

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?

MTV:llä julkisuuslakiin liittyvät kysymykset tulevat esille erityisesti rikostoimituksen toiminnassa. Tämän vuoksi vastauksissamme katsomme asioita erityisesti rikostoimituksen näkökulmasta tuoden esille käytännön esimerkkejä. MTV yhtyy myös Journalistiliiton lausuntoon asiassa.

Vastaus ensimmäiseen kysymykseen on, että se ei toteudu.

Julkisuuslaki säädettiin kiireessä 1999 ja jo tuolloin oli nähtävissä, että se on hyvin tulkinnanvarainen. Virkamies voi tulkita lakia juuri niin julkisuusmyönteisesti tai salailevasti kuin haluaa. Tämä on ongelma erityisesti rikostoimituksen näkökulmasta.

Laki toimi kohtuullisesti noin vuoteen 2015, jolloin poliisi muutti tulkintaansa ilman mitään lainmuutosta tai oikeuden ratkaisua. Tuolloin poliisi nosti yksityisyyden suojan ylivertaiseksi perusoikeudeksi yli muiden.

Poliisin linja tiivistyi Poliisihallituksen vuonna 2019 julkistamaan Julkisuuskäsikirjaan, joka neuvoo poliisia hyvin laajaan salassapitoon esitutkinta-aineiston suhteen. Näissä tulkinnoissa esimerkiksi

henkirikoksen humalutila ja rangaistava huumausaineiden käyttö on tulkittu salassa pidettäviksi terveystiedoiksi. Poliisin rikolliseksi katsoman tunnuksellisen jengin jäsenyys on todettu harrastustoiminnaksi.

Pääongelma esitutkinta-aineiston suhteen liittyy kuitenkin julkisuuslain ns. salassapitolistan kohdan 26 tulkintaan. Lainsäätäjän tarkoitus lienee ollut se, että esitutkinta-aineiston yksityiselämää koskeviin tietoihin sovelletaan tätä kohtaa, eikä kaikkia salassapitolistan kohtia. Eli rikosasioissa salassa pidettävää ovat arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tiedot. Nykyisin salassapito ulottuu huomattavasti laajemmalle.

Rikosasioihin liittyy vahva julkinen intressi, joten yksityisyyden suoja ei niissä ole ehdoton. Yhteiskunta käyttää rikosasioissa merkittävää valtaa yksittäistä kansalaista kohtaan. Sitä tekee myös poliisi päättäessään mitä se tutkii ja miten sekä myös siltä osin, että mitä ei tutkita.

Ongelmana julkisuusperiaatteen toteutumiseksi on myös se, ettei julkisuuslakia tunneta viranomaisissa ja on helpompi ratkaisu salata asiakirja kuin päästää se julkiseksi. Julkisuuslain kiemurat tunteva kokenut toimittaja osaa kyseenalaistaa viranomaisen tulkinnan, mutta tavallinen kansalainen ei.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta on iso ongelma myös se, että oikeudenkäynnit kestävät hallinto-oikeuksissa tolkkuttoman pitkään. Tämän takia valituksen tekemisen kynnyks on korkea. Kansalaisen on ajateltava myös oikeudenkäyntimaksuja.

Se on todettava myös, että osa viranomaisista tuntee julkisuuslain hyvin ja osaa tehdä asialliset ja perustellut tulkinnat julkisen ja salaisen välille.

Tällä hetkellä rikosasioissa on kuitenkin menossa vahva kehitys ylisalaamiseen ja se pitää pysäyttää.

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

Digitaalisuuden myötä tilanne on osin parantunut, jolloin epäselvistä kopiointimaksujen tulkinnoista on suurelta osin päästy eroon. Ei kuitenkaan täysin, koska osa viranomaisista saattaa virheellisesti edelleen tulkita, että sähköisestä tallenteesta voi periä saman maksun kuin paperikopiosta.

Ongelmiin lukeutuu asiakirjan toimitukseen kuluva aika. Viranomaisilta unohtuu julkisuuslain momentti, jossa todetaan se, että tiedot pitäisi antaa ”mahdollisimman nopeasti”.

