asetetaan korkeimman hallinto-oikeuden, Euroopan unionin tuomioistuimen keskeisiin ratkaisuihin, joissa on punnittu avoimuuden ja turvallisuusintressien välistä suhdetta.

Tavoitteena on muodostaa kokonaisvaltainen kuva avoimuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välisestä suhteesta sekä arvioida, miten kansallinen ja kansainvälinen oikeuskehys ohjaavat tämän jännitteen ratkaisua. Tutkimuksessa on tarkoitus keskittyä erityisesti kansalliseen turvallisuuteen suomalaisessa yhteiskunnassa esimerkiksi asiakirjajulkisuuden ja mediassa julkisesti jaettavan tiedon näkökulmasta. Tavoitteena on myös systematisoida oikeuskäytäntöä ja tuoda esiin niitä periaatteellisia linjauksia, jotka määrittävät, milloin tiedon salassapito on oikeutettua ja milloin taas tiedon avoimuus on asetettava etusijalle.

Oikeuskäytännön systematisoinnilla tarkoitetaan tässä kontekstissa sitä, että tutkimuksessa ei ainoastaan kuvata yksittäisiä oikeustapauksia, vaan pyritään kokoamaan ja jäsentämään niitä yhtenäiseksi kokonaisuudeksi<sup>20</sup>. Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on, että eri ratkaisut tarkastellaan ja ryhmitellään sen mukaan, millaisissa tilanteissa tuomioistuimet ovat katsoneet tiedon salassapidon oikeutetuksi, esimerkiksi kansallisen turvallisuuden tai yksityisyyden suojan perusteella, ja milloin taas avoimuus on asetettu etusijalle. Tutkielma voi tarjota myös pohjaa laajemmalle keskustelulle siitä, miten hallinnon avoimuus voidaan turvata turvallisuusuhkien lisääntyessä.

Tutkielmassa hyödynnetään sekä Suomessa vaikuttavaa kansallista oikeuskäytäntöä että eurooppalaista oikeuskäytäntöä, jolloin on mahdollista muodostaa kattava kuva siitä, miten julkisuusperiaatteen ja turvallisuusperusteisten rajoitusten välinen tasapaino rakentuu eri oikeusjärjestelmien tasolla. Näin pyritään hahmottamaan sekä

---

<sup>20</sup> Husa, 2004, s. 89.

oikeudellisen sääntelyn että käytännön soveltamisen kokonaisuutta ja arvioimaan, millaisia reunaehtoja oikeusjärjestys asettaa tiedonsaannin rajoittamiselle.

Tutkimuskysymyksiä on useampi. Pääkysymykseni on: Millä edellytyksillä turvallisuusperusteiset rajoitukset julkisuusperiaatteeseen voidaan katsoa oikeudellisesti hyväksyttäviksi ja suhteellisuusperiaatteen mukaisiksi kansallisessa ja eurooppalaisessa oikeudessa? Tätä tukemaan olen asettanut tarkentaviksi alakysymyksiksi seuraavat kysymykset: Miten Suomen lainsäädäntö ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut määrittävät ja soveltavat julkisuusperiaatteen turvallisuusperusteisia rajoituksia? Millä tavoin Euroopan unionin oikeus ja unionin tuomioistuimen ratkaisut ohjaavat asiakirjajulkisuutta koskevia rajoituksia erityisesti turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä? Mitä edellytyksiä Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa avoimuusperiaatteen ja turvallisuusintressien väliselle punninnalle?

Tutkimuskysymysten asettamisessa on huomioitu myös se, että avoimuuden ja turvallisuuden välinen tasapaino ei ole staattinen, vaan jatkuvasti muuttuva. Kansainväliset kriisit, geopoliittiset jännitteet ja teknologinen kehitys voivat muuttaa käsitystä siitä, mikä on "välttämätön" rajoitus kansallisen turvallisuuden kannalta. Tämän vuoksi tutkimus ei ainoastaan vastaa yksittäisiin oikeudellisiin kysymyksiin, vaan pyrkii ymmärtämään, millaisia periaatteellisia muutoksia turvallisuusperusteiset rajoitukset voivat tuoda julkisuusperiaatteen tulkintaan pitkällä aikavälillä.

### **1.3 Tutkimusmenetelmä ja käytettävät aineistot**

Oikeudellisen tutkimukseni metodina olen käyttänyt lainopillista eli oikeusdogmaattista metodologiaa. Sen avulla pyrin analysoimaan voimassa olevaa oikeutta, ja tiedonintressini on lainsäädäntöä systematisoiva ja sääntelyn vaikutuksia arvioiva<sup>21</sup>. Tiedonintressini keskittyy erityisesti lainsäädännön jäsentämiseen, eri säännösten keskinäisten suhteiden

---

<sup>21</sup> Kolehmainen, 2015, s. 2.

hahmottamiseen sekä sääntelyn vaikutusten arviointiin käytännön soveltamisen näkökulmasta. Tämä lähestymistapa mahdollistaa sen, että voin paitsi kuvata voimassa olevaa oikeutta, myös arvioida oikeudellisten periaatteiden ja sääntelyn merkitystä julkisuusperiaatteen ja turvallisuusperusteisten rajoitusten punninnassa.

Metodiksi oikeusdogmatiikka on valittu, jotta voidaan muodostaa mahdollisimman selkeä kuva julkisuusperiaatetta koskevista turvallisuusperusteisista rajoituksista. Lisäksi oikeusdogmaattinen lähestymistavan avulla voidaan mahdollistaa mahdollisimman täsmällinen analyysi siitä, miten eri oikeuslähteet eli lait, lainvalmisteluaineisto ja tuomioistuinratkaisut yhdessä rakentavat avoimuuden ja turvallisuuden välistä tasapainoa.

Lainopillisen lähestymistavan avulla voidaan paitsi jäsentää voimassa oleva oikeus, myös pohtia, missä määrin nykyinen sääntely vastaa yhteiskunnan ja hallinnon käytännön tarpeita. Tutkimusmetodin kautta on siten mahdollista tunnistaa mahdollisia aukkoja tai ristiriitoja lainsäädännössä sekä arvioida, edellyttävätkö ne lainsäädännöllisiä tai tulkinnallisia tarkennuksia. Näin tutkimus yhdistää kuvailevan ja arvioivan otteen, mikä vahvistaa sen tieteellistä arvoa ja käytännön sovellettavuutta.

Tutkimuksen aineisto koostuu oikeuslähteistä eli lainsäädännöstä, lainvalmisteluasiakirjoista ja oikeuskäytännöstä, jotta lähteet ovat vahvasti velvoittavia<sup>22</sup>. Lisäksi käytän oikeuskirjallisuutta. Keskeisiä suomessa vaikuttavia lakeja aiheeseen liittyen ovat esimerkiksi Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 eli julkisuuslaki, sekä hallintolaki 434/2003.

Tutkimuksen teoreettinen perusta rakentuu julkisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen <sup>23</sup> väliseen suhteeseen. Julkisuusperiaate määrittää avoimuuden lähtökohdan, kun taas suhteellisuusperiaate toimii välineenä arvioida,

---

<sup>22</sup> Letto-Vanamo, 2020, s. 48–49.

<sup>23</sup> Raitio & Tuominen, 2025 s. 312.

milloin tästä voidaan poiketa. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään legitimitietin käsitettä, joka kuvaa hallinnon hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä, sillä mitä enemmän rajoitukset koetaan perustelluiksi ja oikeudenmukaisiksi, sitä vahvempi on hallinnon legitimitietti<sup>24</sup>.

#### 1.4 Työn rakenne

Tutkielman alussa käydään läpi aiheeseen liittyvät keskeiset käsitteet ja määritelmät, kuten julkisuusperiaate, salassapito, turvallisuusperusteiset rajoitukset ja suhteellisuusperiaate. Tämän jälkeen tarkastellaan julkisuusperiaatteen oikeudellista asemaa ja perustoja sekä sen merkitystä julkishallinnossa, erityisesti kansalaisen tiedonsaantioikeuden näkökulmasta.

Toisessa luvussa tarkastellaan julkisuusperiaatetta oikeudellisena ja periaatteellisena lähtökohtana. Luvussa 2 analysoidaan perustuslain ja julkisuuslain säännöksiä, jotka muodostavat avoimuuden normatiivisen perustan. Lisäksi käsitellään avoimuuden merkitystä demokratian, oikeusvaltion ja hallinnon legitimitietin kannalta sekä esitetään yleiset periaatteet, joiden perusteella julkisuusperiaatteesta voidaan poiketa. Luvun tavoitteena on muodostaa käsitteellinen ja periaatteellinen kehys, johon turvallisuusperusteiset rajoitukset myöhemmin kiinnitetään.

Kolmas luku keskittyy turvallisuuden käsitteeseen ja sen oikeudelliseen merkitykseen. Luvussa kolme ja sen alaluvuissa eritellään, mitä turvallisuudella tarkoitetaan hallinnon ja oikeuden näkökulmista, ja miten kansallinen turvallisuus, julkinen turvallisuus ja muut turvallisuusintressit voivat toimia tiedonsaantioikeuden rajoitusperusteina. Lisäksi luvussa tarkastellaan turvallisuuden ja avoimuuden välistä jännitettä ja sitä, miten turvallisuusperusteita voidaan käyttää perusoikeuksien ja julkisuusperiaatteen rajoittamisen perusteena. Näin luodaan pohja rajoitusten suhteellisuusarvioinnille

---

<sup>24</sup> Piattoeva, 2013, s. 39.

myöhemmissä luvuissa. Lisäksi luvussa tarkastellaan turvallisuusargumenttien oikeudellista painoarvoa ja niiden käyttöä julkisuusperiaatteen rajoittamisen perusteluina. Lisäksi siinä käsitellään rajoitusten valvontaa ja käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja sekä arvioidaan, kuinka tehokkaasti ne turvaavat julkisuusperiaatteen toteutumista tilanteissa, joissa turvallisuusintressit ovat vastakkaisina.

Neljäs luku keskittyy avoimuuden ja turvallisuuden yhteensovittamiseen hallinnon toiminnassa. Luvussa tarkastellaan turvallisuusperusteista salassapitoa osana julkisen hallinnon käytäntöjä ja analysoidaan viranomaisten harkintavallan laajuutta ja rajoja tiedon antamista koskevissa ratkaisuisissa. Sen alaluvuissa käsitellään tiedonhallinnan ja tietoturvan merkitystä julkisuusperiaatteen toteutumiselle sekä viranomaisten tiedonantovelvollisuutta ja siihen liittyviä poikkeuksia. Luvussa arvioidaan lisäksi, miten hallinnolliset käytännöt ja sisäiset menettelytavat vaikuttavat avoimuuden tosiasialliseen toteutumiseen ja millaisia oikeudellisia ja periaatteellisia haasteita turvallisuusperusteinen salassapito asettaa hyvän hallinnon, oikeusvarmuuden ja kansalaisten luottamuksen näkökulmasta.

Viides ja viimeinen luku kokoaa yhteen tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset. Luvussa esitetään keskeiset havainnot ja tiivistetään vastaukset tutkimuskysymyksiin. Luvussa esitetään kehittämisehdotuksia sääntelyn ja soveltamiskäytännön parantamiseksi sekä esitetään jatkotutkimuksen tarpeita.

## 2 Julkisuusperiaate periaatteellisena ja oikeudellisena lähtökohtana

Suomalaisen oikeusvaltion keskeisenä periaatteena julkisuusperiaate heijastaa suomalaisen yhteiskunnan pitkäaikaista sitoutumista avoimuuteen, läpinäkyvyyteen ja demokraattiseen vallankäyttöön<sup>25</sup>. Julkisuusperiaatteen ytimessä on ajatus siitä, että julkinen valta ei kuulu ainoastaan sen käyttäjille, vaan myös kansalle, jonka puolesta ja valvonnassa valtaa käytetään<sup>26</sup>. Tämä lähtökohta asettaa viranomaisille velvoitteen toimia avoimesti ja varmistaa, että päätöksenteko perustuu sekä oikeudellisesti että poliittisesti valvottavissa olevaan menettelyyn<sup>27</sup>.

Nykyaikaisessa oikeusjärjestyksessä julkisuusperiaatteen rooli on moniulotteinen ja jatkuvan punninnan kohteena muuttuvan turvallisuustilanteen myötä. Toisaalta se on vahva yksilön perusoikeus, joka on tärkeässä roolissa turvaamassa tiedonsaantia ja toisaalta se toimii hallinnon välineenä, jolla varmistetaan viranomaistoiminnan laatu, estetään korruptiota ja ylläpidetään luottamusta<sup>28</sup>. Avoimuus mahdollistaa kansalaisten osallistumisen ja julkisen keskustelun, jotka yhdessä muodostavat demokraattisen järjestelmän toiminnan edellytykset<sup>29</sup>. Hallinnon läpinäkyvyys ei ainoastaan edistä luottamusta viranomaisiin, vaan voi myös ehkäistä väärinkäytöksiä, sillä niistä jää helpommin kiinni. Tämän myötä julkisuusperiaatteen avulla turvataan viranomaisen vallankäytön kontrolloitavuus ja sitoutetaan julkisen vallan toimijat lain ja perusoikeuksien ensisijaisuuteen<sup>30</sup>.

Oikeudellisessa ja perusoikeudellisessa mielessä julkisuusperiaate liittyy kiinteästi sananvapauteen ja tiedonsaantioikeuteen. Sananvapaus ei modernissa demokratiassa rajoitu oikeuteen ilmaista itseään, vaan se käsittää myös oikeuden vastaanottaa ja

---

<sup>25</sup> Neuvonen, 2017, s. 26–27.

<sup>26</sup> Neuvonen, 2017, s. 21–23.

<sup>27</sup> Neuvonen, 2017, s. 59–60.

<sup>28</sup> Mäenpää, 2020, s. 12–13.

<sup>29</sup> Mäenpää, 2020, s. 47–48.

<sup>30</sup> Mäenpää, 2023, s. 107–108.

hankkia tietoa. Julkisuusperiaate toimii tästä näkökulmasta sananvapauden välttämättömänä edellytyksenä, sillä ilman pääsyä viranomaistietoon kansalaisten ei olisi mahdollista muodostaa perusteltuja mielipiteitä julkisesta päätöksenteosta tai osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun yhdenvertaiselta pohjalta. Tiedonsaannilla on näin sekä välineellinen että itseisarvoinen merkitys, jonka vuoksi julkisuusperiaatteen rajoittaminen vaatii erityisen huolellista oikeudellista punnintaa<sup>31</sup>. Myös hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp) tuodaan ilmi, että viranomaisten tulee huolehtia informaation ymmärrettävyydestä ja siitä, että se saavuttaa kohderyhmänsä riittävän ajoissa mielipiteen muodostamiseksi.<sup>32</sup>

Julkisuusperiaatteeseen keskeisesti liittyvä piirre on avoimuus. Avoimuus ei ole pelkästään hallinnon tekninen toimintaperiaate tai ohjeellinen tavoite, vaan perustuslain tasolla turvattu oikeus, jonka rajoittaminen on mahdollista vain tarkkarajaisen ja täsmällisen lain nojalla. Perusoikeusluonteinen avoimuus suojaa yksilön oikeudellista asemaa, mutta samalla se toimii demokraattisen järjestelmän turvamekanismina. Hallinnon avoimuus ei siten ole viranomaisen etuoikeus tai hallintopolitiikan valinnainen osa-alue, vaan oikeudellisesti velvoittava periaate<sup>33</sup>. Tämän rinnalla voidaan puhua myös hallinnon avoimuudesta hallinnon omien tavoitteiden, kuten tehokkuuden, luottamuksen ja legitimitetin edistämisen näkökulmasta. Tällainen avoimuus on tärkeä osa hallinnon kehitystä, mutta se ei voi korvata perusoikeusluonteista avoimuutta<sup>34</sup>.

Nykyinen turvallisuusympäristö ja siihen liittyvä jännite, johon liittyvät hybrdivaikuttaminen, kyberturvallisuusuhat ja kansainvälisen politiikan jännittyneet suhteet, ovat lisänneet keskustelua avoimuuden ja turvallisuuden välisestä suhteesta. Tämä asettaa julkisuusperiaatteen uudenlaisen punninnan kohteeksi. Avoimuus voi lisätä riskejä, mikäli arkaluonteista tai turvallisuuskriittistä tietoa joutuu väärin käsiin.

---

<sup>31</sup> Mäenpää, 2020, s. 12–13.

<sup>32</sup> HE 30/1998 vp., 1998, s.22.

<sup>33</sup> Mäenpää, 2023, s. 153.

<sup>34</sup> Mäenpää, 2020, s. 11–14.

Toisaalta liiallinen salassapito voi heikentää demokratiaa, vähentää viranomaisten vastuullisuutta ja luoda perusteltuja epäilyjä vallankäytön läpinäkymättömyydestä. Näin ollen avoimuuden ja turvallisuuden välinen jännite ei ole vain käytännön tasolla, vaan se on myös vahvasti oikeudellinen ja periaatteellinen kysymys, joka koskee sekä yksittäisiä tiedonluovutustilanteita että laajempia yhteiskunnallisia valintoja. Tilanteessa, jossa kahden perusoikeuden välillä on jännite, on molempia perusoikeuksia kuitenkin pyrittävä toteuttamaan mahdollisimman tehokkaasti<sup>35</sup>.

## 2.1 Julkisuusperiaatteen oikeudellinen perusta

Julkisuusperiaatteen oikeudellinen velvoittavuus rakentuu hierarkkisesti perustuslain asettamalle perustalle, jota julkisuuslaki ja muut erityislait konkretisoivat. Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentti muodostaa julkisuusperiaatteen normatiivisen ytimen<sup>36</sup>. Säännöksen 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<sup>37</sup>.

Oikeudellisen perustan kokonaisuuteen kuuluu lisäksi Suomea velvoittava eurooppalainen oikeuskehys, joka vahvistaa sekä tiedonsaantioikeuden että hallinnon läpinäkyvyyden peruseriaatteita. Euroopan unionin perusoikeuskirjan lisäksi julkisuus on vahvistettu Euroopan unionin perustamissopimuksessa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa. Julkisuutta toteutetaan EU:n julkisuusasetuksella (1049/2001/EY), joka kohdistuu erityisesti parlamentin, neuvoston ja komitean tietoihin. Perusoikeuskirjan artiklan 42 mukaisesti jokaisella on oikeus tutustua EU:n toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin riippumatta siitä, missä muodossa asiakirja on tallennettu<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Neuvonen, 2017, s. 34–35.

<sup>36</sup> Neuvonen, 2017, s. 79–80.

<sup>37</sup> Mäenpää, 2020, s. 5–6.

<sup>38</sup> Neuvonen, 2019, s. 210–212.

Julkisuusperiaatteen oikeudellisessa perustassa keskeisin elementti on jo aiemmin mainittu Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentti, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista ja muista tallenteista, jollei tiedon saantia ole välttämättömien syiden vuoksi lailla rajoitettu”. Säännöksessä avoimuus on muotoiltu sekä yleisperiaatteena että jokaiselle kuuluvana subjektiivisena oikeutena<sup>39</sup>.

Perustuslain tasolla turvattu avoimuus korostaa kolmea olennaista ulottuvuutta. Ensiksi se on perusoikeus, joka kuuluu jokaiselle kansalaiselle ja lähtökohtaisesti myös muille luonnollisille ja oikeushenkilöille<sup>40</sup>. Toiseksi se on hallinnon toimintaa velvoittava periaate, jonka mukaan julkisen vallan tulee omissa menettelyissään toimia avoimesti ja edistää tiedon saatavuutta esimerkiksi mahdollisuudella tutustua asiakirjoihin.<sup>41</sup> Kolmanneksi se on demokraattisen järjestelmän rakenteellinen elementti, jonka tarkoituksena on varmistaa vallankäytön kontrolloitavuus ja kansalaisten mahdollisuus arvioida julkisen vallan toimintaa<sup>42</sup>.

Perustuslain 12.2 § toimii näin sekä yksilön oikeuksien turvaajana että institutionaalisen avoimuusnormina. Tämä kaksijakoisuus on merkittävä erityisesti tilanteissa, joissa arvioidaan turvallisuusperusteisia rajoituksia. Jokainen rajoitus merkitsee toisaalta puuttumista yksilön tiedonsaantioikeuteen ja toisaalta poikkeusta hallinnon avoimuutta koskevasta institutionaalisesta veloitteesta. Näin ollen avoimuus ei ole pelkkä hallinnollinen suositus, vaan sen ohittaminen edellyttää aina painavia ja oikeudellisesti huolellisesti perusteltuja syitä.

Perustuslain 12.2 § asettaa siis tiukat reunaehdot julkisuuden rajoittamiselle. Salassapidosta tai julkisuuden rajoituksista voidaan säätää ainoastaan lailla, eivätkä alemman asteiset säädökset tai hallinnolliset määräykset voi syrjäyttää tätä

---

<sup>39</sup> Neuvonen, 2018, s. 79–80.

<sup>40</sup> Mäenpää, 2023, s. 621–622.

<sup>41</sup> Mäenpää, 2023, s. 333.

<sup>42</sup> Mäenpää, 2023, s. 612–613.

perusoikeutta. Lisäksi rajoitusten on oltava välttämättömiä, mikä asettaa korkean kynnyksen salassapitosääntelylle.

