

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Satu Taimi

YKSITYISYYDEN SUOJA POLIISIT–SARJASSA

Pro Gradu –tutkielma
Julkisoikeus
Helmikuu 2013

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

SATU TAIMI: Yksityisyyden suoja Poliisit-sarjassa

Pro Gradu –tutkielma, V + 95 sivua.

Julkisoikeus

Helmikuu 2013

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee yksityisyyden suojaa Poliisit-ohjelmassa. Poliisit on dokumentaarinen tosi-tv-sarja, jossa kuvataan poliisipartioiden toimintaa yövuoron aikana. Kuvaaja matkustaa poliisiauton mukana, ja kuvatusta materiaalista koostetaan jakso, jonka tarkoituksena on sekä viihdyttää television katsojia mutta samalla myös tarjota tietoa viranomaisen, eli poliisin toiminnasta. Näin sarja toimii osaltaan myös viranomaistoiminnan avoimuuden edistäjänä sekä poliisin maineenhallinnan välineenä.

Viranomaisen tulee noudattaa julkisuusperiaatetta, joten viranomaisen toiminnan tulee olla avointa ja lainmukaista. Julkisuus on viranomaistoiminnassa pääsääntö, mutta laki säättää myös salassa pidettävistä tiedoista. Poliisitoiminnan luonteeseen kuuluu, että suuri osa siinä käsiteltävistä tiedoista kuuluu salassa pidettäviin tietoihin. Näiden salassa pidettävien tietojen mahdollinen paljastuminen on otettava huomioon ohjelmaa kuvattaessa ja esitettäessä. Lisäksi yksityisyyden suoja on turvattu perustuslain tasolla. Ohjelmassa ei saisi tulla ilmi sellaista tietoa, joka kuuluu yksityisyyden suojan piiriin ja jonka levittämiseen ei ole lupaa. Yksityisyyden suojan kanssa ristiriitaitilanteita voi muodostaa toinen perusoikeus, sananvapaus. Sen piiriin kuuluu muun muassa oikeus kuvata julkisella paikalla.

Jo edellä lyhyesti mainituista lakiviittauksista voidaan päätellä, että asiaan liittyvää sääntelyä löytyy runsaasti. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole käydä sitä kaikkea yksityiskohtaisesti läpi, vaan löytää tutkimuksen kannalta olennaiset lainkohdat. Tutkimuksen lähtökohtaisena tehtävänä on selvittää yksityisyyden suojan sisältöä nykymuotoisessa tietoyhteiskunnassa. Tämä tarkastelu tapahtuu Poliisit-sarjan puitteissa, jolloin tutkimuksessa on mukana vahva julkisoikeudellinen ote. Tarkoituksena on selvittää miten yksityisyyden suoja on toteutunut kyseisessä sarjassa. Lisäksi tarkastellaan viranomaisen salassa pidettäviä tietoja, yksityisyyttä ja sananvapautta esimerkkien avulla. Näin pyritään luomaan kokonaiskäsitys siitä, miten yksityisyyden suoja muotoutuu lain puitteissa. Tutkimus on pääasiassa oikeusdogmaattinen, mutta siihen sisältyy myös empiirisiä ja yhteiskuntatutkimukselle tyypillisiä piirteitä.

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	I
Lähdeluettelo	II
1. Johdanto	1
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen	1
1.2 Tutkimusongelma ja aiheen rajaus.....	4
1.3 Tutkimuksen metodi	7
2. Viranomaistoiminnan julkisuus ja viestintä	11
2.1 Viranomaistoiminnan avoimuus	11
2.2 Julkisuusperiaate.....	11
2.2.1 Julkisuus pääsääntönä	11
2.2.2 Julkisuuslaki julkisuusperiaatteen selkeyttäjäjänä.....	13
2.3 Salassa pidettävät tiedot	17
2.3.1 Julkisuuslain mukaan salassa pidettävät tiedot	17
2.3.2 Erityislakien mukaan salassa pidettävät tiedot.....	22
2.4 Viestintä osana hyvää hallintoa.....	25
2.4.1 Julkisuusperiaate ja hyvä hallinto	25
2.4.2 Tiedonantovelvollisuus ja tiedottaminen	26
2.4.3 Viestintä	29
3. Yksityisyyden suoja	33
3.1 Oikeus yksityisyyteen	33
3.1.1 Yksityisyyden historiaa	33
3.1.2 Yksityisyyden ja yksityiselämän käsitteellisiä eroja.....	34
3.1.3 Yksityiselämän suoja perusoikeuksien joukossa	35
3.1.4 Yksityisyyden suoja muussa lainsäädännössä	39
3.1.5 Yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen.....	42
3.1.6 Yksityisyys – rajojen hakemista	45
3.2 Yksityisyys ja sananvapaus	48
3.2.1 Sananvapaus kansallisella tasolla.....	48
3.2.2 Sananvapaus EU-oikeudessa.....	51
3.2.3 Sananvapauden ja yksityiselämän jännitteestä	55
4. Viranomaistoimintaa kuvaava tosi-tv-ohjelma Poliisit	57
4.1 Ohjelman sisältö	57
4.2 Poliisi viranomaisena	58
4.3 Poliisi tv-ohjelmassa	60
4.3.1 Tv-julkisuus osana viestinnän toteuttamista	60
4.3.2 Ohjeita poliisitoiminnan seuraamisesta ja julkisuudesta	62
5. Yksityisyyden suojan toteutuminen Poliisit-ohjelmassa	67
5.1 Menettely kuvattaessa ohjelmaa	67
5.1.1 Partion menettely	67
5.1.2 Toiminnan seuraamisen rajoittaminen	69
5.1.3 Kuvaajan vaitiolovelvollisuus.....	72
5.1.4 Kuvatun materiaalin käsittely	74
5.2 Ennakkotarkastus ja julkaisu	75
5.2.1 Ennakkotarkastus ja ennakkosensuurin kieltö	75
5.2.2 Median edustajien kannanotto rajoituksiin	78
5.2.3 Kuvaamisen ja julkaisemisen ero.....	79
5.3 Tunnistettavuus ja yksityisyyden suojan huomioiminen ohjelmassa	82
5.4 Tosiasiallinen yksityisyys.....	86
6. Yhteenveto	90

Lähdeluettelo

Kirjallisuus:

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten tulkinnasta. Helsinki 1982.

Backman, Eero: Oikeustiede yhteiskuntatieteenä. Helsinki 1992.

Frände – Wahlberg – Matikkala: Yksityisyys, rauha, kunnia ja vapaus. Teoksessa: Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus: Keskeiset rikokset. Helsinki 2010, s. 259-352.

Hoikka, Mikko: Sananvapaus Euroopan unionin oikeudessa. Vammala 2009.

Huhtanen, Raija: Viranomaisten välinen tietojenvaihto ja yksityisen oikeusturva sosiaalioikeudessa. Teoksessa: Avoin, tehokas ja riippumaton. Juhlakirja Olli Mäenpää 60 vuotta. Helsinki 2010, s. 55-68.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Kauppi, Arto: Potilastiedot ja poliisin tiedonhankinta. Vantaa 2007.

Konstari, Timo: Henkilörekisterilaki. Jyväskylä 1992.

Korhonen, Rauno: Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. Helsinki 2005.

Mahkonen, Sami: Oikeus yksityisyyteen. Porvoo 1997.

Mäenpää, Olli: Julkisuuden tilat – Mitä julkisuus on? Teoksessa: Mitä saa sanoa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2003. Helsinki 2003, s. 1-15.

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. 2. Painos. Juva 2009.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4., uudistettu painos. Porvoo 2012.

Möra, Tuomo: Henkirikos iltapäivälehdessä: Mikä murhassa kiinnostaa? Teoksessa Kenestä saa kertoa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2004. Helsinki 2005, s. 73-78.

Neuvonen, Riku: Sananvapaus, joukkoviestintä ja sääntely. Jyväskylä 2005.

Neuvonen, Riku: Viestintäoikeuden perusteet. Helsinki 2008.

Ollila, Riitta: Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus. Teoksessa: Nieminen Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Helsinki 2001.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4., uudistettu painos. Jyväskylä 2005.

Pohjolainen, Teuvo: Kuvaohjelmat ja sananvapaus. Teoksessa: Kulla ym.: Viestintäoikeus. Vantaa 2002, s. 99-119.

Posio, Sirpa: Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa. Vammala 2008.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Siltala, Raimo: Oikeudellinen tulkintateoria. Jyväskylä 2004.

Tiilikka, Päivi: Yksityiselämän suojan tulkinnasta korkeimmassa oikeudessa. Teoksessa: Mitä saa sanoa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2003. Helsinki 2003, s. 75-123.

Tiilikka, Päivi: Sananvapaus ja yksilön suoja – lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen. Vantaa 2007.

Viljanen, Jukka: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen hyödyntäminen kansallisessa perusoikeustulkinnassa. Teoksessa: Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998, s. 255-275.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa: Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen: Perusoikeudet. Helsinki 2011, s. 89-137.

Viljanen, Veli-Pekka: Yksityiselämän suoja. Teoksessa: Hallberg ym. : Perusoikeudet. Helsinki 2011, s. 289-411.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö: laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Helsinki 2000.

Artikkelit:

Ervasti, Kaijus: Oikeuden empiirisestä tutkimuksesta. Oikeus 2003 (32): 1, s. 48-50.

Grönqvist, Henrik: Vapaus ja vastuu. Journalisti 20/2003, s. 19.

Neuvonen, Riku: Voittoisa sananvapaus. Oikeus 2004 (33): 4, s. 467-471.

Neuvonen, Riku: ”Perusteltua, mutta ei välttämätöntä” – keskustelua sananvapauden ja yksityiselämän jännitteestä EIT:n uusien ratkaisujen valossa. Oikeus 2010 (39): 3, s. 325-328.

Suomi, Reima – Wiberg, Matti: Yksityisyys, menetetty arvo? Aamulehti 8.11.2012, s. B16.

Warren, Samuel – Brandeis, Louis: The Right to Privacy. Harvard Law Review vol. IV 1890:5, s. 193-220.

Wilhelmsson, Thomas: (Media)julkinen oikeudenkäynti moraalikeskustelun tilana. Oikeus 2002 (31): 3, s. 252-264.

Hallituksen esitykset ja valiokuntamietinnöt:

HaVM 31/1998 Hallintovaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 57/1994 Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 30/1998 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 96/1998 Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 184/1999 Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi.

PeVM 25/1994 Perustuslakivaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Muut virallislähteet:

Poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirja. Saatavilla osoitteesta:
[http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/POLIISI_viestintakasikirja_v090511/\\$file/POLIISI_viestintakasikirja_v090511.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/POLIISI_viestintakasikirja_v090511/$file/POLIISI_viestintakasikirja_v090511.pdf)

Poliisin viestintämääräys. Poliisihallitus 9.5.2011, Dnro 2020/2010/4434

Poliisin viestintästrategia. Saatavilla osoitteesta:
[http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/POLIISI_viestintastrategia_painettu/\\$file/POLIISI_viestintastrategia_painettu.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/POLIISI_viestintastrategia_painettu/$file/POLIISI_viestintastrategia_painettu.pdf)

Poliisitoiminnan seuraaminen, dokumentointi ja esittäminen erikseen sovittavissa tapauksissa. Sisäasiainministeriön poliisiosasto 22.12.2009. SMDnro/2009/3928. (Voimassaoloa jatkettu vuoden 2013 loppuun saakka.)

Valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset. 2/2010.

Oikeuskäytäntö:

Kansallinen oikeuskäytäntö:

Turun hallinto-oikeus 19.9.2011 11/0575/2

Korkein oikeus 30.9.2011 2011:72

Euroopan Ihmisoikeustuomioistuin:

Von Hannover v. Saksa (7.2.2012)

Mika Lahtonen v. Suomi (17.1.2012)

Tuomela and others v. Suomi (6.4.2010)

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut:

EOA 29.9.2005 442/4/04

EOA 10.2.2009 194/02/07

EOA 21.12.2011 649/4/10

Julkisen Sanan Neuvoston lausunnot:

JSN 4.4.1996 2303/YLE/95

JSN 22.4.2009 4086/YLE/09

JSN 4.11.2009 4187/SL/09

JSN 21.9.2011 4560/TV/11

Www-sivut:

Iltasanomien artikkeli Poliisit-sarjaan liittyen: www.iltasanomat.fi/viihde/art-1288475294147.html

Julkisen sanan neuvoston sivut: www.jsn.fi

Oikeustoimittajat ry:n lausunto sisäministeriön poliisiosastolle 25.5.2009, saatavilla osoitteesta: <http://www.oikeustoimittajat.fi/poliisitoiminnanseuraaminen.php>

Poliisit-sarjan tuotantoyhtiön sivut: www.aitomedia.fi

Poliisihallituksen viestintäpäällikön Marko Luotosen kirjoitus: ”Poliisin arkityö kiinnostaa televisiossa”. Lähde: <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/0/38996FD83D5340C9C2257A930031EC23?opendocument>

www.yle.fi

Muut lähteet:

Poliisihallituksen viestintäpäällikön Marko Luotosen sähköpostihaastattelu (17.12.2012).

1. Johdanto

1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Tiedotusvälineet ovat yhä enenevässä määrin kiinnostuneita oikeudesta. Tiedotusvälineiden kautta oikeudenkäynti toimii jopa julkisen moraalikeskustelun tilana. Tätä mieltä on Thomas Wilhelmsson, jonka mukaan tämä kehitys voidaan nähdä luonnollisena heijastumana yhteiskunnan yleisemmästä oikeudellistumiskehityksestä. Hänen mukaansa yhteiskunnan oikeudellistuessa on luontevaa, että oikeudellinen aines korostuu yhteiskunnasta kertovissa uutisissakin. Voidaan puhua informaatiiviihteestä, joka yhdistää viihteellisyyden ja tiedotusvälineiden tarjoaman perinteisen uutisinformaation. Juuri informaatiiviihteen kehitys selittää osaltaan myös tiedotusvälineiden kiinnostuksen oikeudellisiin kysymyksiin. Oikeus sisältää elementtejä, joilla on helposti hyödynnettävää viihdearvoa.¹

Vaikka Wilhelmsson viittaa lähinnä uutisten oikeudellistumiseen, on kyseinen ilmiö nähtävissä muuallakin mediassa. Hänen mukaansa tärkeätkin lainsäädäntötoimenpiteet saatetaan jättää huomiotta, kun taas tietyt oikeudenkäynnit voivat saada hyvinkin suuren mediajulkisuuden. Oikeusprosessissa on keskeisesti läsnä konfliktielementti, ja prosessi on visuaalinen. Ei-hyväksytyt käyttäytymisen läsnäolo tekee prosessista julkisuuden kannalta mielenkiintoisen. Kiinnostus oikeuteen voi selittyä myös sillä, että yhteiskunnassa on tarve löytää uusia tapoja käydä moraalista keskustelua.²

Esimerkki nykyaikamme suositusta, populaarikulttuurisesta ilmiöstä ovat erilaiset tositv-sarjat. Näistä yhdeksi suosituimmaksi sarjaksi on noussut dokumentaarinen Poliisit-sarja, jota on esitetty vuodesta 2009 lähtien. Sarjassa kuvaaja matkaa tietyn poliisipartion mukana, useimmin yövuoron aikana. Partioita on useasta eri kaupungista. Televisiossa esitettävä, noin 30 minuutin mittainen jakso on koostettu aina yhden yövuoron tapahtumista. Sarja henkilöityy vahvasti ”pääroolissa” olevaan poliisipariin. Sarjan taustalla on poliisin halu kehittää uudenlaista avoimuutta toimintansa suhteen. Sarjan tuottaminen on eräs poliisin maineenhallinnan keinoja, jonka avulla päivittäinen poliisityö tuodaan lähes joka ilta arvioitavaksi kotisohvalle.

¹ Wilhelmsson 2002, s. 253 ss.

² Wilhelmsson 2002, s. 254 ss.

Poliisit-sarjan suosio voi selittyä juuri Wilhelmssonin kuvaamalla yhteiskunnan lisääntyneellä kiinnostuksella oikeudellisiin tapahtumiin. Konfliktitilanne, oikean ja väärän erottaminen kiinnostaa ihmisiä. Sarja tarjoaa myös kentän moraaliseen keskustelulle. Tuomo Mörä onkin todennut, että suositun ilmiön voidaan ajatella vastaavan johonkin tarpeeseen tai puutteeseen yhteiskunnassa. Hänen mukaansa suosittua ilmiötä tutkimalla voidaan saada johtolankoja yhteiskunnallisista pohjavirroista. Mörä esittääkin perinteiseksi sosiologiseksi selitykseksi rikosjulkisuuden suosiolle sitä, että niiden myötä media ikään kuin pitää yllä yhteiskunnan normijärjestelmää muistuttamalla kansalaisia siitä, mikä on oikein ja mikä väärin³.

Kyseinen sarja eroaa kuitenkin useimmista muista tosi-tv-sarjoista sillä, että kyseinen ohjelma kuvaa juuri viranomaisen toimintaa. Näin ollen siihen liittyy vahva julkisoikeudellinen elementti. Ohjelmaan ei haeta osallistujia eikä tapahtumia ole etukäteen käsikirjoitettu, kuten nykyään niin monissa reality-sarjoissa. Kyse on viranomaisen ja tavallisten ihmisten kanssakäymisen seuraamisesta ja kuvaamisesta. Suhde ei ole yksityisoikeudellinen tai sopimusperustainen, vaan sitä määrittelee lakiin kirjatut viranomaisen tehtävät ja velvollisuudet ja toisaalta yksityisen oikeudet ja velvollisuudet.

Viranomaisen toimintaa leimaa vahvasti julkisuusperiaate. Viranomaisen toiminnan tulee olla avointa, lainmukaista ja noudattaa hyvän hallinnon periaatteita. Poikkeuksen tälle avoimuudelle luovat lakiin kirjatut salassapitosäännökset. Niiden turvin voidaan suojata erilaisia intressejä, kuten henkilön yksityisyyttä tai poliisin operatiivista toimintaa. Avoimuus ja julkisuus muodostavat siis pääsäännön ja salassapito puolestaan poikkeuksen.

Kun tallennetaan viranomaisen toimintaa tarkoituksena esittää se julkisesti, on huomioitava niiden kansalaisten oikeudet, jotka viranomaisen kanssa toimivat. Käytännössä tämä tarkoittaa, että henkilöiden yksityisyyden suoja ei saa vaarantua, vaikka heitä kuvattaisiin julkisella paikalla ohjelmaa varten. Koska toimintaa kuvataan julkisilla paikoilla, on mahdotonta kysyä suostumusta kuvaamiseen kaikilta niiltä henkilöiltä, jotka ohjelmassa esiintyvät. Julkisella paikalla kuvaaminen on sallittua, mutta kuvatun materiaalin levityksen suhteen on olemassa tiettyjä rajoituksia.

³ Mörä 2005, s. 74.

Yksityisyyden suoja voi vaarantua, mikäli henkilö voidaan tunnistaa esimerkiksi tietyn ravintolan terassilla istumassa humalassa. Tällainen menettely voi olla yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä, joka puolestaan on sanktioitu rikoslaissa.

Sananvapaussäännöksiin kuuluu, että julkaistavaa materiaalia ei saa ennakolta käsitellä tai sensuroida, muutoin kuin tietyin edellytyksin lasten suojelemiseksi. Mikäli esimerkiksi yksityisyyden suojaa rikotaan, on käytössä ollut lähinnä jälkikäteinen suoja. Tämä tarkoittaa, että materiaalia levittävää tai julkaisevaa tahoja voidaan rangaista yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisestä. Tällöin rangaistus langetetaan aina jälkikäteisesti, eli vahinko on ehtinyt jo tapahtua. Poliisit-sarjan suhteen poliisilla on ollut käytössään menettely, jossa ohjelman jaksot ennakolta katsellaan poliisihallituksen toimesta. Tämän menettelyn tarkoituksena on rajata pois yksityiselämää mahdollisesti loukkaava materiaali niin, että kuvatuista henkilöistä tehdään kuvankäsittelykeinoin tunnistamattomia. Näin on pyritty siihen, että poliisin toimintaa voidaan sarjassa näyttää mahdollisimman laajasti ilman, että kuvattujen henkilöiden yksityisyyden suoja vaarantuu.

Ennakollinen materiaalin katselu ei siis täytä niitä tunnusmerkkejä, joilla ennakkosensuuri voidaan oikeuttaa, eli lasten ja nuorten suojelemiseksi. Näin ollen muun muassa oikeusasiamies on katsonut menettelyn olevan lainvastainen sen täyttäessä ennakkosensuurin tunnusmerkistön. Poliisi puolestaan on katsonut menettelyn olevan oikeutettua. Siitä on etukäteen sovittu tuotantoyhtiön kanssa ja se tehdään yksityishenkilöiden oikeuksien turvaamiseksi, ei kuvattujen ja esitettävän materiaalin sisällön muokkaamiseksi.

Poliisit-sarjaa tarkastellessa voidaan siis huomata useita ongelmakohtia, joita muodostuu kun kuvataan viranomaisen toimintaa ja esitetään sitä laajan tv-julkisuuden saavassa sarjassa. Tarkastelu on mielekästä aloittaa viranomaistoiminnan julkisuudesta, jotta voidaan ymmärtää viranomaistoiminnan avoin luonne. Samalla on pidettävä mielessä salassapitosäännökset, jotka rajoittavat julkisuutta. Ihmisten yksityisyyden suoja on otettava huomioon, vaikka kuvaaminen julkisella paikalla on sallittua. Kuvattua materiaalia ei voi kuitenkaan mielivaltaisesti etukäteen käsitellä, sillä sananvapauteen kuuluu ennakkoesteiden kielto. Näin muodostuu oikeudellisia ongelmia sen suhteen mitä saadaan kuvata ja mitä näyttää, mikä kuuluu viranomaistoimintaan ja mikä yksityiselämän suojan piiriin.

1.2 Tutkimusongelma ja aiheen rajaus

Aloitettaessa tutkimaan aihetta on ensin löydettävä merkityssisältöä olennaisille käsitteille. Viranomaistoiminnan julkisuutta on laissa säädelty melko tarkoin, mutta sääntely ei ole aukoton. Suuremman ongelman käsitteiden osalta muodostaa yksityisyyden käsite. Sen määrittely on kautta historian ollut epämääräistä ja lakimuutostenkaan myötä sille ei ole löydetty tai haluttu löytää tarkkaa sisältöä. Jää siis lain tulkitsejan tehtäväksi löytää määrittelyjä yksityisyyden suojan ja yksityiselämän käsitteiden sisällölle. Usein määrittelyyn vaikuttaa vahvasti tapauskohtaiset seikat, mutta määrittelyä ei voida jättää yksittäistapausten varaan. On löydettävä joitain säännönmukaisuuksia, joiden nojalla yksityisyyden suojaa voidaan konkreettisesti määritellä.

Julkisuus-käsite itsessään on vähintään yhtä monimuotoinen kuin yksityisyyden suoja. Olli Mäenpää on pohtinut julkisuutta sen tilan näkökulmasta. Hänen mielestään julkisuuden rajaaminen tietyn tilan avulla ei enää onnistu, vaan julkisuus esiintyy samanaikaisesti sekä erilaisissa tiloissa että erilaisissa suhteissa. Lisäksi tilallinen rajaaminen olisi liian suppea ja staattinen lähtökohta nykymuotoisessa informaatioyhteiskunnassa. Julkisuutta voidaankin sen sijaan tarkastella esimerkiksi suhteena, kulttuurina ja käytäntönä, sen toteutumisen mahdollistavan informaatiokehityksen näkökulmasta, sekä oikeudellisen sääntelyn kohteena.⁴ Tästä viimeisimmästä näkökulmasta tässä esityksessä tarkastellaan juuri muun muassa niitä keinoja, joilla julkisuutta voidaan säännellä, sekä julkisuuden, yksityisyyden ja sananvapauden välisiä kollisiotilanteita. Julkisuuden oikeudellinen sääntely ulottuu aina asiakirjajulkisuuden tarkastelusta viranomaisen toiminnan avoimuuden kautta julkisella paikalla kuvaamiseen. Kirjo on laaja, ja tässä esityksessä on pyrkimyksenä tuoda esiin ne tärkeimmät tekijät, jotka oikeudellisen sääntelyn muodossa tuovat oman osansa yksityisyyden suojaamisen julkisuudessa.

Kuten julkisuutta, on myös koko tutkittavaa aihetta mielekästä lähestyä pitäen mielessä viranomaisen ja yksityisen välisen suhteen. Suhde on erilainen kuin esimerkiksi kahden yksityisen välinen suhde. Kun kuvataan tosi-tv-ohjelmaa, voivat osapuolina olla tuotantoyhtiö ja ohjelmaan suostuneet yksityishenkilöt. He voivat etukäteen sopia siitä, mitä ohjelma sisältää, mitä tullaan kuvaamaan, mihin kuvattava henkilö suostuu ja

⁴ Mäenpää 2003, s. 1 ss.

mitkä ovat ne sanktiot, jotka lankeavat jos jompikumpi sopimusta rikkoo. Toki laki koskee heitäkin, mutta he tekevät ohjelmaa viihteen näkökulmasta. Asetelma on hyvin erilainen kuin nyt tarkasteltavassa kohteessa. Ensinnäkin viranomaista velvoittaa toiminnassaan laki. Toiseksi, kuvatut henkilöt eivät ole hakeneet ohjelmaan eivätkä tietoisesti pyri julkisuuteen. Toisaalta, heidän turvanaan ei myöskään ole tuotantoyhtiön kanssa laadittua sopimusta materiaalin kuvaamisesta ja esittämisestä. On vain olemassa joukko ihmisiä, jotka sattuvat olemaan tietyllä alueella, näkemään vaikkapa pahoinpitelyn tai olemaan osallisena siinä. Tällöin kyse on viranomaisen ja tämän asiakkaan välisestä suhteesta. Tähän suhteeseen muodostaa raamit lainsäädäntö. Suhteen osapuolet eivät myöskään ole tasaväkiset siinä mielessä kuin kaksi yksityistä. Yksityisoikeuden puolella suhdetta voisi verrata vaikkapa yritys-kuluttaja –suhteeseen.

Kun kuvattua materiaalia esitetään, on vastuu sitä esittävällä taholla. Tässä tapauksessa vastuu on osittain myös viranomaisella, sillä viranomainen (poliisi) on se taho, joka on tietoisesti vienyt kuvaajan tilanteisiin. Mikäli esitettävässä materiaalissa rikotaan yksityisyyden suojaa, on viranomainen ollut se taho, jonka toimesta kuvaaja on viety tai päästetty kuvaamaan kyseistä tilannetta. Toisaalta viranomainen on myös ollut päättämässä niistä kuvankäsittelykeinoista, joilla yksityisyyden suojaa on pyritty turvaamaan.

Tutkimuksen kannalta kiinnostavin ongelma muodostuukin kysymyksestä:

- Mitä yksityisyyden suoja tarkoittaa ja miten se on toteutunut Poliisit-sarjassa?

Lisäksi tutkimuksessa pyritään selvittämään:

- Millainen on se lainsäädäntö, joka suojaa yksityisyyttä?
- Miten viranomaista on ohjeistettu juuri tämän ohjelman suhteen ja miten ohjaus on onnistunut?
- Mitä tietoja kuuluu yksityisyyden suojan piiriin?
- Minkälaisia yksityisyyden suojan loukkauksia sarjassa on tullut ilmi ja miten niitä on käsitelty?

Jotta voitaisiin tarkastella mahdollisia yksityisyyden suojan loukkauksia on ensin hahmotettava julkisuutta ja yksityisyyttä suojaava lainsäädäntö. Tätä lainsäädäntöä pyritään avaamaan, tulkitsemaan ja systematisoimaan niin, että saadaan selville todellinen lain merkitysisältö. Vasta sen jälkeen on mahdollista arvioida sitä, onko

yksityisyyden suoja toteutunut ohjelmassa. Tutkimuksessa pyritään myös löytämään vastauksia siihen, riittääkö laki nykymuotoisenaan suojaamaan yksityisyyttä. Yhteiskunnallista kehitystä ja viranomaisen toimintatapojen muutoksia avataan siten, että on mahdollista arvioida lain puutteita tai toisaalta niitä suuntia, joihin lain tulisi kehittyä. Lisäksi pyritään tarkastelemaan sitä ohjeistusta, jota kyseistä ohjelmaa varten on annettu ja arvioimaan, noudattaako tämä ohjeistus lakia ja kuinka se on käytännössä toiminut. Lopuksi arvioidaan kokonaisuutena ohjelman onnistuneisuutta poliisin maineenhallinnan osalta sekä kiinnitetään huomiota niihin parannuksiin, joita muun muassa poliisin toimesta on tehty yksityisyyden suojan parantamiseksi.

Tutkimusaiheen mielekkyys piilee mielestäni juuri siinä, että vaikka tutkimus pohjautuu julkisoikeudelliselle tutkimukselle, on mukana myös rikosoikeudellisia aineksia. Nykyään puhutaan paljon siitä, kuinka vanhat ja jäykät rajaukset julkisoikeus-yksityisoikeus –suhteissa kaatuvat ja muodostuu uusia aloja, joilla sovelletaan useaa eri oikeuden alaa. Tässä vahvaa julkisoikeuden puolta edustaa viranomaisen osuus kyseisessä tv-sarjassa. Yksityiselämän suojaa ja sananvapautta ei ole kuitenkaan mielekästä tarkastella ilman, ettei mukaan kytketä myös yksityisoikeudellisia aineksia. Aiheessa olisi ainesta myös yhteiskunnalliseen tutkimukseen esimerkiksi sananvapauden osalta, median roolin muuttumisen osalta ja niin edelleen. Tutkimusekonomisista syistä ei kaikkea kuitenkaan ole voitu tässä yhteydessä käsitellä, eikä se olisi ollut mielekästäkään julkisoikeudellisen tutkimuksen näkökulmasta.

Mielenkiintoinen tutkimuskohde olisi ollut myös se, miten eri viranomainen näyttäytyy ja toimii tosi-tv-sarjoissa. Tiedossani on ainakin sarjoja sairaalatoiminnasta, pelastushelikopterista, palolaitoksen toiminnasta ja niin edelleen. Näiden eri viranomaisten ohjeistuksia vertailemalla olisi voinut löytää yleisiä linjoja sille, miten viranomaisen toimintaa on kuvattu ja esitetty televisiossa ja miten viranomaistoiminnan sääntely siihen kaikkeen suhtautuu. Tutkimuksen koon ja selkeyden takia päädyin siihen, että tarkastelen ainoastaan Poliisit-sarjaa ja siihen liittyviä ongelmia. Uskon, että siinä esiin tulleet ongelmat juuri esimerkiksi yksityisyyden suojan suhteen ovat samantyyppisiä kuin muissakin sarjoissa.

1.3 Tutkimuksen metodi

Tieteellinen metodi voidaan käsittää keinojen joukkona, joilla tutkimuskohdetta lähestytään. Menetelmät vaihtelevat tutkimusaloittain, ja oikeustieteen alaltakin niitä löytyy useita. Siltala määrittelee tieteellisen menetelmän päätellessä sääntöjen kokonaisuudeksi, joiden avulla on mahdollista toteuttaa siirtymä tutkijan yksilöllisestä oivaltamisen logiikasta tiedeyhteisösidonnaiseen, yleistettävissä olevaan perustelemisen logiikkaan⁵. Tieteellinen metodi muodostuu ikään kuin ajatuksellisesta vuorottelusta, jonka osapuolina voidaan nähdä juuri oivaltamisen logiikka ja perustelemisen logiikka. Voidaan puhua myös oivaltamisen ja keksimisen asiayhteydestä. Oivaltaminen voidaan nähdä tutkijan osuutena, kun taas perusteleminen pohjautuu tiedeyhteisösidonnaiseen perinteeseen. Tutkija vuorottelee näiden kahden välillä omassa kirjoitustyössään. Saavutetut tutkimustulokset on riittävän laajasti sijoitettava perustelemisen logiikan, toisin sanoen tiedeyhteisön hyväksyttävyyden alle, kun taas oivaltamisen logiikka puolestaan tuo uutta tietoa tiedeyhteisöön. Lainopissa yhdistyvät tutkijan ainutkertainen oivaltamisen logiikka ja yhteisösidonnainen perustelemisen logiikka.⁶

Lainoppi, eli oikeusdogmatiikka, on tulkintatiede. Sen tuottamia oikeuslauseita ei ole mahdollista verifioida tai falsifioida, kuten esimerkiksi luonnontieteitä. Näin ollen on hyväksyttävä tietty epävarmuus, sillä kyse on ennemminkin todennäköisistä väitteistä. Lainopin tutkijanideologian vaihtoehdot voidaan karkeasti jakaa kahteen, oikeuteen yhteiskunnallisena tosiasiana ja oikeuteen yhteiskunnallisena mahdollisuutena. Ensimmäinen muodostuu tosiasiallisesti toteutuneesta ja oikeussuojaa saaneesta oikeudesta, jolloin oikeudellisen tulkinnan lähtökohtana on esimerkiksi vallitseva perusoikeusjärjestelmä. Oikeus yhteiskunnallisena mahdollisuutena muodostuu puolestaan parhaasta mahdollisesta, mutta samalla epävarmasta tulkinnasta.⁷

Siltalan mukaan lainopin metodi on oikeudellista argumentaatiota. Siihen kuuluu oikeudellista päättelyä aina oikeustositseikoista oikeusseuraamuksiin sekä

⁵ Siltala 2003, s. 471.

