

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Koski, Aleksi

Title: Julkisuuslain puutteet ja miksei niitä korjata

Year: 2021

Version: Published version

Copyright: © 2021 Valtiotieteellinen yhdistys

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Koski, A. (2021, 4.3.2021). Julkisuuslain puutteet ja miksei niitä korjata. Politiikasta. <https://politiikasta.fi/julkisuuslain-puutteet-ja-miksei-niita-korjata/>

Julkisuuslain puutteet ja miksei niitä korjata



Dmitrij Paskevic / Unsplash

Oikeusministeriö tiedotti helmikuussa, että uusi työryhmä aloittaa julkisuuslain “ajantasaistamisen”. Uudistaminen onkin tärkeää, mutta on syytä epäillä, että tulevat lakimuutokset eivät ole riittävän laajoja sekä toteutuvat hyvin hitaasti.

Yhteiskunnallisesti asia on merkittävä. Suomen perustuslain sananvapauspykälän (12 §) toisen momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. [Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta](#). Tätä kansalaisten tiedonsaantioikeutta säätelee tarkemmin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, eli julkisuuslaki. Siihen on kirjattu muun muassa niitä perusteita, joilla tietoja voidaan salata. Lain tarkoitus on, että kansalaiset voivat viranomaistiedoilla valvoa julkisen vallan ja varojen käyttöä sekä oikeuksia ja etujaan.

Kansainvälisesti vertaillen lainsäädäntö on vanhentunutta

Pohjoismaisen julkisuusperiaatteen perinteet ovat pitkät: ensimmäinen julkisuuslaki, painovapauslaki, [laadittiin jo 255 vuotta sitten kun Suomi oli osa Ruotsia](#). Sitten Suomi sai uuden julkisuuslain vuonna 1951 ja nykyisen lain 1999.

Mutta esimerkillisyys on jäänyt taa. Esimerkiksi kanadalainen The Centre for Law and Democracy on pisteyttänyt maailman julkisuuslait ja [Suomi sijoittui 128:sta maasta sijalle 31](#). Vuosituhannen

vaihteen jälkeen julkisuuslakeja on säädetty hyökyäallon tavoin ympäri maailmaa. Uudet valtiot ottavat muista mallia ja laativat ainakin paperilla aiempaa parempaa lainsäädäntöä.

Suomen esimerkillisyys on jäänyt taa.

Vertailussa Suomen pisteitä alennettiin lukuisista syistä, jotka voi tiivistää neljään ryhmään:

Ensinnäkin julkisuuslaissa on epäselvyyksiä ja tarkan rajauksen puutteita, kuten ”sisäisen toiminnan asiakirjan” käsitteessä, eri viranomaisten hinnastoissa sekä valittamisen menettelyohjeissa.

Toiseksi Suomen julkisuuslaki on joiltain osin keskimääräistä salailevampi. Esimerkiksi Suomen lainsäädäntö pitää viralliset asiakirjat salaisina 25 vuotta, kun vertailun kansainvälinen yleissääntö on 20 vuotta.

Vertailussa Suomi menetti runsaasti pisteitä ylimpien laillisuusvalvojen vallanpuutteen vuoksi.

Kolmanneksi tietyt asiat puuttuvat kokonaan suomalaisesta lainsäädännöstä. Tällaisia ovat muun muassa se, että viranomaisille ei koidu välittömiä sanktioita toistuvista julkisuuslain rikkomuksista. Suomessa ei ole [tietovuotajia \(whistleblowers\) suojelevaa lainsäädäntöä](#) ja Suomessa viranomaisten ei tarvitse laatia vuotuista raporttia julkisuuslain hoitamisen sujumisesta.

Neljänneksi Suomi menetti runsaasti pisteitä ylimpien laillisuusvalvojen vallanpuutteen vuoksi. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut eivät ole luonteeltaan pakottavia, eikä laillisuusvalvoja voi määrätä rakenteellisia korjauksia, kuten henkilöstökoulutusta, eikä ylimmillä laillisuusvalvoilla ole suoraa erityisoikeutta nostaa syytettä.