Eräessä tapauksessa törmäsimme siihen, ettei viranomaisen halunnut antaa tietoja, vaikka KHO oli julkisuusasian meille voittoaisti ratkaissut. Tila kesti kuukausia ennen kuin viranomaisen viimein taipui. Tässä riidassa oli kyse siitä, että pyysimme tietomassan sähköisenä tiedostona, mutta viranomaisen antoi tiedot nähtäväksi paperisina. Kyse on ns. ylioppilaslautakunnan jutusta. Tämä asiakirjojen antamistavan ongelma on edelleen olemassa.

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

Olemme havainneet isoja ongelmia. Erityinen pulma on salassapitokohtien soveltaminen 24§:n 1. momentissa. Alla ongelmista kohdittain:

2- kohta ja muut ns. "olettava"-kohdat)

Tämä kuten muut salassapito- ja julkisuusolettamat eri kohdissa ovat pulmallisia ja hyvin tulkinnanvaraisia. Viranomaisen voi helposti todeta vahingon tai haitan vaaran ja sen haastaminen tuomioistuimessa on hyvin hankalaa. Tämä on taas lain tulkinnanvaraisuutta lisäävä seikka. Salassapitoa käytetään herkemmin, kun kyse on omalle hallinnolle tavalla tai toisella ikävästä asiasta.

3-kohta)

Keskeisin ongelma tällä hetkellä liittyy esitutkinta-aineiston yms kohdan tarkoittamien asiakirjojen salassapitotulkintoihin. Aiemman varsin vakiintuneen tulkinnan mukaan salassa pidettävät asiat – niin poliisin tulkinnoissa julkisuuslaissa kuin tuomioistuimen tulkinnoissa oikeudenkäynnin julkisuuslaista – olivat arkaluonteisia tai erityisen arkaluonteisia.

Tilanne muuttui, poliisin muutettua omaa tulkintaansa siihen suuntaan, että laaja tulkinta yksityiselämästä on peruste salata mitä moninaisempia asioita rikosjutuissakin ohi julkisuusperiaatteen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että ei-arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tiedot eivät ole perustuslain 12 § 2 momentissa tarkoitetulla tavalla syitä rajoittaa julkisuusperiaatetta.

Näistä soveltamisista lisää alla. Tässä on syytä huomioida, että hallintoasian ja rikosasian salassapitotarpeet ovat aivan eri asia. Tieto Kela-etuudesta ei ole julkinen Kelasta kysyttäessä, mutta jos kyse on Kela-petoksesta, niin tietoa etuudesta ei pidä salata.

Salaamisen ylitulkinnan lisäksi ongelmana on edelleen poliisin asiakirjojen osalta julkiseksi tulemisen ajankohta. Kohta edellyttää, että esitutkinta tulee julkiseksi, kun asia on ollut esille tuomioistuimen istunnossa. Vaikka esitutkintaa on saatettu tehdä vuosi ja syyteharkintaa siihen puoli vuotta päälle,

niin esitutkinta-aineisto ei ole lain edellyttämällä tavalla saatavissa heti sen tultua julkiseksi, vaan vasta esimerkiksi viikkoa myöhemmin.

5-kohta)

Poliisi tulkitsee tätä omien ”taktisten ja teknisten” -keinojen salassapitoa hyvin laaventavasti. Esimerkkinä voidaan ottaa eräs vanha esitutkinta-aineisto selvittämättömässä henkirikosjutussa, jonka MTV Uutiset tilasi. Siinä esitutkinta-asiakirjassa salattiin tällä poliisitaktiikkaa suojelevalla kohdalla se, kuinka monta poliisimiestä oli tuolloin 1980-luvulla etsimässä uhrin ruumista. Tämän ei voida katsoa olevan lain tarkoitus.

Epäselvyyttä tämän 5-kohdan tulkinnassa on myös ns. takaa-ajovideoiden osalta. Joissain tapauksissa poliisiautossa olevan ns. revika-kameran (eteenpäin kuvaava videokamera) olemassaolo on katsottu 5-kohdan nojalla salassa pidettäväksi, vaikka yleisesti on tiedossa poliisiautoissa olevat videokamerat.

6-kohta)

KHO:n ns. Fiva-päätöksestä (KHO:2016:95) tätä kohtaa on edelleen käytetty salauserusteena vastaavissa asioissa.

