

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?**

Julkisuusperiaatteen toteutumiseen liittyy ongelmia. Julkisuusperiaate ei toteudu riittävällä tavalla kaikkien viranomaisten toiminnassa.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen yleisiä esteitä ovat muun muassa erot viranomaisten julkisuuslain tuntemuksessa ja asenteissa julkisuusperiaatetta kohtaan, ongelmat viranomaisten tietohallinnon organisoinnissa, liian laajamittainen salassapitoperusteisiin vetoaminen erityisesti henkilötietojen ja liikesalaisuuksien osalta, sanktioiden puuttuminen viranomaisen rikkoessa julkisuuslain säännöksiä sekä tähän liittyvä tietojen salaaminen varmuuden vuoksi.

Lähtökohtana tulisi olla, että julkisuuslain pitää taata julkisuus, ei olla peruste salaamiselle.

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

Kaikki kohdassa 1. mainitut seikat aiheuttavat myös käytännön esteitä julkisuusperiaatteen toteutumiselle. Tietojen saamiseen julkisuuslain nojalla liittyy useita käytännön haasteita.

## Julkisuuslain tuntemus ja asenne

Viranomaisten tottumuksessa vastata tietopyyntöihin ja asennoitumisessa niitä kohtaan on käytännössä merkittäviä eroja. Viranomaisten julkisuuslain tuntemus saattaa olla vaihtelevaa. Tietopyyntöjen käsittelystä ilmenee valitettavan usein vaikutelma viranomaisen pyrkimyksestä löytää julkisuuslaista perusteita, joiden nojalla tietoja ei tarvitse antaa. Tällaisia pyrkimyksiä ilmentävät muun muassa lain 24 §:n salassapitovelvoitteiden laajentava tulkinta, yksityisyyden suojan lähes säännönmukainen asettaminen julkisuusperiaatteen edelle, liikesalaisuuksien hyväksyminen yritysten ilmoituksen mukaisesti ilman objektiivista arviointia ja tietojen sähköistä luovuttamista koskevat tulkinnat.

## Tietojen luovuttaminen sähköisessä muodossa

Tietojen sähköiseen luovuttamiseen liittyy huomattavia tulkintaongelmia, jotka estävät julkisten asiakirjojen saannin sähköisinä. Sähköisen luovutuksen sijasta tarjotaan mahdollisuutta perehtyä asiakirjoihin viranomaisen laitteilla viranomaisen toimitiloissa. Menettely tekee datajournalismiin ja siihen olennaisesti kuuluvan tiedonlouhinnan mahdottomaksi.

## Tietojen salaaminen

Eryteisesti tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen henkilötietojen suoja on käytännössä säännönmukaisesti asetettu julkisuusperiaatteen edelle ilman oikeuksien keskinäistä punnintaa. Julkisuusperiaatetta on kavennettu myös salaamalla tietoja liikesalaisuutena yrityksen oman ilmoituksen perusteella ilman viranomaisen tekemää objektiivista arviointia.

Esitutkintapöytäkirjojen julkisuutta on kavennettu huomattavasti henkilötietojen suojaan vedoten erityisesti tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen. Asia on yhteiskunnan avoimuuden ja toiminnan läpinäkyvyyden kannalta olennainen. Tietojen salaaminen rajoittaa mahdollisuuksia rikosprosesseja koskevaan tutkivaan journalismiin.

Yksityisyyden suoja ja omaisuuden suoja eivät asetu perusoikeuksien hierarkiassa säännönmukaisesti julkisuusperiaatteen yläpuolelle. Perusoikeuksia on punnittava vastakkain. Toista perusoikeutta ei punnintatilanteessa tule ilman arviointia asettaa toisen perusoikeuden yläpuolelle. Salassapitoperusteita sovellettaessa tulee tehdä perusoikeuksien välinen punninta.

Pyrkimys tietojen laajaan salaamiseen ilmenee myös osittain salassa pidettävien asiakirjojen salaamisena lähes kokonaan. Käytännössä viranomaisen luovuttamat osittain salassa pidettäviä tietoja sisältävät asiakirjat ovat usein siinä määrin salattuja, etteivät ne enää sisällä mitään tietoja. Asiakirjan sisältö on lähes kokonaan peitetty.

