

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

-

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvailkaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Johdanto - Yleisradion julkisuusvelvoitteita koskevat säännökset yleisesti

Yleisradion näkemyksen mukaan Yleisradion erityinen asema mediayhtiönä edellyttää julkisuuslain soveltamisen arvioimista valtio-omisteisten yhteisöjen joukossa muista poikkeavalla tavalla.

Valtaosa Yleisradion asiakirjoista ja Ylen hallussa olevista tiedoista liittyy mediasisältötuotantoon ja julkaisutoimintaan. Mikäli mediasisältötuotantoon ja journalistiseen lähdemateriaaliin liittyvät tiedot kuuluisivat lain soveltamisalaan, heikentäisi tämä huomattavasti Yleisradion toimintaedellytyksiä sananvapauslain soveltamisalaan kuuluvana joukkotiedotusvälineenä. Tämä olisi räikeästi vastoin Yle-lain ja medianvapaussäädös EMFAn tarkoitusta ja sananvapautta perusoikeutena.

Lisäksi on huomioitava muun muassa tekijänoikeuksien, liikesalaisuuksien ja kilpailulain vaikutukset. Osa Ylen julkisen palvelun tarjonnasta kilpailee kaupallisen mediatarjonnan kanssa, jolloin julkisuuslain soveltaminen voi päättyä ristiriitaan kilpailulain velvoitteiden kanssa. Yhtiön varainkäytön valvonta tulee huolellisesti sovittaa yhteen perustuslain suojaaman sananvapauden kanssa eikä se saa johtaa julkaisutoiminnan ennakkovalvontaan edes välillisesti.

Sananvapauden turvaamiseksi on ensisijaista, että julkisuuslaissa nimenomaisesti määrättäisiin, että lakia ei sovelleta Yleisradioon. Jäljempänä tässä lausunnossa esittämämme kansainvälinen vertailu osoittaa, että suomalaistyyppistä laajaa viranomaisten toiminnan julkisuusperiaatetta soveltavissa vertailukelpoisissa valtioissa on usein päädytty rajaamaan julkisomisteiset yleisradioyhtiöt kokonaan pois julkisuusvelvoitteen soveltamisalasta.

Sen tilanteen varalta, että Yleisradio määrittäisiin julkisuuslain soveltamisalaan siten kuin OM:n julkisuuslakityöryhmän mietintö 12.12.2023 esitti luonnoksessa julkisuuslain uudeksi 5 §:ksi "Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin", Yleisradio vastaa jäljempänä oikeusministeriön lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin.

Yleisradiolain muutoksista on vakiintuneesti linjattu parlamentaaristen kaikkia eduskuntaryhmiä edustavien Yleisradio-työryhmien päätöksillä. Vuonna 2024 mietintönsä antaneen uusimman parlamentaarisen Yleisradio-työryhmän mietinnössä tämä todetaan muodossa "Työryhmä pitää tärkeänä, että jatkossakin Yleä koskeva päätöksenteko tapahtuu vakiintuneen tavan mukaisesti parlamentaarisesti." (mietinnön s. 11). Yle katsoo, että jos se tulee säädetyksi julkisuuslain soveltamisalaan, kyseessä on niin suuri periaatteellinen muutos Yleisradiota koskevassa sääntelyssä, että tämä päätös tulisi tehdä parlamentaarisen valmistelun pohjalta.

