

Asia: VN/27452/2020

## **Kysely media-alan toimijoille: kokemuksia voimassa olevan julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja julkisuuslainsäädännön kehittämistarpeista media-alan näkökulmasta**

Alla on esitetty työryhmän toimeksiannon pohjalta kysymyksiä julkisuusperiaatteen toteutumisesta. Pyydämme vastamaan esitettyihin kysymyksiin lyhyesti, mutta mahdollisimman konkreettisesti ja selkeästi. Voitte konkretisoida havaintojanne tarvittaessa esimerkkien avulla.

### **1. Toteutuuko julkisuusperiaate riittävällä tavalla viranomaisten toiminnassa? Jos ei, niin mitkä ovat toteutumisen keskeisimmät esteet?**

Merkittävä este ovat viranomaisten puutteet julkisuuslain ja vastaavien lakien tuntemuksessa. Sitäkin suurempi ongelma on kuitenkin asenteissa: tietoja pyritään salaamaan toisinaan tavalla, jossa pyritään tahallisesti ja tarkoituksellisesti tulkitsemaan lakia julkisuuskielteisesti. Tällöin ongelma ei olekaan tietämättömyydestä lain suhteen, vaan lain tuntemuksen käyttämisestä julkisuusperiaatetta vastaan. Tämä ei ole ollut lainsäätäjän tarkoitus ja johtaa tarpeettomiin oikeuskamppailuihin. Niihinkin on mahdollisuus lähtökohtaisesti vain mediataloilla, koska nykyisillä oikeudenkäyntimaksuilla vapaa toimittaja joutuu ottamaan merkittävän taloudellisen riskin valittaessaan salauspäätöksestä.

Merkittävä ongelma on se, että viranomaisten päätöksissä salausperusteet voivat elää läpi prosessin. Ensin asiakirja salataan yhdellä perusteella, sitten kun siitä pyytää valituskelpoisen päätöksen perusteita tulee lisää ja oikeusprosessissa niitä voidaan ilmaista yhä enemmän. Pahimmillaan tämä sama oikeusprosessi voidaan käydä usempia kertoja, jos kerran julkiseksi tietyllä lainkohdalla katsottu asiakirja yritetäänkin pyydettyä salata uudelleen oikeusprosessin aikana keksittyä uutta lainkohtaa käyttäen. Toimittajapiireissä tätä kutsutaan "italialaiseksi taktiikaksi". Tämä kävisi hyvin esimerkiksi myös salailusta, joka voitaisiin katsoa rangaistavaksi.

### **2. Liittyykö tietojen saamiseen julkisuuslain nojalla käytännön haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?**

Haasteet liittyvät julkisuuslain pykälien epäselvyyksiin ja monitulkintaisuuteen. Se johtaa tilanteeseen, jossa viranomainen "kokeilee" jotakin kohtaa julkisuuslain perusteeksi, jos sillä on syytä tai toisesta halu yrittää laajentaa salassapidon aluetta. Tämä sinänsä on julkisuusperiaatteen vastaista.

Viranomaisilla on ollut ongelmia ja haluttomuutta katsoa erilaisia hallussaan olevia dokumentteja julkisuuslain tarkoittamiksi asiakirjoiksi. Asiakirjoja pyritään katsomaan epäasiakirjoiksi muun muassa tilanteissa, joissa on kyse viranomaisten välisestä viestinvaihdosta tai esimerkiksi erilaisista dokumenteista, jotka eivät ole selkeitä päätöksiä. Tätä olisi syytä selkeyttää erityisesti siltä osin, että viranomaisten keskinäistä toimintaa esimerkiksi sähköpostikirjeenvaihdossa pitäisi lähtökohtaisesti pitää asiakirjana ja julkisena, koska kyse on viranomaisten työskentelystä, jonka valvomisen mahdollistaminen on julkisuuslain tarkoitus. Olisikin syytä pohtia julkisuuslain soveltamisalaan liittyvää viranomaisen asiakirjan käsitettä muutoinkin. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO:2017:157 muuttanut aiemmin vallinnutta oikeuskäytäntöä siten, että myös kahden eri viranomaisen väliset sähköpostiviestit on yksittäisessä tapauksessa katsottu viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjaksi ja siten rajattu julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tähän ennakkopäätökseen nojaten monissa viranomaisissa on alettu rajoittaa pääsyä viranomaisten väliseen viestinvaihtoon. Näissä tapauksissa on ollut kyse myös sellaisista sähköpostiviesteistä, joissa esimiesvirasto on ohjannut alaisviraston virkamiehiä. Tällaisen kirjeenvaihdon tulisi julkisuusperiaatteen tavoitteet huomioiden olla aivan julkisuuden ydinaluetta.