Julkisuusperiaatteen oikeudellinen velvoittavuus ei rajoitu ainoastaan passiiviseen tiedon saatavuuteen, vaan se muodostaa vahvan julkisuusolettaman. Tämä oletama tarkoittaa, että julkisuus on järjestelmän ensisijainen normi ja salassapito poikkeus, jota on tulkittava suppeasti. Mikäli salassapitosäännöksen soveltamiselle on useita tulkintavaihtoehtoja, viranomaisen on hallintolain ja julkisuuslain tavoitteiden mukaisesti valittava se vaihtoehto, joka parhaiten edistää avoimuutta ja tiedonsaantioikeuden toteutumista<sup>43</sup>. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa asetettu vaatimus rajoitusten ”välttämättömyydestä” kapeuttaa siten merkittävästi viranomaisen harkintavaltaa, sillä salassapito ei voi perustua hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen tai yleiseen varovaisuuteen, vaan jokaisen poikkeuksen on oltava oikeudellisesti välttämätön ja viimesijainen keino suojattavan edun turvaamiseksi<sup>44</sup>.

Toisin kuin monet muut perusoikeudet, jotka suojaavat ensisijaisesti yksilön vapauspiiriä valtiota vastaan, julkisuusperiaate suojaa myös kollektiivista etua ja demokraattista prosessia. Julkisuusperiaate kytkeytyy kiinteästi muihin säännöksiin, kuten perustuslain 2 §:n mukaiseen kansanvaltaisuusperiaatteeseen, joka takaa yksilölle oikeiden osallistua, sekä vaikuttaa elinympäristönsä ja yhteiskunnan kehittämiseen,<sup>45</sup> sekä 21 §:n oikeusturvatakeisiin sekä 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata perusoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa viranomaisten velvollisuutta myös aktiivisesti edistää avoimuutta<sup>46</sup>.

Perustuslaissa säädetty julkisuusperiaate saa konkreettisen sisältönsä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999). Julkisuuslain keskeinen tarkoitus on täsmentää perustuslain säännöksiä, määritellä tiedonsaannin menettelytavat ja

---

<sup>43</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 65–66.

<sup>44</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 19–20.

<sup>45</sup> Mäenpää, 2023, s. 87.

<sup>46</sup> Mäenpää, 2023, s. 1169.

rajaukset sekä luoda oikeudelliset puitteet sille, milloin viranomaisen hallussa oleva tieto on pidettävä salassa<sup>47</sup>. Lain ensimmäinen pykälä toistaa perusoikeudellisen lähtökohdan siitä, että viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, ellei laissa erikseen toisin säädetä.

Lisäksi lain tavoitteena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä tukea kansalaisten vapaata mielipiteenmuodostusta, mahdollisuutta valvoa viranomaisten toimintaa sekä turvata oikeusturvaa. Lain soveltamisala on laaja, ja se perustuu laajaan asiakirjakäsitteeseen, joka on välineneutraali kattaen niin paperiasiakirjat kuin sähköiset tietoaineistot<sup>48</sup>. Olennaista asiakirjan julkisuuden kannalta voi olla sen valmiusaste, sillä joissain tilanteissa viranomaisen hallussa oleva asiakirja tulee julkiseksi pääsääntöisesti silloin, kun asia on käsitelty loppuun tai kun asiakirja on valmistunut. Vaikka laki suojaa keskeneräisten asioiden valmistelua, tiedon käsittelyvaihe ei saa muodostua perusteettomaksi esteeksi julkisuudelle. Erilaisista toimintatavoista keskeneräisyyteen ja valmiusasteeseen liittyen voi siis käytännössä aiheutua julkisuusperiaatteen tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä ongelmia<sup>49</sup>.

Julkisuuslain systematiikka noudattaa käännteistä logiikkaa, jossa kaikki viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei laissa ole nimenomaista perustetta salassapidolle. Salassapitoperusteiden on oltava täsmällisiä, tarkkarajaisia ja välttämättömiä<sup>50</sup>. Lakiin sisältyy 32 kohtaa kattava salassapitopykälä eli 24 §, joka sisältää useita turvallisuuteen, yksityiselämään ja valtion etuihin liittyviä rajoituksia. Juuri näiden perusteiden laajuus ja soveltaminen muodostavat keskeisen tutkimusongelman väitettäessä, missä määrin avoimuuden rajoitukset ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisia. Turvallisuuteen liittyvät salassapitoperusteet ovat osa tätä kokonaisuutta, ja niiden soveltaminen edellyttää viranomaiselta perusteltua päätöksentekoa.

---

<sup>47</sup> Mieltyinen ym., 2021, s. 51

<sup>48</sup> Mieltyinen ym., 2021, s. 51

<sup>49</sup> Mäenpää, 2020, s. 101–102.

<sup>50</sup> Mäenpää, 2020, s. 151–154.

Tietopyynnön hylkääminen on hallintopäätös, johon on voitava hakea muutosta valittamalla, mikä varmistaa oikeussuojan toteutumisen<sup>51</sup>.

Julkisuuslain keskeinen erityispiirre on, että se ei ainoastaan määrittele, mitä asiakirjoja voidaan pitää salassa, vaan myös edellyttää rajoitusten tarkoituksenmukaista suhteellisuusarviota. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti salassapitoperusteita tulee soveltaa niin ettei julkisuutta rajoiteta enempää kuin se on suojattavan edun mukaan tarpeen. Viranomaisen on punnittava, onko yksittäisessä tilanteessa rajoitus välttämätön ja oikeasuhtainen. Julkisuuslain järjestelmä siis edellyttää, että jokainen tiedon rajoittamista koskeva päätös perustuu oikeudellisesti harkittuihin syihin, ei esimerkiksi vain varovaisuuteen<sup>52</sup>.

Vaikka suomalaisen julkisuusperiaatteen historiallinen ja oikeudellinen perusta ovat poikkeuksellisen vahvalla kansallisella tasolla<sup>53</sup>, sitä täydentävät myös Suomea velvoittavat kansainväliset ja eurooppalaiset normit. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla turvaa sananvapauden ja sisältää oikeuden vastaanottaa tietoja, mikä on tulkinnallisesti sukua tiedonsaantioikeudelle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat laajentaneet tätä tulkintaa koskemaan julkista tietoa silloin, kun tiedolla on merkitystä yhteiskunnalliselle keskustelulle tai demokratian toimivuudelle<sup>54</sup>.

Euroopan unionin oikeus puolestaan vahvistaa avoimuutta erityisesti EU:n toimielimiä koskevassa asiakirjajulkisuudessa. EU:n perusoikeuskirjan 42 artikla, sekä asetukset 1049/2001 ja 1367/2006 muodostavat unionissa avoimuusjärjestelmän, jonka tavoitteena on lisätä EU-instituutioiden demokraattista legitimitettiä. Vaikka nämä säännökset eivät suoraan velvoita kansallisia viranomaisia, ne vaikuttavat kansalliseen

---

<sup>51</sup> Mäenpää, 2020, s. 355.

<sup>52</sup> Mäenpää, 2020, s. 514–515.

<sup>53</sup> Letto-Vanamo, 2025, s. 85–86.

<sup>54</sup> Neuvonen, 2019, s. 73–75.

tulkintaan erityisesti silloin, kun asia koskee EU-oikeuden täytäntöönpanoa tai unionin toimielinten kanssa vaihdettuja asiakirjoja<sup>55</sup>.

Julkisuusperiaatteen oikeudellinen perusta liittyy kiinteästi sananvapauden käsitteeseen, joka on keskeinen sekä perustuslaissa että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Sananvapaus turvaa oikeuden ilmaista ja vastaanottaa tietoja, ja näin ollen julkisuusperiaate toimii sen aineellisena taustaehtona. Yhteys ei ole vain teoreettinen, vaan sillä on konkreettinen vaikutus siihen, miten julkisuusperiaatetta tulkitaan ja sovelletaan. Jos tiedonsaantia rajoitetaan ilman riittäviä perusteita, se voi johtaa tilanteeseen, jossa myös sananvapaus kaventuu käytännössä<sup>56</sup>.

Sananvapaudella on kaksi ulottuvuutta, jotka ovat yksilöllinen ja yhteiskunnallinen. Yksilöllisesti tiedonsaanti turvaa mahdollisuuden muodostaa mielipiteitä ja osallistua keskusteluun. Yhteiskunnallisesti se varmistaa vallankäytön avoimuuden ja julkisen päätöksenteon valvottavuuden. Molemmat ulottuvuudet korostavat sitä, että julkisuusperiaatetta ei voida käsitellä irrallisena muista perusoikeuksista vaan se on osa perusoikeuksien kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on vahvistaa demokratian legitimiyyttä<sup>57</sup>.

## **2.2 Avoimuuden merkitys demokratian, oikeusvaltion ja hallinnon legitimitetin kannalta**

Avoimuus on yksi modernin demokraattisen valtion tärkeimmistä periaatteista, ja se on kiinteästi sidoksissa sekä poliittisen järjestelmän toimivuuteen että julkisen vallan legitimitettiin<sup>58</sup>. Demokratia ei voi toteutua ilman riittävää tietopohjaa, jonka avulla kansalaiset voivat arvioida poliittisia päätöksiä, valvoa vallankäyttöä ja osallistua

---

<sup>55</sup> Neuvonen, 2019, s. 210–211.

<sup>56</sup> Neuvonen, 2019, s. 43–44.

<sup>57</sup> Neuvonen, 2019, s. 68–70.

<sup>58</sup> Mäenpää, 2020, s. 36–37.

julkiseen keskusteluun. Samalla avoimuus toimii oikeusvaltioperiaatteen olennaisena osana, joka mahdollistaa vallan kontrollin ja tukee oikeudellista yhdenvertaisuutta<sup>59</sup>. Hallinnon legitimitietin näkökulmasta avoimuus vahvistaa luottamusta julkisiin instituutioihin ja edistää hallinnon ennakoitavuutta ja vastuullisuutta<sup>60</sup>. Julkinen keskustelu vaatii yhteistä tietopohjaa, ja ilman tietoa päätösten perusteista ja vaikutuksista poliittinen vastuu hämärtyy.

Demokratian ydinelementteihin kuuluu kansalaisten oikeus osallistua päätöksentekoon ja vaikuttaa siihen. Tämä edellyttää tietoa poliittisista prosesseista, viranomaisten toimenpiteistä ja yhteiskunnallisista ongelmista. Avoimuus mahdollistaa tällaisen osallistumisen kahdella tavalla. Ensinnäkin se antaa kansalaisille edellytykset ymmärtää päätösten taustoja ja perusteluja. Toiseksi se tarjoaa välineitä julkisen vallan kontrollointiin, sillä ilman tietoa ei ole mahdollista arvioida poliittisten toimijoiden onnistumista eikä haastaa vallankäytön epäkohtia<sup>61</sup>.

Julkinen keskustelu, median toiminta ja tutkiva journalismi tukeutuvat keskeisesti viranomaisten toiminnan avoimuuteen. Mikäli merkittävä osa päätöksenteon aineistoista, valmistelusta tai toteutuksesta pidettäisiin salassa, kansalaisilla ei olisi realistista mahdollisuutta muodostaa asiantuntevaa mielipidettä yhteiskunnallisesti merkittävistä kysymyksistä. Näin ollen avoimuus ei tarkoita ainoastaan yksilöiden oikeutta saada tietoa, vaan sen voidaan ajatella olevan tietyllä tapaa myös olosuhde, joka mahdollistaa demokraattisen osallistumisen<sup>62</sup>.

Median ja nyky-yhteiskunnassa etenkin sosiaalisen median rooli tässä yhtälössä on merkittävä. Julkisuusperiaate mahdollistaa median toimimisen julkisen vallan valvojana, joka paljastaa väärinkäytöksiä ja nostaa epäkohtia keskusteluun. Tiedonsaantioikeus on journalistisen työn perusta, ja sen kaventaminen heikentää suoraan median kykyä

---

<sup>59</sup> Neuvonen, 2019, s. 26.

<sup>60</sup> Mäenpää, 2020, s. 13.

<sup>61</sup> Mäenpää, 2020, s. 105.

<sup>62</sup> Neuvonen, 2019, s. 231–232.

toteuttaa tehtävänsä<sup>63</sup>. Oikeusvaltiossa hallinnon toiminnan on paitsi perustuttava lakiin<sup>64</sup>, myös oltava valvottavissa. Avoimuus onkin hallinnon laillisuusvalvonnan välttämätön edellytys<sup>65</sup>.

Jo pelkkä tieto asiakirjojen julkisuudesta toimii ennaltaehkäisevänä tekijänä mielivaltaa ja korruptiota vastaan. Kun poliittinen tieto on kaikkien saatavilla, mahdollisuudet epäasialliselle vaikuttamiselle tai korruptiolle vähenevät. Suomalainen hallintokulttuuri on historiallisesti nojautunut avoimuuteen ja osin sen myötä tunnustettu yhdeksi maailman vähiten korruptoituneista maista juuri siksi, että avoimuus toimii tehokkaana ehkäisevänä mekanismina hyvän hallinnon väärinkäytöksiä vastaan<sup>66</sup>.

Avoimuuden puute voi puolestaan vaikuttaa koko järjestelmän uskottavuuteen, eikä sitä voida korvata muilla hallinnon ohjausmekanismeilla, kuten tehokkuudella tai tuloksellisuudella. Tässä mielessä julkisuusperiaatteen vahva oikeudellinen perusta heijastaa suomalaisen demokratian normatiivista profiilia, jossa vallankäyttöä ei pidetä hyväksyttävänä ilman laajaa ja avoimesti saatavilla olevaa tietoa sen perusteista<sup>67</sup>.

Oikeusvaltion ytimessä on vaatimus, että julkista valtaa käytetään lain mukaan ja että vallankäyttö on ennakoitavaa<sup>68</sup>. Avoimuus vahvistaa oikeusvaltiota kolmella tavalla. Se tekee mahdolliseksi yksilöiden oikeuksien toteutumisen, sillä oikeusturva edellyttää tietoa siitä, miten viranomaiset ovat toimineet ja millä perusteilla päätöksiä on tehty<sup>69</sup>. Lisäksi avoimuus ehkäisee mielivaltaista päätöksentekoa, sillä viranomaisen tulee voida perustella toimintansa julkisesti<sup>70</sup>. Avoimuus mahdollistaa myös tuomioistuinten ja

---

<sup>63</sup> Neuvonen, 2019, s. 43–44.

<sup>64</sup> Mäenpää, 2023, s. 1016.

<sup>65</sup> Mäenpää, 2023, s. 108.

<sup>66</sup> Mielityinen & Alén-Savikko, 2021, s. 67

<sup>67</sup> Mäenpää, 2020, s. 36–37.

<sup>68</sup> Ratio & Tuominen, 2020, s. 292.

<sup>69</sup> Mäenpää, 2020, s. 47.

<sup>70</sup> Neuvonen, 2019, s. 88.

valvontaviranomaisten työn, sillä ilman riittävää tietoa ne eivät voisi valvoa lain noudattamista<sup>71</sup>.

Oikeusvaltioperiaatteen ja julkisuusperiaatteen välinen suhde tulee konkreettisesti esiin esimerkiksi hallintoprosessissa. Hallintotuomioistuimet edellyttävät, että päätöksenteon aineisto ja sen muodostumisen perusteet ovat jälkikäteen todennettavissa. Mikäli asiakirjoja ei olisi avoimesti saatavilla, yksilöt eivät voisi valittaa päätöksistä tehokkaasti, eivätkä tuomioistuimet voisi arvioida viranomaisen harkintavaltaa. Avoimuus toimii siten oikeusturvan edellytyksenä<sup>72</sup>.

Oikeusvaltion toimivuutta heikentää merkittävästi, mikäli avoimuutta rajoitetaan laajemmin kuin mihin laissa säädetyt perusteet oikeuttavat. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa viranomaisen käyttämää harkintavaltaa ei voida ulkopuolisesti arvioida, mikä puolestaan mahdollistaa hyvän hallinnon periaatteiden kaventumisen ilman julkista kontrollia. Siksi oikeusvaltion suojaama avoimuus ei ole mukautettavissa hallinnon sisäisiin intresseihin, vaan sen rajoittaminen edellyttää tiukkaa normatiivista punnintaa<sup>73</sup>.

Tähän voidaan liittää oikeustapaus, jossa Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2021:152 arvioinut julkaisupyynnön koskien sähköpostiviestintää. Ratkaistavana oli, sovellettiinko kysymyksessä oleviin sähköpostiviesteihin julkisuuslakia vai jäivätkö ne viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuina sanotun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Asiassa oikeuskanslerinvirastolle oli tehty asiakirjapyyntö oikeuskanslerin ja liikenne- ja viestintäministerin välisestä sähköpostiviestinnästä, jossa keskusteltiin ministerin mahdollisesta valinnasta rahoituslaitoksen hallitukseen.

Oikeuskanslerinvirasto oli katsonut, että kysymyksessä oli viranomaisten sisäistä työskentelyä koskevaa viestintää, joka jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle tai

---

<sup>71</sup> Mäenpää, 2020, s. 258–259.

<sup>72</sup> Mäenpää, 2020, s. 146–147.

<sup>73</sup> Mäenpää, 2020, s. 1014.

vaihtoehtoisesti salassa pidettävää tietoa sisältävää. KHO totesi kuitenkin, että viestit eivät olleet pelkästään sisäiseen työskentelyyn liittyvää kirjeenvaihtoa, vaan niissä annettu oikeuskanslerin kannanotto koski julkisen vallan käyttöä merkittävästi ja kuului siten julkisuuslain soveltamisalaan. Siksi viraston olisi tullut käsitellä pyyntö julkisuuslain mukaisesti eikä hylätä sitä yksinomaan sisäisen työskentelyn perusteella.<sup>74</sup>

Hallinnon legitimizeetti ei muodostu ainoastaan oikeudellisen pätevyyden varassa, vaan myös kansalaisten käsityksestä julkisen vallan oikeudenmukaisuudesta ja toiminnan läpinäkyvyydestä. Avoimuus on keskeinen tekijä julkisen vallan hyväksyttävyyden rakentumisessa. Kun kansalaiset voivat tarkastella hallinnon toimintaa, sen motiiveja ja tavoitteita, hallinnon toiminta koetaan oikeutetummaksi ja perustellummaksi. Luottamus hallintoon puolestaan lisää sitoutumista yhteiskunnallisiin instituutioihin ja sääntöihin<sup>75</sup>.

Legitimizeetin näkökulmasta avoimuuden yksi merkittävä ulottuvuus on ennakoitavuus. Kun julkisen vallan toimintaa voidaan tarkastella jälkikäteen, hallinnon on toimittava tavalla, joka kestää julkisen arvioinnin. Tämä itsessään ohjaa viranomaisia toimimaan huolellisesti ja laillisesti. Avoimuudella on näin sekä kannustava että kontrolloiva vaikutus, mikä tekee siitä keskeisen tekijän hyvän hallinnon toteutumisessa<sup>76</sup>.

Moderni demokraattinen keskustelu perustuu ajatukseen, että yhteiskunnalliset ratkaisut ovat sitä laadukkaampia, mitä monipuolisempi ja avoimempi tiedonvaihto niiden taustalla toimii. Avoimuus tukee tällaista kollektiivista tiedonmuodostusta, jossa media, kansalaisyhteiskunta, tutkijat ja päätöksentekijät voivat käsitellä samaa tietopohjaa ja arvioida sen perusteita<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> KHO:2021:152.

<sup>75</sup> Mäenpää, 2023, s. 613.

<sup>76</sup> Mäenpää, 2020, s. 13.

<sup>77</sup> Neuvonen, 2019, s. 34–36.

Avoimuus mahdollistaa myös erilaisten näkökulmien ja intressien tasapuolisen huomioimisen. Kun tiedot ovat julkisia, erilaiset toimijat voivat tuottaa vaihtoehtoisia tulkintoja ja esittää kriittisiä näkökulmia päätöksenteon tueksi. Tämä vahvistaa sitä, ettei päätöksiä ei tehdä suljetuissa tiloissa, vaan avoimen ja laajan keskustelun kautta. Avoimuuden puute puolestaan kaventaa julkista keskustelua ja tekee siitä vähemmän monipuolista ja kriittistä. Lisäksi se estää kansalaisten tasapuoliset vaikuttamismahdollisuudet<sup>78</sup>.

Hyvän hallinnon periaatteet, kuten palveluperiaate ja tasapuolisuus, linkittyvät suoraan avoimuuteen, sillä puutteellinen tiedottaminen herättää helposti epäilyksiä puolueellisuudesta. Kansalaisten luottamus viranomaisiin perustuu pitkälti kokemukseen järjestelmän läpinäkyvyydestä<sup>79</sup>.

Vaikka avoimuus on itseisarvo, teoreettisessa keskustelussa on tunnistettu myös sen rajoja ja riskejä<sup>80</sup>. Liiallinen avoimuus voi johtaa virkamiesten varovaisuuteen ja epävirallisten viestintäkanavien käyttöön, mikäli pelätään keskeneräisten asioiden ennenaikaista julkisuutta. Lisäksi muuttuneessa turvallisuusympäristössä voidaan esittää huolia tietojen yhdisteltävyydestä ja sen luomista turvallisuusuhkista. Tasapainon löytäminen avoimuuden hyötyjen ja turvallisuusriskien välillä onkin yksi nykyisen hallinto-oikeudellisen keskustelun keskeisistä kysymyksistä<sup>81</sup>.