20-kohta)

Liikesalaisuus on rikosjutuissa hyvin tulkinnanvarainen salassapitoperuste. Esimerkki: Niin sanotussa Nokian kiristys -jutussa rikos vanheni 2017, kun rikoksesta oli kulunut kymmenen vuotta. Kyse oli tapauksesta, jossa tuntemattomaksi jäänyt taho kiristi Nokialta kaksi miljoonaa euroa uhkaamalla julkistaa siihen aikaan arkaluontoisen osan puhelimen koodia. Tekijä ei selvinnyt. Pyysimme 2018 esitutkinnan nähtäväksemme ja poliisi salasi esitutkinta-aineistosta laajat osat liikesalaisuutena. Nokia oli pyytänyt salassapitoa vuonna 2007, mutta vuonna 2018 rikosilmoituksen tehnyttä Nokian ei ollut olemassa yhtiönä. Kiristyksen perusteena ollut vika oli tietysti korjattu ja kyseinen puhelintekniikka oli vanhentunut täysin. Tapaus osoittaa yhtä ääritulkintaa siinä, miten laajasti liikesalaisuutta voidaan soveltaa.

23-kohta)

Poliisi käyttää tätäkin laajentavasti rikosasioiden salaamisessa. Esitutkinnassa on esimerkiksi salattu taloustietona rikoksesta epäillyn toiselle henkilölle antama muutaman satasen laina, vaikka julkisuuslain perusteluissa korostetaan nimenomaan sitä, että salassapitoa annetaan henkilön taloudelliselle asemalle kokoisuutena. Mutta tältäkin osin arvio pitäisi tehdä 26-kohdan perusteella.

Samoin laajentavaa tulkintaa poliisin osalta on esiintynyt ulosottoasioiden salassapidossa, vaikka julkisuuslain esitöissä toista todetaan.

24-kohta)

Syksyllä 2020 lakiin lisättiin ulkomaalaisasioiden salassapitoa. Tämän todellinen tarve on arvioitava uudestaan. Maahanmuuttovirastossa on ollut ongelmia tulkinnan suhteen.

25-kohta)

Hallinto-asiassa tällaiset ovat salassa pidettäviä, mutta rikosasiassa arvio pitää tehdä 26-kohdan arkaluonteisuuden perusteella. Eli esimerkiksi Kela-petos ei voi olla julkisuuslain perusteella lähtökohtaisesti salassa pidettävä asia. On myös hyvin outoa, että esitutkinta-aineistosta salataan tämän kohdan perusteella huumeiden käyttö terveystietona kuten myös henkikirikoksesta syytetyn humalatila. Tämän kohdan perusteella on esitutkinnassa salattu se, että koulusurmajutun uhreja on viety sairaalaan saamaan hoitoa.

26-kohta)

Näkemyksemme mukaan tämä on kohta, jolla esitutkinta-aineistossa voi rajoittaa yksityiselämän suojaa. Tämä vaatimus arkaluonteisuudesta on syytä selkeyttää uudessa laissa siten, ettei sen perusteella voi ylisalata.

Aikanaan 2000-luvun alussa KHO linjasi päätöksessään KHO 2999/2005 tätä yksityiselämän suojan rajaa liittyen julkisuuslain salassapitolistan 25- ja 26-kohtiin.

KHO totesi päätöksessä ”Yksityiselämään liittyvän arkaluonteisen seikan käsite on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa sen tavoitteiden mukaisesti katsottava tarkoitettua vastaamaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 2 ja 5 §:stä ilmenevää erityisen arkaluonteisen seikan käsitettä.”

Oikeudenkäynnin julkisuuslaki on muuttunut, mutta periaate ei. Jutussa oli kyse siis siitä, katsottiinko sammuneesta rikoksesta epäillystä rikospaikalla otettujen valokuvien kuuluvan 26-kohdan perusteella salassa pidettäviin tietoihin. 25-kohdan osalta oli kyse verestä sammuneen epäillyn pään alla. KHO:n mukaan kuvat eivät olleet arkaluonteisia ja ne todettiin julkisiksi. Julkisuuslain nojalla salaaminen olisi KHO:n mukaan vaatinut kuvien sisältävän erityisen arkaluonteista tietoa.

31-kohta)

Esitutkinnoissa on salattu matkaviestinten sijainteja, vaikka ne ovat keskeistä todistusaineistoa. Taas esimerkki siitä miksi rikosasioiden salassapito pitäisi rajoittua 26-kohdan tarkoittamiin arkaluonteisiin seikkoihin.