Tietojen salaaminen näyttäisi olevan käytännössä viranomaiselle tietojen luovuttamista turvallisempi vaihtoehto. Tiedot on turvallisempaa salata, koska siitä ei aiheudu seuraamuksia.

Sanktioiden puute ja valitusprosessien pitkä kesto

Sanktioiden puuttuminen viranomaisen lainvastaisen menettelyn varalta on konkreettinen käytännön este julkisuusperiaatteen toteutumiselle. Viranomainen voi rikkoa julkisuuslakia ilman, että siitä on mitään seuraamuksia. Tästä seuraa huomattava epätasapaino, kun tietojen liian laajamittaisesta luovuttamisesta voi seurata tuomio virkarikoksesta, mutta tietojen salaamisesta ei seuraa mitään. Käytännössä viranomaiselle on turvallisempaa olla huomioimatta julkisuusperiaatetta kuin ottaa riski julkisuusperiaatteen liian laajasta soveltamisesta.

Julkisuuslain tulkintaa ja asiakirjojen luovuttamista koskevat oikeusprosessit ovat säännönmukaisesti pitkäkestoisia. Lainvoimaisen lopputuloksen saaminen kestää yleensä huomattavasti yli vuoden. Yhteiskuntaa koskevan uutisoinnin ja tutkivan journalismin näkökulmasta aikajänne on liian pitkä. Tarkastelun kohteena olevat päätökset on jo tehty ennen kuin saadaan lopullinen ratkaisu asiaan liittyvän asiakirjan julkisuudesta.

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

Tietojen sähköistä luovuttamista koskeva 16 § aiheuttaa käytännössä tulkintaongelmia, jotka johtavat sähköisestä luovuttamisesta kieltäytymiseen.

Maksuja koskeva 34 §:n tulkinta on epäselvä. Viranomaiset saattavat laskuttaa tiedoista huomattavan suuria summia, vaikka tiedon etsimisestä aiheutunut työmäärä olisi seurausta viranomaisen rekisterien puutteellisesta organisoinnista. Lain laskutusperusteiden tulkinta on usein vaikeaa ja epävarmaa.

Asiakirjojen salassapitoa sääntelevä 24 § on kokonaisuudessaan vaikeaselkoinen. Säännöksen vahinkoedellytyslausekkeet, julkisuusolettamat ja salassapito-olettamat muodostavat hankalasti tulkittavan kokonaisuuden, joka voi edesauttaa viranomaisen päättymistä harkinnassaan varmuuden vuoksi salaamisen kannalle.

Henkilötietojen suojaan vetoaminen salassapitoperusteena ilman asianmukaista perusoikeuspunnintaa aiheuttaa laajamittaisia ongelmia tutkivalle journalismille. Muun muassa esitutkimateriaaliin sisältyvien henkilötietojen salaaminen tekee rikosasioiden seurannan mahdottomaksi erityisesti silloin, jos asia ei päädy oikeuskäsittelyyn. Tiedot jäävät siinä tapauksessa

salaisiksi. Tämä kaventaa julkisuusperiaatetta yhdessä sen kanssa, että poliisin ohjeistus ja menettelytavat ovat muuttuneet muutaman viime vuoden aikana huomattavan julkisuuskielteiseksi.

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

Lain 16 §:n säännökset asiakirjojen luovuttamisesta sähköisessä muodossa ovat tulkinnanvaraisia ja vaikeaselkoisia. Asiakirjojen saaminen sähköisessä muodossa on erityisesti datajournalismin kannalta välttämätöntä ja muutoinkin tietojen käsittelyn ja laskutusperusteiden kannalta tarpeellista. Pyyntöistä kieltäydytään käytännössä vedoten muun muassa henkilötietojen suojaan.

Viranomaiset ovat kieltäytyneet hakemasta asiakirjaa asianosaisen nimen perusteella. Useassa tapauksessa tiedon löytäminen muuttuu tällöin käytännössä mahdottomaksi. Esimerkiksi syyttäjälaitos soveltaa tällaista menettelyä. Tuomioistuimet sen sijaan hakevat asiakirjoja myös asianosaisen nimen perusteella.