### **3. Oletteko havainneet julkisuuslain säännöksissä epäselvyyttä, ristiriitoja tai tulkinnanvaraisuutta, jotka vaikeuttavat olennaisesti säännösten soveltamista? Nimetkää ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja kuvatkaa havaintoa tarkemmin.**

Kontrolliviranomaisilla on selkeitä vaikeuksia rajata taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmiaan koskeviksi asiakirjoiksi (kohta 5) niitä, joiden luovuttaminen vaarantaa lain tarkoittamat oikeushyvät esimerkiksi rikosten ehkäisyssä ja selvittämisessä. Aina välillä muun muassa poliisi esimerkiksi haluaa salata poliisiauton rekisterikilpiä lukevan videokameran tallenteet tällaisena tietona, vaikka välillä se taas julkaisee niitä. Syntyy helposti tilanne, jossa kaikki poliisin toimintaa koskeva tieto on salattu, koska lakia tulkitaan niin laajentavasti. Tämä pyrkimys tietojen salaamiseen osaltaan vaikeuttaa sitä, että viranomaisen toimintaa voitaisiin valvoa ja arvioida.

Hieman vastaavaa ongelmaa on havaittu salausperusteen 6 kohdalla, joka koskee turvajärjestelyjä ja niiden toteuttamista. Kaikki turvallisuuteen viittaava voidaan poliisissa tulkita salaiseksi tällä perusteella hyvin vaihtelevasti, jälleen esimerkiksi rekisterikilpikamerasta aina tavalliseen valvontakamerakuvaan asti. Lainkohdan perustelujen tarkentaminen saattaisi auttaa, mutta voi myös olla, että viranomainen esittää tahallaan tyhmää tulkiten lainkohtia salaukselle myönteisellä tavalla.

Eräs huomattava seikka on se, että kohtien 17 ja 20 liikesalaisuuspykälää tavataan viranomaisissa tulkita monesti niin, että viranomainen antaa kyseisen yhteisön itse sanella, mikä on liikesalaisuutta ja mikä ei. Havaittavissa on myös ylivarovaisuutta, jossa kaikki yrityksen asiat voidaan salata. Tämä ei voi olla lähtökohta, sillä yritystoiminnassa on paljon julkista ja viranomaisen tehtävä on päätöstä tehdessään arvioida kriittisesti sitä, mikä on oikeaa liikesalaisuutta ja mikä ei.

Kohtaa 23 tulkitaan myös välillä kovin laaventavasti niin, että mikä tahansa tuloihin liittyvä seikka voi olla salainen. Esimerkiksi käy se, että virkamiesjohdon sinänsä julkisten bonusten perusteita on salattu tällä pykälällä, vaikka tiedossa on, että palkkiot ovat julkisia. Tätä näkyy myös rikospuolen esitutkinnoissa niin, että henkilöiden tavanomaista rahankäyttöä salataan tällä perusteella.

Kohdan 24 salauksesta on tullut vuoden 2020 lainmuutoksen jälkeen kohtuuttoman tiukka, ja epäselväksi jää, ketä palvelee käytännössä salata kokonaan tiedot Suomen kansalaisuuden saamisesta tai menettämisestä. Vaadittaisiin selkeämpää lakia, jossa otettaisiin myös selvemmin kantaa siihen, miten henkilön suojeltavalla turvallisuudella tarkoitetaan ja mihin asti sen voi katsoa yltävän.

Kohdan 26 yksityiselämään liittyvät arkaluontoiset seikat on ollut laajalti viranomaisten ylitulkittavana. Olisi syytä saada painotettua, että lainkohdalla tarkoitetaan erityisen arkaluontoisia yksityiselämään liittyviä seikkoja, ei yleisesti ottaen yksityiselämää koskevia tietoja.

Kohdan 27 kohdalla olisi syytä pohtia, voisiko tietoja mielentilatutkimuksesta ja vastaavista olla syytä saada, jos tieto mielenterveydentilasta on erittäin tärkeä teon taustojen ymmärtämiseksi. Esimerkiksi koulusurman tai terroriteon yhteydessä tieto mielenterveyttä koskevista seikoista olisi yhteiskunnallisesti merkittävä.

