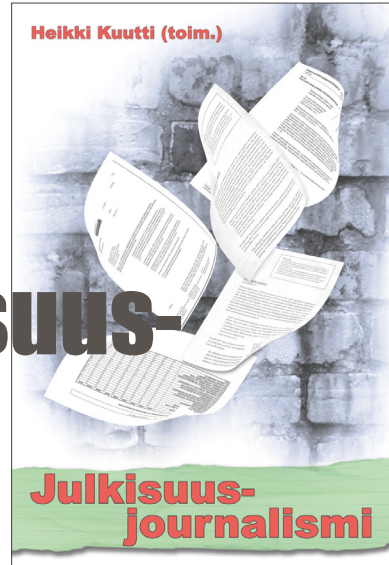


KHO ja julkisuusperiaate

TEUVO AROLAINEN



Ruotsin vallan ajalta Suomeen juurtunut pohjoismainen julkisuusperiaate ja siitä johdetut alemmantasoiset säädökset ovat taanneet kansalaisille oikeuden saada tietoa viranomaisten toiminnasta ja ratkaisuksista. Vaikka suomalaisten viranomaisten toiminta julkisuusky-symyksissä ajoittain herättää kovaakin arvostelua, Euroopan ja etenkin maailman mittakaavassa julkisen vallan toimien ja tietojen avoimuus on Suomessa laajaa.

Julkisuusperiaatteen juuret löytyvät yleisellä tasolla valistusajan aatteista ja lähemmin Anders Chydeniuksen 1700-luvun puolivälin jälkeen julkaisemista kirjoituksista ja puheista. Chydenius tavoitteli kohtuullista kirjoitus- ja painovapautta. Jälkimmäinen tuli perustuslain tasoisena säädöksenä voimaan 1766. Julkisuusperiaate on johdettavissa täältä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäisen presidentin ja sittemmin Suomen tasavallan ensimmäisen presidentin K.J. Ståhlbergin johdolla valmistui lainvalmistelukunnassa 1930-luvun lopussa lakiehdotus yleisten asiakirjojen julkisuudesta. Sota-aika viivästytti lain säätämistä ja se tuli lopulta voimaan 1952 alussa. Laki nosti julkisuuden välttävaksi periaatteeksi salailun sijaan ja määräsi, että viranomaisten piti kulloinkin esittää salassapidolle lainmukaiset perusteet. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä sananvapaus ja julkisuusperiaate kirjattiin Suomen perustuslakiin ytimeltään poliittisena perusoikeutena. Sittemmin Euroopan ihmisoikeussopimus sekä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat vahvistaneet julkisuusperiaatteen asemaa.

Faktapohjaisen journalismin kannalta tiedonhankinta ja siihen liit-

KHO JA JULKISUUSPERIAATE

vuosi	AS	AR	TS	TR	YS	YR
1992	29	28			29	28
1993	23	21			23	21
1994	26	26			26	26
1995	33	25			33	25
1996	22	28			22	28
1997	31	27			31	27
1998	28	29			28	29
1999	27	22	4	14	31	36
2000	44	24	7	2	51	26
2001	35	42	8	10	43	52
2002	82	49	12	5	94	54
2003	59	68	4	8	63	76
2004	54	48	8	6	62	54
2005	60	54	18	14	78	68
2006	40	51	6	9	46	60
2007	21	41	9	12	30	53
2008	42	25	6	5	48	30
2009	37	50	9	8	46	58
2010	35	40	8	5	43	45
YHT.	728	698	99	98	827	796

Korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuutta ja tietosuoja koskevat ratkaisut 1992–2010. AS = saapuneet asiakirjajulkisuutta koskevat tapaukset, AR = ratkaistut asiakirjajulkisuutta koskevat tapaukset, TS = saapuneet tietosuojata-paukset, TR = ratkaistut tietosuojata-paukset, YS = saapuneet tapaukset yhteensä, YR = ratkaisut yhteensä. Vuosi 1999 oli ensimmäinen vuosi, jolloin asiakirjajulkisuus ja tietosuoja oli erotettu omiksi asiaryhmikseen.

tyvä lähdekritiikki ovat olennaisia. Julkisuusperiaate johdannaisineen on tarjonnut journalisteille väkevän työkalun hankkia tietoa. Jos hallinto ei ole suostunut tietopyyntöihin, ratkaisujen lainmukaisuus on voitu tuoda riippumattoman hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Viime kädessä tulkinta on tullut korkeimmasta hallinto-oikeudesta, joskin eräissä sananvapautta koskevilla rikosasioissa myös ihmisoikeustuomioistuimen 2000-luvulla antamilla päätöksillä on ollut suuri merkitys.

Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöön liittyvissä asioissa. Tässä kirjoituksessa tarkastellaan korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevia ratkaisuja journalistisen tiedonhankinnan näkökulmasta. Tarkastelu ei ole oikeustieteellinen eikä se pyri syvällisesti tai kattavasti analysoimaan oikeuskäytäntöä. Tavoitteena on lähinnä kuvata sitä, millaisia asioita tuomioistuimeen on tuotu ratkaistavaksi, millaiset tahot ovat olleet valittajina ja miten ratkaisujen lopputulokset ovat vaikuttaneet tiettyjen asiakirjojen tai tietojen mediajulkisuuteen sekä journalistiseen tiedonhankintaan.

