

OIKEUSTOIMITTAJAT RY:N LAUSUNTO
VNS 5/2003 vp

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona Oikeustoimittajat ry haluaa tuoda lausuntonaan ”Valtioneuvoston selonteosta julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta” esiin seuraavaa.

Lausunto on jaettu kahteen osaan, yleistä ja yksityiskohtaisia kommentteja.

Oikeustoimittajat ry on rikos- ja oikeustoimittajien yhdistys, jolla on yli 60 jäsentä eri puolilla maata. Jäsenyyden edellytyksenä on se, että työskentelee toimittajana ja päätyönään hoitaa rikos- ja oikeusasioita. Yhdistyksen jäseniä työskentelee mm. seuraavissa välineissä: Helsingin Sanomat, Ilta-Sanomat, Ylen tv- ja radiouutiset, MTV3 uutiset, Iltalehti, Aamulehti, STT, Nelosen uutiset, TV2 Ajankohtainen kakkonen, Poliisi-tv, Turun Sanomat, Hufvudstadsbladet sekä lukuisissa paikallislehdissä.

Yleistä julkisuuslain toimivuudesta:

Selonteko sellaisenaan antaa Oikeustoimittajat ry:n mielestä liian myönteisen kuvan julkisuuslainsäädännön omaksumisesta ja läpimenosta eri viranomaisissa. Yhdistyksen jäsenten näkemykset ja kokemukset viranomaisten toiminnasta ovat huomattavasti synkemmät. Keskeinen syy tähän lienee se, että selonteko nojaa hyvin paljon virkamiehille tehtyihin kyselyihin ja tekee johtopäätöksiä virkamiesten käsitysten perusteella. KHO:n ratkaisut julkisuusasioissa ovat myös melko harvinaisia, ja kattavien päätelmien teko niistä on mahdotonta.

Tässä vaiheessa on syytä tuoda esiin se, että useat selonteossa mainitut mediatalojen valitukset ja kantelut ovat nimenomaan Oikeustoimittajat ry:n jäsenten alullepanemia. Rikos- ja oikeuslaitosten kanssa työskentelevät toimittajat ovat olleet julkisuuslain näkökulmasta ”etulinjassa”. Soveltamisongelmia on syntynyt nimenomaan tällä saralla.

Periaatteellisella tasolla Oikeustoimittajat ry pitää hyvänä, että julkisuuslaki säädettiin, sillä se on monissa tilanteissa selkeyttänyt pelisääntöjä. Myönteistä kehitystä on myös se, että monet viranomaiset tiedottavat selkeästi aiempaa aktiivisemmin.

Oikeustoimittajat ry arvosteli jo lainsäädäntövaiheessa julkisuuslain salassapitosäännösten laveutta ja ennakoi ongelmia. Nämä uhkakuvat ovat pitkälti toteutuneet. Merkittävää salassapitosäännösten tulkinnassa on se, että käytännöt eivät ole eri viranomaisissa yhtenäisiä ja eroja saattaa olla myös saman viranomaisen eri virkamiehillä. Hyvä esimerkki tästä on poliisin erilaiset käytännöt.

Keskeisin ongelma julkisuuslain soveltamisessa on yhdistyksen näkökulmasta se, että lain 24 §:n 1 momentin ns. salailulista on saanut viranomaisten tulkinnassa selvästi vahvemman aseman kuin julkisuuslain muut, avoimeen hallintoon määräävät pykälät tai perustuslain sananvapaus- ja julkisuuslainsäädännön (perustuslaki 12 §). Käytäntö on myös osoittanut, että osa viranomaisista on halukkaita tulkitsemaan salailulistaa laveasti. Tämä saattaa johtua tiedonpuutteesta, ymmärtämättömyydestä tai yleisestä haluttomuudesta toteuttaa julkisuutta.

Ongelmia salassapitosäännösten soveltamisessa on syntynyt erityisesti rikosoikeudenkäynneissä, joissa vastakkain ovat julkisuus ja yksityisyyden suoja. Oikeustoimittajat ry:n käsityksen mukaan rikoksen tekeminen ei kuitenkaan voi koskaan nauttia yksityiselämälle kuuluvaa suojaa. Jälkikäteen voidaan pitää virheellisenä sitä, että julkisuuslain säätämisen aikaan ei samalla saatu säädettyä uutta lakia oikeudenkäyntien julkisuudesta.

Selkeä puute selonteossa on se, että siinä ei ole käyty läpi salailulistan yksittäisten kohtien soveltamisen aiheuttamia muutoksia. Oikeustoimittajat ry:n käsityksen mukaan salailulistan vaikutukset olisi syytä arvioida kohta kohdalta ja myös miettiä, onko jokaisen tiedon salassapito tarpeellista.

Osa salassapitokohdista on hyvinkin laveita. Julkisuuden toteutumisen kannalta olisi tärkeää arvioida, miten yksittäisiä kohtia on eri viranomaisissa sovellettu, tai jos varsinaisia ratkaisuja ei ole, niin miten ne mielletään. Tyypillinen esimerkki tästä on salailulistan varsin laava 2-kohta. Se kaipaisi perusteellisen selvittämisen.