Eduskunta käsittelee tätä lausuntoa kirjoitettaessa kesäkuussa 2025 parlamentaariseen valmisteluun pohjautuvaa hallituksen esitystä Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta (HE 34/2025 vp). Tässä hallituksen esityksessä ehdotetussa YleL 7 b §:ssä säädettäisiin uudesta Yleisradioon kohdistuvasta avoimuusvelvoitteesta. Hallituksen esitys YleL 7 b §:n uudeksi avoimuusvelvoitteeksi täyttää samaa julkisrahoitteisen ja julkisomisteisen toiminnan julkisuustavoitetta kuin julkisuuslaki, joskin lainsäädäntöteknisesti erilaisella tavalla. Olettaen että eduskunta hyväksyy ehdotetun YleL 7 b §:n avoimuusvelvoitteen, niin Yleisradion säätämistä julkisuuslain soveltamisalaan tulee arvioida YleL 7 b §:n avoimuusvelvoitteen tulevan soveltamiskäytännön pohjalta. Erityisesti tulee parlamentarisessa valmistelussa arvioida, täyttääkö uuden YleL 7 b §:n mukainen avoimuuskäytäntö Yleisradion toiminnalle asetettavat julkisuustarpeet, huomioon ottaen jäljempänä tässä lausunnossa kuvattavat Yleisradion mediajulkaisemiseen liittyvät erityiset salassapitotarpeet. Koska OM:n julkisuuslakityöryhmän mietintö 12.12.2023 ei voinut ottaa huomioon uutta YleL 7 b §:ää ja sen tulevaa soveltamiskäytäntöä eikä julkisuuslakityöryhmä myöskään arvioinut mediasisältöjulkaisemiseen liittyviä erityisiä salassapitoperusteita, ei julkisuuslakityöryhmän suorittama sinänsä perusteellinen työ riitä pohjaksi Yleisradion säätämiselle julkisuuslain soveltamisalaan.

Siinä tapauksessa, että parlamentarisessa yleisradiosääntelyä koskevassa valmistelussa päädyttäisiin säätämään Yleisradio julkisuuslain soveltamisalaan, niin Ylen julkisuusvelvollisuutta koskevat tarkemmat säännökset kuten soveltamisalarajoitukset ja salassapitoperusteet on Yleisradion käsityksen mukaan parasta säätää Yleisradiolaissa, joka on julkisuusvelvoitteiden osalta erityislaki suhteessa yleislakina toimivaan julkisuuslakiin. Tässä tapauksessa liikenne- ja viestintäministeriön olisi tarvittavin määrin yhteistyössä oikeusministeriön kanssa käynnistettävä Yle-lakiin sijoitettavien julkisuuslain soveltamisala- ja salassapitomääräysten valmistelu. Yleisradion käsityksen mukaan tässä tapauksessa olisi välttämätöntä hankkia tarkkaa tietoa niistä valtioista, joissa julkisrahoitteinen yleisradioyhtiö on säädetty julkisuuslaki-tyyppisen hallinnon yleislain piiriin säätäen samalla mediajulkaisemisen erityispiirteiden kannalta tarpeelliset soveltamisalarajaukset. Jäljempänä tässä lausunnossa kirjoitamme lisää kansainvälisestä vertailusta.

Mediajulkaisemista koskeva julkisuuslain soveltamisalan raja - Mediasisältörajaus

Yleisradio katsoo, että jos Yleisradio säädettäisiin julkisuuslain soveltamisalaan, niin Yle-lakiin tulisi sijoittaa mediasisältöjen tuottamista ja julkaisemista koskeva julkisuuslain soveltamisalan raja. Tällä estettäisiin se, että Yleisradio joutuisi merkittävästi huonompaan asemaan suhteessa muihin mediayhtiöihin tai että Yleisradion julkisen mediapalvelun tehtävää häiritäisiin tarkoituksellisesti

mediasisältöihin kohdistuvilla tietopyynnöillä. Kutsumme tätä ehdottamaamme soveltamisalan rajausta tässä lausunnossa nimikkeellä mediasisältörajaus. Soveltamisalan rajauksen sijasta myös erityinen mediajulkaisemista koskeva salassapitoperuste saattaa myös olla mahdollinen säädöstekninen ratkaisu. Arvioimme, että soveltamisalan rajaus tuottaa vähemmän taakkaa hallintopäätösten tekemisessä ja hallintovalitusten käsittelyssä kuin salassapitoperuste. Soveltamisalan rajaus antaisi myös lähdesuojan osalta yhdenmukaiset lähtökohdat sääntelylle. Lähdesuojaa ei koske esitutkintalaissa ja oikeudenkäymiskaaressa salassapitovelvollisuus, vaan se sisältää oikeuden olla paljastamatta tietolähteen henkilöllisyyden paljastavia tietoja.