Julkisessa keskustelussa vaaditaan muutosta

Suomalaisessa julkisessa keskustelussa lähivuosina useat tahot ovat vaatineet Suomen julkisuuslain uudistusta. Syitä ja motiiveja on useita. Tässä joitakin keskeisimpiä:

Lokakuussa eduskunnan oikeusasiamies [otti kantaa](#) uudistamisen puolesta, koska näki lainsäädännön olevan tulkinnanvarainen. Tämän lisäksi Oikeustoimittajat ry on kannellut laillisuusvalvojalle, koska poliisi ohjeistaa Julkisuuskäsikirjallaan henkilöstöään salaamaan asioita ennennäkemättömän laajasti. Käsikirja oli kuitenkin laadittu hallintotuomioistuinten ratkaisujen pohjalta, eikä laillisuusvalvoja näin voinut arvostella Poliisihallitusta, vaikka katsoi laintulkintojen olevan ristiriitaisia.

Raha on valtaa, ja journalisteilla on velvollisuus kertoa, ketkä ovat yhteiskunnan suurimmat vallankäyttäjät.

Suomessa toimittajilla on ollut tapana julkistaa verotietoja suurituloisimmista. Journalistisesti peruste on yksinkertainen: raha on valtaa, ja journalisteilla on velvollisuus kertoa, ketkä ovat yhteiskunnan suurimmat vallankäyttäjät. Julkisuuslain peruste on valvoa julkisten varojen käyttöä, joten on syytä kertoa yleisölle, mistä raha tulee ja kuinka sitä verottajalle kertyy. Mutta verottaja tulkitsi Euroopan unionin tietosuoja-asetusta tavalla, joka esti kattavan tietojen massaluovutuksen toimittajille, toisin kuin aiemmin oli tehty. [Nyt verottajalta sai pyytää](#), ettei verotietoja massaluovuteta sähköisesti, ja lähes kaikki pyynnöt hyväksyttiin. [Pyyntöjä oli nelisen tuhatta](#). Toimittajat saivat näitä tietoja vain, mikäli osasivat kysyä yksilöidysti henkilöä. Näin aiemmin tuntemattomat uudet suurituloiset jäivät tuntemattomiksi.

Julkisomisteiset yhtiöt ovat lähtökohtaisesti julkisuuslain ulkopuolella, mikäli ne eivät käytä julkista valtaa.

Vuonna 2019 julkaistiin selvitys nimeltä [Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen](#), joka on "lainvalmistelun esivalmisteluvaiheen arviointimuistio". Selvityksen erityinen painopiste on julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevissa yhtiöissä. Muun muassa toimittajajärjestöt ovat usein kritisoineet sitä lain epäkohtaa, että julkisomisteiset yhtiöt ovat lähtökohtaisesti julkisuuslain ulkopuolella, mikäli ne eivät käytä julkista valtaa. Lisäksi sote-uudistukseen liittyneet terveydenhuollon yksityistämissuunnitelmat herättivät huolta toiminnan julkisuuden varmistamisesta. Suomessa yhtiöihin voidaan laittaa vaikka satoja miljoonia euroja veronmaksajien rahaa, mutta viimeinen julkisuuden pilkahdus noista rahoista on se viranomaispäätös, jolla rahat yhtiöön siirretään. Suomalaisen lainsäädäntö ei kohtele niinkään rahaa valtana, vaan lainsäädännölle valtaa ovat ne päätökset, joilla rahaa liikutellaan.

Todisteet antaa epäilty

Olen ottanut osaa Jyväskylän yliopistossa journalistiikan oppiaineessa tehtyyn julkisuuslakitutkimukseen [useassa tutkimushankkeessa](#). Olemme löytäneet [ongelmia tiedonhankinnassa jokaisessa tietopyyntöprosessin vaiheessa ja monella tasolla](#), yksittäisestä viranhaltijasta organisaatioon ja lainsäädäntöön.

Tiivistettynä vaikein ongelma lienee siinä, että lain toimivuus lepää täysin viranomaisten hyväntahtoisuuden varassa. Mikäli virkamies ei halua luovuttaa hänelle kiusallisia tietoja, hän voi "tulkita lainsäädäntöä toisin", kieltäytyä luovuttamasta tietoa ja vetkutellessa tiedonluovutuksen kanssa vuosikaupalla. Tästä tuli erinomainen esimerkki viime tammikuussa, kun [Iltalehti kertoi](#), että valtioneuvoston kanslia katsoi julkisiksi asiakirjoiksi tasavallan presidentin ja pääministerin välisestä sähköpostikirjeenvaihdosta vain ne viestit, jotka tukevat pääministerin imagoa. Tämä ei ole lainsäädännöstä löytyvä salassapitoperuste.