⁶ Siltala 2004, s. 507 ss.

⁷ Siltala 2003, s. 64-65.

oikeusnormien keskinäisten suhteiden määrittämistä. Oikeudellista argumentaatiota voidaan pitää siis oikeussääntöjen tulkintana, systematisointina ja punnintana.⁸

Tässä työssä pääasiallisena metodina käytetään juuri oikeusdogmatiikkaa. Sen tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta. Päämääränä on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä. Tulkintaan voi sisältyä erityyppisiä aineksia, kuten tarkkaa kuvausta, analyysiä ja merkitysten etsimistä ja antamista voimassa olevan lain näkökulmasta. Pyrkimyksenä on jatkuvasti arvioida, tulkita ja vertailla voimassa olevaa oikeutta. Tulkinta ei koskaan ”tule valmiiksi”, vaan elää yhteiskunnan kehityksen ja tieteen kehityksen mukana. Tämänkin vuoksi on hyväksyttävä tietty epävarmuus, joka oikeustieteeseen liittyy. Tässä työssä tarkoituksena on juuri tulkita sitä voimassa olevaa oikeutta, joka liittyy viranomaistoiminnan julkisuuteen, sananvapauteen, salassapitoon ja yksityisyyden suojaan juuri kyseisen tv-ohjelman näkökulmasta tarkasteltuna.

Tarkoituksena on kattavasti tarkastella edellä mainittua lainsäädäntöä, aluksi jopa yleisluontoisesti edeten yksityiskohtaiseen tarkasteluun ja ohjelman tarkkaan kuvailuun. Koska aiheeseen liittyy monia ulottuvuuksia, on työssä ollut mahdotonta syventyä kaikkiin ulottuvuuksiin kovin syvällisesti. Jotta aiheen voisi hahmottaa kunnolla, on kuitenkin selvitettävä tiettyjä perusasioita ennen kuin voidaan siirtyä yksityiskohtaiseen ja spesifiin tarkasteluun. Tarkoituksena ei ole tyhjentävästi esitellä kaikkea sitä lainsäädäntöä ja siihen liittyvää problematiikkaa, joka tällaisen tv-ohjelman kuvaamiseen ja esittämiseen liittyy. Se ei olisi mahdollista muun muassa tutkimusekonomisista syistä. Päämääränä tässä työssä on ollut löytää niitä olennaisia ongelmia, joita lain tulkinnasta syntyy esitettäessä arkaluonteista materiaalia ja edelleen löytää niitä keinoja, joilla tällaisen materiaalin kuvaamista ja esittämistä voidaan kontrolloida mahdollisimman onnistuneesti voimassa olevan lain puitteissa.

Aarnion mukaan lainoppi on osaltaan myös käytännönläheistä tutkimusta. Lainopista voidaan kuitenkin erottaa teoreettisen ja käytännöllisen lainopin suuntaukset. Teoreettisessa lainopissa korostuu systematisoinnin merkitys. Aarnion kannan mukaan teoreettinen lainoppi ei koskaan käsittele konkreettisia yksittäistapauksia, vaan

⁸ Siltala 2003, s. 783.

tyyppitapauksia.⁹ Puolestaan oikeudellisen pragmatismen tunnusmerkkeinä voidaan pitää oikeudellisen tiedon tilannesidonnaista (kontekstuaalista) luonnetta ja sen edellytettyä toimivuutta yhteiskuntaa koskevan tiedon jäsentämisessä. Pragmatismia voidaan katsoa korostavan tieteellisen tiedon käytännön toimivuutta, hyödyllisyyttä ja tehokkuutta. Totuus on toimivuutta, ei vaikkapa oikeudellisten lähdetekstien keskinäistä koherenssia.¹⁰ Edellä sanottujen perusteella on ilmeistä, että tämä työ ei edusta puhdasta lainoppia. Lakia on toki pyritty systematisoimaan ja analysoimaan lainopin keinoin. Toisaalta, tarkastelua on jatkettu käytäntöön, jolloin mukaan on tullut pragmaattisia aineksia. Työssä on pyritty lain tulkinnan lisäksi testaamaan lain toimivuutta käytännössä.

Kaijus Ervastian mukaan oikeuden empiirinen tutkimus on jäänyt Suomessa hyvin vähälle. Oikeustieteilijät ovat katsoneet yhteiskunnallisen lähestymistavan oikeuteen kuuluvan yhteiskuntatieteilijöille. Juristit ovat keskittyneet sääntöjen tulkintaan ja systematisointiin. Empiiristä tutkimusta ei ole välttämättä koettu intellektuaalisesti kiehtovaksi. Ervastian mukaan oikeuden tosiasialliseen merkitykseen ja vaikutuksiin keskittyvän empiirisen tutkimuksen pitäisi olla huomattavasti nykyistä keskeisemmässä asemassa Suomessa.¹¹ Tässä työssä on pyritty käyttämään hyödyksi empiirisen tutkimuksen metodeja lainopin ohella. Vaikka työssä on tulkittu ja analysoitu lain sisältöä, se on tehty käytännön näkökulmasta. Lain teoreettista analyysiä ei ole katsoakseni aina mielekäästä tehdä niin, että se ei palvele käytäntöä. Välillä on myös irrottauduttava teoreettisesta tarkastelusta ja kokeiltava lain toimivuutta käytännössä. Joskus tämä voidaan nähdä ei-tieteellisenä tai populistisena. Kun aihe liittyy tosi-tv-sarjaan, ei populismiltakaan kai voi välttyä. Siksi olen halunnut pitää tutkimuksen myös ainakin osittain käytäntöä palvelevana. Käytännön tarpeet eivät voi täysin sanella tieteellisen tutkimuksen ehtoja, mutta nähdäkseni välillä oikeustieteissä on harhauduttu jopa liian kauas käytännön tarkoitusperistä.

Rikosoikeuden tutkimus voidaan nähdä myös osana oikeustiedettä. Rikosoikeudellisen argumentaation on katsottu olevan legalistisempaa kuin muilla oikeudenaloilla, johtuen muun muassa rikoslainkäytössä korostuneesta oikeusturvallisuuden ja ennustettavuuden

⁹ Aarnio 1982, s. 23 ss.

¹⁰ Siltala 2004, s. 119 ss.

¹¹ Ervasti 2003, s. 48-50.

tarpeesta. Näin rikosoikeudellinen tutkimus on myös tutkimusta oikeustieteestä yleisemmin.¹² Vaikka tässä työssä pääpaino onkin julkisoikeudellisessa sääntelyssä, on mukana myös rikosoikeudellisia aineksia. Tiettyjä perusoikeuksia, kuten yksityiselämän suoja tai sananvapautta, ei ole mielekästä käsitellä ikään kuin unohtaen rikosoikeudellisen puolen. Esimerkiksi rikoslaissa sanktioitu yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen kuuluu olennaisena osana yksityiselämän suojan tarkempaan tutkimiseen. Työssä on myös osittain haluttu päästää irti tiukasta julkisoikeus-yksityisoikeus –ajattelumallista ja tutkia ilmiötä ja oikeudellisia ongelmia koherenttina kokonaisuutena, niiden sisällöstä käsin, eikä ulkoisista jaotteluista tiukasti kiinni pitäen.

Työssä on mukana myös yhteiskuntatieteellisiä piirteitä. Työn aihe käsittelee niin vahvasti aikamme yhteiskunnallisia ilmiöitä, että niiden käsittelyn rajaaminen pelkästään tiukasti oikeustieteellisen tarkasteluun ei olisi ollut mielekästä. Kuten esimerkiksi Backman on todennut, on oikeusjärjestyksellä vuorovaikutussuhteita useiden yhteiskunnallisten ilmiöiden kanssa¹³. Työn tarkoituksena ei ole laaja yhteiskunnallinen tarkastelu, vaan yhteiskunnallinen näkökulma on pidetty ikään kuin luonnollisena osana kulkemassa oikeustieteellisen tutkimuksen rinnalla.

¹² Backman 1992, s. 3.

¹³ Backman 1992, s. 11.

2. Viranomaistoiminnan julkisuus ja viestintä

2.1 Viranomaistoiminnan avoimuus

Viranomaisen toimintaa ja sen avoimuutta säädellään monella eri tavalla. Viranomaista koskeva velvoite asiakirjojen julkisuudesta sisältyy perustuslakiin (12 §) ja viranomaisten toiminnan julkisuutta käsittelevään lakiin (9 §). Pyrkimyksenä on avoimuus kaikessa viranomaistoiminnassa ja sitä kautta hyvä hallinto, unohtamatta kuitenkaan salassapitosäännöksiä. Niiden avulla voidaan turvata muun muassa yksityiselämän suojaa, joka on yhtäältä tärkeä perusoikeus. Avoimuuden ja toisaalta salassapidon tarkkarajainen sääntely auttaa luomaan yksilölle luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan. Yksi hyvän hallinnon tuntomerkeistä onkin ennakoitavuus.

Perinteisesti vahvin tunnusmerkki hallinnon avoimuudelle on julkisuusperiaate. Julkisuusperiaatteen perinteisten toteuttamistapojen lisäksi viranomaisen on haluttu kehittävän avoimuuttaan ja palvelualltiuttaan tietoyhteiskunnan kehityksen tuomia mahdollisuuksia hyödyntäen. Uudempina hallinnon avoimuuden toteuttamiskeinoina voidaankin nähdä esimerkiksi viestintä. Tiedottamisella ja viestinnällä on nykyään yhä useampia kanavia, joita myös viranomaisen voi hyödyntää toiminnassaan. Samalla on pidettävä mielessä, että näin myös salassa pidettävien tietojen paljastumiselle on yhä suurempi riski tietojärjestelmien ollessa yhä monimuotoisempia. Tietoyhteiskunnan kehittyessä on ollut väistämätöntä, että samalla kun viranomaisen on saanut uusia mahdollisuuksia toteuttaa julkisuusperiaatetta on sen lisäksi tullut luoda myös uutta sääntelyä, joka ottaa huomioon tiedonvälityskanavien kehityksen ja uudet tietosuojariskit.

2.2 Julkisuusperiaate

2.2.1 Julkisuus pääsääntönä

Informaation merkitys on kasvanut voimakkaasti nykyaikaisessa tietoyhteiskunnassa. Tämä muutos näkyy myös julkisessa hallinnossa. Julkisia tehtäviä hoidettaessa tietoa tarvitaan toisaalta sekä yksittäistä kansalaista koskevassa päätöksenteossa että toisaalta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Voidaankin sanoa, että julkinen sektori on suomalaisessa yhteiskunnassa merkittävä tiedon tuottaja. Viranomaisella oleva

informaatio ei kuitenkaan palvele vain hallintoa itseään, vaan viranomaisen tuottamat ja käytössä olevat tiedot ovat tärkeitä ja merkittäviä myös muille tiedontarvitsijoille.¹⁴

Perustuslakiin sisältyy useita perusoikeuksia, jotka kohdistuvat tietoon ja informaatioon. Julkisuusperusoikeuteen liittyy läheisesti samansuuntaisia perusoikeuksia, jotka määrittelevät muun muassa tiedon saamista ja suojaamista. Perusoikeudet, kuten sananvapaus, osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet tukeutuvat julkisuuteen. Toisaalta esimerkiksi yksityiselämän suoja on otettava huomioon julkisuuden rajoja määriteltäessä.¹⁵ Näitä oikeuksia voidaan kutsua tiedollisiksi perusoikeuksiksi.

Tällainen tiedollinen perusoikeus on myös tallennejulkisuus. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tämä momentti muodostaa erään nykyaikaiselle oikeusvaltiolle ominaisen oikeusperiaatteen, julkisuusperiaatteen.

Hallituksen esityksessä on todettu, että julkisuusperiaate liittyy historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. Näin ollen riittävän julkisuuden takaamista on pidetty edellytyksenä yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuusperiaate myös mahdollistaa vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan.¹⁶ Mäenpään mukaan julkisuusperiaate on keskeisesti avoimen hallinnon osatekijä sen luodessa mahdollisuuksia yleisen mielipiteen muodostamiselle, hallinnon toimintaa koskevalle viestinnälle sekä viranomaistoiminnan arvioinnille ja kritiikille. Julkisuusperiaatetta voidaan pitää myös yhtenä hyvän hallintotavan edellytyksenä, jossa mielessä se kuuluu myös hallintotoiminnan laadullisiin kriteereihin. Suljettu tai muuten salainen viranomaismenettely täyttää huonon hallinnon tunnusmerkit, ellei menettelylle ole hyväksyttäviä ja välttämättömiä perusteita. Avoimuus ja julkisuus voivat osaltaan myös vahvistaa viranomaistoiminnan uskottavuutta ja legitimitettä.¹⁷

¹⁴ HaVM 31/1998 s. 4.

¹⁵ Mäenpää 2009, s. 28.

¹⁶ HE 309/1993, s. 58.

¹⁷ Mäenpää 2009, s. 4.

Perinteisimpänä julkisuusperiaatteen tehtävänä voidaan pitää oikeusvarmuuden turvaamista: viranomaisen toiminta on ennakoitavaa vain, jos toiminnan sisällöstä ja viranomaisen päätöksistä on saatavissa tietoa. Näin voidaan taata perusedellytykset myös sille, että yksilön oikeusturva toteutuu. Julkisuusperiaatteen tehtävien voidaan nähdä laajentuneen, sillä tiedon hallinta, saatavuus ja käyttökelpoisuus määrittelevät yleisiä edellytyksiä julkisen vallan käyttöön osallistumiselle ja siihen kohdistuvalle vaikuttamiselle. Edelleen tiedon julkisuus mahdollistaa julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonnan. Viranomaistoiminnan julkisuus mahdollistaa siis sekä etuettä jälkikäteisesti epäasianmukaista ja lainvastaista hallintotoimintaa. Näin se vaikeuttaa tehokkaalla tavalla esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttöä ja korruptiota. Yleisöjulkisuudella ja julkisen tiedon julkistamisella tiedotusvälineissä puolestaan pyritään julkisen toiminnan ja julkisen vallan käytön valvottavuuden ja vastuullisuuden varmistamiseen.¹⁸

Julkisuusperiaate toteutuu keskeisimmin asiakirjajulkisuutena (tallennejulkisuus), eli oikeutena saada tietoja asiakirjoista ja muista tallenteista, jotka ovat viranomaisen hallussa. Asiakirjajulkisuuden lisäksi julkisuusperiaatteen tärkeä toteuttamismuoto on käsittelyn julkisuus. Se kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa lueteltuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Julkisuusperiaatteen toteuttamistapoihin kuuluu myös viranomaisen oma-aloitteinen tiedottaminen, jota voidaan pitää yksityisen tiedonsaantioikeuden tärkeänä vahvistajana ja täydentäjänä. Asianmukaisen tietohallinnon järjestäminen on myös luettava julkisuusperiaatteen toteuttamistapoihin. Julkisuusperiaate ei näet voi toteutua, mikäli julkiset asiakirjat ovat vaikeasti löydettävissä tai jos ei ole saatavilla tietoa siitä, mitä asiakirjoja viranomaisen hallussa on.¹⁹

2.2.2 Julkisuuslaki julkisuusperiaatteen selkeyttäjä

Tarkemmin asiakirjajulkisuudesta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Siinä säädetään paitsi oikeudesta saada tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista, myös viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista, samoin kuin viranomaisten

¹⁸ Mäenpää 2009, s. 3-4.

¹⁹ Mäenpää 2009, s. 11-12.

velvollisuuksista sen lain toteuttamiseksi (2 §). Lain tarkoituksena on lisätä viranomaistoiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista sekä siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa yhteisten asioiden hoidossa²⁰.

Julkisuuslain 4 §:ssä on tarkemmin määritelty ne viranomaiset ja organisaatiot, joiden asiakirjoihin lakia sovelletaan. Näitä viranomaisia ovat muun muassa valtion hallintoviranomaiset, valtion virastot ja laitokset sekä tuomioistuimet. Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Lisäksi ollakseen viranomaisen asiakirja on sen oltava viranomaisen hallussa (5 §).

Sääntely on tältä osin välineneutraalia: lain asiakirjoja koskevia säännöksiä sovelletaan riippumatta siitä, minkälaiselle alustalle ja minkälaisin menetelmin informaatio talletetaan ja millaisilla menetelmillä se saadaan selville. Pyrkimyksenä on ollut luoda sellainen määritelmä, jota ei voitaisi sitoa vain tiettyyn tekniikkaan. Toisaalta, määritelmä on näin ollen muodostunut melko abstraktiksi.²¹

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tämä yleinen tiedonsaantioikeus merkitsee viranomaisen kannalta velvollisuutta antaa asiakirja nähtäväksi tai antaa kopio riippumatta siitä, kuka asiakirjaa pyytää tai mikä on asiakirjan käyttötarkoitus. Asiakirjan saaminen voi olla toisaalta myös riippuvainen tilanne- ja tapauskohtaisesta arviosta, jossa merkitystä on sillä, kuka tietoja pyytää tai mihin käyttötarkoitukseen. Tällöin puhutaan erityisperusteisesta tiedonsaantioikeudesta. Tällainen oikeus tai mahdollisuus tiedonsaantiin koskee ennen muuta tiedon antamista salassa pidettävästä asiakirjasta. Erityisperusteisista tiedonsaantioikeuksista keskeisimpinä voidaan pitää asianosaisen tiedonsaantioikeutta

²⁰ HE 30/1998, s. 1.

²¹ Wallin - Konstari 2000, s. 62.

sekä toisen viranomaisen tiedonsaantioikeutta, jotka molemmat liittävät tiedonsaannin tietojen käyttötarkoitukseen.²²

Viranomaisten toiminnasta annettua lakia sovelletaan lain soveltamisalaan kuuluviin asiakirjoihin aina, jollei erikseen toisin ole säädetty. Eräs julkisuus- ja salassapitolainsäädännön hahmottamisen hankaluus on säännöstön runsaus. Viranomaistoiminnan luonteen moninaisuuden vuoksi laki viranomaistoiminnan julkisuudesta ei yleislakina riitä ratkaisemaan kaikkia käytännön oikeudellisia ongelmia. Julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta ja sen kanssa usein jännitteessä olevaa yksityisyyden suojaa joudutaan viranomaistoiminnassa rajoittamaan. Kumpikin näistä oikeuksista nauttii perusoikeuden suojaa. Tarvitaan tarkkarajaista sääntelyä, joka puolestaan johtaa väistämättömästi sääntelyn määrälliseen runsauteen.²³

Lex specialis –periaatteen mukaisesti erityissäännös syrjäyttää vastaavan yleislain säännöksen. Erityissäännöksistä suhteessa julkisuuslakiin on kysymys silloin, kun muussa laissa oleva säännös sääntelee samaa asiaa, josta on säädetty julkisuuslaissa. Asiakirjan tulemisesta julkisuusarvioinnin piiriin säädellään julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä. Niiden säännökset määrittelevät, milloin asiakirja tulee julkiseksi, jollei salassapidosta tai muusta tiedonsaantia koskevasta rajoituksesta muuta johdu. Tällainen muu tiedonsaantia koskeva rajoitus on kyseessä esimerkiksi silloin, kun erityissäännös rajoittaa asiakirjan tai sen tietojen käytön vain tiettyyn tarkoitukseen. Erityissäännöksillä julkisuus voidaan määritellä julkisuuslaista poikkeavasti. Näin ollen salassapitovelvoite voi muodostua joko laajemmaksi tai toisaalta suppeammaksi niin, että julkisuuslain mukaan muutoin salassa pidettävä informaatio onkin julkista (esim. Virkamiehen palkkaa koskevat tiedot nimikirjalain 7 §:ssä verrattuna julkisuuslain 24.1 §:n 23 kohtaan).²⁴

Julkisuuslakiin on otettu yksityisyyden suojaamiseksi tarpeelliset viranomaisen hallussa olevien henkilötietojen luovutusrajoitukset. Tämä osaltaan toteuttaa henkilötietolain ja julkisuuslain koordinaatiota. Julkisuuslain 24 §:ssä on useita kohtia, joissa yksityistä koskevat tiedot on säädetty salassa pidettäväksi. Näitä säännöksiä muotoiltaessa on

²² Wallin - Konstari 2000, s. 97-98.

²³ Wallin - Konstari 2000, s. 66.

²⁴ Wallin - Konstari 2000, s. 67-68.

otettu huomioon niin perusoikeussäännökset kuin henkilötiedodirektiivi ja sen asettamat vaatimukset henkilötietojen käsittelylle.²⁵

Viranomaisen harkittavaksi tulee usein yksityisyyden suojan riittävä turvaaminen suhteessa julkisuuslakiin. Jo aiemmin todettiin, että laki viranomaistoiminnan julkisuudesta ei yleislakina riitä ratkaisemaan kaikkia käytännön ongelmia. Tällöin tapauskohtaisen sääntelyn puuttuessa on viranomaisen turvauduttava harkintaan. Esimerkiksi ulkopuolisen pyytäessä viranomaiselta asiakirjoja pelastustoimeen liittyvissä tapauksissa on usein suojeltavana myös tapaukseen liittyvien osapuolten yksityiselämä tai arkaluonteiset tiedot. Turun hallinto-oikeus katsoikin ratkaisussaan²⁶, että yksityiselämän suoja oli julkisuusperiaatetta painavampi, eikä luovuttanut hätäpuhelutallenteita X:lle. Kysymyksessä olivat tietyt hätäpuhelutallenteet yleiseen hätänumeroon 112 soitetuista puhelusta, joista oli tehty kanteluita Häätäkeskuslaitokseen. X oli saanut jo kanteluasiakirjat sekä eräitä tilastotietoja paperikopioina Häätäkeskuslaitokselta, mutta vaati vielä lisää julkisuusperiaatteeseen ja viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyteen sekä valvottavuuteen vedoten.

Kun hätäpuhelutallenteiden julkisuutta tarkasteltiin arvioitavaksi tuli julkisuusperiaatteen suhde toiseen perusoikeuteen, yksityiselämän suojaan. On yleistä, että hätäpuheluissa tulee ilmi arkaluonteista, salassa pidettävää ja luottamuksellista tietoa henkilöstä ja hänen ominaisuuksistaan. Joskus nämä tiedot tai vain soittajan henkilöllisyyden ilmeneminen saattaisivat loukata esimerkiksi onnettomuuden uhrin oikeuksia tai muistoa tai uhrien läheisiä. Koska yksityisyyteen, elintapoihin ja henkilökohtaisiin oloihin liittyvien tietojen salassapitovelvollisuus on ehdoton, nämä tiedot on joka tapauksessa pidettävä salassa riippumatta siitä, aiheutuisiko niiden antamisesta haitallisia tai vahingollisia seurauksia. Salassapitovelvollisuuden rajoja ei siten voida hakea seurauksia tarkastelemalla. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että X:n jo saamat asiakirjat riittivät takaamaan sen, mitä hän oli tietopyynnöllään tavoitellut: viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyden ja valvottavuuden. Yksityiselämän suoja katsottiin näin julkisuusperiaatetta painavammaksi, eikä hätäpuhelutallenteita tullut luovuttaa.

²⁵ Wallin - Konstari 2000, s. 70-71.

²⁶ Turun HAO 19.9.2011 11/0575/2.

2.3 Salassa pidettävät tiedot

2.3.1 Julkisuuslain mukaan salassa pidettävät tiedot

Julkisuusperiaate ei Suomessa niin kuin ei muissakaan maissa merkitse ehdotonta oikeutta tiedon saantiin. Julkisuuden on väistyttävä muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden seikkojen vuoksi. Julkisuuslain tarkoituksena on ollut selkeyttää salassapitoperusteita ja viranomaisten asiakirjojen julkisuuden määräytymisperusteita edellyttämällä, että salassapidon tulee aina perustua lain tasoiseen säännökseen. Lisäksi on edellytetty, että yleisimmistä salassapitoperusteista samoin kuin vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjasalaisuuden välisistä suhteista tulee ottaa säännökset lakiin.²⁷

Hallintovaliokunta on todennut mietinnössään, että tietojen rajoittamista koskevia säännöksiä on lain yleisten tulkintaperiaatteiden mukaisesti sovellettava suppeasti. Tietojen saantia ei saisi rajoittaa ilman asiallista perustetta. Tällä on haluttu korostaa sitä, jo yleisistä periaatteista johtuvaa seikkaa, että viranomaisen on tehtävä ratkaisunsa objektiivisin perustein.²⁸ Lisäksi tietojen saannin rajoittamista ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen tulee käyttää niitä keinoja, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Toisin sanoen, viranomaisen ei saa rajoittaa tietojen saantia enempää kuin on välttämätöntä.

On olemassa aloja, joilla julkisuusperiaatteesta puhumista pääsääntönä ja salassapitosäännösten suppean tulkinnan vaatimusta ei voida pitää lähtökohtana. Etenkin näillä aloilla on annettu salassapitosäännöksiä yksityisyyden suojaamiseksi. Esimerkiksi terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa lähtökohtana pidetään luottamuksellisuuden periaatetta. Julkisuuslakia säädettäessä onkin pyritty muotoilemaan luottamuksellisuutta edellyttäviä tietoja koskevat salassapitosäännökset mahdollisimman yksiselitteisiksi ja sisällöltään kattaviksi liittämättä niihin vahinkoedellytyslausekkeita.²⁹

Julkisuuslain 22 §:n mukaan asiakirja on pidettävä salassa, jos se nimenomaisen tai muun lain mukaan on määrätty salassa pidettäväksi, tai jos viranomaisen on lain nojalla määrännyt sen salassa pidettäväksi, tai jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty

²⁷ HE 30/1998, s. 32.

²⁸ HaVM 31/1998, s. 11.

²⁹ Wallin - Konstari 2000, s. 100-101.

vaitioloovelvollisuus. Asiakirjan salassapitovelvollisuus sisältää kiellon näyttää salainen asiakirja tai antaa siitä kopio. Vaitioloovelvollisuus puolestaan koskee lähinnä virkamiehen käyttäytymistä. Se merkitsee kieltoa ilmaista tieto siitä riippumatta, onko tieto talletettu vai ei. Vaitioloovelvollisuuden piiriin kuuluva tieto voi olla peräisin asiakirjoista tai saatu esimerkiksi suullisesti. Vaitioloovelvollisuus on siten asiakirjan salassapitovelvollisuutta laajempi.³⁰

Salassa pidettävää asiakirjaa ja siinä olevaa tietoa suojataan nimenomaan sivullisilta. Julkisuuslain 22 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävää asiakirjaa tai sen jäljennöstä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Vaitioloovelvollisuutta ei ole samalla tavalla rajattu nimenomaan suhteessa sivullisiin tai muihinkaan tahoihin. Silti myös vaitioloovelvollisuuden sisältämä kielto paljastaa tietoa on epäilemättä suunnattu juuri sivullisiin eli heihin, joilla ei ole lain mukaan oikeutta saada kiellon kohteena olevaa tietoa³¹.

Vaitioloovelvollisuuden sääntely voidaan nähdä ensisijaisesti julkisuusperiaatteen toteuttamiseen keskeisesti vaikuttavana kysymyksenä ja siten osana julkisuuslainsäädäntöä. Momentin (23.1 §) tarkoituksena on ennen kaikkea vaitioloovelvollisuuden oikeudellisen perustan vahvistaminen asiakirjasalaisuuden perustaa vastaavaksi. Siten vaitioloovelvollisuuden yksityiskohtainen sisältö voi määräytyä edelleen myös muun lainsäädännön erityisten vaitiolosäännösten mukaan.³² Käytännössä tämä tarkoittaa, että esimerkiksi viranomaisten välillä voi olla lain mukaan oikeutettua paljastaa toiselle viranomaiselle tämän tehtävien hoitamisen niin vaatiessa vaitioloovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa.

Julkisuuslain 24 §:ssä on puolestaan lueteltu salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat. Tavoitteena on ollut laatia sellaiset yleissäännökset, jotka vähentävät tarvetta erityissäännöksiin muissa laeissa. Perusoikeussäännöksillä on merkitystä salassapitoperusteiden määrittelyssä, sillä salassapitonormit merkitsevät perusoikeudeksi säädetyn tiedonsaantioikeuden rajoitusta. Edelleen yksityiselämän sekä henkilötietojen perustuslaillinen suoja ja yksilön itsemääräämisoikeus vaikuttavat myös julkisuuden ulottuvuuden määrittelyyn. Perustuslain 12.2 §:n mukaan tiedon saantia

³⁰ HE 30/1998, s. 82.

³¹ Mäenpää 2009, s. 331.

³² HE 30/1998, s. 83-84.

viranomaisen asiakirjoista voidaan rajoittaa vain lailla ja vain välttämättömistä syistä. Sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, osaksi eräisiin perusoikeuksiin liitettyjen rajoituslausekkeiden perusteella. Perusoikeuden rajoitukset on säädettävä lailla.³³

Mäenpään jakaa salassapitoperusteet kolmeen pääasialliseen ryhmään sen mukaan, suojaavatko ne yksityistä intressiä, yleistä intressiä vai julkisyhteisön omaa intressiä. Kuitenkin osa salassapitoperusteista suojaa samanaikaisesti sekä yksityistä että yleistä intressiä, joten nämä intressit muodostavat neljännen ryhmän. Yksityistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet ovat yksityiselämän ja yksityisyyden suoja sekä liike- ja ammattisalaisuuden suoja. Yleistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet ovat rikosten ehkäiseminen ja selvittäminen, viranomaisvalvonnan toteuttaminen, yleisen turvallisuuden säilyttäminen, luonnonarvojen suojeleminen, Suomen kansainväliset suhteet sekä valtion talouspolitiikan hoitaminen. Julkisyhteisön omaa intressiä suojaavat salassapitoperusteet ovat julkisyhteisön liike- tai ammattisalaisuus, julkisyhteisö työnantajana tai neuvotteluosapuolena sekä julkisyhteisö oikeusriidan osapuolena. Yksityistä ja yleistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet ovat tutkimus- ja kehitystyön sekä opetuksen suojaaminen, pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden toimivuus sekä rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotettavuus ja toimivuus.³⁴

Tämän työn aihepiirin kannalta merkittävimmän ryhmän muodostaa edellä mainituista ensimmäinen ryhmä, eli yksityistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet³⁵. Julkisuuslain 24 §:n luettelossa ne sijoittuvat kohtiin 23-32 sekä 20. Hallituksen esityksen³⁶ mukaan nimenomaan kohtia 23-32 koskevissa tapauksissa salassapidolle ei asetettaisi lisäedellytyksiä. Perusteena on se seikka, että asiakirjan julkisuuden voidaan näissä tapauksissa säännönmukaisesti katsoa vaarantavan salassapidon suojaamaa etua. Vähäistäkin harkinnanvaraisuutta on pidetty suojattavaa etua vaarantavana. Kohtien 23-32 tapauksissa on useimmiten kysymys asiakirjoista, jotka liittyvät tosiasialliseen toimintaan ja jotka eivät siten sisällä tietoja julkisen vallan käytöstä.

³³ HE 30/1998, s. 85-86.

³⁴ Mäenpää 2009, s. 284-285.

³⁵ Tämä jaottelu perustuu edelleen esitykseen teoksessa: Mäenpää 2009, s. 284.

³⁶ HE 30/1998, s.88.

Salassa pidettävistä asiakirjoista poliisityön kannalta huomioitavaa ovat erityisesti ne asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia (kohta 26). Edelleen salassa pidettäviä asiakirjoja ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta tai nuoresta rikosentekijästä laaditusta henkilötutkinnasta sekä hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta tai vangitusta (kohdat 27-28). Näillä salassapitosäännöksillä halutaan suojata muun muassa seksuaali- ja väkivaltarikosten uhreja. Lisäksi jälkimmäisissä kohdissa mainitut tutkimukset ja selvitykset ovat niin henkilökohtaisia ja kattavia, että on selvää niiden sisältävän arkaluonteisia tietoja.

Yleisen intressin suojaamiseen lasketaan myös rikosten ehkäiseminen ja selvittäminen³⁷. Näitä ovat julkisuuslain 24 §:ssä kohdat 3-5. Niiden mukaan salassa pidettävää tietoa on muun muassa tieto poliisille tehdystä rikosilmoituksesta, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen siitä ei vaaranna rikoksen selvittämistä (kohta 3). Edelleen salassa pidettävää on poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset samoin kuin henkilöllisyyden todentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saamat henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkitiedot (kohta 4). Myös poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä (kohta 5). Perusteluina näille kohdille on yleisesti poliisin toiminnan turvaaminen siten, että poliisi voi onnistuneesti suorittaa työtään ja päästä tavoitteisiinsa, eli saada rikokset selvitettyä. Toisaalta esimerkiksi esitutkinnan aikana julki tulleet tiedot voivat leimata henkilön syylliseksi, ja näin ollen haitata hänen yksityiselämänsä.