Vaikka avoimuus on demokratian ja oikeusvaltion keskeinen edellytys, se ei toteudu rajoituksetta. Turvallisuusperusteet, yksityisyyden suoja ja kansainväliset velvoitteet voivat asettaa hyväksyttäviä rajoja tiedon saatavuudelle<sup>82</sup>. Jännite avoimuuden ja turvallisuuden välillä ei ole ainoastaan oikeudellinen, vaan myös demokraattinen

---

<sup>78</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 146–147.

<sup>79</sup> Mäenpää, 2020, s. 106–107.

<sup>80</sup> HE 30/1998 vp, 1998, s. 93.

<sup>81</sup> Neuvonen, 2017, s. 141.

<sup>82</sup> Neuvonen, 2019, s. 76.

kysymys siitä miten varmistaa, että yhteiskunnan turvallisuudesta huolehtiminen ei vaaranna avoimuutta, ja miten taataan, että rajoitukset ovat läpinäkyviä ja perusteltuja<sup>83</sup>.

Demokraattisen järjestelmän kannalta olennaista on, että turvallisuuteen perustuvat rajoitukset ovat välttämättömiä, suhteellisia ja tarkkarajaisia<sup>84</sup>. Muutoin vaarana on, että turvallisuusperusteisia syitä käytetään perusteettomasti avoimuuden kaventamiseen. Tämän vuoksi avoimuuden normatiivinen merkitys korostuu erityisesti niillä hallinnonaloilla, joissa turvallisuusargumentteja käytetään usein rajoitusten oikeuttamiseksi esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, viranomaisten tiedustelutoiminnassa ja rikostorjunnassa<sup>85</sup>.

### 2.3 Julkisuusperiaatteen rajoitusten yleiset edellytykset

Julkisuusperiaate on perustuslaissa turvattu perusoikeus ja samalla hallinnon toimintaa ohjaava rakenteellinen periaate, jonka rajoittaminen edellyttää tiukkoja oikeudellisia perusteita<sup>86</sup>. Rajoituksia voidaan asettaa ainoastaan laissa säädetyistä ja tarkoin rajatuista syistä, minkä vuoksi avoimuus muodostaa järjestelmän ensisijaisen normin ja salassapito poikkeuksen<sup>87</sup>. Rajoitusten yleisiä edellytyksiä onkin syytä tarkastella valtiosääntöoikeudellisista, aineellisista ja menettelyllisistä näkökulmista. Näiden yhteisvaikutus määrittää, milloin ja millä perusteilla asiakirjojen avoimuutta voidaan oikeudellisesti hyväksyttävästi rajoittaa<sup>88</sup>.

Perustuslain 12 §:n 2 momentti muodostaa keskeisen valtiosääntöisen perustan julkisuusperiaatteen rajoittamiselle. Sen mukaan rajoitusten tulee perustua lakiin ja olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Lain tasolla tämä tarkoittaa sitä, että salassapidon perusteita ei voida jättää avoimiksi tai viranomaisen

---

<sup>83</sup> Sidoroff, 2024, s. 198.

<sup>84</sup> HE 30/1998 vp, 1998, s. 9 ja 86.

<sup>85</sup> Neuvonen, 2017, s. 116.

<sup>86</sup> Neuvonen, 2017, s. 24–25.

<sup>87</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 65–66.

<sup>88</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 147.

harkintavallan varaan, vaan niiden on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Vaatimus välttämättömyydestä korostaa sitä, että rajoitukset ovat sallittuja vain silloin, kun avoimuuden toteuttaminen konkreettisesti vaarantaisi tärkeän yhteiskunnallisen tai yksilöllisen edun. Näin ollen pelkkä viranomaisen varovaisuus tai toiminnallinen mukavuus ei oikeuta rajoittamaan julkisuutta<sup>89</sup>.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2022:118 käsitellyt viranomaisen asiakirjojen luovuttamistapaa tilanteessa, jossa potilas pyysi itseään koskevia salassa pidettäviä tietoja potilasasiakirjasta sähköpostitse asianajajansa kautta. Asian ytimessä ei ollut tiedon saantioikeus sinänsä, potilaalla oli julkisuuslain 12 §:n nojalla oikeus saada tieto omista tiedoistaan, vaan se, täytykö viranomaisen luovuttaa tieto pyydetyllä tavalla eli sähköpostina. Sairaanhoidopiiri oli toimittanut tiedot postitse mutta kieltäytynyt sähköpostiluovutuksesta vedoten siihen, ettei se voinut varmistaa vastaanottajan henkilöllisyyttä ilman suomi.fi-tunnistautumista.

KHO totesi tässä ratkaisussaan, että vaikka julkisuuslain 16 §:n säännökset antamistavoista koskevat sanamuodoltaan julkisia tietoja, niitä voidaan soveltuvin osin myös henkilön omien, salassa pidettävien tietojen luovutustapaan ottaen huomioon julkisuuslain tavoitteet edistää tiedonsaantia. Samalla korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että julkisuuslain 16 §:n 2 momentin mukaan sähköinen luovuttaminen on viranomaisen harkinnassa ja ettei sairaanhoidopiiri ole tässä tilanteessa ylittänyt harkintavaltaansa kieltäytyessään toimittamasta tietoja sähköpostilla. Päätös korostaa, että vaikka viranomaisen tulee mahdollistaa henkilöä itseään koskevien tietojen saanti, se ei ole velvollinen luovuttamaan salassa pidettäviä potilastietoja tietyssä sähköisessä muodossa, jos se ei voi riittävästi varmistaa tiedon saajan henkilöllisyyttä tai muiden turvallisuuteen liittyvien tekijöiden vuoksi pitää sähköpostiluovutusta perusteltuna.

Julkisuuslain systematiikassa keskeistä on tunnistaa erot eri vahinkoedellytyslausekkeiden välillä, sillä ne määrittävät tiedonsaannin kynnyksen ja

---

<sup>89</sup> Mäenpää, 2020, s. 6–9.

tosiasiallisen todistustaakan jaon. Niin kutsutuissa julkisuusolettamaisissa lausekkeissa tieto on lähtökohtaisesti julkinen, jollei sen antamisesta aiheudu haittaa, kun taas salassapito-olettamaisissa tilanteissa tieto on pidettävä salassa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna suojattua etua. Oikeusturvan ja avoimuuden kannalta on kuitenkin ratkaisevaa, että viranomaisen kykenee yksilöimään ja dokumentoimaan konkreettisen haitan, eikä tyydy vain viittaamaan salassapitosäännöksen yleiseen tavoitteeseen<sup>90</sup>.

Julkisuuslain sisältämät salassapitoperusteet konkretisoivat perustuslaissa asetettuja vaatimuksia. Lain 24 §:ssä luetellut perusteet kattavat erityisesti yksityisyyden suojan, yhteiskunnan turvallisuuden ja julkisen talouden tai elinkeinotoiminnan suojaamisen. Vaikka luettelo on laaja, sitä ei tule tulkita tavalla, joka muuttaisi salassapidon lähtökohtaiseksi normiksi. Jokainen salassapitoperuste on kytketty konkreettiseen riskiin tai haittaan, joka seuraisi tiedon julkistamisesta. Siksi viranomaisen tulee tapauskohtaisesti osoittaa, miksi tietty salassapitoperuste soveltuu juuri kyseiseen asiakirjaan. Lain tasolla annettu luokittelu muodostaa edellytyksen, mutta ei vielä riitä rajoituksen aineelliseksi perustaksi vaan jokaisen rajoituspäätöksen tulee erikseen täyttää välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset<sup>91</sup>.

Keskeisessä asemassa on viranomaisen perusteluvollisuus sekä vahinkoedellytyslausekkeen<sup>92</sup> soveltaminen, jossa on osoitettava tiedon antamisesta aiheutuva konkreettinen haitta suojattavalle edulle.<sup>93</sup> Erityisen merkittävä on osittaisjulkisuuden periaate, joka velvoittaa viranomaisen antamaan tiedon asiakirjan julkisesta osasta, jos salassa pidettävä aines on erotettavissa. Asiakirjaa ei siten saa leimata kokonaan salaiseksi vain varovaisuuden tai helppouden vuoksi, vaan viranomaisen on nähtävä vaivaa julkisen tiedon erottamiseksi<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Neuvonen, 2019, s. 46–47.

<sup>91</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 62–65.

<sup>92</sup> Mäenpää, 2020, s. 245.

<sup>93</sup> Mäenpää, 2020, s. 166.

<sup>94</sup> Mäenpää, 2020, s. 757.

Välttämättömyysvaatimuksen ydin liittyy konkreettisen haitan arviointiin. Salassapito on hyväksyttävää vain, jos asiakirjan julkistaminen todennäköisesti aiheuttaisi selkeästi yksilöitävissä olevan ja riittävän vakavan haitan suojeltavalle edulle. Abstraktit ja hypoteettiset riskit eivät täytä välttämättömyyden kriteeriä. Lisäksi välttämättömyys sisältää elementin viimesijaisuudesta. Tällä tarkoitetaan sitä, että jos haitta voidaan ehkäistä vähemmän rajoittavilla keinoilla, kuten asiakirjan osittaisella peittämisellä, näitä keinoja on käytettävä<sup>95</sup>.

Esimerkiksi ratkaisussa KHO:2019:11 henkilö oli pyytänyt saada maa- ja metsätalousministeriöltä tutkimus- ja kehittämishankehaussa rahoitettujen hankkeiden kirjalliset ja numeeriset arviot, sekä vastaavat tiedot oman hakemuksensa osalta. Hankehaun arvioinneissa noudatetaan tarkkaa jakoa julkisen ja salassa pidettävän tiedon välillä. Tällöin julkista tietoa ovat ainoastaan arvioijien nimet ja heidän taustaorganisaationsa, mutta sen sijaan itse arvioinnit eli annetut numerot ja kirjalliset perustelut on määritelty salassa pidettäviksi.

Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että Maa- ja metsätalousministeriö antoi tietopyynnön tekijälle tiedot vain tämän omasta hakemuksesta. Rajausta perusteltiin julkisuuslailla muun muassa niin, että 24 § nojalla muiden hakijoiden arvioinnit ovat salaisia, jotta arviointiprosessin riippumattomuus turvataan. Hakijalla on kuitenkin lain 11 §:n mukaan oikeus saada tietoa häntä itseään koskevasta päätöksenteosta ja omista arvioistaan. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaisesti ministeriön tekemä linjaus oli oikea osittaisen julkisuuden suhteen, mutta tietoa tuli luovuttaa hakijalle alkuperäistä päätöstä enemmän.

Oikeasuhtaisuusvaatimus täydentää välttämättömyyden kriteeriä. Se edellyttää, että salassapidon laajuus, kesto ja vaikutukset ovat suhteessa suojeltavan edun painoarvoon. Oikeasuhtaisuuden toteutuminen edellyttää erityisesti, ettei rajoitus ylitä sitä, mikä on

---

<sup>95</sup> Mäenpää, 2020, s. 409–410.

välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi<sup>96</sup>. Tämä koskee myös ajallista ulottuvuutta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että salassapidon ei tule jatkua pidempään kuin on perusteltua<sup>97</sup>. Oikeuskäytännössä on korostettu myös osittaisen julkistamisen velvoitetta osana oikeasuhtaisuuden arviointia. Jos asiakirjan vain tietty osa vaarantaa suojeltavan edun, vain kyseinen osa voidaan peittää<sup>98</sup>.

Rajoitusten oikeudellinen hyväksyttävyyys ei riipu ainoastaan aineellisista perusteista, vaan myös menettelyllisistä edellytyksistä. Viranomaisen on perusteltava rajoituspäätöksensä yksilöidysti ja dokumentoitava tehdyt punninnat. Perusteluvollisuus on keskeinen osa avoimuuden toteutumista, koska päätöksen julkisuutta rajoittava vaikutus edellyttää, että valvontaviranomaiset ja tuomioistuimet voivat myöhemmin arvioida päätöksen lainmukaisuuden. Mikäli viranomainen ei ole suorittanut osittaisen julkistamisen arviointia tai jättänyt perustelematta rajoituksen tarvetta, rajoitus voi olla lainvastainen riippumatta siitä, olisiko aineellinen salassapitoperuste sinänsä olemassa<sup>99</sup>.

Osittaisen julkisuuden periaate ei ole ainoastaan viranomaisen tekninen mahdollisuus, vaan se on aktiivinen ja ensisijainen suoritevelvollisuus tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi. Viranomaisen on noudatettava erotteluperiaatetta ja nähtävä vaivaa julkisen tiedon erottamiseksi salassa pidettävästä aineksesta, jotta asiakirjan julkisuus toteutuisi mahdollisimman laajasti. Menettelyllisesti tämä tarkoittaa, että kokonaissalassapito on oikeudellisesti mahdollista vasta silloin, kun salassa pidettävää osaa ei voida poistaa tai peittää ilman, että asiakirjan sisältö muuttuu täysin käsityskelvottomaksi tai sen merkitys vääristyy. Tämä velvoite on keskeinen oikeusturvatakuu, joka estää viranomaista käyttämästä kategorisia salassapito-otsikoita tai ”varmuuden vuoksi” tehtäviä rajoituksia tiedonsaantipyynnöjä käsiteltäessä<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Mäenpää, 2023, s. 84.

<sup>97</sup> Mäenpää, 2020, s. 521.

<sup>98</sup> Mäenpää, 2020, s. 310.

<sup>99</sup> Mäenpää, 2020, s. 166.

<sup>100</sup> Neuvonen, 2017, s. 80–81.

Tällaista osittaista tietojen luovutusta on toteutettu esimerkiksi KHO:n ratkaisun 1966/2014 seurauksena oikeustapauksessa, joka liittyi toimittajan pyyntöön saada valtiovarainministeriöltä Suomen ja Espanjan väliset vakuutus sopimuksen asiakirjat julkisilta osilta.

Avoimuuden ja turvallisuuden välinen suhde edellyttää niin kutsuttua käännteistä punnintaa, jossa tarkastellaan myös salassapidon itsessään aiheuttamia riskejä. Modernissa turvallisuusympäristössä, jota leimaavat hybridivaikuttaminen ja kyberturvallisuushuhat, liiallinen läpinäkymättömyys voi nakertaa institutionaalista luottamusta ja luoda otollisen maaperän disinformaatiolle, huhuille, sekä ylipäättään valemedialle. Valemedia voidaan määritellä tarkoitushakuiseksi viestinnäksi, joka jäljittelee perinteisen journalismin ulkoisia muotoja ja uskottavuutta, mutta jonka todellisena tavoitteena on manipuloida yleistä mielipidettä tai horjuttaa yhteiskunnallista luottamusta levittämällä tietoisesti virheellisiä tai vääristeltyjä väittämiä<sup>101</sup>. Suhteellisuusarvioinnissa onkin tärkeä pohtia, onko jonkin asian salassapidolla saavutettu turvallisuushyöty todella suurempi kuin siitä aiheutuva demokraattisen avoimuuden ja julkisen kontrollin vahinko, vaikka usein asiaa pohditaan nimenomaan asian julkisuuden tuottaman vahingon kannalta<sup>102</sup>.

Myös hallintokulttuuri vaikuttaa käytännön soveltamiseen. Vaikka suomalainen hallintokulttuuri perustuu avoimuuden lähtökohtaan, käytännöt voivat vaihdella viranomaisittain<sup>103</sup>. Hallinnon vakiintuneet käytännöt eivät saa ohittaa perusoikeusjärjestelmää, minkä vuoksi ylimpien laillisuusvalvojen ja tuomioistuinten rooli on ratkaiseva avoimuuden ja salassapidon välisen tasapainon ylläpitämisessä<sup>104</sup>.

Kokonaisuutena julkisuusperiaatteen rajoitusten yleiset edellytykset muodostavat normatiivisesti vaativan ja menettelyllisesti tarkkaan valvotun järjestelmän, joka pyrkii

---

<sup>101</sup> Neuvonen, 2019, s. 38–40.

<sup>102</sup> Neuvonen, 2019, s. 134.

<sup>103</sup> Neuvonen, 2017, s. 13.

<sup>104</sup> Mäenpää, 2023, s. 135–136.

estämään avoimuuden perusteetonta kaventumista<sup>105</sup>. Rajoitukset ovat laillisia vain, jos ne perustuvat täsmälliseen lakiin, ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia<sup>106</sup> sekä perusteltu ja dokumentoitu tavalla, joka mahdollistaa jälkikäteisen arvioinnin<sup>107</sup>. Avoimuuden ensisijaisuus ja rajoitusten poikkeuksellisuus muodostavat tämän järjestelmän ydinperiaatteet, joiden varaan turvallisuusperusteinen tarkastelu rakentuu<sup>108</sup>. Julkisuuden rajoittaminen on pohjimmiltaan aina punnintatilanne, jossa vastakkain ovat avoimuusintressi ja suojattava etu, kuten turvallisuus<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> Mäenpää, 2020, s. 46.

<sup>106</sup> Mäenpää, 2020, s. 431–432.

<sup>107</sup> Mäenpää, 2020, s. 283.

<sup>108</sup> Mäenpää, 2020, s. 4.

<sup>109</sup> Melander, 2019, s. 961.

### 3 Turvallisuus perusoikeuksien ja julkisuusperiaatteen rajoitusperusteena

Turvallisuudella on keskeinen asema nykyaikaisessa oikeusvaltiossa. Se kytkeytyy valtion perustehtävään turvata yhteiskunnan toimintaedellytykset, väestön hyvinvointi ja perusoikeuksien toteutuminen<sup>110</sup>. Samalla turvallisuudesta on muodostunut yhä keskeisempi peruste hallinnollisille toimivaltuuksille ja oikeuksien rajoituksille tilanteessa, jossa yhteiskunnalliset uhkakuvat ovat yhä monimuotoisempia. Tämä kehitys on lisännyt tarvetta ennakoiville turvallisuustoimenpiteille, mikä haastaa perinteistä julkisuusperiaatetta ja tiedonsaantioikeutta<sup>111</sup>.

Oikeudellisesta näkökulmasta turvallisuus on poikkeuksellinen käsite, sillä se toimii samanaikaisesti sekä perusoikeusjärjestelmän tavoitteena että sen rajoitusperusteena<sup>112</sup>. Perusoikeuksien suojelujärjestelmässä turvallisuus ilmenee valtion positiivisena toimintavelvoitteena suojata yksilöiden henkeä ja koskemattomuutta<sup>113</sup>. Toisaalta turvallisuuteen vetoamalla perustellaan rajoituksia sellaisiin oikeuksiin, jotka ovat demokraattisen oikeusvaltion toiminnalle välttämättömiä, kuten sananvapauden ja viranomaisten toiminnan julkisuuteen. Tämä jännite tekee turvallisuudesta painavan, mutta oikeudellisesti ongelmallisen perusteen, sillä ilman täsmällisiä rajoja turvallisuudesta voi muodostua yleinen poikkeusperuste, joka murentaa julkisuusperiaatteen normatiivista painoarvoa<sup>114</sup>.

Julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välistä suhdetta leimaa jatkuva jännite, joka voidaan jäsentää vastakkaisasetteluna avoimuusoletuksen ja salassapitotarpeen välillä. Avoimuusoletuksen mukaisesti hallinnollisen toiminnan lähtökohtana on julkisuus, jonka ensisijaisena tehtävänä on taata julkisen vallankäytön kontrolli,

---

<sup>110</sup> Saraviita, 2011, s. 153–158.

<sup>111</sup> Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 19.

<sup>112</sup> Raitio, 2017, s. 66–67.

<sup>113</sup> Mäenpää, 2020, s. 41.

<sup>114</sup> Neuvonen, 2017, s. 31–35.

läpinäkyvyys ja yhteiskunnallinen legitimitetti<sup>115</sup>. Tätä demokraattista perusarvoa haastaa kuitenkin turvallisuusintresseistä kumpuava salassapitotarve, joka edellyttää tiedon hallintaa ja informaation leviämisen tarkkaa kontrollointia, jotta vältetään suojattavien etujen, kuten valtion ulkoisen turvallisuuden tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen vaarantuminen<sup>116</sup>.

Konkreettisessa lainsäädännössä, kuten julkisuuslaissa (621/1999), tämä punninta on pyritty ratkaisemaan ennakoivasti määrittelemällä tarkat salassapitoperusteet, jotka syrjäyttävät pääsääntönä olevan julkisuuden. Erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdat, jotka koskevat esimerkiksi valtion turvallisuutta tai onnettomuuksiin varautumista, ilmentävät tätä lainsäätäjän suorittamaa intressipunnintaa. Oikeudellisesti haastavaa tästä tekee usein se, että monet turvallisuuteen liittyvät salassapitoperusteet on muotoiltu vahingonvaaratyyppisiksi olettamiksi, jolloin tiedot on pidettävä salassa, jos on todennäköistä, että tiedon antaminen vaarantaisi turvallisuutta. Tämä jättää viranomaiselle merkittävää harkintavaltaa arvioida uhkakuvien realisoitumista, mikä korostaa entisestään oikeasuhtaisuusperiaatteen ja huolellisen perusteluvollisuuden merkitystä perusoikeusrajoituksia sovellettaessa<sup>117</sup>.