32-kohta)

Tämä on ylivoimaisesti eniten esitutkinta-aineiston julkisuutta rajoittava kohta poliisin vaihdettua omaa tulkintaansa eli kyse on ns. kaatoluokasta. Tämän perusteella on salattu perheväkivaltajutun esitutkinta kokonaan. Tällä on salattu jengijäsenyys sekä metsästys ja kitaransoitto harrastuksena. Kohtaa käytettiin äärioikeistolaisten kytkösten salaamiseen ns. Pekka Katajan murhayritysjutussa. Tällä on salattu rikoksesta epäiltyjen jengiläisten nimiä, jotta esitutkinnassa on voitu mainita United Brotherhood. Poliisi salasi Turun terroripuukotustapauksen esitutkinnassa sen, että Turun kauppatorin kulmassa oli Jehovan todistajien lehtisten jakopiste, vaikka kaikki olivat sen vuosikautia nähneet.

Olennaista tässä on, että rikosasiassa salassapito edellyttäisi 26-kohdan mukaista arkaluonteisuutta. Golfin pelaaminen ei ole arkaluoteinen tieto, mutta jotkin terveystiedot voivat sellaisia olla. Perussairaus sinne kuuluu, mutta ei puukkotappelussa saatu viilto tai pisto.

Tämä ei tarkoita sitä, että viranomaiset ryhtyisivät julkistamaan tietoja vaikkapa kansalaisten harrastuksista. Kyse on siitä, että tavalla tai toisella yhteiskunnallisesti merkittävistä rikostapauksista saadaan riittävät tiedot.

Valtaosa poliisin salaamista tiedoista tulee julki oikeuskäsittelyissä. Julkisuuslaki ei koske tuomioistuimia, vaan siellä toimitaan omilla, väljemmillä pykälillä. Sikäli voi kysyä, onko poliisin salaaminen välttämätöntä. Olennaista asiassa ovat myös poliisin tutkinnanlopettamispäätökset. Julkisen kontrollinen pitää kyetä ulottumaan myös sinne. Ei ole hyväksyttävää, jos poliisi saa päättää mitkä rikokset se tutkii ja mitkä jättää tutkimatta ilman että ulkopuolisella on mahdollisuus selvittää asioita.

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

- Kielteisen julkisuusratkaisun antamiselle ei ole asetettu selkää aikarajaa.
- Jos viranomainen siirtää asiakirjan toiselle viranomaiselle, niin aikarajat epäselvät.
- Monesti viranomaiset vaativat pyynnön kirjallisena, eikä suullinen pyyntö kelpaa.
- Laista puuttuu määräaika sille, jonka puitteissa asiakirja on annettava sen jälkeen kun julkisuusriita on saanut tuomioistuimesta lainvoiman.

- 16 §:n osalta on ollut ongelmia 2 momentin sinänsä julkisiksi todettujen videoiden suhteen. Säännös on hyvin tulkinnanvarainen ja viranomaisella on hyvin laaja päätäntävalta sen suhteen milloin on ilmeistä, että kopion antaminen ei johda yksityiselämän suojan loukkaamiseen. Eli samankaltaisissa tapauksissa on tullut ratkaisuja, joissa video on luovutettu meille ja osassa todettu, että sen saa vain katsottavaksi poliisiasemalla.

Kohdan muotoilu on lähtökohtaisestikin epäselvä: ”Videotallenteesta tai muusta vastaavasta tallenteesta, jolla on viranomaisen kuvaama kuulustelu tai muu tapahtuma, jossa henkilöä kuullaan, saa kuitenkin antaa kopion...”

Tätä on tulkittu niin, että kyse voi olla mistä tahansa videotallenteesta, eikä vain sellaisesta videotallenteesta, jolla on kuulustelu tai muu puhuttelu. Tämä kaipaisi selkeytystä lakiin. Hallituksen esityksen 12/06 perusteluissa on todettu melko selkeästi – muttei täysin -, että momentti on tarkoitettu koskemaan viranomaisten kuvaamia kuulusteluja ja puhutteluita. Käytännössä poliisi on laajentanut tulkinnan mihin tahansa viranomaisten kuvaamaan videomateriaaliin. Tämä taas esimerkkinä lain tulkinnanvaraisuudesta ja tulkinnoista.

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

Pääosin vaikutukset ovat olleet myönteisiä.

Jossain määrin lienee epäselvyyttä siinä, mitkä viranomaisen sähköpostit olisi kirjattava ja mikä tällaisen julkisuusstatus on.

