

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?**

Ei toteudu.

Laki antaa liian väljät mahdollisuudet salaamiseen, ja virkamiehet tulkitsevat lakia mieluummin liian salailevasti kuin julkisuusmyönteisesti. Virkamiehillä on halu tulkita julkisuuslakia rajoitusten kautta vastoin julkisuusperiaatetta. Yksityisyyden suoja on perusteettomasti nostettu julkisuusperiaatteen yläpuolelle, vaikka muun muassa perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, ettei perusoikeuksilla ole keskinäistä etusijajärjestystä.

Merkittävin esimerkki yksityisyyden suojan nostamisesta superperusoikeudeksi on Poliisihallituksen vuonna 2019 julkistama Julkisuuslakikäsikirja. Se ohjeistaa erittäin pitkälle menevään salailuun. Käsikirjan mukaan esitutkimamateriaalista on salattava kaikki yksityiselämään liittyvät tiedot riippumatta niiden arkaluonteisuudesta. Poliisihallituksen mukaan esitutkinta-aineistojen julkisuuteen sovelletaan kaikkia julkisuuslain 24 § 1 momentin kohtia eikä vain kohtaa 26, jossa on korotettu salaamiskynnys. Poliisihallituksen käsikirja on muuttanut lähes kaksi vuosikymmentä vanhaa tulkintaa julkisuuslaista. Tulkinta on parhaillaan korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavana.

Kyse on pitkälti asenteesta. Virkamies saattaa tulkita lakia jopa suoraan lain sanamuodon vastaisesti, jos hän ei halua antaa tietoa. Esimerkkinä tästä on lain 24 § 1 momentin 3 kohdan tulkinta, jonka

perusteella on salattu esimerkiksi virkamiesoikeudellisiin päätöksiin sisältyvää tietoa (KHO:2021:38). Samaa säännöstä on virheellisesti sovellettu myös, kun virkamiehet ovat kieltäytyneet antamasta julkisia asiakirjoja sillä perusteella, että asiasta on alkanut esitutkinta. Tämä tulkinta on todettu lainvasteiseksi kahdessa hallinto-oikeudessa (Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 3.11.2016, 16/0359/1, diaarinumero 722/15/1203 ja Vaasan hallinto-oikeus 3.6.2021, 21/0092/2, diaarinumero 01527/19/1203).

Samaa kieltäytymisperustetta saatetaan kierrättää uudelleen, vaikka se on jo lainvoimaisella tuomioistuimen päätöksellä todettu lainvastaiseksi (kts. edellinen kappale).

Viranomaiset salaavat asiakirjoja myös tarpeettoman laajasti. Vaikka vain osa asiakirjasta olisi salassa pidettävää, viranomainen saattaa salata sen kokonaan.

Liikesalaisuudet ovat myös ongelmallisia, sillä viranomaisilla on taipumusta hyväksyä mikä tahansa yritykseen liittyvä tieto liikesalaisuudeksi, jos siihen vedotaan. Näin on tehty esimerkiksi tapauksissa, joissa toimintansa jo lopettaneen yrityksen toimintaan epäillään liittyneen rikoksia.

Viranomaiset vetoavat myös usein asian keskeneräisyyten, vaikka jokin sen osa, esimerkiksi muistio, olisi jo valmis käyttötarkoitukseensa ja siten julkisuuslain perusteella julkinen.

Tarkastuksia tekevä viranomainen on myös saattanut salata tietoja vedoten siihen, että julkisuus vaarantaisi sen tarkastustoimintaa. Korkein hallinto-oikeus on todennut 15.6.2016 antamassaan vuosikirjapäätöksessä KHO:2016:95, että tarkastustoiminta ei voinut vaarantua tällä perusteella, koska viranomaisen (tässä tapauksessa Finanssivalvonnan) valvonta perustui lakiin eikä vapaaehtoisesti kerättyihin tietoihin. KHO:n päätöksestä huolimatta viranomaiset ovat edelleen vedonneet tähän perusteeseen.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta viranomaisten ylisalaaminen on ongelmallista. Tavallinen kansalainen ei välttämättä osaa kyseenalaistaa virkamiehen kielteistä päätöstä, joten on varmaa, että julkista tietoa jää pimentoon.

