

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2003:36

*Toimittajien kokemukset uudesta  
julkisuuslaista*

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2003:36

*Toimittajien kokemukset uudesta  
julkisuuslaista*

OIKEUSMINISTERIÖ  
HELSINKI 2003

ISSN 1458-7149  
ISBN 952-466-193-4  
Oikeusministeriö  
Helsinki

Tekijät valtiotieteen tohtori Tuomo Mörä ja tutkija Johanna Tarkiainen, Helsingin yliopisto, viestinnän laitos		Julkaisun laji selvitys	
		Toimeksiantaja oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä  <p>Oikeusministeriö käynnisti julkisuus- ja salassapitolainsäädännön uudistusta koskevan seurannan syksyllä 2001. Osana seurantaa pyritään kartoittamaan myös tiedontarvitsijoiden mielipiteitä lain toimivuudesta. Tässä tutkimuksessa selvitetään suomalaisten joukkoviestinten edustajien mielipiteitä, käsityksiä ja kokemuksia uuden julkisuuslain toimivuudesta ja viranomaiskäytännöistä sen soveltamisessa. Selvitys on tehty kirjekyselynä maaliskuukokouksessa 2003. Kyselyyn vastasi 76 suomalaisten tiedotusvälineiden edustajaa. Vastaajien joukossa oli sekä valtakunnallisten että alueellisten tiedotusvälineiden toimittajia niin lehdistöstä, tietotoimistoista kuin sähköisistä medioista. Kyselyn vastausprosentti jäi suhteellisen alhaiseksi (25 %).</p> <p>Uudesta laista koettu hyöty jakoi toimittajia. Noin puolet katsoi sen helpottaneen työtään, puolet taas katsoi, että käytännöt ovat säilyneet ennallaan. Uuden lain hyväksi puoleksi koettiin se, että se luo pelisäännöt, joihin voi tarvittaessa vedota. Tiedonhankinta helpottuu, kun on laki, jonka perusteella tietoja voi vaatia. Monien vastaajien mielestä jo pelkkä julkisuuslain olemassaolo on saanut viranomaiset muuttamaan asenteita ja samalla helpottanut tiedon saantia.</p> <p>Uuden julkisuuslain ongelmaksi koettiin ennen kaikkea salassapitosäädökset, joita tulkitaan toimittajien mielestä liian laajasti. Toimittajat suhtautuivat myös epäillen väittämään siitä, että viranomaisten aktiivinen tiedottaminen olisi uuden lain myötä lisääntynyt.</p>			
Avainsanat: julkisuuslaki, joukkoviestimet, toimittajat			
Muut tiedot yhteyshenkilö oikeusministeriössä Anna-Riitta Wallin			
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2003:36		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-193-4
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja oikeusministeriö		Kustantaja oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum  
20.11.2003

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Utredning	
Politics doktor Tuomo Mörä och forskaren Johanna Tarkiainen Helsingfors universitet, Institutionen för kommunikationslära		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Redaktörernas erfarenheter om den nya offentlighetslagen (Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Justitieministeriet inledde en uppföljning om revideringen av offentlighets- och sekretesslagstiftningen på hösten 2001. Som en del av uppföljningen försöker man reda ut hur de som behöver information anser att lagen fungerar. I denna undersökning redogör man för åsikter, uppfattningar och erfarenheter av representanter för de finländska massmedierna när det är fråga om hur den nya lagen fungerar och hur myndigheterna tillämpar den. Utredningen gjordes med en brevenkät från mars till maj 2003. Enkäten besvarades av 76 representanter för de finländska massmedierna. Bland dem som svarade fanns redaktörer i riksomfattande och regionala massmedier (pressen, notisbyråer, etermedier) Svarsprocenten förblev relativt låg (25 %).</p> <p>Nyttan av den nya lagen fördelade redaktörer. Cirka hälften ansåg att deras arbete har blivit lättare medan cirka hälften å sin sida ansåg att praxis har förblivit densamma. En fördel med den nya lagen ansågs vara att den skapar regler som man vid behov kan hänvisa till. Det blir lättare att skaffa information då det finns en lag enligt vilken man kan kräva information. Många av de som svarade ansåg att existensen av en offentlighetslag har fått myndigheterna att ändra sin attityd och gjort det lättare att få information.</p> <p>Som ett problem med den nya offentlighetslagen ansågs först och främst vara bestämmelserna om sekretess som enligt redaktörernas åsikt tolkas för omfattande. Redaktörerna förhåller sig också misstänksamma till påståendet att myndigheterna aktivt informerar om sin verksamhet efter att den nya lagen har trätt i kraft.</p>			
Nyckelord Offentlighetslagen, massmedier, redaktörer			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) Kontaktperson vid justitieministeriet Anna-Riitta Wallin			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2003:36		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-193-4
Sidoantal 37	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

## Sisällys

Johdanto .....	2
1. Selvityksen toteutus .....	3
2. Vastaajien taustatiedot .....	5
3. Vaihtelevia kokemuksia julkisuuslain hyödyntämisestä .....	7
4. Uuden julkisuuslain vaikutukset tiedonhankintaan.....	13
5. Toimittajien arviot viranomaisten suhtautumisesta julkisuuslakiin .....	21
6. ”On selkänöjaa, johon vedota” .....	27
7. Ongelmana salassapitosäännösten tulkinta .....	29
Tiivistelmä .....	33

## Johdanto

Uusi julkisuuslaki tuli voimaan 1.12.1999. Uuden julkisuuslainsäädännön tavoitteina on tehostaa, syventää ja laajentaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, lisätä valmistelun julkisuutta, edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa, selkeyttää salassapitoperusteita sekä luoda perusteet viranomaisten välisen tietojenvaihtelun yhdenmukaiselle sääntelylle.

Uudistuksen laajuutta kuvaa se, että siinä säädettiin kaksi uutta lakia, tehtiin muutoksia 70:een eri lakiin ja annettiin seitsemän asetusta. Kaikkiaan uudistus aiheutti muutoksia yli 150:een eri säädökseen. Uudistuksen täytäntöönpano, esimerkiksi tietojärjestelmien uudistaminen jatkuu ensi vuosituhanella.

Oikeusministeriö käynnisti julkisuus- ja salassapitolainsäädännön uudistusta koskevan seurannan syksyllä 2001 ja asetti työryhmän seurannan tueksi. Osana seurantaa pyritään kartoittamaan myös tiedontarvitsijoiden mielipiteitä lain toimivuudesta. Tässä tutkimuksessa selvitetään suomalaisten joukkoviestinten edustajien mielipiteitä, käsityksiä ja kokemuksia uuden julkisuuslain toimivuudesta ja viranomaiskäytännöistä sen soveltamisessa.

Tutkimus on tehty keväällä 2003. Tutkimuksen toteuttivat valtiot. yo Johanna Tarkiainen ja VTT Tuomo Mörä Helsingin yliopiston viestinnän laitokselta oikeusministeriön toimeksiannosta. Se on toteutettu osana tutkimusta, jossa selvitetään suomalaisten joukkoviestinten edustajien mielipiteitä ja kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä.

Selvityksessä tarkastellaan eri näkökulmista joukkoviestinten edustajien mielipiteitä ja kokemuksia uuden julkisuuslain toimivuudesta:

- Miten toimittajat ovat hyödyntäneet uutta julkisuuslakia tiedonhankinnassa?
- Miten toimittajat kokevat uuden julkisuuslain vaikuttaneen heidän työhönsä?
- Miten toimittajat kokevat viranomaisten suhtautuvan uuteen julkisuuslakiin?
- Mitä hyviä puolia uudessa julkisuuslaissa on?
- Mitä huonoa tai korjattavaa uudessa julkisuuslaissa on?

## 1. Selvityksen toteutus

Selvitys toteutettiin lomakekyselynä maaliskokuussa 2003. 300 suomalaisen joukkoviestimen edustajalle postitettiin kysely maaliskuun alussa. Vastausaikaa heille annettiin kuukausi, jonka jälkeen kaikille kyselyn saaneille lähetettiin muistutuskirje, jossa vastausaikaa oli vielä pidennetty parilla viikolla. Kyselyyn vastasi 76 henkilöä, joten selvityksen vastausprosentti on 25. Kyselyn tuloksia ei voi yleistää koskemaan koko toimittajakuntaa.

Julkisuuslakikysely toteutettiin osittain joukkoviestinten edustajien mielipiteitä ja kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä kartoittavan tutkimuksen yhteydessä. 250 joukkoviestinten edustajaa sai julkisuuslakikyselyn osana laajempaa selvitystä. 50 toimittajalle lähetettiin erikseen pelkkä julkisuuslakikysely. Tämä 50 toimittajan otos valittiin satunnaisotoksella Oikeustoimittajat ry:n ja Tutkivan journalismin yhdistyksen jäsenrekistereistä.

Valtionhallinnon viestintää kartoittavassa selvityksessä 250 toimittajaa<sup>1</sup> valittiin otokseen joukkoviestimittäin painotetulla satunnaisotoksella. Otoksessa kiinnitettiin huomiota edustavuuden lisäksi sellaisen kohderyhmän valintaan, jonka mielipiteiden tuntemus palvelee mahdollisimman hyvin käytännön tiedotustyötä valtionhallinnossa.

Otosta tehdessä ei käytössä ollut yhtenäistä toimittajarekisteriä. Otos toteutettiin luomalla eri medioille kiintiöt, joiden mukaisesti valittiin kyselyyn vastaajat tasaväliotannalla eri lähteistä muodostetuista toimittajalistaista. Toimittajalistat luotiin lähinnä erilaisten mediahakemistojen ja joukkoviestimien kotisivuilla olevien yhteystietojen avulla. Eri ministeriöillä oli myös mahdollisuus antaa tietoja heille erityisen tärkeistä medioista, mitä käytettiin hyväksi otoksen erikoislehti –kiintiössä.

Otoksen tekoa varten jaoteltiin seuraavanlaiset kiintiöt: sanomalehdet, sähköinen media, politiikan ja talouden toimittajat, tietotoimistot ja erikoislehdet. Otoksen tavoitekiintiöt löytyvät taulukosta 1.

Sanomalehdet –kiintiöön kuuluivat 30 talousalueensa ykköslehteä, suurimmat puoluelehdet sekä iltapäivälehdet. Sähköisen median kiintiö muodostui Ylen television ja radion suomen- ja ruotsinkielisistä toimituksista sekä MTV3:n ja Nelosen toimituksista.

---

<sup>1</sup> Vastaajista eli kaikista joukkoviestimien edustajista käytetään tässä raportissa myös yhteistä nimitystä toimittajat, vaikka vastaajajoukkoon kuuluu myös joitakin päällikkötoimittajia.



ta. Erikoislehtien kiintiö muodostettiin pyytämällä ministeriöiden tiedotusyksiköiltä luetteloita heille tärkeimmistä medioista, jotka eivät olisi muuten otoksessa mukana. Tietotoimiston kiintiö muodostuu STT:n toimituksista. Lopuksi valittiin satunnaisotannalla 50 henkilöä Poliitiikan toimittajat ry:n ja Taloustoimittajat ry:n jäsenrekistereistä luoduista listoista politiikan ja taloustoimittajien kiintiöön. Tämän kiintiön tarkoituksena oli varmistaa ennen kaikkea työnkuvansa vuoksi valtionhallinnon tiedotuksen kanssa usein tekemisissä olevien toimittajien runsas edustus vastaajien joukossa.

Lehtien toimituksista otettiin toimittajalistoja muodostettaessa mukaan uutistoimitus, ulkomaantoimitus, politiikan toimitus, taloustoimitus sekä mahdollinen Helsingin toimitus. Erikoiskiintiössä oli myös mukana muiden toimituksien toimittajia.

**Taulukko 1.** Kyselyn tavoitekiintiöt joukkoviestimittäin tarkasteltuna

<b>Joukkoviestimet</b>	<b>N</b>
Sanomalehdet	<b>75</b>
Sähköinen media	<b>62</b>
Erikoislehdet	<b>50</b>
Tietotoimistot	<b>13</b>
Poliitiikan ja talouden toimittajat	<b>50</b>
Oikeustoimittajat ja tutkivat journalistit	<b>50</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>300</b>

Otoksesta on jätetty tietoisesti pois paikalliset lehdet, jotka kohtaavat valtionhallinnon yleensä muulla kuin ministeriötasolla, sillä kyselyn tarkoituksena on selvittää niiden medioiden mielipiteitä, jotka ovat paljon tekemisissä valtionhallinnon tiedotuksen kanssa. Tämän vuoksi sanomalehtien kiintiössä on alueellisten lehtien osalta mukana ainoastaan talousalueiden ykköslehtiä ympäri Suomen.