Viranomaiselta on joissain tapauksissa ollut vaikeaa saada valituskelpoista päätöstä tietopyyntöön. Valituskelpoista päätöstä on jouduttu pyytämään erikseen ja odottamaan päätöksen antamista. Joissain tilanteissa viranomaisen saattaa kokonaan kieltäytyä päätöksen antamisesta. Perusteluna saatetaan esittää, että asiakirja ei ole viranomaisen hallussa tai että asiakirjapyyntö on yksilöimätön taikka liian laaja. Tällaisia tilanteita saattaa ilmetä esimerkiksi pyydetessä ennakolta viranomaiselle tulevaisuudessa toimitettavia asiakirjoja. Pyyntöä on pidetty yksilöimättömänä, vaikka asiakirjat olisi muutoin tarkoin yksilöity ja avoinna olisi vain asiakirjan tarkka toimitusaika. Pyyntöön yksilöimättömyyteen on vedottu perusteena sille, ettei viranomaisella ole velvollisuutta antaa pyyntöä koskevaa päätöstä. Tiedon pyytäjälle ei anneta mahdollisuutta saattaa viranomaisen kieltäytymistä tuomioistuimen arvioitavaksi.

15 §:ssä säännelty menettely asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtämisestä toiselle viranomaiselle on epäselvä ja monimutkainen. Tiedon luovuttamista koskevat määräajat ylittyvät helposti tällaisissa tapauksissa.

#### **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?**

Digitalisaation vaikutusten huomioiminen asiakirjojen antamisessa

Viranomaisen asiakirjat ovat digitalisaation ansiosta valtaosaltaan sähköisessä muodossa. Asiakirjojen sähköistyminen tulee huomioida asiakirjojen antamistapoja koskevassa 16 §:ssä. Asiakirjojen helpomman löydettävyyden ja käsittelyn tulee myös vaikuttaa oikeuteen periä asiakirjoista maksuja. Kun asiakirjat ovat jo valmiiksi sähköisessä muodossa, niiden hakeminen ei edellytä suurta työmäärää ainakaan, jos julkisuusperiaate ja tarve luovuttaa asiakirjoja on huomioitu asianmukaisesti viranomaisen tietojärjestelmissä.

Julkisuusperiaatteen ulottaminen asiakirjoista digitaalisiin tallenteisiin ja tietojärjestelmiin

Viranomaisen hallussa olevien tietojen julkisuutta ei tulisi enää määrittää sen perusteella, onko tiedot tallennettu asiakirjaan vai digitaaliseen järjestelmään. Viranomaisen hallussa olevia tietoja tulisi käsitellä teknologia-neutraalisti tallennus-alustasta riippumattomalla tavalla.

Tietohallinnon järjestäminen

Viranomaisella on julkisuuslain mukaan velvollisuus järjestää tietohallintonsa hyvin. Tietojen luovuttaminen tulisi huomioida jo viranomaisten järjestelmien suunnitteluvaiheessa. Käytännössä on esiintynyt ongelmia sen suhteen, että viranomainen on ilmoittanut tietojen etsimisen sen järjestelmästä olevan liian työlästä. Tiedot ovat kuitenkin olemassa viranomaisen järjestelmissä ja olisivat todennäköisesti etsittävässä, jos järjestelmän suunnittelussa olisi huomioitu tietojen luovuttamisesta johtuvat tarpeen. Esimerkiksi viranomaisen ostolaskudatan suhteen tietopyyntöjä on jouduttu rajaamaan siksi, että viranomainen ei ole kyennyt toimittamaan materiaalia kuin vain rajallisilta osin.

Asiakirjojen etsimisen ja luovuttamisen helpottuminen digitalisaation seurauksena

Lainsäädännössä tulee huomioida, että sähköiset asiakirjat ja muut sähköiset tiedot on sähköisissä järjestelmissä mahdollista organisoida siten, että tietojen etsimisestä ja luovuttamisesta ei aiheudu suurta työmäärää tai kustannuksia. Lainsäädännössä tulee myös varmistaa, että viranomainen huolehtii asiakirjojen ja tiedostojen organisoinnista julkisuusmyönteisesti luovuttamisen mahdollistavalla tavalla.