LVM on HE 34/2025 vp sivuilla 9-10 kuvannut muissa pohjoismaissa ja Alankomaissa voimassa olevia julkisrahoitteisten yleisradioyhtiöiden julkisuusvelvollisuuksia. Tiivistämme HE:ssä olevan kuvailun tähän seuraavasti:

- Ruotsin tilanne vastaa pääpiirteittäin Yleisradiolain nyt voimassaolevaa sääntelyä, eli tilannetta ennen HE 34/2025:ssä ehdotettua Ylen uutta avoimuusvelvoitetta.
- Norjassa yleisradioyhtiö NRK on lähtökohtaisesti hallinnon yleisen julkisuuslain soveltamisalan piirissä, mutta julkisuuslain soveltamisalasta on rajattu pois kaikki asiakirjat, jotka liittyvät NRK:n toimitukselliseen toimintaan tai ohjelmatoimintaan. Käytämme tätä Norjan soveltamisalan rajoitusta periaatetason esimerkkinä, kun jäljempänä hahmottelemme ehdotusta Yleisradiota koskevaksi julkisuuslain soveltamisalan rajoitukseksi.
- Tanskan lainsäädäntö on samansuuntainen kuin Norjassa: yleisradioyhtiö DR on julkisuuslain soveltamisalassa mutta julkisuusvelvoitteen ulkopuolella on rajattu DR:n tuottama julkinen mediapalvelu ja siihen liittyvät taloudelliset seikat.
- Alankomaiden viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva laki soveltuu yleisradioyhtiö NPO:hon vain siltä osin, kun NPO käyttää julkista valtaa, eli NPO:n ohjelmasisällöt ja julkaisutoiminta on rajattu julkisuuslain ulkopuolelle.

HE 34/2025 vp ei kata UK:n tilannetta, jossa BBC kuuluu sikäläisen julkisuuslain soveltamisalaan (Freedom of Information Act). BBC:n kohdalla soveltamisalaan kuuluvat kuitenkin vain tiedot, joita säilytetään muihin tarkoituksiin kuin journalismia, taidetta tai kirjallisuutta varten. Julkisuusvelvoite ei siis koske tietoja, joita säilytetään BBC:n mediasisältötuotannon luomista varten, tai materiaalia, joka tukee näitä luovia toimintoja ja liittyy läheisesti niihin. (tiivistetty lähteestä <https://www.bbc.co.uk/foi/publication-scheme/excluded>)

Yhteenvedon näistä kansainvälisistä tiedoista toteamme, että kaikissa vertailumaissa, joissa on voimassa samankaltainen laaja viranomaisten toimintaa koskeva julkisuusperiaate kuin Suomessa, vähintään julkisomisteisen yleisradioyhtiön mediasisältötuotanto ja mediajulkaiseminen on rajattu julkisuusvelvoitteen ulkopuolelle.

HE 34/2025 kuvaa Norjan julkisuuslain soveltamisalan rajoituksen taustaa seuraavasti "Rajoituksen taustalla on tavoite asettaa NRK samaan asemaan muiden media-yhtiöiden kanssa sekä turvata NRK:n riippumattomuus ja toimituksellisten lähteiden suoja". Ylen näkemyksen mukaan nämä tavoitteet soveltuvat myös Suomen oloihin sellaisenaan.

Jos Yleisradio siirrettäisiin julkisuuslain soveltamisalan piiriin ilman että Yle-lakiin säädettäisiin julkisuuslain soveltamisalan mediasisältörajaus, niin tämä aiheuttaisi toimitukselliseen työhön useita haittoja, jotka olisivat ristiriidassa Yleisradiolle laissa annetun julkisen palvelun tehtävän

toteuttamisen sekä yleisen sananvapauden vahvistamiseen perustuvan median yhteiskunnallisen tehtävän kanssa:

a) Valtion ja yhteiskunnan muiden toimijoiden painostuksesta vapaat riippumattomat tiedotusvälineet ovat demokratian välttämätön edellytys. Yleisön mahdollisuus saada tietoa on perustuslaissa turvattu sananvapauden olennainen osa. Mediatuotannon ja julkaisemisen riippumattomuus edellyttää, että journalistit ja tiedotusvälineiden journalistinen johto voivat häiriöttä suunnitella toimintaansa, ml. journalistista tiedonhankintaa. Velvollisuus julkistaa toimituksellisia tietoja johtaa näiden tietojen julkiseen käsittelyyn ja arviointiin. Mediajärjestelmän toimivuuden kannalta välttämätön julkinen arviointi ja kritiikki kohdistuvat mediasisältöön sen julkaisemisen jälkeen. Sen sijaan etukäteistä sisältötuotannon suunnittelua, tekeillä olevaa keskeneräistä sisältötuotantoa tai sisältötuotannon jälkikäteistä tiedotusvälineen sisäistä arviointia koskevien toimituksellisten tietojen julkistaminen ei ole tarpeen julkisen keskustelun kannalta. Toimituksellisen tiedon julkistamisvelvollisuus heikentäisi Yleisradion edellytyksiä valmistella ja tehdä riippumattomasti mediasisältöjä, mm. yhteiskunnallisesti merkityksellistä journalismia. Toimituksellisen tiedon julkistamisvelvollisuus johtaisi siihen, että julkisen arvioinnin kohteeksi joutuisivat muun muassa julkaisuprosessin eri vaiheissa syntyvät ulkoisesti lopulliset mutta vailla julkaisupäätöstä olevat mediasisällöt, jatkokehittelyä vaativia jutunaiheita koskevat itsessään valmiit asiakirjat, kolmansia osapuolia koskevat varmistamattomat ja siksi julkaisematta jätetyt tiedot sekä toimitukselliset valinnat ennen mediasisällön valmistumista. Toimitusten suunnitelmien ja työmetodien paljastaminen heikentäisi tutkivan journalismin toimintamahdollisuuksia ja antaisi mahdollisuuden kohdistaa painostusta toimituksiin sekä näiden yhteistyökumppaneihin. Toimitusten työrauhan puuttuminen ja ulkopuolinen painostus johtaisi journalismin muuttumiseen varovaiseksi ja pahimmillaan suoranaiseen itsesensuuriin. Kehityskulku heikentäisi kansalaisten mahdollisuutta vastaanottaa luotettavaa, riippumatonta ja kriittistä journalismia. Niiltäkin osin kuin Ylen tuottama julkinen mediapalvelu ei liity suoraan yhteiskunnallisen vallankäytön seurantaan ja arviointiin, niin mediasisällön laadun ja integriteetin kannalta on välttämätöntä, että sisällön tekijät saavat rauhassa valmistella sisällön julkaisukuntoon ilman ulkopuolista painostusta ja ennakkokritiikkiä. Tämä työrauhan tarve vastaa taiteilijan ja akateemisen tutkijan tarvitsemaa työrauhaa valmistella teoksensa julkaistavaksi ilman ulkopuolista puuttumista. Voimassa olevan julkisuuslain 5.3 §:n 2-kohdan keskeneräisyyskriteeri ja 3-kohdan sisäinen asiakirja -kriteeri eivät torju edellä kuvaamiamme haittoja.

b) Julkisirahoitteista yleisradiotoimintaa koskeva unionin oikeus tähtää siihen, että yksityiset kaupalliset mediayritykset ja julkisirahoitteiset yleisradioyhtiöt voivat toimia tasapuolisilla kilpailuedellytyksillä. Tästä tavoitteesta huolehtivat yleisradiotoiminnan valtioneuvoston päätökset ja tuore eurooppalainen medianvapaussäädös EMFA. Jos Yleisradio siirrettäisiin julkisuuslain soveltamisalaan ilman soveltamisalan mediasisältörajausta, niin Ylen toimintaedellytykset heikkenisivät suhteessa kaupalliseen mediaan. Julkisuuslain aiheuttama hallinnollinen taakka olisi resurssikulutuksena periaatteessa kompensoitavissa lisärahoituksella. Kun tällainen Ylen lisärahoitus ei valtiontalouden realiteettien puitteissa liene mahdollista, niin hallinnollisen taakan lisääminen merkitsisi käytännössä julkaisutoiminnan laajuudesta tai laadusta tinkimistä. Resurssikuormaa kuitenkin paljon vakavampi olisi laadullis-toiminnallinen haitta verrattuna kaupallisiin tiedotusvälineisiin. Jos Yleisradion toimitukselliset tiedot olisivat julkisuusvelvoitteen piirissä, Ylen kanssa kilpailevat tiedotusvälineet voisivat tietopyynnöillä seurata ennakoivasti Ylen toimintaa ja hyödyntää Ylen sisäisesti tehtyä toimituksellista suunnittelutyötä. Velvoite antaisi kilpailuedun julkisuuslain ulkopuolella oleville mediayhtiöille ja häittäisi merkittävästi journalistin käytännön työtä, mikä heikentäisi Ylen houkuttelevuutta työnantajana ja mahdollisuuksia rekrytoida osaavaa henkilökuntaa. Merkittävimpänä seurauksena olisivat vaikutukset kansalaisten sananvapaudelle eli kansalaisten