Avoimuus edellyttää, että viranomaisten hallussa oleva tieto on lähtökohtaisesti julkista, mutta turvallisuusnäkökohdat voivat edellyttää tiedon salaamista, jos sen julkistaminen vaarantaisi suojattavia etuja<sup>118</sup>. Oikeudellinen haaste ei kuitenkaan rajoitu pelkästään siihen, voidaanko tietoa pitää salassa, vaan myös siihen, millä edellytyksillä ja kuinka laajasti turvallisuuteen voidaan vedota. Ilman selkeitä oikeudellisia rajoja turvallisuudesta voi muodostua niin sanottu yleinen poikkeusperuste, joka heikentää julkisuusperiaatteen normatiivista painoarvoa ja vaarantaa hallinnon legitimitettä<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Raitio, 2017, s. 18–19.

<sup>116</sup> Mäenpää, 2024, s. 406–407.

<sup>117</sup> Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 206

<sup>118</sup> Mäenpää, 2020, s. 170.

<sup>119</sup> Mäenpää, 2020, s. 13.

Julkisuusperiaatteen näkökulmasta turvallisuusperusteiset rajoitukset voivat asettua jopa suoraan avoimuuden lähtökohtaa vastaan. Julkisuusperiaate rakentuu oletukselle, että viranomaisten hallussa oleva tieto on lähtökohtaisesti julkista ja että kansalaisilla on oikeus saada tietoa julkisen vallan käytöstä.<sup>120</sup> Turvallisuuteen liittyvät intressit puolestaan perustuvat usein tarpeeseen rajoittaa tiedon saatavuutta, kontrolloida informaation leviämistä ja suojata sellaisia tietoja, joiden julkistaminen voisi vaarantaa yhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Näiden periaatteiden yhteensovittaminen ei ole pelkästään tekninen lainsäädäntökysymys, vaan se koskettaa suoraan demokraattisen järjestelmän legitimitettiin ja kansalaisten luottamusta viranomaisiin<sup>121</sup>.

Oikeusvaltion kannalta ratkaisevaa ei ole se, voidaanko turvallisuuteen vedota, vaan se, millä edellytyksillä ja missä laajuudessa rajoittaminen on hyväksyttävää. Perusoikeusjärjestelmä edellyttää, että rajoitukset perustuvat täsmälliseen lainsäädäntöön, palvelevat hyväksyttävää tavoitetta ja täyttävät välttämättömyyden sekä oikeasuhtaisuuden vaatimukset<sup>122</sup>.

Turvallisuusintressit konkretisoituvat viranomaistoiminnassa, jota ohjaa usein ennakkoinnin ja riskienhallinnan logiikka. Tämä voi johtaa "varmuuden vuoksi" tehtävään salassapitoon, joka on hallinnollisesti tarkoituksenmukaista, mutta oikeudellisesti ongelmallista, mikäli se syrjäyttää julkisuusperiaatteen vahvan lähtökohdan<sup>123</sup>.

### **3.1 Turvallisuuden ulottuvuudet hallinnossa ja oikeudessa**

Turvallisuus on oikeudellisena käsitteenä luonteeltaan joustava ja kontekstisidonnainen. Sitä ei useinkaan määritellä tyhjentävästi lainsäädännössä, vaan sen sisältö täsmentyy sääntelykokonaisuuksien, oikeuskäytännön ja hallinnollisen soveltamisen kautta.

---

<sup>120</sup> Mäenpää, 2024, s. 90.

<sup>121</sup> Aarnio, 2006, s. 404–405.

<sup>122</sup> Raitio, 2017, s. 82–83.

<sup>123</sup> Neuvonen, 2017, s. 32–33.

Turvallisuus voidaan ajatella joustavaksi oikeuskäsitteeksi, jonka normatiivinen merkitys määräytyy pitkälti sen mukaan, missä yhteydessä ja minkälaisien intressien suojaksi siihen vedotaan. Tämä joustavuus on toisaalta välttämätöntä, sillä turvallisuusuhat ovat jatkuvassa muutoksessa, mutta toisaalta se luo oikeusvaltiollisia haasteita erityisesti silloin, kun turvallisuutta käytetään perusteena perusoikeuksien ja julkisuusperiaatteen rajoittamiselle<sup>124</sup>.

Joustavana normina turvallisuus mahdollistaa sen, että lainsäädäntö ja viranomaistoiminta voivat reagoida uusiin ja ennakoimattomiin uhkiin ilman jatkuvaa normien uudistamista<sup>125</sup>. Samalla joustavuus merkitsee sitä, että turvallisuuskäsitteen rajat eivät ole etukäteen täysin ennakoitavissa. Tämä korostaa tulkinnan ja punninnan merkitystä, kun turvallisuus ei ole itsessään rajoitusperuste, vaan se toimii oikeudellisena argumenttina, jonka hyväksyttävyyttä määrätty suhteessa muihin perusoikeuksiin ja oikeusvaltion periaatteisiin. Tästä näkökulmasta turvallisuus ei ole autonominen normi, vaan se saa merkityksensä vain osana laajempaa perusoikeusjärjestelmää<sup>126</sup>.

Yksi keskeisimmistä turvallisuuden ulottuvuuksista oikeudessa on kansallinen turvallisuus. Kansallinen turvallisuus kytkeytyy valtion suvereniteetin, perustuslaillisen järjestyksen ja alueellisen koskemattomuuden suojaamiseen. Se kattaa perinteisestä näkökulmasta tarkasteltuna maanpuolustuksen, sotilaallisen varautumisen ja ulkoisen turvallisuuden, mutta nykyaikaisessa oikeusjärjestyksessä sen sisältö on laajentunut huomattavasti<sup>127</sup>. Kansalliseen turvallisuuteen liitetään nykyisin myös valtiolliseen päätöksentekoon kohdistuva vaikuttaminen, tiedustelutoiminta, kybetoimintaympäristön suojaaminen sekä kansainvälisiin kumppanuuksiin liittyvät luottamuksellisuusvaatimukset<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup>Letto-Vanamo, 2020, s. 30.

<sup>125</sup>Mäenpää, 2020, s. 53–54.

<sup>126</sup>Saraviita, 2011, s. 300.

<sup>127</sup>Mäenpää, 2020, s. 285–286.

<sup>128</sup>Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 206–208.

Turvallisuuden käsitteellinen sisältö ei kuitenkaan rajoitu kansalliseen tai julkiseen turvallisuuteen. Viime vuosina turvallisuusintressin piiriin on liitetty yhä useammin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen, kuten energiahuolto, tietoliikenne, liikennejärjestelmät ja terveydenhuolto. Nämä niin sanotut toiminnalliset turvallisuusulottuvuudet korostuvat erityisesti kriisitilanteissa, mutta myös normaalioloissa, joissa varautuminen ja riskienhallinta ovat osa viranomaisten jatkuvaa toimintaa<sup>129</sup>. Oikeudellisesti tämä on johtanut turvallisuuskäsitteen laajenemiseen tavalla, joka vaikuttaa suoraan tiedonhallintaan ja asiakirjajulkisuuteen. Digitaalinen toimintaympäristö on lisännyt haavoittuvuuksia, joissa yksittäinen tietovuoto tai avoimuuden väärin kohdistettu laajentaminen voi aiheuttaa merkittäviä turvallisuusriskejä. Tämä on osaltaan vahvistanut viranomaisten tarvetta korostaa salassapitoa ja tietojen suojaamista<sup>130</sup>.

Hybridivaikuttamisen kontekstissa turvallisuus ei välttämättä liity konkreettiseen tai välittömään uhkaan, vaan usein vaikeasti todennettavissa olevaan, pitkäkestoiseen ja epäsuoraan vaikuttamiseen. Oikeudellisesta näkökulmasta tämä on erityisen haastavaa, sillä perusoikeusrajoitusten lähtökohtana on konkreettinen ja yksilöitävissä oleva riski. Mikäli turvallisuusperusteet nojaavat liiallisesti abstrakteihin uhkakuviin, vaarana on, että rajoitusten oikeudellinen hyväksyttävyyys heikkenee ja julkisuusperiaatteen normatiivinen asema murentuu<sup>131</sup>.

Turvallisuuden ulottuvuuksien moninaisuus osoittaa, ettei turvallisuutta voida käsitellä yhtenäisenä ja muuttumattomana oikeudellisena käsitteenä. Sen sijaan turvallisuus muodostaa kerroksellisen kokonaisuuden, jossa eri intressit, riskit ja oikeudelliset painoarvot limittyvät toisiinsa. Tämä kerroksellisuus tekee turvallisuudesta väistämättä punnintaa edellyttävän käsitteen. Jokaisessa tilanteessa, jossa turvallisuuteen vedotaan

---

<sup>129</sup> Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 206–208.

<sup>130</sup> Neuvonen, 2017, s. 167–168.

<sup>131</sup> Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 67, 207.

julkisuusperiaatteen rajoittamiseksi, on arvioitava, mistä turvallisuuden ulottuvuudesta on kyse, kuinka vakava ja todennäköinen riski on, ja miten rajoitus suhteutuu avoimuuden ja demokratian perusarvoihin. Näin ymmärrettynä turvallisuus ei ole oikeudessa itsenäinen ja ehdoton arvo, vaan suhteellinen ja kontekstisidonnainen peruste, jonka hyväksyttävyyttä riippuu aina sen kytkeytymisestä konkreettisiin oikeudellisiin normeihin ja perusoikeuksien suojajärjestelmään<sup>132</sup>.

### **3.2 Julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välinen jännite**

Julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välinen suhde on yksi valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden keskeisimmistä jännitteistä. Molemmat edustavat oikeusjärjestyksessä painavia ja perusoikeudellisesti suojattuja arvoja, mutta niiden toteutuminen samanaikaisesti ei ole aina mahdollista. Julkisuusperiaate ilmentää avoimen demokratian ydintä ja mahdollistaa julkisen vallan käytön valvonnan, kun taas turvallisuusintressit asettavat tälle avoimuudelle rajoja pyrkiessään suojaamaan yksilöitä, yhteiskuntaa ja valtiota vakavilta uhkilta. Oikeudellinen ongelma ei siten ole siinä, kumpi arvoista olisi lähtökohtaisesti tärkeämpi, vaan siinä, miten näiden periaatteiden välinen punninta tulisi toteuttaa oikeusvaltion vaatimukset täyttävällä tavalla<sup>133</sup>.

Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentti turvaa jokaiselle oikeuden saada tieto viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista ja tallenteista. Tämä säännös nostaa julkisuusperiaatteen perusoikeuden asemaan ja liittää sen kiinteästi sananvapauden ja tiedonvälityksen kokonaisuuteen. Julkisuusperiaate ei ole ainoastaan tekninen menettelysääntö, vaan se toimii rakenteellisena edellytyksenä demokraattiselle vallankäytölle. Sen avulla kansalaiset, media ja muut toimijat voivat valvoa viranomaisten toimintaa, arvioida päätöksenteon perusteluja ja osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun tietoon perustuen<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Neuvonen, 2019, s. 43–44.

<sup>133</sup> Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 182.

<sup>134</sup> Neuvonen, 2019, s. 216–217.

Turvallisuusintressit asettuvat tähän avoimuuden lähtökohtaan usein rajoittavassa roolissa. Turvallisuuteen liittyvä tieto on luonteeltaan sellaista, että sen paljastuminen voi heikentää suojattavaa etua jo pelkästään tekemällä uhkat tai haavoittuvuudet näkyviksi<sup>135</sup>. Esimerkiksi viranomaisten käyttämien valvonta- ja tiedonhankintamenetelmien, kriittisen infrastruktuurin suojausratkaisujen tai varautumissuunnitelmien julkistaminen voi vaarantaa niiden tehokkuuden ja altistaa yhteiskunnan uusille riskeille. Tästä syystä turvallisuusperusteinen salassapito näyttäytyy usein välttämättömänä edellytyksenä turvallisuuden toteutumiselle<sup>136</sup>.

Tämä asetelma luo perusoikeuksien välisen kilpailutilanteen, jossa julkisuusperiaatteen toteuttaminen täysimääräisesti voi heikentää turvallisuutta, ja toisaalta laajamittainen salassapito voi murentaa avoimuutta ja demokratian toimintaedellytyksiä. Oikeudellisessa arvioinnissa keskeiseksi nousee kysymys siitä, milloin turvallisuusintressi on niin painava, että se oikeuttaa poikkeamisen perusoikeusluonteisesta avoimuudesta. Tämä edellyttää tapauskohtaista punnintaa, jossa huomioidaan sekä rajoituksen välttämättömyys että sen oikeasuhtaisuus suhteessa tavoiteltuun päämäärään<sup>137</sup>.

Turvallisuusintressejä ja salassapidon tarpeen välistä tasapainoa pohdittiin esimerkiksi oikeustapauksessa C-266/05 P (Sison v. neuvosto), jossa Sison haki kumoamista Euroopan unionin neuvoston päätöksille, joilla häneltä evättiin pääsy asiakirjoihin, joiden perusteella hänet oli merkitty EU:n terrorismiluetteloon. Neuvosto kieltäytyi luovuttamasta tietoja vedoten yleisen turvallisuuden ja kansainvälisten suhteiden suojaamiseen, sillä arkaluonteisten tietojen julkaiseminen voisi haitata terrorismin vastaista toimintaa ja valtioiden välistä yhteistyötä.

Valitus hylättiin ja vahvistettiin, että neuvostolla on laaja harkintavalta arvioida asiakirjojen julkisuuteen liittyviä yleisen edun riskejä. Tuomioistuimien linjasi, ettei hakijan

---

<sup>135</sup> Neuvonen, 2017, s. 168–169.

<sup>136</sup> HE 309/1993 vp, 1993, s. 85

<sup>137</sup> Neuvonen, 2019, s. 82–83.

yksityistä intressiä tai puolustautumisoikeuksia voida ottaa huomioon, kun sovelletaan asetuksen N:o 1049/2001 pakottavia poikkeuksia, jotka on säädetty suojaamaan yleistä etua.

Julkisuusperiaatteen ja turvallisuuden välinen jännite konkretisoituu erityisesti viranomaisten asiakirjajulkisuutta koskevassa sääntelyssä. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) lähtee 1 §:ssä avoimuuden lähtökohdasta, mutta sisältää samalla laajan joukon poikkeuksia tästä periaatteesta. Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassapitoperusteista, joista merkittävä osa liittyy suoraan tai välillisesti turvallisuusintresseihin. Näitä ovat esimerkiksi kansallista turvallisuutta, puolustusta, rikosten ehkäisemistä ja viranomaisten valvontamenetelmiä koskevat salassapitoperusteet. Ne mainitaan myös tietosuojalain (1050/2018) 33 §:ssä artikloissa 13 ja 14<sup>138</sup>.

Julkisuuslain salassapitosäännökset heijastavat lainsäätäjän pyrkimystä tasapainottaa avoimuus ja turvallisuus. Samalla ne osoittavat, kuinka laajasti turvallisuus ymmärretään oikeudellisena perusteena tiedon rajoittamiselle<sup>139</sup>. Turvallisuusperusteet eivät rajoitu poikkeuksellisiin kriisitilanteisiin, vaan ne ulottuvat myös normaaliolojen hallintoon ja viranomaistoimintaan. Tämä korostaa tarvetta tulkita salassapitosäännöksiä suppeasti ja perusoikeusmyönteisesti<sup>140</sup>.

Avoimuutta ja turvallisuutta pyrittiin tasapainottamaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2018:109, jossa arvioitiin turkkilaisen henkilön karkottamista kansallisen turvallisuuden perusteella. Keskiössä oli kysymys siitä, toteutuiko asianosaisen oikeusturva, vaikka Suojelupoliisin toimittamaa aineistoa pidettiin salassa ja viranomaista kuultiin suljetussa käsittelyssä. KHO katsoi menettelyn lailliseksi, sillä

---

<sup>138</sup> Korpisaari & muut, 2018, s. 187.

<sup>139</sup> Neuvonen, 2019, s. 200–201.

<sup>140</sup> Neuvonen, 2019, s. 207–209.

kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja henkilön oikeus tulla kuulluksi oli onnistuttu tasapainottamaan riittävästi.

Turvallisuusperusteisen salassapidon ongelmallisuus korostuu erityisesti silloin, kun salassapito perustuu ennakoivaan riskinarvioon eikä konkreettiseen uhkaan. Usein turvallisuusuhat ovat luonteeltaan abstrakteja, pitkän aikavälin riskejä, joiden toteutuminen ei ole varmaa. Tällaisissa tilanteissa salassapidon perusteleva edellyttää huolellista arviointia siitä, kuinka todennäköinen ja vakava uhka on, ja missä määrin tiedon julkisuus tosiasiallisesti lisää riskiä. Mikäli salassapito perustuu liian yleisiin tai spekulatiivisiin argumentteihin, vaarana on, että turvallisuudesta tulee avoimuuden yleinen ja vaikeasti haastettava vastavoima<sup>141</sup>.

Samalla on kuitenkin tunnistettava, että julkisuusperiaate ei ole ristiriidassa turvallisuuden kanssa kaikissa tilanteissa. Päinvastoin avoimuus voi tietyissä konteksteissa edistää turvallisuutta lisäämällä luottamusta viranomaisiin ja vahvistamalla hallinnon legitimitettä. Kun viranomaisten toiminta on läpinäkyvää ja päätöksenteon perusteet ovat julkisesti arvioitavissa, kansalaisten luottamus järjestelmään kasvaa. Tämä luottamus on keskeinen osa yhteiskunnallista resilienssiä, joka itsessään on turvallisuutta vahvistava tekijä<sup>142</sup>.

Tämä avoimuuden ja turvallisuuden välinen paradoksi on oikeudellisesti merkittävä. Liiallinen salassapito voi heikentää turvallisuutta pitkällä aikavälillä, jos se johtaa epäluottamukseen, väärinkäsityksiin tai hallinnon legitimitetin rapautumiseen<sup>143</sup>. Esimerkiksi kriisitilanteissa avoin ja oikea-aikainen viestintä voi ehkäistä huhuja, paniikkia ja disinformaatiota, jotka muutoin voisivat pahentaa turvallisuustilannetta. Näin ollen avoimuus ja turvallisuus eivät ole aina vastakkaisia, vaan ne voivat tietyissä rajoissa tukea toisiaan<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> Neuvonen, 2017, s. 32–33.

<sup>142</sup> Piattoeva, 2013, s. 39–44.

<sup>143</sup> Neuvonen, 2017, s. 47–48.

<sup>144</sup> Neuvonen, 2019, s. 43–44.

Oikeudellisessa punninnassa keskeiseksi muodostuu kysymys siitä, miten nämä kilpailevat intressit voidaan sovittaa yhteen tavalla, joka säilyttää molempien normatiivisen ytimen. Julkisuusperiaatteen osalta tämä tarkoittaa sitä, että avoimuuden lähtökohtaa ei saa sivuuttaa pelkällä viittauksella turvallisuuteen, vaan rajoitusten on oltava täsmällisiä, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Turvallisuusintressien osalta taas edellytetään, että suojattava etu on konkreettinen ja että salassapito on tehokas ja tarkoituksenmukainen keino sen turvaamiseksi<sup>145</sup>.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain seuraamussäännösten muuttamiseksi (HE 46/2026) pohditaan myös mahdollisia ehdotuksia avoimuuden rajoittamiseksi tietoturvaloukkausten yhteydessä, jotka tulevat voimaan aikaisintaan 1.1.2027. Esityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 34 artiklassa, jossa säädetään rekisterinpitäjää koskevasta velvoitteesta ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle olisi mahdollista poiketa, sillä ”Asetuksen 23 artikla sisältää liikkumavaraa, jonka mukaisesti jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa esimerkiksi 34 artiklassa säädetyn velvoitteen soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide.”<sup>146</sup>

Julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välinen jännite ei siten ole ratkaistavissa yksinkertaisella normihierarkialla tai kategorisilla säännöillä. Se edellyttää jatkuvaa oikeudellista arviointia, jossa huomioidaan muuttuva turvallisuusympäristö, perusoikeuksien keskinäinen painoarvo sekä avoimen hallinnon demokraattinen merkitys<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> HE 145/2017 vp, 2017, s. 32.

<sup>146</sup> HE 46/2026 vp, 2026, s. 24.

<sup>147</sup> HE 145/2017 vp, 2017, s. 156.

### 3.3 Rajoitusten oikeudelliset edellytykset ja hyväksyttävyyys

Kun turvallisuusintresseihin vedotaan julkisuusperiaatteen rajoittamiseksi, kyse ei ole pelkästään hallinnollisesta harkinnasta tai poliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaan ensisijaisesti valtiosääntöoikeudellisesta kysymyksestä. Julkisuusperiaate on perustuslaissa turvattu perusoikeus, ja sen rajoittaminen edellyttää perusoikeusjärjestelmän yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä. Turvallisuusperusteinen salassapito voidaan siten hyväksyä vain silloin, kun se perustuu lakiin, tähtää hyväksyttävään tavoitteeseen ja täyttää oikeasuhtaisuuden sekä välttämättömyyden vaatimukset. Näiden edellytysten systemaattinen arviointi muodostaa keskeisen oikeudellisen viitekehyksen sille, milloin turvallisuus voi oikeuttaa poikkeamisen avoimuuden lähtökohdasta<sup>148</sup>.

Perusoikeuksien rajoittamista koskeva peruslähtökohta on lailla säätämisen vaatimus. Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeuteen, kuten julkisuusperiaatteeseen, voidaan puuttua ainoastaan eduskunnan säätämällä lailla, joka täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Turvallisuusintressiin vetoaminen ei sellaisenaan riitä rajoituksen perusteeksi, elleivät rajoituksen sisältö ja edellytykset ilmene nimenomaisesti laista. Tämä korostaa julkisuuslain ja muiden erityissäädösten keskeistä merkitystä, sillä ne muodostavat sen normatiivisen perustan, jonka puitteissa viranomaiset voivat tehdä salassapitoa koskevia ratkaisuja<sup>149</sup>. Lailla säätämisen vaatimus toimii keskeisenä oikeusvaltiollisena takeena mielivaltaista vallankäyttöä vastaan<sup>150</sup>.