Julkisuuslakiin otetut salassapitosäännökset voidaan rakenteensa mukaan jakaa periaatteessa kolmeen erityyppiseen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään julkisuuslain 24 §:ssä kuuluvat salassapitosäännökset, jotka ovat siinä mielessä ehdottomia, että niihin ei

³⁷ Mäenpää 2009, s. 285.

ole liitetty ns. vahinkoedellytyslauseketta. Tämä tarkoittaa, että salassa pidettävyys ei näissä tapauksissa riipu siitä, millaisia vaikutuksia asiakirjan antamisella on. Puolestaan kahdelle muulle salassapitosäännösten ryhmälle on tunnusomaista, että niihin kuuluvissa säännöksissä asiakirjan salassa pidettävyys on asetettu riippumaan asiakirjan antamisesta aiheutuvista tapauskohtaisista vaikutuksista. Näin ollen kumpaankin säännöstyyppiin sisältyy vahinkoedellytyslauseke. Lausekkeet poikkeavat muotoilulta toisistaan. Julkisuusolettaman mukaisesti asiakirjasta on annettava tieto, jos on pääteltävissä ja ennakoitavissa se seikka, ettei asiakirjan antamisesta aiheudu säännöksessä tarkoitettuja haitallisia vaikutuksia. Salassapito-olettama on puolestaan muotoiltu toisin niin, että sen mukaisesti asiakirjan antamisen edellytyksenä on, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu säännöksessä tarkemmin määriteltyjä haitallisia vaikutuksia. Näin ollen kynnys antaa tietoja on korkeampi kuin julkisuusolettaman sisältävien salassapitosäännösten soveltamistilanteissa.³⁸

Julkisuuslain 26 § säätelee yleisistä perusteista, joilla salassa pidettävä tieto voidaan antaa. Julkisuuslain 29 § puolestaan säätelee salassa pidettävän tiedon antamista viranomaiselle. Se on mahdollista muun muassa silloin, kun asiaa sääntelee laintasoinen erityissäännös, tai kun asianosainen antaa suostumuksensa. Peruslähdekohdan mukaan viranomaiskoneiston sisällä ja viranomaisten välillä salassapito on suppeampaa silloin, kun kyseessä on oikeusturvan toteuttaminen tai yksittäisen tarkastustehtävän tekeminen. Salassapitovelvoitteen lieventämiseksi näitä pidetään ainoina perusteina. Mäenpään mukaan on korostettava sitä, että viranomaisen salassapitovelvollisuutta ei voi heikentää se seikka, että salassa pidettävä tieto olisi yleensä tarpeellinen tai hyödyllinen toisen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Sellaisenaan pelkkä julkinen intressi ei oikeuta poikkeamaan salassapitovelvoitteesta, kun kyse on viranomaisten välisistä suhteista. On kuitenkin mahdollista, että julkisten tehtävien toteuttamisella ja julkisen intressin vaatimuksilla on tärkeä merkitys salassapitoperusteisiin liittyvien vahinkolausekkeiden soveltamisessa viranomaisten välisissä suhteissa.³⁹

³⁸ Wallin - Konstari 2000, s. 107-108.

³⁹ Mäenpää 2009, s. 185-186.

2.3.2 Erityislakien mukaan salassa pidettävät tiedot

Vaikka pyrkimyksenä onkin ollut koota salassapitovelvoitteiden perusteet suhteellisen kattavasti julkisuuslakiin, täysin tyhjentävään ja yleiskatsaukselliseen sääntelyyn ei kuitenkaan ole voitu päästä. Useisiin erityislakeihin sisältyy nimittäin erityisiä salassapitoperusteita, joiden soveltamisala tosin on yleensä rajallinen. Näin ollen voidaan myös muuhun lakiin kuin julkisuuslakiin sisältyvällä erityissäännöksellä säätää asiakirja salassa pidettäväksi. Tähän on kuitenkin oltava perustuslain 12 §:n 2 momentin edellyttämä välttämätön syy. Julkisuuslaki ei näin ollen ole ainoa laki, jossa säädetään tai voidaan säätää salassapidon perusteista. Julkisuuslain tarkoituksena on kuitenkin vähentää muihin lakeihin otettavia salassapitoperusteita.

Hallituksen esityksessä⁴⁰ on pohdittu julkisuuden rajoitusperusteiden selkeyttämistä. Yleisimmät salassapitoperusteet on pyritty keskittämään julkisuuslakiin, mutta perustuslain 12.2 § (esityksessä: hallitusmuodon 10 §:n 2 momentti) merkitsee sitä, että poikkeuksista voidaan säätää missä tahansa laissa ja minkä tahansa välttämättömäksi katsotun salassapitointressin turvaamiseksi. Salassapitosääntely on katsottu voitavan toteuttaa keskitetysti vain, jos perustuslaissa oikeutettaisiin tekemään julkisuusperiaatteesta poikkeuksia tiettyihin tarkoituksiin vain tietyssä laissa. Tällainen järjestelmä on omaksuttu Ruotsissa. Julkisuuslakia valmisteltaessa on kuitenkin päädytty siihen, ettei näin jäykkä järjestelmä ole tarkoituksenmukainen. Käytännössä kun voisi olla tarpeen säätää julkisuusperiaatteen poikkeuksista muussakin laissa kuin laissa viranomaistoiminnan julkisuudesta. Hallituksen esityksen mukaan keskitetystä sääntelystä ei kuitenkaan tulisi poiketa, ellei siihen ole erityisen painavia ja poikkeuksellisia syitä.

Kuten aiemmin todettiin, esimerkiksi henkilötietolaki (523/1999) säätää, että oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään (8 §). Muutoinkin yleislaki tulee yleensä noudatettavaksi niissä tilanteissa, joissa erityislaki ei asiaa säätele. Paitsi että erityislait säätelevät tarvittaessa tarkemmin jotakin asiaa, myös yleislaki voi näin toimia siis tietyiltä osin erityissäännösten täydentäjänä.

⁴⁰ HE 30/1998, s.34.

Sosiaalioikeudessa noudatetaan tavallisimmin julkisuuslain salassapitosäännöksiä. Huhtasen mukaan erityissäännöksiä salassapitovelvollisuudesta on varsinkin toimeentuloturvassa vain vähän. Nämä salassapitoa koskevat säännökset yleensä laajentavat julkisuuslain soveltamisalaa sellaisiin julkisia hallintotehtäviä hoitavien yhteisöjen ja laitosten asiakirjoihin, jotka jäisivät muuten julkisuuslain ulkopuolelle. Toisaalta ne voivat myös velvoittaa pitämään jonkin yksittäisen asian tai tiedon salassa julkisuuslakia ehdottomammin tai laajemmin.⁴¹

Erityissäännöksiin perustuvia, salassapitoon liittyviä poikkeuksia esiintyy sosiaalioikeudessa runsaasti. Kysymykseen voi tulla sosiaaliviranomaisen oikeus tai velvollisuus antaa muun ohessa yksityiselämää koskevia tietoja sivulliselle. Toisaalta kyse voi olla myös viranomaisen oikeudesta tai mahdollisuudesta saada näitä tietoja sivulliselta ilman asianomaisen henkilön suostumusta. Tässä sivullisella tarkoitetaan yleensä viranomaista, mutta se voi olla yksityinenkin. Tällainen sosiaalioikeuden sääntely poikkeaa joissakin tärkeissä suhteissa julkisuuslain sisällöstä. Vaikka julkisuuslaki voi ja usein syrjäytyykin erityissäännösten tieltä, se voi myös täydentää niitä esimerkiksi menettelyä ja muutoksenhakua koskevissa kysymyksissä.⁴²

Potilastiedot sekä muut terveydenhuoltoon liittyvät, useimmiten arkaluontoiset tiedot, ovat myös läheisesti yhteydessä asiakirjojen julkisuuteen ja salassapidon problematiikkaan. Julkisuuslain voimaantulo aikaansai sen, että useita terveydenhuollon erityistoimintoja sääteleviin lakeihin sisältyviä salassapitosäännöksiä tuli kumotuiksi. Tällaisia säännöksiä oli sisältynyt esimerkiksi lakiin raskauden keskeyttämisestä (239/1970). Nykyisellään terveydenhuollossa potilaan asemaa ja potilasrekisterinpitoa koskevana yleislakina voidaan pitää lakia potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992). Sen 13 §:n mukaan potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä.⁴³

Yhtenä esimerkkinä näistä erityislaeista suhteessa julkisuuslakiin voidaan ottaa vielä poliisilaki⁴⁴. Sen 35 §:n mukaan poliisilla on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai

⁴¹ Huhtanen 2010, s. 58.

⁴² Huhtanen 2010, s. 59.

⁴³ Kauppi 2007, s. 104-105.

⁴⁴ Poliisilaki 493/1995. Uudistunut poliisilaki (872/2011) tulee voimaan 1.1.2014, josta ko. Säädos löytyy samansisältöisenä 4. Luvun 2 §:stä.

asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. Lisäksi 2 ja 3 momentin mukaan poliisilla on sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, oikeus perustellusta pyynnöstä muun muassa saada viranomaiselta tietoja ajo-oikeuden ja ampuma-aselupaan liittyvissä kysymyksissä.

Poliisin tiedonsaantioikeutta on perusteltu muun muassa siten, että keskeisenä turvallisuusviranomaisena poliisi tarvitsee monien tehtäviensä suorittamisessa muiden viranomaisten hallussa tai saatavissa olevia tietoja. Erityisesti rikosten torjunnassa poliisin tehtävien on katsottu olevan niin moninaisia, että on käytännössä mahdoton etukäteen yksilöidä, millaisia tietoja poliisi tarvitsee miltäkin viranomaistaholta voidakseen täyttää yhteiskunnalliset velvoitteensa. Tietojen vaihto on verrattain tärkeää myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.⁴⁵

Tietojensaantioikeus (34 §) syrjäyttää muualla laissa säädetyt salassapitovelvollisuudet, ellei salassapitovelvollisuutta koskevassa säännöksessä nimenomaan kielletä tietojen luovuttamista poliisille. Kielto voidaan ilmaista myös niin, että tietojensaantiin oikeutetut viranomaiset nimenomaisesti luetellaan, ja poliisi jätetään mainitsematta tämän luettelon joukossa.⁴⁶

Kauppi⁴⁷ on pohtinut poliisilain 35 §:n yleisluontoisuutta ja todennut sen aiheuttavan tulkintaongelmia arvioitaessa muun muassa sen velvoittavuutta potilastietojen luovuttamiseen. Tulkinnanvaraiseksi jää, laajentaako poliisilain 35.1 § poliisin tiedonsaantioikeutta syvemmälle henkilön yksityisyyden piiriin kuin muut poliisin tiedonhankintaa koskevat erityissäännökset tai potilastietojen luovuttamiseen oikeuttavat tai velvoittavat terveydenhuollon salassapitosäännökset. Pykälän ”on oikeus” -muotoilu jättää mahdollisuuden tulkita säännöstä velvoittavuutensa osalta siten, että poliisilla on joko hyvin rajoitetut tai toisaalta varsin laajat oikeudet saada potilastietoja.

⁴⁵ HE 57/1994 s. 66.

⁴⁶ HE 57/1994, s. 67.

⁴⁷ Kauppi 2007, s. 199.

2.4 Viestintä osana hyvää hallintoa

2.4.1 Julkisuusperiaate ja hyvä hallinto

Kuten aiemmin todettiin, julkisuusperiaate on nykyään keskeisesti nimenomaan avoimen hallinnon osatekijä. Tiedon saatavuus on yleensäkin välttämätön perusta mahdollisuudelle osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttaa päätöksentekoon. Avoimuus ja julkisuus voivat osaltaan vahvistaa viranomaistoiminnan uskottavuutta ja legitimitettä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentti määrittää neljä menettelyllistä perusoikeutta, jotka ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös sekä hakea muutosta. Myös muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvästä hallinnosta tarkemmin säättää hallintolaki (434/2003). Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset oikeusperiaatteet (6 §) sekä säännökset palveluperiaatteesta, palvelun asianmukaisuudesta (7 §) ja neuvonnasta (8 §). Hyvän hallinnon perusoikeusasemaa vahvistaa vielä se, että myös EU:n perusoikeuskirja takaa suurin piirtein samansisältöiset menettelylliset oikeudet suhteessa viranomaistoimintaan. Menettelylliset perusoikeudet hallintotoiminnassa kuuluvat siten myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden sisältöön⁴⁸. Hyvän hallinnon takeisiin voidaan lukea myös perusoikeutena määritelty viranomaistallenteiden julkisuus, jota tarkemmin julkisuuslaki määrittelee.

Aiemmin julkisuusperiaatetta käsiteltäessä kyse oli lähinnä tallennejulkisuuden toteuttamisesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentti, oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta, asettaa oikeuden lisäksi myös velvoitteen. Viranomaisella on velvollisuus toteuttaa julkisuusperiaatetta antamalla pyydetty tieto. Näin ollen julkisuusperiaatteeseen välttämättä liittyy myös viranomaistoiminnan avoimuus ja tiedottaminen. Julkisuuslain yhtenä tavoitteena onkin toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintotapaa viranomaisten toiminnassa (JulkL 3 §). Näin julkisuusperiaate saa sisältöä ei ainoastaan vastaamalla tallennejulkisuuden toteuttamisesta viranomaisen asiakkaille, vaan myös tosiasiallisesta, avoimesta hallintotoiminnasta, muun muassa tiedottamisen muodossa.

⁴⁸ Mäenpää 2011, s. 2.

Yleisen tiedonvälityksen avulla huolehditaan viestinnästä yhteiskunnassa, muun muassa erilaisten tiedotusvälineiden, kuten lehdistön, radion ja television välityksellä. Nykyään tärkeänä tiedonvälityskanavana voidaan pitää myös yleisiä tietoverkkoja. Yleisen tiedonvälityksen tehtäviin kuuluu viranomaisten toiminnan seuraaminen ja siitä saatujen tietojen välittäminen yleisölle. Jotta yleinen tiedonvälitys suoriutuisi mahdollisimman hyvin tehtävästään on tärkeää, että oikeus saada tietoja viranomaisen toiminnasta on laaja.⁴⁹ Ennen nykyisiä tiedon välitysmenetelmiä viranomaisen tärkeitä tiedonvälityskanavia olivat muun muassa paikallislehdet sekä yleiset ilmoitustaulut. Tietoyhteiskunnan kehittyessä on viranomainenkin ”joutunut” siirtymään verkkoon ja sitä kautta yhä enemmän sähköisiin palveluihin ja tiedonvälitysmenetelmiin täyttääkseen palveluveloitteensa ja tavoittaakseen asiakkaansa. Julkisuuslaki, kuten muutkaan tässä yhteydessä käsitellyt lait eivät määritä viranomaisen viestinnän toteuttamismuotoja; sääntely on siten tavallaan välineneutraalia. Voidaan karkeasti ottaen sanoa, että sillä, miten tai missä muodossa viranomainen viestintäänsä toteuttaa, ei ole väliä. Tärkeintä on lain mukaisten veloitteiden täyttäminen.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen tulee myös noudattaa hyvää tiedonhallintotapaa (JulkL18 §). Se toteutetaan muun muassa tiedon saatavuudella, käytettävyydellä ja suojaamisella. Jokaisella on oltava myös käytännössä toimiva mahdollisuus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tietojärjestelmästä, jotta tavoite toteutuu. Saatavuus ja käytettävyys voivat toteutua vain siten, että viranomainen pitää hallussaan olevat asiakirjat löydettävissä riippumatta siitä, ovatko ne julkisia vai salassa pidettäviä. Viranomaisen tulee suojata asiakirjoja ja tietoa niin, että niihin ei kohdistu vahinkoa tai että niistä ei paljastu salassa pidettävää tietoa.⁵⁰

2.4.2 Tiedonantovelvollisuus ja tiedottaminen

Julkisuuslain 19 § säätelee viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta keskeneräisistä ja valmisteltavista asioista. Tällainen tiedonantovelvollisuus on tarkoitettu vahvistamaan julkisuusperiaatetta erityisesti valmisteluvaiheessa, jolloin kaikki viranomaisen asiakirjat eivät vielä ole tulleet julkisiksi. Tiedonantovelvollisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että varsinainen, valmisteilla oleva asiakirja olisi pidettävä nähtävillä. Riittää, että saatavilla on tietoa valmisteilla olevasta asiakirjasta. Tietojensaannin kohdentamista

⁴⁹ HE 30/1998, s. 48.

⁵⁰ Mäenpää 2012, s. 317-318.

lainvalmisteluun on pidetty perusteltuna sen vuoksi, että lainsäädännön katsotaan olevan vaikutuksiltaan merkittävimpiä yhteiskunnan päätöksentekomuotoja. Lainsäädännöllä toteutettavat ratkaisut, jotka vaikuttavat suoraan kansalaisten etuihin ja oikeuksiin perustuvat arvovalintoihin. Näiden tulisi demokraattisen päätöksentekotavan tavoitteiden mukaisesti vastata kansalaisten arvoja. Käytännössä tiedonsaannin toteuttamiseksi yksinkertaisimpana menettelynä pidetään sitä, että ministeriöt laativat ja pitävät yllä säädöshankkeistaan luetteloa.⁵¹

Julkisuuslain 19 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus laatia ja pitää saatavilla asiakirjoja koskee myös valmisteilla olevia yleisesti merkittäviä suunnitelmia, selvityksiä ja ratkaisuja (kohta 2). Velvollisuutta ei ole siltä osin kuin kysymys on salassa pidettävistä säädetyistä asioista. Tällainen voisi olla vaikkapa sellainen poliisin suunnitelma, jonka julkaiseminen tai siitä tietojen antaminen voisi vaarantaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämistä (JulkL 24 §, kohta 5.). Näin ollen tiedottamisvelvollisuus ei syrjäytä salassapitovaatimuksia.

Julkisuuslain 20 § velvoittaa viranomaisen edistämään toimintansa avoimuutta ja siinä tarkoituksessa muun muassa laatimaan oppaita. Lisäksi viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa. Tarkemmin hyvästä tiedonhallintotavasta säädetään asetuksessa (Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintotavasta 1030/1999).

Viranomaisen oma-aloitteinen tiedottaminen kuuluu siis yhtenä osana julkisuusperiaatteen toteuttamistapoihin. Tiedottaminen on yksityisen tiedonsaantioikeuden tärkeä vahvistaja ja täydentäjä. Viranomaisen harjoittaman tiedottamisen sisältö ja laajuus riippuvat viranomaisen aktiivisuudesta ja tiedotustarpeen arvioinnista, joten se ei tältä osin kuitenkaan kokonaan voi korvata yksityisen tiedonsaantioikeutta.⁵²

⁵¹ HE 30/1998, s. 80.

⁵² Mäenpää 2009, s. 11-12.

Tiedottaminen on myös osa viranomaisen toiminnan avoimuuden edistämistä. Julkisuusperiaatteen toteutumista on tarkoitus tehostaa korostamalla viranomaisen omaa aktiivisuutta tiedon tuottajana ja jakajana. Avoimuuden myötä parantuvat myös kansalaisten mahdollisuudet valvoa viranomaisten toimintaa ja vaikuttaa päätöksentekoon. Asiakirjojen julkisuutta on pidetty riittämättömänä keinona etenkin niillä hallinnonaloilla, joilla yksittäisiä asioita koskevat asiakirjat ovat toimialan luonteen vuoksi merkittävältä osin salassa pidettäviä. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi sosiaalihuollon ja sosiaaliturvan toteuttaminen sekä yritystoiminnan tukeminen. Viranomaisella on haluttu olevan sitä laajempi velvollisuus tuottaa tilastoja, julkaisuja ja päätöksentekoa kuvaavia aineistoja, mitä laajemmin viranomaisen toimintaa kuvaavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä.⁵³

Viranomaisen on kuitenkin huomioitava tarkasti salassa pidettävien tietojen käsittely myös toteuttaessaan tiedottamisvelvoitettaan. Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa viranomaisen tiedottamiseen esimerkiksi tapauksessa, jossa sekä rikoskomisario että sairaalan ylilääkäri olivat tiedottaneet kuolemansyyn selvittämisestä⁵⁴. Kuolemansyyn selvittämistä koskevat asiakirjat ovat lain mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä (Laki kuolemansyyn selvittämisestä, 15 §). Kyse oli samassa sairaalassa tapahtuneesta kahdesta synnytyskuolemasta. Haastateltavat eivät olleet paljastaneet kummankaan vainajan nimeä, mutta tapaus oli ollut julkisuudessa ja kyse oli pienestä paikkakunnasta, joten tiedottamisessa oli tunnistamis-riski. Asiassa oli punnittavana ehdottomasti salassa pidettävien tietojen mahdollinen paljastuminen ja toisaalta tietojen saaminen viranomaisten toiminnasta (julkisuuslain 17 §). Viranomaisen näkökulma oli, että koska tapausta oli jo puitu julkisuudessa, tiedotus oli perusteltua ja merkityksellistä sairaalan toimintaan kohdistuvan luottamuksen kannalta. Lopulta oikeusasiamies katsoi, etteivät komisario ja ylilääkäri olleet menettelleet lainvastaisesti, mutta esitti sosiaali- ja terveysministeriölle lain muuttamista siten, että siinä otettaisiin huomioon sekä vainajan yksityisyyden suoja että perustellun tiedottamisen tarve.

⁵³ HE 30/1998, s. 81.

⁵⁴ EOA 21.12.2011, Dnro 649/4/10.

2.4.3 Viestintä

Viranomaisen viestinnästä säädetään asetuksessa (Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä hyvästä tiedonhallintotavasta, ns. julkisuusasetus.). 1 luvussa säädetään hyvän tiedonhallintotavan toteuttamisesta, johon kuuluu muun muassa asiakirjojen ja tietojärjestelmien arviointia sekä tietojen saatavuuteen, käytettävyyteen, laatuun ja suojaan kohdistuvien uhkien arviointia ja näiden uhkien poistamiseksi käytettävissä olevien keinojen punnintaa. 2 luku puolestaan keskittyy tiedonsaantioikeuksien toteuttamiseen ja edistämiseen muun muassa säätämällä viranomaisen asiakirjarekisterien järjestämisestä, sinne merkittävistä tiedoista ja rekisterien saatavilla pitämisestä.

2 a luku säättää valtionhallinnon viestinnästä⁵⁵. Valtion hallintoviranomaisten ja muiden lainkäyttöviranomaisten tiedotuksen ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka muun muassa luo yksilölle edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta (Julka 8 a §). Valtionhallinnon viranomaisen on laadittava viestintäsuunnitelma, jossa määritellään tiedottamisen ja tiedonantovelvollisuuden toteuttamistapaa (Julka 8 b §). Suunnitelmassa on pyrittävä muun muassa huomioimaan, miten voidaan turvata yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuudet saada tietoja vireillä olevista yleisesti merkittävistä asioista, sekä miten neuvonta toteutetaan mahdollisimman hyvin. Lisäksi viranomaisen on huolehdittava siitä, että viestinnän edellytykset on turvattu avoimuuden toteuttamiseksi viranomaisen toiminnassa (Julka 8 c §).

Valtionhallinnon viestintäsuositus ilmestyi ensimmäisen kerran vuonna 2002. Vuonna 2008 valtioneuvoston kanslia asetti työryhmän selvittämään valtionhallinnon viestintää ja suosituksen uudistustarpeita. Tämän pohjalta ilmestyi uusi suositus vuonna 2010. Siinä selvitetään uudistustarpeiden hahmottamisen lisäksi yleisesti valtionhallinnossa noudatettavia viestinnän periaatteita ja käytäntöjä. Suositus ei luonteeltaan ole oikeudellisesti sitova, mutta ohjaa lain tulkintaa ja auttaa viranomaista käytännön viestintätyössään. Yhteiskunnassa viestinnän tyylit ja trendit muuttuvat, joten suositus on joustavan luonteensa vuoksi asianmukainen ja toimiva tapa laintulkinnan apuvälineenä. Suositukset ovatkin olleet ahkerassa käytössä.

⁵⁵ 2 a luku lisätty asetukseen 23.5.2002, sen johdosta osassa kirjallisuutta asetusta kutsutaan julkisuusasetuksen sijaan viestintäasetukseksi.

Valtionhallinnon viestinnän erityispiirteisiin kuuluu, että sen tavoitteet ja toimintaperiaatteet pohjautuvat perusoikeuksiin, kuten sananvapauteen ja oikeusturvaan. Keskeisimpänä perusoikeutena valtionhallinnon viestinnän kannalta voidaan pitää oikeutta saada tietoja viranomaisen julkisista päätöksistä ja niiden valmistelusta, joka puolestaan ilmenee julkisuusperiaatteena sekä viranomaisten velvollisuutena tuottaa ja jakaa informaatiota. Suositus linjaa, että viestinnän merkityksen kasvu luo odotuksia myös valtionhallinnon viestinnälle. Viestintää ei kuitenkaan tule nähdä vain velvollisuutena, vaan ennemminkin mahdollisuutena toteuttaa viranomaiselle kuuluvia tehtäviä entistä tehokkaammin. Valtionhallinnon viestintään vaikuttavat samat tekijät ja odotukset kuin hallintoon yleisestikin, joten avoimuutta, kansalaiskeskeisyyttä, osallistumista ja vuorovaikutusta voidaan viestinnässäkkin pitää olennaisina tavoitteina.⁵⁶

Viestinnän erityisalueita suosituksen mukaan ovat sosiaalinen media, maineenhallinta sekä omistajaohjausviestintä ja poliittinen viestintä⁵⁷. Sosiaalinen media on kasvattanut räjähdysmäisesti suosiotaan viime vuosina ja myös viranomainen on tarttunut sen luomiin mahdollisuuksiin ja sen tarjoamiin vaikutuskanavien kasvuun. Sosiaalinen media tarjoaa viranomaiselle osallistuvan näkökulman, jonka avulla voidaan tavoittaa nopeammin ennennäkemättömän laaja joukko ihmisiä ja samalla laajentaa viranomaisen asiakaskuntaa esimerkiksi yhä enemmän nuoriin. Sosiaalinen media tarjoaa välineen tavoittaa myös ne, jotka eivät muuten seuraisi viranomaisen toimintaa aktiivisesti. Esimerkiksi poliisin tiedottaminen facebookissa vaikkapa liikenteen ajankohtaisista riskitekijöistä tavoittaa suuren osan kansalaisista, erityisesti nuorista. Tällainen uudenlainen viestintä saattaa myös olla omiaan herättämään kiinnostusta ja parhaimmillaan jopa arvostusta viranomaisen toimintaa kohtaan. Viestinnän avoimuus voi herättää uudenlaista luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan, joskin sillä voi olla myös haittapuolia. Täydellinen julkisuuden kontrollointi kun on median valtaamassa yhteiskunnassa yhä hankalampaa. Suosituksen mukaan mahdollisuudet ja keinot sosiaalisen median hyödyntämiseen arvioidaan osana kunkin hallinnon organisaation toiminnan ja viestinnän suunnittelua. Organisaatiot päättävät itse, millä tavoin ne osallistuvat ja miten rohkaisevat henkilöstöään sosiaalisen median käyttöön⁵⁸.

⁵⁶ Valtionhallinnon viestintäsuositus, s. 11-12.

⁵⁷ Valtionhallinnon viestintäsuositus, s. 23 ss.

⁵⁸ Valtionhallinnon viestintäsuositus, s. 23.

Maineenhallinnalla tarkoitetaan suosituksen mukaan eri yhteisöjen maineen suunnitelmallista johtamista. Maine syntyy tekojen ja viestinnän yhteisvaikutuksesta. Kun kansalaisen tulee arvioida esimerkiksi viraston tai laitoksen mainetta, hän tekee sen ensisijaisesti omien kokemusten perusteella. Arviointiin saattaa vaikuttaa myös muiden ihmisten kokemukset sekä median välittämät tiedot. Mikäli kansalainen ei voi tukeutua näihin kokemuksiin, hän tekee arvionsa puhtaasti mielikuvien perusteella. Näiden mielikuvien rakentamisessa medially on suuri rooli. Käytännön maineenhallinnan onnistumiseksi yhteisön tulee tuntea oma maineensa ja kouluttaa organisaation jäsenet toimimaan siten, että hyvä maine säilyy kaikissa olosuhteissa. Viime kädessä maineenhallinnassa ja sen onnistumisen arvioinnissa ratkaisevaa on, pyrkiikö yhteisö tietoisesti vaikuttamaan maineen muodostumiseen vai antaako se suurimman määrittelyvallan muille toimijoille.⁵⁹

Käytännön maineenhallintana voidaan pitää esimerkiksi poliisin toimintaa kuvaavaa tosi-tv-sarjaa. Siinä poliisi toteuttaa viestintävelvoitettaan tutustuttamalla kansalaiset kotisohvan ääressä käytännön poliisitoimintaan. Kuten suosituksessa todettiin, maine syntyy mielikuvista, jollei omakohtaista kokemusta löydy. Tämänkaltainen viestintä antaa jokaiselle mahdollisuuden nähdä tosiasiallista viranomaistoimintaa. Poliisi voi omalla toiminnallaan tv-sarjassa vaikuttaa maineen muodostumiseen. Luonnollisesti se ei voi valita tilanteita tai henkilöitä, joita kuvaushetkellä eteen tulee. Näin maine muodostuu tosiasiallisen toiminnan pohjalle, sillä on poliisi on vain viestinnän toinen osapuoli.

Poliisihallituksen viestintäpäällikkö Marko Luotonen pitää tosi-tv-sarjaa toimivana juuri siksi, että se tarjoaa useimmille suomalaisille mahdollisuuden tutustua poliisin arkeen ja ammattitaitoon kotisohvalta käsin. Sarjan toivotaan myös herättelevän keskustelua aikuisten ja nuorten välillä sekä toimivan osaltaan vaikuttimena rikosten ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä.⁶⁰

Marko Luotonen arvelee, että televisiosarjoilla on ollut vaikutusta siihen, miten nuoret näkevät poliisin. Hänen mukaansa nuorisobarometrin tulokset syyskuulta 2012 kertovat poliisin olevan nuorten mielestä luotettavin instituutio, sillä 94 prosenttia nuorista luotti poliisiin. Paljon luottavien osuus oli kuudessa vuodessa noussut kymmenellä

⁵⁹ Valtionhallinnon viestintäsuositus, s. 24.

⁶⁰ Artikkelin poliisin www-sivuilla: ”Poliisin arkityö kiinnostaa televisiossa”.

prosenttiyksiköllä. Luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin oli muutoinkin kasvanut, mutta poliisin osalta muutos oli ollut ylivoimaisesti suurinta. Luotosen mukaan taustalla saattaa olla laajempiakin yhteiskunnallisia tekijöitä, kuten globalisaation ja taloudellisen taantumun mukanaan tuoma epävarmuus. Toisaalta mietittäessä nuorten suhtautumista poliisin toimintaan ovat ainakin poliisin näkyvyys televisiossa ja läsnäolo sosiaalisessa mediassa lisänneet kosketuspintaa nuoriin.⁶¹

⁶¹ M. Luotosen sähköpostihaastattelu.

3. Yksityisyyden suoja

3.1 Oikeus yksityisyyteen

3.1.1 Yksityisyyden historiaa

”The right to be let alone” – siinä ehkä kuuluisin määritelmä, jota yksityisyydestä on sen oikeudellisessa historiassa esitetty. Määritelmän julkaistiin amerikkalaislehden artikkelissa vuonna 1890.⁶² Kirjoittajat Samuel Warren ja Louis Brandeis tunnustivat henkilön ja omaisuuden suojan, mutta olivat kiinnostuneita pohtimaan yksityisyyden käsitteen sisältöä tarkemmin. Jo tuolloin oltiin huolestuneita siitä kehityksestä, joka on nähtävissä edelleen nyky-yhteiskunnan muutoksessa: tietotekniikan kehittyminen ja lehdistön toimintatapojen muuttuminen asetti uudenlaisen, jollei uhan, niin ainakin väärinkäytön mahdollisuuden suhteessa henkilön yksityisyyden suojaan. Tätä kehitystä tarkastellaan tässäkin luvussa lyhyesti, mutta pääpainona on erilaisten määritelmien ja perusteluiden avulla löytää sisältöä yksityiselämää suojaavalle lain pykälälle.