## 2. Vastaajien taustatiedot

Kyselyn perustietoja -osiossa vastaajilta tiedusteltiin heidän taustatietojaan. Vastaajat jakaantuivat eri viestimiin seuraavalla tavalla (taulukko 2)<sup>2</sup>:

**Taulukko 2.** Kyselyyn vastanneet joukkoviestimittäin tarkasteltuna (N=76)

Tiedotusväline	N	%
Valtakunnallinen sanomalehti	18	24
Alueellinen ykköslehti, paikallinen lehti	21	28
Aikakaus- ja erikoislehti	14	18
YLE, MTV3 ja Nelonen valtakunnallinen	12	16
Paikallisradiot ja Yle, MTV3 ja Nelonen paikallistoimitus	2	3
Tietotoimisto	7	9
Muu	2	3
<b>Yhteensä</b>	<b>76</b>	<b>100</b>

Yleisintä vastaajien joukossa on alueellisessa tai paikallisessa lehdessä työskentely (28 %). Tämä vastaajajoukko koostuu otoksen mukaisesti lähinnä talousalueensa ykköslehdistä eli alueellisista julkaisuista. Lähes yhtä suuri vastaajajoukko työskentelee valtakunnallisissa sanomalehdissä (24 %). Aikakaus- ja erikoislehtien edustajia vastaajien joukossa on 18 %. Kokonaisuudessaan sanoma- ja aikakauslehdistön edustajat muodostavat 70 % vastaajajoukosta.

Sähköisten joukkoviestimien edustajia tässä kyselyssä on mukana yhteensä 19 % vastaajista. Ylen, MTV3:n ja Nelosen valtakunnallisten toimituksien edustajia vastaajista on 16 % ja paikallisradioiden ja Ylen, MTV3:n ja Nelosen paikallistoimituksien edustajia 3 %. Otosta tehtäessä paikallisradioille ja sähköisten medioiden paikallistoimituksille ei luotu omaa kiintiötä, joten tämän vastausvaihtoehdon valinneet toimittajat ovat jonkun valtakunnallisen sähköisen median edustajia.

Tietotoimiston edustajia tässä kyselyssä on mukana seitsemän henkilöä (9 %) ja yksi vastaajista on ilmoittanut työorganisaatiokseen toimittajayhtiön ja yksi oppilaitoksen (muu, 3 %). Kaksi vastaaja ilmoitti työorganisaatiokseen ”muu, ammattiyhdistyslehti”, mutta heidän vastauksensa on siirretty aikakaus- ja erikoislehti –luokkaan. Yksi vastaaja ilmoitti työskentelevänsä maakuntalehdessä, mutta hänen vastauksensa ovat siirretty alueellisten ja paikallisten sanomalehtien luokkaan.

<sup>2</sup> Selvityksessä ovat prosenttiluvut pyöristetty lähimpään kokonaislukuun.

Vastaajilta tiedusteltiin myös heidän toimialuettaan. Tulokset näkyvät taulukosta 3.

**Taulukko 3.** Kyselyyn vastanneet toimialueittain tarkasteltuna (N=75)

<b>Toimialue</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Pääkaupunkiseutu	47	63
Muu Suomi	27	36
Pääkaupunkiseutu ja muu Suomi	1	1
<b>Yhteensä</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

Vastaajien toiminta on painottunut pääkaupunkiseudulle. Heistä 63 % toimii pääkaupunkiseudulla ja 36 % muualla Suomessa. Yksi vastaajista ilmoitti toimivansa sekä pääkaupunkiseudulla että muualla Suomessa.

Erikoistoimittajat ovat tässä kyselyssä runsaimmin edustettuna. Heitä on vastaajista 46 %. Erikoistoimittajia pyydettiin myös nimeämään oma erikoisala. Erilaisia vastauksia tuli yhteensä 16 kappaletta, niistä yleisimpiä ovat rikos ja/tai oikeustoimittaja (7 mainintaa), politiikan erikoistoimittaja (7 mainintaa) ja talouden erikoistoimittajia (5 mainintaa). Toiseksi yleisin ryhmä vastaajien joukossa on uutistoimittajat (34 %). Tiedot vastaajien työtehtävistä löytyvät taulukosta 4.

**Taulukko 4.** Kyselyyn vastanneet työtehtävien mukaan tarkasteltuna (N=76)

<b>Pätehtävä</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Toimituksen esimies	8	11
Uutistoimittaja	26	34
Erikoistoimittaja	35	46
Muu	7	9
<b>Yhteensä</b>	<b>76</b>	<b>100</b>

Toimituksen esimiehiä on kyselyssä mukana 8 henkilöä (11 %). 9 % ilmoitti työtehtävään jonkin muun kuin edellä mainitut tehtävät. Heidän joukossaan on kolme toimitussihteeriä, yksi yleistoimittaja, yksi johtava toimittaja ja yksi toimituspäällikkö.

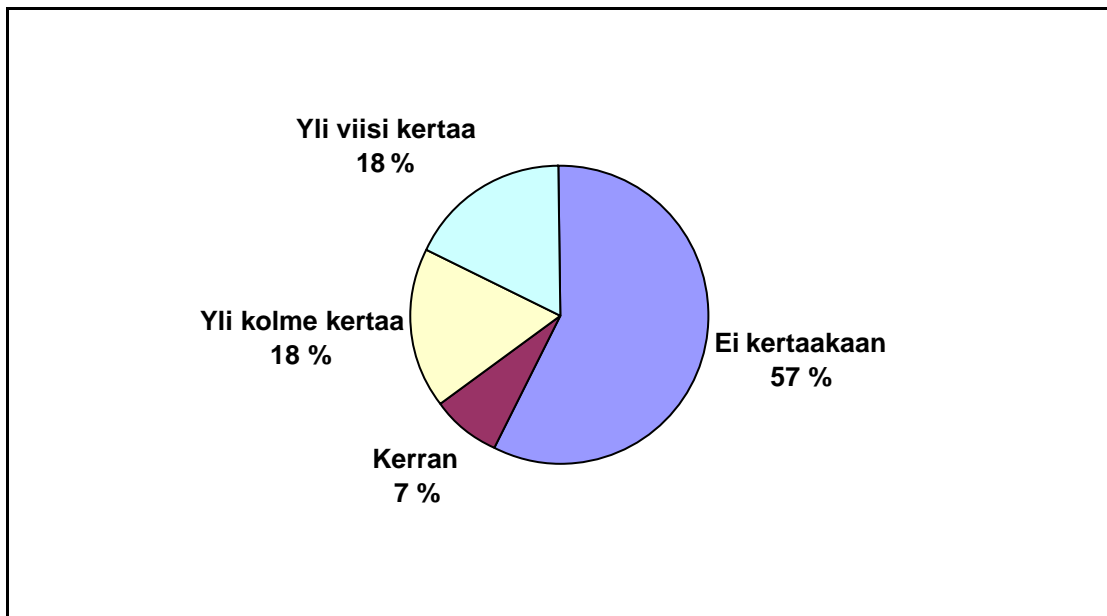
### 3. Vaihtelevia kokemuksia julkisuuslain hyödyntämisestä

Tutkimuksessa kartoitettiin miten ja kuinka usein kyselyyn vastanneet joukkoviestimien edustajat ovat hyödyntäneet uutta julkisuuslakia. Kysymysten avulla selvitettiin, millaisia kokemuksia toimittajilla oli julkisuuslain käytöstä ja arvioitiin kuinka kokemukset ovat vaikuttaneet toimittajien mielipiteisiin uuden julkisuuslain toimivuudesta tai virkamieskunnan toiminnasta.

Toimittajilta tiedusteltiin kuinka usein he ovat hyödyntäneet uuden julkisuuslain tuomia mahdollisuuksia.<sup>3</sup> Kysymyksessä ei määritelty mitenkään tapoja, miten uutta julkisuuslakia olisi mahdollista hyödyntää. Vastaukset kertovat siis siitä, miten toimittajat ovat subjektiivisesti kokeneet julkisuuslain hyödyntämisen.

Yli puolet vastaajista (57 %) katsoivat, etteivät olleet kertaakaan hyödyntäneet uuden julkisuuslain tuomia mahdollisuuksia. 43 % vastaajista katsoi hyödyntäneensä uutta julkisuuslakia vähintään kerran ja 36 % vastaajista useammin kuin kolme kertaa. (Kuva 1.)

**Kuva 1.** Kuinka usein olette hyödyntäneet uuden julkisuuslain tuomia mahdollisuuksia ? (N=69)



Vastaajia pyydettiin myös kertomaan, miten he ovat hyödyntäneet uuden julkisuuslain tuomia mahdollisuuksia saada tietoa. Toimittajat ovat hyödyntäneet uutta lakia tie-

<sup>3</sup> Uusi julkisuuslaki tuli voimaan 1. 12. 1999.

donhankinnassa mm. vetoamalla siihen tiedonhankinnassa. Seuraavassa suoria sitaateja toimittajien avovastauksista:

- Lukuisat asiakirjapyynöt viranomaisilta.
- Olen pyytänyt tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista.
- Olen perustellut lailla tiedonhankintaani.
- Valmisteluvaiheessa.
- Hankkimalla viranomaispäätöksiä paperilla ja julkaisuja, jotka eivät olisi olleet muuten julkisia.
- Esimerkiksi internetkäytännöt mahdollistaa monien asioiden viennin nettiin – tietoa voi vaatia.
- Argumentoimalla ja vetoamalla lain perusoikeusluonteeseen sekä KHO:n tulkintoihin.
- Vetoamalla lakiin ja pyytämällä perustelut kielletystä aineistosta.
- Olen opastanut virkamiehiä lain tielle.

Osa vastaajista tuo tässä esiin myös lain hyödyntämistä haittaavia tekijöitä, lähinnä viranomaisten haluttomuutta antaa julki haluttuja tietoja.

- Kirjallisella valituksella ja lakiin vetoamalla koskien oikeuden päätöksen salailua.
- Laista on harvoin ollut suoraan hyötyä vaan olemme yleensä joutuneet pyytämään viranomaiselta kirjallista kieltäytymispäätöstä valitusosoituksin. Tämä on useimmiten vasta saanut virkamiehet pohtimaan julkisuutta tosissaan ja yllättäen ovatkin pyörtäneet aiemmat kieltäytymisensä.
- Toimittajamme ovat saaneet asiakirjoja lain turvin, mutta monissa tapauksissa on jouduttu tekemään valituksia ja kanteluita. Asiakirjojen yksilöiminen joskus pikkutarkkaa, vaatimuksia kaadetaan muotovirheisiin.

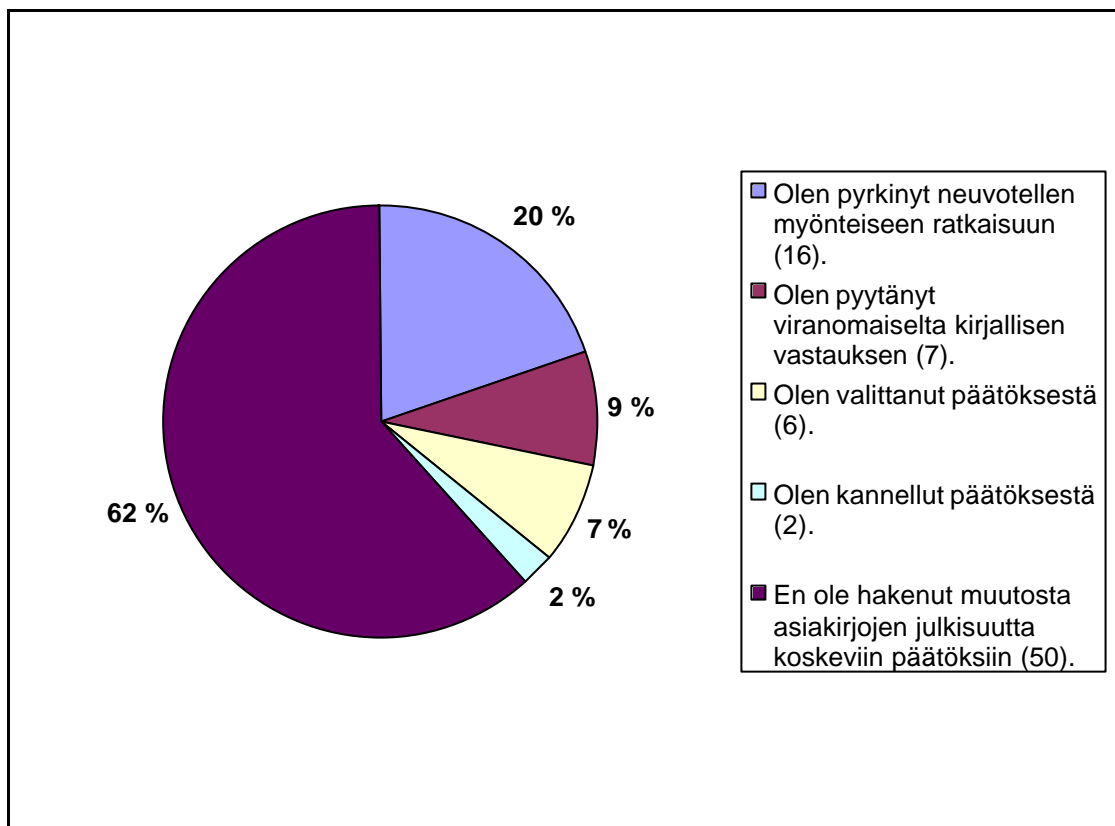
Jotkut vastaajista kertoivat myös vastauksissaan konkreettisista tilanteista tai mainitsivat tiettyjä asiakirjoja, joiden hankinnassa he ovat lakia hyödyntäneet.