Mikäli turvallisuusperusteiset rajoitukset perustuivat yksinomaan viranomaisen omaan arvioon tai yleisluonteisiin ohjeisiin, avoimuuden toteutuminen jäisi epävarmaksi ja kansalaisten oikeussuoja heikkenisi. Täsmällinen lainsäädäntö mahdollistaa myös sen,

---

<sup>148</sup> Mieltyinen ym., 2021, s. 50.

<sup>149</sup> Neuvonen, 2017, s. 31–33.

<sup>150</sup> Neuvonen, 2017, s. 23–24.

että rajoitusten lainmukaisuutta voidaan jälkikäteen arvioida tuomioistuimissa ja laillisuusvalvonnassa. Tästä näkökulmasta turvallisuusperusteinen salassapito ei ole poikkeus oikeusvaltion periaatteista, vaan sen on toimittava niiden sisällä<sup>151</sup>.

Lailla säättämisen vaatimuksen lisäksi rajoituksen tulee täyttää hyväksyttävyyden edellytys. Hyväksyttävällä perusteella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnallisesti painavaa syytä, joka voidaan demokraattisessa oikeusvaltiossa katsoa oikeuttavan perusoikeuden rajoittamisen<sup>152</sup>. Kansallinen turvallisuus, yleinen turvallisuus ja rikosten torjunta ovat tyyppillisiä esimerkkejä tällaisista hyväksyttävistä perusteista. Niiden hyväksyttävyys ei kuitenkaan ole automaattista tai rajatonta, vaan se edellyttää, että suojattava intressi on todellinen ja merkittävä kyseisessä tilanteessa<sup>153</sup>.

Hyväksyttävyyden arviointi edellyttää myös sitä, että turvallisuusintressi määritellään riittävän täsmällisesti. Yleisluonteinen viittaus turvallisuuteen ei vielä osoita, miksi juuri kyseinen tieto tai asiakirja tulisi pitää salassa. Oikeudellisesti hyväksyttävä rajoitus edellyttää yksilöityä perustelua siitä, millaista vaaraa tiedon julkisuus aiheuttaisi ja kenelle tai mille edulle tämä vaara kohdistuisi. Tämä vaatimus korostuu erityisesti tilanteissa, joissa salassapito koskee laajoja asiakirjakokonaisuuksia tai pitkiä ajanjaksoja<sup>154</sup>.

Keskeisin ja usein haastavin perusoikeusrajoitusten edellytys on suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että rajoituksen on oltava omiaan edistämään hyväksyttävää tavoitetta, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Turvallisuusperusteisten julkisuusrajoitusten yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että salassapidon on tosiasiallisesti edistettävä turvallisuuden

---

<sup>151</sup> Neuvonen, 2019, s. 195–197.

<sup>152</sup> Raitio, 2017, s. 103–104.

<sup>153</sup> Mäenpää, 2020, s.542–545.

<sup>154</sup> Neuvonen, 2019, s. 65–66.

suojaamista. Pelkkä oletus siitä, että avoimuus voisi jollakin tavoin olla haitallista, ei riitä, vaan rajoituksen ja tavoitteen välillä on oltava selkeä ja perusteltavissa oleva yhteys<sup>155</sup>.

Suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy myös vähimmän haitan periaate, jonka mukaan viranomaisen on valittava se keino, joka rajoittaa perusoikeutta mahdollisimman vähän.<sup>156</sup> Julkisuusperiaatteen kontekstissa tämä konkretisoituu erityisesti asiakirjojen osittaisen julkisuuden mahdollisuutena julkisuuslain 10. pykälän mukaisesti. Mikäli vain osa asiakirjan sisällöstä on turvallisuuden kannalta arkaluonteista, koko asiakirjan salaaminen ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävää. Sen sijaan salassa pidettävät kohdat voidaan peittää, jolloin avoimuus toteutuu siltä osin kuin se on mahdollista ilman turvallisuusriskin syntymistä<sup>157</sup>.

Avoimuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen välistä suhdetta käsiteltiin oikeustapauksessa C-353/99 P (Neuvosto v. Hautala). Heidi Hautala haki kumoamista neuvoston päätökselle, jolla häneltä evättiin pääsy tavanomaisten aseiden viennin työryhmän kertomukseen. Neuvosto kieltäytyi luovuttamasta asiakirjaa vedoten kansainvälisten suhteiden suojaamiseen ja katsoi, että voimassa oleva sääntely koski vain oikeutta saada tutustua asiakirjoihin sellaisinaan, ei niissä oleviin yksittäisiin tietoihin.

Neuvoston valitus hylättiin, ja tuomioistuin vahvisti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kannan, jonka mukaan neuvostolla on velvollisuus tutkia, voidaanko asiakirjaan antaa osittainen pääsy. Tuomioistuin linjasi, että suhteellisuusperiaate edellyttää poikkeusten suppeaa tulkintaa. Eli jos salassapidon tavoite voidaan saavuttaa poistamalla asiakirjasta vain ne osat, joista voi aiheutua haittaa, koko asiakirjan epääminen on suhteetonta ja loukkaa kansalaisten oikeutta mahdollisimman laajaan tiedonsaantiin.

---

<sup>155</sup> Neuvonen, 2019, s. 129–130.

<sup>156</sup> Saarenpää & Riekkinen, 2023, s. 264

<sup>157</sup> Mäenpää, 2020, s. 157–160.

Välttämättömyysperiaate täydentää suhteellisuusvaatimusta korostamalla sitä, että rajoituksen tulee olla viimekätinen keino. Turvallisuusperusteinen salassapito on oikeutettua vain silloin, kun tavoiteltua turvallisuutta ei voida saavuttaa lievemmillä keinoilla. Tämä edellyttää viranomaiselta aktiivista harkintaa ja vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointia. Mikäli esimerkiksi tiedon ajallinen rajoittaminen, anonymisointi tai tekninen suojaaminen olisi riittävää turvallisuuden turvaamiseksi, pysyvä ja täydellinen salassapito ei täyttäisi välttämättömyyden vaatimusta<sup>158</sup>, kuten myös oikeustapauksesta C-353/99 P (Neuvosto v. Hautala) käy ilmi.

Perusoikeuksien rajoitusten arvioinnissa on lisäksi huomioitava oikeusturvan ja muutoksenhaun merkitys. Julkisuusperiaatteen rajoittamista koskevat päätökset on perusteltava huolellisesti, jotta niiden lainmukaisuutta voidaan arvioida muutoksenhakuelimissä. Turvallisuuteen vetoaminen ei vapauta viranomaista perusteluvollisuudesta, vaikka kaikkia yksityiskohtia ei turvallisuusyistä voitaisikaan tuoda julkisuuteen. Riittävät perustelut ovat välttämättömiä sen varmistamiseksi, että rajoitukset eivät jää viranomaisen sisäisen harkinnan varaan. Turvallisuusperusteisten rajoitusten hyväksyttävyyden arvioinnissa on lopulta kyse perusoikeuksien keskinäisestä punninnasta. Julkisuusperiaate ja turvallisuus eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa, vaan niiden painoarvo määräytyy tapauskohtaisesti<sup>159</sup>.

Oikeudellinen punninta edellyttää sen arvioimista, miten vakava ja todennäköinen turvallisuusuhka on, kuinka merkittävästi rajoitus kaventaa avoimuutta ja millaisia vaikutuksia rajoituksella on demokratian toimintaedellytyksiin ja hallinnon legitimitettiin. Tämä punninta on erityisen vaativa nykyaikaisessa turvallisuusympäristössä, jossa uhkat ovat usein epäsuoria, pitkäkestoisia ja vaikeasti todennettavissa. Tämä näkyi esimerkiksi tapauksessa KHO 2015:15, jossa korkein hallinto-oikeus linjasi, että julkisuuslain 11.1 §:n mukaista asianosaisen tiedonsaantioikeutta on tulkittava rajoitetusti suhteessa sivullisten yksityisyyden suojaan.

---

<sup>158</sup> Mäenpää, 2020, s. 410.

<sup>159</sup> Neuvonen, 2017, s. 32–36.

Vaikka rikoksesta epäillyllä on yleensä laaja oikeus saada tietoa häntä koskevasta aineistosta puolustautumistaan varten, tämä oikeus ei ulotu sellaiseen telekuuntelumateriaaliin, joka sisältää ulkopuolisten henkilöiden yksityisiä keskusteluja ja on asian ratkaisemisen kannalta merkityksetöntä. Oikeuden mukaan pelkkä asianosaiselle asetettu kieltä levittää saamiaan tietoja ei riittävästi turvaa muiden tahojen yksityisyyttä, sillä jo ulkopuolisen pääsy käsiksi täysin asiaan liittymättömiin luottamuksellisiin tietoihin katsotaan liian suureksi loukkaukseksi<sup>160</sup>.

Oikeusvaltion näkökulmasta on kuitenkin välttämätöntä, että myös tällaisissa tilanteissa rajoitukset pysyvät perusoikeusjärjestelmän asettamissa rajoissa. Turvallisuus ei voi muodostua avoimuuden yleiseksi syrjäyttäjäksi, vaan sen on toimittava oikeudellisesti kontrolloituna ja perusteltuna rajoitusperusteena<sup>161</sup>.

### **3.4 Turvallisuusargumentaatio ja oikeudellinen painoarvo**

Turvallisuusintressien merkitystä julkisuusperiaatteen rajoitusperusteena ei voida arvioida pelkästään normatiivisten säännösten tasolla, vaan huomiota on kiinnitettävä myös siihen, miten turvallisuutta käytetään argumenttina oikeudellisessa päätöksenteossa. Turvallisuus on retorisesti ja institutionaalisesti vahva peruste, joka vaikuttaa ratkaisevasti siihen, miten eri perusoikeuksia punnitaan keskenään. Tästä näkökulmasta turvallisuusargumentaation oikeudellinen painoarvo muodostuu keskeiseksi kysymykseksi siitä, missä määrin turvallisuuteen vetoaminen tosiasiallisesti ohjaa ratkaisua, ja milloin se uhkaa syrjäyttää muut oikeudelliset näkökohdat ilman riittävää arviointia<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Mäenpää, 2020, s. 180–181.

<sup>161</sup> Raitio, 2017, s. 120.

<sup>162</sup> Raitio, 2017, s. 66–67.

Oikeudellisessa päätöksenteossa turvallisuus näyttäytyy usein niin sanottuna ”valttikorttina”, jonka esittäminen voi ratkaisevasti kallistaa punninnan salassapidon suuntaan. Tämä johtuu osittain turvallisuusuhkien luonteesta, sillä ne mielletään vakaviksi, peruuttamattomiksi ja potentiaalisesti laajavaikutteisiksi. Kun vastakkain asetetaan avoimuuden tuottamat hyödyt ja mahdollinen, vaikkakin epävarma, turvallisuusriski, punninta kallistuu herkästi varovaisuusperiaatteen mukaisesti turvallisuuden eduksi. Oikeusvaltiollisesta näkökulmasta tällainen asetelma on ongelmallinen, jos turvallisuusargumenttia ei alisteta systemaattiselle ja kriittiselle arvioinnille<sup>163</sup>.

Turvallisuuden erityinen painoarvo voi johtaa tilanteeseen, jossa avoimuuden perusoikeudellinen merkitys jää taka-alalle. Tällöin turvallisuudesta tulee eräänlainen yleisperuste, jonka avulla voidaan perustella laajojakin poikkeuksia julkisuusperiaatteesta ilman, että rajoitusten välttämättömyyttä tai oikeasuhtaisuutta arvioidaan riittävän huolellisesti. Oikeudellinen riski ei niinkään ole se, että viranomainen on joskus yksittäisessä tilanteessa turhan varovainen ja salaa tietoja liikaa. Todellinen riski on siinä, että turvallisuuteen vetoamisesta tulee viranomaisten keskuudessa pysyvä normi ja vakiintunut käytäntö, joka ohittaa avoimuuden. Tämä voisi heikentää julkisuusperiaatteen asemaa pitkällä aikavälillä. Viranomaisen tiedollista ylivoimaa ja muiden osapuolten perusoikeuksia pyritään kuitenkin turvaamaan julkisuuslain avoimuusperiaatteilla, kuten tiedotusvelvollisuudella ja asianosaisjulkisuudella, jotka on valjastettu tasoittamaan osapuolten välistä asetelmaa julkisuusmyönteisen tulkinnan kautta<sup>164</sup>.

Viranomaisen harkintavallan laajuus on keskeinen tekijä turvallisuusargumentaation oikeudellisessa painoarvossa <sup>165</sup>. Julkisuuslain peruslähtökohtien mukaisesti harkintavalta on vahvasti rajoitettua ja sitä tulee käyttää avoimuutta toteuttaen ja

---

<sup>163</sup> Korpisaari ym., 2018, s. 585.

<sup>164</sup> Neuvonen, 2017, s. 115–116.

<sup>165</sup> Mäenpää, 2020, s. 109.

julkisuusmyönteisesti<sup>166</sup>. Turvallisuusuhkien arviointi edellyttää usein asiantuntemusta, tilannekohtaista tietoa ja ennakointia <sup>167</sup>. Viranomaisten harkintamarginaali ei kuitenkaan ole oikeudellisesti rajaton. Vaikka viranomaisella on hyvät edellytykset arvioida turvallisuusriskien sisältöä ja todennäköisyyttä, lopullinen arvio rajoituksen lainmukaisuudesta kuuluu tuomioistuimelle. Oikeudellisen kontrollin tehtävänä ei ole korvata viranomaisen asiantuntemusta, vaan varmistaa, että turvallisuuteen vetoaminen täyttää perusoikeusrajoituksille asetetut yleiset edellytykset<sup>168</sup>.

Turvallisuusargumentaation erityinen ongelma liittyy näyttökysymyksiin. Toisin kuin monissa muissa perusoikeusrajoituksia koskevissa tilanteissa, turvallisuusuhkaa koskeva näyttö on usein itsessään salassa pidettävää. Viranomaisen saattaa vedota uhkakuvaan tai tiedustelutietoon, jota ei voida kokonaisuudessaan tuoda julkisesti esiin ilman, että suojattava etu vaarantuu. Tämä asettaa oikeudelliselle arvioinnille poikkeuksellisia haasteita siihen liittyen, miten rajoituksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus voidaan arvioida, jos perustelut eivät ole avoimia<sup>169</sup>.

Oikeusvaltiollinen ratkaisu tähän ongelmaan ei voi olla se, että turvallisuuteen vetoaminen vapauttaa viranomaisen näyttövelvollisuudesta. Vaikka kaikkia yksityiskohtia ei voida julkistaa, viranomaisen on kyettävä esittämään ainakin siinä määrin yksilöity ja ymmärrettävä perustelu, että rajoituksen oikeudellinen arviointi on mahdollista. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi uhkan luonteen, kohteen ja vakavuuden kuvaamista yleisellä tasolla ilman operatiivisia yksityiskohtia. Näin pyritään tasapainottamaan turvallisuuden ja oikeusturvan vaatimukset<sup>170</sup>.

Näyttökysymysten problematiikka korostaa tuomioistuinten ja laillisuusvalvojen roolia turvallisuusargumentaation kontrolloijina. Oikeudellisen arvioinnin on keskityttävä

---

<sup>166</sup> Neuvonen, 2017, s. 104–105.

<sup>167</sup> Mäenpää, 2020, s. 244–245.

<sup>168</sup> Mäenpää, 2020, s. 253.

<sup>169</sup> Mäenpää, 2020, s. 263–264.

<sup>170</sup> Raitio, 2017, s. 67.

siihen, onko viranomaisen esittämä uhkakuva johdonmukainen, uskottava ja suhteessa rajoituksen laajuuteen<sup>171</sup>. Pelkkä viittaus turvallisuuteen abstraktina arvona ei voi riittää, vaan argumentaation on oltava ymmärrettävästi ilmaistu, sidottu konkreettisiin olosuhteisiin ja tunnistettavissa olevaan riskiin. Tämä vaatimus toimii vastavoimana turvallisuusargumentaation mahdolliselle ylikorostumiselle<sup>172</sup>.

Turvallisuusargumentaation oikeudellinen painoarvo kytkeytyy myös ajalliseen ulottuvuuteen. Usein turvallisuusperusteiset rajoitukset perustuvat oletukseen jatkuvasta tai pitkäkestoisesta uhasta, mikä voi johtaa pysyvään salassapitoon. Oikeudellisesta näkökulmasta tämä on ongelmallista, sillä perusoikeusrajoitusten lähtökohtana on poikkeuksellisuus ja väliaikaisuus. Mikäli turvallisuusargumentti oikeuttaa rajoituksen ilman säännöllistä uudelleenarviointia, rajoituksesta voi tulla pysyvä osa hallinnon toimintaa, mikä heikentää avoimuuden periaatteellista asemaa<sup>173</sup>.

On selvää, että turvallisuusargumentaatio on välttämätöntä, mutta samalla se voi olla potentiaalisesti ongelmallinen osa oikeudellista päätöksentekoa. Se on välttämätön siksi, että ilman mahdollisuutta vedota turvallisuuteen yhteiskunnan keskeisiä toimintoja ei voida tehokkaasti suojata<sup>174</sup>. Samalla se on ongelmallinen siksi, että sen painoarvo voi helposti kasvaa suhteettomaksi, ellei sitä alisteta systemaattiselle oikeudelliselle kontrollille. Oikeusvaltion näkökulmasta keskeistä on, että turvallisuusargumentti ei toimi automaattisena ratkaisuna, vaan osana punnintaa, jossa myös avoimuuden, demokratian ja hallinnon legitimitietin arvot tulevat aidosti huomioiduiksi<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> Neuvonen, 2017, s. 121–122.

<sup>172</sup> Mäenpää, 2020, s. 307.

<sup>173</sup> Mäenpää, 2020, s. 523–525.

<sup>174</sup> Mäenpää, 2020, s. 2–3.

<sup>175</sup> Mäenpää, 2020, s. 13.

### 3.5 Oikeusturva ja rajoitusten valvonta

Turvallisuusperusteisten julkisuusrajoitusten oikeudellinen hyväksyttävyyys ei määräydy ainoastaan normatiivisen perustan tai punnintaperusteiden kautta, vaan ratkaisevassa asemassa on myös se, millaiset oikeusturva- ja valvontamekanismit rajoituksiin liittyvät. Oikeusvaltiossa perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää aina mahdollisuutta saattaa rajoituksen lainmukaisuus riippumattoman arvioinnin kohteeksi<sup>176</sup>. Tämä vaatimus korostuu erityisesti turvallisuusperusteisten rajoitusten yhteydessä, joissa viranomaisella on laaja harkintavalta ja joissa päätösten perustelut voivat osittain nojata salassa pidettävään tietoon. Ilman toimivia oikeusturvakeinoja turvallisuusperusteinen salassapito uhkaa muodostua alueeksi, joka jää oikeudellisen kontrollin ulottumattomiin<sup>177</sup>.

Yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen mekanismi on muutoksenhaku. Julkisuusperiaatteen rajoittamista koskevat päätökset ovat lähtökohtaisesti hallintopäätöksiä, joihin voidaan hakea muutosta hallintotuomioistuimessa. Tämä oikeus on olennainen osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Muutoksenhaun avulla yksilö voi saattaa viranomaisen tekemän turvallisuusperusteisen salassapitopäätöksen tuomioistuimen arvioitavaksi ja saada riippumattoman ratkaisun siitä, täyttääkö rajoitus perusoikeusjärjestelmän vaatimukset<sup>178</sup>.

Turvallisuusperusteisiin rajoituksiin liittyvä muutoksenhaku ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Tuomioistuimen arvioitavaksi tuleva kysymys ei useinkaan ole yksinkertainen lain soveltamistilanne, vaan monitasoinen punninta avoimuuden ja turvallisuuden välillä. Lisäksi tuomioistuin joutuu usein tukeutumaan viranomaisen esittämään turvallisuusarvioon, jonka sisältöä se ei välttämättä voi kokonaisuudessaan avata asianosaisten nähtäväksi. Tästä huolimatta tuomioistuimen tehtävänä on

---

<sup>176</sup> Mäenpää, 2024, s. 302–304.

<sup>177</sup> Neuvonen, 2019, s. 106.

<sup>178</sup> Neuvonen, 2017, s. 103–104.

varmistaa, että viranomaisen harkinta pysyy lain ja perusoikeuksien asettamissa rajoissa<sup>179</sup>.

Muutoksenhaun tehokkuus riippuu pitkälti siitä, missä määrin tuomioistuimien kykenee tosiasiallisesti kontrolloimaan turvallisuusargumentaatiota. Mikäli tuomioistuimet tyytyvät vain muodollisesti toteamaan, että viranomainen on vedonnut turvallisuuteen, ilman että ne arvioivat rajoituksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta, muutoksenhaku menettää merkityksensä. Oikeusvaltion toimimisen kannalta keskeistä onkin, että tuomioistuimet käyttävät niille kuuluvaa kontrollivaltaa aktiivisesti, vaikka ne samalla tunnustaisivat viranomaisen asiantuntemuksen turvallisuuskysymyksissä<sup>180</sup>.