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

Ehdottomasti tärkeintä on salassapitosäännösten selkeyttäminen kohdassa 24§ 1 momentin 3 kohdan asiakirjoihin nähden. Sen osalta pitäisi selkeästi todeta, että salassapito koskee rikosasioissa vain arkaluonteisia asioita. Tämä edellyttäisi myös jonkintasoista määritelmää siitä, mitä arkaluonteinen asia on.

Tämä on ylivoimaisesti tärkein asia ja edellyttää pikaista paikkausta. Muut liittyvät tulkintojen tarkentamiseen.

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

- Tuo kysymyksessä 6 mainittu asia olisi korjattava pikaisesti ennen laajemman uudistuksen tekemistä.

- Korjauksen lähtökohtana pitää olla julkisuuden edistäminen, ei sen lisärajoittaminen viranomaisten mahdollisesti toivomalla tavalla.

- Julkisuuslaki on ulotettava yhtiöihin, jossa kunta tai valtio käyttää määräysvaltaa eli esimerkkinä Länsimetro.
- Korjatussa julkisuuslaissa tulkinnanvaraisia asioita on selkeytettävä viranomaisten ylisalaamisen vähentämiseksi. Tähän tarvittaisiin erilaisia määritelmiä esimerkiksi yksityiselämästä, arkaluonteisesta yksityiselämään kuuluvista asioista, salassa pidettävistä poliisin menetelmistä yms.
- muita ajatuksia:
 - a) nykyisin laissa säädetään rangaistavaksi vain salassa pidettävän tiedon paljastaminen. Rinnalle pitäisi saada rangaistussäännös julkisen tiedon salaamisesta eli julkisuusrikos.
 - b) Julkisuus- ja salassapito-olettamat eivät ole toimineet julkisuusmyönteisesti kuten lakia säätäessä ajateltiin. Lisäksi ne ovat hyvin vaikeaselkoiset.
 - c) Poikkeuksellisissa rikostapauksissa olisi syytä pohtia voisiko mielentilatutkimus olla nykyistä laajemmin julkinen, jos sieltä selviää syy ääriteon motiiviin. (kohta 27)

Lopuksi

Julkisuuslain säätämisen jälkeen 1999 on syntynyt sosiaalinen media, jossa ihmiset oma-aloitteisesti kertovat asioita myös yksityiselämästään. Se on myös vahva keskustelualusta, jolla esiintyy eri tahojen vaikuttamista, myös epäasiallista vaikuttamista.

Se tietysti puoltaa avoimuutta siten, että viranomaiset voivat kertoa asioiden oikean laidan väärien tietojen häivyttämiseksi.

Tältä osin otamme esiin vielä kaksi tarpeellista muutosta, jotka vaikuttaisivat viranomaisten mahdollisuuksiin antaa oikeaa informaatiota:

1. Esitutkintalakia muutettiin muutama vuosi sitten niin, että poliisi saa antaa julkisuuteen henkilön nimen tai kuvan vain, jos se on välttämätöntä a) rikoksen selvittämiseksi, b) rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi c) uuden rikoksen estämiseksi tai d) rikoksesta aiheutuvan vahingon estämiseksi.

Ennen muutosta listassa oli vielä ”muu painava syy”, mutta se siis viime uudistuksessa karsittiin.

Poisto on osoittautunut ongelmaksi. Esimerkkinä se, että jos esimerkiksi jos ministeri ammuttaisiin Senaatintorilla. Tilanteessa poliisin on lain mukaan salattava se, että uhri on ministeri. Tai vastaavasti jos ministeri puukottaisi puolisoaan, henkilöllisyys salattaisiin lain perusteella silloinkin.

Tällaisessa tapauksessa kansakunnan etu olisi se, että salassapidon sijaan viranomaisen kykenee antamaan oikeaa tietoa.

2. Samaan tapaan tässä hybridivaikuttamisen maailmassa olisi tarpeen joissain poikkeustilanteissa hylätä absoluuttinen salassapito kuolemansyyn selvittämisessä. Lakiin kuolemansyyn selvittämisestä olisi lisättävä viranomaiselle mahdollisuus tiedottaa asiasta laajemmin ”muusta painavasta syystä”, joka tällaisessa tapauksessa olisi kansakunnan etu.

Roth Taina
MTV Oy