Kohtaa 32 erikoisesti sovelletaan yhtäaikaaisesti rikosasioissa kohdan 26 kanssa, mikä ei selvästikään ole ollut lainsäätäjän tarkoitus rikosten suuremman julkisuuden vuoksi. Nykyisellään luokka 32 on muodostunut ns. kaatoluokaksi, jonka perusteella salataan rikosasian yhteydessä maalaisjärjen näkökulmasta käsittämättömiä seikkoja niin rikollisjengin jäsenyydestä henkilön musiikkiharrastuksiin asti.

#### **4. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysäännöksiin (julkisuuslain 4 luku) liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?**

Viranomaisilla on toisinaan haluttomuutta osallistua asiakirjan etsintään, vaikka pyytjä parhaan kykynsä mukaan pyrki yksilöimään asiakirjan. Osaltaan ilmeistä on, että viranomaisilla on vaikeuksia hoitaa tietohallintoaan siten, että tietoja olisi mielekästä hakea. Esimerkiksi viranomaisten järjestelmissä vaikuttaa olevan puutteita hakutoimitojen laajuuden osalta.

Tietopyynnön käsittelyn viivytyksettömyys ei käytännössä toteudu, vaan moni viranomainen käytännössä odottaa määräajan lähestymistä ja vastaa vasta viime hetkellä. Rärkeimmillään kyse on siitä, että viranomainen ilmoittaa yksinkertaisen päätöksensä tietojen salaamisesta aikarajan lopussa, vaikka sillä olisi tieto asiasta ollut jo kauan aikaa sitten. Samoin yksittäisen salaamattoman lyhyen asiakirjan luovuttaminen voi viedä kohtuuttomasti aikaa.

On myös tapahtunut, että viranomaisen luovuttaa määräaikaan mennessä vain osan pyydetystä materiaalista. Näin siitä huolimatta, että pyydetyn aineiston laajuus käy tietopyynnössä selkeästi ilmi.

Asiakirjan antamistavoissa on merkittäviä ongelmia. Vaikka tiedot lähtökohtaisesti pitäisi luovuttaa pyydetyllä tavalla, on tässä toisinaan havaittavissa mielivaltaisuutta. Kynnys niistä valittamiseen hallinto-oikeudessa on kuitenkin korkea. 16§ toisen momentin toista lausetta on tulkittu jonkin verran mielivaltaisesti siten, että jos kyse on teknisestä tallenteesta (esimerkiksi video) pyrkii viranomaisen tulkitsemaan tietojen antamisen vastaavassa muodossa olevan viranomaisen harkinnassa kaikissa olosuhteissa ja tapauksissa. Lainsäätäjän pitäisi täsmentää tarkemmin, millaisista tilanteista lainkohdassa on kysymys, koska muuten viranomaisen voi aina sähköisissä aineistoissa päättää valita toimittajalle hankalimman ja vaikeimman luovutustavan ilman tarvetta päätöksen perusteluun. Viranomaisella tulisi olla velvollisuus perustella päätös, jos pyydetystä luovutustavasta poiketaan.

Huomionarvoista on, että laissa olisi hyvä tarkemmin määritellä tilanteet, joissa yleisöjulkisesta videotallennetteesta ei luovuteta kopiota, vaan tallenteen saa nähdä vain viranomaisen luona. On ollut havaittavissa kehitystä, että poliisiviranomainen julkisuulain ja esitutkintalain perusteella pyrkii estämään erilaisten julkisten videotallenteiden käyttö journalistiin tarkoituksiin kieltäytymällä luovuttamasta niistä kopioita. Tämän oikeuden tarkempi rajaaminen selkeyttäisi toimintaympäristöä ja poistaisi epämääräistä harmaata aluetta.

**5. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutoksettoimintaympäristössä aiheuttaneet kokemuksenne mukaan haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä miten ne vaikuttavat julkisuusperiaatteen toteutumiseen?**

Digitalisaatio on sinänsä vaikuttanut positiivisesti julkisuusperiaatteen toteutumiseen, kun tietoaaineistoja on ollut aiempaa helpommin ja edullisemmin saatavilla. Silti yhä syntyy esimerkiksi viranomaisissa tulkintaongelmia siitä, voisivatko he periä maksuja sähköisesti toimitetusta aineistosta. Viranomaiset ovat toisinaan haluttomia luovuttamaan aineistoja pyydetyssä muodossa (jopa asiakirjan alkuperäismuodossa, esim. excel) ja sen sijaan ryhtyneet esimerkiksi tulostamaan aineistoja ja skannaamaan niitä uudelleen pdf-muotoon, tehden aineistojen hyödyntämisestä huomattavan hankalaa.