oikeudelle vastaanottaa tietoa sekä vaikutukset Ylen mahdollisuuksiin tuottaa ja kehittää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä, kun Yleisradion mahdollisuudet tuottaa kansalaisten kannalta relevanttia sisältöä heikentyisivät.

Sananvapauslain 16 §:n mukainen lähdesuoja koskee mediasisällön laatimiseen käytettyjen tietojen alkuperää, suppeasti tarkasteltuna tietolähteen henkilöllisyyttä "... oikeus olla ilmaisematta, kuka on antanut viestin sisältämät tiedot." Lähdesuoja ei siten torju edellä kuvaamiamme haittoja eli pelkkä viittaus lähdesuojaan ei riitä turvaamaan edellytyksiä journalististen sisältöjen tuottamiselle.

Yleisradio ehdottaa, että jos Yle säädetään julkisuuslain soveltamisalaan, niin Yle-lakiin sijoitettava julkisuuslain soveltamisalan mediasisältörajaus rajaisi julkistamisvelvollisuuden piiristä pois

1) kaikki mediasisältöjen tuottamista ja julkaisemista koskevat sekä niihin liittyvät tiedot, kuten työsuunnitelmat, sisältöjen toimitukselliset taustatiedot, luonnokset, käsikirjoitukset, kustannusarviot ja -seurannat

2) kaikki toimituksellisia työprosesseja koskevat sekä niihin liittyvät tiedot, kuten esimerkiksi prosessikuvaukset, toimintaraportit, kustannusseurannat ja matkustamiseen liittyvät tiedot, jotka julkiseksi tullessaan olisivat omiaan vaarantamaan journalistisen työprosessin häiriöttömyyttä.

3) yksityiskohtaiset mediasisältöjen, mediatuotannon ja mediateknologian kehitystä koskevat tiedot, kuten esimerkiksi kehitys- ja projektisuunnitelmat, arviointiraportit.

4) julkaisemattomat mediatuotannossa laaditut aineistot, kuten esimerkiksi kuvaussuunnitelmat, audio- ja videotallenteet, eri leikkausversiot. Näihin aineistoihin kohdistuu toimituksellisen integriteetin ja riippumattomuuden näkökohtien lisäksi tekijänoikeuslain mukaisia käsikirjoittajien, esittäjien, tuottajien ym. henkilöiden tekijän- ja lähioikeuksia. Tekijänoikeuslainsäädännön lähtökohtana on oikeudenhaltijan yksinomainen määräysvalta teokseen, mikä mm. sisältää kiellon julkistaa teosta ilman tekijän lupaa. Lakisääteinen oikeus julkistaa teoksia ilman tekijän lupaa tarkoittaisi tekijänoikeuslain systematiikassa uuden tekijänoikeuden rajoituksen säätämistä. Julkisuuslaki ei kuitenkaan ole oikea paikka säätää uutta tekijänoikeuden rajoitusta, vaan niistä tulee säätää opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelusta tekijänoikeuslaissa.

Koska yhteiskunnalla ja yleisöllä on perusteltu intressi voida seurata, miten Yleisradio käyttää saamansa rahoituksen sekä käydä rahoituksen käyttöä koskevaa kriittistäkin keskustelua, soveltamisalan mediasisältörajaus ei kattaisi seuraavia tietoja eli nämä olisivat julkisia:

i) sisältölajityyppikohtaisia yhdisteltyjä tietoja, kuten aihealuekohtaisia budjetteja ja budjetin toteumatietoja

ii) sisältölajityyppikohtaisia yhdisteltyjä tietoja sisältöjen onnistumisesta ja saavuttavuudesta.