- Olen vedonnut julkisuuslain pykälän 24 kolmanteen kohtaan saadakseni haastehakemuksen jo ennen oikeudenkäyntiä. Tarkoitin rikosasioiden haastehakemusta.
- Kuntaautisoinnissa.
- Olen saanut sekä Rovaniemen että Vaasan hovioikeudet tiedottamaan paremmin asioistaan. Myös hovioikeuksien alaiset kärjäoikeudet ovat tehostaneet tiedottamistaan.
- Olen tutustunut Suomen Pankin johtokunnan pöytäkirjoihin.
- Mm. budjettiesityksen julkistamisaika.
- Pyytämällä mm. Oikeusrekisterikeskukselta diaaritietoja ns. hätävarjelutapauksista tuomioistuimissa. Vastaus: jyrkkä ei ”toiminnallisten syiden” (järjestelmät sekaisin) takia. Voitto tuli vasta KHO:ssa. Prosessi kesti yli 2 vuotta; ohjelmamme lakkautettiin ennen KHO:n (meille edullista) päätöstä!

Vastaajilta tiedusteltiin myös ovatko he hakeneet muutosta asiakirjojen julkisuutta koskeviin päätöksiin uuden julkisuuslain voimassaolon aikana. Vastausvaihtoehdoiksi annettiin seuraavat: *olen pyrkinyt neuvotellen myönteiseen ratkaisuun, olen pyytänyt viranomaiselta kirjallisen vastauksen, olen valittanut päätöksestä, olen kannellut päätöksestä ja en ole hakenut muutosta asiakirjojen julkisuutta koskeviin päätöksiin.*

Kysymykseen vastasi 70 toimittajaa, joista osa merkinnyt useamman vastausvaihtoehdon. Kaikki maininnat ovat laskettu mukaan. Suurin osa vastaajista (50 henkilöä) ei ollut hakenut muutosta asiakirjojen julkisuutta koskeviin päätöksiin (kuva 2.). Heistä suuri osa oli vastaajia, jotka eivät katsoneet koskaan hyödyntäneensä julkisuuslain tuomia mahdollisuutta pyytämällä esimerkiksi tiettyjä asiakirjoja nähtäväksi.

**Kuva 2.** Oletteko hakeneet muutosta asiakirjojen julkisuutta koskeviin päätöksiin uuden julkisuuslain voimassaolon aikana ? (N=70) (vastaajamäärät suluissa)



16 vastaajaa oli pyrkinyt neuvotellen myönteiseen ratkaisuun ja seitsemän vastaajaa oli pyytänyt viranomaiselta kirjallisen vastauksen. Lähes yhtä suuri määrä vastaajia on kirjallisen päätöksen saatuaan valittanut siitä (6 vastaajaa), mutta ainoastaan kaksi henkilöä on kannellut päätöksestä.

Vastaajia pyydettiin myös selostamaan uuden julkisuuslain voimassaoloajalta tuorein/tärkein tapaus, jolloin vastaajat eivät saaneet viranomaiselta pyytämäänsä tietoa (Tiedonsaanti evättiin vaikka he kuvittelivat tiedon olevan julkinen). Vastaajille tuoreimpia tai tärkeimpiä tapauksia olivat mm. seuraavat:

- Useita mm.: -KHO 2000:265, tämä tärkein, koska velvoitti perustelemaan, hallinto-oikeudessa (Hgin dnro 07533/02/5300) vireillä juttu Supon stasilistoista, hallinto-oikeudessa vireillä myös yo-lautakunnan yo-tulosten konekielisestä luovutuksesta.
- Pyysin kolmeen otteeseen suomen EU-suurlähetystöstä luetteloja komission palkkaamista a-virkamiehistä maittain jaoteltuna. Lista oli olemassa.

- Oikeusistuimet kieltäytyivät kertomasta julkisuuslakia koskevien tapausten päätöksiä.
- Käräjäoikeus ja hovioikeus salasivat tuomiosta asianomistajan nimen. Juttu oli julistettu salaiseksi perustelematta. Jutussa oli kyse kiristyksestä; vaikea ymmärtää miksi uhri oli suojattu, kun seksuaalirikosjutuissakin asianomaisten nimet kerrotaan.
- Toimittajamme haki asiakirjaa Vantaan kouluja koskevasta vertailusta, mutta se evättiin sillä perusteella, että kyse oli yksityisestä toimeksiannosta, vaikka toimeksiantaja oli julkisyhteisö eli kunta. Asiasta on valitettu Helsingin hallinto-oikeuteen.
- Yleisesti: asiaa valmistelevia virkamiehiä ei muka saa haastatella. Pitää haastatella pomoa, joka taas ei ko. asiasta tiedä mitään. Esim. VR:n lippu-uudistus.
- Tieto talouspoliittisen ministerivaliokunnan pöytäkirjoista evättiin syksyllä.
- Toimituspolitiikassamme pyrimme välttämään viranomaislähteitä. Tiedon saaminen heiltä liian vaikeaa, koska he buukkaavat asiat isoille medioille. Tiedonsaanti ei ole Suomessa tasapuolista.
- Johtava kihlakunnan syyttäjä kieltäytyy nopeasta suullisesta tiedon antamisesta päivittäin.
- Helsingin kirjastotutkimus, sain lopulta.
- Vuosi sitten opetusministeriö ei antanut ulos Suomen Akatemian pääjohtajanimitykseen liittyviä asiakirjoja.
- Käräjäoikeus ei ensin suostunut antamaan erään yhtiön konkurssihakemusasian tietoja. Vetoaminen julkisuuslakiin auttoi kahdessa tunnissa ja tiedot tulivat!
- Joskus haastehakemuksia ei anneta sillä perusteella, ettei se ole julkinen ennen pääesittelyä. Ei ole otettu huomioon sitä poikkeuksen teon mahdollisuutta, jonka lain pykälän 24 kolmannen momentin loppuosa tarjoaa. Käräjätuomarit soveltavat vain momentin alkuosaa. Tosin jotkut heistä tekevät positiivisen poikkeuksen.



Vastaajilta tiedusteltiin myös miten riitaiset tapaukset ovat päättyneet. Osa tapauksista on päätynyt voittoon, osa tappioon ja osa voittoon ja välirikoon.

- Osa voittoon, osa tappioon, osa kesken, yllämainittu kho:265 päättyi KHO:n ratkaisusta huolimatta tappioon, koska UM kieltäytyi uusin perustein asiakirjan luovuttamisesta.
- Pääosa minun ja kollegojeni voittoon; osa riidoista vielä kesken, uusia tulee tasaisin välein.
- Osa myönteisesti, osassa luopunut, osasta tehty kantelu.
- Osassa tapauksista viranomaisen on kirjallista vastausta pyydettyessä antanut asiakirjan. Valitukset ja kantelut ovat vielä kesken.
- Asiakirjojen saantiin, mutta tulehtuneisiin väleihin.
- Kaikki tarvittavat tiedot on lopulta saatu.
- Voitimme (oikeusministeriön/oikeusrekisterikeskuksen !) LO:ssa ja KHO:ssa.
- Minun tappiooni tai sitten voittoon ja välirikoon. Siitä sopii valita.

#### 4. Uuden julkisuuslain vaikutukset tiedonhankintaan

Uuden julkisuuslainsäädännön tavoitteina on muun muassa tehostaa, syventää ja laajentaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, lisätä valmistelun julkisuutta sekä edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa.

Tämän tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on selvittää kuinka toimittajat kokevat uuden julkisuuslainsäädännön vaikuttaneen viranomaiskäytäntöihin. Joukkoviestinten edustajien mielipiteitä asiasta tiedusteltiin neljän väittämän avulla:

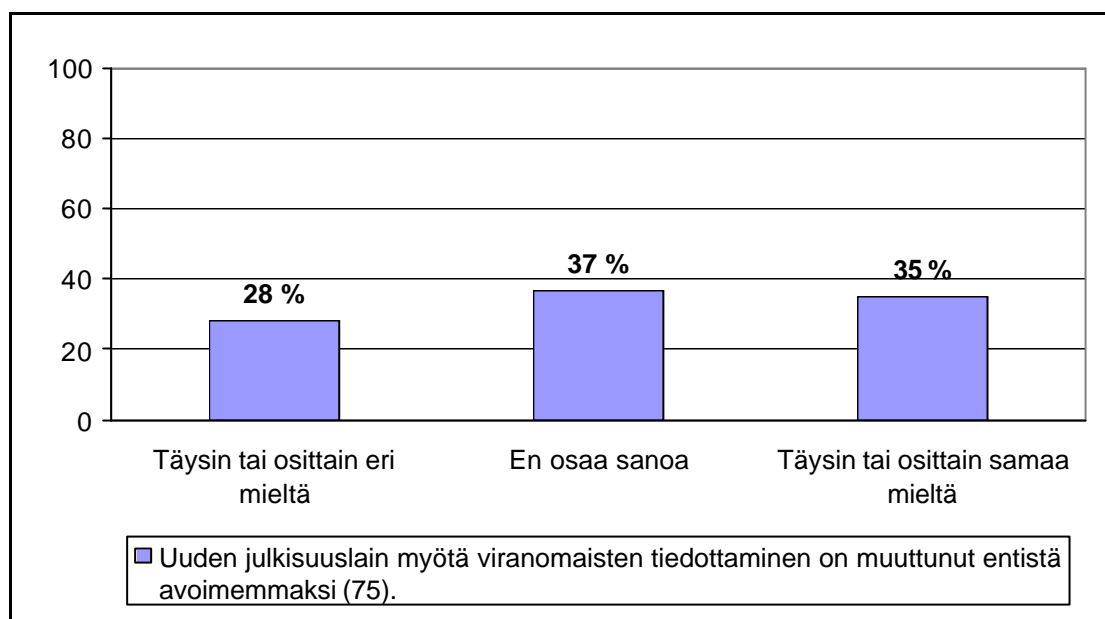
- Uuden julkisuuslain myötä viranomaisten tiedottaminen on muuttunut entistä avoimemmaksi,
- Uusi julkisuuslaki on helpottanut toimittajien työtä,
- Käytännöt ovat pysyneet samoina uudesta julkisuuslaista huolimatta ja
- Tiedon saaminen viranomaisilta on muuttunut uuden julkisuuslain myötä jopa vaikeammaksi.

Vastausvaihtoehdoiksi toimittajille annettiin olen *täysin eri mieltä*, olen *osittain eri mieltä*, *en osaa sanoa*, olen *osittain samaa mieltä* ja olen *täysin samaa mieltä*.

Huomio kiinnittyy ”en osaa sanoa” -vastauksien suureen määrään. Jokaisen väittämän vastausjakaumissa vähintään 30 % vastaajista on valinnut tämän vaihtoehdon. Tämä johtunee siitä, että kyselyyn on vastannut jonkin verran myös toimittajia, joilla ei ole omakohtaista kokemusta julkisuuslakiin liittyvistä käytännöistä. Tämän vuoksi yllä esitettyjen väittämien jakaumia on tarkasteltu myös vertailemalla vastauksia sen perusteella, ovatko toimittajat kokeneet hyödyntäneensä uutta julkisuuslakia vai ei. Tämän havaittiin olevan eniten vastaajien mielipiteisiin vaikuttava tekijä. Sen sijaan esimerkiksi vastaajien työtehtävä tai toimialue ei aiheuttanut merkittäviä muutoksia mielipiteisiin uudesta julkisuuslaista.

Toimittajat ovat erimielisiä uuden julkisuuslain vaikutuksista viranomaisten tiedottamiseen. 35 % vastaajista kokee, että tiedottaminen on muuttunut avoimemmaksi, kun taas 28 % katsoo, että näin ei ole tapahtunut. (Kuva 3.).

**Kuva 3.** Uuden julkisuuslain myötä viranomaisten tiedottaminen on muuttunut entistä avoimemmaksi (N=75)



Vuonna 2000 tehdyssä Tiedotusvälineiden kokemuksia valtionhallinnon tiedottamisesta –raportissa (valtioneuvoston raportteja 2000/5) toimittajilta tiedusteltiin myös mielipiteitä uuden julkisuuslain vaikutuksista heidän työhönsä. Kyselyä toteutettaessa uusi julkisuuslaki oli ollut voimassa vain kolme kuukautta, joten toimittajilla ei ollut paljoakaan käytännön kokemusta aiheesta vaan he lähinnä arvioivat uuden lain tulevia vaikutuksia.