Mikäli virkamies ei halua luovuttaa hänelle kiusallisia tietoja, hän voi "tulkita lainsäädäntöä toisin", kieltäytyä luovuttamasta tietoa ja vetkutellessa tiedonluovutuksen kanssa vuosikaupalla.

Julkisuuslaissa on perustavanlaatuinen valuvika: jokaista tietopyyntötilannetta on tarkasteltava yksilöllisesti ja kulloinenkin tilanne erikseen huomioiden. Ratkaisun luovutuksesta tekee se virkamies, jonka tehtäviin asia kuuluu. Mikäli virkamiestä epäillään julkisen vallan väärinkäytöksestä – tähän valvontaanhan laki on tarkoitettu – miksi tietoa pyydetään epäillyltä itseltään ja miksi hän saa ratkaista, luovutetaanko tieto?

Miksei julkisuuslakia korjata

Tarvetta julkisuuslain uudistamiseen siis olisi. On kuitenkin todennäköistä, että uutta julkisuuslakia emme näe ainakaan seuraavan kymmenen vuoden aikana, eikä 20–30 vuoden odotukseen ole poissuljettu. Tähän on neljä syytä.

Ensinnäkin julkisuuslain uudistaminen on hyvin vaikea ja haastava työ. Edellä mainittuja ongelmiahan ei voi korjata vain pienellä päivityksellä, vaan lakiin pitäisi keksiä aivan uusi toimintalogiikka. Lainsäädännön toimintalogiikka myös kulkee halki useiden eri lakien.

[Oikeuskansleri totesi lausunnossaan](#) aiemmin mainittuun lainvalmistelun selvitykseen, että

uudistustarve koskee myös muuta julkista tietoa koskevaa lainsäädäntöä, kuten hallintolakia ja tiedonhallintalakia.

On todennäköistä, että uutta julkisuuslakia emme näe ainakaan seuraavan kymmenen vuoden aikana, eikä 20–30 vuoden odotukseen ole poissuljettu.

Toiseksi tällainen lainsäädäntötyö on hyvin hidasta. Jo pelkästään kansainvälisen vertailun tekeminen ulkomaisesta lainsäädännöstä hallituksen esityksen pohjalle lienee melkoinen urakka. Tähän ei riittäne pelkästään tuttujen pohjoismaiden vertailu, koska uusimmat ja esimerkiksi CLD:n pisteytyksen pohjalta maailman parhaat julkisuuslait löytyvät sellaisista maista kuin Afganistan, Mexico, Serbia, Sri Lanka ja Slovenia.

Kolmanneksi julkisuuslain uudistaminen ei ole kiireinen tehtävä. Asko Hynninen [kuvailee väitöskirjassaan](#), että 1951 vuoden julkisuuslakia alettiin laatia jo 1930-luvulla, mutta sodat keskeyttivät työn. Sotien jälkeen työtä jatkettiin, mutta aikaa kului toistakymmentä vuotta. Seuraavan kerran uutta julkisuuslakia alettiin suunnitella 1970-luvulla. Valtioneuvosto asetti tietojärjestelmäkomitean laatimaan luonnoksen jo 1972. Komitea lakkautettiin ja sen jälkeen lakia uudistettiin tilkkutäkkimäisesti. 1990 oikeusministeriö perusti komitean julkisuuslain uudistamista varten. Vuonna 1994 valmistui oikeusministeriön esitys julkisuuslaiksi. Lopulta laki puserrettiin perustuslakiuudistuksen ohessa 1999, viimeisenä istuntopäivänä ennen eduskunnan hajottamista. Uudistuksia lakiin tehtiin viime hetkiin saakka.

Nyt vuonna 2021, julkisuuslain uudistamisesta on selvitetty ja uudistusta on vaadittu ja työryhmä on perustettu kuten 1930-luvulla ja vuosina 1972 ja 1990. Kenties tämä uusin työryhmä – käynnistyttyään – on se elin, joka aloittaa tien vuoden 2030 julkisuuslaille?

Neljäs ja ehkä olennaisin syy julkisuuslain uudistuksen vaikeudelle ja hitaudelle on sen vastustaminen.