Toinen konkreettinen esimerkki salassapidon ongelmallisuudesta on se, että toimittajalla ei nykyisin ole mahdollisuutta saada tietoa siitä, onko vankeusrangaistukseen tuomittu henkilö todella suorittanut vankeusrangaistuksensa. Tieto rangaistuksen tuomitsemisesta on saatavissa tuomioistuimesta, mutta tieto rangaistuksen suorittamisesta on salassa pidettävä. Käytännössä on kuitenkin ilmennyt epäilyjä, että vankeusrangaistukseen tuomittu, hyvät yhteiskuntasuhteet omaava henkilö ei ole koskaan rangaistustaan suorittanut. Tämän kontrollin pitäisi voida olla julkista. Vastaavan tyyppinen harkinta monien muidenkin tietojen salassapidon osalta olisi syytä tehdä.

Käytännön ongelma liittyy sellaisten asiakirjojen saatavuuteen, jotka ovat yksiselitteisesti julkisia. Vaikka asiakirja olisi kirjattu viranomaisen diaariin julkiseksi, sen saaminen aiheuttaa toisinaan suunnattoman paljon työtä. Toimittajat joutuvat metsästäämään asiakirjan laatinutta virkamiestä, ja hän voi myös tulkita – virheellisesti - että hän voi vapaasti käyttää kaksi viikkoa tai jopa kuukauden asiakirjan toimittamiseen.

Yksityiskohtaisia kommentteja selonteosta ja sen päätelmistä:

Oikeustoimittajat pitää hälyttävänä selonteossa mainittua (3.2. Salassapitosääntelyn yleisestä soveltamisesta, s. 22, 2 kpl) tietoa, jonka mukaan kolmannes valtionhallinnon kyselyyn vastanneista on kokenut ongelmia salassapitosäännösten soveltamisessa. Tämä osoittaa selkeästi, että koulutus on ollut puutteellista ja varmasti osaltaan myös johtanut sivulla 29 (kohdassa 4.3.3. Tiedonsaannin epääminen) mainittuihin tilanteisiin, joissa asiakirjoja on salattu varmuuden vuoksi.

Kohdassa 3.2. on myös käyty läpi salassapitosäännösten soveltamista. Selonteon päätelmissä todetaan, että salassapitosääntely ei ole aiheuttanut merkittäviä soveltamisongelmia tai ruuhkaa KHO:ssa. Tältä osin Oikeustoimittajat ry haluaa tuoda esiin seikan, joka on epäilemättä vaikuttamassa siihen, ettei julkisuusjuttuja ole KHO:ssa ollut vireillä kovinkaan montaa. Keskeinen syy tähän on se, että KHO:n käsittely on toimittajan näkökulmasta toivottoman hidasta. Käytännössä toimittajat valittavat KHO:een vain sellaisissa jutuissa, joilla on suurta periaatteellista merkitystä. Tavanomaisissa, jatkuvasti esiintyvissä asiakirjariidoissa valittaminen on hyödytöntä, koska käsittely oikeuslaitoksessa kestää niin kauan, että asiakirja menettää merkityksensä. Tiedot hankitaan tai yritetään hankkia muilla tavoilla. Tai sitten toimittajat vain tyytyvät siihen, etteivät saa

tietoa. Oikeusprosessin vireille laittaminen syö aikaa toimittajien ”oikeasta työstä”.

Tämä on myös keskeinen syy siihen, ettei oikeuskäytäntöä tarkastelemalla saa kovinkaan hyvää käsitystä julkisuuslainsäädännön riitapisteistä. Selonteossa todetaan (VI johtopäätöksiä... 2. Arviointia tavoitteiden ja lainsäätämisvaiheen keskustelun kannalta, s. 52, 6 kpl):

”Tutkimusten mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyjen valitusten valossa ei voida päätyä myöskään sellaiseen käsitykseen, että viranomaiset olisivat uuden julkisuuslainsäädännön voimaantulon jälkeen alkaneet suhtautua asiakirjajulkisuuteen entistä rajoittavammin.”

Oikeustoimittajat toteaa tähän, että selonteon selvityksen perusteella ei voi myöskään todeta, että julkisuuskäytäntö olisi parantunut. Oikeuskäytännöstä on vaikea tehdä mitään johtopäätöksiä.

Oikeustoimittajat ry:n käsityksen mukaan julkisuuslain 17 §:n tulkintaohjeet – salassapitosäännöksiä on sovellettava ahtaasti, eikä tiedonsaantia saa rajoittaa enempää kuin on tarpeellista – eivät ole taanneet julkisuutta sillä tavalla kuin laissa on tarkoitettu.

Salassapitosäännösten ahdas soveltaminen on tulkintakysymys, kuten myös tarpeeton tiedonsaannin rajoittaminen. Lain tulkinnan osalta on syntynyt tilanne, jossa 24 §:n salassapitosäännökset ajavat näiden 17 §:n ja muiden vastaavien takuupykälien yli. Tämä näkyy myös KHO:n tulkinnoissa, joissa salassapitokohtien ja näiden takuupykälien suhdetta ei ole pohdittu riittävästi. KHO:n päätösten toinen ongelma tältä osin on ollut se, että KHO on usein palauttanut asian viranomaisen ratkaistavaksi sen sijaan että KHO olisi itse ottanut kantaa julkisuuteen.