Yksityisyyden suoja on perinteisesti säädelty rikosoikeudellisin keinoin, kunnes perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 tämä suoja sai perusoikeustasoisen tunnustuksen. Se otettiin mukaan perusoikeusluetteloon, tosin yksityiselämän suojan muodossa. Yksityiselämän suoja ja sen sisältöä ei kuitenkaan tätä uudistusta valmisteltaessa määritelty kovinkaan tarkasti, mikä oli osaltaan ollut ongelma jo rikoslain soveltamistilanteissa. Oikeuskäytännöstä onkin haettu sisältöä tälle yksityiselämän suojan tasolle. Viime aikoina myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat tuoneet oman lisänsä perusoikeuksien, lähinnä yksityisyyden ja sananvapauden, punnintatilanteisiin. Oman vivahteensa ristiriitatilanteisiin tuo Julkisen sanan neuvosto, jolla on mahdollisuus antaa lausuntoja median toimintaan liittyen esimerkiksi tv-ohjelmien ja lehtiartikkeleiden sisällöstä. Nämä lausunnot eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia, mutta antavat kaivattua linjausta sille, mikä on julkisuudessa yksityistä ja mikä ei. Tässä luvussa pääpaino on yksityiselämän suojan taustoittamisella ensin perusoikeutena, sitten muiden lakien tasolla ja edelleen kansainvälisellä tasolla. Kollisiotilanteesta esimerkkinä käsitellään juuri sananvapauden ja yksityiselämän suojan välistä punnintaa. Esimerkiksi eurooppalaisesta oikeuskäytännöstä on löydettävissä mielenkiintoisia argumentteja yksityiselämän suojan puolesta ja vastaan.

⁶² Warren – Brandeis 1890, s. 193-220.

3.1.2 Yksityisyyden ja yksityiselämän käsitteellisiä eroja

Yksityisyyden ja yksityiselämän käsitteitä käytetään usein puhekielessä synonyymeinä. Oikeudellisessa kirjallisuudessa käsitteisiin on pyritty tekemään eroa siinä kuitenkin kovin hyvin onnistumatta. Tätä vaikeuttaa jo se seikka, että käsitteitä ei ole tarkasti määritelty tai yksilöity lain tasolla. Hallituksen esityksessä henkilötietolaiksi⁶³ on todettu, että perusoikeuksien järjestelmässä yksityisyyden suojaan liittyy yksityiselämän suojan lisäksi muitakin perusoikeuksia, kuten oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, kunniaan ja yhdenvertaiseen kohteluun. Näin yksityisyyden suoja katsotaan ikään kuin yläkäsitteeksi, joka kattaa ja turvaa yksilön kannalta yksityisyyden eri ilmenemismuotoja.

Perusoikeussäännöstöä uudistettaessa hallituksen esityksessä⁶⁴ on puolestaan todettu, että käsite yksityiselämä voidaan ymmärtää myös henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yläkäsitteeksi. Yhtäältä on todettu, että yksityiselämän tarkka määrittelyminen on vaikeaa. Käsitteiden käyttö vaihtelee siis hieman asiayhteyden mukaan. Huolimatta sekä tästä seikasta että käsitteiden määrittelyn vajavaisuudesta on yksityiselämän suoja saanut Suomessa melko vakiintuneen aseman, ilman, että sen sisältöä on lain tasolla kovin tarkkarajaisesti tai tyhjentävästi määritelty. Toisaalta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen nykyisen ratkaisukäytännön myötä ja yleisen mediajulkisuuden lisääntymisestä johtuen yksityiselämä ja yksityisyyden suoja myös vaativat uusia määrittelyjä.

Timo Konstari on todennut yksityisyydestä seuraavaa: ”Mistään ei ole löydettävissä sellaista yksityisyyden määritelmää, joka tyydyttäisi kaikkien vaatimukset kaikissa olosuhteissa. Suomessa lainsäätäjä on tämän viisauden ymmärtänyt eikä henkilörekisterilakia säätäessään yrittänyt puristaa itsestään yksityisyyden määritelmää.”⁶⁵ Toteamus siitä, että lain tasolla ei voitaisi määritellä tyhjentävästi esimerkiksi tilanteita, jotka kuuluvat aina yksityiselämän piiriin, ei kuitenkaan poista ongelmaa yksityiselämän käsitteen suhteen. Lakia tulkittaessa ja sovellettaessa on silti pyrittävä luomaan merkityssisältöä sille, mitä lainsäätäjä yksityisyydellä ja yksityiselämällä tarkoittaa. Onnistunut laki ei nojaa mielivaltaiseen, täysin

⁶³ HE 96/1998, s. 4.

⁶⁴ HE 309/1993, s. 53.

⁶⁵ Konstari 1992, s. 11.

tapauskohtaiseen sääntelyyn, joten lailla on pyrittävä määrittelemään rajoja yksityiselämälle.

Muun muassa Päivi Tiilikka on nostanut esiin sen, että yksityisyyden käsitteen määrittelyn vaikeus ei saisi johtaa siihen, että ikään kuin hylkäisimme kokonaan yritykset määritellä yksityisyyttä. Edelleen määrittelyn vaikeus ei tulisi johtaa siihen tilanteeseen, että useita yksityisyyteen liittyviä käsitteitä käytetään epämääräisesti ja ikään kuin synonyymeina toisilleen. Erityisesti yksityiselämän ”kovaan ytimeen” kuuluvilla elämänalueilla tulisi pyrkiä kuvaamaan yksityisyyden vähimmäismääritteitä. Kuvaus voidaan aloittaa lainsäätäjän esittämistä määritteistä ja edetä edelleen tapauskohtaiseen arviointiin, jossa huomioon on otettava muun muassa vastapuolen oikeudet.⁶⁶

Yksityiselämä muotoutuu sekä henkilö- että tilannesidonnaisesti. Kussakin tilanteessa on arvioitava tapauskohtaisesti yksityiselämän suojan piiriä, ottaen aina huomioon niiden tietojen laatu, joita suojataan näillä normeilla. On eri asia pitää suojassa henkilön työpaikka kuin perhesuhteet. Mielivaltaisesta harkinnasta ei kuitenkaan ole kyse, vaan tilannekohtaista punnintaa rajaavat muun muassa muut perusoikeudet ja laillisuusvaatimus. Viranomaisen tulee noudattaa kaikessa toiminnassaan lakia, ja käyttää harkintaansa lain puitteissa. Niiden puitteiden sisälle rakennetaan merkityssisältöä yksittäiselle normille.

Tässä esityksessä käytetään sekä yksityiselämän että yksityisyyden suojan käsitteitä laki- ja asiayhteyden mukaan. Työn nimeen valikoitui kuitenkin yksityisyyden suoja yksityiselämän sijaan sillä perusteella, että yksityiselämä-käsitteellä on vahva liitântä perusoikeuteen. Tarkasteltuani yksityisyyttä tulin siihen käsitykseen, että yksityisyyden suoja –termi suojaa osin laajemman alan tietoja kuin yksityiselämän suoja, eikä sillä ole niin vahvaa liitântää yksittäiseen perusoikeuteen.

3.1.3 Yksityiselämän suoja perusoikeuksien joukossa

Perusoikeudella tarkoitetaan yksilölle kuuluvaa oikeutta, josta on säädetty perustuslaissa. Muodollisen perustuslain tasoisuuden lisäksi perusoikeuden määritelmään liitetään myös sisällöllisiä aineksia. Sillä tarkoitetaan, että vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia. Perusoikeus-

⁶⁶ Tiilikka 2007, s. 139.

säännökset osoittavat julkisen vallan valtiosääntöisiä tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Ne luovat puitteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnalle.⁶⁷ Perustuslain 22 § luokin julkiselle vallalle sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen. Julkisella vallalla tarkoitetaan valtiota, kuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä. Perusoikeudet edellyttävät valtiolta turvaamistoimia kaikilla valtion toimintaloikoilla, kuten lainsäädäntövallan ja hallintovallan käytössä sekä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, jopa valtion toimiessa yksityisoikeudellisissa suhteissa⁶⁸.

Osa perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi, kuten esimerkiksi kuolemanrangaistuksen kieltö (7.2 §) ja taannehtivan rikoslain soveltamisen kieltö (8 §). Perusoikeuksien sallitut rajoitukset määräytyvät kunkin oikeuden osalta tarkemmin lainsäädäntökäytännössä. Perusoikeusjärjestelmään kuuluviin perusoikeuksiin on luotu yleisiä edellytyksiä ja vaatimuksia perusoikeuksien rajoittamiselle. Niitä ovat esimerkiksi rajoitusten tarkkarajaisuusvaatimus, lakisidonnaisuus sekä suhteellisuusvaatimuksen noudattaminen.⁶⁹ Suhteellisuusvaatimus tarkoittaa, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus on suhteellinen siis silloin, kun ei ole käytettävissä mitään muuta, vähemmän puuttuvaa keinoa tavoitteen saavuttamiseksi. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Perusoikeussäännöksissä toistuvalla ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Säännökset ulottuvat oikeushenkilöihinkin välillisesti, jos oikeushenkilön asemaan puuttuminen merkitsee kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin.⁷⁰ Lähtökohtana ja pääsääntönä on, ettei perusoikeuksien subjektiivisuus ole riippuvainen esimerkiksi henkilön iästä, sukupuolesta, kansallisuudesta tai yhteiskunnallisesta asemasta.⁷¹

⁶⁷ HE 309/1993, s. 5.

⁶⁸ Jyränki 2000, s. 275.

⁶⁹ PeVM 25/1994 s. 4-5. Pykälät korjattuina tässä.

⁷⁰ HE 309/1993, s. 23.

⁷¹ Viljanen 2011, s. 90.

Yksityiselämän suojaa oli aiemmin säännelty lähinnä perinteisesti rikoslaissa. Perusoikeusuudistuksessa sille annettiin näkyvämpi osa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa hallitusmuodon 8 § siirtyi sellaisenaan perustuslain 10 §:ksi saaden samalla pykäläotsakkeen ”Yksityiselämän suoja”. Näin ollen yksityiselämän suojan käsitettä käytetään perustuslaissa sekä laajemmassa että suppeammassa merkityksessä, toisaalta viittaamaan perustuslain 10 §:n turvaamien oikeuksien kokonaisuuteen, sekä toisaalta viittaamaan 10 §:n 1 momentissa turvattuun erityiseen perusoikeuteen⁷². Perusoikeusuudistuksessa perusoikeuksia muotoiltiin niin, että ne lähenivät monelta osin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Eräs suurimmista muutoksista vanhaan verrattuna oli, että uudistuksen myötä hyvinvointioikeudet tulivat kirjatuiksi kohtalaisen laajasti perustuslakiin.⁷³ Yksityiselämän suoja siirtyi samanmuotoisena perusoikeutena edelleen perustuslain kokonaisuudistuksen myötä vuoden 2000 perustuslakiin.

Hallituksen esityksessä⁷⁴ on todettu, että yksityiselämän perustuslainsuojan kattavuutta ajatellen on ongelmallista, että hallitusmuodosta puuttuu yksityiselämän suoja koskeva yleislauseke. Ennen perusoikeusuudistusta perustuslaissa oli suojattu nimenomaisesti vain tiettyjä yksityiselämän ulottuvuuksia, kuten henkilökohtaista koskemattomuutta ja kotirauhaa, jolloin suojan ulkopuolelle saattoi jäädä yksilön kannalta tärkeitä osaluolia. Nämä perustelut osaltaan selittävät sitä, ettei yksityiselämän käsitettä ole haluttu uudistuksen myötäkään tarkkarajaisesti tai tyhjentävästi määrittellä lain tasolla. Suojan katsotaan näin olevan kattavampi ja joustavampi tapauskohtaiseen soveltamiseen.

PL 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.⁷⁵

⁷² Viljanen 2011, s. 389.

⁷³ Jyränki 2000, s. 277.

⁷⁴ HE 309/1993, s. 53.

⁷⁵ HE 309/1993, s. 52-53.

Suojan kohteina on neljä oikeushyvä: yksityiselämä, kunnia, kotirauha ja henkilötiedot. Yksityiselämä-käsitteen määrittely on jätetty tarkentamatta, jolloin voidaan arvailla, onko yksityiselämä tässä tarkoitettu yleiskäsitteeksi. Yleiskäsitteen voitaisi katsoa kattavan toiset momentissa mainitut oikeushyvät ja mahdollisesti muutakin. Yksityiselämän suojalla on läheinen yhteys myös henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PL 7.1 §).⁷⁶ Perustuslain 7 § säätelee oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen käsittää sekä ruumiillisen koskemattomuuden että henkisen koskemattomuuden ulottuvuudet. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleinen perusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.⁷⁷

Kunnia voidaan katsoa yhtä lailla yhteisölliseksi kuin yksityiseksi arvoksi. Esimerkiksi yksilöä koskevat rikostiedot eivät rajoitu yksityiselämään ja sen suojaan. Virallisen syytteen alainen rikos kun ei ole yksityisasiasia. Samalla on huomioitava, että nämä kuten muutkin arkaluonteiset tiedot vaikuttavat suuresti sekä henkilön yksityiselämään, että tätä kautta levitessään julkisuuteen myös paljolti ihmisen yhteiskunnalliseen maineeseen.⁷⁸

Yksityiselämän suoja ei aina ole erotettavissa henkilökohtaisen koskemattomuuden, kunnian tai kotirauhan suojasta. Usein nämä eri oikeudet ilmenevätkin käytännön tilanteissa toisiinsa nähden päällekkäisinä. Esimerkiksi puuttuminen kotirauhan piiriin merkitsee yleensä myös puuttumista henkilön yksityiselämään. Tällaisissa perusoikeussäännösten konkurrenssitilanteissa on huolehdittava siitä, että ehdotetut perusoikeusrajoitukset täyttävät perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten lisäksi myös kaikkien kysymykseen tulevien perusoikeuksien erityiset rajoitusedellytykset.⁷⁹

⁷⁶ Jyränki 2000, s. 301. Esimerkkinä yksityiselämän ja henkilökohtaisen koskemattomuuden välisestä yhteydestä voidaan käyttää lausuntoa PeVL 7/1997, jossa DNA-tunnisteen määrittelemistä ja rekisteröintiä arvioitiin näistä molemmista näkökulmista.

⁷⁷ HE 309/1993, s. 46-48.

⁷⁸ Näin Jyränki 2000, s. 301.

⁷⁹ Viljanen 2011, s. 391.

3.1.4 Yksityisyyden suoja muussa lainsäädännössä

Tärkeimmät yksityisyyden suojan turvaajat kansallisessa lainsäädännössä perustuslain lisäksi ovat rikoslaki (39/1889) sekä henkilötietolaki (523/1999). Näiden lisäksi yksityisyyden suoja on turvattu useissa erityislaeissa, kuten laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003), laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007). Vaikka tässä esityksessä painotus onkin julkisoikeudessa ja sitä kautta yksityiselämän suojassa perusoikeutena, on rikoslakikin tässä yhteydessä mainittava, koska yksityiselämän tausta ennen perusoikeudeksi muodostumista on juuri rikosoikeudessa⁸⁰. Siksi yksityiselämän suoja liittyy läheisesti myös kunnian ja kotirauhan suojaan.

Henkilötietolalla (523/1999) on voimaansaatettu EU:n henkilötietodirektiivi⁸¹. Lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suoja ja muita yksityisyyden suoja turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista (1 §). Henkilötietolaki myös osaltaan korvasi sitä ennen voimassa olleen henkilökisterilain (471/1987). Henkilötietolain yhteydessä käytetään usein termiä tietosuojaja, joka on hieman harhaanjohtava. Kyse ei varsinaisesti ole tiedon suojaamisesta, vaan yksityisyyden suojaamisesta, joka puolestaan tapahtuu rajoittamalla tietojen käyttöä ja julkisuutta.

Perinteisesti yksilön oikeutta omiin tietoihinsa on suojattu ensisijaisesti rikosoikeudellisin keinoin. Näin suojaaminen on ollut ”jälkikäteistä”, eli vasta loukkauksen tapahtuttua on puututtu toimintaan, josta on aiheutunut yksilölle haittaa. Jo henkilökisterilain voimaantulo vuonna 1988 muutti tätä tilannetta merkittävästi, koska sen lainsäädäntö tavoitteli oikeustilaa, jossa ennakolta estettäisiin henkilötietojen käytöstä johtuvat yksityisyyden suojan loukkaukset. Tätä perinnettä on henkilötietolaki osaltaan jatkanut. Nytemmin yksilöllä on lähtökohtaisesti päätösvalta siihen, miten häntä koskevia tietoja saa käyttää, ellei lainsäädännössä ole toisin osoitettu.⁸²

⁸⁰ Yksityiselämän loukkaamista koskeva säädös on ollut rikoslaisissa 1.3.1975 lähtien.

⁸¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelystä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

⁸² HE 96/1998, s. 4.

Perustuslain yhteydessä esitettyjen seikkojen lisäksi yksityiselämän suoja on henkilötietolain yhteydessä määritelty muun muassa oikeutena rajattuun ja suojattuun kommunikointiin yksityiselämään kuuluvissa asioissa sekä mahdollisuutena vaihtaa arkaluonteisia tietoja ja pitää tällaiset tiedot luottamuksellisina. Yksilön vapaudet ja oikeudet voidaan liittää tässä yhteydessä itsemääräämisoikeuteen. Jokaisella on oikeus päättää omista asioistaan ja tehdä itseään koskevat henkilökohtaiseen elämään liittyvät valinnat vapaasti ilman ulkopuolisten puuttumista. Edelleen on katsottu, että oikeus yksityiselämän suojaan, kuten muutkaan yksityisyyden suojaan tietojenkäsittelyssä vaikuttavat perusoikeudet, eivät ole ehdottomia. Yksityisyyden suojan sisältö muotoutuu muun muassa sen mukaan, minkälaisesta henkilötietojen käyttöyhteydestä on kysymys ja minkälainen on tietoja tallettavan ja käyttävän sekä rekisteröidyn välinen suhde. Se, minkälaisessa roolissa eri osapuolet esiintyvät vaikuttaa keskeisesti suojan muotoutumiseen. Edelleen merkittävää on, minkälainen alistumisvelvollisuus asemansa vuoksi voidaan kyseessä olevassa tilanteessa katsoa olevan sillä, jonka henkilötietoja halutaan käyttää.⁸³

Kuten jo aiemmin todettiin, ei henkilötietolaissakaan ole tarkasti määritelty yksityisyyden suojaa. On katsottu, että oikeus yksityisyyden suojaan muodostuu yksityiselämän lisäksi muistakin henkilötietojen käsittelyssä merkityksellisistä perusoikeuksista. Tällainen merkityksellinen perusoikeus on esimerkiksi oikeus kunniaan, itsemääräämisoikeuden ja henkilökohtaisen vapauden ohella. Tärkeäksi on katsottu, että jokaisella on oikeus ja mahdollisuus tulla arvioiduksi oikeiden ja oleellisten tietojen perusteella. Sellainen tietojen käsittely, joka tapahtuu yksilön vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa ja hänen tietämättään voi vaarantaa yksilön turvallisuutta ja saattaa hänet jopa ihmisarvoa loukkaavan menettelyn kohteeksi. Arkaluonteisten tietojen käsittelykielto liittyy läheisesti puolestaan yhdenvertaisen kohteluun vaatimukseen ja syrjintäkieltoihin.⁸⁴

Kansainvälisellä tasolla yksityisyyden suojan turvaaminen ulottuu pääasiallisesti 1900-luvun loppupuolelle. Suomi ratifioi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen vuonna 1976⁸⁵. Sen 17. artikla säätelee, että kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai

⁸³ HE 96/1998, s. 4-5.

⁸⁴ HE 96/1998, s. 30-31.

⁸⁵ SopS 8/1976.

laittomasti puuttua, eikä kenenkään kunniaa tai mainetta loukkaavia hyökkäyksiä saa suorittaa. Artikla on yleislauseke, jolla ei ole tarkoitus säätää kovin yksityiskohtaisesti näiden loukkauksien sisältöä. Suomi on osaltaan luonut oman sääntelynsä ja oikeuskäytäntönsä myötä merkityssisällön yksityiselämän käsitteelle.

Euroopan ihmisoikeussopimus tuli Suomea sitovaksi vuonna 1990⁸⁶. Sen 8. artiklassa säädetään, että jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Vaikka artikla nimenomaisesti suojaa yksilön ”vapauspiiriä” viranomaisten taholta tulevaa puuttumista vastaan, on kuitenkin juuri tämän artiklan kohdalla useissa tapauksissa katsottu, että artikla sisältää myös velvoitteen positiivisiin toimenpiteisiin valtion suunnalta näiden oikeuksien turvaamiseksi⁸⁷. Tällöin toimintavelvoitteiden ja yksityisyyden tai perhe-elämän suojan välillä tulee olla välitön yhteys.

Euroopan unionin perusoikeuskirja tuli oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi Lissabonin sopimuksella vuonna 2009. Se tosin julkaistiin jo vuonna 2000 ja tarkennuksia siihen tehtiin vuonna 2007. Se kokoaa yhteen perusoikeudet, jotka koskevat jokaista EU-kansalaista⁸⁸. Perusoikeuskirjassa yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla) ja henkilötietojen suoja (8 artikla) ovat saaneet omat artikkelinsa.

Yksityisyyden suoja on ratkottu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (myöh. EIT) useissa tapauksissa. Esimerkkeinä laajoista aihealueista voidaan mainita homoseksuaalisen käyttäytymisen rajoittaminen, yksityisyys kotietsinnässä, ympäristöhaittojen vaikutus perheen terveyteen sekä eutanasia⁸⁹. Tällaisissa, toisaalta ei niin perinteisissä oikeuskysymyksissä ja toisaalta hyvin vaihtelevissa tapauksissa, on koettu ehkä mahdollisuus saada yksityiselämälle suoja paremmin kansainväliseltä tasolta kuin kansallisissa tuomioistuimissa, etenkin, jos kansallinen käsitys esimerkiksi

⁸⁶ SopS 18-19/1990, myöhemmin muutettu ja täydennetty lisäpöytäkirjoilla.

⁸⁷ Pellonpää 2005, s. 445.

⁸⁸ Iso-Britannia, Tsekki ja Puola ovat neuvotelleet sopimukseen poikkeuksen.

⁸⁹ Pellonpää 2005, s. 444 ss.

homoudesta on hyvin kielteinen. EIT:ssa on mahdollisesti ollut käytössä nykyaikaisempi linjaus tiettyjen perusoikeuksien suhteen kuin tietyissä kansallisissa tuomioistuimissa. Tulkinnat ovatkin vähitellen muuttuneet sallivampaan suuntaan moraalikäsitysten muutoksen yhteydessä. Nykykäsitteen mukaan homoseksuaalisuuden kriminalisoiminen on selvästi puuttumista henkilön yksityiselämään⁹⁰.

Pellonpää huomauttaa, että vaikka edellä käsiteltyjen asioiden lisäksi Strasbourgiin on tehty valituksia monenlaisista tilanteista, joiden on väitetty rikkovan yksityisyyden suojaa, ovat monet näistä valituksista tulleet hylätyiksi. Perusteina hylkäyksille on käytetty muun muassa sitä, että väitettyjen haittojen ei ole katsottu merkitsevän 8 artiklan 1 kappaleen turvaamaan oikeuteen puuttumista, tai toisaalta se on ollut 2 kappaleen valossa selvästi oikeutettua.⁹¹

3.1.5 Yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen

Rikoslain 24.luvun 8 §:ssä on säädetty kotirauhan ja kunnianloukkauksen lisäksi yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisestä. Pykälässä on kriminalisoitu toisen yksityiselämää koskevan tiedon, vihjauksen tai kuvan levittäminen siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä loukatulle. Määritelmää on avattu hallituksen esityksessä⁹² muun muassa seuraavasti: ”Yksityiselämän käsitteen ydin sisältää sen, että yksilöllä tulee olla tietty rauhoitettu ala, johon kuuluvat asiat hänellä on oikeus pitää omana tietonaan, jos hän haluaa.” Tärkeä huomio pykälän perusteluissa⁹³ on myös se, kuinka vahingon tai kärsimyksen aiheuttamista tulee käsitellä. Rikoksesta rangaistavuus ei edellyttäisi nimenomaisesti vahingon tai kärsimyksen konkreettista aiheutumista, vaan riittäisi, että teko on ollut omiaan aiheuttamaan vahinkoa. Näin ollen sillä seikalla, minkälaista vahinkoa yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen on saanut aikaan, ei varsinaisesti olisi painoarvoa. Huomio keskittyisi teon mahdollisuuteen aiheuttaa vahinkoa tai kärsimystä. Edelleen rangaistavuuden edellytyksenä on, että tiedon levittäminen on oikeudetonta. Lainkohdassa tarkoitettu

⁹⁰ Kts. Pellonpää 2005 s. 449 ss.: Käsitellyn kohteena ovat olleet myös sukupuoltaan vaihtaneiden oikeudet.

⁹¹ Pellonpää 2005, s. 454.

⁹² HE 184/1999, s. 31. Perusteluissa viitattu myös Hallituksen esitykseen 84/1974.

⁹³ HE 184/1999, s. 31.

vahinko voisi olla luonteeltaan joko taloudellista tai aineetonta. Esimerkiksi voidaan ottaa luottamustehtävän menettäminen tai ystävyysuhteiden katkeaminen.

Säännöksen toisessa momentissa säädetään tarkemmin niistä ehdoista, joiden täyttyessä yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen ei ole kriminalisoitua. Säännöstä tulkitaan suppeammin, kun kyseessä on politiikassa, elinkeinoelämässä tai julkisessa virassa tai tehtävässä taikka näihin rinnastettavassa tehtävässä toimivasta henkilöstä. Mikäli tieto voi vaikuttaa henkilön toiminnan arviointiin mainitussa tehtävässä tai sen esittäminen on tarpeen yhteiskunnallisesti merkittävän asian käsittelemiseksi, kyseessä ei ole yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen (RL 24 luvun 8.2 §).

Rikoslaki tuntee siis kahdenlaisia kansalaisia: merkittävässä julkisessa asemassa olevia ja tavallisia kansalaisia. Silloin, kun käsittelyyn liittyy yhteiskunnallista merkittävyyttä, on katsottu olevan oikeutettua, että julkisessa asemassa olevien henkilöiden asioita saa käsitellä julkisesti. Puolestaan tavallisten kansalaisten yksityiselämään liittyviä asioita saa käsitellä ainoastaan, kun nämä ovat osallisia yhteiskunnallisesti merkittävässä tapahtumassa. Säännösten viihdejulkisuuden henkilöitä ei rikoslaisissa tunneta, eikä hallituksen esityksissäkään ”julkiksiin” viitata kuin ohimennen.⁹⁴

Yksityiselämän suoja voidaan siis tietyn ehdoin tulkita eri lähtökohdista henkilön asemasta riippuen. Neuvonen⁹⁵ käyttääkin kirjallisuudessaan Julkisen Sanan Neuvoston lausumasta peräisin olevaa kolmiportaista asteikkoa, joka jakaa ihmiset:

- A) merkittäviin vallankäyttäjiin politiikan, hallinnon ja elinkeinoelämän alalla,
- B) aikalaishistoriaan kuuluviin, tunnettuihin tai julkisuudessa esiintyviin henkilöihin esimerkiksi kulttuurin ja viihde-elämän alalla,
- C) tavallisiin kansalaisiin.

C-kategoriaan kuuluvat ihmiset saavat laaja-alaisimman yksityisyyden suojan, kun taas A-kategoriaan kuuluvilla ihmisillä suoja on heikompi. Tätäkään mallia ei voida pitää suoranaisesti ohjeena, vaan yksityiselämän suoja on aina tarkasteltava tapaus- ja asiakohteisesti. Kategoriointi kuitenkin linjaa sitä tulkintaa, josta tarkastelua lähdetään suorittamaan.

⁹⁴ Neuvonen 2004 s. 469.

⁹⁵ Neuvonen mm. 2008, s. 65.

Neuvonen esittää kategoriointimallin osana yksityisyyden suojan asemaoppia. Asemaopista voidaan esittää nelikenttä, jonka toimijoina ovat julkinen henkilö ja yksityinen henkilö. Asemat muodostuvat puolestaan julkisesta ja yksityisestä asemista. Asemien ja toimijoiden suhteita tarkastellessa voidaan todeta, että julkinen henkilö yksityisessä asemassa nauttii vahvaa yksityisyyden suojaa, kun taas yksityinen henkilö julkisessa asemassa ei. Vahvin suoja on yksityisellä henkilöllä yksityisessä asemassa tai tilanteessa, kun taas heikoin suoja on julkisella henkilöllä julkisessa asemassa tai tilanteessa.⁹⁶

Rikostyyppi on ainutlaatuinen muun muassa siitä syystä, että säännökseen sisältyy yhdellä kertaa sekä pääsääntö että poikkeus. Suurin mielenkiinto kohdistuu useimmin juuri poikkeukseen. Lisäksi säännöksen jopa epätavallisena piirteenä voidaan pitää sen suoraan kytkeytymistä perusoikeuksiin ja –vapauksiin sekä ihmisoikeuksiin. Kun rikoslain 24 luvun 8 § kieltää yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen, samainen yksityisyyden suoja konkretisoi myös perustuslain 10 §:ssä jokaiselle turvattua oikeutta yksityiselämään. Edelleen tämä on turvattu myös EIS:n 8 artiklassa. Tiedon levittämisen kriminalisointi on kuitenkin omiaan muodostamaan rajoituksia sananvapauteen, joka puolestaan perusoikeutena on turvattu perustuslain 12§ :ssä ja vastaavasti EIS:n 10 artiklassa.⁹⁷

Tällainen oikeuksien ristiriitatilanne, kollisio, ei kuitenkaan ole epätavallinen, sillä tämäntyyppiset oikeuksien yhteistörmäykset kuuluvat oikeusjärjestelmän rakenteeseen. Oikeudellinen ratkaisu rakentuu oikeuksien ja etujen välisiä painoarvoja punnitsemalla ja yhteen sovittamalla. Rikoslain 24:8:n erityispiirteenä on edelleen huomattavaa, että säännöstä ei ole tarkoitettu sovellettavaksi siten, että jokin sananvapauden osa eliminoiduisi kokonaan. Sananvapauden ydinsisällön tulee säilyä koskemattomana, kun RL 24:8:n nojalla säädetään rangaistusta. Tämä on osa oikeusjärjestelmän ristiriitatilanteiden tyypillistä analyysia ja harkintaa, joten mielivallasta ei ole kyse. Voidaan jopa katsoa syntyvän eräänlainen rankaisemisen perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden kaksoiskontrolli. Jo rikoslain pykälää säätäessä sen luonnollisesti edellytettiin olevan perustuslain mukainen. Pykälän kontrollointiin liittyy edelleen sen soveltamistapa, jonka mukaan yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä tutkivan

⁹⁶ Neuvonen 2008, s. 65 ss.

⁹⁷ Frände – Wahlberg 2010, s. 308 ss.

tuomioistuimen on valittava tulkinta, joka ottaa sananvapauden riittävässä määrin huomioon. Tässä tulkinnassa keskeinen asema voidaan nähdä olevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen dynaamisella tulkintakäytännöllä.⁹⁸ Kuten myöhemmin todetaan, ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeussopimuksen mukainen tulkinta saattaa hyvinkin muodostua ristiriitaiseksi kansallisen tulkinnan kanssa.

Yksityiselämän suoja ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen ovat sisällöllisesti monelta osin yhteneväisiä. Yksityiselämän suoja kattaa kuitenkin laajemman alan tietoja. Yksityiselämään kuuluu monenlaisia tietoja, joiden ei tarvitse olla erityisen arkaluonteisia tai sellaisia, joiden paljastuminen olisi jotenkin loukkaavaa yksilöä kohtaan. Esimerkiksi perheenjäsenten voi katsoa kuuluvan henkilön yksityiselämän piiriin, kun taas tällaisen tiedon leviämisen ei voi katsoa olevan erityisen loukkaavaa henkilön näkökulmasta. Sen tiedon, joka yksityiselämän piiriin kuuluu, edellytyksenä ei ole tiedon kuuluminen erityisen arkaluonteisiin henkilötietoihin. Näin ollen on pidettävä erillään yleisluontoinen henkilöä koskeva tieto ja sellainen henkilöä koskeva tieto, jonka sisällön tuleminen julki voi loukata henkilöä.

3.1.6 Yksityisyys – rajojen hakemista

Kuten aiemmin todettiin, yksityisyys on yleisesti ottaen ja erityisesti juridiikassa vaikeasti määriteltävissä. Yksityisyydestä puhuttaessa esiintyvät usein myös käsitteet yksityiselämän suoja, intimitteettisuoja, integriteetti, identiteetti, itsemääräämisoikeus, persoonallisuuden suoja, henkilötietojen suoja ja tietosuoja. Näitä käsitteitä voidaan puhekielessä käyttää eri tarkoituksessa kuin oikeudellisessa kielessä. Virallisten määritelmien puuttuessa yritetään oikeuskirjallisuudessa jatkuvasti hakea niille jonkinlaista sisältöä. Tämä onkin tarpeen, sillä käsitteet ja määritelmät muuttuvat alati oikeudellisen ympäristön ja yhteiskunnan muutoksien myötä.⁹⁹

Yksityisyyttä voidaan kuvailla eristyneisyyden tilaksi. Siihen liittyy ainakin fyysinen ja psyykinen koskemattomuus, arvokkuuden tunteen säilyttäminen, itseään koskevan tiedon kontrollointi sekä mahdollisuus torjua sivullisten tunkeutumiset omaan elämään.¹⁰⁰ On selvää, että nämä kuvailut voi kukin yksilö käsittää henkilökohtaisella tavallaan. Se on varmasti yksi syy, miksi yksityisyyttä ei ole voitu tyhjentävästi

⁹⁸ Frände – Wahlberg 2010, s. 309.