Tie on kuitenkin pitkä ja kivinen, koska neljäs ja ehkä olennaisin syy julkisuuslain uudistuksen vaikeudelle ja hitaudelle on sen vastustaminen. Tämä ilmenee muun muassa lain soveltamisen laajentamista koskevan [selvityksen saamista lausunnoista](#). Vastustus on pääsääntöisesti epäsuoraa, mutta myös suoria uudistuksia vastustavia kannanottoja on esitetty. Julkisuuslain soveltamisalan säilyttämistä nykytilassaan kannatti lausunnoissa 28 erilaista yhteisöä, mukana muun muassa kaupungeja, laitoksia, ministeriöitä ja valtio-omisteisia yhtiöitä. Useat toimijat esittivät huolen hallinnollisen taakan lisääntymisestä.

Lausunnoissa kritisoitiin uudistuksia ja vaadittiin tarkempaa nykytilan arviointia ja vaihtoehtoisten toimintatapojen lisäämistä, kuten viestintäsuosituksia. Uutta pakottavaa lainsäädäntöä siis haluttiin välttää tai edes lykätä.

Mahdollista on, että joidenkin 1900-luvun työryhmien tavoin lopputulos ei ole kokonaisuudistus, vaan tilkkutäkkimäinen päivitys, joka jättää useita seikkoja huomiotta.

Suppeinta vaihtoehtoa julkisuuslain uudistuksille kannattivat Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Directors' Institute Finland, Gasum ja Keskuskauppakamari.

Lausunnoissa oltiin erityisen huolissaan liikesalaisuuksien suojaamisesta, erityisesti julkisten toimijoiden kilpailukyvyn kannalta. Viisi organisaatiota, muun muassa Business Finland ja Finnvera, esittivät, että julkisuuslakia ei saisi soveltaa takautuvasti. Eli nykyisin salatun julistetun pitäisi pysyä salaisena.

Yhteenvetona julkisuuslakia uudistavan työryhmän tehtävä ei ole helppo. Ongelmia on runsaasti ja ne läpäisevät muutakin lainsäädäntöä. Mahdollista on, että joidenkin 1900-luvun työryhmien tavoin lopputulos ei ole kokonaisuudistus, vaan tilkkutäkkimäinen päivitys, joka jättää useita seikkoja huomiotta. Lisäksi työryhmän työn valmistumisen jälkeen alkanee varsinainen poliittinen riepottelu ja ristiveto lain tiimoilta, kuten 1990-luvulla kävi. Lobbarit lienevät jo työn touhussa.

FM Aleksi Koski on työskennellyt projektitutkijana Jyväskylän yliopistossa Kieli- ja Viestintätieteiden laitoksella journalistiikan oppiaineessa vuodesta 2015 lähtien, pääsääntöisesti erilaisissa tiedonhankintaa julkisuuslain mukaisilla tietopyynnöillä käsittelevissä tutkimushankkeissa. Parhaillaan hän tekee väitöskirjaa samaisesta aiheesta Suomen Kulttuurirahaston Keskusrahaston apurahalla.

2 kommenttia



Jukka Ruuhonen [4.3.2021 - 11:14](#)

[Vastaa](#)

“Suomessa ei ole tietovuotajia (whistleblowers) suojelevaa lainsäädäntöä.”

En ole seurannut asiaa, mutta onko tosiaan näin. Onko myös niin, että direktiiviä (EU) 2019/1937 ei ole saatu käännettyä kansalliseksi lainsäädännöksi?



Aleksii Koski [4.3.2021 - 15:03](#)

[Vastaa](#)

Todellakin, suomalaista lainsäädäntöä on EU:n direktiivin pohjalta laadittu jo vuodesta 2018, mutta valmista ei ole vielä tullut. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM028:00/2018>

Tässä artikkelissa kirjoitan nimenomaan tietovuotajista, koska tässä on asiakirjajulkisuusnäkökulma. Pitäisi voida luovuttaa viranomaisen salaiseksi merkitsemiä asiakirjoja yhteiskunnallisen epäkohdan paljastamiseksi. Tälle pitäisi olla irtisanomis- ja syytesuoja sekä valtion maksama palkkio.

“Pilliiinpuhaltamista” pitäisi voida tehdä omalla nimellä ja julkisesti ilman pelkoa seuraamuksista.

Esimerkiksi tässä mallia Yhdysvalloista:

<https://www.sec.gov/whistleblower>

Sivustolla muun muassa osiot:

- Submit a Tip
- Claim an Award
- Protections Against Retaliation