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

Haasteet voidaan jakaa kolmeen eri tyyppiin:

a) Viranomaisten laventavat salailutulkinnat julkisuuslain 24 §:stä. Tähän luokkaan kuuluvat myös huonosti perustellut salaamispäätökset. Vain harva viranomainen esimerkiksi perustelee, miksi se

katsoo vahinkoedellytyslausekkeen täyttyvän. Vahinkoedellytyslauseketta käsitellään ikään kuin se oikeuttaisi salaamiseen ilman sen tarkempia perusteluita.

b) Viivästykset tietojen antamisessa. Moni viranomainen tulkitsee lain 14 § 4 momentissa säädettyjen enimmäisaikojen (2 vkoa/1 kk) olevan suositusaikojen tietojen antamiselle. Säännöksessä oleva maininta tietojen antamisesta ”mahdollisimman pian” jätetään usein kokonaan huomiotta. Tästä huolimatta edes yhden kuukauden ehdotonta takarajaa ei aina noudateta. Varsinkin kielteistä päätöstä voi joutua odottamaan pitkään. Lain sanamuoto onkin jossain määrin epäselvä: säännöstä voi tulkita niin, että kielteistä päätöstä ei tarvitse antaa määräajassa, vaan ainoastaan julkiset tiedot.

c) Asiakirjan antamistavat. Viranomaiset eivät edelleenkään aina anna asiakirjaa pyydettyssä muodossa, vaan kieltäytyminen saattaa olla mielivaltaista. Esimerkiksi tietoja on kieltäydytty antamasta excel-taulukkomuodossa sillä verukkeella, että tiedon eheys halutaan varmistaa. Ison tietomassan käsittely pdf-muodossa on kuitenkin täysin mahdollista.

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

Tällä hetkellä suurin tulkinnanvaraisuus liittyy esitutkinta-aineiston, tutkinnanlopettamis- ja rajoittamispäätösten sekä syyttämättäjäättämispäätösten julkisuuteen (24 § 1 mom. 3. kohta). Aiemmin kerrotulla tavalla Poliisihallitus on muuttanut aiemmin noudatettua tulkintaa niin, että kaikki yksityiselämään liittyvät tiedot ovat nykyisin ehdottomasti salassa pidettäviä. Tämä tulkinta ei Oikeustoimittajat ry:n käsityksen mukaan vastaa lainsäätäjän tahtoa ja tarkoitusta. Käsitteemme mukaan yksityiselämän suoja voidaan rajoittaa ainoastaan 24 § 1 momentin 26 kohdan perusteella.

Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään EOAK/579/2020 todennut, että molempien kantojen puolesta voidaan esittää perusteluita ja kehottanut korjaamaan julkisuuslakia. Tämä kohta on viipymättä korjattava siten, että vain arkaluonteiset seikat voidaan salata pöytäkirjoista. Tällä hetkellä poliisi omien ohjeistustensa ja äärimmäisen rajoittavien tulkintojensa myötä salaa kaiken, joka epäsuorastikin viittaa vaikkapa asianosaisen harrastuksiin ja yhteiskunnalliseen toimintaan, vaikka niissä ei millään muotoa olisi arkaluontoista sisältöä tai sen paljastamisesta ei olisi osoitettavissa mitään haittaa. Tämä on useissa tapauksissa johtanut yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden salaamiseen rikosasioiden pöytäkirjoista. Tästä vain yhtenä esimerkkinä on KRP:n pöytäkirja Pekka Katajan murhan yrityksen tutkinnasta, johon teon poliittisen luonteen ja poikkeuksellisen suunnitelmallisuuden takia kohdistuu erittäin suuri julkisuusintressi. Pöytäkirjan julkisesta versiosta oli salattu jokainen pienikin viittaus rikoksesta epäiltyjen kuulumisesta äärioikeistolaisiin järjestöihin sekä asiakokonaisuuden kokonaisarviointiin vaikuttavia rasistisia kannanottoja, ja jopa asiaan liittyvien henkilöiden nimiä. Toinen esimerkki on Turun islamistisesti motivoituneen terroristisen puukottajan pöytäkirja, josta poliisi salasi kaikki viittaukset puukottajan uskontoon ja sitä kautta myös hänen ns. "mentoriinsa". Sama tulkintaongelma koskee lähes kaikkia mahdollisia tietoja henkilöstä, joten kyseessä on äärimmäisen merkittävä ongelma. Ongelmaa ei vielä joitakin vuosia ollut, koska poliisi ei tulkinnut julkisuuslakia tällä tavoin. Myöhemmin se alkoi tulkita julkisuuslakia erittäin rajoittavasti omista lähtökohdistaan, jotka eivät ole täysin selvillä.

Poliisi tulkitsee salassapitoa laaventavasti myös salatessaan tietoja kohdan 5 mukaisesti. ”Taktisten ja teknisten” menetelmien määrittelemättömyys mahdollistaa sen, että poliisi voi käytännössä salata minkä tahansa toimenpiteensä tähän kohtaan vetoamalla.

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

Joissain tapauksissa kielteisen päätösten antamista on venytetty yli 14 § 4 momentissa tarkoitetun kuukauden määräajan. Lain sanamuoto on tältä osin epäselvä, ja sitä todellakin voidaan tulkita niin, että kielteisen päätöksen antamiselle ei ole määräaikaa.