⁹⁹ Korhonen 2005, s. 21.

¹⁰⁰ Mahkonen 1997, s. 16.

määritellä. Esimerkiksi arvokkuuden tunne on hyvin yksilökohtainen: se voi kattaa tarpeen saada sairastaa rauhassa, suojata omaa seksuaalisuuttaan ja kaikkea tältä väliltä. Yksityisyyttä onkin ehkä antoisampaa tarkastella Mahkosen¹⁰¹ ehdottamalla tavalla: näkökulma-, aika-, käsitteellis-, laki-, arvo- ja kulttuurisidonnaisena ilmiönä. Esimerkkinä hän käyttää avioeron historiaa. Vielä 1930-luvulla katsottiin, että avioeroaikeissa olleiden tuli esittää tuomioistuimelle näyttöä yksityisasiastaan. Vasta 1960-luvun loppupuolella alettiin vaatia syyllisyysperiaatteen poistamista avioliittolaista. Silloin alettiin katsoa avioeroratkaisuun johtaneiden syiden kuuluvan tosiasiaassa yksityisasioihin, eikä niitä tarvinnut enää esittää tuomioistuimelle. Lainsäätäjät siis ”teki” asioista yksityisiä.

Arvosidonnaisuus kulkee käsi kädessä kulttuurisidonnaisuuden kanssa. Yksityisyyden käsite muuttuu yhteiskunnan muuttuessa ja tietotekniikan kehittyessä. Nykyään ei ole tavatonta, että yksityis- ja perhe-elämään kuuluvia asioita esitellään esimerkiksi blogissa internetissä. Ihmisten uudenlainen avoimuus tietotekniikkakehityksen saattamana on jättänyt jälkensä myös yksityisyyden käsitteeseen ja rajojen etsintään. Toisaalta ihmiset ovat valmiita esittelemään kotiaan ja lapsiaan julkisesti internetissä, toisaalta taas voidaan olla hyvinkin tietoisia siitä, mitä työnantaja saa työntekijöistään tietää. Yksityisyys on saanut niin monia muotoja, että sen määrittelemine ei tulevaisuudessa ainakaan yksinkertaistu tai helpotu. Rajoja haetaan suuntaan ja toiseen, ja lainsäätäjän tehtävänä on yhdessä lain soveltajan kanssa päättää oikeudellisesta rajanvedosta.

”Oikeus yksityisyyteen” liitetään usein käsitteeseen ”itseään määräämisoikeus”. Ne on kuitenkin pidettävä erillään toisistaan, sillä käsitteiden yhtenäistäminen tarkoittaisi, että oikeus yksityisyyteen olisi vain niillä, joilla on itseään määräämisoikeus. Näin ollen vajaavaltaisilta puuttuisi itseään määräämisoikeuden puuttumisen myötä myös oikeus yksityisyyteen. Näin ei tietenkään voi olla: lapsella on yhtä lailla oikeus yksityisyyteen kuin aikuisella.¹⁰²

Edelleen yksityisyyden suojaa voidaan kuvailla jakamalla se kolmeen eri osa-alueeseen: persoonallisuuden suojaan, intimitteettisuojaan ja tietosuojaan. Persoonallisuuden suojaan kuuluvat jo edellä mainitut puuttuminen henkilön kunniaan, fyysiseen ja

¹⁰¹ Mahkonen 1997, s. 37.

¹⁰² Mahkonen 1997, s. 14.

henkiseen koskemattomuuteen ja niin edelleen. Lainsäätäjä tunnustaa erityisesti kotirauhan, koskemattomuuden ja kunnian suojan. Yksittäisien loukkauskeinojen sijaan on syytä pohtia, mihin loukkaus kohdistuu. Intimiteettisuojusta on tässä puolestaan kysymys intiimeistä suhteista toisiin. Tässä mielessä yksityisyys on läheisyys- ja etäisyys-suhteiden säätelyväline. Tietosuojasta on terminä vakiintunut vasta 1980- ja 1990-luvuilla, osin henkilökisterilain myötä. Sen suoja ulottuu lähinnä henkilötietojen käsittelyyn ja yksityisyyteen sen yhteydessä.¹⁰³

Yksityisyyttä voidaankin siis ajatella erilaisten tilojen lisäksi myös konkreettisenä tietona. Muun muassa Neuvonen¹⁰⁴ on nostanut esiin ajatuksen yksityisestä tiedosta omaisuutena, jolloin voitaisiin soveltaa omaisuuden suojaa ja näin yksityinen tieto muuttuisi entistä selvemmin kauppatavaraksi. Tällainen ajattelutapa voisi antaa mahdollisuuden päättää omasta julkisuuskuvasta. Tällöin julkisuuden henkilö voisi itse määrittellä niitä yhteyksiä, joissa hänestä julkaistaan tietoa ja voisi, ainakin periaatteessa, kieltää negatiivisen julkisuuden. Neuvosen mielestä monet julkisuuden henkilöt ovat tehneet itsestään julkisuuden kautta tuotteen, jossa mielikuva on tärkein myyntivaltti ja näin ollen negatiivisista asioista raportointi on eräänlaista tuotevalvontaa. Sen sijaan se, että henkilö itse pyrkii julkisuuteen, ei ole ollut Julkisen sanan neuvoston käytännön mukaan peruste antaa jonkun muun, kuten entisen aviopuolison, kertoa arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämästä.

Kuten aiemmin todettiin rikoslain tarkastelun yhteydessä yksityisyyttä tutkittaessa voidaan ajatella olevan kahdenlaisia kansalaisia. Tämä kuulostaa jopa epäoikeudenmukaiselta ottaen huomioon yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen puhumattakaan ihmisoikeussopimusten syrjintäkielloista. Kuitenkin kun yksityiselämän suojan määrittelyssä usein joudutaan turvautumaan tapauskohtaiseen rajojen etsintään tarkan oikeudellisen määrittelyn puuttuessa, on rajaus katsottu hyväksyttäväksi. Rajaus ei ole perusteeton tai mielivaltainen, vaan sille on katsottu löytyvän hyväksyttävät perusteet ihmisten oman toiminnan perusteella. Julkisuuden areenalla toimivat henkilöt voivat joutua kohtuuttoman tarkastelun kohteeksi, joko omasta toiminnasta johtuen tai jopa syyttä. ”Tavallisen” kansalaisen yksityiselämän piiri on väistämättä toisen muotoinen. Tässä tutkielmassa pääpaino on viranomaistoimintaa kuvaavien tosi-tv-

¹⁰³ Mahkonen 1997, s. 63 ss.

¹⁰⁴ Neuvonen 2005, s. 146.

ohjelmien tarkastelulla, jolloin oletuksena on tosiasiallisen toiminnan kuvaaminen. Siitä johtuen voidaan olettaa, että kukaan kuvatuista ei tietoisesti pyri julkisuuteen, etenkin, kun henkilöt pyritään jälkikäteisillä teknisillä keinoilla tekemään tunnistamattomiksi. Kuvatut henkilöt muodostuvat siis näistä ”tavallisista” kansalaisista, joiden yksityiselämän piiri ei lähtökohtaisesti ole erityisen rajaamisen tarpeessa, vaan siihen on sovellettava tavanomaista yksityiselämän suojaa, jos tällaista termiä voidaan käyttää. Tutkimuskohde on siinäkin mielessä mielenkiintoinen, että se asettaa pohtimaan juuri sen suojan laajuutta, joka voidaan tosiasiaassa lukea keskivertokansalaisen yksityiselämän piiriin, ja toisaalta tekee sen uudenkaltaisessa soveltamisympäristössä, laajan julkisuuden saavuttavassa tv-ohjelmassa.

3.2 Yksityisyys ja sananvapaus

3.2.1 Sananvapaus kansallisella tasolla

Yksityisyys voidaan Korhosen mukaan ryhmitellä esimerkiksi neljään eri ulottuvuuteen: 1) informaatioyksityisyys, 2) fyysinen yksityisyys, 3) viestintäyksityisyys, 4) alueellinen yksityisyys. Yksityiskohtaisemmin eritellen voidaan puhua alueellisesta yksityisyydestä, sosiaalisesta yksityisyydestä, mediayksityisyydestä, anonymiteetistä, henkilötietoyksityisyydestä, oikeudesta tulla arvioiduksi oikeassa valossa, tiedollisesta omistusoikeudesta ja erilaisista yksityisyyden erityisalueista, kuten potilasyksityisyydestä.¹⁰⁵ Tässä tarkasteltavana on erityisesti viestintään liittyvä yksityisyys ja etenkin mediayksityisyys. Kun puhutaan yksityisyyden suojasta julkisuudessa, vastaparina on lähes poikkeuksetta sananvapaus. Yksityisyyden rajanveto onkin pitkälti tasapainoilua kahden perusoikeuden, yksityiselämän suojan ja sananvapauden, välillä. Läheisesti tutkimusaiheeseen voidaan katsoa liittyvän myös oikeus tulla arvioiduksi oikeassa valossa. Oikeudellisesti tätä on vähintäänkin haastava määritellä. Kyseessä on kuitenkin henkilön toisaalta yksityiselämään ja toisaalta julkisuuskuvaan vaikuttava osa-alue, jonka muodostumista voidaan tarkastella esimerkiksi viranomaisen näkökulmasta, median silmin ja parhaimmillaan näiden kahden tekijän yhteisvaikutuksesta.

Sananvapaus on turvattu perustuslaissa (PL 12 §). Sen mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden

¹⁰⁵ Korhonen 2005, s. 22.

käyttämisestä annetaan lailla. Hallituksen esityksen mukaan sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteen muodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Ydinajatukseltaan sananvapautta on pidetty poliittisena perusoikeutena. Sananvapauden piiriin luetaan kuitenkin muutkin kuin poliittiset ilmaisut, sisällöstä riippumatta. Sananvapautta on pidetty tärkeänä muun muassa siksi, että se turvaa erilaista luovaa toimintaa sekä itseilmaisua, jopa kaupallista viestintää.¹⁰⁶

Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) kumosi painovapausslain ja radiovastuulain. Lain tarkoituksena on antaa tarkempia säännöksiä perustuslain turvaaman sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Lakia sovellettaessa ei viestintään saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa (1 §).

Median itsesääntelyä sananvapauden suhteen harjoittaa muun muassa Julkisen sanan neuvosto, joka perustettiin 10.12.1968. Se ei ole tuomioistuin, eikä se käytä julkista valtaa. Sen sijaan sillä on mahdollisuus antaa lausuntoja koskien julkisuuskysymyksiä. Neuvoston tehtävänä on tulkita hyvää journalistista tapaa ja puolustaa sanan- ja julkaisemisen vapautta (JSN:n perussopimus, 1 §). Päätöksiin ei voi hakea muutosta, ja langettavan tuomion saaneen tiedotusvälineen on julkaistava tieto päätöksestä. Julkisen sanan neuvoston lausunnoilla ei ole oikeudellista sitovuutta, mutta ne tuovat kaivattua linjausta keskusteluun siitä, mitä voidaan julkaista hyvän maun rajoissa. JSN:n vuodessa antamien päätösten lukumäärä vaihtelee noin 70-90 välillä¹⁰⁷, joten tarvetta tällaiselle itsesääntelyelimelle näyttää yhä olevan.

Sananvapauden käyttötilanteet voidaan karkeasti jakaa esimerkiksi Ollilan esittämällä tavalla kolmeen eri tilannetyyppiin: 1) aatteelliseen ja poliittiseen viestintään, 2) kaupalliseen viestintään ja 3) erilaisiin organisaatioiden väliseen tiedonsiirtoon ja viestintään. Näistä poliittisen ja aatteellisen viestinnän on yleensä katsottu kuuluvan sananvapauden ydinalueeseen. Poliittisen ja kaupallisen viestinnän välinen rajanveto ei kuitenkaan aina ole helppoa, sillä esimerkiksi poliittinen sisältö voidaan markkinoida tallenteena, joka on kaupallisesti tuotettu. Puolestaan organisaatioiden välinen

¹⁰⁶ HE 309/1993, s. 56.

¹⁰⁷ www.jsn.fi, osoitteesta löytyvät mm. Vuosikertomukset ja perussopimus.

tiedonsiirto sisältyy oikeuteen vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia. Näin silti, vaikka tarkoituksena ei olisikaan poliittinen tai yhteiskunnallinen vaikuttaminen. Organisaatioiden väliseen tiedonsiirtoon kohdistuvia rajoituksia on arvioitava sananvapauden rajoitusperusteiden kannalta, vaikka tiedonsiirron rajoitusten tarkoituksena voi olla joidenkin muiden perus- ja ihmisoikeuksien, kuten yksityiselämän, suojaaminen.¹⁰⁸

Oikeuskäytännöstä on löydettävissä useita tapauksia, joissa punnittavana on juuri sananvapaus ja yksityiselämän suoja. Näin esimerkiksi korkeimman oikeuden tapaus vuodelta 2011¹⁰⁹, jossa ratkaistavana oli julkisuuden henkilöstä kirjoitettujen artikkelien mahdollinen osuus yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämiseen. Artikkeleissa oli muun muassa esitetty tietoja, kuvia sekä vihjauksia henkilön seurustelusuhteista sekä tämän lapsista. Käräjäoikeus katsoi, että vaikkakaan kyseisiin artikkeleihin ei ollut kyseessä olevalta henkilöltä kysytty lupaa, hänen aikaisempi avoimuutensa julkisuudessa yksityisasioidensa suhteen sai aikaan sen, että tässä tapauksessa ei ollut kyse sellaisesta yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisestä, mistä ei mahdollisesti jo aiemmin ollut keskusteltu julkisuudessa. Täten korvausvaatimukset hylättiin. Edelleen hovioikeus katsoi, että sananvapaudella ja yksityiselämän suojalla ei ollut keskinäistä etusijajärjestystä perusoikeuksina. Se vetosi muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan sananvapauden asema ja tärkeys perusoikeutena liittyivät nimenomaan demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän yhteiskunnallisen keskustelun ja arvostelun vapauden turvaamiseen. Tämän piiriin ei voitu katsoa kuuluvaksi sensaatiohakuista mediatoimintaa, joka hyödynsi ihmisen yksityiselämää. Näillä perusteluilla hovioikeus katsoi artikkelit julkaisseen tahon olevan syyllinen yksityiselämää loukkaavan tiedon oikeudettomaan levittämiseen ja näin ollen vahingonkorvaukseen.

Korkein oikeus jatkoi edelleen tapauksen käsittelyä. Se perusteli ratkaisuaan huomioimalla sekä alempien oikeusasteiden perusteluja että nostamalla esiin EIT:n ratkaisukäytäntöä. KKO päätyi kuitenkin siihen, että julkisuuden henkilön aiempi avoimuus tiedotusvälineissä ja näkyvä asema Suomen julkisessa elämässä johtivat siihen, että kyseessä olleissa artikkeleissa esiin tuodut asiat olivat olleet esillä jo

¹⁰⁸ Ollila 2001, s. 329 ss.

¹⁰⁹ KKO 2011:72.

aikaisemminkin, osin kyseisin henkilön suostumuksella. Näin ollen julkaisevaa tahoa ei voitu tuomita vahingonkorvauksiin tässä asiassa. Esimerkki osoittaa sen, että erityisesti yksityiselämän määrittely ja yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen arviointi perustuu hyvin usein juuri tapauskohtaiseen arviointiin. Perusteluja esimerkiksi lain esitöistä on hyvin niukasti käytettävissä. Henkilöiden julkinen asema on muuttuva yhteiskunnan arvo- ja kulttuurimuutoksen myötä. Niin sanotun keltaisen lehdistön tullessa yhä röyhkeämmäksi on oikeuskäytännön pysyttävä mukana yhteiskunnan muutoksessa. Tässä on nähtävissä hiljalleen EIT:n oikeuskäytännön vaikutukset myös kansalliseen oikeuskäytäntöön.

3.2.2 Sananvapaus EU-oikeudessa

EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklan mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta. Lisäksi tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sananvapaus on tunnustettu 10. artiklassa. Siinä on erikseen asetettu ehtoja ja rajoituksia sanavapauden toteuttamiselle. Rajoituksia on kuitenkin tulkittu ahtaasti, ja ihmisoikeustuomioistuin on jatkuvasti korostanut kysymyksessä olevan vapauden perustavaa laatua olevaa merkitystä demokraattisessa yhteiskunnassa¹¹⁰.

Sanavapautta on puitu useampaan otteeseen esimerkiksi Monacon prinsessan Carolinen tapauksessa (von Hannover v. Saksa), jossa ihmisoikeustuomioistuin joutui punnitsemaan sananvapautta suhteessa yksityiselämän suojaan. Kyse oli hänestä ja hänen perheenjäsenistään otetuista valokuvista, joissa he viettivät normaalia elämää julkisilla paikoilla. Vuonna 2004 ihmisoikeustuomioistuin päätyi ratkaisuun, että hänen yksityiselämäänsä liittyvien kuvien julkaisussa oli rikottu EIS:n 8. artiklaa yksityiselämän suojasta. Tuomioistuimen mielestä oli selvää, että kuvissa oli kyse yksityiselämän piiriin tunkeutumisesta, eikä esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista.

Tapausta ja eri kuvien julkaisua on käsitelty eri oikeusasteissa vuosien ajan, ja viimeisin päätös on ihmisoikeustuomioistuimelta 7.2.2012. Siinä EIT on todennut, että

¹¹⁰ Pellonpää 2005, s.482.

yksityiselämään kuuluu henkilön identiteettiin liittyviä seikkoja, kuten hänen nimensä ja valokuvansa. Sama koskee myös julkisuuden henkilöitä. Käsillä ollut tapaus koskee juuri sananvapautta ja edellyttää oikeudenmukaisen tasapainon löytymistä sen ja valittajien yksityiselämän suojan kesken. Sekä EIS 8 että EIS 10 artikla jättivät jäsenvaltioille tiettyä harkintamarginaalia. EIT on todennut perusluonteisen arviointiperusteen olevan se, oliko lehtivalokuvilla tai -artikkeleilla edistetty yleisen mielenkiinnon alaan kuuluvaa keskustelua. Toinen tärkeä kriteeri oli asianomaisen henkilön rooli tai tehtävät ja artikkelin aihe tai valokuva. Tämän kriteerin kohdalta oli erotettava yksityishenkilöt niistä, jotka toimivat julkisessa yhteydessä kuten poliittiset hahmot tai julkisuuden henkilöt. Yleisölle tuntematon yksityishenkilö sai erityistä suojaa yksityiselämänsä suhteen. Samoin ei ollut laita julkisuuden henkilöiden suhteen. Tietyissä erityistapauksissa yleisöllä oli oikeus saada tietoja jopa julkisuuden henkilöiden yksityiselämästä.

EIT pani merkille, että Saksan liittotuomioistuin oli EIT:n von Hannover-tapauksessa antaman ensimmäisen tuomion jälkeen muuttanut oikeuskäytäntöään mm. siten, että huomioon tuli ottaa, oliko artikkelilla edistetty tosiasiakeskustelua vaiko pelkästään haluttu tyydyttää julkista uteliaisuutta. Mitä enemmän julkaisulla oli informaatioarvoa yleisölle, sitä enemmän yksilön suojan tuli antaa periksi. Myös viihteellinen lehdistö nautti sananvapauden suojaa, ja lukijoiden viihteen tarpeelle tuli yleensä panna vähemmän painoa kuin yksityisyyden suojalle. EIT totesi, että esimerkiksi kuvat prinsessan sairaasta isästä voitiin lukea ajankohtaisten yhteiskunnallisten tapahtumien piiriin. Näin ollen valokuvilla oli ainakin joissain määrin edistetty yleisen mielenkiinnon alaan kuuluvaa keskustelua, eikä vain tarjottu lukijoille viihdettä. Ei mitenkään voitu katsoa, että valittajat eivät olleet julkisuuden henkilöitä. Siten EIT totesi, että EIS:n 8 artiklaa ei ollut rikottu. Näin tapauksessa sananvapaus meni yksityisyyden suojan edelle, mutta pitkä oikeuskäsittely ja eri tuomiot osoittavat, että sananvapauden ja yksityiselämän rajanveto on paitsi moniulotteisuudessaan mielenkiintoista, myös osaltaan hyvin tapauskohtaista ottaen huomioon esimerkiksi valittajan yhteiskunnallisen aseman, mikä toisaalta on poikkeuksellinen peruste EIT:n ratkaisuisissa. On myös otettava huomioon, että prinsessa Caroline on saanut viime vuosikymmeninä poikkeuksellisen paljon huomiota mediassa muun muassa myrskyisen yksityiselämänsä vuoksi, ja näin ollen tämäkin tapaus on laajuudessaan poikkeuksellinen, eikä siitä suoraan voi vetää johtopäätöksiä yksityiselämän määrittelyn

tulkintaan. Ratkaisu kuitenkin vahvistaa tapauskohtaista tulkintaa ja perustelujen tärkeyttä.

Kansalliseen oikeuskäytäntöön verrattuna EIT on tulkinnut sananvapautta usein laajemmin yksityisyyden suojaan verrattuna. Esimerkiksi tapauksessa Lahtonen (Mika Lahtonen v. Suomi, 17.1.2012) valittajana ollut journalisti oli aiemmin kansallisissa tuomioistuimissa tuomittu maksamaan korvauksia henkilölle J, jonka henkilöllisyys oli paljastunut lehdessä olleista artikkeleista hänen ollessa syytettynä rikoksista¹¹¹. Sittemmin journalisti vetosi sananvapauteen ja EIS:n 10 artiklaan ja tapaus eteni ihmisoikeustuomioistuimeen. EIT katsoi olleen riidatonta, että sananvapauteen oli puututtu. Lehdistön tuli jakaa tietoja ja ajatuksia kaikista julkisen mielenkiinnon alaan kuuluvista kysymyksistä. Niissä tapauksissa, joissa sananvapaus joutui ristiriitaan EIS 8 artiklan mukaisen yksityiselämän suojan kanssa, EIT oli painottanut lehtiartikkeleiden ja -valokuvien merkitystä yleisesti kiinnostavaa aihetta koskevan keskustelun edistämisen kannalta.

Eräissä Suomea koskevissa tapauksissa EIT oli katsonut, että yksityishenkilön voitiin käyttäytymisen perusteella katsoa astuneen julkiselle areenalle ja että hänen henkilönsä paljastamisella oli välitöntä merkitystä asiassa, johon liittyi julkista mielenkiintoa. Koska tässä tapauksessa rikoksesta syytetty J oli poliisi, EIT totesi, että henkilöllisyyden paljastamisella oli ollut välitöntä merkitystä julkisen mielenkiinnon kannalta eli siltä osin, miten hän oli käyttäytynyt poliisina ja saiko hän jatkaa tuossa tehtävässään. Merkittävää oli myös syytetyn henkilöllisyyden toteaminen muiden paikallispoliisien näkökulmasta. Kun hän oli poliisi, myös hänen toimintansa vapaa-aikanaan kuului julkisen mielenkiinnon alaan. EIS 10 artikla ei sinänsä estänyt rikosseuraamusten määräämistä median ammattilaisille, jotka julkaisivat henkilön yksityisyyttä loukkaavia artikkeleita. Kuitenkin sellaiset seuraamukset olivat oikeutettuja vain poikkeuksellisissa tapauksissa. Nyt ei ollut kysymys sellaisesta

¹¹¹ Käräjäoikeuden päätös kesäkuulta 2007: journalisti tuomittiin yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisestä sakkorangaistukseen. Maaliskuussa 2010 hänet tuomittiin yhdessä kustantajan kanssa maksamaan loukatulle henkilölle vielä 10 000 euroa henkisestä kärsimyksestä. Oikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että artikkeli oli vahingoittanut pysyvästi J:n mainetta ja tehnyt hänelle vaikeaksi jatkaa normaalia elämäänsä. Henkistä kärsimystä oli aiheutunut erityisesti hänen nimensä mainitsemisesta artikkelissa, jossa oli myös mainittu hänen psyykkisistä harhoistaan.

tapauksesta. Näin ollen EIT katsoi EIS 10 artiklaa rikutun ja määräsi valtion maksamaan journalistille korvauksia sekä taloudellisesta että aineettomasta vahingosta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminnassa on huomioitavaa aikaisemman tulkintakäytännön ja uuden tulkintaratkaisun muodostama tulkintakasauma. Distinktiotekniikaksi kutsutulla tavalla uusi tapaus erotetaan tosiasioiden perusteella aikaisemmista ratkaisuista. Tässä kehityksessä ongelmalliseksi saattaa muodostua se, että yleisten periaatteiden sijasta tulkinnan suuntaa määrääviksi tekijöiksi muodostuvat tapausten yksittäisiin olosuhteisiin liittyvät tosiasiat. Tulkinnalta, niin kuin yleisestikin lainkäytöltä, edellytetään johdonmukaisuutta. Siksi onkin tärkeää, että EIT:n tuomioiden muodostama tulkintakasauma perustuu vahvaan periaatekehikkoon eikä ainoastaan yksittäisiin tapauksiin liittyvään tosiasiamateriaaliin. Tavoitteena tulee olla, että yksittäisistä tuomioista pystytään hahmottamaan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinja.¹¹² Tämä edellyttää juurikin periaatteiden linjaamaa johdonmukaisuutta, mikä on syytä pitää mielessä tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä tarkasteltaessa.

Ihmisoikeussopimuksen tulkinnalle on tyypillistä kuljettaa aiempaa ratkaisukäytäntöä vahvasti esimerkiksi tuomion tai lauselman perusteluissa mukana. Se saattaa helposti antaa vaikutelman common law -tyyppisestä järjestelmästä, johon ei suinkaan ole pyritty. Ihmisoikeustuomioistuinta ei pidä myöskään nähdä kansallisen lain ”korjaajana”. Sen on tarkoitus luoda lisätulkintakäytäntöä kansallisen tulkintakäytännön lisäksi. Viljasen mukaan ylikansallisia ihmisoikeusratkaisuja on vain harvoissa poikkeustapauksissa mahdollista hyödyntää siten, että valvontaelimen ratkaisu tarjoaisi valmiit mallit, jotka sopivat kansalliseen soveltamistilanteeseen. Olennaiseksi muodostuukin toisaalta ratkaisun sisältämien opillisten peruskysymysten hyödyntäminen. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen ja sitä koskevien testimallien siirtämistä kansalliseen soveltamiseen, sekä toisaalta yksittäiseen tilanteeseen liittyvien, ylikansalliselta pohjalta arvioitujen, minimimääräysten vertaamista kansallisiin erityistilanteisiin.¹¹³

Kansallinen oikeuskäytäntö ja toisaalta kansainvälisen oikeuden muodostama tulkintakasauma voivat ajautua ristiriitaan, mikäli yksittäisiin olosuhteisiin liittyville

¹¹² Viljanen 1998 s. 256.

¹¹³ Viljanen 1998 s. 257.

tosiasioille annetaan liikaa arvostusta lainopillisten perusoppien, kuten oikeusperiaatteiden kustannuksella. Viljasen näkemys oikeudellisten mallien siirtämisestä kansainvälisestä oikeudesta kansalliseen oikeuskäytäntöön on mahdollisesti juuri se tie, jolla esimerkiksi sananvapauden ja yksityiselämän tulkintakäytäntöä saadaan yhtenäistettyä ja oikeusturvaa toteutettua jo kansallisessa tuomioistuimessa, eikä välttämättä tarvita pitkällistä oikeuskäsittelyä läpi kansainvälisten tuomioistuinten. Olosuhteille yksittäistapauksessa annettava painoarvo on tärkeä osa oikeudellista joustavuutta ja tapauskohtaista soveltamista. Se ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että oikeuden ennakoitavuus ja oikeusvarmuus kärsii niin, että yksittäistapauksessa mahdollisesti kaikki riidan osapuolet tuomitaan vuorotellen korvauksiin sen vuoksi, että oikeuskäytäntö on kerta kaikkiaan niin vaihteleva ja tapauskohtainen, että oman toiminnan laillisuuden rajoja on haettava ikään kuin arpapelillä.

3.2.3 Sananvapauden ja yksityiselämän jännitteestä

Keskustelua sananvapaudesta ja yksityiselämän suojasta käydään jatkuvasti, ja näiden perusoikeuksien väliselle jännitteelle yritetään löytää jonkinasteista tulkintalinjaa. Sananvapauden ja yksityisyyden suojan jännitetilanteissa tuomioistuimet liian usein kuittaavat punninnan seuraavasti: ”Yksityisyyden suojaamiseksi sananvapautta voidaan rajoittaa.”¹¹⁴. Yksityiselämän toisaalta laaja mutta toisaalta määrittelemätön suojan taso on monesti olennaisessa osassa esimerkiksi tuomion perusteluissa. Suomen oikeuskäytännössä yksityiselämän suojalle on haluttu antaa jopa melko vahva suoja. Kansainvälisellä tasolla tämä suoja on jätetty pienemmälle huomiolle useampaan otteeseen. Perusteluina on käytetty erityisesti sitä seikkaa, että kansalliset tuomioistuimet eivät ole kyenneet argumentoimaan sananvapauden rajoittamista yksityiselämän suojan kustannuksella kyllin hyvin. Näin esimerkiksi valtakunnansovittelija Jorma Reinin eroon johtaneessa tapahtumaketjussa, jossa sekä korkein oikeus että hovioikeudet antoivat useita ratkaisuja, joissa toimittaja tuomittiin Reinin naisystävän yksityiselämän loukkauksesta tämän henkilöllisyyden tultua julki. Keväällä 2010 EIT ratkaisi asian toisin: sen mukaan kysymyksessä ei ollut

¹¹⁴ Neuvonen 2004, s. 467.

yksityiselämän suojan alle kuuluva seikka, vaan naisystävä oli sekä seurustelun että tapahtumien kautta astunut julkisuuteen kuuluvalla alueelle¹¹⁵.

Muun muassa edellä mainittua tapausta on pidetty sananvapauden voittona. Se on harhaanjohtavaa, sillä ratkaisussa on todettu, että tuomion perusteina ollut lainkohta oli selkeä ja hyväksyttävä, mutta suomalaiset tuomioistuimet eivät olleet EIT:n hyväksymällä tavalla pystyneet perustelemaan näiden tapauksien yhteydessä sananvapauden rajoittamisen olleen välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen kriminalisointi ja siitä tuomitseminen ovat linjassa sen suhteen, mitä ihmisoikeustuomioistuin on esittänyt. EIT korosti, että hovioikeuksien argumentit olivat päteviä, mutta ne eivät riittävästi perustelleet sitä olennaista seikkaa, että sananvapauteen puuttuminen oli välttämätöntä.

Suurimmat sananvapausongelmat ratkaisun perusteella ovat suomalaisten tuomioistuinten puutteelliset perustelut juuri välttämättömyyden osalta ja suhteettoman suuret korvaukset, joihin hovioikeudet tuomitsivat.¹¹⁶ Suomalainen oikeuskäytäntö on saanut tästä moitteita osakseen. On selvää, että tuhlataan sekä aikaa että rahaa käymällä kotimaiset oikeusasteet läpi ja sen jälkeen viemällä tapaus ihmisoikeustuomioistuimeen, jonka ratkaisukäytäntö poikkeaa kotimaisesta linjasta niin merkittävästi, että kerta toisensa jälkeen todetaan kotimaisten oikeusasteiden rajoittaneen riittämättömin perusteluin sananvapautta. Kotimaisessa oikeuskäytännössä onkin hiljalleen näkyvissä muutos sananvapauden korostumiselle¹¹⁷. Kyse on lähinnä EIT:n ja kansallisen oikeuskäytännön perustelujen riittävyyden yhtenevästä käsitteestä. Sananvapaudesta ei ole tarkoitus muodostaa supernormia, joka jyrää muut, jopa perusoikeudet, alleen. Jää nähtäväksi, miten EIT:n ratkaisukäytäntö tulee vaikuttamaan kansalliseen lainsäädäntöön¹¹⁸.

¹¹⁵ EIT Tuomela and others v. Suomi, 6.4.2010.

¹¹⁶ Neuvonen 2010 s. 325-326.

¹¹⁷ Näin esimerkiksi KKO:2011:72.

¹¹⁸ Kts. Hoikka 2009, s. 81. Hänen mukaansa tilanteessa, jossa sananvapautta koskevissa tulkinnossa osaltaan kavennetaan aikaisemman käytännön perusteella arvioitua yksityiselämän suojaa, ihmisoikeustuomioistuin ottaa itselleen vähitellen toimivallan sananvapauden ja yksityiselämän suojan suhteuttamisesta toisiinsa, eikä kansallista harkintavaltaa näiltä osin ole enää olemassa. Tuomioistuin on tällöin tulkinnallaan luomassa itselleen vahvaa viestintäoikeuden harmonisointifunktiota, mikä ei välttämättä ole ainakaan ihmisoikeussopimuksen alkuperäisen tarkoituksen mukaista.