Muutoksenhaun rinnalla laillisuusvalvonnalla on keskeinen rooli turvallisuusperusteisten rajoitusten valvonnassa. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri toimivat riippumattomina laillisuusvalvojina, joiden tehtävänä on valvoa viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta ja perusoikeuksien toteutumista<sup>181</sup>. Laillisuusvalvonnan erityinen merkitys korostuu tilanteissa, joissa yksittäinen kansalainen ei välttämättä kykene hakea muutosta tuomioistuimessa, tai joissa muutoksenhaku ei ole tehokas keino puuttua laajempiin hallinnollisiin käytäntöihin<sup>182</sup>.

Laillisuusvalvojilla on mahdollisuus tarkastella turvallisuusviranomaisten toimintaa myös rakenteellisella tasolla. He voivat arvioida, noudatetaanko turvallisuusperusteisia salassapitosäännöksiä systemaattisesti perusoikeusmyönteisellä tavalla vai onko käytännöissä piirteitä, jotka viittaavat liialliseen tai rutiininomaiseen salassapitoon. Vaikka laillisuusvalvojien ratkaisut eivät yleensä sido viranomaisia samalla tavoin kuin tuomioistuinten päätökset, niillä on merkittävä ohjaava ja normatiivinen vaikutus hallinnon toimintaan<sup>183</sup>.

---

<sup>179</sup> Raitio, 2017, s. 89–92.

<sup>180</sup> Mäenpää, 2020, s. 258–259.

<sup>181</sup> Mäenpää, 2020, s. 354.

<sup>182</sup> Mäenpää, 2024, s. 191.

<sup>183</sup> HE 309/1993 vp, s. 77.

Oikeusturvan kannalta erityisen haastava kysymys liittyy tiedon saantiin rajoituksesta ja sen perusteista. Turvallisuusperusteisissa salassapitotilanteissa hakijan tulee saada tietoonsa syy, miksi asiakirja tai tieto on pidetty salassa. Perustelut voivat olla yleisluonteisia tai osittain peitettyjä, jotta itse turvallisuusintressi ei vaarantuisi. Mikäli hakija ei saa näitä tietoja, asettaa se hakijan epäedulliseen asemaan, sillä ilman tietoa rajoituksen tarkasta sisällöstä ja perusteista muutoksenhaun tai kantelun kohdentaminen on vaikeaa<sup>184</sup>.

Oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeistä on, että poikkeukset avoimuudesta pysyvät aidosti poikkeuksellisina ja että niitä kompensoidaan muilla menettelyllisillä takeilla. Näitä voivat olla esimerkiksi tuomioistuimen korostunut velvollisuus perustella ratkaisunsa huolellisesti tai laillisuusvalvojen mahdollisuus tarkastella salassa pidettävää aineistoa. Ilman tällaisia kompensatiomekanismeja turvallisuusperusteinen salassapito voi johtaa tilanteeseen, jossa yksilön oikeusturva jää näennäiseksi<sup>185</sup>.

Oikeusturva ja rajoitusten valvonta kytkeytyvät laajemmin hallinnon legitimitettiin ja kansalaisten luottamukseen viranomaisiin. Mikäli turvallisuusperusteiset rajoitukset koetaan mielivaltaisiksi tai käytännössä riitauttamattomiksi, luottamus hallintoon heikkenee. Tämä voi pitkällä aikavälillä heikentää myös turvallisuutta, sillä yhteiskunnan resilienssi ja viranomaisten toiminnan hyväksyttävyyttä perustuvat pitkälti kansalaisten kokemukseen oikeudenmukaisuudesta ja avoimuudesta<sup>186</sup>.

Tämän vuoksi oikeusturvamekanismit eivät ole ainoastaan yksilön suoja koskeva tekninen kysymys, vaan olennainen osa avoimuuden ja turvallisuuden välistä tasapainoa<sup>187</sup>. Oikeusvaltiossa kestäväällä tavalla toteutetut turvallisuusperusteiset rajoitukset edellyttävät, että yksilöllä on todellinen mahdollisuus saada rajoituksen

---

<sup>184</sup> Mäenpää, 2020, s. 308.

<sup>185</sup> Mäenpää, 2024, s. 471–473.

<sup>186</sup> Mäenpää, 2024, s. 193–194.

<sup>187</sup> Mäenpää, 2020, s. 329.

lainmukaisuus arvioiduksi ja että viranomaisten toiminta on alttiina riippumattomalle valvonnalle. Ilman tätä turvallisuushkien torjunta uhkaa muodostua itse oikeusvaltion perusarvoja heikentäväksi tekijäksi<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> Raitio, 2017, s. 54–59.

## 4 Turvallisuus ja avoimuus hallinnon toiminnassa

Edellisessä luvussa turvallisuutta tarkasteltiin perusoikeuksien ja julkisuusperiaatteen rajoitusperusteena perusoikeusjärjestelmän ja valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten näkökulmasta. Analyysi osoitti, että turvallisuus ei ole yksiselitteinen eikä automaattisesti avoimuuden syrjäyttävä peruste, vaan sen käyttö edellyttää huolellista punnintaa, täsmällistä lainsäädäntöä sekä tehokkaita oikeusturva- ja valvontamekanismeja<sup>189</sup>. Tässä luvussa tarkastelun painopiste siirtyy hallinnon konkreettiseen toimintaan. Tarkoituksena on analysoida, miten avoimuuden ja turvallisuuden välinen jännite ilmenee viranomaisten käytännön päätöksenteossa ja millä tavoin kansallinen oikeudellinen kehys ohjaa tätä punnintaa.

Hallinnon toiminnassa julkisuusperiaate ei näyttäydy abstraktina perusoikeutena, vaan jokapäiväisenä punnintana, joka koskee asiakirjapyyntöjen käsittelyä, tiedon luokittelua ja salassapitoperusteiden soveltamista<sup>190</sup>. Viranomaiset joutuvat jatkuvasti arvioimaan, missä määrin hallussaan oleva tieto voidaan saattaa julkisuuteen ja milloin avoimuudesta on perusteltua poiketa turvallisuussyihin vedoten. Näissä tilanteissa punninta ei tapahdu tyhjiössä, vaan se kytkeytyy lainsäädäntöön, oikeuskäytäntöön, hallinnon sisäisiin ohjeisiin sekä vakiintuneisiin toimintatapoihin.<sup>191</sup>

Turvallisuus ja avoimuus asettuvat hallinnossa usein epäsymmetriseen suhteeseen. Avoimuus on julkisuuslain mukaan lähtökohta, mutta turvallisuuteen liittyvät intressit ovat usein luonteeltaan sellaisia, että niiden painoarvo korostuu päätöksenteossa. Viranomaisen näkökulmasta väärä ratkaisu avoimuuden suuntaan voi aiheuttaa vaikeasti korjattavia seurauksia, kuten turvallisuusriskien realisoitumisen tai viranomaisen toimintakyvyn heikkenemisen. Tämän vuoksi hallinnollinen varovaisuus ohjaa usein

---

<sup>189</sup> Mäenpää, 2020, s. 43–45.

<sup>190</sup> Mäenpää, 2020, s. 3–5.

<sup>191</sup> Mäenpää, 2024, s. 354–355.

tulkintaa salassapidon suuntaan, erityisesti tilanteissa, joissa sääntely jättää harkintavaraa.<sup>192</sup>

Tätä epäsymmetristä suhdetta ja mahdollista ylivarovaisuutta on pohdittu myös hallituksen esityksessä eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain seuraamussäännösten muuttamiseksi (HE 46/2026). Liiallinen varovaisuus voi myös aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia, joka mainitaan myös hallituksen esityksessä ”ylivarovaisuudesta voisi joissakin tapauksissa seurata toisaalta tarpeettomia kustannuksia, esimerkiksi varmuuden vuoksi hankittujen konsulttipalveluiden muodossa. Tällaiseen viranomaisten varovaisuuteen liittyvät arviot ja sen myötä myös mahdolliset säästövaikutukset ovat kuitenkin luonteeltaan ja laajuudeltaan epävarmoja”.

Tämä hallinnollinen todellisuus tekee avoimuuden ja turvallisuuden välisestä tasapainosta ennen kaikkea soveltamiskysymyksen. Vaikka lainsäädäntö asettaa periaatteelliset reunaehdot rajoituksille, ratkaisevaa on se, miten näitä normeja tulkitaan ja sovelletaan tapauskohtaisesti<sup>193</sup>. Tässä yhteydessä korostuu viranomaisen harkintavallan merkitys, kuinka laajaksi se muodostuu käytännössä, millä perusteilla turvallisuusuhkia arvioidaan ja miten avoimuuden lähtökohta tosiasiallisesti huomioidaan päätöksenteossa<sup>194</sup>.

Hallinnon toiminnassa turvallisuusperusteiset rajoitukset eivät rajoitu poikkeuksellisiin kriisitilanteisiin, vaan ne ovat osa normaalia hallintoa. Asiakirjojen salassapitoon liittyvät ratkaisut koskevat esimerkiksi viranomaisten varautumista, valvontaa, tietojärjestelmiä ja kansainvälistä yhteistyötä. Oikeudellisesta näkökulmasta tämä kehitys on merkittävä, sillä perusoikeusrajoitusten lähtökohtana on poikkeuksellisuus, ei normaalitila<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> Mäenpää, 2024, s.422–423.

<sup>193</sup> Mäenpää, 2020, s. 25–27.

<sup>194</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 147–148.

<sup>195</sup> Neuvonen, 2017, s. 126–127.

Vaikka viranomaisten harkintavaltaa tulee käyttää julkisuusmyönteisesti, on toisaalta hallinnon toiminnassa tunnistettava myös se, että avoimuuden vaatimukset eivät ole absoluuttisia. Viranomaiset kantavat vastuuta yhteiskunnan turvallisuudesta, ja tietyissä tilanteissa tiedon julkistaminen voi tosiasiallisesti heikentää tätä tehtävää.<sup>196</sup> Oikeudellinen haaste ei ole avoimuuden ja turvallisuuden asettaminen vastakkain, vaan niiden yhteensovittaminen siten, että kumpikaan ei menetä normatiivista ydintään. Tämä edellyttää selkeää sääntelyä, johdonmukaista oikeuskäytäntöä ja hallinnon sisäisiä menettelyjä, jotka tukevat perusoikeusmyönteistä tulkintaa<sup>197</sup>.

Luvun 4 tavoitteena on siten siirtää aiempi analyysi konkreettiseen kansalliseen kontekstiin. Tarkastelun kohteena eivät ole ainoastaan yksittäiset säännökset, vaan niiden yhteisvaikutus hallinnon toimintaan ja avoimuuden tosiasialliseen toteutumiseen. Näin pyritään arvioimaan, missä määrin kansallinen sääntely ja soveltamiskäytäntö vastaavat perusoikeusjärjestelmän asettamia vaatimuksia ja millaisia jännitteitä tai kehittämistarpeita niihin sisältyy.

#### **4.1 Turvallisuusperusteinen salassapito osana julkista hallintoa**

Turvallisuusperusteinen salassapito on vakiintunut ja keskeinen osa suomalaista julkista hallintoa. Se ei ole poikkeuksellinen tai harvinainen ilmiö, ja vaikuttaa viranomaisten päivittäiseen toimintaan ja tiedonhallintaan vahvasti. Tämä näkyy jo hallituksen esityksessä 30/1998 vp. eli Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä todetaan, ettei julkisen vallan tehtävien hoidossa tapahtunutta kehitystä ja kansalaisten osallistumisoikeuksien ja muiden perusoikeuksien merkityksen kasvua ei kyetä ottamaan julkisuus- ja salassapitolainsäädännössä huomioon muutoin kuin uudistamalla lainsäädäntö kokonaisuudessaan<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup> Mäenpää, 2024, s.424.

<sup>197</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 22–25.

<sup>198</sup> HE 30/1998 vp., 1998, s. 10.

Vaikka julkisuusperiaate muodostaa hallinnon avoimuuden lähtökohdan, käytännön hallintotoiminnassa avoimuus toteutuu aina tiettyjen rajoitusten puitteissa<sup>199</sup>. Näistä julkisuutta ja avoimuutta korostavista oikeusperiaatteista säädetään julkisuuslain 17 §:ssä<sup>200</sup>. Turvallisuusintressit ovat näistä rajoituksista erityisen painavia, sillä ne voivat liittyä suoraan valtion ja yhteiskunnan toimintakykyyn, kansalaisten turvallisuuteen sekä viranomaisten mahdollisuuksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään tehokkaasti<sup>201</sup>.

Julkisen hallinnon näkökulmasta turvallisuusperusteinen salassapito ei ole ensisijaisesti perusoikeusrajoitus, vaan hallinnollinen väline, jolla pyritään ennaltaehkäisemään riskejä ja suojaamaan haavoittuvia kohteita. Tällöin se voi toimia ennalta vaikuttavana eli preventiivisenä oikeusturvana<sup>202</sup>. Tämä hallinnollinen näkökulma voi kuitenkin johtaa jännitteeseen perusoikeusjärjestelmän kanssa, mikäli salassapitoa sovelletaan laajasti tai rutiininomaisesti ilman tapauskohtaista punnintaa. Tämä näkyy esimerkiksi tilanteessa, jossa kyseessä on henkilötietojen suojan ja julkisuuden välinen suhde, jossa tietosuojaa ensisijaisesti rajoittaa henkilöä koskevien tietojen käsittelyä ja luovuttamista, mutta julkisuusperiaate puoltaa avoimuutta ja tietojen saatavuutta<sup>203</sup>.

Tietosuojalainsäädännön mukaisen ilmoitusvelvollisuuden ja kansallisen turvallisuuden välistä tasapainoa punnittiin oikeustapauksessa KHO:2024:115. Ulkoministeriö oli viivästyttänyt tiedon antamista sellaisille diplomaateille, joiden puhelimiin oli kohdistettu valtio asemaan liittyvää verkkovakoilua. Ministeriö perusteli ilmoituksen lykkäämistä kansallisella turvallisuudella, kansainvälisten suhteiden suojaamisella sekä tarpeella varmistaa vakoilun vastatoimenpiteiden onnistuminen ilman, että tutkinta vaarantuu.

---

<sup>199</sup> Sidonroff, 2024, s. 198.

<sup>200</sup> Mäenpää, 2020, s. 3–4.

<sup>201</sup> Mäenpää, 2024, s. 64–66.

<sup>202</sup> Mäenpää, 2024, s. 471–472.

<sup>203</sup> Mäenpää, 2024, s. 465.

Valtuutettu oli antanut jo aiemmin ministeriölle huomautuksen katsoen, että tietoturvaloukkauksesta olisi tullut ilmoittaa viipymättä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Korkein hallinto oikeus kumosi huomautuksen ja katsoi, ettei ilmoitus ollut viivästynyt perusteettomasti. Tuomioistuin linjasi, että vaikka tietosuoja-asetuksen mukainen oikeus tulla informoiduksi on vahva, viiveen arvioinnissa on otettava huomioon tapauksen poikkeuksellinen luonne. Koska kyseessä oli vieraan valtion suorittama vakoilu, ministeriöllä oli oikeus asettaa valtion turvallisuusintressit ja tietoturvan varmistaminen ensisijaiseksi ennen yksittäisten henkilöiden informointia tilanteessa, jossa välitön ilmoitus olisi voinut paljastaa tutkinnan teknisiä yksityiskohtia.

Oikeudellisesta näkökulmasta turvallisuusperusteinen salassapito on hyväksyttävää vain silloin, kun se perustuu lakiin ja täyttää perusoikeusrajoituksille asetetut vaatimukset<sup>204</sup>. Toisaalta salassapidosta on myös mahdollista poiketa julkisuuslain luvun 7 pykälissä 26–30 mainituissa tapauksissa. Tällaisia yksittäistapauksessa lupaan tietojen saamista varten salassa pidettävästä asiakirjasta on mahdollista saada esimerkiksi 28 §:ssä mainittua tieteellistä tutkimusta, tilastointia tai viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten.

Turvallisuusperusteinen salassapito ilmenee hallinnossa useilla eri tasoilla<sup>205</sup>. Se koskee yksittäisiä asiakirjoja, kokonaisia asiakirjaryhmiä sekä laajempia tietojärjestelmiä ja tietovirtoja. Viranomaiset joutuvat arvioimaan salassapitotarvetta esimerkiksi asiakirjoja laatiessaan, tietoja luovuttaessaan, asiakirjapyyntöjä käsitellessään ja tietoa arkistoidessaan. Näissä tilanteissa turvallisuus on konkreettinen arviointiperuste, joka vaikuttaa suoraan tiedon saatavuuteen<sup>206</sup>. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta sisältää salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat, ja ne on lueteltu lain 24 §:ssä.

Julkisuuslain keskeinen merkitys turvallisuusperusteisen salassapidon sääntelyssä korostuu hallinnon toiminnassa. Laki rakentuu avoimuuden lähtökohdan ja poikkeusten

---

<sup>204</sup> Mäenpää, 2020, s. 438.

<sup>205</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 22–23.

<sup>206</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 28–32.

väliselle jännitteelle. Turvallisuuteen liittyvät salassapitoperusteet ovat keskeinen osa näitä poikkeuksia, ja ne kattavat laajan kirjon erilaisia tilanteita<sup>207</sup>. Hallinnollisessa käytännössä nämä perusteet voivat limittyä toisiinsa ja muihin salassapitointresseihin, kuten yksityisyyden suojaan tai liikesalaisuuksiin, mikä entisestään monimutkaistaa avoimuuden ja turvallisuuden välistä punnintaa<sup>208</sup>.

Hallinnon toiminnassa turvallisuusperusteinen salassapito liittyy usein ennakoivaan riskienhallintaan. Viranomaiset pyrkivät tunnistamaan mahdolliset uhkatekijät jo ennen niiden toteutumista ja rajaamaan tiedon saatavuutta tavalla, joka vähentää väärinkäytön, vahingon tai häiriön riskiä<sup>209</sup>. Tämä ennakoiva luonne erottaa turvallisuusperusteisen salassapidon monista muista rajoitusperusteista ja selittää osaltaan sen vahvaa asemaa hallinnollisessa päätöksenteossa. Samalla ennakointiin liittyy epävarmuutta, joka vaikeuttaa rajoitusten oikeudellista arviointia jälkikäteen. Myös mahdollisten muutosten tekemiseen viranomaisen tarvitsee lakiin perustuvaa toimintavaltaa<sup>210</sup>.

Hallinnon näkökulmasta keskeinen kysymys on se, milloin turvallisuusperusteinen salassapito on välttämätöntä ja milloin avoimuus voidaan toteuttaa ilman merkittävää riskiä<sup>211</sup>. Esimerkiksi tiedon luonne, ajankohtaisuus ja käyttötarkoitus vaikuttavat siihen, kuinka herkästi turvallisuusriski voi realisoitua. Tämän vuoksi hallinnon toiminnassa turvallisuusperusteinen salassapito ei ole staattinen ratkaisu, vaan jatkuvan arvioinnin kohde<sup>212</sup>.

Hallinnon legitimitetti rakentuu paitsi päätösten sisällöstä myös niiden koetusta oikeudenmukaisuudesta ja helpottaa ja tehostaa asiointia viranomaisissa. Suljettua tai

---

<sup>207</sup> Mäenpää, 2020, s. 435–436.

<sup>208</sup> Mäenpää, 2020, s. 449–450.

<sup>209</sup> Mäenpää, 2020, s. 57.

<sup>210</sup> Mäenpää, 2024, s. 119–120.

<sup>211</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 19.

<sup>212</sup> Neuvonen, 2017, s. 73–74.

muuten salaista viranomaismenettelyä voidaan pitää huonona hallintona, ellei salassapidolle ole hyväksyttäviä ja välttämättömiä perusteita<sup>213</sup>.

Hallinnon toiminnassa turvallisuusperusteinen salassapito kytkeytyy myös tiedon elinkaaren hallintaan. Tiedon salassapitotarve ei ole välttämättä pysyvä, vaan se voi muuttua ajan myötä. Sen vuoksi viranomaisen on tietopyyntöä tai muutoin tiedon julkisuutta käsiteltäessä arvioitava, onko salassapidolle yhä tarvetta, tilannekohtaista salassapitoperusteen soveltuvuutta, sekä tiedon antamisesta aiheutuvia seurauksia. Tällaista arviointivaltaa ei kuitenkaan ole ehdottoman salassapidon kohdalla, mutta siihen liittyy muita tulkintakysymyksiä<sup>214</sup>.

Esimerkiksi turvallisuuteen liittyvä tieto voi menettää arkaluonteisuutensa, kun uhkakuva muuttuu tai poistuu. Oikeudellisesta näkökulmasta on tärkeää, että salassapitoa arvioidaan säännöllisesti uudelleen eikä sitä pidetä automaattisesti voimassa pidempään kuin on tarpeen. Tämä ajallinen ulottuvuus on keskeinen osa suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteiden toteutumista<sup>215</sup>.

Salassapito lakkaa yleensä viimeistään julkisuuslain 31 §:ssä mainitulla tavalla, kun ”salassapidolle laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulunut tai kun asiakirjan salassa pidettäväksi määrännyt viranomainen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen”<sup>216</sup>. Tästä on kuitenkin mahdollista poiketa, mutta poikkeukset ovat mahdollisia vain, jos valtioneuvosto pidentää yksittäisen asiakirjan salassapitoaika. Tämä pidennys on mahdollista enintään 30 vuodella, jos on selvää, että asiakirjan julkiseksi tuleminen voisi aiheuttaa määräajan päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty<sup>217</sup>.