Sekä poliisi että syyttäjä ovat viime aikoina kieltäytyneet julkisten asiakirjojen hakemisesta vedoten siihen, etteivät ne voi käyttää omia tietojärjestelmiään tähän tarkoitukseen. Tällaisesta tilanteesta on annettu Helsingin hallinto-oikeuden päätös 8.2.2017, 17/0059/5, diaarinumero 07156/16/1203, jossa Helsingin poliisilaitoksen kieltäytyminen tällä perusteella katsottiin lainvastaiseksi. Samantyyppistä argumentointia liittyi Syyttäjälaitosta koskevaan tapaukseen, josta Helsingin hallinto-oikeus antoi päätöksensä 4.5.2020, 20/0394/1, diaarinumero 895/19/1203. Näiden päätösten jälkeen oikeustoimittajat ovat ainakin jossain määrin menestyksekkäästi onnistuneet tyrmäämään viranomaisten uudet yritykset kieltäytyä tiedon hakemisesta.

Syyttäjälaitoksessa on tästä huolimatta esiintynyt edelleen tulkintaa, jonka mukaan se ei hae tietojärjestelmistään päätöksiä asianosaisen nimellä. Tällöin tiedon löytäminen muuttuu useassa tapauksessa mahdottomaksi. Tuomioistuinelaitoksessa tällaiset haut ovat arkipäivää, ja julkisuusperiaate toteutuu muutoinkin kauttaaltaan paremmin kuin syyttäjälaitoksessa ja poliisissa.

Vaikuttaa siltä, että GDPR on vaikuttanut viranomaisten ajatteluun ikään kuin GDPR olisi kumonnut julkisuuslain säännökset.

Toisinaan viranomainen voi myös vaatia yksilöimään pyydettyä tietoa tarkemmin kuin todellisuudessa on tarpeen. Esimerkiksi Syyttäjälaitos tai poliisilaitos voi pyytää yksilöimään henkilön nimen lisäksi vaikkapa diaarinumeron, rikosnimekkeen tai rikoksen tekoajankohdan, vaikka asiakirja olisi löydettävissä pelkän nimen perusteella.

Jossain määrin pienempi ongelma on, että kaikki viranomaiset eivät hyväksy suullista asiakirjapyyntöä, vaan vaativat pyynnön kirjallisena. Laillisuusvalvontaviranomaiset ovat todenneet, että suullinen pyyntö on riittävä. Vaatimus kirjallisesta pyynnöstä saattaa olla myös vastoin 13 § 1 momentin säännöstä, jonka mukaan tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään. Varsinkin pienissä kunnissa julkisuuslain tunteminen on heikkoa, eikä virkamies miellä puhelimitse tullutta pyyntöä asiakirjapyyntöksi, johon on reagoitava.

Video- ja/tai äänitallenteiden osalta ongelmana on, että ne saatetaan salata kokonaan, vaikka vain pieni osa tallenteesta olisi salassa pidettävää. Tämä johtuu siitä, että viranomainen ei osaa leikata tallennetta. Tällainen tallenteen editointi on kuitenkin täysin rinnastettavissa salassa pidettävän tiedon peittämiseen sähköisestä asiakirjasta, eikä tekninen osaamattomuus saa muodostua esteeksi lain noudattamiselle.

**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?**

Joissain tapauksissa kielteisen päätösten antamista on venytetty yli 14 § 4 momentissa tarkoitetun kuukauden määräajan. Lain sanamuoto on tältä osin epäselvä, ja sitä todellakin voidaan tulkita niin, että kielteisen päätöksen antamiselle ei ole määräaika.

Sekä poliisi että syyttäjä ovat viime aikoina kieltäytyneet julkisten asiakirjojen hakemisesta vedoten siihen, etteivät ne voi käyttää omia tietojärjestelmiään tähän tarkoitukseen. Tällaisesta tilanteesta on annettu Helsingin hallinto-oikeuden päätös 8.2.2017, 17/0059/5, diaarinumero 07156/16/1203, jossa Helsingin poliisilaitoksen kieltäytyminen tällä perusteella katsottiin lainvastaiseksi. Samantyyppistä argumentointia liittyi Syyttäjälaitosta koskevaan tapaukseen, josta Helsingin hallinto-oikeus antoi päätöksensä 4.5.2020, 20/0394/1, diaarinumero 895/19/1203. Näiden päätösten jälkeen oikeustoimittajat ovat ainakin jossain määrin menestyksekkäästi onnistuneet tyrmäämään viranomaisten uudet yritykset kieltäytyä tiedon hakemisesta.