Epäselvyyttä on ollut myös siitä, miten muut digitaaliset viestintävälineet rinnastuvat esim. sähköpostin käyttöön: tulkitaanko vaikkapa Google Docs -palvelussa eri viranhaltijoiden yhteistyössä laatima teksti muokkaushistorioineen ja kommentteineen julkisuuslain tarkoittamaksi asiakirjaksi? On ongelmallista, jos viestintävälineen valinta voi muodostua tavaksi kiertää julkisuuslakia.

Oma ongelmansa on se, että viranomaisen voi ulkoistaa tietokantojensa ja muiden digitaalisten aineistojensa käsittelyn yritykselle, joka perii tietokantaotteiden tai tietokannan toimittamisesta

merkittäviä summia, jotka voivat olla huomattavasti suurempia kuin mitä viranomaisen voisi lakiin perustuen periä. Tämä voi käytännössä estää tietojen hankinnan, jos aineistojen kulut kasvavat kohtuuttomiksi. Kohtuuttomien kustannusten ehkäisemiseksi tietopyyntöjen kustannusten tulisikin jatkossa perustua tietopyynnön aiheuttamaan todelliseen työmäärään, ei alihankkijan laskutuspäätökseen.

Syytä olisi myös tarkastaa sitä, että jos viranomaisen on yhden tahon toiveesta esimerkiksi skannannut tietoaineiston digitaaliseksi ja perinyt siitä kulut, ei toisen samaa aineistoa pyytävän pitäisi joutua sitä enää maksamaan, vaan syntynyt sähköinen asiakirja pitäisi olla luovutettavissa maksutta. Tämän osalta on ollut ongelmia poliisin esitutkintapöytäkirjojen kanssa.

## **6. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.**

Julkisuuslain laajentaminen valtionyhtiöihin ja muihin julkisiin varoin toimiviin tahoihin kuten säätiöihin.

Julkisuuslain salassapitopykälien läpikäynti ja uudistaminen niin, että pykälien tarkoituksesta ja laajuudesta olisi vähemmän epäselvyyksiä.

Selkeämpi sanktiointi tiedon aiheettomasta salaamisesta ja/tai viivyttelystä.

## **7. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.**

Merkittävä julkisuusperiaatteen toteutumista haittaavaa julkisuuslain ulkopuolinen lainsäädännöllinen ongelma on verotietolaki, joka perustuu salassapito-olettamaan ja on siten julkisuusperiaatteeseen nähden nurinkurinen, kuten perustuslakivaliokunta on toistuvasti huomauttanut (mm. PeVL 4/2014, PeVL 40/2005). Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että verohallinto on verosalaisuuteen vedoten kerta toisensa jälkeen estänyt yleisöltä pääsyn asiakirjoihin, joilla ei ole korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut merkitystä (KHO 2389/2018 ja KHO 1782/2017) yksityisten verovelvollisten verosalaisuuden kannalta, mutta jotka ovat olleet merkittäviä viranomaisen toiminnan arvioimiseksi. Oikeuden ratkaisut eivät kuitenkaan ole muuttaneet verohallinnon laintulkintaa julkisuusmyönteisemmäksi, vaan siihen tarvittaisiin selvästi lainsäädännöllisiä toimia, joille on muutenkin perustuslakivaliokunnan viitatuista lausunnoista ilmenevät perusteet.

Tämän vuoksi verotietolain korjaamisessa tulisi pohtia veronkorotuspäätösten tekemistä julkiseksi vähintään verohallinnon rikosilmoitusharkintaan päätyneiden tapauksen osalta. Suomessa ei pitäisi olla tahoja, joka voi täyden salassapidon vallitessa tehdä lopullisia päätöksiä verorikosasioissa. Nykyinen tilanne on syntynyt muuttuneen oikeuskäytännön seurauksena ja on läpinäkymättömydessään omiaan altistamaan järjestelmän vallan väärinkäytölle.

Lisäksi ehdotamme selkeämpää sanktiointia tiedon aiheettomasta salaamisesta ja/tai viivyttelystä. Edellisen hallituksen aikana tehtyjen hallintotuomioistuinmaksujen korotusten peruminen tai

maksujen poistaminen asiakirjajulkisuusvalitusten osalta edesauttaisi suuresti julkisuuslain tarkoituksen toteutumista ja oikeuskäytännön kehittymistä. Nykyiset korkeat maksut ovat omiaan ehkäisemään etenkin tulkinnanvaraisten salauspäätösten viemistä hallintotuomioistuimeen, vaikka etenkin rajatapauksia pitäisi saattaa oikeuden arvioitavaksi.

Eklund Ville  
Tutkivan journalismin yhdistys ry