Nämä julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat tiedot vastaavat suuntaa-antavasti HE 34/2025:ssa ehdotetun Yleen kohdistuvan uuden avoimuusvelvoitteen hallituksen esityksessä määriteltyä sisältöä. Rajanveto julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella jäävien yksittäisiä mediasisältöjä koskevien tietojen ja toisaalta julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvien yhdistelmätason tietojen välillä tehtäisiin sen perusteella, sisältääkö tietojen yksityiskohtaisuustaso riskin toimituksellisen riippumattomuuden ja kilpailukyvyyn heikkenemisestä. Jos Yleisradiolakiin säädettäisiin Ylen tässä ehdottama mediasisältörajaus, niin lainvalmistelussa on mahdollista määritellä tarkemmin se tietojen yksityiskohtaisuuden taso, joka toimisi soveltamisalan rajauksena.

Ylen lakisääteisen huoltovarmuustehtävän vaatima salassapito

Oletamme, että kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden salassapitovaatimukset otetaan huomioon julkisuuslain uudistuksessa. Yleisradiolla on Yle-lain 7.2 §:n 7-kohdassa määritelty huoltovarmuustehtävä, jonka täydentämisen on eduskunnan käsiteltävänä (HE 34/2025 vp). Yleisradion toiminta suunniteltu sillä tavoin kriisinkestäväksi, että Yle selviytyy mediapalvelun tarjoamisesta eri tasoissa kriiseissä, ml. sotaoloissa. Kriisitilanteita varten on Ylellä joiltakin osin olemassa erillisiä varajärjestelmiä kuten maanalaisia väistötiloja ja poikkeusolojen tietoliikennetarkoituksia. Pääosin Ylen jokapäiväisessä käytössä olevat tekniset järjestelmät ja toimintatavat ovat kuitenkin samoja, joita käytetään myös kriisioloissa, ml. sota-aikana. Tästä seuraa, että merkittävä osa Ylen toimintaa koskevista tiedoista heikentäisi julkisuuteen päätyessään Ylen mahdollisuuksia häiriöttömään toimintaan kriisitilanteissa. Konkretisoituna: Merkittävä osa Yle toimintaa koskevista tiedoista antaa vihollisvaltiolle jo sodan edellä mahdollisuuden joko estää Ylen tiedonvälityksen tarjonta suomalaiselle yleisölle tai väärentää Ylen tiedonvälityksen sisältöä. Huoltovarmuuskriittinen tieto on osin mutta ei täysin samaa tietoa kuin edellä kuvaamamme mediasisältörajoituksen kautta julkisuusvelvoitteen ulkopuolelle jäävä tieto.

Henkilötietojen rajaaminen soveltamisalan ulkopuolelle

Yleisradio pitää työsuhteessa olevasta henkilökunnasta, toimeksiantosuhteessa olevista freelancereista, aiemmin sopimussuhteessa olleista tekijänoikeuskorvausten saajista sekä eräistä muista henkilöryhmistä rekistereitä noudattaen tietosuoja-asetus GDPR:ää. Rekistereissä säilytetään sääntelyn puitteissa sallittuja palkkoja, palkkioita, koulutusta ja muuta osaamista, urasuunnittelua koskevia sekä monenlaisia muita henkilötietoja. Merkittävä osa tiedoista on arkaluonteisia henkilötietoja tai liikesalaisuuksia. Osa tiedoista on Ylen tai muun elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksia. Osa tiedoista jää liikesalaisuuslain 1 §:n elinkeinotoimintakriteerin ulkopuolelle esimerkiksi tilanteissa, joissa yleisö esittää Ylen toiminnasta omalla nimellään jyrkkääkin kritiikkiä, jota kirjoittaja ei ole tarkoittanut julkisuuteen tai tilanteessa, jossa Yle maksaa kulukorvausta tv-ohjelmassa ilman ansiotarkoitusta esiintyvälle henkilölle. Tietosuoja-asetus GDPR:n 9 artiklan mukaisten arkaluonteisten henkilötietojen lisäksi Ylen rekistereissä olevien muidenkin tietojen julkisuus voi aiheuttaa rekisteröidylle haittaa mm. journalisteihin kohdistuvan maalittamisen ja vainoamisen tilanteissa. Yleisön ja yhteiskunnan intressi Yleisradiota koskevien tietojen julkisuuteen kohdistuu Yleisradioon instituutiona ja erityisesti Yleisradion saaman rahoituksen käyttöön. Sen sijaan yksittäisten Yleisradion rekistereissä olevien henkilöiden tietoihin ei kohdistu yleistä julkisuusintressiä, kun Yleisradio ja nämä henkilöt eivät koskaan käytä julkista valtaa eivätkä hoida julkista hallintotehtävää. Tämän vuoksi ehdotamme, että kaikki Yleisradion henkilötietoja sisältävät rekisterit rajataan julkisuusvelvoitteen ulkopuolelle, jos Yle määrätään julkisuuslain soveltamisalaan. Voimassa olevan julkisuuslain 13.2 §:ssä oleva henkilörekistereitä koskeva rajoitus ei torju Ylen henkilötietoja sisältävien rekisterien julkistamiseen liittyviä haittoja.