4. Viranomaistoimintaa kuvaava tosi-tv-ohjelma Poliisit

4.1 Ohjelman sisältö

Poliisit-sarja sai ensi-iltansa 26.1.2009. Ohjelmassa seurataan pääasiassa jakso kerrallaan yhden poliisipartion työskentelyä, useimmin yövuorossa. Partioita on useasta kaupungista ja yksi jakso keskittyy aina yhteen kaupunkiin ja partioon. Poliisit esiintyvät sarjassa nimellään ja kertovat usein alussa hieman omista kokemuksistaan poliisin työssä. Poliisit myös toimivat ohjelmassa kertojina ja selostavat tapauksia niiltä osin, mitä julkisuuteen voidaan tapauksesta sanoa kertomatta salassa pidettäviä tietoja. Kokonaisuutena jakso muodostuu yön aikana tapahtuneiden hälytystehtävien seuraamisesta ja selvittämisestä. Kuvaaja on mukana poliisiautossa, ja kuvaa tapahtumia ja keskusteluja sekä auton sisällä partion kesken että jalkautumalla partion mukana tehtävän suorittamisen seuraamiseksi. Jakso kestää noin 30 minuuttia, joten yön tapahtumista on yhteen jaksoon poimittu yleensä mielenkiintoisimmat ja värikkäimmät.

Poliisit-sarjaa on kuvattu nyt yhteensä viisi tuotantokautta. Uusinta tuotantokautta esitetään tammikuusta 2013 lähtien. Uusintoja vanhoista kausista on esitetty useasti. Ensimmäinen jakso rikkoi Jim-kanavan katsojaennätyksen 247 000 katsojallaan, ja siitä lähtien katsojaluvut ovat olleet korkeat. Lisäksi muu media on huomionnut sarjaa melko näkyvästi. Kolmas tuotantokausi nosti 56 jaksollaan Poliisit-sarjan Suomen suurimmaksi kotimaiseksi dokumentaariseksi sarjaksi. Sarja on ollut ensimmäisestä tuotantokaudestaan lähtien Jimin katsotuin ohjelma. Tällä hetkellä sarjaa esittää Nelonen-kanava. Kaiken kaikkiaan Poliisit-sarjaan on tutustunut 3,4 miljoonaa eli yli kaksi kolmasosaa suomalaisista¹¹⁹. Jaksojen ensiesitykset ovat keränneet keskimäärin yli 210 000 katsojaa^{120, 121}. Sarjan formaatti myös myytiin Yhdysvaltoihin keväällä 2010.

Myös sarjassa esiintyneet poliisit ovat henkilöinä tulleet tunnetuiksi ja nousseet jopa julkisuuden henkilöiksi. Ainakin Tampereen partio Kari Palonen ja Janne Rauma ovat nousseet monien, varsinkin nuorten, idoleiksi ja jopa keulakuviksi poliisin toiminnalle. Heidät valittiin jopa vuoden tamperelaisiksi vuonna 2011. Osaa tämä ehkä yllättäväkin

¹¹⁹ Vähintään 5 minuuttia yhtäjaksoista katselua Nelosella tai Jimillä mukaan luettuna ensiesitys, pikausinta ja uusinnat kohderyhmässä 10+ vuosien 2009-2011 aikana. Lähde Aitomedia.

¹²⁰ Aitomedia.fi, lähteenä käytetty: Finnpanel Oy, TV-mittaritutkimus Adedge.

¹²¹ Edellä mainittujen tunnuslukujen lähteenä Aitomedia:
<http://www.aitomedia.fi/uutisarkisto.php>.

julkisuus on häirinnyt niin paljon, että tietävästi ainakin yksi partio halusi jättäytyä pois kuvauksista vedoten oman yksityisyytensä menettämiseen. Vantaalaiset Jarkko Turunen ja Petri Kajanne kertoivat tullessa tunnistetuiksi lähes joka paikassa vapaa-ajallaan, eivätkä kokeneet tätä mielekkäänä lisänä muutenkin julkiseen työhön¹²².

4.2 Poliisi viranomaisena

Poliisilaki (493/1995) säätelee poliisin toimintaa.¹²³ Sen mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa (1 §). Poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen (2 §).

Poliisilaissa määritellään toimivaltuussäännökset (2 luku). Ne erittelevät toimintoja, joihin poliisilla on toimivalta suoraan poliisilain nojalla. Koska poliisimies toimii virassa, on hänellä myös vaitiolovelvollisuus. Tällöin sovelletaan valtion virkamieslakia (750/1994). Myös työsopimussuhteessa poliisiin olevalla henkilöllä on vaitiolovelvollisuus. Poliisilain mukaan edellä mainitut henkilöt eivät saa tehtäviensä hoitoon kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen tai luvatta muille ilmaista sellaisia henkilön yksityisyyteen kuuluvia seikkoja, jotka henkilö on saanut tässä tehtävässään tietoonsa ja joiden ilmitulo voi aiheuttaa henkilölle vahinkoa tai haittaa (PoliL 43 §). Vaitiolovelvollisuus ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan siitä voidaan poiketa esimerkiksi antamalla tietoja muun lain nojalla niitä vaativalle toiselle viranomaiselle.

Perinteisen poliisitoiminnan lisäksi nykyään yhä näkyvämpi osa poliisin toimintaa on mediassa ja sosiaalisessa mediassa. Perinteisen YLE:n Poliisi-tv:n jalanjäljissä poliisi

¹²² Iltasanomat 8.6.2012, <http://www.iltasanomat.fi/viihde/art-1288475294147.html>.

¹²³ Tämä laki on kumottu uudella poliisilailla 872/2011, joka tulee voimaan 1.1.2014. Tässä esityksessä pohjaudutaan kuitenkin vielä edelliseen poliisilakiin, koska se on esityksen kirjoitushetkellä voimassaoleva laki.

on yhä näkyvämmiin esillä myös tv:ssä, eikä vähiten edellä esitellyn Poliisit-sarjan ansiosta. Lisäksi sosiaalinen media, kuten Facebook, antaa uudenlaisia mahdollisuuksia tavoittaa kansalaisia ja etenkin nuoria. Sosiaalinen media tuo poliisiin lähelle myös niitä nuoria, joille poliisi muutoin saattaa näyttäytyä kaukaisena auktoriteettina. Samalla uudenlainen näkyvyys mediassa on myös luonut tarpeita tarkentaa poliisin viestintää ja tiedottamista. Tätä varten onkin olemassa melko kattavasti ohjeistusta, joka luo yhtenäistä käytäntöä poliisin ja median välisiin toimintatapoihin.

Edellä esitellyn valtionhallinnon viestintäsuosituksen lisäksi poliisilla on oma viestintästrategiansa¹²⁴. Sen perustehtävänä on määrittää keinot, joilla viestintä voi tukea poliisin strategisia tavoitteita. Viestinnässä on pohjimmiltaan kyse siitä, minkälaisen kuvan poliisi haluaa itsestään antaa. Jokainen kontakti muiden ihmisten kanssa on viesti. Viestinnällä poliisi pyrkii kertomaan kansalaisille, sidosryhmille ja omille joukoille, mitä poliisissa tehdään, mitkä ovat toiminnan periaatteet, mitä poliisi tavoittelee ja miten se haluaa omaa viestintäsektoriaan kehittää. Lisäksi viestintä tukee ja tehostaa johtamista ja edistää siten poliisin lakisääteisten tehtävien hoitamista ja poliisin ydinprosesseja.¹²⁵

Viestintästrategia määrittelee julkisuuden kenttiä, joissa poliisi toimii. Eräs näistä kentistä on juuri mediajulkisuus, johon sisältyy myös verkkojulkisuus. Yhteiskunnan kohtaaminen tapahtuu julkisuuden eri kentillä. Poliisissa on haluttu nostaa median mahdollisuus maineenhallintaan ja näkyvyyteen esille, ja siihen on pyritty juuri esimerkiksi tämän viestintästrategian keinoin kiinnittämään huomiota. Eri asia tietysti on, miten siinä käytännössä onnistutaan. Kuten julkisuus yleensäkin, myös poliisin kohdalla siihen voi sisältyä myös ennalta hallitsemattomia tai ei-toivottuja elementtejä. Poliisissa tuntuu kuitenkin olevan nyt jopa rohkea linjaus ottaa mukaan muun muassa sosiaalinen media päivittäiseen tiedottamiseen. Esimerkiksi Pirkanmaan poliisilaitos perusti lokakuun lopussa 2012 oman ryhmän Facebookiin. Sinne päivittäin niin sanotut nettipoliisit kirjoittavat ajankohtaisista aiheista, liikenneolosuhteista, kadonneen henkilön etsinnästä ja niin edelleen. Sosiaalisen median osaa poliisin

¹²⁴ [http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/POLIISI_viestintastrategia_painettu/\\$file/POLIISI_viestintastrategia_painettu.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/POLIISI_viestintastrategia_painettu/$file/POLIISI_viestintastrategia_painettu.pdf)

¹²⁵ Viestintästrategia s. 6-7.

maineenhallinnassa ja tiedottamisessa on vielä ehkä varhaista lähetä arvioimaan, mutta tähän mennessä laajentuminen sille alueelle on näyttänyt toimivan halutulla tavalla.

Poliisin käsikirja sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä kuvaa edellä mainittuun strategiaan sekä määräykseen¹²⁶ liittyviä käytäntöjä, joiden avulla viestintää voidaan yhdenmukaistaa poliisin eri yksiköissä. Se muun muassa ohjaa viestintätarpeiden tunnistamisessa, ja korostaa ennakkoinnin tärkeyttä viestinnässä. Lisäksi se korostaa julkisuusperiaatteen noudattamista, eli myös poliisissa pääsääntönä on pidettävä asiakirjan julkisuutta ja poikkeuksena salassapitoa. Asiakirjojen tiettyjen osien salassapitovelvollisuus ei estä tietojen antamista asiassa.¹²⁷ Myös viestintäkäsikirja huomioi median keskeisen osan viranomaistiedon välittäjänä. Sitä kautta media on myös merkittävä yhteiskunnallisen päätöksenteon valvoja.

4.3 Poliisi tv-ohjelmassa

4.3.1 Tv-julkisuus osana viestinnän toteuttamista

Poliisi televisiossa ei ole täysin uusi asia. Legendaarinen Poliisi-TV on jatkunut Ylellä jo vuodesta 1989¹²⁸. Poliisin työstä kertominen, vihjepyyntöjen esittäminen rikosten selvittämiseksi sekä ajankohtaisten asioiden käsitteleminen poliisin näkökulmasta ovat olleet ohjelman kulmakivinä. Uudenlaisen roolin poliisi sai Poliisit-sarjan myötä. Siinä poliisin toiminta nostettiin päärooliin niin, että katsoja pääsee osaksi tosiasiallista viranomaistoimintaa. Sarja on dokumentaarinen, eli se muodostuu todellisista tapahtumista ilman etukäteistä käsikirjoitusta. Tämän myötä poliisi näyttäytyi uudella tavalla katsojille. Toisaalta poliisitoiminnan kuvaaminen aiheutti myös monenlaisia haasteita sen sisältäessä huomattavan määrän salassa pidettävää aineistoa. Yksityisyyden suoja ja sen turvaaminen ei ollut näistä seikoista vähäisin. Seuraavassa käydään läpi ohjeistusta, jota poliisi on saanut koskien sen toiminnan kuvaamista.

Viestinnän käsikirja nostaa poliisitoiminnan seuraamisen ja dokumentoinnin osaksi viestinnän toteutustapoja. Sen mukaan poliisin jokaisella yksiköllä on oltava valmius esitellä omaa toimintaansa kansalaisille, eri sidosryhmille ja yhteistyöviranomaiselle tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla, omien resurssiensa mukaisesti. Poliisitoiminnan turvaamisen ja yksityisyyden suojaamisen perusteella sidosryhmien

¹²⁶ Poliisin viestintämääräys (2020/2010/4434).

¹²⁷ Viestinnän käsikirja, s. 7.

¹²⁸ <http://yle.fi/ohjelmat/kortit/poliisi-tv/>

mahdollisuutta seurata poliisitoimintaa poliisin edesauttamana on rajoitettava, jotta poliisi ei omalla toiminnallaan edesauta salassa pidettävien tietojen päätymistä ulkopuolisille. Poliisitoiminnan seuraamisesta, dokumentoinnista ja esittämisestä on annettu erikseen ohje. Paikallisesta dokumentoinnista ja esittämisestä tehdään poliisiyksikön ja tuottajan välinen sopimus. Valtakunnallisista tuotannoista sopimuksen tekee Poliisihallitus. Poliisihallitus pitää yllä tilannetietoa kaikesta siitä poliisitoiminnan seuraamisesta ja dokumentoinnista, jossa on mukana poliisin ulkopuolisia sidosryhmän edustajia.¹²⁹

Poliisin viestintästrategia linjaa poliisin viestinnän kehittämisalueita vuosille 2010-2013.¹³⁰ Mukana listauksessa on myös dokumentaaristen televisiosarjojen tuotannon tukeminen. Tärkeyden ja toteutettavuuden suhteen mitattuna televisiosarjojen tuotannon tukeminen onkin jopa nostettu tärkeimmäksi yksittäiseksi tekijäksi viestinnän suuntaviivoja tarkasteltaessa. Strategia sisällyttää näihin sarjoihin muun muassa Poliisit-sarjan, Poliisi-TV:n, Lainvalvojat-sarjan sekä tulossa olevan sarjan poliisiopiskelijoista. Vastuu näistä on poliisihallituksella, poliisilaitoksilla sekä poliisiammattikorkeakoululla.

Poliisit-sarjan saama suosio ei enää vuosien menestyksen jälkeen tunnu yllättävältä. Myös poliisi on huomionnut sen viestinnän keinoja kehitettäessä. Sarjan saama laaja näkyvyys on tuonut uuden väylän poliisin maineenhallintaan ja samalla lähentänyt viranomaistoimintaa tai ainakin sen seuraamista ja kansalaista. Julkisuudessa esiin on nostettu lähinnä poliisipartioiden sutkautuksia tai erikoisia tai jännittäviä tilanteita yksittäisestä jaksosta. Maineenhallinnan osalta maallikon silmin sarja näyttää onnistuneen tehtävässään. Konkreettinen esimerkki maineen ylläpitämisestä tai jopa kasvusta on vaikkapa hakijamäärien kasvu poliisin koulutukseen haettaessa. Selvitysten mukaan poliisisarjat ovat olleet toiseksi vaikuttavin tekijä uusien poliisien rekrytoinnissa¹³¹. Sarjassa ja siitä käydyissä keskusteluissa yllättävän vähälle huomiolle on jäänyt poliisitoiminnan tehtävien luonne suhteessa laajaan julkisuuteen. Poliisin päivittäinen työ sisältää laajalti salassa pidettävien tietojen käsittelyä ja yksityiselämän suojaan liittyviä kysymyksiä. Oikeusturvan näkökulmasta ulkopuolisen henkilön

¹²⁹ Viestinnän käsikirja, s. 27.

¹³⁰ Viestintästrategia, s. 24 ss.

¹³¹ Lähteenä Poliisihallituksen viestintäpäällikkö Marko Luotonen.

mukanaolo partion toiminnassa ja siinä kuvattavan materiaalin julkaisu tuntuu vähintäänkin kyseenalaiselta. Tähän oikeudelliseen ongelmatilanteeseen on puututtu vain parissa yksittäistapauksessa muun muassa oikeusasiamiehen toimesta.

4.3.2 Ohjeita poliisitoiminnan seuraamisesta ja julkisuudesta

Poliisin toiminnan seuraamista varten on luotu ohje sisäasiainministeriön poliisiosaston toimesta. Poliisitoiminnan seuraaminen, dokumentointi ja esittäminen erikseen sovittavissa tapauksissa¹³² on melko yksityiskohtainen ohjeistus koskien ulkopuolisen mukanaoloa ja poliisin toiminnan kuvaamista. Ohje koskee vain tilanteita, joissa sidosryhmät (mm. joukkoviestimet, poliisin tehtäviä tulevassa ammatissaan tukevat opiskelijat) seuraavat ja dokumentoivat poliisitoimintaa poliisin edesauttamana, kuten ollessaan poliisipartion mukana. Ohje ei koske tilanteita, joissa ulkopuoliset seuraavat poliisin toimintaa omatoimisesti julkisilla paikoilla.

Ohjeen päämääränä on yhdenmukaistaa poliisitoiminnan seuraamiseen, dokumentointiin ja esittämiseen liittyvät käytännöt poliisin eri yksiköissä. Lisäksi tarkoituksena on turvata poliisin keskeisille sidosryhmille edellytykset muun muassa tukea ja edistää poliisin lakisääteisten tehtävien, kuten rikosten estämisen ja selvittämisen, toteutumista. Edelleen päämääränä on arvioida julkisuuslain mukaisesti poliisin oman toiminnan avoimuuden kautta julkisen vallan käyttöä, sekä arvioida poliisin toimintaympäristöä ja sen muuttumista osana laajempaa yhteiskunnallista kehitystä. Poliisitoiminnan seuraamisen yhteydessä on turvattava muun muassa annetun tehtävän suorittaminen sekä julkisuuslain edellytysten mukaisesti kansalaisten yksityisyyden suoja.¹³³

Poliisitoiminnan esittämisestä ja dokumentoinnista sovitaan kirjallisesti silloin, kun se tehdään poliisin edesauttamana.¹³⁴ Tällöin on noudatettava perusoikeuksia, kuten sanavapautta ja yksityisyyden suojaa sekä julkisuuslakia. Ohje edellyttääkin, että poliisin toimintaa käsittelevissä jutuissa ei saa loukata, leimata tai halventaa siinä esiintyviä. Tämä koskee asiakkaiden lisäksi kaikkia ohjelmassa esiintyviä, kuten poliisin henkilökuntaa. Poliisi ei käske henkilöstöään mukaan julkisesti esitettäviin

¹³² Sisäasiainministeriön poliisiosasto, Dno/2009/3928, annettu 22.12.2009. Voimassaoloa jatkettu vuoden 2013 loppuun. Korvasi edellisen ohjeen SM-2005-03391/YI-3. Jatkossa tähän lähteeseen viitataan lyhenteellä Ohje poliisitoim.

¹³³ Ohje poliisitoim., s. 1-2.

¹³⁴ Ohje poliisitoim., s. 3.

ohjelmiin, vaan jokaisen osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Vastaavasti poliisin asiakkaita ei saa kuvata tai äänittää ei-julkisilla alueilla ilman heidän suostumustaan.¹³⁵

Ohje ei juuri ota kantaa siihen, miten tällaista toimintaa tulisi tukea vai tulisiko lainkaan. Sen mukaan oikeiden asioiden tekeminen ja niistä viestiminen tarjoaa hyvät edellytykset maineenhallintaan. Toisaalta viestinnän käsikirja esittää sidosryhmien poliisitoiminnan seuraamisen rajoittamista sillä perusteella, että poliisi ei omalla toiminnallaan edesauta salassa pidettävien tietojen pääymistä ulkopuolisille. Poliisi on näin ollen tiedostanut riskin siitä, että yksityiselämän suoja mahdollisesti vaarantuu, mutta kannanottoja kuvaamisen riskeihin on vältetty. Poliisitoiminnan seuraaminen on viestintästrategiassa nostettu tärkeimmäksi yksittäiseksi osatekijäksi, mutta sen mahdollisiin haittapuoliin tai maineenhallintaan yksittäisen ihmisen oikeusturvan kustannuksella on kiinnitetty hämmästyttävän vähän huomiota. Onko luotettu siihen, että poliisi lainvalvojana kyllä tunnistaa yksityisyyden menettämisen kannalta riskitilanteet, eikä anna tällaisen materiaalin päätyä tallennettavaksi tai julkaistavaksi? Vai onko asiakkaiden toivottu suhtautuvan yleisen myötämielisesti tällaiseen toimintaan, vaikka he mahdollisesti tulisivatkin tunnistetuiksi jossakin jaksossa? Tämä tuntuu erikoiselta muun muassa ottaen huomioon poliisitoiminnan luonteen lainvalvojana.

Ohjeen antaminen perustuu apulaisoikeusasiamiehen antamaan päätökseen (194/02/07)¹³⁶. Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on todennut, että ei ole poikkeuksellista, että tiedotusvälineiden edustajat ovat seuraamassa käytännön poliisityötä esimerkiksi poliisipartion mukana. Tv-ohjelmista on tullut kuva, että toimittaja on ollut poliisipartion mukana seuraamassa poliisin kenttätöitä ja on ollut paikalla, kun poliisimies on esimerkiksi ottanut henkilön kiinni tai toiminut kotirauhan piirissä. Tämän johdosta Lindstedt on omasta aloitteestaan ottanut tutkittavaksi, miten poliisin yhteistyö tiedotusvälineiden kanssa on ohjeistettu ja onko lisäohjeistukselle tarvetta, sekä miten tällainen toiminta sopii yhteen julkisuutta ja salassapitoa koskevien

¹³⁵ Ohje poliisitoim., s. 3

¹³⁶ EOA Dnro 194/02/07, Poliisitoiminnan julkisuudesta, ratkaisija apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt, julkaistu 10.2.2009.

säännösten kanssa. Tämä päätös on siis johtanut myös yksityiskohtaisemman ohjeen syntyyn, joten selvästi lisäohjeistukselle on ollut tarvetta.

Apulaisoikeusasiamiehen päätös pyrkii selvittämään muun muassa seuraavia seikkoja:

- kuinka kuvattu toiminta sopii yhteen sisäasiainministeriön käsityksen mukaan voimassa olevan julkisuuslainsäädännön ja vaitiolovelvollisuutta koskevien säännösten kanssa?
- miten on varmistettu tai varmistettavissa, ettei tällaisessa yhteistyössä tule salassa pidettävää tietoa sellaiselle taholle, jolla ei lain mukaan ole oikeutta tietoa saada?
- sillä seikalla, että toimittajan kanssa tehdään esimerkiksi sopimus siitä, mitä tietoja tämä saa käyttää, ei ilmeisesti ole merkitystä oikeudelliselta kannalta. Joka tapauksessa poliisiin nähden ulkopuolinen on saanut haltuunsa tietoja ja voi ne sopimuksesta huolimatta julkaista.

Päätöksessä käydään läpi julkisuusperiaatetta julkisuuslain näkökulmasta sekä salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslain mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan. (20 §). Lisäksi viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää tietoa. Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomainen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä (JulKL 23 §). Lisäksi on huomioitava perustuslain edellyttämä yksityiselämän suoja (PL 10 §).

Apulaisoikeusasiamies korostaa päätöksessään, että hän ei käsittele lainkaan poliisin toiminnan kautta tai avulla saatujen tietojen julkaisemista. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu yksityisten henkilöiden tai yksityisten liikeyritysten toiminnan arviointi eikä myöskään julkista tehtävää hoitavan Yleisradion ohjelmapolitiikan tai hyvän journalistisen tavan noudattamisen valvonta¹³⁷. Näin ollen päätös siis keskittyy lähinnä ulkopuolisen henkilön, tässä tapauksessa kuvaajan tai toimittajan, läsnäolon huomioimiseen poliisitoimintaa seurattaessa.

¹³⁷ EOA 194/02/07, s. 2.

Päätöksessä käsitellään joitakin käytännön tilanteita, joissa voi muodostua ongelmatilanteita edellä mainittujen oikeuksien toteutumisen suhteen. Apulaisoikeusasiamies mieltääkin juuri menettelyn, jossa ulkopuolinen henkilö viedään seuraamaan poliisipartion työtä, perimmiltään johtavan yksityiselämän ja julkisuusperiaatteen kollisioon. Koska käytännön tilanteissa käsillä on usein ehdottoman salassapito-olettaman alaisia tietoja, kuten tietoja koskien perhe-elämää, ei tällaisten tietojen ulkopuolisille antamisessa tulisi olla harkinnanvaraa. Päätöksen antamisen yhteydessä pyydettyjen selvitysten mukaan kotihälytyksillä menetellään yleensä niin, että poliisipartion mukana kulkeva ulkopuolinen henkilö jää odottamaan poliisiautoon tai kadulle. Tällaisessa tilanteessa ei pääsääntöisesti ko. henkilölle paljastu perhe-elämää ja elintapoja koskevia tietoja. Jos joku kuitenkin otetaan kiinni, on lähes väistämätöntä, että ulkopuolinen henkilö saa tietoonsa kiinnioton.¹³⁸

Tähän liittyen päätöksessä todetaan, että yksityisyyden loukkaus on jossain määrin vähäisempi silloin, kun ulkopuolisen henkilön tietoon ei tule poliisitoimen kohteen henkilöllisyys eli havainnot ja tiedot jäävät vain kohteen kasvojen näkemiseen¹³⁹. Tämä on tosin todettu sillä varauksella, että henkilö ei ole muuten ulkopuolisen tuntema. Erona sattumanvaraisesti julkisella paikalla nähtyyn poliisitoimenpiteeseen, esimerkiksi kiinniottoon, on se, että poliisi itse aktiivisesti vie ulkopuolisen toistuvasti tilanteisiin, joissa on varteenotettava vaara poliisin toimenpiteiden kohteita koskevien salassa pidettävien tietojen paljastumiselle tai muulle yksityisyyden loukkaukselle. On myös olemassa mahdollisuus, että esimerkiksi toimittajan läsnäolo poliisiautossa kiinnioton jälkeen aikaansaa sen, että kiinniotetun henkilöllisyys tulee ulkopuolisen tietoon.

Apulaisoikeusasiamies linjaakin lopuksi päätöksessään, että jo muutaman tavalliseksi arvioidun tilanteen suhteen syntyy ongelmia julkisuuslain tai muiden lakien salassapitoa edellyttävien säännösten soveltamisessa, kun poliisin mukana on poliisin henkilöstöön kuulumaton henkilö tutustumassa poliisityöhön. Tämän mukaan julkisuusperiaate ja ylipäätään pyrkimykset avoimuuteen eivät voi ohittaa laissa säädettyjä salassapitovelvoitteita, eikä poliisi saa edesauttaa salaisten tietojen leviämistä ulkopuolisille. Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossakin todetaan, että

¹³⁸ Selvityksiä on saatu keskusrikospoliisilta, liikkuvilta poliisilta, Poliisiammattikorkeakoululta, Poliisikoululta, kaikkien läänien lääninhallitusten poliisiosastoilta ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta.

¹³⁹ EOA 194/02/07, s. 7.

sallimalla ulkopuolisen saada omin havainnoin tiedon salassa pidettävästä seikasta poliisimies voi, vilpittömistä pyrkimyksistä huolimatta, syyllistyä virkavelvollisuuden vastaiseen menettelyyn.¹⁴⁰ Edelleen päätöksessä on todettu, että vaikka poliisi huomioi ulkopuolisen henkilön mukanaolon toiminnassaan, ei salassapidon toteutumista kuitenkaan voida täysin varmistaa. Poliisin avoimuuteen tähtäävä toiminta voikin olla omiaan vaarantamaan poliisin toimien kohteiksi joutuvien yksityisyyttä.¹⁴¹

¹⁴⁰ EOA 194/02/07, s. 9-10.

¹⁴¹ Poliisihallitus on antanut menettelytavasta selvityksen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle, eikä tuolloin toiminnan jatkamiselle ole katsottu olevan estettä.

5. Yksityisyyden suojan toteutuminen Poliisit-ohjelmassa

5.1 Menettely kuvattaessa ohjelmaa

5.1.1 Partion menettely

Selvitysten¹⁴² mukaan ulkopuolinen henkilö ei ole yleensä mukana ns. A-valmiudessa olevassa partiossa, vaan partiossa, joka ei ole suurimman kiireellisyysluokan hälytysvalmiudessa. Tällöin henkilö ehditään saatujen tietojen mukaan jättämään pois autosta tehtävään lähdeettäessä. Tällainen menettely ei kuitenkaan käsitykseni mukaan ole käytössä Poliisit-sarjaa kuvatessa, vaan tarkoituksena on nimenomaan seurata tosiasiallista viranomaistoimintaa niin, että kuvaaja tai toimittaja seuraa ja kuvaa pääsääntöisesti kaikki partion hoitamat tehtävät. Ohje poliisitoiminnan seuraamisesta, dokumentoinnista ja esittämisestä erikseen sovittavissa tapauksissa linjaa edelleen, että sidosryhmien edustajat eivät lähtökohtaisesti voi osallistua korkeassa hälytysvalmiudessa olevien poliisipartioiden (A ja B) matkaan. Näiden partioiden on pystyttävä toimimaan viiveittä kaikissa mahdollisissa tilanteissa, eikä niiden suorituskykyä voi siten vaarantaa ottamalla mukaan ulkopuolisia toimijoita. Sidoryhmien edustajat voivat tietyin varauksin osallistua alhaisen hälytysvalmiuden (C) partioihin tai seurata poliisitoimintaa muiden kuin hälytyspartioiden matkassa. Mukana olo alhaisen hälytysvalmiuden partiossa ei kuitenkaan vaikuta siihen, mitä poliisitoimintaa ulkopuolinen voi yleensä seurata.¹⁴³

Edelleen selvityksistä saatujen tietojen perusteella oikeusasiamies nostaa ongelmaksi poliisin radioliikenteen kuulumisen poliisiautossa salassa pidettävän tiedon kannalta¹⁴⁴. Radiostahan kuuluu yksityiskohtaistakin tilannetietoa esimerkiksi hätäkeskuksen kautta saatuna, esitutkintaan ja henkilökohtaisiin tietoihin liittyen ja niin edelleen. Poliisien on tehtäviensä hoitamiseksi kuultava tarkasti tätä radiosta kuuluvaa tietoa, joten ulkopuolisen henkilön tiedonsaannin rajoittaminen on lähes mahdotonta.

Nykyisin radioon liittyvä ongelma on ratkaistu korvanapeilla. Poliisipartio käyttää nappikuulokkeita koko ajan, joten radioliikenne on suunnattu sinne ja näin ollen ulkopuolinen henkilö poliisiautossa ei kuule salassa pidettävää tietoa radion kautta.

¹⁴² Kyseessä edelleen samat selvitykset, joita apulaisoikeusasiamies käytti päätöksessään Dnro 194/2/07.

¹⁴³ Ohje poliisitoim., s. 2.

¹⁴⁴ EOA 194/02/07, s. 9.

Ensimmäisillä tuotantokausilla Poliisit-sarjaa kuvattaessa näin ei kuitenkaan vielä menetelty, joten radioliikenne muodosti konkreettisen ongelman muun muassa yksityisyyden suojan kannalta. Korvanappien käyttöönotto tuskin kuitenkaan on saanut alkunsa näistä ongelmista, vaan siihen on luultavasti olemassa useita osatekijöitä, joita ei tässä yhteydessä ole tarpeen tarkastella.

Muutoin ulkopuolisen henkilön mukanaolo poliisipartion toiminnassa ei saisi vaikuttaa tehtävän hoitoon. Toiminta ja kielenkäyttö tulisi olla aina asiallista, kuten virkaa hoidettaessa oletetaan, eikä tämän ole syytä muuttua. Tosiasiassa partio varmasti tiedostaa ulkopuolisen henkilön mukanaolon ja toiminnan kuvaamisen niin, että esimerkiksi partion keskinäinen keskustelu voi olla harkitumpaa, kun tiedetään kuvatun materiaalin päätyvän mahdollisesti tv-levitykseen. Oletuksena kuitenkin on, että toimenpiteiden suorittaminen ja tehtävien hoitaminen tapahtuu aina lain mukaan ja asiallisesti huolimatta kuvaamisesta tai kuvaamatta jättämisestä.

Ohje poliisitoiminnan seuraamisesta, dokumentoinnista ja esittämisestä sisältää esimerkkejä menettelykäytännöistä, joita on käytettävä poliisin ja sidosryhmien välisessä yhteistyössä. Niiden mukaan kiinniottotilanteessa on varmistettava, että poliisi ei omalla toiminnallaan anna ulkopuoliselle yksityisyyden suojaan liittyviä tietoja, kuten henkilötietoja. Etenkin päihtymyksen johdosta tehtyihin kiinniottoihin liittyvät tiedot ovat ehdottoman salassapidon alaisia. Kotirauhaa pyritään turvaamaan sillä, että partio, jossa on mukana ulkopuolisia, ei lähde ensimmäisenä tehtävään, joka on asunnossa. Mikäli olosuhteista tai paikasta on tunnistettavissa asiakkaan henkilöllisyys, hänen perheensä tai hänen kanssa yhteisessä taloudessa eläviä, ei seurannalle ole edellytyksiä. Tapahtuman tarkkaa osoitetta ei saa antaa ulkopuolisille. Harva-alueilla yksilöivä tieto voi olla myös gps-sijainti. Edelleen poliisin toimenpiteiden kohteiksi joutunutta henkilöä ja sidosryhmän edustajia samassa autossa kuljetettaessa on varmistettava, ettei arkaluonteisia henkilötietoja käsitellä ulkopuolisen henkilön läsnä ollessa. Tietosuojavaltuutetun kannanoton mukaan poliisin toimenpiteet ovat arkaluonteisia henkilötietoja. On myös huolehdittava siitä, että aseiden säilytyspaikkoja ajoneuvoissa ei paljasteta.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Ohje poliisitoim., s. 10.