---

<sup>213</sup> Mäenpää, 2020, s. 36–37.

<sup>214</sup> Neuvonen, 2017, s. 119–120.

<sup>215</sup> Neuvonen, 2017, s. 114–115.

<sup>216</sup> Mäenpää, 2020, s. 550.

<sup>217</sup> Mäenpää, 2020, s. 843.

## 4.2 Salassapitoa koskeva harkintavalta ja sen rajat

Turvallisuusperusteinen salassapito ei toteudu hallinnossa yksiselitteisten sääntöjen perusteella, vaan se rakentuu suurelta osin viranomaisen harkintavallan varaan. Lainsäädäntö asettaa salassapidon yleiset puitteet ja määrittelee ne tilanteet, joissa tiedon julkisuutta voidaan rajoittaa, mutta yksittäistapauksissa viranomaisen tehtäväksi jää arvioida, täytyvätkö nämä edellytykset konkreettisessa tilanteessa<sup>218</sup>.

Harkintavallan lähtökohtana on julkisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen hallussa oleva tieto on julkista, ellei laissa toisin säädetä. Salassapito ei siten ole viranomaisen vapaasti valittavissa oleva vaihtoehto, vaan poikkeus, joka edellyttää nimenomaista laissa säädettyä perustetta<sup>219</sup>. Tästä huolimatta julkisuuslain ja erityislainsäädännön muotoilu jättää monissa kohdin viranomaiselle merkittävää tulkinta- ja arviointivaraa<sup>220</sup>. Viranomaisen harkintavalta ohjaavat yleisperusteet kuuluvat hyvän hallinnon perusteisiin ja ne on listattu hallintolain 434/2003 6 §:ssä. Tämä mainitaan myös Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp.).<sup>221</sup>

Viranomaisen harkintavalta salassapitokysymyksissä liittyy ennen kaikkea riskinarviointiin. Turvallisuusperusteinen salassapito edellyttää arviota siitä, millainen vaara tiedon julkistamisesta voisi aiheutua ja kuinka todennäköinen tämä vaara on. Viranomaisen ei välttämättä voi osoittaa konkreettista ja välitöntä uhkaa, vaan sen on tehtävä päätös mahdollisten tulevien riskien perusteella. Jos viranomaisen päättää antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, päätökseen voi olla tarpeen liittää tiedon saajalle ohjeita siitä, miten asiakirjan salassapidon säilymisestä tulee huolehtia<sup>222</sup>.

---

<sup>218</sup> Neuvonen, 2017, s. 100–102.

<sup>219</sup> Neuvonen, 2017, s. 112.

<sup>220</sup> Neuvonen, 2017, s. 119–120.

<sup>221</sup> HE 72/2002 vp., 2002, s. 33.

<sup>222</sup> Mäenpää, 2020, s. 305.

Suhteellisuusperiaate toimii keskeisenä harkintavallan rajoittajana. Sen mukaan salassapidon on oltava omiaan suojaamaan turvallisuusintressiä eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Välttämätön syy tarkoittaa sellaista painavaa ja hyväksyttävää, jonka mukaan esimerkiksi asiakirjajulkisuutta on hyväksyttävä rajoittaa, tällaisia syitä ovat esimerkiksi toisen perusoikeuden turvaaminen tai edistäminen, liikesalaisuuksien tai yksityiselämän suojaaminen, valtion turvallisuus tai hyvien kansainvälisten suhteiden turvaaminen<sup>223</sup>. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen on arvioitava myös lievempiä vaihtoehtoja täydelliselle salassapidolle. Osittainen julkisuus, tietojen anonymisointi tai ajallinen rajoittaminen ovat keinoja, joilla avoimuutta voidaan toteuttaa ilman, että turvallisuus vaarantuu. Viranomaisen tulee myös oma-aloitteisesti huolehtia osajulkisuuden toteutumisesta julkisuuslain 10 §:n mukaisesti<sup>224</sup>.

Harkintavallan rajoihin liittyy myös velvollisuus perustella salassapitopäätös. Perustelovelvollisuus on keskeinen osa hyvää hallintoa ja oikeusturvaa, ja se korostuu erityisesti tilanteissa, joissa päätös rajoittaa perusoikeutta. Merkinnät ”luottamuksellinen”, ”ei julkisuuteen” tai muut näitä vastaavat eivät ole julkisuuslain 25 §:ssä tarkoitettuja merkintöjä, joten niillä ei ole vaikutusta<sup>225</sup>. Turvallisuuteen vetoaminen ei vapauta viranomaista perustelovelvollisuudesta, vaikka kaikkia yksityiskohtia ei turvallisuusyistä voida tuoda julkisuuteen. Perustelujen on kuitenkin oltava siinä määrin yksilöityjä, että päätöksen lainmukaisuutta voidaan arvioida muutoksenhaussa tai laillisuusvalvonnassa<sup>226</sup>.

Harkintavallan rajat tulevat esiin erityisesti muutoksenhaussa ja tuomioistuinten harjoittamassa jälkikäteisessä kontrollissa. Tuomioistuimet eivät lähtökohtaisesti korvaa viranomaisen tekemää turvallisuusarviota omalla arviollaan, mutta ne arvioivat, onko harkintavaltaa käytetty lainmukaisesti. Tämä arviointi kohdistuu muun muassa siihen,

---

<sup>223</sup> Mäenpää, 2020, s. 409–410.

<sup>224</sup> Mäenpää, 2020, s. 18

<sup>225</sup> Neuvonen, 2017, s. 117–118.

<sup>226</sup> Mäenpää, 2020, s. 306–307.

onko viranomaisen soveltanut oikeaa säännöstä, ottanut huomioon relevantit seikat ja jättänyt huomiotta epäolennaiset tekijät. Mikäli viranomaisen harkinta on ilmeisen puutteellista tai yksipuolista, tuomioistuin voi katsoa päätöksen lainvastaiseksi<sup>227</sup>.

EU-tuomioistuin on ollut erityisen varovainen tapauksissa, joissa se on puuttunut kansallisten tuomioiden oikeusvoimaan. Kuitenkin tällaisissa tapauksissa, joissa se harjoittaa jälkikäteistä tarkastelua viranomaisten harkintavallan rajoihin on ”... unionin oikeudelle on ominaista sen perustuminen itsenäiseen, perussopimuksista muodostuvaan oikeuslähteeseen, sen ensisijaisuus jäsenvaltioiden oikeuteen nähden ja lukuisien niiden kansalaisiin ja niihin itseensä sovellettavien säännösten ja määräysten välitön oikeusvaikutus.”, joka käy ilmi Ration teoksesta<sup>228</sup>.

Tuomioistuinvalvonnan intensiteetti vaihtelee sen mukaan, kuinka laajaksi lainsäädäntö on tarkoittanut viranomaisen harkintavallan<sup>229</sup>. Turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä tuomioistuimet ovat perinteisesti antaneet viranomaiselle melko laajan harkintamarginaalin, erityisesti silloin, kun arviointi edellyttää erityisasiantuntemusta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että harkintavalta olisi käytännössä rajaton. Perusoikeusmyönteinen tulkinta edellyttää, että myös turvallisuuteen perustuvia ratkaisuja arvioidaan kriittisesti suhteessa julkisuusperiaatteeseen.<sup>230</sup>

Viranomaisen harkintavaltaa salassapitoon ja asiakirjajulkisuuteen liittyvästä tapauksesta voidaan tuoda esiin esimerkiksi tapaus KHO:2021:38. Tapauksessa hakija pyysi Poliisihallitukselta tietoja asiakirjoista, joiden luovuttamisesta Poliisihallitus kieltäytyi vedoten julkisuuslain säännökseen, joka suojaa poliisin teknisiä ja taktisia menetelmiä sekä yleistä turvallisuutta ja järjestystä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tapauksessa tiedot olivat salassa pidettäviä. Tapauksessa operatiivinen turvallisuus ja

---

<sup>227</sup> Mäenpää, 2020, s. 252–254.

<sup>228</sup> Ratio, 2017, s. 91–92.

<sup>229</sup> Neuvonen, 2017, s. 71–72.

<sup>230</sup> Neuvonen, 2017, s. 141–142.

menetelmien suojeleu katsottiin tässä tapauksessa yleisön tiedonsaantioikeutta painavammaksi.<sup>231</sup>

Viranomaisen organisatorinen asema, tehtävät ja toimintaympäristö vaikuttavat siihen, miten salassapitoa koskevaa harkintaa käytetään. Turvallisuusviranomaisilla, kuten poliisilla tai tiedusteluviranomaisilla, on usein vahvempi painotus turvallisuusintresseihin kuin muilla hallinnonaloilla työn arkaluonteisuuden vuoksi. Esimerkiksi poliisin asiakirjoja on mainittu julkisuuslain 24 § useammassa momentissa, jossa on listattu salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja<sup>232</sup>. Käytännössä tämä voi johtaa siihen, että avoimuuden lähtökohta jää käytännössä heikompaan asemaan, vaikkakin perustellusti.

Kokonaisuutena salassapitoa koskeva harkintavalta on välttämätön osa julkista hallintoa, mutta samalla se on yksi avoimuuden ja turvallisuuden välisen tasapainon herkimmistä kohdista. Liian kapea harkintavalta voi estää viranomaisia suojaamasta aidosti tärkeitä turvallisuusintressejä, kun taas liian laaja harkintavalta uhkaa murentaa julkisuusperiaatteen normatiivista asemaa. Oikeusvaltiollisesti kestävän ratkaisun edellytyksenä on, että harkintavaltaa käytetään tietoisesti ja perustellusti, perusoikeuksien asettamissa rajoissa<sup>233</sup>.

Harkintavallan jättäminen erilaisia tilanteita varten näkyy esimerkiksi HE 284/2018 vp. eli hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi mainitaan, että tuolloin vielä valmisteilla oleva laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) pitää sisällään keskeisen tavoitteen julkisuusperiaatteen edistämiseen, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamiseen tiedonhallinnassa ja tiedonhallinnan avulla. Sääntelyn tarkoituksena on jättää

---

<sup>231</sup> KHO:2021:38

<sup>232</sup> Mäenpää, 2020, s. 543–544.

<sup>233</sup> Neuvonen, 2017, s. 167–168.

harkintavaltaa siihen, miten nämä velvollisuudet toteutetaan ja eräiltä osin niistä voidaan poiketa<sup>234</sup>.

### 4.3 Viranomaisten tiedonantovelvollisuus ja poikkeukset siitä

Viranomaisten tiedonantovelvollisuus on keskeinen osa julkisuusperiaatteen toteutumista ja hallinnon avoimuutta. Se ei rajoitu ainoastaan yksittäisten asiakirjapyyntöjen käsittelyyn, vaan kattaa myös viranomaisen oma-aloitteisen velvollisuuden tuottaa ja jakaa tietoa toiminnastaan<sup>235</sup>. Viranomaisen tulee siis tiedonantovelvollisuuden mukaan pitää kaikkien helposti saavutettavissa sellaisia asiakirjoja, joista on mahdollista selvittää tiedot keskeneräisistä asioista. Tämä mainitaan myös julkisuuslain 19.1 §:ssä. Tiedonantovelvollisuutta voidaan pitää sekä aktiivisena että passiivisena.<sup>236</sup>

Välillisuus tarkoittaa, että viranomaisen tulee pitää saatavilla säädösten ja hallinnollisten ratkaisujen valmistelutyötä selvittäviä asiakirjoja. Tiedonantovelvollisuus ei kuitenkaan anna suoranaista oikeutta saada nähtäväksi varsinaista valmisteluasiakirjaa tai sen kopiota, jos se ei vielä ole julkinen. Passiivisuus puolestaan tarkoittaa sitä, että viranomaisella ei ole kaikissa tilanteissa aktiivista tiedottamisvelvollisuutta, sillä keskeneräistä asiaa selvittävän asiakirjan saatavilla pito on todettu riittäväksi.<sup>237</sup>

Oikeusvaltion ja demokraattisen hallinnon näkökulmasta tiedonantovelvollisuus ilmentää sitä, että julkinen valta toimii kansalaisia varten ja heidän valvontansa alaisena. Turvallisuusintressit asettavat kuitenkin tälle velvollisuudelle merkittäviä rajoja, jotka vaikuttavat siihen, millaista tietoa viranomainen voi ja saa antaa sekä missä laajuudessa.

---

<sup>234</sup> HE 284/2018, 2018, s. 154.

<sup>235</sup> Neuvonen, 2017, s. 55–57.

<sup>236</sup> Mäenpää, 2020, s. 325–326.

<sup>237</sup> Mäenpää, 2020, s. 326.

Yleensä salassapito määritellään sen mukaan, voiko tiedon luovuttamisesta aiheutua haittaa, vaaraa, vahinkoa, tai edun vastaisuutta yksilölle tai yhteisölle<sup>238</sup>.

Julkisuusperiaate rakentuu ajatukselle, että tiedon saatavuus ei ole poikkeus vaan lähtökohta. Lisäksi sitä voidaan pitää välttämättömänä perustana mahdollisuudelle vaikuttaa päätöksentekoon, sekä osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun<sup>239</sup>. Viranomaisen velvollisuus edistää avoimuutta ilmenee paitsi reaktiivisena tiedonluovutuksena myös proaktiivisena viestintänä<sup>240</sup>. Tämä tarkoittaa esimerkiksi päätöksenteon perusteiden avaamista, toiminnan tavoitteiden ja vaikutusten selittämistä sekä ajankohtaisista asioista tiedottamista. Tiedonantovelvollisuus toimii siten välineenä, jolla hallinto toteuttaa läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa kansalaisten osallistumisen yhteiskunnalliseen keskusteluun<sup>241</sup>.

Yleisen tiedonantovelvollisuuden lisäksi puhutaan täydentävästä tiedonantovelvollisuudesta, jonka tavoitteena on vahvistaa hallinnon avoimuutta. Julkisuuslain 19.2 §:n mukaisesti tällä tarkoitetaan sitä, että viranomaisen tulee pyydettäessä antaa suullisesti tai muulla soveltuvalla tavalla tietoja lainsäädäntöhankeeseen ja merkittävien hallinnollisten toimien käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista, niiden vaikutusten arvioinneista, sekä asiaan liittyvistä yhteisöjen ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksista<sup>242</sup>.

Hallinnon toiminnassa turvallisuuteen vedoten tehtävät poikkeukset tiedonantovelvollisuudesta liittyvät usein ennakoivaan riskienhallintaan. Viranomaiset voivat katsoa, että tietyn tiedon antaminen, vaikka se ei koskisi yksittäistä asiakirjaa, voisi paljastaa toimintatapoja, heikkouksia tai suunnitelmia, joita voitaisiin käyttää väärin. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, etteivät julkinen ja avoin tieto mahdollista

---

<sup>238</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 63–65.

<sup>239</sup> Mäenpää, 2020, s. 36.

<sup>240</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 21–22.

<sup>241</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 123–124.

<sup>242</sup> Mäenpää, 2020, s. 326–327.

sellaisia yhdistelmiä, jotka voisivat vaarantaa yhteiskuntaa tai ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista<sup>243</sup>.

Viranomaisten tiedonantovelvollisuuden ja turvallisuusperusteisten poikkeusten välinen jännite ilmenee erityisesti kriisi- ja poikkeustilanteissa. Tällaisissa tilanteissa tiedon tarve on usein suuri, mutta samalla tiedon jakamiseen liittyvät riskit korostuvat. Viranomaisen on mahdollista poiketa julkisuuslain 26 §:n yleisten perusteiden perusteella antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta. Myös julkisuuslain 27–30 §:ssä määriteltyjen edellytysten täytyessä viranomainen voi tai saa antaa tällaisen tiedon<sup>244</sup>.

Tiedonantovelvollisuuden rajoittaminen turvallisuuteen vedoten vaikuttaa myös median mahdollisuuksiin toimia vallankäytön ”valvojana”. Media on keskeinen välittäjä viranomaisten ja kansalaisten välillä, ja sen toiminta perustuu pitkälti viranomaisilta saatavaan tietoon<sup>245</sup>. Mikäli viranomaiset rajoittavat tiedonantovelvollisuutta laajasti, median mahdollisuudet arvioida ja kritisoida viranomaisten toimintaa heikkenevät. Tämä voi kaventaa julkista keskustelua ja vähentää hallinnon toiminnan läpinäkyvyyttä<sup>246</sup>.

Ajallista ulottuvuutta ei myöskään pidä jättää huomiotta, kun puhutaan tiedonantovelvollisuuden rajoittamisesta. Turvallisuuteen perustuva tarve pidättäytyä tiedon antamisesta ei välttämättä ole pysyvä, vaan se voi muuttua tilanteen kehittyessä. Oikeudellisesta näkökulmasta on tärkeää, että viranomaiset arvioivat tiedonantovelvollisuuden rajoituksia säännöllisesti uudelleen eivätkä pidä niitä voimassa pidempään kuin on välttämätöntä. Tämä korostaa aktiivisen harkinnan ja jatkuvan arvioinnin merkitystä hallinnon viestinnässä.<sup>247</sup>

---

<sup>243</sup> Neuvonen, 2017, s. 166–167.

<sup>244</sup> Mäenpää, 2020, s. 245.

<sup>245</sup> Neuvonen, 2017, s. 61–62.

<sup>246</sup> Neuvonen, 2017, s. 76–77.

<sup>247</sup> Krakau & Haapalehto, 2020, s. 63–65.

Lisäksi tiedonantovelvollisuuden rajoitusten valvonta kytkeytyy tiiviisti muutoksenhakuun ja laillisuusvalvontaan. Laillisuusvalvojilla on keskeinen rooli arvioitaessa, noudattavatko viranomaiset avoimuuden periaatteita myös viestinnässään. Laillisuusvalvonnan kautta voidaan puuttua tilanteisiin, joissa turvallisuuteen vedoten on muodostunut vakiintuneita käytäntöjä, jotka eivät täytä perusoikeusjärjestelmän vaatimuksia<sup>248</sup>.

Kokonaisuutena viranomaisten tiedonantovelvollisuus ja siihen liittyvät turvallisuusperusteiset poikkeukset muodostavat keskeisen osan avoimuuden ja turvallisuuden välistä tasapainoa hallinnon toiminnassa. Tässä passiivinen ja aktiivinen tiedottaminen eli tiedonantovelvollisuus ja tiedottaminen esimerkiksi viestintänä ovat tärkeässä roolissa. Varsinainen tiedottaminen sisältyy julkisuuslain systematiikassa julkisuuslain 20 §:n sääntelyyn, jonka mukaan viranomaisen tulee edistää avoimuutta, on julkaistava tietoa toiminnastaan, sekä huolehdittava toimintaansa koskevien tietojen saatavuudesta. Oikeudellisesti kestävä ratkaisu edellyttää, että tiedonantovelvollisuutta ei nähdä pelkästään riskinä, vaan myös turvallisuutta edistävänä tekijänä. Avoin, johdonmukainen ja perusteltu viestintä voi vahvistaa kansalaisten luottamusta viranomaisiin ja tukea yhteiskunnan kriisinsietokykyä<sup>249</sup>.

---

<sup>248</sup> Mäenpää, 2020, s. 460–461.

<sup>249</sup> Neuvonen, 2017, s. 56–57.

## 5 Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena on ollut selvittää, millä edellytyksellä turvallisuusperusteiset rajoitukset julkisuusperiaatteen ovat oikeudellisesti hyväksyttäviä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia kansallisessa oikeudessa, kun huomioidaan siihen vaikuttavat suomalainen ja eurooppalainen oikeuskäytäntö. Tutkimus osoittaa, että vaikka turvallisuusympäristön muutos asettaa paineita hallinnon avoimuudelle, julkisuusperiaate säilyy oikeusvaltion lähtökohtana, jonka kaventaminen edellyttää aina painavia ja yksilöityjä perusteita<sup>250</sup>. Turvallisuus ei siten muodosta poikkeusta oikeusvaltion perusperiaatteisiin, vaan sen on toteuduttava niiden puitteissa ja niitä kunnioittaen.

Tutkielman keskeinen havainto on, että avoimuuden ja turvallisuuden välinen suhde ei ole vastakkainasettelu, jossa toinen arvo väistämättä syrjäyttää toisen, vaan jatkuva ja tapauskohtainen punnintatilanne<sup>251</sup>. Julkisuusperiaate toimii lähtökohtana, joka turvaa hallinnon läpinäkyvyyden, kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja vallankäytön valvonnan, kun taas turvallisuusintressit asettavat tälle avoimuudelle rajoja silloin, kun tiedon julkistaminen voisi vaarantaa yhteiskunnan keskeisiä toimintoja tai yksilöiden suojaa. Oikeudellisen arvioinnin kannalta ratkaisevaa on se, miten tämä punninta toteutetaan käytännössä ja millaisin perustein avoimuudesta poiketaan.

Perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta turvallisuusperusteisen rajoitukset ovat hyväksyttäviä vain silloin, kun ne täyttävät yleiset rajoitusedellytykset. Tutkielmassa tarkasteltu säätely ja oikeuskäytäntö osoittavat, että lailla säätämisen vaatimus, hyväksyttävän tavoitteen olemassaolo sekä suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteet muodostavat keskeisen oikeudellisen kehyksen, jonka puitteissa turvallisuuteen voidaan vedota<sup>252</sup>. Näiden edellytysten merkitys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa turvallisuusargumentaatio on luonteeltaan yleisluontoista tai perustuu ennakoituun

---

<sup>250</sup> Neuvonen, 2017, s. 167–168.