Oletteko tunnistaneeet tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

Lähdesuoja

Journalistisesta lähdesuojasta säädetään sananvapauslain 16 §:ssä "Lähdesuoja ja oikeus anonyymiin ilmaisuun", esitutkintalaissa ja oikeudenkäymiskaaressa sekä uusimpana eurooppalaisen medianvapaussäädöksen EMFAn 4 artiklassa. Lähdesuojan tavoitteena on mahdollistaa journalistinen tiedonhankinta myös yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ym. arkaluonteisista aiheista, jotta riippumaton journalismi voi suorittaa tehtävänsä "vallan vahtikoirana". Jos Yle säädetään julkisuuslain soveltamisalaan, niin julkisuuslaissa tai Yle-laissa tulee säätää lähdesuojan piirissä olevien tietojen rajaamisesta julkisuuden ulkopuolelle vastaavasti kuin oikeudesta olla ilmaisematta lähdesuojan piiriin kuuluvia tietoja esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä on jo säädetty.

GDPR:n journalistinen poikkeus

Tietosuoja lain 27 §:ssä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen GDPR:n 85 artiklan nojalla poikkeuksista GDPR:ään "sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden turvaamiseksi henkilötietojen käsittelyyn ainoastaan journalistisia tarkoituksia varten". Tämä journalistisia tarkoituksia varten tapahtuva henkilötietojen käsittely on sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden turvaamiseksi rajattu pois muun muassa GDPR:ssä säädetystä henkilötietojen käsittelyn periaatteista ja rekisteröidyn oikeuksista. Tämä GDPR:n journalistinen poikkeus muistuttaa tavoitteiltaan lähdesuojasääntelyä. Jos Yle säädetään julkisuuslain soveltamisalaan, niin julkisuuslaissa tai Yle-laissa tulee säätää tietosuoja lain 27 §:n mukaisten journalistisessa tarkoituksessa käsiteltävien henkilötietojen rajaamisesta julkisuuslain ulkopuolelle.

Kilpailulain kartellikielto

Valtaosa Ylen lakisääteisen ja julkisrahoitteisen julkisen mediapalvelun sisällöistä kilpailee kaupallisten mediayritysten kanssa yleisön ajankäytöstä ja huomiosta. Tämän tosiasiallisen kilpailutilanteen ulkopuolelle jäävät mm. hartausohjelmat ja eräät kaupallisesti ei-kiinnostaville suppeille kohderyhmille suunnatut sisällöt.

Lakisääteisen ja verorahoitteisen mediapalvelun lisäksi Yle harjoittaa vähäistä kaupallista ei-lakisääteistä toimintaa, jonka osuus Ylen liikevaihdosta vaihtelee 1-2 %:n suuruusluokassa. Merkittävimpiä kaupallisessa toiminnassa tarjottavia hyödykkeitä ovat ylijäämätoimitilojen vuokralleantaminen, teknisten ja muiden tv-tuotantopalvelujen tarjoaminen sekä tv-tuotantolaitteiden ja -tilojen vuokralleantaminen. Ylen kaupallisena toimintana tarjoamat hyödykkeet kohtaavat osaksi kilpailua muun markkinatarjonnan kanssa esim. toimitilojen vuokrausmarkkinassa. Osaksi Ylen kaupallinen tarjonta perustuu niin erikoistuneeseen mediatoimialan osaamiseen, ettei Ylen tarjonta kohtaa Suomen maantieteellisessä markkinassa kilpailua. Tästä esimerkkinä suurten urheilutapahtumien tv-tuotantopalvelut, joita Yle myy urheilun lajiliitoille.