5.1.2 Toiminnan seuraamisen rajoittaminen

Poliisitoiminnan seuraamista voidaan rajoittaa sekä tehtävien hoitamisen että yksityisyyden suojan turvaamiseksi. Ohjeen¹⁴⁶ mukaan rajoitukset voivat koskea toiminnan seuraamista kotirauhan suojaa nauttivilla alueilla, muissa ei-julkisissa tiloissa kuten poliisin ajoneuvoissa ja toimitiloissa, sekä julkisissa tiloissa ja julkisella paikalla siltä osin kuin niissä on vaarana paljastua ehdottomasti salassa pidettäviä seikkoja. Myös tilanteissa, joissa annetun tehtävän suorittaminen, yleinen järjestys ja turvallisuus tai poliisin ei-julkiset menetelmät ja välineet voivat vaarantua, voidaan seuraamista rajoittaa. Edelleen ohjeen mukaan poliisitoiminnan seuraamisen yhteydessä on varmistettava erityisesti, että sidosryhmän edustaja ei riko poliisin asiakkaiden kotirauhaa, ei saa mahdollisuutta kuunnella poliisin operatiivista radioliikennettä tai katsele, kuvaa tai äänitä salaa.

Toiminnan seuraamisen rajoittamisen on siis viime kädessä perustuttava lakiin. Sananvapauden piiriin kuuluu, että julkisella paikalla saa kuvata. Kuvaaminen on rangaistavaa silloin, kun joku oikeudettomasti teknisellä laitteella katselee tai kuvaa kotirauhan suojaamassa paikassa taikka käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelevaa henkilöä, taikka yleisöltä suljetussa rakennuksessa, huoneistossa tai aidatulla piha-alueella oleskelevaa henkilöä tämän yksityisyyttä loukaten (RL 24:6 §). Salakatselun yritysikin on rangaistavaa. Mikäli poliisipartion mukana oleva ulkopuolinen siis haluaisi kuvata esimerkiksi kotirauhan alueella, on kuvaamisen perustuttava asianosaisen suostumukseen. Kotihälytystehtävillä käytäntönä onkin ollut, että kuvaaja jää autoon tai odottaa pihassa. Suostumuksen pyytäminen saattaisi haitata tehtävän hoitamista, ja lisäksi tulisi varmistua siitä, että asianosainen on täysin tietoinen siitä, mihin suostuu. Esimerkiksi päihtyneen tai onnettomuuden uhriksi joutuneen henkilön ei voida siinä tilanteessa katsoa kykenevän arvioimaan suostumuksen tosiasiallista merkitystä.

Julkisen sanan neuvosto on käsitellyt kuvattavan suostumusta muun muassa tapauksessa (2303/YLE/95), jossa kantelija koki yksityisyytensä tulleen loukatuksi. Kyse oli TV:n uutislähetyksestä, jossa käsiteltiin poliisitoimen resursseja. Jutussa kuvattiin poliisin työtehtävää, jossa kyseistä kantelijaa siirrettiin Pasilan poliisitalolta Malmin poliisipiiriin kuulusteltavaksi. Kantelija oli kuvatusta materiaalista selvästi

¹⁴⁶ Ohje poliisitoim., s. 2-3.

tunnistettavissa. Kantelijan mukaan häntä kuvattiin vastoin hänen suostumustaan, eikä hän voinut välttää tilannetta. Ylen mukaan kantelijalta oli kysytty nimenomaista suostumusta kuvaamiseen. Kantelijan mielestä pahinta oli, että hänet leimattiin rikoksesta kiinniotetuksi. Ylen mukaan taas jutussa ei millään tavalla viitattu rikokseen tai siihen, että kantelija olisi ollut rikoksen tekijä.¹⁴⁷

Julkisen sanan neuvosto ei ole tuomioistuin, joka voisi kuulla ja arvioida osapuolten kertomusten luotettavuutta. Näin jää avoimeksi sen seikan arviointi, oliko suostumus kuvaamiseen saatu vaiko ei. Neuvosto kuitenkin toteaa, että poliisitoimesta kertonut raportti sisälsi erittäin arkaluonteisia jaksoja, joiden esittäminen oli omiaan aiheuttamaan haittaa kuvissa esiintyvälle, tunnistettavissa olevalle henkilölle.¹⁴⁸ Mielestäni Ylen kommentti, jonka mukaan mikään ei viittaa kantelijan olevan rikoksesta epäilty, on perusteeton. Henkilön kuljettaminen kiinniotettuna poliisin toimesta antaa vahvan viitteen tv:n katsojalle siitä, että kyseessä on rikokseen liittyvä asia ja katsoja liittää henkilön rikokseen. Syytön, kunnes toisin todistetaan -lausuma ei välttämättä faktisesti toteudu etenkin mediassa. Kyseessä on arkaluontoinen, yksityiselämään kuuluva tieto, joka vaikuttaa henkilöstä (kantelijasta) muodostuviin mielikuviin. Mikäli yksityiselämää määritellään muun muassa siten, että henkilö voi vaikuttaa siihen kuvaan, joka hänestä saadaan, ei yksityiselämän suoja tässä tapauksessa toteudu lähimainkaan. Edelleen, mikäli uutisen tarkoituksena oli käsitellä poliisitoimen resursseja, ei jutun henkilöityminen tässä tapauksessa kantelijaan edistä uutisoinnin onnistumista millään tavoin. Kantelija olisi voitu jälkikäteisillä kuvankäsittelyn keinoilla tehdä tunnistamattomaksi, tai uutismateriaali olisi voitu kuvata niin, että kenenkään uutiseen varsinaisesti kuulumattoman henkilön yksityisyyden suojan ei olisi tarvinnut vaarantua.

Kuvaamisen rajoittaminen juuri onnettomuustilanteessa voi olla epäselvää. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (442/4/04)¹⁴⁹ rikosylikonstaapeli oli pysäyttänyt erään lehden avustajan, joka oli ottanut kamerallaan yhden kuvan onnettomuuspaikasta. Onnettomuudessa puolustusvoimien miehistönkuljetusvaunu oli suistunut tieltä ja tämä oli johtanut yhden henkilön menehtymiseen. Rikosylikonstaapeli pyysi toimittajaa

¹⁴⁷ JSN 2303/YLE/95, asia ratkaistu 4.4. 1996.

¹⁴⁸ JSN 2303/YLE/95.

¹⁴⁹ EOA Dnro 442/4/04, apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio, julkaistu 29.9.2005.

poistamaan kuvan kamerastaan ja poistumaan paikalta. Jälkikäteen hän vetosi siihen, ettei pystynyt varmistamaan digitaalikameran näytöltä, näkyikö uhri kuvassa vai ei, ja näin halusi toimenpiteellään varmistaa uhrin yksityisyyden suojan. Hän piti toimenpidettään tarkoituksenmukaisena muun muassa sillä perusteella, että uhrin omaisiin ei oltu vielä saatu yhteyttä. Apulaisoikeusasiamies katsoi rikosylikonstaapelin menetelleen lainvastaisesti määräämällä kuvan poistettavaksi. Tämän mukaan konstaapelin toimenpide vaikutti harkitsemattomalta, nopeasti eteen tulleen tilanteen aiheuttamalta ylireagoinnilta.

Poliisitoimintaa seurattaessa eteen voi tulla edellä kuvatun kaltaisia tilanteita. Tällöin poliisipartion mukana olevalla ulkopuolisella on erityinen asema muihin toimittajiin nähden tilanteessa, sillä poliisi itse vie hänet paikanpäälle. Edellä kerrotun perusteella julkisella paikalla saa kuvata ilman mainittuja rajoituksia. Jos tehtävän hoitaminen vaarantuu, tai vaarana on paljastua salassa pidettäviä seikkoja, kuvaamista voidaan rajoittaa. Koska Poliisit-sarjan tapauksessa kuvaaja (tuotantoyhtiö) ja poliisi tekevät yhteistyötä ja muun muassa suorittavat kuvatun materiaalin ennakkokatselua yksityisyyden suojan säilyttämiseksi, kuvaamista tuskin rajoitetaan herkästi yksityisyyden suojaan tai salassapitoon vedoten. Esille tulevat, salassa pidettävät tai yksityisyyden suojan piiriin kuuluvat seikat voidaan kuitenkin ennakkovalvonnan yhteydessä poistaa ennen esitystä. Toisaalta esimerkiksi sellaisen tehtävän kuvaaminen, jossa käsitellään henkilön mielenterveyttä, ei ole tarkoituksenmukaista, sillä sen sisältäessä pääosin ehdottoman salassapidon alaisia asioita ei tehtävän hoitaminen kuitenkaan voi tulla näytetyksi julkisesti tv-sarjassa. Mikäli tehtävän hoitamisesta kuvatusta materiaalista poistetaan lähes kaikki keskustelu, ei sen läpikäyminen edes viihteen näkökannalta ole mielekäästä tai edes mahdollista. Sen sijaan tehtävien hoitamisen turvaamiseksi kuvaamista on voitava rajoittaa. Tätä toimenpidettä ei jälkikäteen voida korjailla.

Ohje poliisitoiminnan seuraamisesta, dokumentoinnista ja esittämisestä linjaa, että sidosryhmän edustajat voivat lähtökohtaisesti seurata rajoituksetta poliisitoimintaa julkisella alueella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että he voivat havainnoida samat seikat kuin muutkin alueella liikkuvat henkilöt vastaavassa tilanteessa.¹⁵⁰ Mielestäni kuvaajan läsnäoloa ei kuitenkaan voida rinnastaa satunnaisen ihmisen poliisin toimien

¹⁵⁰ Ohje poliisitoim., s. 7.

katseluun. Ensinnäkin kuvaaja on tarkoituksellisesti ja aktiivisesti tuotu tehtäväalueelle poliisin toimesta. Hän on tarkoituksella seuraamassa tehtävän suorittamista, eikä suinkaan sattumalta paikalla juuri siellä, missä tapahtuu. Toiseksi, useimmiten hänen tarkoituksenaan on kuvata tapahtumat kameralle. Näin voi toki tehdä yksityishenkilökin vaikkapa kännykkäkamerallaan. Materiaali, jota yksityishenkilö mahdollisesti kuvaisi, tuskin päätyisi levitykseen. Puolestaan kuvaajan tallentamasta materiaalista on tarkoitus koostaa jakso dokumentaarista tv-sarjaa. Näin ollen lähtökohdat ulkopuolisen havainnoinnille ja toimittajan kuvaamiselle ovat täysin erilaiset. Yksityisyyden suojan kannalta on kovin eri asia, katseleeko joku ohi kävellessään henkilön kiinniottoa, vai tallennetaanko se kameralle ja esitetään, vaikkakin kasvot peitettynä, koko kansalle tv:stä. Toisaalta kuvaajaa ei voi asettaa satunnaista ohikulkijaa huonompaankaan asemaan, vaan hänen tulee saada havainnoida tapahtumia ympärillään.

5.1.3 Kuvaajan vaitiolovelvollisuus

Apulaisoikeusasiamiehen saamien selvitysten¹⁵¹ perusteella on tavallista, että poliisin mukana oleville ulkopuolisille henkilöille jollain tavalla korostetaan vaitiolovelvollisuutta salassa pidettävän tiedon osalta. Joissain tapauksissa käytäntönä on ollut myös laatia sopimus vaitiolovelvollisuudesta. Sananvapautta ja ennakkosensuurin kieltoa tarkastellaan lähemmin luvussa 5.2, mutta tässä yhteydessä voidaan jo todeta, että tällaisen sopimuksen oikeudellinen merkitys on vähintäänkin kyseenalainen.

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksen jälkeen luotu ohje poliisitoiminnan seuraamisesta, dokumentoinnista ja esittämisestä sisältää liitteen sopimusmallista, jota poliisi ja sidosryhmät voivat käyttää. Sopimusmallin mukaan sidosryhmän edustaja sitoutuu siihen, että hän ei poliisipartion mukana ollessaan tunkeudu poliisin asiakkaiden kotirauhan piiriin, kuuntele poliisin operatiivista radioliikennettä tai katsele, kuvaa tai äänitä salaa. Edelleen edustajan on sitouduttava siihen, että mikäli tämä saa kaikista toimenpiteistä huolimatta tietoonsa tai haltuunsa salassa pidettävää tai muutoin luottamuksellista tietoa, hän pitää tiedot salassa. Sidosryhmän salassapitoon sisältyy kaikenlainen tietojen luovuttaminen, käyttäminen, hyödyntäminen tai paljastaminen.¹⁵² Salassapito ei lopu ohjelman tekemisen jälkeen, vaan velvoite koskee myös sopimuksen

¹⁵¹ EOA 194/02/07, s. 9.

¹⁵² Ohje poliisitoim., s. 7-8.

päättymisen jälkeistä aikaa. Ohjeen mukaan sopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan neuvotteluin, ja mikäli sovintoon ei päästä, niin viimekädessä erikseen sovittavassa käräjäoikeudessa.

Sidosryhmän edustajan vaitiolovelvollisuuden asiallista sisältöä voisi verrata työsopimussuhteessa poliisiin olevan henkilön vaitiolovelvollisuuteen. Tämä ei saa tehtäviensä hoitoon kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen tai luvatta muille ilmaista sellaisia henkilön yksityisyyteen kuuluvia seikkoja, jotka henkilö on saanut tässä tehtävässä tietoonsa ja joiden ilmitulo voi aiheuttaa vahinkoa tai haittaa (Poliisilain 43 §). Sopimuksella on haluttu turvata juuri mainitun kaltainen poliisin asiakkaiden yksityisyyden suoja. Sinänsä sopimuksen tarkoitusperät ovat yksittäisen perusoikeuden turvaamisessa. Huomattava on kuitenkin se, että työsopimussuhteessa poliisiin olevan henkilön vaitiolovelvollisuus perustuu lakiin, kun taas kuvaajan osalta kyseessä on sopimuksenvarainen menettely. Jo aiemmin todettiin, että sananvapauden rajoitusten on perustuttava lakiin. Ongelmia muodostuukin siitä, että asiat, joita salassapitosopimuksella on suojattu, voivat olla ehdottoman salassapidon alaisia eikä niitä pitäisi missään tilanteessa päästää kenenkään ulkopuolisen tietoon. Kuvaajaa ei voida siinä mielessä verrata poliisissa, mielenterveyspalveluissa tai sairaalassa työskentelevään henkilöön, joka työnsä puolesta ja nimenomaan työnsä hoitamiseksi saa näitä asioita tietoonsa. Lisäksi oikeudellista problematiikkaa muodostuu, kun sopimuksella rajoitetaan toista perusoikeutta, sananvapautta, etenkin tämän rajoituksen ollessa muotoutunut sopimusperustaisesti, eikä lain edellyttämällä tavalla.

Sopimuksen mielekkyyttä voidaan arvioida myös sen osapuolten näkökulmasta. Kuvaajan vaitiolosopimuksessahan osapuolina ovat kuvaaja (tai tätä kautta tuotantoyhtiö) ja viranomainen. Se, kenen tietoja ja niiden salassapitoa sopimus itse asiassa koskee, on satunnainen henkilö, joka on viranomaisen kanssa kuvaushetkellä tekemisissä. Näin hän asettuu ikään kuin ulkopuolisen asemaan sopimuksen näkökulmasta. Kuitenkin hän on juuri se, jonka tietoja sopimuksella pyritään suojaamaan. Mikäli salassa pidettävää tietoa paljastuu ulkopuoliselle ja tämä ikään kuin oikeutetaan sopimuksella, eikö vastapuolen sopimuksessa tällöin tulisi olla se, jonka tietoja asiassa käsitellään? Ehdottoman salassapidon alaiset tiedot ja niiden käyttäminen tulisi perustua lakiin. Henkilö voi, mikäli itse haluaa, esimerkiksi myydä lehdille haastattelun, jossa paljastaa tietoja itsestään. Tällöin paljastus perustuu vapaaehtoisuuteen ja asiassa osapuolina ovat esimerkiksi toimittaja ja se, jonka tietoja

käsitellään. Kun kyse ei ole lakiin perustuvasta, esimerkiksi viranomaiselta toiselle tapahtuvasta tietojensiirrosta, on salassapito-olettaman alaisten tietojen käsittely tällaisen sopimuksen varassa epämääräistä.

5.1.4 Kuvatun materiaalin käsittely

Yksityisyyden suoja ja poliisin operatiivisen toiminnan ei-julkiset menetelmät pyritään turvaamaan sillä, että poliisi saa mahdollisuuden katsoa esitettävän aineiston etukäteen¹⁵³. Sidosryhmän edustajan ei tarvitse myöntää lupaa ennakkokatseluun. Näin on kuitenkin menetelty ainakin Poliisit-sarjan yhteydessä. Käytännössä ennakkovalvonnasta vastaa Poliisihallituksen edustaja.

Kuvattu materiaali käsitellään niin, että yksityisyyden suoja pyritään säilyttämään. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kuvattavien kasvot sumennetaan. Myös muut tunnistettavat kohteet, kuten auton rekisterinumerot, sumennetaan. Jos autossa kuvatessa näkyviin tulee esimerkiksi GPS-laite, on myös sen näyttämät tiedot sumennettu, jotta tehtävän suorituspaikka ei tulisi katsojan tietoon.

Ohje poliisitoiminnan seuraamisesta, dokumentoinnista ja esittämisestä erikseen sovittavissa tapauksissa määrittelee myös ylijäämämateriaalin käyttöä. Sen mukaan sidosryhmä on velvollinen hävittämään ylijäämämateriaalin välittömästi ohjelman ensimmäisen esityskerran jälkeen. Ylijäämämateriaalia ei saa käyttää tai muutoin hyödyntää muissa ohjelmissa.¹⁵⁴ Näin on pyritty varmistamaan se, että poliisin ennakkokatselu tosiasiaa rajaa salassa pidettävän materiaalin pois esitettävästä materiaalista, eikä ylijäämämateriaalia päästä käyttämään jälkikäteen muissa yhteyksissä.

¹⁵³ Ohje poliisitoim., s. 3.

¹⁵⁴ Ohje poliisitoim., s. 8.

5.2 Ennakkotarkastus ja julkaisu

5.2.1 Ennakkotarkastus ja ennakkosensuurin kieltö

Perustuslain 12 §:n mukaiseen sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista ja julkistaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sanavapauden rajoitusten on perustuttava lakiin. Ennakoesteiden kiellon piiriin kuuluvat paitsi viestien sisällön ennakkotarkastus myös muut ennakkolliset esteet, jotka puuttuvat sananvapauteen, kuten luvan asettaminen painotuotteiden julkaisun ehdoksi¹⁵⁵.

Perustuslain 12 §:ään sisältyy lakivaraus, jonka mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Muilla perusteilla rajoittaminen ei ole mahdollista, ennakoesteiden kiellon vuoksi. Kuvaohjelmalaki (710/2011) säätää niistä perusteista, joiden nojalla kuvaohjelmia voidaan lasten suojelemiseksi ennakkoon tarkistaa. Muilta osin kuvaohjelmien valvonta tulisi toteuttaa jälkivalvonnan keinoin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön alainen Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus¹⁵⁶ valvoo kuvaohjelmien tarjoamista. Kuvaohjelman tarjoajan on tehtävä keskukselle ilmoitus ryhtyessään tarjoamaan kuvaohjelmia (Kuvaohjelmalain 4 §). Mikäli kyseessä on kuvaohjelma, joka on yksiselitteisesti tarkoitettu vain yli 18-vuotiaille, ei kuvaohjelmaa luokitella. Tällöin ohjelmassa on oltava merkintä 18 vuoden ikäraajasta (16 §). Täysi-ikäisille suunnattuja kuvaohjelmia ei siis tarvitse, eikä toisaalta saakaan tarkastaa. Edellytys luokittelulle on nimenomaan lasten suojelemiseksi suoritettu ennakkokatselu. Näin ollen sellainen ennakkollinen valvonta, jonka tarkoituksena olisi esimerkiksi poistaa esitettävästä ohjelmasta ei-haluttuja tai ikäviä kohtia, ei olisi mahdollista ja lainmukaista.

Tiukasti tulkittuna sananvapauden ja ennakkosensuurin kiellon huomioon ottaen on selvää, ettei sellaisella sopimuksella, jossa kielletään toimittajaa tai kuvaajaa julkaisemasta jotain hänen selville saamaansa tietoa, ole oikeudellista merkitystä. Sopimus, joka tällaisen kiellon esittää, on paitsi merkityksetön, myös lainvastainen. Ennakkokatselu on oikeutettu lain nojalla vain lasten ja nuorten suojaamiseksi, ja tässä kyseessä oleva ennakkokatselu ei täytä näitä tunnusmerkkejä. Kysymyksessä on

¹⁵⁵ HE 309/1993, s. 57.

¹⁵⁶ 711/2011, Laki Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskuksesta.

ennemminkin yritys rajoittaa julkaisua, jota ei sananvapauden nimissä voida oikeuttaa, vaikkakin taustalla olisi tarkoitus noudattaa toista perusoikeutta, yksityiselämän suojan toteutumista.

Toisaalta voidaan myös arvuutella sananvapauden historiallisen merkityksen muuttumista nyky-yhteiskunnan silmin. Sananvapaus on eräs vanhimpia perusoikeuksia, joten väistämättä on selvää, että yhteiskunta on kokenut huiman muutoksen niistä ajoista, kun käsite luotiin. Sananvapauden rajoittaminen koski pitkän aikaa painotoimintaa, eli kysymyksessä oli useimmin jonkin painetun tekstin vapaa levittäminen tai toisaalta sen levittämisen rajoittaminen äärimmillään niin, että teksti jätettiin kokonaan julkaisematta. Kenttä, jolla sananvapauden puitteissa toimittiin, oli verrattain suppea verrattuna nykytilanteeseen. Nykyisin painettua tai nauhoitettua materiaalia julkaistaessa on aina huomioitava tiedonkulun muuttuminen. Kun aineisto kerran julkaistaan, se ikään kuin päästetään valloilleen. Julkaisun jälkeen voi olla lähes mahdoton kontrolloida niitä yhteyksiä, joissa julkaisua tullaan esittämään tai käyttämään. Samalla voisi olla syytä tarkastella, onko verrattain vanha tulkinta sananvapauden sisällöstä tullut tiensä päähän, ja pitäisikö sananvapautta nykyisin ylipäättään tulkita löyhemmin ottaen huomioon sen, että julkaistu materiaali ei ole välttämättä kenenkään kontrolloitavissa sen levittyä esimerkiksi internetissä. Joissakin yhteyksissä sananvapauden rajoittamisen kieltä voi nykymuotoisessa tietoyhteiskunnassa muodostua kohtuuttomaksi.

Ennakkotarkastus on mainittu myös poliisitoiminnan seuraaminen-ohjeessa. Sen mukaan poliisin tavoitteena on turvata yksityisyyden suoja ja poliisin operatiivisen toiminnan ei-julkiset menetelmät siten, että poliisi saa mahdollisuuden katsoa esitettävän aineiston etukäteen. Ennakkokatselun pyytäminen on suositeltavaa, koska poliisitoiminnassa tulee vastaan tilanteita, joiden osalta joku muu, esimerkiksi tutkinnanjohtaja, joutuu arvioimaan ehdottomasti ja harkinnanvaraisesti salassa pidettäviä tietoja jälkikäteen. Sidosryhmän edustaja määrittää itse, haluaako antaa luvan esikatseluun. Se, että ei anna lupaa, ei ole este poliisitoiminnan seuraamiselle. Se saattaa kuitenkin vaikuttaa siihen, miten käytännön seuraaminen toteutetaan.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Ohje poliisitoim., s. 3. Myös poliisin viestintäpäällikkö Marko Luotonen toteaa, että ennakkokatselusuostumuksen puuttuessa poliisi joutuu tarkemmin harkitsemaan, mitä ulkopuolisille voidaan näyttää ja mihin tilanteisiin heitä voidaan viedä.

Selvää on, että poliisi ei voi vaatia ennakkokatselua. Sellainen ehdoton vaatimus olisi vastoin ennakkosensuurin kieltoa, eikä laillisesti perusteltavissa. Esimerkiksi tuotantoryhmän tai tuottajan suostuessa poliisiin pyytämään ennakkokatseluun tuottaja luopuu oikeudestaan esittää materiaalia vapaasti ilman ennakkotarkastusta. Ennakkokatselu näin tarkasteluna selvästikin täyttää ennakkosensuurin tunnusmerkit. Tosin ennakkovalvonta ei ole tässä tapauksessa merkityksetöntä tai mielivaltaista, vaan sillä pyritään nimenomaan turvaamaan toinen perusoikeus, yksityisyyden suoja. Poliisin viestintäpäällikön Marko Luotosen mukaan puolestaan kyseessä ei ole ennakkosensuuri, sillä toimintamalli perustuu kahdenväliseen sopimukseen. Siinä molemmat osapuolet ovat sopineet yhteisistä menettelytavoista, joilla yksityisyyden suoja ja poliisin salassa pidettävät menetelmät ja välineet suojataan. Poliisin edustajan harjoittaman ennakkokatselun tarkoituksena ei ole poliisin maineenhallinta siinä mielessä, että jaksoon valittaisiin vain ne tapaukset tai tehtävät, joissa poliisi esimerkiksi ”onnistuu” tehtävässään tai muutoin näyttäytyy esimerkillisenä toimijana. Jaksoissa näkyy myös epäonnistumisia ja ajoittain kovaakin kielenkäyttöä poliisin osalta, joten tätä ei ainakaan pääsääntöisesti ole pyritty karsimaan esitettävästä materiaalista vaan kuvaamaan tosiasiallista toimintaa.

Teuvo Pohjolaisen mukaan perustuslain ilmaisema sensuurinkielto ei ole senlaatuinen, että sitä voitaisiin pitää itsetarkoituksellisena sääntelynä. Hänen mukaansa sellainen ennakkotarkastusjärjestelmä, joka ei puutu viestinnän sisältöön eikä oikeuta millään perusteella rajoittamaan sanoman levittämistä, ei ole sellainen järjestelmä, jota voitaisiin pitää sananvapautta loukkaavana.¹⁵⁸ Tällaisen tunnusmerkistön täyttäisi juuri poliisin suorittama ennakkovalvonta, jolla ei pyritä puuttumaan varsinaiseen sisältöön vaan ennemminkin sellaisiin yksityiskohtiin, joiden perusteella voidaan yksittäinen henkilö tunnistaa. Tämä ei ole puuttumista faktiseen ohjelmasisältöön. Edelleen Pohjolaisen mukaan on katsottava, ettei viestinnän jälkivalvontajärjestelmä lähtökohtaisesti ole sananvapaussääntelyn mukainenkaan. Hänen mukaansa olennaiseksi seikaksi muodostuu se, millaisin perustein viestintään voidaan puuttua ja näin ollen millaiseksi viestinnän vapaudenalan sääntely tosiasiasa muodostuu. Lisäksi Pohjolainen korostaa viestinnän vapauden arviointia sen sisällön, ei kontrollijärjestelmän kautta.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Pohjolainen 2002, s. 106.

¹⁵⁹ Pohjolainen 2002, s. 107.

Kuten ohjeessa todettiin, luvan kieltäminen ennakkokatseluun ei ole este poliisitoiminnan seuraamiselle. Se saattaa kuitenkin vaikuttaa siihen, miten käytännön seuraaminen toteutetaan. Näin ollen on mahdollista, että poliisi ratkaisee jo ennen materiaalin kuvaamista ennakkokatselusta sopimisen ja näin päättää, miten käytännön seuraaminen toteutetaan. On mahdollista, että mikäli lupaa ennakkokatseluun ei saada sovittua, poliisi voi rajoittaa ulkopuolisen henkilön mukanaoloa poliisipartion toiminnassa niin, että toiminnan seuraaminen ei ehkä olekaan toimittajan mielestä enää mielekäästä. Toisin sanoen, on todennäköistä, että mitä kattavamman kuvan ja laajemman materiaalin toimittaja haluaa, sitä todennäköisemmin hänen tulee suostua ennakkokatselun luvan myöntämiseen poliisiin edustajalle. Tämä saattaa asettaa median edustajat eriarvoiseen asemaan. Toimittaja voi tätä menettelyä arvostella, mutta mielestäni se on välttämätöntä yksityisyyden suojan turvaamiseksi. Tässä menettelyssä on erityisen tärkeää juuri se, että ennakkovalvonta keskittyy nimenomaan yksityisyyden suojan turvaamisen eikä muihin materiaalissa esiintyviin seikkoihin. Mikäli ennakkovalvonnalla aletaan puuttua materiaaliin siinä määrin, että sillä voidaan vaikuttaa siihen kokonaiskuvaan joka poliisin toiminnasta saadaan, täyttää tämä ennakkovalvonta mielestäni ennakkoesteiden kiellon tunnusmerkistön. Yksityisyyden suojan turvaamisen nojalla tehty ennakkovalvonta palauttaa keskustelun lopulta kahden perusoikeuden, sananvapauden ja yksityisyyden suojan, väliseen punnintatilanteeseen.

5.2.2 Median edustajien kannanotto rajoituksiin

Oikeustoimittajat ry on antanut lausuntonsa Poliisitoiminnan seuraaminen, dokumentointi ja esittäminen-ohjeesta sen ollessa luonnosvaiheessa. Lausunnon mukaan ohjeen malli on sinänsä käyttökelpoinen, mutta muutamia kohtia siinä on kritisoitu. Isoksi ongelmaksi on nostettu muun muassa juuri ennakkokatselun edellyttäminen. Lausunnon mukaan journalistisen päätösvallan siirtäminen toimituksen ulkopuolelle rinnastuu ennakkosensuuriin ja on jyrkässä ristiriidassa journalistin ohjeiden kanssa. Erään kommentin mukaan ongelmallisena pidetään myös sitä, että uutisvälineet ja Poliisit-sarjaa tekevä tuotantoyhtiö rinnastetaan toisiinsa. Kommentin mukaan kyse on aivan eri lähtökohdista ponnistavasta toiminnasta.

Lausunnonssa kritiikkiä on saanut luonnosmallissa ollut säännös, jonka mukaan ”Poliisin kiinniottoa julkisella paikalla ei ole mahdollisuutta selostaa ja kuvata poliisin edesauttamana ilman asianosaisen suostumusta”. Oikeustoimittajat huomauttavat, että tämä on vastoin sananvapautta ja oikeutta kuvata julkisella paikalla, ja tätä voidaan

rajoittaa vain lailla¹⁶⁰. Lisäksi kuka tahansa voi huomioida esimerkiksi kiinnioton ja kuvata sen vaikkapa kännykkäkameralla. Tämä luonnoksessa ollut säännös onkin jäänyt pois lopullisesta ohjeesta. Nytemmin ohje toteaa, että poliisin mukana olevat sidosryhmän edustajat voivat havainnoida samat seikat kuin muutkin alueella liikkuvat henkilöt vastaavassa tilanteessa.

On selvää, että ennakkokatselun mahdollisuus ei varsinaisesti innosta median edustajia. Varsinkin, jos käytännössä tilanne on niin, että vain siihen luvan antaneet median edustajat pääsevät tosiasiasa kunnolla seuraamaan poliisin työtä. Ennakkovalvonnalla, kuten aikaisemmin todettiin, on kuitenkin haluttu turvata perusoikeus yksityisyyden suojaan. Sananvapaudesta ja median julkaisupolitiikasta olisi runsaasti esimerkkejä, mutta tutkimusekonomisista syistä niihin ei tässä paneuduta sen enempää. Yksityisyyden suoja tv-ohjelmassa tutkittaessa on kuitenkin syytä ottaa esitykseen edes pintaraapaisu siitä, mitä yleensä julkaistaan ja mikä on julkaisevan tahon kannanotto erilaisiin julkaisua rajoittaviin tekijöihin.