<sup>251</sup> Mäenpää, 2020, s. 44–45.

<sup>252</sup> Mäenpää, 2020, s. 413.

riskiin. Tällöin oikeudellinen kontrolli toimii keskeisenä välineenä sen varmistamisessa, että rajoitukset eivät ylitä sitä, mikä on välttämätöntä.

Tutkielma osoittaa myös, että on olemassa riski siitä, että turvallisuuden vetoaminen voi kallistaa punninnan salassapidon suuntaan, erityisesti tilanteessa, joissa uhkat ovat vaikeasti todennettavia tai niiden seuraukset voisivat olla vakavia<sup>253</sup>. Tämä korostaa tarvetta kriittiselle ja systemaattiselle arvioinnille, jossa turvallisuuden liittyvä argumenttia ei hyväksytä automaattisesti, vaan sitä tarkastellaan suhteessa julkisuusperiaatteen merkitykseen ja rajoituksen konkreettisiin vaikutuksiin. Ilman tällaista arviointia on vaarana, että turvallisuudesta muodostuu niin sanottu yleisperuste, joka heikentää avoimuuden asemaa.

Tutkielmassa tapahtuva tarkastelu tuo esiin, että julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välinen tasapaino rakentuu suurelta osin viranomaisten harkintavallan varaan, vaikka harkintavaltaa on käytettävä avoimuutta toteuttaen ja julkisuusmyönteisesti<sup>254</sup>. Lainsäädäntö asettaa perusraamit, mutta yksittäistapauksissa ratkaisut tehdään viranomaisissa, joissa turvallisuuden liittyvät näkökohdat voivat korostua. Tämä tekee harkintavallan rajoista ja oikeudellisesta kontrollista keskeisiä kysymyksiä. Tutkielma osoittaa, että harkintavalta on välttämätöntä turvallisuushkien arvioimiseksi, mutta samalla se edellyttää selkeitä oikeudellisia rajoja, jotta avoimuuden lähtökohta ei heikkene käytännössä.

Lisäksi tutkielman on ollut tarkoitus tuoda esiin myös oikeusturvan ja valvonnan keskeistä merkitystä avoimuuden ja turvallisuuden välisessä tasapainossa. Mahdollisuus saattaa salassapitopäätös tuomioistuimen arvioitavaksi sekä laillisuusvalvojien rooli viranomaistoiminnan valvojina muodostavat keskeiset takeet sille, että turvallisuusperusteista ja rajoituksia ei käytetä mielivaltaisesti. Oikeusturvan toteutuminen on kuitenkin haastavaa erityisesti tilanteissa, joissa rajoitusten perusteena

---

<sup>253</sup> Neuvonen, 2017, s. 168–169.

<sup>254</sup> Mäenpää, 2023, s. 685.

oleva tieto on itsessään salassa pidettävää. Tämä korostaa perusteluvollisuuden merkitystä<sup>255</sup>.

Voidaan todeta, että julkisuusperiaatteen ja turvallisuus intressien välinen suhde on dynaaminen ja jatkuvassa muutoksessa. Turvallisuusympäristön muutokset ovat laajentaneet turvallisuusala argumentaation käyttöalaa ja lisänneet sen merkitystä hallinnossa. Samalla nämä muutokset korostavat entisestään avoimuuden merkitystä demokratian ja oikeusvaltion toimivuudelle<sup>256</sup>. Oikeudellisen järjestelmän keskeinen tehtävä on vaara varmistaa, että tämä tasapaino säilyy muuttuvissa olosuhteissa.

Turvallisuusperusteiset rajoitukset julkisuusperiaatteen ovat oikeudellisesti hyväksyttäviä vain silloin, kun ne perustuvat selkeään lainsäädäntöön, täyttävät perusoikeusrajoitusten edellytykset ja kestävät tehokkaan oikeudellisen kontrollin<sup>257</sup>. Avoimuuden ja turvallisuuden välinen tasapaino ei synny yksittäisten normien tasolla, vaan niiden soveltamisessa, tulkinnassa ja valvonnassa. Tämä tekee aiheesta paitsi oikeudellisesti niin myös yhteiskunnallisesti keskeisen ja jatkuvaa arviointia vaativan kysymyksen.

## 5.1 Tutkimustulosten yhteenveto

Vastauksena pääkysymykseen voidaan todeta, että turvallisuusperusteisten rajoitusten oikeudellinen hyväksyttävyys ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuus edellyttävät tiukkaa kytkentää lailla säätämiseen, välttämättömyyteen ja selkeään konkreettiseen haittaan, mikäli tiedon julkisuutta ei rajoiteta. Tutkimus osoittaa, että salassapito ei saa perustua yleisluontoisen hallinnolliseen varovaisuuteen tai tarkoituksenmukaisuuteen, vaan

---

<sup>255</sup> Mäenpää, 2024, s. 471–472.

<sup>256</sup> Neuvonen, 2019, s. 130.

<sup>257</sup> Mäenpää, 2020, s. 413.

viranomaisen on kyettävä osoittamaan tiedon julkistamisesta aiheutuva konkreettinen ja yksilöity haitta suojattavalle edulle<sup>258</sup>.

Oikeudellisesti kestävä tasapaino edellyttää, että rajoitukset pysyvät oikeudellisesti kontrolloituina ja ne perustellaan tavalla, joka mahdollistaa riippumattoman jälkikäteisen arvioinnin. Erityisen keskeiseksi nousee osittain julkisuuden periaate, sillä asiakirjan salassapito on oikeutettua vain niiltä osin kuin se on välttämätöntä, ja julkinen aines on erotettava salassa pidettävästä, kuten julkisuuslain 10 §:ssä todetaan. Liian heikoin perustein toteutettu salassapito haastaa hallinnon legitimitetin ja voi altistaa yhteiskunnan disinformaation.

Suomen lainsäädännössä julkisuusperiaatteen normatiivinen ydin on perustuslain 12 §:n 2 momentissa, joka asettaa julkisuuden ensisijaisiksi normiksi ja salassapidon poikkeukseksi, jota on tulkittava suppeasti. Julkisuuslaki konkretisoi tätä lähtökohtaa määrittämällä täsmälliset salassapitoperusteet, kuten 24 §:n turvallisuuteen liittyvät säännökset.

Korkeimman hallinto oikeuden ratkaisukäytäntö vahvistaa, että viranomaisen harkintavalta on sidottu julkisuusmyönteiseen tulkintaan. Ratkaisussa KHO:2021:152 korostettiin, ettei viranomainen voi hylätä tietopyyntöä pelkästään vedoten sisäiseen työskentelyyn, jos viestintä koskee merkittävää julkisen vallan käyttöä. Turvallisuuden ja oikeusturvan välistä punnintaa on arvioitu muun muassa tapauksessa KHO:2018:109, jossa kansallisen turvallisuuden suojaaminen katsottiin voitavan sovittaa yhteen asianosaisen kuulemisen kanssa. Toisaalta tapaus KHO:2022:118 osoitti, että turvallisuusnäkökohdat voivat rajoittaa tiedon luovutustapaa eli esimerkiksi sähköistä luovuttamista, vaikka itse tiedonsaantioikeus säilyisi.

Euroopan unionin oikeus vahvistaa avoimuutta erityisesti EU:n toimielimiä koskevassa asiakirjajulkisuudessa EU:n perusoikeuskirjan 42 artiklan ja asetuksen 1049:2001 kautta.

---

<sup>258</sup> Mäenpää, 2020, s. 386–387.

Vaikka säännökset koskevat ensisijaisesti unionin elimiä, ne ohjaavat kansallista tulkintaa EU-oikeuden täytäntöönpanossa.

Unionin tuomioistuin myös käytännössä, kuten ratkaisussa *Sison v. Neuvosto* (C-266/05 P), on kuitenkin todettu, että toimielimillä on laaja harkintavalta arvioida yleisen turvallisuuden ja kansainvälisten suhteiden suojaamiseen liittyviä riskejä. Tuomioistuin linjasi, että pakottavat yleisen edun suojaksi säädetyt poikkeukset syrjäyttävät hakijan yksityisen intressin tiedonsaannissa. Tämä osoittaa, että Euroopan unionin tasolla turvallisuusintressi saa merkittävää painoarvoa suhteessa avoimuuteen, kun kyse on arkaluonteisesta tiedosta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla kytkee julkisuusperiaatteen tiiviisti sananvapauteen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat edellytykset kunnalle korostavat, että jokaisen rajoituksen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön. Tämä tarkoittaa, että turvallisuusperusteiden on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltua päämäärän, ja niiden on palveltava todellista yhteiskunnallista tarvetta.

Yhteenvedon voidaan todeta, että turvallisuusperusteinen salassapito on hyväksyttävää vain, jos se on viimesijainen keino ja jos haitta voidaan osoittaa todennäköiseksi ja vakavaksi. Tutkimus osoittaa myös, että avoimuus ja turvallisuus eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan oikea aikainen viestintä voi vahvistaa yhteiskunnan resilienssiä. Oikeusvaltiollisesti kestävä tasapaino edellyttää, että turvallisuuteen perustuvat poikkeukset pysyvät tarkkarajaisia ja niiden käyttöä valvotaan riippumattomasti, jotta hallinnon legitimitetti ja kansalaisten luottamus säilyvät myös epävarmoissa olosuhteissa.

## **5.2 Ehdotuksia sääntelyn ja soveltamiskäytännön kehittämiseksi ja jatkotutkimuksen tarpeet**

Tutkimuksen perusteella julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välinen tasapaino on jännitteinen. Tämän vuoksi on perusteltua esittää kehittämissuhteita, jotka kohdistuvat sekä lainsäädäntöön että viranomaisten soveltamiskäytäntöihin. Tavoitteena ei ole heikentää turvallisuusintressien suojaa, vaan varmistaa, että niiden toteuttaminen tapahtuu perusoikeusjärjestelmän mukaisesti ja avoimuuden lähtökohtaa kunnioittaen.

Keskeinen kehittämistarve liittyy sääntelyn täsmällisyyteen ja ennakoitavuuteen. Vaikka julkisuuslaki sisältää yksityiskohtaisia salassapitoperusteita, turvallisuuteen liittyvät säännökset ovat osin väljiä ja tulkinnanvaraisia. Tämä laajentaa viranomaisten harkintavaltaa ja voi johtaa epäyhtenäisiin ratkaisuihin. Sääntelyä voi olla tarpeen täsmentää siten, että turvallisuusperusteiden soveltamisala ja edellytykset ilmenevät nykyistä selkeämmin. Näin voidaan parantaa oikeusvarmuutta ja helpottaa ratkaisujen ennakoitavuutta.

Suhteellisuusperiaatteen merkitystä tulisi vahvistaa käytännön soveltamisessa. Vaikka periaate on oikeudellisesti keskeinen, sen käytännön painoarvo voi vaihdella jonkin verran tapauskohtaisesti. Voi olla tarpeen pohtia, tulisiko viranomaisilta edellyttää johdonmukaisempaa arviota siitä, onko täydellinen salassapito välttämätöntä vai voidaanko avoimuutta toteuttaa osittain. Tämä edellyttäisi esimerkiksi osittaisen julkisuuden vielä ennistä aktiivisempaa hyödyntämistä, tietojen anonymisointia, sekä ajallisesti rajattuja salassapitopäätöksiä. Näin avoimuus ja turvallisuus olisi mahdollista sovittaa yhteen ilman, että kumpaakaan tarpeettomasti heikennetään.

Myös viranomaisten perusteluvollisuudessa tulee varmistua aina riittävästä perustelusta. Turvallisuusperusteisiin rajoituksiin liittyvät perustelut eivät saa jäädä liian yleisluonteisiksi, mikä vaikeuttaa päätösten arviointia. Perustelukäytäntöjä tulisi kehittää siten, että ne sisältävät mahdollisimman konkreettisen kuvauksen rajoituksen

perusteista vaarantamatta suojattavia intressejä. Tämä voi toki olla haasteellista jatkuvasti muuttuvien tilanteiden takia. Riittävän yksilöidyt perustelut ovat kuitenkin keskeisiä oikeusturvan toteutumisen kannalta ja vahvistavat samalla hallinnon legitimitettä.

Yhtenäisen soveltamiskäytännön edistäminen edellyttää panostusta koulutukseen ja ohjeistukseen. Turvallisuusperusteisten rajoitusten soveltaminen vaatii sekä oikeudellista että substanssiosaamista eli syvällistä, alakohtaista tietotaitoa ja ymmärrystä, ja viranomaisten välillä voi esiintyä merkittäviä eroja tulkintakäytännöissä. Valtakunnalliset ohjeet ja yhtenäiset koulutuskokonaisuudet voivat tukea johdonmukaista ja perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Samalla on tärkeää, ettei ohjeistus muodostu itsenäiseksi normilähteeksi, joka laajentaa salassapitoa lain sallimaa pidemmälle.

Oikeusturvan näkökulmasta voi olla tarpeen kehittää menettelyllisiä takeita tilanteissa, joissa rajoitusten perusteena oleva tieto on salassa pidettävää. Turvallisuusperusteiset rajoitukset voivat vaikeuttaa yksilön mahdollisuuksia arvioida ja riitauttaa viranomaisen päätöksiä. Tuomioistuinten mahdollisuuksia arvioida salassa pidettävää aineistoa tulisi vahvistaa, ja samalla on varmistettava, että tiedon pyytäjä saa riittävät tiedot päätöksen perusteista muutoksenhaun toteuttamiseksi.

Kokonaisuutena tarkastellen julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välistä tasapainoa voidaan parantaa sekä normatiivisin että käytännöllisin keinoin. Keskeistä on, että turvallisuusperusteiset rajoitukset säilyvät poikkeuksina avoimuuden lähtökohdasta ja että niiden soveltaminen perustuu johdonmukaiseen, läpinäkyvään ja oikeudellisesti perusteltuun harkintaan.

Jatkotutkimuksen osalta keskeiseksi nousee tarve empiiriselle tarkastelulle viranomaisten soveltamiskäytännöistä. Oikeusdogmaattinen analyysi ei yksin riitä kuvaamaan, miten sääntelyä tosiasiallisesti sovelletaan tai millaisia eroja viranomaisten

välillä esiintyy. Empiirinen tutkimus voisi tuoda esiin systemaattisia ongelmia ja tarjota pohjaa kehittämistoimille.

Huomiota tulisi kiinnittää myös turvallisuusargumentaation sisältöön ja käyttöön oikeudellisessa päätöksenteossa. Turvallisuus on käsitteenä joustava, mikä tekee sen käytöstä samanaikaisesti välttämätöntä ja altista laajentaville tulkinnoille. Tarkempi analyysi viranomaisten ja tuomioistuinten käyttämistä argumentaatiomalleista syventäisi ymmärrystä punninnan rakenteesta ja voisi tukea oikeudellisen kontrollin kehittämistä.

Digitalisaatio ja siihen liittyvät turvallisuuskysymykset muodostavat myös laajan aihepiirin, jolla voisi olla tarvetta jatkotutkimukselle. Tiedon luonteen, saatavuuden ja haavoittuvuuden muutokset vaikuttavat suoraan julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Kyberturvallisuus, tietojärjestelmien suojaaminen ja laajamittainen tiedonhallinta asettavat uusia haasteita avoimuuden ja turvallisuuden yhteensovittamiselle.

Julkisuusperiaatteen ja turvallisuusintressien välinen suhde säilyy jatkossakin oikeudellisen tutkimuksen keskeisenä kysymyksenä. Toimintaympäristön muuttuessa myös tilanteet, joissa avoimuutta ja turvallisuutta joudutaan punnitsemaan, monimutkaistuvat. Tämä korostaa jatkuvan oikeudellisen arvioinnin ja kriittisen tutkimuksen tarvetta.

Tutkielma jäsentää avoimuuden ja turvallisuuden välistä suhdetta oikeudellisesta näkökulmasta ja tuo esiin ne periaatteet, joiden varaan tämä tasapaino rakentuu. Samalla se osoittaa, että kyse on dynaamisesta kokonaisuudesta, jossa oikeudelliset, hallinnolliset ja yhteiskunnalliset tekijät kietoutuvat toisiinsa.

Tämän tutkielman keskeinen merkitys on siinä, että se jäsentää avoimuuden ja turvallisuuden välistä suhdetta oikeudellisesta näkökulmasta ja osoittaa ne periaatteet, joiden varaan tämä tasapaino rakentuu. Samalla se tuo esiin, että kyse ei ole staattisesta

järjestelmästä, vaan jatkuvasta prosessista, jossa oikeudelliset, hallinnolliset ja yhteiskunnalliset tekijät kietoutuvat toisiinsa. Tämä tekee aiheesta sekä haastavan että keskeisen oikeusvaltion toimivuuden kannalta.

## Lähteet

- Aarnio, A. (2006). *Tulkinnan taito: Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. Talentum Media.
- Eromäki, V. (2025) *Nelikymppinen mies pidätetty Euroopan lentokentät sekoittaneen kyberiskun takia*. Yle. Noudettu 25.10.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20184828>
- Husa, J. (2004). *Non liquet?: Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi - oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Kolehmainen, A. (2016) *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Teoksessa Miettinen, T. (toim.): *Oikeustieteellinen opinnäyte - Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edita Publishing Oy.
- Korpisaari, P., Pitkänen, O., & Warmma-Lehtinen, E. (2018). *Uusi tietosuojalainsäädäntö*. Alma Talent.
- Krakau, T., & Haapalehto, S. (2020). *Tietopyynnöt ja henkilötietojen luovuttaminen: Opas julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen ja tietosuoja-asetuksen mukaisten henkilötietojen tarkastuspyyntöjen käsittelyyn sekä muihin tietojen luovutuksiin*. Alma Talent Oy.
- Letto-Vanamo, P. (2020). *Johdatus oikeuteen ja oikeudelliseen ajatteluun*. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. <http://hdl.handle.net/10138/593146>
- Melander, S. (2025). Rikos, julkisuus ja yksityisyyden suoja. *Lakimies*, 117(7-8), 953-983. <https://journal.fi/lakimies/article/view/85935>
- Mielityinen, S., Alén-Savikko, A., & Unigrafia. (2021). *Oikeus ja julkisuus*. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/120a89ad-f4df-4d23-bbda-066e51970217/content>
- Mäenpää, O. Tieteen termipankki. (2025) *Oikeustiede: julkisuusperiaate*. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:julkisuusperiaate>
- Mäenpää, O. (2024). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edilex Kustannus.
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus* (3., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2020). *Julkisuusperiaate* (4., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2008). *Julkisuusperiaate*. Talentum.

- Mäntylä, N., Karjalainen V., Korhonen, N., Siikavirta, K., Wenander, H., & Annola, V., Valtioneuvosto. (2022) *Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä*.
- Mäntylä, N., Viljanen, J., Perttola, L., & Airaksinen, J. (2023). *Tieto, valta ja vaikuttaminen oikeusvaltiossa*. Gaudeamus.
- Neuvonen, R. (2017). *Oikeus julkiseen tietoon*. Kauppakamari.
- Neuvonen, R. (2019). *Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet* (2. uudistettu painos.). Kauppakamari.
- Piattoeva, N. (2013) *Valtion legitimitetti ja kansaliskasvatus*. In Vol 33 Nro 1 (2013): Aikuskasvatus 1/2013: Kansalaisaktiivisuus ja demokratia.
- Pöyhönen, S. *Murmanskin satama saa kiinalaisen kumppanin, kertoo venäläismedia – samaa yhtiötä epäiltiin Itämeren kaapelirikosta* (2025) Yle. Noudettu 24.10.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20185724>
- Raitio, J. (2017). *Oikeusvaltion ääriviivat*. Alma Talent.
- Raitio, J., & Tuominen, T. (2025). *Euroopan unionin oikeus*. (3., uudistettu painos.). Alma Insights.
- Raitio, J., & Tuominen, T. (2020). *Euroopan unionin oikeus* (2., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.
- Saarenpää, A., & Riekkinen, J. (2023). *Oikeusinformatiikan perusteet*. Lapin yliopisto.
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki* (Toinen, uudistettu painos.). Talentum.
- Saraviita, I., Tieteen termipankki 20.9.2025: *Oikeustiede: legitimitetti*. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:legimitetti>
- Sidoroff, I., *Asiakirjajulkisuuden ja yksityisyydensuojan sekä tietosuojan välinen rajanveto: oikeushistoriallinen tutkimus*. Vol 43 Nro 3-4 (2024): Informaatiotutkimus. <https://orcid.org/0009-0009-3547-6862>
- Tekoniemi, S., Joki, N. *Asiantuntija vakuuttunut: Vaasaa lähestyvä HAV Dolphin täyttää hybridi-operaation tunnusmerkit* (2025) Noudettu 24.10.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20179608>

## Virallislähteet

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 46/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain seuraamussäännösten muuttamiseksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 73/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 145/2017 vp. Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 284/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

## Oikeuskäytäntö

KHO:2024:115

KHO:2022:118

KHO:2021:152

KHO:2021:38

KHO:2015:15

KHO:2018:109

KHO:2019:11

KHO:n muu päätös 1966/2014

Asia C-266/05 P. (1.2.2007)

Asia C-353/99 P. (6.12.2001)