OM:n työryhmämietintö 2023 esitti, että julkisomisteisten yhteisöjen julkisuusvelvoitteen ulkopuolelle rajataan "kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettu kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta". Kilpailuviraston vakiintuneen tulkinnan mukaan tämä kilpailulain 30 d.1 §:n taloudellinen toiminta on Ylen kohdalla Ylen kaupallinen toiminta. Sen sijaan lakisääteinen julkisrahoitteinen mediapalvelu ei ole kilpailulain 30 d.1 §:n mukaista taloudellinen toimintaa, vaikka lakisääteinen mediapalvelu kilpailee kaupallisten mediayritysten

kanssa yleisön ajankäytöstä ja huomiosta. Tästä seuraa, että kaupallisen kilpailutilanteen kannalta osin ankarankin kilpailun kohteena oleva julkinen mediapalvelu olisi julkisuuslain soveltamisalassa, kun taas osin kaupallisen kilpailun ulkopuolelle jäävät Ylen kaupalliset palvelut rajattaisiin työryhmämietinnön mukaan julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Ylen julkisen palvelun markkinavaikutusten sääntely tapahtuu valtioneuvostojen ja Yle-lain puitteissa. Markkinavaikutusten sääntelyn lisäksi Yleä velvoittavat kilpailulain säännökset kielletyistä kilpailunrajoituksista. Tärkein kielletyistä kilpailunrajoituksista on kilpailijoiden välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon kieltö, ns. kartellikieltö. Kilpailukäyttäytymistä koskevien tietojen kielletty luovuttaminen toteutuu myös yrityksen yksipuolisesti suorittaman tiedon julkaisemisen muodossa. Julkisuuslain julkistamisvelvollisuuden piiriin tulisi työryhmämietinnön mukaan myös Ylen kilpailukäyttäytymistä koskevia ja siten kilpailulain julkistamiskiellon piirissä olevia tietoja. Jos Yle säädetään julkisuuslain soveltamisalaan, niin julkisuuslaissa tai Yle-laissa tulee säätää, että kilpailulain tiedonluovutuskieillon piirissä olevat Ylen kilpailukäyttäytymistä koskevat tiedot rajataan julkisuusvelvoitteen ulkopuolelle. Yleä ei tule asettaa huonompaan asemaan suhteessa sen kanssa mediamarkkinoilla kilpaileviin kaupallisiin mediayrityksiin.

Ilmoittajansuojelulain tutkimukset

Ilmoittajansuojelulain 32 § sisältää ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen henkilöllisyyttä koskevan salassapitovelvoitteen. Velvoite koskee kaikkea tietoa, josta henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti.

Lisäksi lainkohta sisältää viittauksen julkisuuslakiin. Tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatuihin ja laadittuihin viranomaisten asiakirjoihin ja tietoihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), jollei tässä laissa toisin säädetä.

Mikäli Yle tulisi julkisuuslain soveltamisalaan, olisi tärkeää huolehtia siitä, että yhtiön ilmoituskanavaan tehtyjen ilmoitusten anonymiteetti turvataan. Anonymiteetin tulisi koskea myös sellaisia ilmoituskanavaan tehtyjä ilmoituksia, jotka eivät kuulu ilmoittajansuojelulain 2 §:n mukaiseen lain soveltamisalaan. Lisäksi ilmoitusten perusteella tehtyjen selvitysten rajaaminen julkisuuden ulkopuolelle on tarpeen. Selvitysten perusteella on mahdollista tunnistaa asianosaiset, vaikka asia olisi käsitelty nimettömänä. Selvityksistä voi myös paljastua arkaluonteista tietoa, joka on tärkeää rajata julkisuuden ulkopuolelle.

Holopainen Janne
Yleisradio Oy