Julkisuuslaissa sovellettu jako viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin ja viranomaisen pyynnöstä tuottamiin asiakirjoihin on menettämässä merkityksensä asiakirjojen sähköistymisen seurauksena. Asiakirjojen tuottaminen on helpottunut huomattavasti, kun lähes kaikki viranomaisen asiakirjat ovat sähköisiä. Viranomaisen harkintavaltaa asiakirjojen tuottamisen osalta olisi perusteltua kaventaa. Asiakirjojen tuottamisen ja käsittelyn helpottuminen olisi myös otettava huomioon asiakirjojen luovuttamisesta perittävien maksujen sääntelyssä.

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

Julkisuusperiaatteen ja muiden perusoikeuksien välisen suhteen selkeyttäminen. Erityisesti velvollisuus julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen sekä yksityisyyden suojan vastakkain punnintaan tulisi huomioida lainsäädännössä, jotta henkilötietojen suoja ei automaattisesti asetettaisi julkisuusperiaatteen yläpuolelle. Punninta on tärkeää erityisesti salassapitosäännösten soveltamisessa. Samanlainen punninta on tarpeen myös muiden perusoikeuksien, kuten omaisuudensuojan, kohdalla.

Hallinnon rakenteiden muuttuminen tulisi ottaa huomioon soveltamalla julkisuusperiaatetta julkisyhteisöjen julkista tehtävää tai hanketta varten perustamiin ja kokonaan suoraan tai välillisesti omistamiin yrityksiin. Suurten julkisten hankkeiden talouden ja toteutuksen jääminen julkisuusperiaatteen ulkopuolelle sen perusteella, että julkisyhteisö on esimerkiksi yhtiöittänyt hankkeen toteutuksessa käyttämänsä toiminnon vaikka tosiasiallisesti käyttääkin siinä edelleen määräysvaltaa, rajoittaa perusteettomasti julkisuusperiaatetta. Ongelma koskee erityisesti suuria julkisia rakennushankkeita.

Olisi tärkeää korjata tilanne, jossa julkisuuslain kiistattomastakaan rikkomisesta ei seuraa sanktiota viranomaiselle, mutta tietojen antamisesta voi seurata rangaistus. Viranomaisen on turvallisempaa kieltäytyä tietojen luovuttamisesta kuin antaa ne. Lain rakenne tukee julkisuusperiaatetta kaventavaa käytäntöä. On tapauksia, joissa viranomainen ei edes korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen velvoittamana ole suostunut antamaan päätöksessä julkiseksi määritellyjä tietoja. Kieltäytymisestä ei ole seurannut sanktioita. Tilanne vaatii pikaista korjaamista.

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

Laki kaipaa uudistamista. Nykyinen julkisuuslaki antaa liian paljon mahdollisuuksia erilaisille tulkinnoille. Erityisesti perusoikeuksia koskeva ristiriita vaatii pikaista korjaamista.

Viranomaisten laintuntemus on merkittävä käytännön este julkisuusperiaatteen toteutumiselle. Viranomaisten koulutustarve julkisuuslain suhteen on huomattava. Viranomaisten osaamisessa vastata tietopyyntöihin ja asennoitumisessa pyyntöjä kohtaan on merkittäviä eroja. Myös salassapitoperusteiden soveltaminen on usein viranomaisissa vaihtelevaa erityisesti henkilötietojen suojan ja liikesalaisuuden osalta.

Esimerkiksi kaikissa kunnissa ei välttämättä mielletä tietopyyntöjen olevan velvoittavia ja ne saattavat jäädä kokonaan ilman reaktiota. Myös ELY-keskukset suhtautuvat lakiin vaihtelevasti, vaikka kyse on samasta viranomaisesta. Valtionhallinnossa jopa yksittäisen virkamiehen asenne saattaa vaikuttaa tietopyyntöön vastaamiseen.

Jouko Jokinen

Johtaja

Uutis- ja ajankohtaistoiminta

Okkonen Kirsi-Marja  
Yleisradio Oy