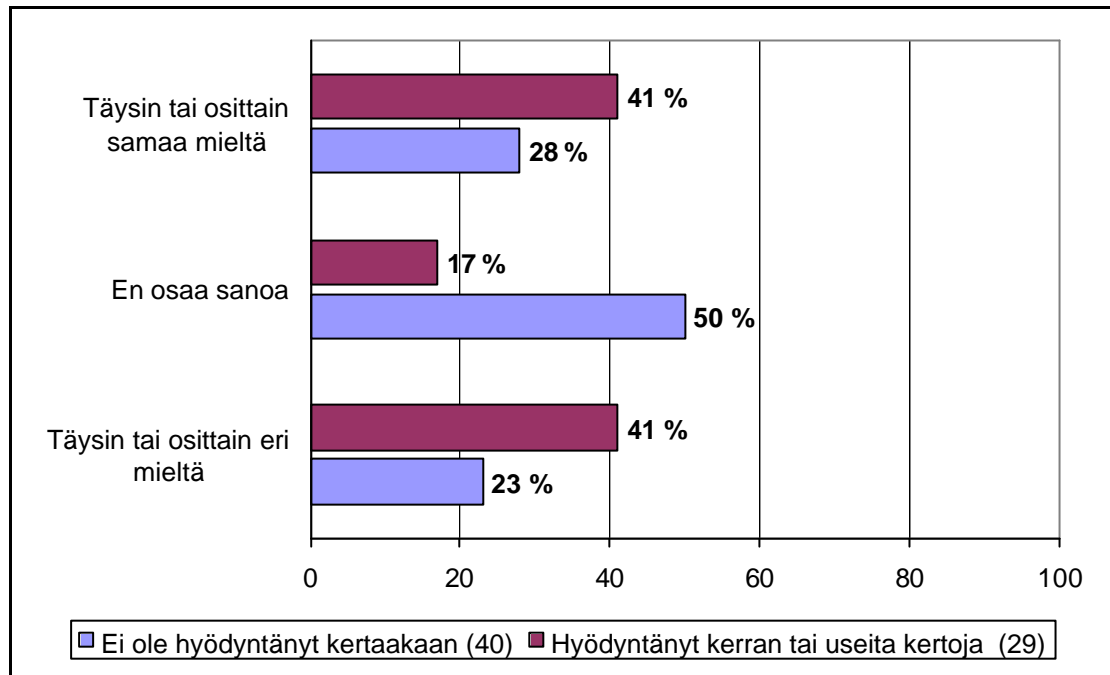
Tuloksien vertailu aiemman selvityksen kanssa on vain suuntaa-antavaa osittain erilaisen kysymyksenasettelun, erilaisen otoksen ja suhteellisen alhaisen vastausprosentin vuoksi.

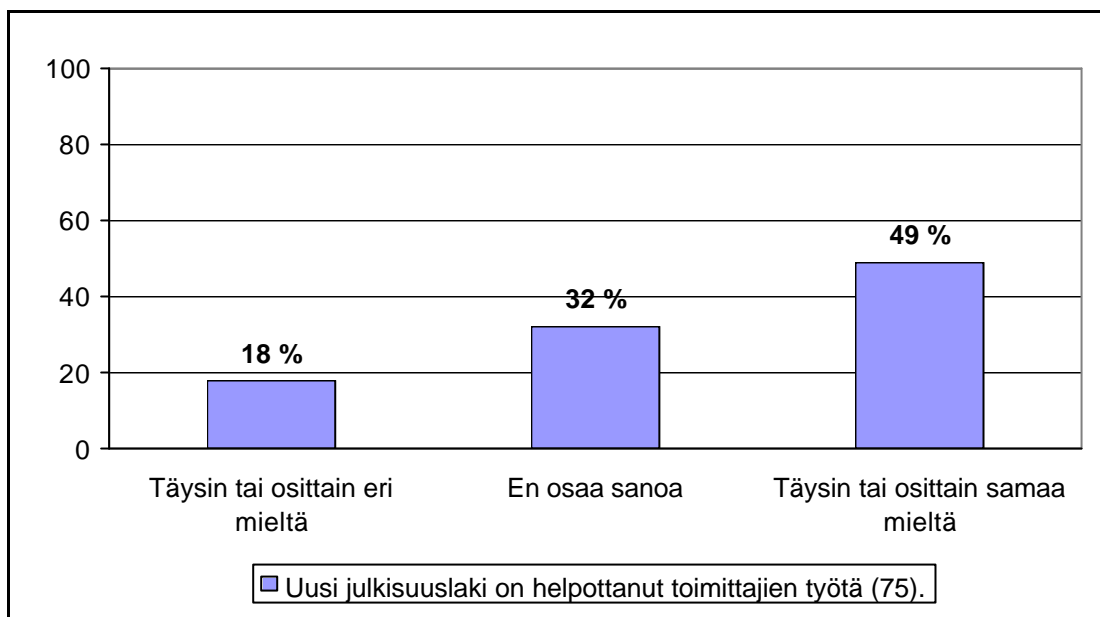
Vuonna 2000 tehdyssä selvityksessä toimittajia pyydettiin arvioimaan väittämää ”uuden lain myötä tiedottaminen muuttuu entistä avoimemmaksi”. Tuolloin 56 % vastaajista uskoi näin tapahtuvan ja 44 % vastaajista oli eri mieltä. Tulokset eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia, sillä vuoden 2000 selvityksestä on ”en osaa sanoa” –vastaukset poistettu.

Tässä tutkimuksessa selvitettiin miten julkisuuslain hyödyntäminen on vaikuttanut vastaajien mielipiteisiin tiedotuksen avoimuudesta. Puolet vastaajista, jotka eivät katsoe hyödyntäneensä uutta julkisuuslakia kertaakaan, ei osannut arvioida asiaa. Myöskään 17 % vastaajista, joilla on kokemusta uuden julkisuuslain toimivuudesta ei osannut tai halunnut arvioida asiaa. Ehkä vastaajat kokivat, että heillä ei ole asiasta

tarpeeksi laajaa näkemystä vastataksaan kysymykseen. Vastaajien mielipiteet uuden julkisuuslain vaikutuksesta tiedotuksen avoimuuteen jakautuvat tasaisesti. 41 % vastaajista, joilla on kokemusta uuden julkisuuslain hyödyntämisestä kokee tiedotuksen muuttuneen avoimemmaksi ja 41 % taas kokee, ettei näin ole tapahtunut. (Kuva 4.).

**Kuva 4.** Uuden julkisuuslain myötä viranomaisten tiedottaminen on muuttunut entistä avoimemmaksi (2) (N=69)

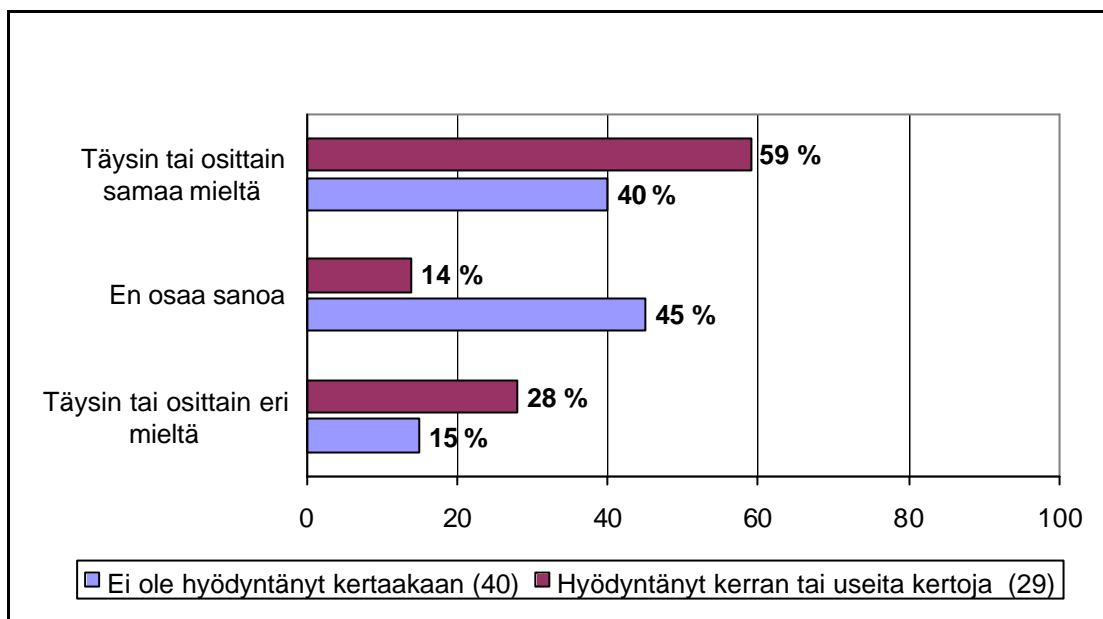


**Kuva 5.** Uusi julkisuuslaki on helpottanut toimittajien työtä (N=75)

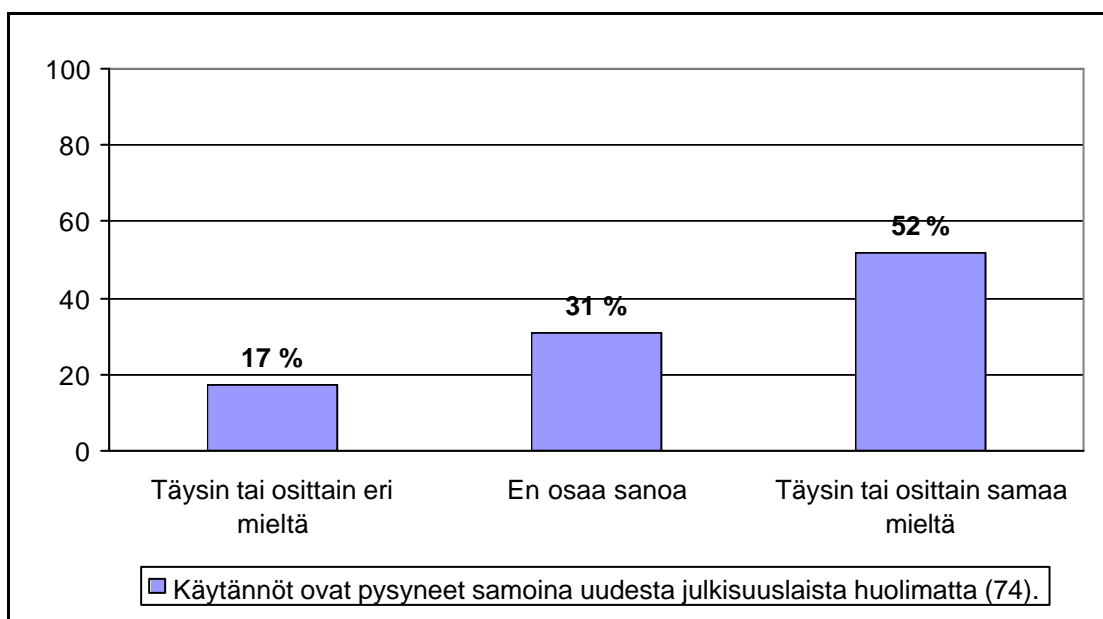
49 % vastaajista kokee uuden julkisuuslain helpottaneen heidän työtänsä, kun taas 18 % on eri mieltä väittämän kanssa. Vaikka mielipiteet tiedotuksen lisääntyneestä avoimuudesta jakaantuivat kahtia, nähdään uuden julkisuuslain kuitenkin helpottaneen toimittajien työtä. (Kuva 5.).

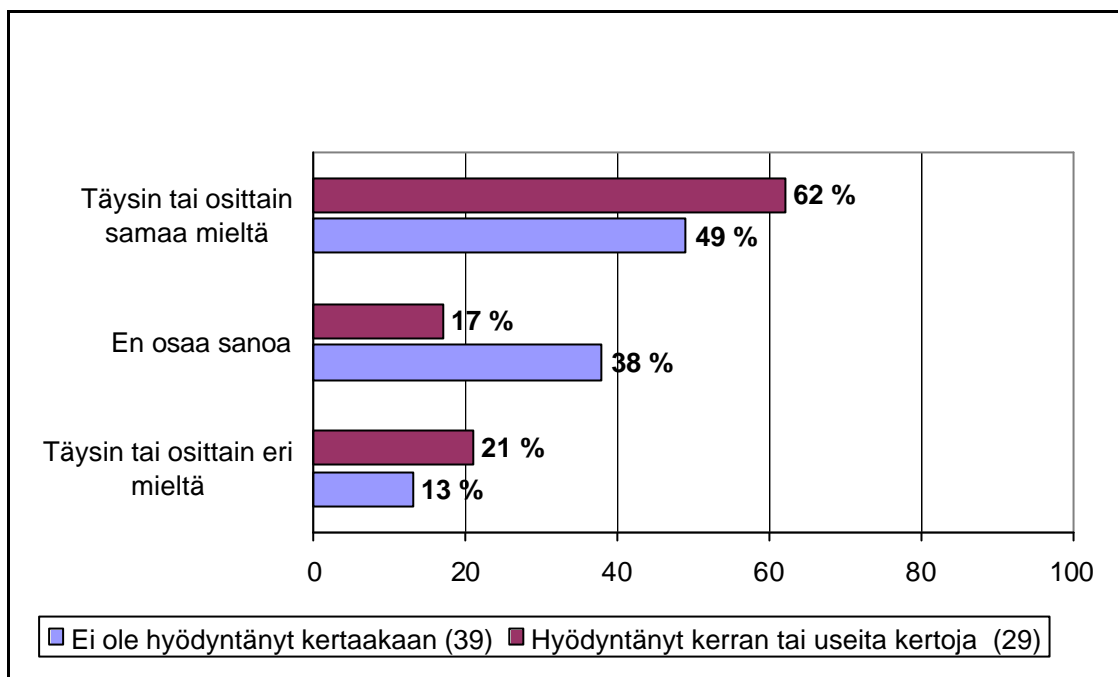
Vuoden 2000 selvityksessä 72 % vastaajista uskoi uuden julkisuuslain helpottavan työtänsä, kun taas 28 % vastaajista ei uskonut näin tapahtuvan.

59 % toimittajista, jotka katsoivat hyödyntäneensä uutta julkisuuslakia kokivat sen helpottaneen omaa työtänsä. 40 % vastaajista, jotka eivät olleet hyödyntäneet lakia uskoivat sen helpottaneen toimittajien työtä yleensä. On kuitenkin huomattavaa, että 28 % toimittajista, jotka katsoivat hyödyntäneensä lakia kokivat, ettei se ollut helpottanut heidän työtään. (Kuva 6.).

**Kuva 6.** Uusi julkisuuslaki on helpottanut toimittajien työtä (2) (N=69)

Kyselyssä haluttiin myös kartoittaa lain vaikutusta virkamiesten käytännön toimintaan. Toimittajilta tiedusteltiin, ovatko käytännöt heidän mielestään muuttuneet uuden julkisuuslain voimaantulon jälkeen. Yli puolet vastaajista (52 %) kokee, että käytännöt ovat pysyneet samoina kuin aiemminkin ja ainoastaan 17 % kokee niiden muuttuneen uuden lain voimaantulon myötä. (Kuva 7.).

**Kuva 7.** Käytännöt ovat pysyneet samoina uudesta julkisuuslaista huolimatta (N=74)**Kuva 8.** Käytännöt ovat pysyneet samoina uudesta julkisuuslaista huolimatta (2) (N=68)

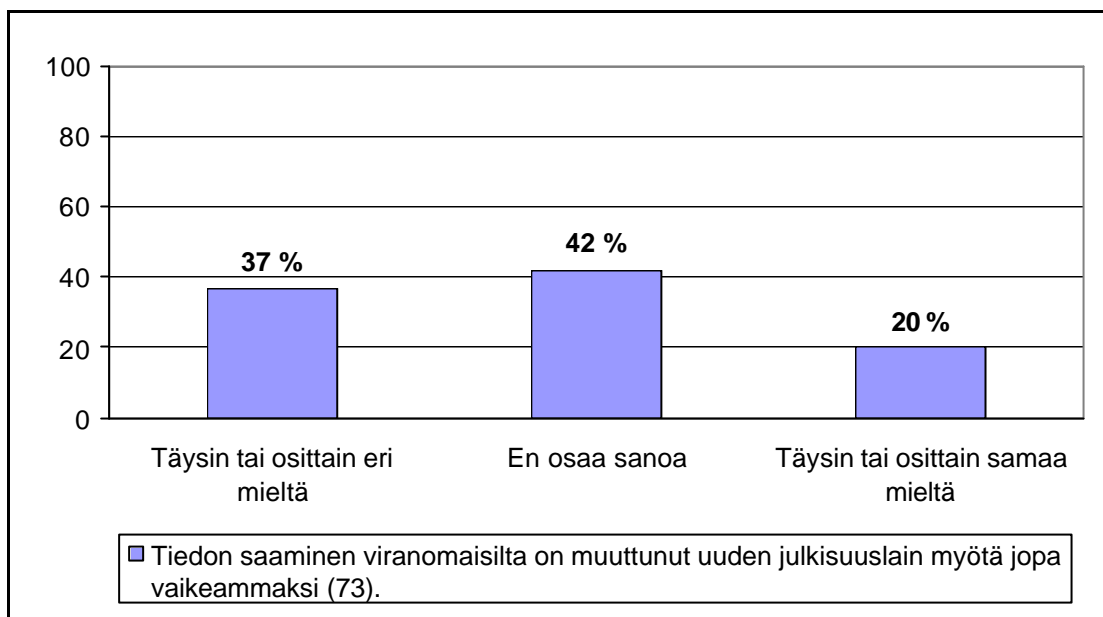


Ne joukkoviestinten edustajat, jotka katsoivat hyödyntäneensä uutta julkisuuslakia kokivat käytäntöjen pysyneen samoina useammin (62 %) kuin toimittajat, joilla ei ollut kokemusta julkisuuslain hyödyntämisestä (49 %). (Kuva 8.).

Vuoden 2000 selvityksessä vastaajilta tiedusteltiin jääkö heidän mielestään uuden julkisuuslain perustana oleva pyrkimys avoimuuteen puolitiehen. Tuolloin 84 % vastaajista uskoi näin tapahtuvan ja ainoastaan 16 % vastaajista oli eri mieltä väittämän kanssa.

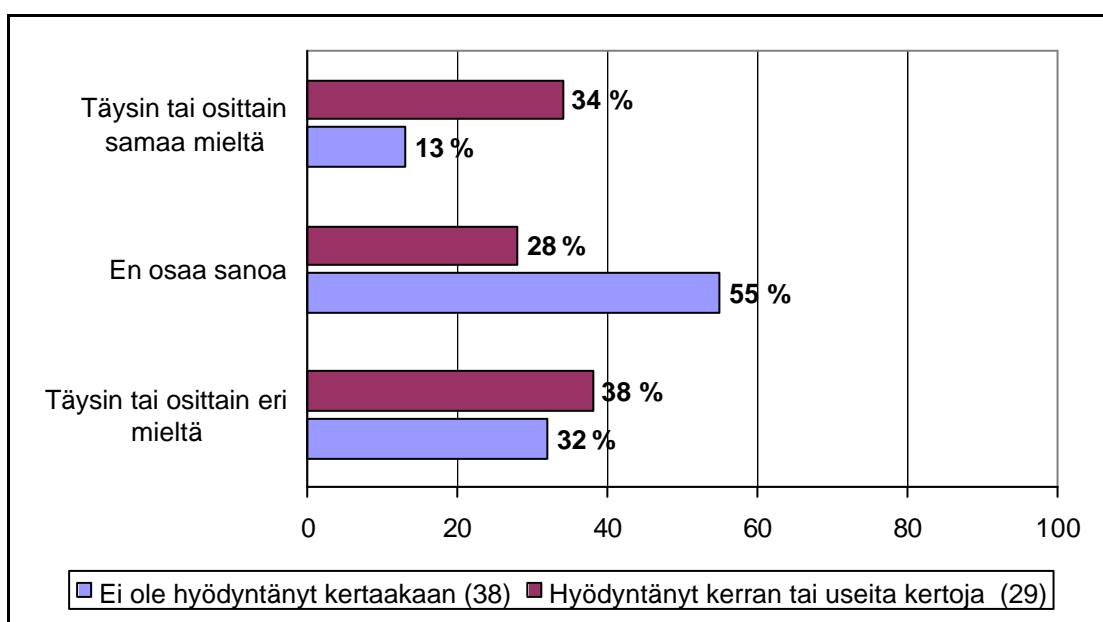
Tässä tutkimuksessa haluttiin selvittää onko uusi julkisuuslaki toimittajien mielestä parantanut tiedonsaantia ja lisännyt avoimuutta vai ovatko uudet säädökset itse asiassa hankaloittaneet tilannetta. Lain valmistelu- ja säätämisvaiheessa esitettiin epäilyjä uuden lain tulkintavaikeuksista, jotka johtuvat sääntelyn monimutkaisuudesta. Myös salassapitosäännösten suureen määrään kiinnitettiin huomiota. Tämän vuoksi vastaajilta tiedusteltiin mielipidettä myös väittämään ”tiedon saaminen on muuttunut vaikeammaksi uuden julkisuuslain myötä”.

**Kuva 9.** Tiedon saaminen viranomaisilta on muuttunut uuden julkisuuslain myötä jopa vaikeammaksi (N=73)



37 %:n mielestä tiedonsaanti ei ole muuttunut vaikeammaksi, kun taas 20 %:n mielestä näin on tapahtunut (Kuva 9.). Vastaajat, jotka katsoivat hyödyntäneensä uutta julkisuuslakia kokivat sen heikentäneen tiedonsaantimahdollisuuksia selvästi useammin (34 %) kuin vastaajat, joilla ei ollut kokemusta uudesta julkisuuslaista (13 %) (Kuva 10.).

**Kuva 10.** Tiedon saaminen viranomaisilta on muuttunut uuden julkisuuslain myötä jopa vaikeammaksi (2) (N=67)





Uutta julkisuuslakia hyödyntäneet toimittajat suhtautuivat selvästi kriittisemmin uuden julkisuuslain toimivuuteen kuin toimittajat, joilla ei ollut kokemusta laista. Uudesta julkisuuslaista koettu hyöty tiedonhankinnassa oli vaihtelevaa. Vastaajien mielipiteet tiedotuksen lisääntyneestä avoimuudesta jakaantuivat kahtia, mutta kuitenkin suurin osa vastaajista koki uuden julkisuuslain helpottaneen heidän työtään. Samalla vastaajat kokivat käytäntöjen pysyneen samoina kuin aiemminkin uudesta julkisuuslaista huolimatta ja osa koki tiedonsaamisen muuttuneen entistä hankalammaksi. Näitä tuloksia voisi tulkita siten, että joukkoviestinten edustajat kokivat, ettei uusi julkisuuslaki ollut lisännyt viranomaisten aktiivisuutta, mutta että he itse hyötyvät laista vetoamalla sen olemassaoloon.

## 5. Toimittajien arviot viranomaisten suhtautumisesta julkisuuslakiin

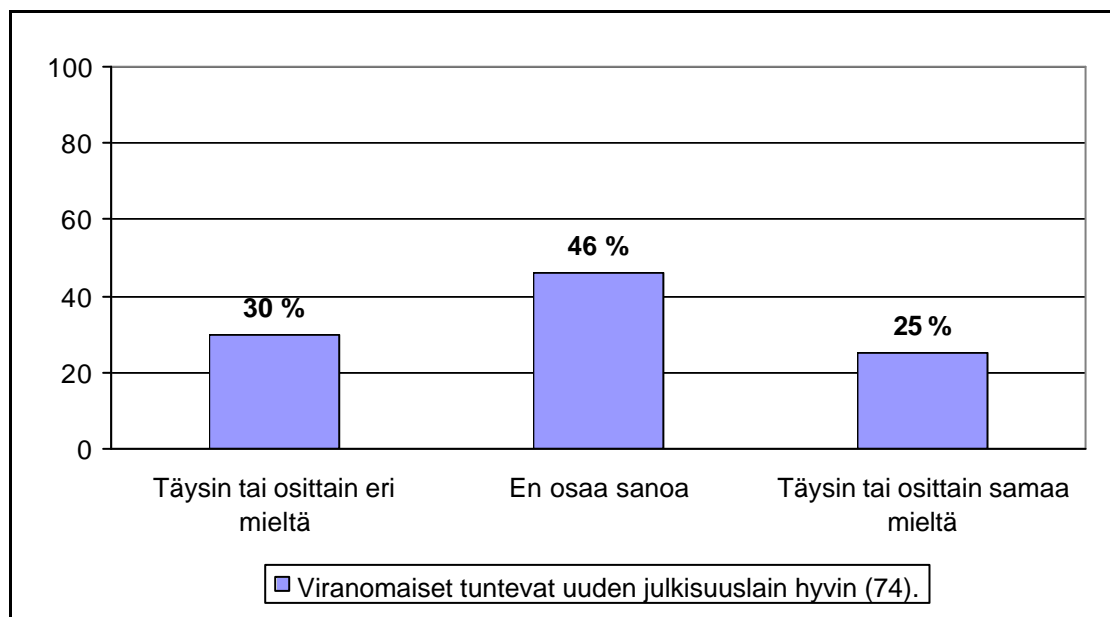
Vastaajien mielipiteitä viranomaisten suhtautumisesta uuteen julkisuuslakiin tarkasteltiin neljän eri väittämän avulla:

- Viranomaiset tuntevat uuden julkisuuslain hyvin.
- Viranomaiset pyrkivät noudattamaan julkisuuslakia.
- Valmistelussa olevista asioista saa viranomaisilta uuden julkisuuslain myötä paremmin tietoa.
- Viranomaiset tuottavat uuden julkisuuslain myötä aktiivisesti enemmän tietoa.

Vastausvaihtoehdoiksi toimittajille annettiin *täysin eri mieltä, osittain eri mieltä, en osaa sanoa, osittain samaa mieltä ja täysin samaa mieltä*.

Myös näissä kysymyksissä vastaajien ”en osaa sanoa” –vastausvaihtoehtojen määrä on hyvin korkea. Tämän vuoksi väittämiä tarkastellaan myös suhteutettuna siihen, kuinka aktiivisesti vastaajat olivat kokeneet hyödyntäneensä uutta julkisuuslakia. Ilmeisestikin hyvin suuri osa vastaajista kokee, etteivät he tunne viranomaisten toimintaa tarpeeksi ottaakseen kantaa näihin väittämiin.

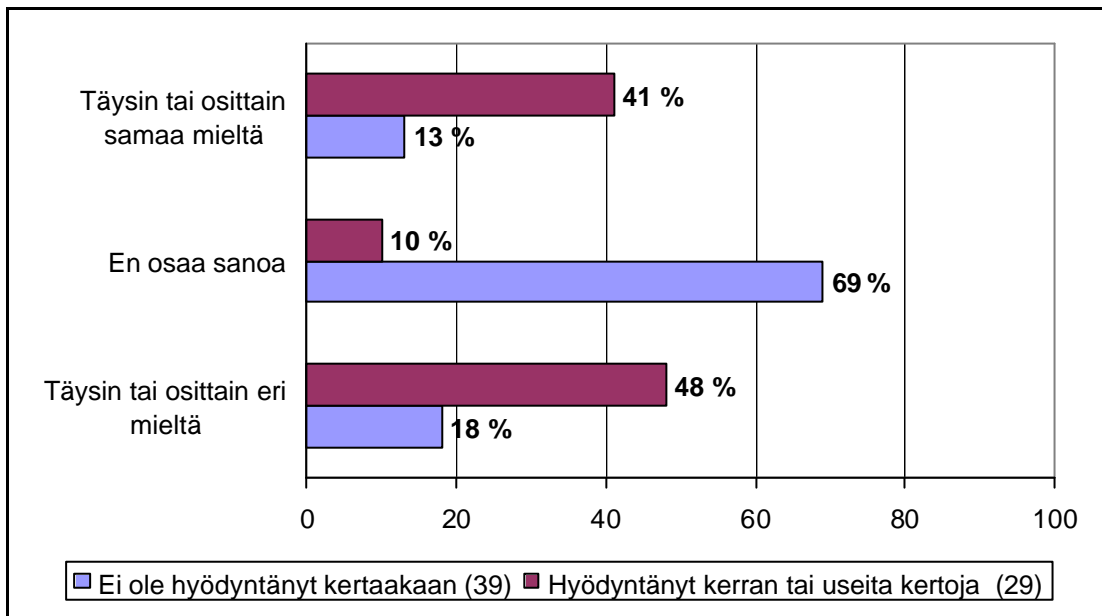
**Kuva 11.** Viranomaiset tuntevat uuden julkisuuslain hyvin (N=74)



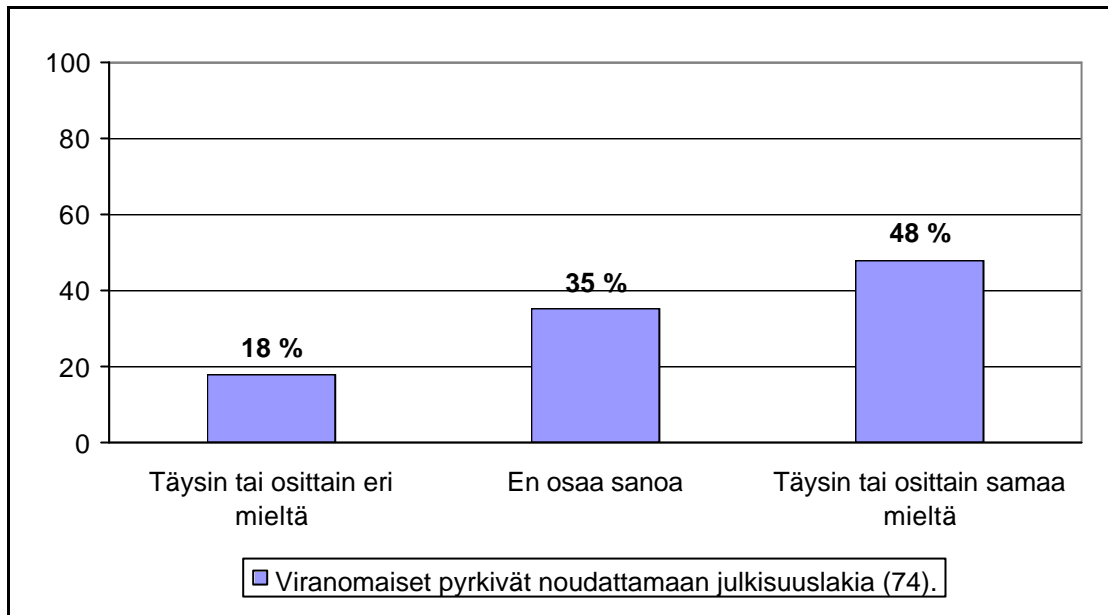
Arviot viranomaisten julkisuuslain tuntemuksesta jakavat toimittajia. 25 % vastaajista uskoo viranomaisten tuntevan uuden julkisuuslain hyvin, kun taas 30 % vastaajista katsoo, että näin ei ole. Melkein puolet vastaajista ei kuitenkaan osannut vastata kysymykseen ollenkaan (46 %). (Kuva 11.).

Suurin osa ”en osaa sanoa” –vastauksista kuuluu toimittajille, joilla ei ole kokemusta uudesta julkisuuslaista. Julkisuuslakia hyödyntäneiden toimittajien mielipiteet jakautuvat asiasta tasaisesti. Lähes puolet (48 %) kokee, etteivät viranomaiset tunne uutta julkisuuslakia hyvin, kun taas 41 % on sitä mieltä, että viranomaiset tuntevat lain hyvin. (Kuva 12.).

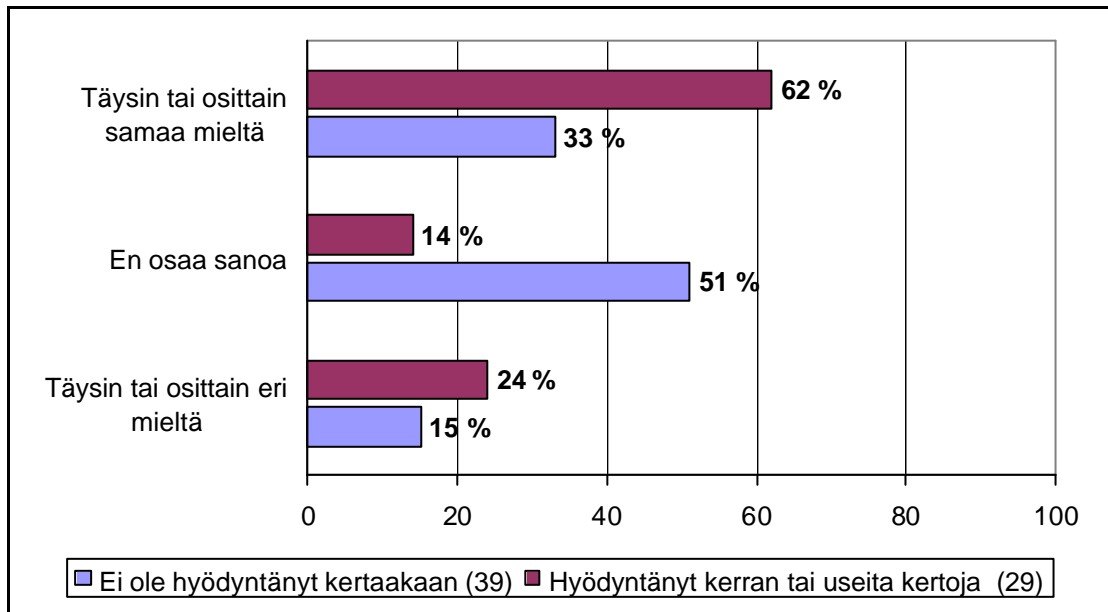
**Kuva 12.** Viranomaiset tuntevat uuden julkisuuslain hyvin (2) (N=68)



Lähes puolet vastaajista (48 %) kuitenkin koki, että viranomaiset pyrkivät noudattamaan uutta julkisuuslakia ja ainoastaan 18 % vastaajista oli eri mieltä väittämän kanssa (Kuva 13.).

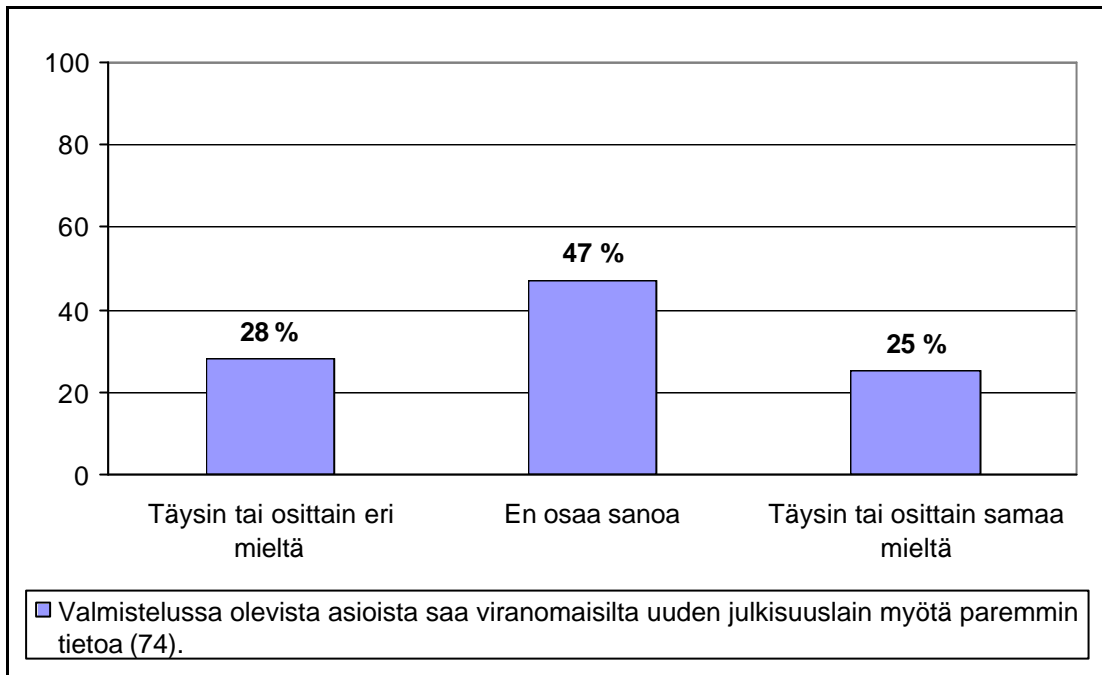
**Kuva 13.** Viranomaiset pyrkivät noudattamaan uutta julkisuuslakia (N=74)

Ennen kaikkea joukkoviestintien edustajat, jotka olivat hyödyntäneet uutta julkisuuslakia kokivat viranomaisten pyrkivän noudattamaan uutta julkisuuslakia (62 %). Ainoastaan 24 % heistä on eri mieltä tämän väittämän kanssa. (Kuva 14.).

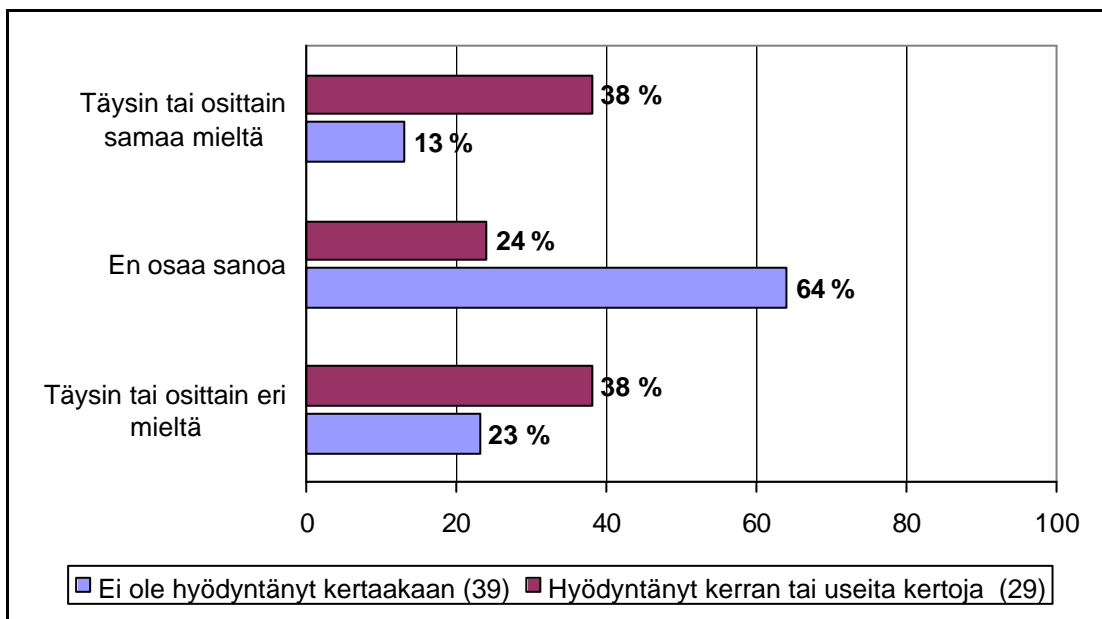
**Kuva 14.** Viranomaiset pyrkivät noudattamaan uutta julkisuuslakia (2) (N=68)

Vastaajilta tiedusteltiin myös onko heidän mielestään uusi julkisuuslaki vaikuttanut valmistelussa olevien asioiden tiedotukseen. Myös tämä jakoi toimittajien mielipiteitä: 28 % vastaajista koki, että valmistelussa olevista asioista ei saa paremmin tietoa ja 25 %:n mielestä sai. (Kuva 15.).

**Kuva 15.** Valmistelussa olevista asioista saa viranomaisilta uuden julkisuuslain myötä paremmin tietoa (N=74)



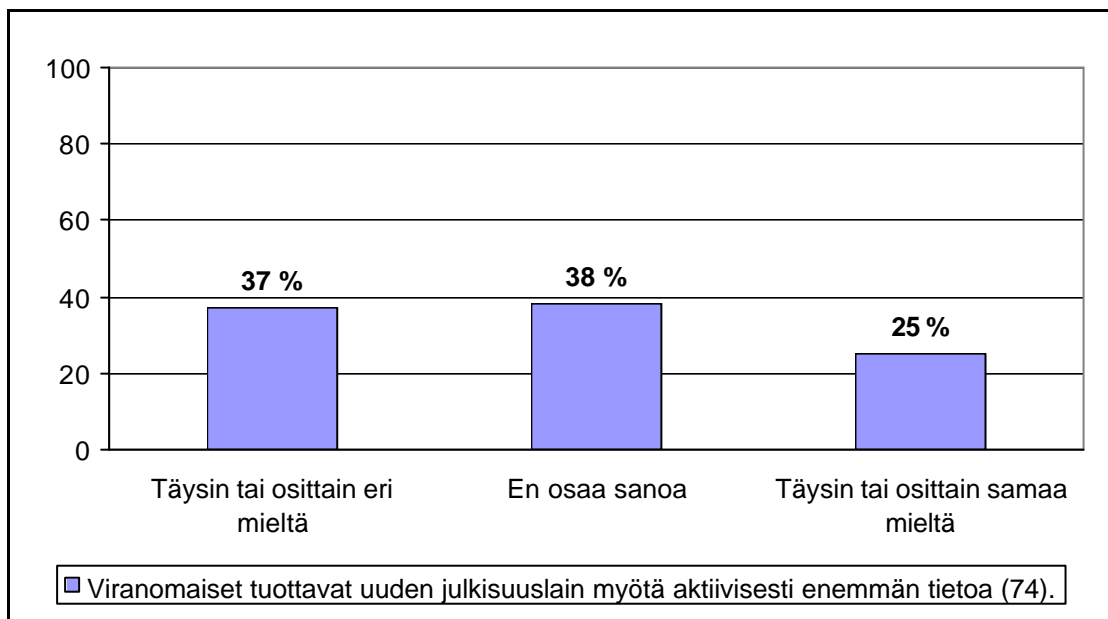
**Kuva 16.** Valmistelussa olevista asioista saa viranomaisilta uuden julkisuuslain myötä paremmin tietoa (2) (N=68)



Julkisuuslakia aktiivisesti hyödyntäneiden vastaajien mielipiteet jakautuivat tasaisesti: 38 % koki asiassa tapahtuneen kehitystä ja toiset 38 % taas katsoivat tilanteen pysyneen samanlaisena kuin aiemminkin. (Kuva 16.).

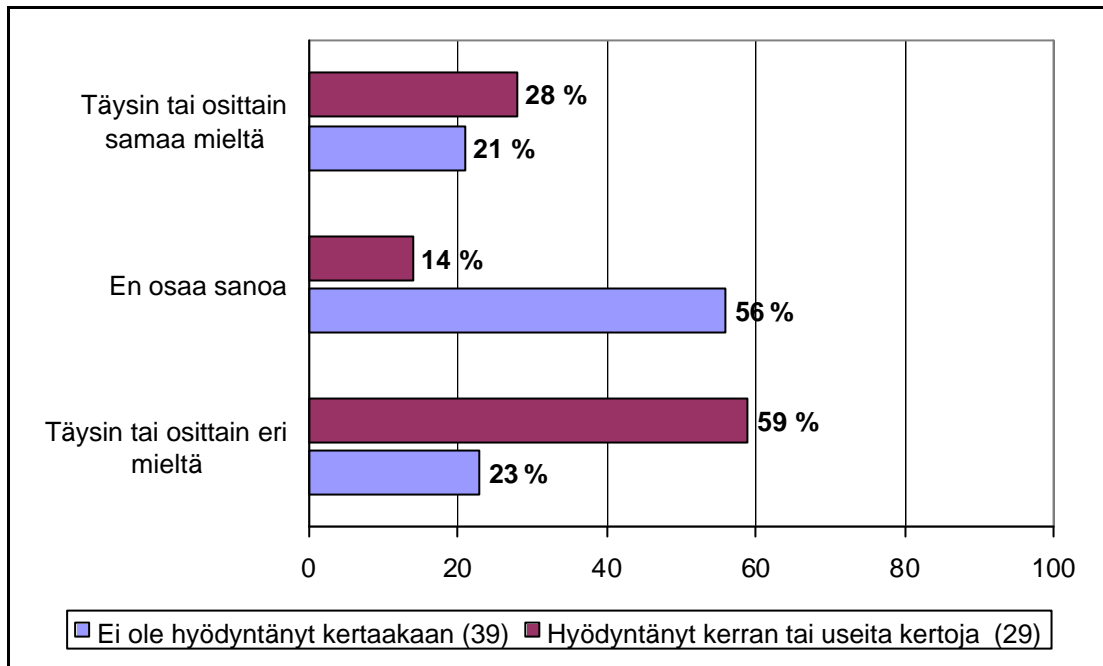
Suuri osa joukkoviestintien edustajista koki, ettei uusi julkisuuslaki ole saanut viranomaisia tuottamaan aktiivisesti enemmän tietoa. 37 % vastaajista katsoi, etteivät viranomaiset tuota aiempaa enemmän tietoa, kun taas 25 % vastaajista koki näin tapahtuvan. (Kuva 17.).

**Kuva 17.** Viranomaiset tuottavat uuden julkisuuslain myötä aktiivisesti enemmän tietoa (N=74)



Ennen kaikkea toimittajat, jotka ovat hyödyntäneet uutta julkisuuslakia työssään koki, etteivät viranomaiset tuota aktiivisemmin tietoa kuin aiemmin. Jopa 59 % heistä oli tätä mieltä, kun taas niiden toimittajien keskuudessa, jotka eivät olleet hyödyntäneet uutta julkisuuslakia mielipiteet jakautuvat tasaisesti. (Kuva 18.).

**Kuva 18.** Viranomaiset tuottavat uuden julkisuuslain myötä aktiivisesti enemmän tietoa (2) (N=68)



Joukkoviestinten edustajien käsitykset viranomaisten suhtautumisesta uuteen julkisuuslakiin vaihtelevat paljon. Osittain tämä johtuu siitä, että eri toimittajat ovat olleet tekemisissä eri viranomaisten kanssa. Mielenpitoet siitä, tuntevatko viranomaiset hyvin uuden julkisuuslain jakautuivat vastaajien keskuudessa kahtia. Vastaajat kuitenkin uskoivat, että viranomaiset pyrkivät moudattamaan uutta julkisuuslakia (mikäli tuntevat sen). Etenkin julkisuuslakia hyödyntäneet toimittajat olivat kokeneet viranomaisten pyrkivän noudattamaan lakia. Kyselyn muiden tulosten perusteella voidaan kuitenkin epäillä, että vastaajien mielestä viranomaiset pyrkivät tulkitsemaan lakia liiankin laajasti, esimerkiksi juuri salassapitosäännösten osalta.

Myös valmisteilla olevien asioiden tiedottamisen lisääntyminen jakoi vastaajien mielipiteet. Joukkoviestinten edustajat suhtautuivat epäillen väittämään viranomaisten lisääntyneestä aktiivisesta tiedontuottamisesta. Ennen kaikkea uutta julkisuuslakia hyödyntäneet toimittajat kokivat, etteivät viranomaiset tuota aktiivisesti enemmän tietoa.

## 6. ”On selkänöjaa, johon vedota”

Vastaaajilta tiedusteltiin, minkälaisia hyviä puolia julkisuuslaki on heidän mielestään aiheuttanut. Alla löytyvät joukkoviestinten edustajien antamat vastaukset suorina sitaatteina.

Suuri joukko vastaajista kokee uuden lain selkiyttävän pelisääntöjä. Tiedonhankinta helpottuu, kun on laki, jonka perusteella tietoja voi vaatia.

- On hyvä, että voi vedota lainsäädäntöön tietyissä tapauksissa.
- On laki, johon vedota.
- On laki, johon voi selkeästi vedota salailuun törmätessä.
- Siihen voi vedota ja saada sillä perusteella asiakirjoja.
- On selkänöjaa, johon vedota.
- Antaa pelisäännöt.

Monien vastaajien mielestä julkisuuslain olemassaolo on saanut viranomaiset muuttamaan asenteita ja se on samalla helpottanut tietoja saantia.

- Diaarijulkisuus nyt selkeytynyt, siitä ei tarvitse kamppailla, muutamissa tapauksissa asiakirjan on saanut lain pykälien avulla.
- Osa julkishallinnon toimijoista ottaa sen vakavasti ja pyrkii toimimaan sen mukaan, erityisesti valtion budjetinteon seuranta on helpottunut.
- Ne, jotka haluavat, voivat olla aiempaa avoimempia.
- Ei konkreettisia tekoja, mutta olemassaolo näkyy virkamiesten asenteista.
- Avoimuus, nopeus.
- Asenteet muuttuneet hiljalleen joustavimmiksi.
- Se periaatteessa sisältää hyviä asioita, kuten oikeuden saada asiakirja vaikkapa sähköisessä muodossa. Kunpa virkamiehet vielä alkaisivat tosissaan noudattaa lakia! Toki toimii joissakin tapauksissa, mutta useimmiten vasta väännön jälkeen.



- Yleensä paperit, joita pyytää saa, mutta niistä voi joutua maksamaan liikaa keksittyjä kuluja.
- Nähtäväksi saa enemmän ja aikaisemmin asiakirjoja.
- Oli ollut relevanttia vaatia asiakirjoja julki. Julkisuudessa käydyt riidat asiasta ovat kenties vähentäneet viranomaisten reviiri-innokkuutta.
- Asiasta edes puhutaan – ja haetaan oikeuskäytäntöä!
- Tarkoituksena perusoikeusluonne säännös siitä, ettei tiedon antamista saa esittää ilman painavia perusteita –tulkintaohje pykälä 17.
- Viranomaisia on selkeästi valistettu julkisuuslaista organisaation toimesta.
- Se on ainakin avannut joidenkin viranomaisten silmät tiedottamisen suhteen.
- Mielestäni olen saanut halua mani tiedot aina kun olen tarvinnut. En ehtinyt työskennellä kovin paljoa vanhan lain aikaan, joten en tiedä, miten tilanne on muuttunut.
- Asiaan on kiinnitetty huomiota.
- Uusi julkisuuslaki ja siitä tiedottaminen paransivat viranomaisten julkisuusasennetta.
- Rikos- ja siviiliasioiden haastehakemusten saanti on helpottunut jo ennen oikeudenkäyntiä, siis jossain tapauksissa ( ei aina läheskään).
- Kuntasektorilla julkisuus on lisääntynyt.

Samalla osa toimittajista kokee kuitenkin, että uudesta julkisuuslaista ei ole ollut mitään hyötyä eikä mitään muutoksia ole tapahtunut.

## 7. Ongelmana salassapitosäännösten tulkinta

Vastaajilta tiedusteltiin myös mitä huonoa tai korjattavaa heidän mielestään uudessa julkisuuslaissa on.

Toimittajat kokivat selkeästi uuden julkisuuslain suurimmaksi ongelmaksi salassapitosäännökset (pykälä 24), joita tulkitaan hyvin laajasti. Toimittajat katsoivat viranomaisten tulkitsevan nämä säännökset ehdottomiksi salassapitoperusteiksi.

Julkisuusperiaate merkitsee, että viranomaisen asiakirjan julkisuus on pääsääntö ja salassapito poikkeus. Julkisuuslain mukaan salassapito on aikaisempaa useammin riippuvainen siitä, loukkaisiko tiedon antaminen niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Näitä ns. vahinkoedellytyslausekkeita on käytetty erityisesti säännöksissä, joissa suojattavana etuna on ensisijassa jokin yleinen etu. Vahinkoedellytyslausekkeita käytetään sen varmistamiseksi, että salassapito rajoittuisi vain välttämättömimpään.

Uudistukseen sisältyvät uudet salassapitosäännökset johtuvat lähinnä siitä, että perustuslaki edellyttää yksityiselämän suojan tehostamista. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi henkilöarvioinnit kuten psykologisten testien tulokset, mielentilatutkimukset ja henkilön yksityiselämää koskevat arkaluontoiset tiedot rikosoikeudenkäynneissä sekä todistajien ja muiden oikeudenkäynnin asianosaisten osoitetiedot. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta turvaa oikeutta tietoon, oikeusministeriön tiedote 25.11.1999.)

Alla olevat vastaukset ovat suoria lainauksia toimittajien vastauksista.

- Salailulista (pykälä 24) mahdollistaa käytännössä kaiken salaamisen ja sitä myös käytetään. Ehdottomiin salailupykäliin saatava lisäys, jonka mukaan salailusta voidaan poiketa, jos erittäin painava yleinen etu sitä vaatii. Pykälä 15 mahdollistaa pallottelun, maksuperusteet ja -käytännöt sekavat.
- Ulkopolitiikkaa koskevissa asioissa julkisuusperiaate on vielä turhan alisteinen epämääräiselle ”valtion edulle”.
- Lakiin on jäänyt muutamia porsaanreikiä, joihin eräät viranomaiset kernaasti tarttuvat.

- Salassapitosäännökset (pykälä 24) antavat mahdollisuuden salata melkein mitä tahansa, varsinkin kun virkamiehillä on taipumusta tulkita niitä pikemmin laajentavasti kuin suppeasti. Ilmeinen epäkohta on että kaikki yksityiselämään kuuluvat ovat ehdottoman salassapidon piirissä, eikä tästä voi poiketa edes erittäin merkittävän yleisen edun takia. Viranomaiset tuntevat uuden julkisuuslain huonosti, erityisesti pykälä 24:n vahinkoedellytyslausekkeet näyttävät olevan virkamiehille outoja. Jokaista kohtaa luetaan ikään kuin kyse olisi ehdottomasti salassapitoperusteesta.
- Salassapitosäännökset hidastavat ja vaikeuttavat asiakirjojen saantia verrattuna aiempaan.
- Moni asia on ”salaisempi” kuin aiemmin. Kaikki virkamiehet eivät näytä tajuvan, että salaiselle asialle pitää olla perusteet: Se ei ole valinta.
- Lainsalauspykälät ovat loputtomat. Oikeudenkäynti- ja esitutkinta-aineistossa viranomainen ei enää itse tiedä, mikä on julkista, mikä on salaista. Epäselvässä tilanteessa pelataan varman päälle eikä kerrota mitään /anneta ulos julkiseksi tullutta esitutkintapöytäkirjaa.
- Lain pykälä 24 on käsittämätön ja sekava mammutti, jonka perusteella voidaan salata lähes mitä vain. Em. pykälän perusteella viranomaiset saavat tukea vanhalle toiminnalleen, jonka mukaan ”kaikki on salassa pidettävää, jollei sitä erikseen ole määrätty julkiseksi –kuitenkin niin, että myös julkiseksi määrätty materiaali voidaan tarvittaessa pitää salassa.”

Toimittajat kritisoivat myös viranomaisten lain tuntemusta ja epävarmuutta lain soveltamisessa. Toisaalta myös itse laki koettiin epäselväksi, mikä johtaa tulkintaongelmiin. Viranomaisten toivottiin myös antavan tietoa aktiivisemmin ja olevan avoimempia. Nämä avoimeen kysymykseen annetut vastaukset tuovat esiin samoja viranomaisten toiminnan ongelmakohtia kyselyn muissa osissa. Lain vaihtelevasta tulkinnasta johtuva riitely ja julkisista tiedoista maksaminen ärsyttää myös vastaajia.

- Tietävätkö viranomaiset itsekään, mikä on julkista ja mikä ei. Miksi toimittajien pitää riidellä/maksaa saadakseen julkisia asiakirjoja itselleen? vrt. Suomen Pankin virka-autot.

- Jatkuvaa riitelyä, rajojen hakemista. Käytäntö tiukentunut –nyt tietoa saa vain KHO:n avulla.
- Paikoittainen vaikeaselkoisuus, päällekkäisyys oikeudenkäynnin julkisuuslain kanssa.
- Säännökset voisivat olla selkeämpiä ja enemmän viranomaisia velvoittavia. Nyt tietoa saa annetaan, jos sitä hoksaa pyytää. Nykyisin vain harva viranomainen toimii tarpeeksi omatoimisesti.
- Korvausvelvollisuus mitoituu tuomioistuimessa kohtuuttomalle tasolle. Julkisuuslaki rajoittaa henkilöiden uutisointia. Liikaa salataan tietoa esim. Natura ja luonnonsuojeluasiat.
- Julkisuuslain taakse on helppo piiloutua selkeissäkin asioissa.
- Viranomaisten tulisi lisätä myös oma-aloitteisuutta ja aktiivista tiedotusta.
- Julkisuuslain olemusta ei ymmärretä tuomioistuinlaitoksessa. Oikeusviranomaisille jatkokoulutusta.
- Ne, jotka haluavat, voivat piiloutua uusien pykälien suojaan.
- Sen ohjeet pitäisi siirtää käytäntöihin ja viranomaisten asenteisiin!
- Viranomaisten tietoisuus velvollisuuksistaan puutteellista, laki epäselvä, tulee tulkintaongelmia.

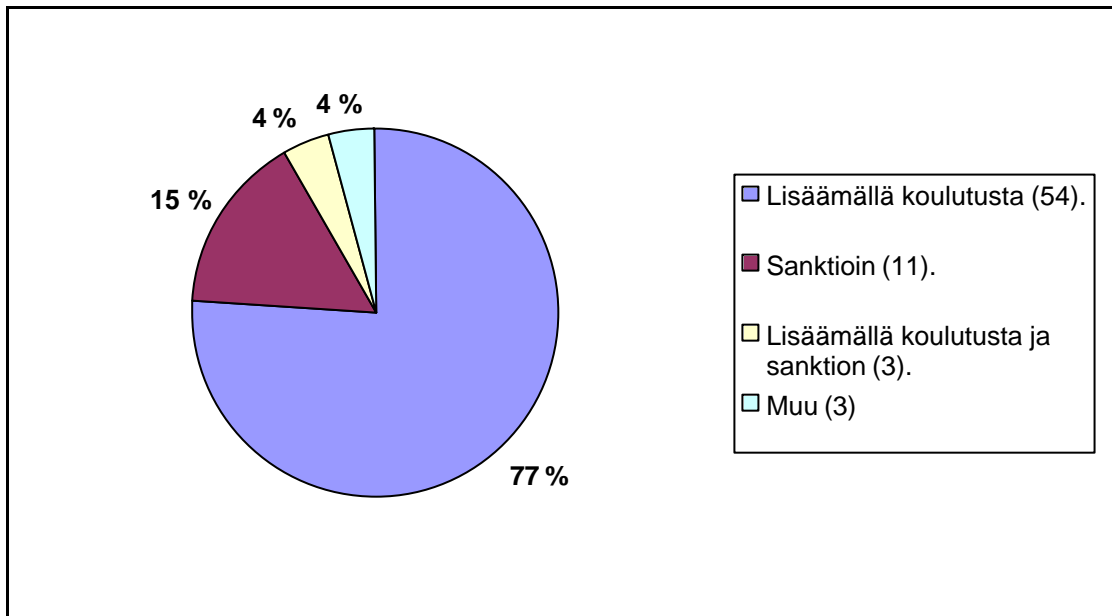
Vastaajilta tiedusteltiin, miten heidän mielestään julkisuusperiaatetta voitaisiin parhaiten juurruttaa hallintoon. Kyselylomakkeessa vastausvaihtoehdoiksi annettiin *koulutuksen lisääminen, sanktiot tai muu keino, mikä?*

77 % vastaajista koki, että tilannetta voitaisiin parantaa lisäämällä virkamiesten koulutusta. 15 % vastaajista uskoi, että vain sanktiot voisivat parantaa tilannetta. Tämän vaihtoehdon valinneilla vastaajilla oli usein ollut riittäviä tapauksia virkamiesten kanssa julkisuuslain soveltamisesta. (Kuva 19.).

Osalla vastaajista oli jokin muu ehdotus tilanteen parantamiseksi tai he halusivat antaa lisäkommenttia asiaan. Ohessa vastaajien mielipiteitä suorina sitaatteina:

- Tapauskohtaisesti käytännön toimin.
- Kiinnittämällä huomiota tiedotusmyönteisyyteen rekrytoinnissa.
- Toivotonta!
- Asennekasvatusta.
- Lisäämällä tietoa ja uskallusta alemmassa virkamiesportaassa, pois pomot jarruttamasta toimittajien työtä.

**Kuva 19.** Miten julkisuusperiaatetta mielestänne parhaiten juurrutettaisiin hallintoon?



Uusi julkisuuslaki on muuttanut monia hallinnon käytäntöjä ja se on vaatinut viranomaisilta uudenlaisten ajattelutapojen omaksumista. Julkisuusperiaatteiden sisäistämiseen on tähdätty laajalla koulutuksella. Myös virastojen sisäisiä ohjeita on uudistettu. Toimittajien mielestä viranomaisten julkisuuslain tuntemus on kuitenkin edelleen puutteellista ja on johtanut usein liialliseen varovaisuuteen lain tulkinnassa.

## Tiivistelmä

Uusi julkisuuslaki tuli voimaan 1.12.1999. Uuden julkisuuslainsäädännön tavoitteena on tehostaa, syventää ja laajentaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, lisätä valmistelun julkisuutta, edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa, selkeyttää salassapitoperusteita sekä luoda perusteet viranomaisten välisen tietojenvaihtelun yhdenmukaiselle sääntelylle.

Oikeusministeriö käynnisti julkisuus- ja salassapitolainsäädännön uudistusta koskevan seurannan syksyllä 2001 ja asetti työryhmän seurannan tueksi. Osana seurantaa pyritään kartoittamaan myös tiedontarvitsijoiden mielipiteitä lain toimivuudesta. Tässä tutkimuksessa selvitetään suomalaisten joukkoviestinten edustajien mielipiteitä, käsityksiä ja kokemuksia uuden julkisuuslain toimivuudesta ja viranomaiskäytännöistään soveltamisessa. Selvitys on tehty kirjekyselynä maaliskokuussa 2003. Kyselyyn vastasi 76 suomalaisten tiedotusvälineiden edustajaa. Vastausprosentti oli 25, joten tulokset ovat vain suuntaa antavia eikä niitä voi yleistää koskemaan koko toimittajakuntaa. Vastajien joukossa oli sekä valtakunnallisten että alueellisten tiedotusvälineiden toimittajia niin lehdistöstä, tietotoimistoista kuin sähköisistä medioista.

Uudesta laista koettu hyöty jakoi toimittajia. Noin puolet katsoi sen helpottaneen työtään, puolet taas katsoi, että käytännöt ovat säilyneet ennallaan. Uuden lain hyväksi puoleksi koettiin se, että se luo pelisäännöt, joihin voi tarvittaessa vedota. Tiedonhankinta helpottuu, kun on laki, jonka perusteella tietoja voi vaatia. Monien vastaajien mielestä jo pelkkä julkisuuslain olemassaolo on saanut viranomaiset muuttamaan asenteita ja samalla helpottanut tiedon saantia.

Uuden julkisuuslain ongelmaksi koettiin ennen kaikkea salassapitosäädökset, joita tulkitaan toimittajien mielestä liian laajasti. Toimittajat suhtautuivat myös epäillen väittämään siitä, että viranomaisten *aktiivinen* tiedottaminen olisi uuden lain myötä lisääntynyt. Vain 25 % vastaajista oli väittämän kanssa samaa mieltä kun taas 37 % oli eri mieltä.

Vain 25 % toimittajista oli sitä mieltä, että viranomaiset tuntevat uuden julkisuuslain hyvin. 30 % oli väitteen kanssa eri mieltä ja 46 % ei osannut vastata. Useissa muissakin kysymyksissä oli silmiinpistävästi paljon ”en osaa sanoa” –vastauksia. Tämä kerto-

nee siitä, että suuri osa toimittajista ei vielä tunne kovin hyvin uutta julkisuuslakia ja sen antamia mahdollisuuksia.