Aineistona ovat korkeimman hallinto-oikeuden tilastot ja ratkaisut. Erikseen tarkasteltavan ryhmän muodostavat oikeudellisessa tietokannassa Finlexissä julkaistut vuosikirjapäätökset ja lyhyet ratkaisuselosteet. Lisäksi esillä on muita KHO:n päätöksiä, joilla on käsiteltävän aiheen kannalta merkitystä.

Ratkaisuista tehdyt tulkinnat ovat kirjoittajan omia, eivätkä välttämättä edusta korkeimman hallinto-oikeuden tai sen jäsenten oikeudellisia tai muita näkemyksiä.

Julkisuuslaista valituspiikki

Korkeimman hallinto-oikeuden ns. diaarikaavassa eli käsiteltävien asioiden ryhmittelyssä on lähes 300 nimikettä, jotka on koottu suuremmiksi asiaryhmiksi. Asiakirjajulkisuus löytyy ryhmästä ”Valtio-oikeus ja yleishallinto-oikeus”. Tietosuojaa koskevat asiat ovat saman otsikon alla.

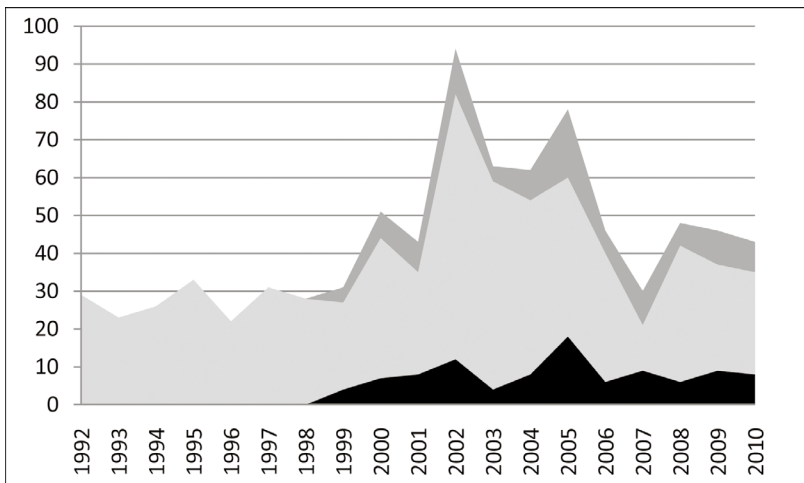
Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana korkeimmassa hallinto-oikeudessa on joka vuosi ratkaistu useita kymmeniä asiakirjajulkisuutta koskevia valituksia. Vuodesta 1999 lähtien esille on tullut myös tietosuojaa koskevia asioita, joissa usein on kysymys jonkin määrätyn

(henkilö)tiedon julkisuudesta. Journalistisen tiedonhankinnan näkökulmasta ne voivat näyttäytyä julkisuuskysymyksinä, vaikka oikeudellisesti olisivatkin ensi sijassa jotain muuta.

Täsmälliset luvut vuosina 1992-2010 korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulleista ja siellä ratkaistuista asioista käyvät ilmi jäljempänä olevasta taulukosta. Ajanjaksona 1992–98 korkein hallinto-oikeus ratkaisi vuosittain keskimäärin vajaat kolmisenkymmentä asiakirjajulkisuutta koskenutta valitusta. Sen jälkeen tuli useamman vuoden nousu, joka selittyy lainmuutoksella. Vuonna 1999 voimaan tullut laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) kumosi vanhat, vuoden 1952 asiakirjajulkisuutta koskeneen lain säännökset.

Uudistuksella pyrittiin selkeyttämään salassapidon perusteita keskittämällä ne yhtenäiseen lakiin, jolloin muun muassa kumottiin yli 120 siihen asti muissa laeissa ja asetuksissa ollutta salassapitoa ja vaitolovelvollisuutta koskevaa säännöstä. Samalla julkiselle vallalle säädettiin velvollisuus toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa sekä tuottaa ja jakaa tietoa.

Tavoitteena oli yleislaki, jolla laajennettiin julkisuusperiaatetta, lisättiin valmistelun julkisuutta, edistettiin tiedonsaantia ja selkeytettiin



Tietosuojaja asiakirjajulkisuus. Korkeimmalle oikeudelle tehtyjen tietosuojaa (musta) ja asiakirjajulkisuutta (vaalean harmaa) koskevien valitusten ja niiden yhteismäärien (tumman harmaa) vaihtelu.

julkisuuden rajoitusten perusteita. Tuloksena oli kuitenkin monimutkainen julkisuutta sääntelevä järjestelmä, joka synnytti lukuisia pulmia. Erityisesti pitkät listat salassa pidettävistä asiakirjoista hämärsivät julkisuusperiaatteen yleistä näkökulmaa. Julkisuuslain 24. pykälässä on kaikkiaan 32 kohtaa, joissa luetellaan eri perustein poikkeuksia tietojen yleiseen julkisuuteen.

Uudesta julkisuuslaista kummunneet tulkintaerimielisyydet alkoivat laajemmassa mitassa nousta viranomaisten ja hallinto-oikeuksien tasolta korkeimpaan hallinto-oikeuteen muutaman vuoden viiveellä lain voimaantulosta. Vuodesta 2002 alkaen tilastossa asiakirjajulkisuutta koskevissa valituksien kohdalla näkyy selvä, useita vuosia kestänyt piikki. Vuosikymmenen alun valitusmääriin palattiin vasta vuonna 2006. Henkilötietolain (523/1999) korvattua vanhan henkilörekisterilain korkeimpaan hallinto-oikeuteen alkoi tulla valituksia myös tietosuojakysymyksistä. Näitä on vuodesta 1999 lähtien tullut melko tasaisesti, useimpina vuosina vajaan kymmenen.

Pitkin 2000-lukua oikeus on ratkaissut vuosittain yhteensä noin 50–60 asiakirjajulkisuutta tai tietosuojaa koskevaa asiaa. Tulleiden ja ratkaistujen asioiden välinen balanssi on vaihdellut vuosittain; joinain vuosina päätöksiä on siis pystytty antamaan enemmän kuin uusia asioita on tullut sisään, joinain vuosina vähemmän.

Kaikkiaan vuosina 1992–2010 korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli näistä asioista 827 valitusta. Ulos lähti 796 ratkaisua. Luvut tietenkään eivät kuvaa kattavasti niitä kaikkia kiistoja, joihin tiettyä asiakirjaa tai tietoa pyytäneet ovat viranomaisten kanssa joutuneet, sillä osasta asioita ei valiteta lainkaan ja osa jää hallinto-oikeuden päätöksen varaan (1).

Painavia ratkaisuja

Korkein hallinto-oikeus ei sanan tarkassa merkityksessä ole ennakkoratkaisuja antava tuomioistuin eikä alemmilla tuomioistuimilla tai hallinnolla ole ehdotonta velvollisuutta toimia korkeimman hallinto-oikeuden linjausten mukaisesti. Käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden merkittävät päätökset kuitenkin ohjaavat ratkaisukäytäntöjä ja luovat ennustettavuutta myöhempään viranomaistoimintaan ja alem-

mantasoiseen lainkäyttöön.

Korkeimman hallinto-oikeuden oman lainkäytön kannalta julkisuuskysymyksiin liittyvien valitusten tasainen virta tarkoittaa sitä, että tuomioistuimessa on pysyvästi näihin asioihin liittyvää asiantunteumusta. Osaamista on oltava myös tuomioistuimen oman viestinnän, lähinnä päätöksiensä julkistamisen kannalta. Toisaalta korkein hallinto-oikeus on vaikuttanut lausunnoillaan julkisuuslainsäädännön muotoutumiseen.

Asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevat asiat ovat joukkona melko pieni oikeuden vuosittain ratkaisemista noin 4000 asiasta. Itsenäisenä asiaryhmänä se on määrällisesti hyvää keskikastia, sillä diaarikaavan monien muiden nimikkeiden alla esille tulee vuosittain vain muutama asia.

Asiakirjajulkisuutta koskevat asiat ovat kuitenkin määräänsä painavampi asiaryhmä siinä mielessä, että niistä on syntynyt varsin paljon korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksiä sekä niin sanottuja lyhyitä ratkaisuselosteita. Hakusanalla ”asiakirjajulkisuus” Finlexistä löytyy korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä yhteensä 72 asiaa (2). Näistä kaksi kolmasosaa eli 45 on varsinaisia, korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjassa julkaistuja päätöksiä, loput lyhyitä selosteita.

Vuosikirjaratkaisu keskittyy kauttaaltaan tiettyyn oikeuskysymykseen. Lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistaan laajempaan asiakokonaisuuteen sisältyvän yksittäisen oikeudellisen kysymyksen tulkinta. Molemmat ovat luonteeltaan päätöksiä, jotka korkein hallinto-oikeus on halunnut julkaista oikeusohjeena. Kyseessä ovat tulkinnallisesti merkittävät ratkaisut, joilla voi tai jopa pitäisi olla vaikutusta sovellettaessa julkisuuslakia myöhemmin samankaltaisissa tilanteissa.

Kaikista asiakirjajulkisuutta koskevista julkaistuista ratkaistuista peräti 45 on annettu 2000-luvulla, puolet vuosikirjapäätöksinä ja puolet lyhyinä ratkaisuselosteina. Luku on suhteellisesti suuri. Julkaistavaksi on päätyntä noin joka yhdestoista korkeimman hallinto-oikeuden tällaisista asioista antama ratkaisu.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on siis jouduttu ratkomaan juuri julkisuuslain soveltamispulmia hyvin monella tavalla. Usein tällainen soveltamistilanteiden vyöry tiettyssä asiaryhmässä on seurausta joko huonosta lainvalmistelusta tai muuten niin monitahoisesta ja uudesta lainsäädännöstä, ettei kaikkia mahdollisia soveltamistilanteita ole kyetty etukäteen pohtimaan. Julkisuuslain kohdalla kyse voi olla myös lain

monimutkaisuudesta, kuten edellä kävi ilmi.

Tietosuoja koskevia korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemia ratkaisuja on selvästi vähemmän kuin asiakirjajulkisuuteen liittyviä päätöksiä. Finlexistä tietosuojapäätöksiä löytyy kaikkiaan 18. Useimmat ovat vuosikirjaratkaisuja, mutta niistä suurin osa on annettu ennen nykyistä henkilötietolakia, vanhan henkilörekisterilain aikana. Nykylain soveltamisesta on kyse vain muutamassa tapauksessa.

Periaatekiistojen ratkaisija

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana on ollut monenlaisia julkisuuslain perusteisiin liittyviä tulkintaerimielisyyksiä. Näitä ovat lain yleisen soveltamisalan ohella mm. viranomaisen ja asiakirjan käsitteet, salassapidon rajat, asiakirja- tai tietopyyntöjen käsittely ja hallinnon antamien ratkaisujen perusteleminen. Käytännössä kiistat ovat koskeneet esimerkiksi lukuisten erilaisten pöytäkirjojen, maksutositteiden, valmisteluasiakirjojen, välillisesti liiketoimintaan liittyvien tallenteiden sekä muiden asiakirjojen julkisuutta. Seuraavassa tarkastelen joitain journalismin kannalta merkittävimpiä tapauksia.

Julkisuuslaissa asiakirjan käsite ymmärretään laajasti. Sen piiriin kuuluvat kaikenlaiset viestit ja dokumentit, myös vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai muun teknisen välineen avulla saatavissa olevat. Julkisuusperiaate ei ole sidottu tekniseen kehitykseen tai asiakirjalle annettuun muotoon, mutta tästä on syntynyt useita erimielisyyksiä.

Myös julkisuuslain viranomaiskäsite on laaja. Se käsittää yhtä lailla valtion, kuntien ja välillisen valtionhallinnon kuin erilaisten lautakuntien, toimikuntien ja jopa yksityisten toimia näiden käyttäessä julkista valtaa. Suomen Pankin pankkivaltuuston pöytäkirjat olivat korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteella (KHO 18.3.2003 taltio 584) julkisia. Samaan tapaan on ratkaistu eduskunnan kansliatoimikunnan tilitositteiden julkisuus.

Suomen Pankki kieltäytyi luovuttamasta toimittaja Olli Ainolalle tietoja pankkivaltuuston 1977–98 kokouksista ja niissä käydyistä keskusteluista. KHO kumosi päätöksen jo vuonna 2001 antamallaan ratkaisulla (KHO 10.12.2001 taltio 3007) ja palautti asian pankkivaltuustolle uudelleen käsiteltäväksi. Sen jälkeen Ainola saikin osan ha-

luamistaan asiakirjoista, muttei kaikkea, koska pankkivaltuuston mielestä Euroopan unionin lainsäädäntö esti eräiden tietojen antamisen. Jälkimmäisellä ratkaisullaan KHO katsoi tämänkin perusteen osittain pätemättömäksi.

Samankaltaisia tietopyyntöjä Ainola on tehnyt enemmänkin. KHO:n vuosikirjaratkaisu maataloustukien julkisuudesta (KHO:2006:64) teki suomalaisten viljelijöiden Euroopan unionilta saamat tuet julkisiksi. Samaan aikaan ratkaistiin myös toimittaja Kari Juuruksen valitus (KHO 21.9.2006 taltio 2440) siitä, että maa- ja metsätalousministeriö oli kieltäytynyt antamasta tietoa sadasta suurimmasta maataloustuen saajasta (3).

Ainola on valittanut menestyksellä myös liikenne- ja viestintäministeriön päätöksestä kieltäytyä antamasta talouspoliittisen ministerivaliokunnan Sonera Oyj:tä koskevia asiakirjoja liitteineen vuosilta 1999–2001, ulkopuolisten konsulttien ja neuvonantajien muistioita ja laskutusta liittyen Soneraan ja valtion omistajaohjaukseen 1999–2000 sekä ministeriön muistioita, luonnoksia ja kirjeenvaihtoa Sonerasta ja valtion omistajanohjauksesta 1999–2000 (KHO 31.8.2004 taltio 2118).

Myös toimittaja Asko Hynnisen valitus työministeriön tekemästä kielteisestä Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tukien takaisinperintäpäätöksistä menestyi (KHO 25.1.2002 taltio 181), samoin osittain toimittaja Timo-Erkki Heinon valitus valtiovarainministeriön päätöksestä olla luovuttamasta Suomen Säästöpankki, STS-pankkia ja Skopia koskevia erityistarkastusmuistioita ja oikeudellisia lausuntoja (KHO 24.5.2001 taltio 1229).

MTV3 valitti 2006 ylioppilastutkintolautakunnan kielteisestä päätöksestä luovuttaa konekielisessä muodossa tiettyjä ylioppilastutkintorekisteriin merkittyjä tietoja. Toimitus halusi muun muassa koulujen nimiä ja oppilaiden sukupuolta sekä näiden saamia pistemääriä koskevia tietoja käsitelläkseen niitä tilastollisesti journalistisessa tarkoituksessa. Vuosikirjapäätöksessään (KHO:2007:39) oikeus asettui valittajien kannalle ja velvoitti luovuttamaan pyydetty tiedot sähköisessä muodossa. Jo aikaisemmin toimittaja Minna Holopainen oli valittanut menestyksellä Vantaan opetuslautakunnan päätöksestä, jolla se kieltäytyi luovuttamasta kaupungissa tehtyjen, koulukohtaisia tietoja sisältäviä kouluarviointien raportteja. Tässäkin tuomioistuin asettui toimittajan kannalle (KHO:2005:26).

Toimittaja Jukka Heinonen pyysi potilasvakuutuskeskukselta yk-

sityissairaaloissa tehdyistä plastiikkakirurgisista toimenpiteistä laadittuja tilastoja, joista ilmenivät, miten potilasvahingot jakautuivat eri yksityisten toimijoiden kesken. Potilasvakuutuskeskus kieltäytyi, mutta Helsingin hallinto-oikeuden mielestä tilastoissa ei ollut mitään salattavaa. KHO kuitenkin kumosi äänestyksen jälkeen hallinto-oikeuden ratkaisun, koska potilasvakuutuskeskus ei käyttänyt julkisuuslaissa tarkoitettulla tavalla julkista valtaa. Tämän vuoksi asiakirjat eivät olleet viranomaisen asiakirjoja, vaan yksityisiä asiakirjoja (KHO:2008:52). Vuosikirjapäätöksessä viitataan aiempaan ratkaisuun (KHO:2003:57), jonka mukaan asianosaisella on oikeus saada tietoonsa eläkevakuutusyhtiössä hänen eläkeasiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimet ja asian käsittelyyn liittyvä yhtiön hallituksen kokouspöytäkirjan ote liitteineen.

Salassapitoa testattu usein

Salassapitosäännösten rajanvedot ovat toisena suurena ryhmänä synnyttäneet useita periaatteellisesti merkittäviä kiistoja, vaikka poikkeukset julkisuusperiaatteesta pyrittiin julkisuuslaissa muotoilemaan aiempaa tarkemmin. Hyviä esimerkkejä tästä ovat kysymykset siitä, ovatko ulkoasiainministeriön asiakirjat poliittisista neuvotteluista toisen valtion kanssa (KHO:2004:25) tai suojelupoliisin tietojenvaihto toisen valtion vastaavan elimen kanssa (KHO:2003:77) julkisia.

Ensimmäinen tapaus koski toimittaja Jarkko Sipilän pyyntöä saada ulkoasiainministeriöltä kopioita tai tietoja kolmesta Ilta-Sanomissa ja Iltalehdessä 11.3. ja 12.3.2003 esillä olleesta asiakirjasta. Asiakirjat olivat Washingtonin suurlähetystön salasanomia, joissa käsiteltiin pääministeri Paavo Lipposen keskusteluja Yhdysvaltain johdon kanssa muun muassa Irakin sodasta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ministeriöllä oli oikeus olla luovuttamatta näitä niin sanottuun *Irakgateen* liittyviä tietoja.

Jälkimmäisessä ratkaisussa oli kyse ns. *Tiitisen listan* julkisuudesta, ja siinäkin valittajana oli Sipilä. Tiitisen lista on suojelupoliisin saama, vihjetiedon tyyppinen luettelo suomalaisista, jotka olivat olleet Itä-Saksan turvallisuuspalvelun Stasin tiedottajia tai muita yhteistyökumppaneita. Suojelupoliisi oli saanut sen Saksojen yhdistymisen jälkeen

länneestä. Nimityksensä lista sai sillä perusteella, että suojelupoliisin taannoinen päällikkö Seppo Tiitinen sulki asiakirjan kassakaappinsa ilman jatkotoimia. Korkein hallinto-oikeus katsoi listan kohdalla, että kun se oli saatu osana suojelupoliisin tehtäviin kuuluvaa luottamuksellista tiedonvaihtoa, asiaa ei voitu ratkaista yksinomaan yhden yksittäisen asiakirjan sisällön perusteella. Suojelupoliisin kansainvälisen tiedonvaihdon luottamuksellisuuden vuoksi ei oikeuden mukaan ollut ilmeistä, ettei tiedon antaminen Tiitisen listasta vaarantaisi valtion turvallisuutta.

Sama asia oli uudelleen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana 2010. Toimittaja Susanna Reinboth oli pyytänyt vuosien tauon jälkeen samaa Tiitisen listaa suojelupoliisilta ja saatuaan kielteisen vastauksen valittanut asiasta menestyksellä Helsingin hallinto-oikeuteen. Suojelupoliisi valitti tästä ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja voitti juttunsa (KHO:2010:31). Myös tämän ratkaisun perusteluissa viitattiin siihen, että asiakirjan julkaiseminen saattaisi heikentää suojelupoliisin edellytyksiä hoitaa valtion turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviään ja siten vaarantaa valtion turvallisuutta.

Tiitisen listan kohdalla journalistit siis hävisivät juttunsa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mutta saivat valituksillaan aikaan kaksi vuosikirjapäätöstä.

KHO:ssa menestyneitä valituksia ovat muun muassa valtiovarainministeriön automallikohtaisten aikasarjojen julkisuus (KHO 15.3.2002 taltio 582), joista on paljonkin kiistelty autoveroasioiden yhteydessä sekä eräiden Metsähallituksen liiketoimintojen luovutusta koskevien asiakirjojen julkisuus (KHO:2002:90). Valtiokonttorin on KHO:n päätöksellä annettava sellaisten entisten kansanedustajien nimet, jotka saavat sopeutumiseläkettä. Näistä vain viimeinen asia tuli vireille toimittajan valituksesta.

Puolustusvoimien, lääketieteen ja valtion ulkosuhteiden hoidon piiristä löytyy useita kiinnostavia julkisuusratkaisuja. Näissä Olli Ainola on ollut erityisen aktiivinen valittaja, joskaan valitukset eivät ole kovin hyvin menestyneet. Ainola ei saanut sen enempää Viestikoelaitoksen toimintasuunnitelmia ja -kertomuksia (KHO 14.3.2007 taltio 607) kuin tietoja puolustusvoimien iskukykytutkimuksessa käytettyistä kriteereistä (KHO 29.3.2007 taltio 805). Asiakirjat ja tiedot katsottiin maanpuolustuksen näkökulmasta salassa pidettäviksi. (KHO 19.10.2006 taltio 2746)

Ainola valitti myös sosiaali- ja terveysministeriön lääketieteellisen

tutkimuseettisen jaoston päätöksestä, jolla tämä kieltäytyi luovuttamasta käsittelemiensä lääketieteellisiä tutkimuksia koskevien lausuntopyyntöjen asiakirjoja. KHO kumosi ja palautti asian jaostolle uudelleen ratkaistavaksi, koska päätös oli puutteellisesti perusteltu (KHO 17.6.2005 taltio 1518). Ministeriö ratkaisikin asian uudelleen, mutta kieltäytyi edelleen luovuttamasta pyydettyjä asiakirjoja. Tästä tekemänsä valituksen Ainola hävisi (KHO 18.3.2008 taltio 575).

Europarlamentaarikko Heidi Hautala hävisi aikanaan valituksen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valtiokunnan raportista, joka liittyi valmisteltavana olleeseen selontekoon turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta (KHO 30.12.2005 taltio 3768).

Toimittajat ja asianosaiset

Oman erityisen ryhmän julkisuuskysymyksiä muodostavat tapaukset, jotka liittyvät rikoksiin tai niiden selvittelyyn. Tällaisissa toimittajat ovat olleet aktiivisia.

Korkein hallinto-oikeus kumosi Susanna Reinbothin valituksesta sisäministeriön poliisiosaston päätöksen olla luovuttamatta tiettyjä tietoja siitä, miten poliisi oli menetellyt käännyttäessään erästä perhettä Ukrainaan. Poliisi muun muassa pyysi ja sai terveydenhuollon ammattilaiset antamaan käännytettäville pakolla rahoittavia lääkkeitä (KHO 2.9.2005 taltio 2209).

Kaksi muuta Reinbothin valitusta sen sijaan hylättiin. Ensimmäisessä oli kyse Lahden 2001 MM-hiihtojen dopingtapauksen esitutkinta-aineiston julkisuudesta tilanteessa, jossa osa epäillyistä oli saanut syyte- ja osa syyttämättäjättämispäätöksen (KHO 17.10.2005 taltio 2621). Toisessa tapauksessa oikeusministeriö oli kieltäytynyt antamasta oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta tietoja siitä, kuinka moni tietyissä käräjäoikeuksissa vuosina 2003 ja 2004 käsitellyistä telepakokeinoasioista oli ollut salainen (KHO 7.6.2007 taltio 1558).

Jarkko Sipilän valitus Matti Nykäsen rikostutkinnassa otettujen valokuvien julkisuudesta menestyi. Nokian poliisi oli salannut julkiseksi tulleesta esitutkinta-aineistosta kaksi valokuvaa, jotka korkeimman hallinto-oikeuden mukaan olivat julkisia (KHO 16.11.2005 taltio 2999). Toimittaja Tuomo Pietiläinen puolestaan ei saanut Helsingin

poliisilaitokselta eräitä liitteitä, jotka olivat liitteinä Nokia Oyj:n sähköpostiuurintaan paneutuneen esitutkinnan aineistossa (KHO 8.4.2009 taltio 894).

Myös Olli Ainolan valitus suojelupoliisin tilinpäätöksen ja sen liitteiden julkisuudesta hylättiin (KHO 12.12.2008 taltio 3233). Kertomuksesta käy ilmi suojelupoliisin toimintaan, sen painopistealueisiin, strategiisiin linjauksiin ja riskienhallintaan liittyvää tietoa, jonka paljastuminen voisi vaarantaa sen toimintaedellytyksiä (4).

Hallinnossa tehtyjen ratkaisujen – kuten asiakirjajulkisuutta koskevien päätösten – lainmukaisuuden arviointi kuuluu hallintotuomioistuimille, mutta joissain tapauksissa myös yleisten tuomioistuinten puolella puututaan ajoittain näihin. Myös korkein oikeus on antanut muutamia tämän kaltaisia ratkaisuja. Finlexistä ne löytyvät hakusanojen ”asiakirjan julkisuus” alta, ja suurin osa koskee joko esittelijänmuistion tai muun oikeudenkäyntiaineiston julkisuutta.

Tässä on rikostapausten julkisuuden yhteydessä luontevaa ottaa esiin yksi korkeimman oikeuden ennakkopäätös. Ratkaisussa KKO:2004:15 oli kyse siitä, saattoiko tuomioistuin toimittajalle tuomiolauselmiä kopioidessaan peittää niistä henkilötunnusten loppuosat. Ratkaisukokoonpanon enemmistö katsoi, ettei loppuosia saanut peittää, koska laissa ei ole säännöksiä, joiden nojalla ne olisi tuomioista ja päätöksistä jäljennöksiä annettaessa poistettava. Yksi oikeusneuvos oli lopputuloksesta samaa mieltä, mutta perusteli kantaansa sillä, että henkilötietolain mukaan henkilötietojen käsittely toimituksellisia tarkoituksia varten on sallittua vapaammin kuin muuten. Tunnuksien loppuosia ei olisi tällä perusteella saanut poistaa.

Toimittajien valitukset asiakirjojen tai viranomaistietojen julkisuudesta ovat vähemmistöissä, kun tarkastellaan kaikkia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemia tämän asiaryhmän valituksia. Yksi selitys tähän on se, että niin sanotut tavalliset ihmiset valittavat usein omassa asiassaan, jotkut jopa toistuvasti. Kyse on silloin myös asianosaisjulkisuuden arvioinnista, kun toimittajien kohdalla punnittavana on yleisöjulkisuus. Nämä ovat julkisuuslain kannalta eri asioita.

Suhde toimittajien ja muiden tekemien valitusten kesken käy hyvin ilmi tarkasteltaessa korkeimman hallinto-oikeuden 2010 loppupuolella antamia asiakirjajulkisuutta koskevia päätöksiä.

Kesäkuussa 2010 oikeus katsoi vuosikirjapäätöksessään (KHO:2010:42), että Helsingin poliisilaitoksella oli oikeus saada murharikostutkintaa varten kansaneläkelaitokselta tietoja esitutkin-

taan liittyvien henkilöiden lääkeostoista. Laissa oli tällä kohdalla aukko. Kela ilmoittikin asiaa käsiteltäessä olevansa valmis poliisin ja syyttäjien kanssa ajamaan lainmuutosta, joka antaisi näille viranomaisille oikeuden myös kyseisten tietojen saamiseen rikosten selvittämistä ja syytteeseenpanoa varten.

Heinäkuussa palkansaajajärjestö Pardia hävisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa jutun (KHO 27.7.2010 taltio 1737), jossa oli kyse valtiovarainministeriön ALKU-hankkeen yhteydessä laadituista henkilöstön sijoitussuunnitelmista. Elokuussa hylättiin (KHO 24.8.2010 taltio 1905) valitus, jolla eräs yksityishenkilö halusi tietää, oliko Tampereen poliisin tallentama ja häntä itseään koskeva rekisterimerkintä ”pommi” lainmukainen.

Lokakuussa 2010 korkein hallinto-oikeus antoi kymmenkunta asiakirjajulkisuutta tai tietyn tiedon julkisuutta koskevaa päätöstä. Eräs yksityishenkilö valitti menestyksellä siitä, että valtiontalouden tarkastusvirasto oli kieltäytynyt antamasta henkilökuntansa palkkatietoja (KHO 4.10.2010 taltio 2558). Toinen yksityishenkilö oli vaatinut Hyvinkään kaupungin opetuslautakunnan erään päätöksen salaamista, mutta tämä valitus ei menestynyt (KHO 6.10.2010 taltio 2608). Suomen ympäristökeskuksen johtotehtäviin valitun henkilön soveltuvuustestien tulos katsottiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiakirjaksi, josta samaa virkaa hakeneella henkilöllä oli oikeus saada tieto, koska se oli saattanut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (KHO 6.10.2010 taltio 2577).

Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta valitti menestyksellä siitä, ettei se ollut saanut eräältä kuntayhtymältä tarkennettuja tietoja kehitysvammahuollon asiakkaiden hoidon tarpeesta (KHO 7.10.2010 taltio 2599). Kaksi yksityishenkilöä pyrki turhaan samaan kopiota tuomioistuimen esittelijän muistiosta (KHO 22.10.2010 taltiot 2795 ja 2796).

Ulkomailla asuva mies halusi kolmella eri valituksella saada tietoja edesmennyttä äitiään koskevia poliisin ja Kelan asiakirjoja (KHO 22.10.2010 taltiot 2793 ja 2994 sekä KHO 10.12.2010 taltio 3705). Toinen yksityishenkilö pyrki niin ikään kolmella eri valituksella saamaan Finanssivalvonnalta (ent. Rahoitustarkastukselta) asiakirjoja, jotka liittyivät hänen ja osuuspankin kesken vuonna 1991 tehtyihin rahoitussopimukseen ja luottojärjestelyihin. Kaksi valituksista hylättiin, yksi menestyi osittain (KHO 27.12.2010 taltiot 3913, 3914 ja 3915).

Loppuvuodesta 2010 vuosikirjapäätökseksi kohosi ritarikuntien kunniamerkkipäätöksiä koskevien perustelujen julkisuudesta annettu

ratkaisu. Suomen Valkoisen Ruusun ja Suomen Leijonan ritarikunnat olivat kieltäytyneet luovuttamasta tietoja perusteluista yksityishenkilölle. KHO katsoi, etteivät ritarikunnat olleet viranomaisiin rinnastettavia toimielimiä eivätkä myöskään käyttäneet julkista valtaa, minkä vuoksi julkisuuslakia ei sovelleta niihin (KHO:2010:68).

Julkisuusperiaatteen merkittävyyttä ajatellen on mielenkiintoista, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulleista asiakirjajulkisuutta tai tietosuojaa koskevista valituksista vain vähäinen osa koskee suoranaisesti journalistista työtä. Sama sopii valittajiin: heistä vain pieni osa on journalisteja, ja näistäkin asialla ovat usein olleet samat, tutkivaan työhön tai oikeusjournalismiin erikoistuneet sanomalehtien tai television toimittajat.

Toisaalta korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuotujen, journalismiin liittyvien julkisuusasioiden merkitys ja vaikuttavuus ovat olleet paljon suurempia kuin valitusten määrästä voisi päätellä.

Journalistien tekemien valitusten laatu ja perustelut ovat usein korkeatasoisia, mikä on edesauttanut valitusten menestymistä KHO:ssa. Journalistien valitukset ovat johtaneet useisiin sekä oikeudellisesti että journalistisesti merkittäviin vuosikirjapäätöksiin, vaikka valittajan kanalta lopputulos on voinut olla pettymys.

Nopeaan uutistyyöhön pitkään kestävä valitusmenettely ei sovi kovinkaan hyvin. Toisaalta menestyessään valitus voi antaa hyvän uutisvoiton, ja joka tapauksessa tarjota työkaluja myöhempään journalistiseen toimintaan.

Julkisuuslaki on erityisesti salassapitopykäliensä kohdalla monimutkainen, eikä läheskään kaikkiin arkisessa toimitustyössä hiertäviin tulkintakiistoihin ole saatu ylimmän tuomioistuimen ratkaisua. Se antaa osaltaan viranomaisille mahdollisuuden jatkaa totuttuun tapaan.

Viitteet

(1) Esimerkiksi toimittaja Marko Junkkari valitti Helsingin hallinto-oikeuteen 2009 kahdesta Kuntien eläkevakuutuksen päätöksestä, joissa se oli kieltäytynyt luovuttamasta eräitä Nova Groupin liiketoimien selvittelyyn liittyviä asiakirjoja. Toisen valituksen Junkkari peruutti ja toisesta samaansa hylkäävään päätökseen tyytyi eikä valittanut eteenpäin.

(2) Samankaltaisia asioita löytyy jonkin verran myös muiden asiasanojen takaa. Asiakirjan tai tiedon julkisuutta on saatettu käsitellä esimerkiksi otsikon ”viranomaisen toiminnan julkisuus” alla, kuten ratkaisussa KHO:2010:68.

(3) Käytäntö kiristyi aivan vuoden 2010 lopussa, kun EU:n tuomioistuin katsoi kahden saksalaisen viljelijän valituksen perusteella, että yksityishenkilöitä koskevaa tukirekisteriä ei saa yksityisyyden suojan nimissä enää julkaista internetissä. Tukitiedot sinänsä ovat edelleen julkisia

(4) Suojelupoliisi kertoi asian käsittelyn aikana, että melko suuri osa toimintakertomuksesta ilmenevistä tiedoista on saatavissa julkisista lähteistä suurella työllä ja tietotekniikan hyvällä hallinnalla. Tiettävästi yksikään toimittaja ei ole pyrkinyt selvittämään tätä.