Syyttäjälaitoksessa on tästä huolimatta esiintynyt edelleen tulkintaa, jonka mukaan se ei hae tietojärjestelmistään päätöksiä asianosaisen nimellä. Tällöin tiedon löytäminen muuttuu useassa tapauksessa mahdottomaksi. Tuomioistuinelaitoksessa tällaiset haut ovat arkipäivää, ja julkisuusperiaate toteutuu muutoinkin kauttaaltaan paremmin kuin syyttäjälaitoksessa ja poliisissa.

Vaikuttaa siltä, että GDPR on vaikuttanut viranomaisten ajatteluun ikään kuin GDPR olisi kumonnut julkisuuslain säännökset.

Toisinaan viranomaisen voi myös vaatia yksilöimään pyydettyä tietoa tarkemmin kuin todellisuudessa on tarpeen. Esimerkiksi Syyttäjälaitos tai poliisilaitos voi pyytää yksilöimään henkilön nimen lisäksi vaikkapa diaarinumeron, rikosnimekkeen tai rikoksen tekoajankohdan, vaikka asiakirja olisi löydettävissä pelkän nimen perusteella.

Jossain määrin pienempi ongelma on, että kaikki viranomaiset eivät hyväksy suullista asiakirjapyyntöä, vaan vaativat pyynnön kirjallisena. Laillisuusvalvontaviranomaiset ovat todenneet, että suullinen pyyntö on riittävä. Vaatimus kirjallisesta pyynnöstä saattaa olla myös vastoin 13 § 1 momentin säännöstä, jonka mukaan tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään. Varsinkin pienissä kunnissa julkisuuslain tunteminen on heikkoa, eikä virkamies miellä puhelimitse tullutta pyyntöä asiakirjapyynnöksi, johon on reagoitava.

Video- ja/tai äänitallenteiden osalta ongelmana on, että ne saatetaan salata kokonaan, vaikka vain pieni osa tallenteesta olisi salassa pidettävää. Tämä johtuu siitä, että viranomaisen ei osaa leikata tallennetta. Tällainen tallenteen editointi on kuitenkin täysin rinnastettavissa salassa pidettävän tiedon peittämiseen sähköisestä asiakirjasta, eikä tekninen osaamattomuus saa muodostua esteeksi lain noudattamiselle.

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

1) Salassapitosäännösten selkeyttäminen niin, että yksityisyyden suoja ei enää ole ensisijainen julkisuusperiaatteeseen nähden. Erityisen polttava ongelma liittyy 24 § 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

2) Lakiin on lisättävä rangaistussäännös julkisen tiedon salaamisesta. Nykyiset säännökset kannustavat ylisalaamiseen, sillä julkisuuslain rangaistussäännös (35 §) koskee vain salaisen tiedon paljastamista. Julkisen tiedon pimittäminen voi nykyisin tulla rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena (Lapin käräjäoikeuden lainvoimainen tuomio 28.9.2018, 18/141076, diaarinumero R 17/1259), mutta tätä on käytetty vain poikkeuksellisesti. Yleinen julkisuusperiaatteen kunnioittaminen on otettava todelliseksi lähtökohdaksi esimerkiksi säätämällä ”julkisuusrikkomus” ja ”julkisuusrikos”, jotka tekevät julkisen tiedon salaamisen rikokseksi siinä missä nyt on salassapitorikkomus ja salassapitorikos.

3) 14 § 4 momentin aikarajojen muuttaminen niin, että yksinkertaiset pyynnot olisi toteutettava päivässä. Viranomaiset sivuuttavat nykyisin lain säännöksen, jonka mukaan tieto olisi annettava ”mahdollisimman pian”.

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

Julkisomisteisten osakeyhtiöiden ja -yhteisöjen pitäisi tulla selkeästi julkisuuslain piiriin. Lainmuutos on vireillä, mutta Oikeustoimittajat ry painottaa uudistuksen välttämättömyyttä.

Asiakirjajulkisuuden ja asiakirjojen arkistointivelvollisuuden suhteen on ilmennyt ongelmia. On ilmennyt tapauksia, joissa tuomioistuin on katsonut kaiken esitutkinta-aineiston julkiseksi (esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa käsitelty terrorismirikosasia), mutta arkistoiva viranomainen (mainitussa tapauksessa keskusrikospoliisi) on tulkinnut omista lähtökohdistaan aineiston merkittävältä osin salaiseksi. Viranomainen ei siis noudata tuomioistuimen tahtoa julkisuutta arvioidessaan. Tilanne on absurdi: kyseisiä asiakirjoja ei tuomioistuimessa ole enää olemassa ja viranomainen kävelee tuomioistuimen päätösvallan yli julkisuusharkinnassaan.

Mäkinen Rami  
Oikeustoimittajat ry