Oikeustoimittajat pitää 4.3.1. Asiakirjapyyntöjen kirjaaminen – kohdassa ilmenevää tietoa siitä, että asiakirjapyyntöjä ei 45-75 prosentissa tapauksissa kirjata lainkaan huolestuttavana. Menettely on lainvastainen ja myös kuvaa viranomaisten suhtautumista asiakirjapyyntöihin.

Tältä osin Oikeustoimittajat ry haluaa kiinnittää vielä huomiota siihen, että epäilyksen mukaan valtaosa ns. tavallisten kansalaisten tekemistä asiakirjapyynnöistä lienee suullisia ja ne kohdistuvat suoraan asiasta tietävälle virkamiehelle. Jos tämä henkilö kuuluu kohdassa 3.2. kuvattuihin epävarmoihin tai varmuuden vuoksi salaaviin virkamiehiin, todellista määrää mahdollisista virkavelvollisuuksien rikkomisista eli laittomasti salatuista asiakirjoista ei ole saatavissa mistään. Tuskin tällainen virkamies toimintaansa kovin avoimesti kyselyissä kuvailee.

Oikeustoimittajat ry:n käsityksen mukaan kunta- ja valtionhallinnon olisi kirjattava kaikki asiakirjapyynnöt – niin suulliset kuin kirjallisetkin. Kaikista kielteisistä ratkaisuksista pitäisi antaa valituskelpoinen viranomaisen ratkaisu valitusosoituksineen.

Kohdassa (4.3.3. Tiedonsaannin epääminen, s. 29, 2 kpl) viitataan Oikeustoimittajat ry:n yllä esittämään epäilyyn. Oikeustoimittajat arvelee, että juuri kappaleessa mainituista syistä tiedonsaannin epäämistä laittomasti tapahtuu jatkuvasti.

Tätä käsitystä tukee neljännessä kappaleessa esitetyn kyselyn tulokset, jotka ovat surullista luettavaa. Myös Oikeustoimittajat ry:n jäsenten kokemukset tukevat kyselyn tuloksia siitä, että viranomaiset salaavat asiakirjoja epäasiallisin perustein.

Tämä asia vaatii ehdottomasti jatkoselvitystä.

Oikeustoimittajat ry:n käsityksen mukaan maksujen periminen (4.6. Asiakirjakopiosta perittävät maksut) on ongelmallinen asia, ja todellisuudessa se johtaa asiakirjajulkisuuden kaventumiseen. Esimerkkeinä tästä ovat muun muassa joidenkin oikeusjuttujen laajat esitutkintapöytäkirjat. Yhdistyksen jäsenet ovat pyytäneet asiakirjoja myös sähköisinä, jolloin kopioinnilta on välttytty. Esitutkimateriaalia poliisi ei ole jostain syystä sähköisenä suostunut luovuttamaan.

Kohdassa 5. Päätelmiä asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta ja soveltamisongelmista (s. 37, 6. kpl) tehdään päätelmiä toimittajien näkökulmasta. Oikeustoimittajat pitää niitä joissain määrin virheellisinä. Selonteon sivulta 12 käy ilmi, että toimittajakyselyyn vastasi 76 henkilöä ja vastausprosentti oli vain 25. Kun itse kyselyä tutkii tarkemmin, selviää, että julkisuuslakia työssään käyttävät toimittajat ovat esittäneet siitä eniten arvostelua. Monet näistä ovat Oikeustoimittajat ry:n omien selvitysten mukaan olleet juuri rikos- tai oikeustoimittajia tai tutkivia journalisteja.

Oikeustoimittajat pitää oikeana käsityksenä edelleen sitä, että salassapitosäännöksen laaja soveltaminen on todellinen ongelma, ei vain ”toimittajien yleinen käsitys”.

Oikeustoimittajat yhtyy selonteossa (s. 38, 3 kpl) esitettyyn käsitykseen, että usein ongelmatapauksissa on kyse virkamiehen tiedonpuutteesta tai haluttomuudesta noudattaa julkisuusäännöksiä. Tiedonpyytäjän näkökulmasta tilanne on tällaisessa tilanteessa mahdoton. Vaihtoehtoja on kaksi: 1) jättää asia sillensä tai 2) käynnistää pitkä oikeusprosessi. Lopputulos on sama: lain tarkoitus avoimuudesta ei toteudu, koska lähes poikkeuksetta asiakirja ehtii menettää merkityksensä oikeudenkäynnin kestäessä.

Helsingissä 26. huhtikuuta 2004

OIKEUSTOIMITTAJAT RY

Jarkko Sipilä
Puheenjohtaja

Susanna Reinboth
Varapuheenjohtaja

Oikeustoimittajien muut lausunnot aiheesta:
