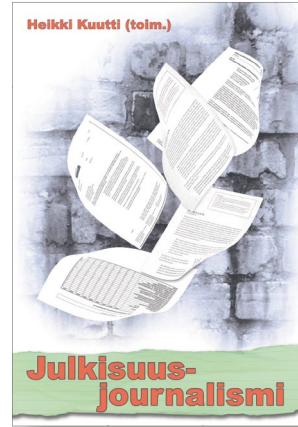


Päätössanat

HEIKKI KUUTTI



Julkisuusjournalismin useissa luvuissa ovat korostuneet julkisuusperiaatteen käytännön ongelmat ja ainakin osittain tästä aiheutuvat journalistisen tiedonsaannin vaikeudet.

Yleisimmät tiedonhankinnan ongelmat liittyvät viranomaisbyrokraatiaan, asioiden keskeneräisyyteen, tietojen luovuttamisesta aiheutuvaan lisätyöhön ja tietojen luovuttamisesta päättävän oikean henkilön tavoittamiseen. Erityisesti rekisteritietoja koskevat tietopyynnöt osoittautuivat harvinaisiksi suomalaisjournalistien keskuudessa.

Esiintuoduista ongelmista välittyy kuva julkisuusperiaatetta huonosti tuntevasta tai siitä piittaamattomasta viranomaisesta. Sen sijaan että tiedonpyytäjiä olisi riittävästi opastettu, viranomaiset ovat edellyttäneet heiltä varsin perusteltuja ja myös oikeaan kohteeseen osoitettuja tietopyyntöjä. Monessa tapauksessa viranomainen on yksinkertaisesti jättänyt vastaamatta saamaansa tiedusteluun.

Ongelmallinen luovutus

Tiedonsaannin ongelmat korostuvat varsinkin asioiden valmistelua koskevissa tietopyynnöissä ja asioissa, joista ei ole (vielä) laadittu aineistoja. Tämäntapaisissa tilanteissa viranomaiselle jää erittäin laaja harkintavaltta sen suhteen, mistä asioista se kertoo ja kuinka laajasti. Journalistien tiedonhankintaa asioiden valmistelusta ja viranomaisten muusta keskeneräisestä aineistosta jarruttaa omalta osaltaan myös epävirallisten tietovuotojen vähäisyys Suomessa. Varsinkin kunnat ovat

olleet haluttomia kertomaan keskeneräisistä asioistaan, ja myös julkisten valmisteluasiakirjojen luovuttamisessa oli hidasteltu. Varsinkin asiakirjojen liitteet on tulkittu automaattisesti kuuluvan salassapidon piiriin.

Merkittävä osa valitusten kohteena olleista ratkaisuista on jouduttu palauttamaan hallinto-oikeudesta takaisin viranomaiselle joko menettelytapaa koskeneen virheen takia tai siksi, että viranomaisen aineistonsa salassapidolle esittämät perusteet eivät ole olleet riittäviä. Yleinen virhe liittyy siihen, ettei ensiasteen ratkaisijana toiminut viranomainen ollut antanut tietoja pyytäneelle luovuttamatta jättämisestä valituskelpoista päätöstä. Sitä vastoin tietojen luovuttamatta jättämistä ilman virallista päätöstä on voitu perustella hyvinkin usealla tavalla.

Salassapidon ongelmallisten tulkintojen ohella aineistojen hankkimiselle omia ongelmiaan aiheuttaa myös viranomaisen sisäinen byrokratia. Pyydetty aineisto saattaa olla yksittäisen viranhaltijan hallussa, joka kuitenkin on yllättäen "kadonnut" tavoittamattomiin. Aineistojen luovuttamiselle saatetaan edellyttää erillistä esimiehen lupaa tai tietojen luovuttamisesta syntyvää mediajulkisuutta ei pidetä viranomaisen näkökulmasta "tarkoituksenmukaisena" tai toivottavana. Luovuttamatta jättämistä onkin usein perusteltu liikesalaisuuksilla tai tarpeella suojella ilmoituksen tehneiden henkilöllisyyttä.

Viranomainen ei välttämättä myöskään ehdi vastata saamiinsa tietopyyntöihin muiden tähdellisempien työtehtäviensä takia. Yleinen kieltämisperuste on tietojen suuren määrän ja vastaamisen aiheuttaman kohtuuttoman haitan ohella myös pyydetyn aineiston mieltäminen viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoiksi. Pyydetty aineisto saattaa olla vain paperisessa muodossa ja sen erillinen kopioiminen tulisi kalliiksi. Erityisesti massamuodossa toivottuun rekisteritietojen sähköiseen luovuttamiseen ei osata suhtautua, ja viranomaisten toimintojen tietoteknisestä kehittämisestä huolimatta sähköinen luovutustapa mielletään yhä edelleen poikkeukselliseksi.

Tietopyyntöjä on tehty myös "väärälle" viranomaiselle asioista, jotka eivät kuulu sen toimenkuvaan. Hämmennystä tietopyytäjien keskuudessa on aiheuttanut usein myös se, onko tietopyynnössä kyse yleisesti julkisesta vaiko vain asianosaisjulkisesta aineistosta. Salassapidon perusteissa viranomaisia on huomautettu usein siitä, että se ei ole ratkaisussaan suorittanut lain edellyttämää vahinkoedellytysarviointia. Viranomaiset eivät myöskään ole ratkaisseet pyydettyjen aineistojen julkisuutta asiakirjakohtaisesti, vaan ovat kieltäytyneet tietojen luovutuksesta liian laajana pyyntönä tai luovuttanut pyydetystä aineistostaan vain osan. Runsaasti

viranomaistoimintojen julkisuutta jääkin pimentoon journalistien jätettyessä eräänlaiseen ”byrokratia-ansaan” eli pelkästään viranomaisten luovuttamien julkisten osa-aineistojen varaan. Viranomaiset eivät aina tunnu ymmärtävän sitä, että myös ei-julkisesta aineistosta on mahdollista antaa joitakin tietoja syylistymättä salassapidon vastaiseen toimintaan, kuten yksityisyyden loukkaamiseen.

Jossakin tapauksissa luovuttamista ei ole voitu ratkaista kun pyydetty aineisto ei ole ollut pyynnön kohteena olleen viranomaisen hallussa eikä hallinto-oikeudella ole ollut mahdollisuutta selvittää aineiston olemassaoloa. Sinänsä pyydettyjen aineistojen maksullisuudesta riidellään kuitenkin vain harvoin.

Toimittajat mielsivät viranomaisaineistot hyvinkin merkityksellisiksi omassa työssään. Myös aineistojen paikkansapitävyyteen luotetaan vahvasti, vaikka aika ajoin viranomaisten tekemässä valmistelussa nähtiinkin puutteita. Yleisin tapa tieto saamiseksi on ollut suullinen tietopyyntö. Jos pyydettyjä aineistoja ei oltu saatu, toimittajat olivat usein tyytyneet tilanteeseen ja jättäneet valittamatta asiassa.

Määrällisesti eniten valituksia ovat tehneet asianosaiset, kuten oikeustapausten osapuolet, huoltajat, omaiset, viranhaltijat ja yritykset. Asianosaisen tekemien tietopyyntöjen kohteina ovat useimmin olleet potilasasiakirjat, perunkirjat, omia lapsia koskevat aineistot ja lääkeyritykset. Merkittävänä tietopyyntöjä tekevänä ammattikuntanaan erottuivat journalistit, joita kiinnostivat varsinkin oikeudenkäynnin asiakirjat, viranomaisten rahankäyttö, hankintojen ja urakoiden kilpailutus sekä viranomaisten tekemät arvioinnit ja tutkimukset. Heillä valitusten kohteina olivat useimmiten poliisi, oikeuslaitos, verottaja, sairaanhoitolaitokset ja kunnalliset lautakunnat. Pyydetty aineistot liittyivät esitutkintaan, oikeuden esittelymuistioihin, omiin tai omaisten potilasasiakirjoihin ja virkanimitysten perusteisiin.

Suuri osa Euroopan Unionin oikeusasiamiehelle tehdyistä valituksista kohdistui viranomaistoiminnan epäkohtiin, kuten tietopyyntöjen käsittelyaikaisten pitkittymiseen tai viranomaisten epäasiallisiin vastauksiin. Valittajina ovat yleensä olleet toimittajat, järjestöjen edustajat, yritykset ja unionin poliitikkoja. Asiakirjojen salassapitoon liittyvissä kannanotoissaan oikeusasiamies on usein korostanut, että mahdollisia julkisuushaittoja on perusteltava yksityiskohtaisesti ja tarkasti. Oikeusasiamiehen rooli on ennen kaikkea sovitteleva. Usein hän on lopettanut tapausten käsittelyn katsottuaan työnsä tehdyksi.

Viranomaisten ongelmat

Kyselyyn vastanneille viranomaisille oli kertynyt varsin myönteisiä kokemuksia mediayhteistyöstä. Julkisuus on ollut pääsääntöisesti asiallista ja sävyltään myönteistä tai neutraalia. Toimittajien omat taustatiedot käsittelemistään asioista ovat kuitenkin usein osoittautuneet puutteelliseksi tai virheelliseksi. Monella toimittajista on ollut lisäksi vahva ennakkoasenne käsittelemäänsä aihetta kohtaan.

Viranomaistiedottamisen painopiste on ollut tehtyjen päätösten julkistamisessa. Käytännössä eniten ongelmia on aiheuttanut rajaveto sille, missä vaiheessa ja missä laajuudessa päätöksiin liittyvät yksittäiset valmisteluaineistot muuttuvat julkisiksi. Ainakin osasta luottamuksellista aineistoa on pyritty laatimaan julkisia versioita. Valmistelua koskeva tiedottaminen on ollut hyvin tapauskohtaista, ja tällöin viranomaiset ovat itse arvioineet julkisuuden tarvetta. Rekisteritietojen sähköisistä massaluovutuksista viranomaisille ei ole tullut merkittävässä määrin pyyntöjä, ja rekisteritietojen tämäntapainen luovuttaminen on ollut tätäkin harvinaisempaa.

Eniten ongelmia viranomaisille on aiheutunut ei-julkista aineistoa sisältävistä tietopyynnöistä, liian ylimalkkaisista tietopyynnöistä ja kohtuuttomista lisärasitteista liian laajojen aineistojen etsimisestä ja luovuttamisesta. Viranomaiset mielsivät julkisten ja ei-julkisten aineistojensa erottamisen selväksi. Kuitenkin esimerkiksi taloudellisten tietoja julkisuutta koskevat tulkinnat nähtiin ongelmallisiksi julkisten liikelaitosten kohdalla. Yksityisen suojaan ja viranomaisen sisäiseen toimintaan liittyvät asiakirjat on jätetty järjestelmällisesti julkisuuden ulkopuolelle.

Viranomaisille on ollut luontevaa olla luovuttamatta julkisuuden kannalta kiistanalaiseksi tulkitsemaan aineistoja, koska luovuttamisen edellytyksille voidaan aina hakea varmistusta hallinto-oikeuden ratkaisusta. Tämäntapaista logiikkaa tukee myös seuraamusmenettely. Jättäessään luovuttamatta salassapidettäväksi tulkitsemaan aineistojaan viranomainen on pelkästään käyttänyt lainmukaista tulkintaoikeuttaan vaikka kiistanalainen aineisto myöhemmin osoittautuisikin julkiseksi. Vastaavasti myöhemmin salassapidettäväksi osoittautuvan aineiston liian hätiköity luovuttaminen voi johtaa lainvastaiseen menettelyyn.

Tietopyyntöjen karut tulokset

Valituille viranomaisille tehdyt tietopyyntötestit toivat esiin lukuisia käytännön ongelmia pyydettyjen aineistojen saamisessa. Viranomaisen suhtautuminen tietopyyntöihin oli aika ajoin tyyliä, eikä niihin suhtauduttu riittävän asiallisesti. Tietojen saaminen venähtikin monen tietopyynnön kohdalla pitkäksi. Jopa julkisten aineistojen saaminen riippui pitkälti tiedonpyytäjän omasta aktiivisuudesta ja siitä, kuinka paljon viranomaista oli mahdollista painostaa asiassa. Tietopyynnöt otettiin vakavasti usein vasta kun viranomaiselta oli vaadittu niiden vastaanottamisesta erillistä päätöstä.

Tietojen salassapitoa perusteltiin usein ylimalkaisesti, eikä tiedustellun asian kannalta olennaisiakaan tietoja tarjottu jos niitä ei erikseen osattu pyytää. Viranomaisen tietoteknisistä valmiuksista ei antanut mairittelevaa kuvaa se, että rekistereistä ei onnistuttu tekemään atk-ajaja pyydetyn aineiston luovuttamiseksi. Kun yllättävän suuri osa pyydetystä aineistosta osoittautui olevan kopiointikustannuksia aiheuttavassa paperisessa muodossa, aineistojen luovuttaminen sähköisessä muodossa olisi edellyttänyt viranomaisilta maksullisia “erityistehtäviä”. Yksityiskohtaisten tietojen ja aineistojen sijasta viranomaiset tarjosivat usein laajempia tilastojaan ja yhteenvetojaan omasta toiminnastaan. Vaikka tilastot antavatkin viranomaistoiminnasta yhdenlaisen kokonaiskuvan, ne samalla myös peittävät alleen paljon mielenkiintoista detaljitietoa, ja tätä kautta esimerkiksi laajempi viranomaistoimintojen arviointi yksittäisten päätösten asianmukaisuudesta vaikeutuu.

Rekisteriselosteita puuttuu

Jos yksittäisten tietojen ja aineistojen saaminen osoittautui hankalaksi, erityisen laajoja ongelmia aiheutui viranomaisten rekisteriselosteita koskeneissa tietopyynnöissä. Lain mukaan viranomaisen on laadittava selosteet tietojärjestelmistä, jotka käsittelevät sekä julkista että salaista tieto tai mikäli tietojen salassapidettävyyttä ei voida päätellä etukäteen. Henkilötietoja käsittelevistä rekistereistä on laadittava erillinen henkilötietolain edellyttämä seloste.

Osa pyydettyistä rekisteriselosteista pystyttiin poimimaan viran-

omaisten verkkosivuilta, osan selosteista viranomaiset toimittivat sähköpostilla tai paperisina dokumentteina. Pyydettyjä - jo sinällään valmiita ja julkisia - järjestelmäselosteita saatiin odotella joidenkin viranomaisten kohdalla kohtuuttoman kauan. Osa viranomaisista jouduttiin muistuttamaan tehdyistä pyynnöistä, eikä kaikilta saatu selosteita tästäkään huolimatta. Yksi tietopyynnön kohteeksi valituista viranomaisista ilmoitti järjestelmänsä olevan vielä siinä määrin kesken-eräinen, ettei siitä ollut edes olemassa rekisteriselostetta.

Selosteet olivat oleellisilta osiltaan, kuten tietosisältöjen, tietojen julkisuuden ja salassapidon ja salaamisperusteiden pohjalta puutteellisia, eikä kaikkia selosteisiin kirjattuja tietoja tai selvityksiä oikein tahdottu ymmärtää. Syntyikin vahva vaikutelma siitä, että järjestelmäselosteet oli laadittu vain lain pakottimina ja nimenomaan viranomaisten omaa käyttöä varten, eikä tarkoitus ollut että niistä tarvitsisi kertoa ulkopuolisille. Viranomaisilla ei tuntunut olevan selosteiden pohjalta kovinkaan suurta varmuutta rekisteritietojen salaamisen tarpeellisuudesta. Erityisiä ongelmia viranomaisille aiheuttivatkin rekisteritietojen luovuttamista koskevat tiedustelut. Itse selosteissa luovutuskäytännöistä kerrottiin äärimmäisen harvoin ja tyydyttiin toteamaan esimerkiksi että "tarvittaessa luovutusmahdollisuuksia voidaan selvittää tapauskohtaisesti".

Ongelmallisten selosteiden takia viranomaisten hallinnoimista rekistereistä ei aina onnistuttu saamaan kovinkaan kattavaa kokonaiskuvaa. Osa kyselyyn vastanneista toimitti selosteet yhdestä tai kahdesta rekisteristään, vaikka olisi syytä olettaa, että viranomaiselle olisi tehtäviensä ja velvoitteittensa perusteella käytössään muitakin. Asiaa saattoi selittää osaltaan se, ettei salassa pidettäviä rekistereitä tai rekistereitä, joissa oli salassapidettäviä tietoja ilmoitettu lainkaan olemassa oleviksi.

Julkisuusperiaatteen sinänsä laajasta avoimuudesta huolimatta rekisteriselosteita koskevat tietopyynnot osoittivat, että julkisuusperiaate ei toteudu kovinkaan hyvin rekisteritietojen sähköisessä luovuttamisessa ja erikseen niiden massaluovutuksessa. Erikseen tiedustellusta rekisteritietojen sähköisestä massaluovutuksesta ei pystytty antamaan yleisluonteisempaa vastausta. Kaikki viranomaiset eivät edes ymmärtäneet, mitä massamuotoisella tietojen luovuttamisella itse asiassa tarkoitetaan.

Yhtenä osana tutkimushanketta selvitettiin viranomaisten verkkosivuilla olevien tilasto- ja taulukkoaineistojen mahdollista hyödyntämistä

ns. tietokantajournalismissa eli tietokanta- ja rekisteritietojen atk-pohjaisessa toimituskäytössä. Tiedostojen etsimisen kannalta viranomaisien verkkosivut osoittautuivat sekaviksi ja tarjonta villiksi. Tiedostojen ja niiden kaivettujen sisältöjen löytyminen jäi usein sattumanvaraiseksi kun tiedostoille ei löytynyt keskinäistä järjestystä.

Löydettyjen aineistojen määrät jakautuivat voimakkaasti eri viranomaisten kesken. Joillakin hallinnonaloilla tiedostoja ei ollut lainkaan ja joillakin toisilla niitä oli verrattain runsaasti. Huomattava osa tarjolla olevista taulukoista paljastui kuitenkin lomakkeiksi, makroja sisältäviksi taulukoiksi tai pelkiksi tekstitiedostoiksi. Samoja tiedostoja saattoi olla tarjolla erikielisinä tai useammalla verkkosivulla. Viranomaisen omiin toimintoihin liittyvien tiedostojen seulomista hankaloittivat palvelimilla olevat henkilökohtaiset tiedostot, kuten esimerkiksi yliopistojen sivuilla olevat opiskelijatyöt. Tekstitiedostojen taulukot ovat usein pieniä ja sijaitsevat dokumentin leipätekstin lomassa. Varsinaiselle journalistiselle tiedonhankinnalle ongelmia aiheuttanevat tiedostokokojen ja tiedoston ajankohdasta riippuvat vaihtelut. Tiedonhakemisen luotettavuutta ja kohdennettavuutta vaikeuttavat lisäksi päiväysten puuttumiset tiedostoista, tiedostojen puuttuvat tai puutteelliset otsikotiedot ja tiedostojen linkit, joiden kautta aineistoihin ei ole kuitenkaan aina julkista pääsyä.

Myönteinen julkisuuskierte

Kaiken kaikkiaan viranomaisaineistojen julkisuudessa ja tietopyyntöihin vastaamisessa tuntuu olevan edelleen runsaasti ongelmia. Ne eivät ole poistuneet huolimatta siitä, että julkisuuslaki on nyky muodossaan ollut voimassa jo toistakymmentä vuotta ja viranomaisia on koulutettu julkisuusperiaatteen käytäntöihin. Viranomaistoiminta tuntuu yhä edelleen olevan vahvasti viranomaisten *omaa* toimintaa, jota koskevan tiedonsaannin ulkopuolelle journalistit ja laajemmin kansalaiset on pitkälti haluttu jättää. Toisaalta julkisuusperiaate ja siihen liittyvät viranomaisveloitteet on vieras asia myös varsin monelle journalistille. Pyydettyjen aineistojen luovuttamatta jättämisestä ei ole yleensä valitettu ylemmille viranomaisille eikä tietojen epäämistä ole useinkaan kyseenalaistettu edes vastahakoiselle viranomaiselle. Hektinen toimintustyökään ei ole antanut mahdollisuuksia vaatia muutosta aineistojen

saamatta jäämiselle hallintomenettelyn kautta.

Kun ratkaisuja epäselviksi jääneisiin tapauksiin ei erikseen haeta, pyydettyjen aineistojen julkisuusstatus ja luovutuskäytännöt jäävät edelleen tulkinnanvaraisiksi. Vastaavanlaiset aineistojen luovuttamatta jättämisestä koskevat ongelmat ovat näin ollen vaarassa uusiutua myös tulevaisuuden tietopyynnöissä.

Yhtenä merkittävänä ongelmana aineistojen luovuttamisessa on tietopyyntöjen rajaaminen tai liian epämääräinen määrittely. Osaksi tämä johtuu siitä, että journalistit eivät tunne riittävän tarkasti viranomaisten toimintoja ja niiden pohjalta syntyviä - niin julkisia kuin salassa pidettäviäkin - aineistoja. Viranomaistoiminnan avoimuuden lisäämiseksi tarvittaisiinkin eräänlaista positiivista tietopyyntökierrettä. Mitä paremmin toimittajat tuntevat viranomaisten toimintoja ja niiden pohjalta syntyviä aineistoja, sitä täsmällisempiä ja yksilöidympiä tietopyyntöjä he onnistuvat tekemään, ja tätä kautta heidän viranomaistuntemuksensa paranee. Vastaavanlainen kierre voidaan syntyä myös julkisuuden kohdalla. Mitä enemmän aineistojen luovuttamatta jättämisestä valitetaan ja hankitaan oikeuden ratkaisuja, sitä asian-tuntevammin myös viranomaiset oppivat tulkitsemaan aineistojensa julkisuutta ja sitä vähemmän tietopyyntöihin vastaamiset aiheuttavat epäselvyyksiä enää jatkossa.