5.2.3 Kuvaamisen ja julkaisemisen ero

Julkisen sanan neuvosto on elin, joka voi antaa huomautuksia esimerkiksi julkaistusta materiaalista ja sen suhteesta yksityiselämän suojaan. Usein sen kannanotoissa tulee esiin kuvaamisen ja julkaisemisen ero. Vaikka kuvaaminen olisi sallittua, voi kuvatun materiaalin julkaiseminen tietyssä yhteydessä olla yksityistä henkilöä loukkaavaa. Näin on käynyt muun muassa tapauksessa, jossa toimittaja kuvasi leipäjonossa ollutta henkilöä. Hän koki julkisuuden nöyryyttävänä, sillä kuvasta pystyi erottamaan hänen kasvonsa ja hän koki maineensa tulleen loukatuksi artikkelissa, jossa kerrottiin Pelastusarmeijan ruoanjakelusta. Artikkelin julkaissut Turun Sanomat vetosi siihen, että kuvaaminen julkisella paikalla on sallittua ja että jutulla haluttiin tuoda julki tilanne, johon julkisten turvaverkkojen heikentyminen on johtanut. Julkisen sanan neuvosto on todennut, että yksityiselämään kuuluvia erityisen arkaluonteisia seikkoja voi julkaista vain asianosaisen suostumuksella. Näin ollen kuvia käytettäessä on otettava huomioon

¹⁶⁰ Julkisella paikalla kuvaamisesta ja onnettomuudesta tiedottamisesta oli kyse Julkisen sanan neuvoston käsittelemässä tapauksessa 4086/YLE/09, jossa oli kuvattu onnettomuuspaikkaa. Uhrin omaiset järkyttyivät esitetystä materiaalista, vaikka siitä ei voinut tunnistaa yksittäisiä henkilöitä. JSN muistutti, että tiedotusvälineiden on käytettävä erityistä harkintaa ja huolellisuutta raportoidessaan yksittäisistä onnettomuuksista. Yle ei kuitenkaan saanut huomautusta sillä perusteella, että onnettomuuksista ja niiden parissa työskentelevistä on voitava kertoa yleisölle, joilla on oikeus saada tietoa niistä.

yksityiselämän suoja. Tässä tapauksessa leipäjonossa seisominen on katsottu sellaiseksi erityisen arkaluontoiseksi seikaksi, että kuvatulta henkilöltä olisi tullut saada suostumus etukäteen.¹⁶¹

Kuten edelläkin todettiin, julkisella paikalla kuvaaminen on sallittua. On kuitenkin syytä erottaa tilanne, jossa satunnainen ohikulkija näkee esimerkiksi kiinnioton tilanteesta, jossa poliisin paikalle tuoma toimittaja tallentaa tilanteen tarkoituksenaan kerätä materiaalia tv-ohjelmaan. Yksityishenkilö saa kuvata, mutta hänkään ei saa käyttää materiaaliaan niin, että se esimerkiksi loukkaisi kuvatun henkilön yksityiselämää tai kunniaa. Näin ollen tällaisen yksityishenkilön kuvatessa voidaan kysyä, onko hänellä mitään perusteltua syytä kuvata sellaista tapahtumaa, jota ei kuitenkaan voi laittaa levitykseen laillisin perustein. Poliisin on vaikea kontrolloida tällaisen materiaalin käyttöä, ja silloin tällöin voikin nähdä poliisin puuttuvan yksityishenkilön kuvaamiseen esimerkiksi kännykkäkameralla vaikkapa onnettomuuspaikalla. Tällöin ilmeisesti poliisin motiivina on juuri suojella esimerkiksi onnettomuuden osapuolien yksityisyyttä.

Toimittajan kuvatessa tapahtumia on juuri poliisi itse se, joka hänet on ohjannut tapahtumapaikalle. Näin ollen satunnaisesta silminnäkijästä ei voida puhua. Toimittaja toimii yhteistyössä poliisin kanssa, ja kuten aiemmin käsiteltiin, on todennäköistä, että poliisi on sopinut kuvatun materiaalin esikatselusta. Näin ollen poliisin edustajilla on käytettävissään jälkikäteisiä keinoja kuvatun materiaalin ja sen esittämisen kontrolloimiseksi.

Eroa voidaan tehdä myös julkisen ja julkaisun välille. Asiakirja voi olla julkinen, mutta kaikki siitä saatava tieto ei välttämättä ole esimerkiksi joukkotiedotusvälineissä julkaistavaa. Samoin yksityishenkilön ja viranomaisen välinen tapahtumasarja voi olla julkinen jo tapahtumapaikkansakin puolesta, mutta sen julkaisu esimerkiksi esittämällä siitä kuvattua materiaalia Internetissä ei välttämättä olekaan sallittua. Tätä julkisen tiedon julkaisuproblematiikkaa on pohtinut Päivi Tiilikka. Hänen näkökantansa on, että esimerkiksi rikosasian yhteydessä julkinen asiakirja voi sisältää paljon sellaista tietoa, joka ei ole julkaistavissa. Yksityiselämään kuuluva tieto kun voi olla julkista muun muassa sillä edellytyksellä, että tiedon kohteena oleva henkilö käyttää julkista valtaa ja

¹⁶¹ JSN 4187/SL/09 4.11.2009.

näin ollen tiedon julkaisulla olisi yhteiskunnallista merkitystä. Useimpien henkilöiden kohdallahan näin ei kuitenkaan ole.¹⁶²

Henrik Grönqvist on puolestaan todennut, että oikeudenkäynnin julkisuuden perimmäisenä tarkoituksena on ollut mahdollisuus luoda kansalaisille tilaisuus seurata oikeudenkäytön asianmukaisuutta. Tarkoituksena ei ole ollut se, että kansalaiset saisivat oikeudenkäynnin julkisuuden nimissä tietoonsa esimerkiksi asianosaisten yksityiselämään kuuluvia seikkoja.¹⁶³ Tämä pätee myös toimittajan kuvaaman materiaalin esittämiseen. Vaikka kuvattu tapahtuma sinällään olisi yleisellä paikalla tapahtunut ja näin ollen tietyiltä osin julkinen, sen esittäminen ei silti välttämättä ole asianmukaista tai edes laillista. Kuten Tiilikka toteaa, asianosaisten kannalta on aivan eri asia, jos tämän yksityiselämää koskevia tietoja on käräjä-, hovi- tai korkeimmassa oikeudessa säilytettävässä asiakirjavihkossa, joka sinällään on vapaasti tarkasteltavissa kuin että jos nuo tiedot julkaistaan joukkotiedotusvälineissä kymmenien tai satojen tuhansien ihmisten tietoisuuteen.¹⁶⁴ Edelleen tätä kantaa tukee, vaikkakaan ei velvoittava, mutta ohjaava sääntö journalistin ohjeista: ”Yksilön suojaa koskevat periaatteet pätevät myös silloin, kun käytetään julkisiin asiakirjoihin tai muihin julkisiin lähteisiin sisältyviä tietoja. Tiedon julkisuus ei aina merkitse sitä, että sen voi vapaasti julkaista.”¹⁶⁵

Edellä mainitut kannanotot soveltuvat mielestäni myös viranomaistoiminnan seuraamiseen ja siitä kuvatun materiaalin esittämiseen. Viranomaistoimintaa seurattaessa on syytä huomioida salassa pidettävän ja yksityiselämään kuuluvan materiaalin käsittely. Tämä tulisi huomioida jo kuvausvaiheessa, sillä kuvaaja on ulkopuolinen henkilö, joka ei suorita virkatehtävää tai ole asianosainen tapahtumassa. Kuvaajan ei tulisi saada tietoonsa mitään salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi kuvaaja voi nähdä ja kuulla tapahtumia seurattaessaan muitakin tietoja, jotka varsinaisesti eivät ole salassa pidettäviä. Tällaistenkin tietojen julkaisua ja erityisesti niiden julkaisua laajan katsojajoukon saavuttavassa tv-sarjassa tulisi tarkastella erittäin kriittisesti. Kuten todettua, on varsin eri asia kadulla kulkiessaan nähdä esimerkiksi kiinniotto poliisin toimesta, kuin tällaisen kiinnioton kuvaaminen ja esittäminen sadoille tuhansille tv-

¹⁶² Tiilikka 2003, s. 111 ss.

¹⁶³ Grönqvist 2003, s. 19.

¹⁶⁴ Tiilikka 2003, s. 112.

¹⁶⁵ Journalistin ohjeiden Kohta 29, ohjeet kokonaisuudessaan saatavilla osoitteesta: www.jsn.fi.

katsojille. Vaikkakin materiaali olisi käsitelty niin, että henkilö on pyritty tekemään tunnistamattomaksi, ei pelkällä kasvojen sumentamisella voida varmistua siitä, ettei kukaan tosiasiasa tunnista henkilöä esimerkiksi auton, pihapiirin tai pelkän kaupungin perusteella. Tällöin julkaistu materiaali, vaikkakin kuvattu yleisellä paikalla, voi tosiasiasa loukata henkilön yksityiselämää. Kyseenalaista on lisäksi se, että loukkaus on ikään kuin saanut alkunsa viranomaisen toimesta tämän tuodessa kuvaajan paikalle. Huomioitavaa on myös se, että henkilön ei tarvitse olla tehnyt mitään rikollista päätyäkseen nauhalle. Epäily siitä, tai mukanaolo kyseenalaisessa tapahtumassa voi jo aikaansaada loukkauksen, sillä siinä tilanteessa henkilö ei itse pysty vaikuttamaan siihen kuvaan, joka hänestä saattaa tv:n katsojille välittyä.

Mediajulkisuuden suhteen yksityiselämän rajaaminen on usein hankalampaa. Suhteessa julkisuuteen voidaan puhua enemmän periaatevaikutuksesta. On mahdollista, että henkilö voi itse tuoda julkisuuteen arkaluonteisia tietoja, jolloin niiden julkaiseminen on joukkotiedotusvälineen päätettävissä. Sananvapauden näkökulmasta kysymys on mielenkiintoinen, sillä voidaan pohtia, onko henkilöllä oikeus ilmaista itseään koskevia tietoja ja toisaalta, missä määrin joukkoviestimen tulisi nämä tiedot julkaista tai jättää julkaisematta. Joukkoviestinnän yhteydessä tulee keskittyä erityisesti julkaisun mahdollisesti aiheuttamaan haittaan.¹⁶⁶

5.3 Tunnistettavuus ja yksityisyyden suojan huomioiminen ohjelmassa

Henkilön tunnistettavuutta ohjelmassa on syytä tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin, on huomioitava kuvaajan rooli ohjelmaa tehtäessä. Vaikka henkilöä ei edes näkyisi julkaistussa materiaalissa, on kuvaaja nähnyt tämän ja riski tunnistamisesta on oleellinen. Kuvaaja on kuitenkin ulkopuolinen henkilö tilanteessa verrattuna asianosaiseen tai poliisiin. Toiseksi on huomioitava yleisen tunnistettavuuden riski, joka syntyy, kun kuvattu materiaali esitetään yleisölle. Tällöin ulkopuolisen roolin muodostaa katsoja, jonka voi olla mahdollista tunnistaa kuvattu henkilö.

Yksityiselämän suojaa lähinnä kuvaajaan nähden on pyritty turvaamaan kuvaajan allekirjoittamalla sopimuksella, jonka mukaan hän ei saa käyttää saamiaan tietoja hyväksi tai julkaista niitä. Kuten aiemmin todettiin, tällainen sopimus on oikeudellisesti kyseenalainen, koska sen voidaan katsoa kuuluvan sananvapautta rajoittavien

¹⁶⁶ Neuvonen 2005, s. 145.

ennakkoesteiden piiriin. Mikäli sopimus on näin ollen jopa merkityksetön, voidaan kysyä, onko ohjelmaa kuvattaessa luotettu kuvaajan tai toimittajan hyvään tahtoon? Toisin sanoen, onko oletus kuvaajan omasta tahdosta tai halusta noudattaa lakia se peruste, jolle yksityisyyden suojan menettäminen perustellaan? Yhteinen tahto tehdä hyvää viihdettä poliisin toiminnasta ei voi olla oikeuttavana tekijänä yksityisyyden suojan menettämiselle. Tähän seikkaan ei tietääkseni ole kiinnitetty juuri lainkaan huomiota lukuun ottamatta apulaisoikeusasiamiehen kannanottoa ns. ”vaitiolosopimuksen” merkityksettömyydestä.

Apulaisoikeusasiamies pitää oikeudellisesti vaikeasti perusteltavana tilannetta, jossa poliisin mukana on ulkopuolinen henkilö, joka saa tai jonka osalta on suuri riski siitä, että hän saa tietoonsa ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja tai sellaisia tietoja, joiden osalta julkisuuslaissa säännelty vahinkoedellytys täyttyy. Hän nostaa esiin erään saamansa lausunnon, jonka mukaan ”kyseisenkaltainen yhteistyö on hyväksyttävää silloin, kun tiedotusvälineiden julkaisemissa jutuissa ei paljastu yksityisyyttä loukkaavia asioita ja juttujen sävy on asiallinen”.¹⁶⁷ Tällainen näkökanta on toisaalta ymmärrettävä, mutta oikeudellisesti kestävä. Kun laki kerran säättää salassa pidettävistä tiedoista ja niiden käytöstä, ei tällaisten tietojen luovutus voi perustua sopimukseen tai hyvään tahtoon. Ennakkosensuurin ja ennakkoesteiden kieltö tukee tätä ajatusta. Ei voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä tilannetta, jossa viihdettä tehdään sellaisilla edellytyksillä, jotka tekevät ehdottomista kielloista tai perusoikeuksista täysin sopimuksenvaraisia. Näiden sopimusten merkityksettömyys aikaansaa sen, että viimekädessä yksityisyyden suojaa turvaa tuomioistuin, jolle ei ole esitettävissä juuri mitään oikeudellisesti kestävä perustetta näiden oikeuksien tai kieltojen rikkomiselle.

Tiilikka on pohtinut henkilön yleistä tunnistettavuutta, lähinnä kirjoitettujen artikkeleiden osalta. Oikeustapauksien valossa voidaan päätellä, ettei tapauksen kohteen tunnistettavuus edellytä ilmaisun koskevan nimeltä mainittua henkilöä vaan riittävää on, että jotkut lukijoista pystyvät jutun perusteella tunnistamaan kyseessä olevan henkilön. Tunnistettavuutta voidaan arvioida keskivertoihmisen näkökulmasta siten, että henkilön tuntevat järkevät ihmiset voivat ymmärtää lausuman viittaavan juuri kyseiseen henkilöön. Oikeustapauksien esimerkkien avulla esimerkiksi rovaniemeläisen tuomarin teki tunnistettavaksi kuva, jossa muuten sumeasta hahmosta erottui piippu hänen

¹⁶⁷ EOA 194/02/07, s. 10.

suussaan ja puolestaan verotarkastajan teki tunnistettavaksi hänen aktiivisuutensa poliittisissa puolueissa. Ulkomaalaissyntyinen nainen puolestaan antoi miestään herjaavan lehtihaastattelun, jossa naisen kuvan julkistamisella katsottiin tehtävän myös hänen entinen miehensä tunnistetuksi.¹⁶⁸

Tunnistettavuuteen on lisäksi käytetty määritteitä ”lähipiirin tunnistettavissa ja muiden helposti selvitettävissä”. Tiilikka viittaa myös Ari-Matti Nuutilan kommentteihin erään oikeustapauksen yhteydessä. Nuutila on kritisoinut oikeuden linjaa, sillä korkein oikeus asetti tapauksessa kunnianloukkauksen rangaistavuuden rajat selvästi alemmaksi kuin Julkisen sanan neuvoston asettamat hyvän lehtimiestävän mukaiset kriteerit edellyttävät. JSN soveltaa vakiintuneesti kriteeriä, jonka mukaan tunnistamistietojen on oltava sellaisia, että asianosainen on tunnistettavissa suoraan niiden perusteella myös ulkopuolisen arvion mukaan. Näin ollen esimerkiksi oikeustapauksen yhteydessä tunnistettavuuden kriteerien tulisi ulottua yli välittömän tuttava- ja sukulaispiirin, jotka ovat olleet tietoisia oikeudenkäynnistä jo aiemmin, jotta tunnistettavuus olisi loukkaavaa ja näin täyttäisi yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen tai kunnianloukkausrikoksen tunnusmerkistön.¹⁶⁹

Tiilikka viittaa myös Helsingin hovioikeuden erääseen tulkintaan, jonka mukaan: ”tunnistettavuuskynnyksen ylittyminen edellyttää lähtökohtaisesti niin tarkkojen yksityiskohtien esittämistä, että kuvattu henkilö on niiden perusteella ollut tunnistettavissa lähipiiriään laajemman yleisön joukossa.”¹⁷⁰ Edellä käsitellyt kuvaukset tunnistettavuudesta liittyvät useimmin rikosasioiden yhteydessä esiinnoisseisiin ongelmiin. On huomioitava se, että rikosasian käsittelyä ei voi suoranaisesti verrata nyt käsillä olevaan poliisin toimintaa kuvaavaan tv-ohjelmaan. Tiedot oikeudenkäynnistä, kuten asianosaisten nimet, on useimmin saatavilla selville yhdellä puhelinsoitolla. Kyse on siitä, miten näitä pääsääntöisesti julkisia tietoja julkaistaan ja käsitellään mediassa. Poliisit-sarjan kohdalla kuvatut henkilöt eivät välttämättä syyllisty rikokseen, tai eivät ole siitä edes epäiltyinä, eikä toiminta tapahtumapaikalla ole verrattavissa oikeudenkäyntiin. Edellä esitetyillä määritteillä tunnistettavuudesta voidaan kuitenkin

¹⁶⁸ Tiilikka 2007, s. 405 ss.

¹⁶⁹ Tiilikka 2007, s. 407 ss.

¹⁷⁰ Tiilikka 2007, s. 409.

hakea sitä rajaa, jonka tarkastelu on tarpeen juuri tv-sarjan yhteydessä. Kyse on yksityishenkilöistä ja heidän tunnistettavuudestaan julkisesti esitetyssä ohjelmassa.

Tiilikka huomioi myös sen, että tunnistettavuutta on arvioitava eri perustein riippuen siitä, onko kyseessä kunnianloukkausrikos vai yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen. Jälkimmäisen ollessa kyseessä on tunnusmerkistön täytyttävä siten, että tiedonlevityksen tulee olla lukuisia ihmisiä koskevaa, kuten joukkotiedotusvälinettä käyttäen. Merkittävää on se, kuinka suuren joukon käytetty väline saavuttaa. Kunnianloukkausrikoksen ollessa kyseessä merkitystä ei ole joukon laajuudella, vaan tunnusmerkistö voi täytyä jopa kahden ihmisen välisessä tiedonvaihdossa. Tiilikan mukaan mikäli yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen tapahtuu muulla tavoin kuin edellä mainittu, ei *yleisesti merkittävän keskustelun aiheen osalta* ole välttämättä perusteltua ulottaa rangaistavuutta niihin tapahtuneisiin tietojen esittämisiin, joissa asianomistajaa yksilöivien tietojen perusteella vain harvat henkilöt voisivat hänet tunnistaa, vaikkakin tällainen menettely kirjaimellisesti tulkittuna täyttäisikin yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämistä koskevan rikoksen tunnusmerkistön.¹⁷¹

Poliisit-sarjan materiaalia tarkasteltaessa tunnistettavuuden kriteerin tulisi mielestäni olla verrattain matala siten, että henkilön tunnistettavuutta kussakin jaksossa arvioitaisiin kriittisesti ja tiukahkolla seulalla. Kyseessä kun ei ole sellainen *yleisesti merkittävän keskustelun aihe*, jonka julkistaminen joukkotiedotusvälineessä olisi näillä perustein oikeutettua. Toisin on silloin, jos kyseessä on esimerkiksi julkista valtaa käyttävä henkilö, kuten prinsessa Carolinen tapauksessa aiemmin tuli ilmi. Sarjan tarkoituksena ei ole ”käräyttää” ihmisiä, vaan lisätä poliisin näkyvyyttä ja tietoa poliisin arjen työstä. Edelleen sarja ei ole se foorumi, jonka johdosta käytäisiin keskustelua esimerkiksi virkamiehen törttöilyistä. Mielestäni on tärkeää, että tavallinen kansalainen kokee edelleen poliisin toiminnan luottamuksellisena ja oikeudenmukaisena. Riski tulla tunnistetuksi sarjan yhteydessä ei tätä luottamusta lisääisi, päinvastoin vaikeuttaisi sitä kehitystä, mitä poliisi on toisaalta aikaansaanut muun muassa tämän ohjelman avulla. Tunnistettavuutta tulisi tässä yhteydessä arvioida niin, että lähimpiä perheenjäseniä lukuun ottamatta riskiä tunnistettavuudesta ei syntyisi esitetyn materiaalin yhteydessä. Kuvatun henkilön tunnistaminen jo tuttava- tai naapuripiirin toimesta olisi mielestäni sellainen tekijä, joka tulisi mahdollisimman hyvin pyrkiä minimoimaan esitetyssä

¹⁷¹ Tiilikka 2007, s. 413 ss.

materiaalissa. Näin ollen tulisi noudattaa tiukempaa linjaa, kuin mitä tunnistettavuuden osalta on esimerkiksi eri oikeusasteissa noudatettu.

Tiilikka on nostanut esiin myös oikeuskäytäntöä, jonka mukaan on pidetty mahdollisena sitä tilannetta, että tavallinen ihminen saattaa esiintyä joukkotiedotusvälineissä esimerkiksi kuvan taustalla ilman nimenomaista suostumustaan kuvan julkaisuun. Tiilikan mukaan on perusteltua, että mikäli kyse on uutisarvoisesta tapahtumasta, on tällainen menettely on täysin mahdollista ja näin ollen voi asettaa julkisuuteen myös tavallisen henkilön. Hän ei kuitenkaan laske tällaiseksi tapahtumaksi sellaista tapahtumaa, jolla on ainoastaan viihdearvoa. Näiden kahden välimaastoon saattaa edelleen sijoittua tapahtumia, jotka ovat normaalia, tavanomaista uutisaineistoa, eivätkä täten täyty ”yhteiskunnallisen merkityksen” tasoa. Tiilikan mukaan mikäli asian yhteiskunnallinen merkitys ja yleisön tiedonsaantioikeus eivät edellytä uutisarvoisiin tapahtumiin omatta syyttä joutuneen henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvien seikkojen paljastamista, on tällöin asiaan suhtauduttava pidättyvästi.¹⁷² Edelleen hän toteaa, että painovapaustoimikunnan mukaan tavallisen kansalaisen on ”alistuttava” siihen, että julkisella paikalla liikkueensa häntä saatetaan kuvata sattumalta, mutta hänen ei tarvitse alistua sellaisten kuvien julkaisemiseen, jonka pääasiallisena tarkoituksena on tuoda ilmi hänen käyttäytymistään julkisella paikalla, ellei kuva ole osa jotain sellaista asiakokonaisuutta, jolla on yleistä tai yhteiskunnallista merkitystä¹⁷³.

5.4 Tosiasiallinen yksityisyys

Yksityisyyden suojaa on pyritty turvaamaan ohjelmissa edellä mainituin keinoin. Kuvaa voidaan käsitellä jälkikäteen, kuvaaja pyritään jättämään pois kotihälytyksiltä ja niin edelleen. Yksityisyyden suojaa ei kuitenkaan tarkkarajaisesti ole laissa määritelty. Se muodostaa ongelmia myös kuvaustilanteessa. Mitkä itse asiassa ovat niitä asioita, jotka tähän piiriin kuuluvat ja joita näin ollen tulisi suojata? Yksityiselämän suojan juurille palatessa voidaan palautta mieleen Warrenin ja Brandeis’n määritelmä: ”the right to be let alone”. Muita määritteitä ovat muun muassa fyysinen ja psyykinen koskemattomuus sekä itseään koskevan tiedon kontrollointi ja arvokkuuden tunteen säilyttäminen. Yksityisyys voidaan nähdä myös läheisyys- ja etäisyysuhteiden sääntelyvälineenä. Näille kaikille määritteille yhteistä on se, että ne ovat verrattain

¹⁷² Tiilikka 2007, s. 468 ss.

¹⁷³ Tiilikka 2007, s. 476 ss.

abstrakteja määritelmiä. Käsitys yksityisyydestä yleensäkin voi olla subjektiivinen. Siksi oikeustieteessä yritetään jatkuvasti kehittää rajanvetoa siihen, mikä yksityisyyden suojaan kuulu. On selvää, että edellä mainituin perustein on tuomarin saatikka maallikon vaikea tai lähes mahdoton etukäteen määritellä tai sisäistää yksityiselämän tarkkarajaista piiriä. On hyväksyttävä tietty keskeneräisyys ja tulkinnanvaraisuus.

Yksityisyyden suojan tulkinnasta voidaan johtaa tosiasiallinen yksityisyys. Se on käsite, jonka tarkastelu liittyy mielestäni olennaisesti juuri siihen problematiikkaan, jota tässä tarkastellaan Poliisit-sarjan puitteissa. Tosiasiallinen yksityisyys tarkoittaa niitä seikkoja ja tietoja, jotka tosiasiallissa määrittävät henkilön yksityisyyttä. Integriteetti tai intimitettisuoja eivät sellaisenaan ehkä avaudu, tai niiden merkitys tosielämässä voi olla liian teoreettinen käsittää. Tosiasiallisesta yksityisyydestä puhuttaessa voidaan käsitellä niitä asioita, jotka konkreettisesti joko kuuluvat yksityiselämän piiriin tai rajautuvat sen ulkopuolelle. Edelleen tosiasiallinen yksityisyys määrittää niitä konkreettisia asioita ja tietoja, joita esimerkiksi juuri Poliisit-sarjassa voidaan näyttää ilman, että henkilön yksityiselämän suoja vaarantuu.

Parhaiten tosiasiallista yksityisyyttä voidaan tarkastella konkreettisen esimerkin valossa. Kyse on jälleen Julkisen sanan neuvoston päätöksestä, joka siis sinällään ei ole oikeudellisesti velvoittava, mutta linjaa median, viranomaisen ja yksityishenkilön välisiä suhteita juuri Poliisit –sarjan yhteydessä. Kantelu on tehty eräässä jaksossa kuvatun naisen toimesta ja kohdistuu Jim-kanavaan, joka silloin oli pääasiallinen sarjan esittäjä. Tapahtumaketju sai alkunsa, kun poliisipartio lähestyi kesällä terassilla istuvaa naista (kantelija). Poliisi oli saanut ilmoituksen ravintolan ulkopuolelle kiinnitetystä koirasta. Ilmeisesti ilmoituksen syynä oli kuuma ilma ja aurinkoon makaamaan jätetty koira, kiinnisidottuna ja ilman vesiastiaa. Poliisi kävi puhuttamassa naista, koiran omistajaa, terassilla ja hän kertoi tarjonneensa koiralleen säännöllisin väliajoin vettä. Lisäksi hänen mukaansa koiralla oli mahdollisuus oleilla myös varjossa. Nainen itse oli istunut terassilla jo jonkin aikaa ja ilmeisesti oli hieman humalassa.¹⁷⁴

Nainen kanteli esitetystä jaksosta vedoten yksityisyyden suojansa menettämiseen. Naisen kasvot oli esitetystä materiaalissa sumennettu, mutta ääni oli aito ja lisäksi koira oli kuvattu lähietäisyydeltä. Naisen mielestä hänet oli tunnistettavissa, koska hän

¹⁷⁴ JSN 4560/TV/11, julkaistu 21.9.2011.

toimii paikkakunnalla lastentarhanopettajana, hänen koirarotunsa on harvinainen ja hän on lenkkeilyt kyseisessä kaupunginosassa useita vuosia koiransa kanssa. Lisäksi kun asiassa ei ollut tapahtunut rikosta, oli hän joutunut syyttä kyseenalaiseen julkisuuteen.

Jakson esittäneen kanavan kanta oli, että jaksossa oli tehty tarpeellinen yksityisyyden suojaamiseksi ja tapahtuman kuvauspaikka on julkinen. Jakso on esikatseltu poliisihallituksen edustajan toimesta yksityisyyden suojan takaamiseksi. Lisäksi kanava vetosi siihen, että kyseisen koirarodun edustajia Suomessa on satoja.

JSN antoi asiassa langettavan päätöksen Jim-kanavalle. Sen mukaan kantelija oli jaksosta tunnistettavissa sekä äänensä että olemuksensa perusteella. Katsojan oli mahdollista paikantaa tapahtumat tiettyyn kaupunginosaan niiden tietojen perusteella, joita ohjelmassa oli annettu. Jaksohan muutoinkin koostuu aina yhden kaupungin tapahtumista, joten vähintään kaupunki on aina etukäteen tiedossa. Myös ravintola ja sen ympäristö oli tunnistettavissa. Pitkäaikainen asukas ja noin 10-vuotias koira olivat todennäköisesti tulleet tutuiksi myös seudun asukkaille. Kantelija oli joutunut kyseenalaiseen valoon, vaikka kyse ei ollut edes mahdollisesta tai epäilystä lain rikkomisesta. Kyse oli pelkästään asian selvittelystä poliisipartion kanssa. Journalistin ohjeiden mukaan (JO 29) julkistakin aineistoa julkaistaessa pitää ottaa huomioon yksityisyyden suoja. Kaikki julkinen ei välttämättä ole julkaistavissa. JSN katsoi, että kanava oli rikkonut hyvää journalistista tapaa ja antoi asiassa huomautuksen.

Tapaus osoittaa sen, että muodollinen yksityisyyden suojan turvaaminen ei välttämättä riitä turvaamaan tosiasiallista yksityisyyttä. Kasvojen käsittely sumentamalla tunnistamattomaksi ei välttämättä riitä tekemään henkilöstä tunnistamatonta. Ääni, vaatteet, auto, ravintola, ynnä muut ovat lisäksi tekijöitä, jotka vaikuttavat henkilön personointiin. Kun käytäntönä on ollut, että kuvattavan suostumusta kuvaamiseen ei kysytä, kun se tapahtuu yleisellä paikalla, ei kuvattavalle jää juuri vaihtoehtoja tai mahdollisuuksia vaikuttaa hänen kuvaamiseensa tai kuvaamatta jättämiseen. Lisäksi kyse on poliisin toimenpiteistä, eli on syytä olettaa, että tapahtumapaikalla on tapahtunut jotain, minkä vuoksi poliisi on paikalle kutsuttu. Tällöin asianosaisten keskittyminen suuntautuu muualle, eikä kuvaamista edes välttämättä huomioida. Keskittyminen kuvaamiseen haittaisi poliisin tehtävän suorittamista, eikä tehtävän hoito saisi vaarantua kuvaamisen vuoksi.

Tunnistettavuuden lisäksi ongelmana on tietyn mielikuvan muodostuminen katsojalle kuvattavien henkilöiden suhteen. Jaksossa esiintyy paljon henkilöitä, jotka eivät ole tehneet mitään rikollista tai eivät ole edes syytettynä mistään. Mikäli tulee kuvatuksi esimerkiksi yöllisen juoppotappelun yhteydessä, on vaarana, että henkilö liitetään tapahtumiin. TV:n kautta ei välttämättä välity tapahtumien todellinen kulku, ja paljon kuvatusta materiaalista leikataan pois. Kuvatusta henkilöstä voi muodostua mielikuva, joka ei ole todellinen. Henkilö itse ei tähän kuvaan välttämättä voi vaikuttaa. Tällöin ollaan jo puututtu henkilön yksityiselämään: hän on mahdollisesti tullut tunnistetuksi ja hänestä on saattanut syntyä väärä mielikuva, jonka luomiseen hänellä itsellään on ollut rajalliset keinot vaikuttaa. Näin ollaan jo yksityisyyden suojan turvaamalla alueella. Näitä loukkauksia voidaan vähentää ainoastaan kuvankäsittelyn keinoin tekemällä henkilö tunnistamattomaksi, mikäli kuvaamista halutaan jatkaa samoin menetelmin.

6. Yhteenveto

Edellä on käsitelty melko laajasti viranomaistoiminnan julkisuutta. Tarkasteltavana ovat olleet niin viranomaistoiminnan avoimuus kuin salassa pidettävät tiedot. Kuten tutkielmasta on käynyt ilmi, on julkisuutta koskeva säännöstä melko laaja. Sen sijaan, että lainsäädännöstä olisi kaivettu kaikki aihetta koskeva yksittäiseen tarkasteluun on pyritty löytämään niitä olennaisia säännöksiä, jotka määrittävät kyseessä olevan ohjelman lähtökohtia julkisoikeuden näkökulmasta. Mukaan on otettu myös yksityisoikeudellisia aineksia siinä määrin kuin asiasisältö on sitä vaatinut. Näin on pyritty pois perinteisestä julkisoikeus-yksityisoikeus-ajattelumallista, ja pyritty käsittelemään tutkimusaihetta sen sisällön ehdoin.

Samaten yksityisyyden suojaa on tarkasteltu niin julkisoikeudellisesta kuin yksityisoikeudellisesta näkökulmasta. Jälkimmäistä edustaa yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen sanktiointi, jonka tarkastelu on ollut oleellista aiheen kannalta. Toisaalta myös sananvapauden konkreettista sisältöä on tarkasteltu sekä perusoikeuslähtöisesti että median edustajien näkökulmasta. Nämäkään tulkinnat eivät aina ole olleet ristiriidattomia, kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat ovat osoittaneet.

Tutkimuksen myötä on käynyt ilmi, että tiukkarajainen yksityisyyden määrittely ei ole vastaus sitä koskevaan käsitteellisen avoimuuden problematiikkaan. Yksityisyys muodostuu muun muassa oikeudesta määrätä itsestään ja ruumiistaan. Hyvänä määritteenä voidaan nähdä myös oikeus tulla arvioiduksi oikeiden ja oleellisten tietojen perusteella. Yksilöllä on oltava käytössään keinoja, joilla voi omaan elämäänsä ja kuvaan itsestään vaikuttaa. On selvää, että tällaisen määrittelyn sisältö muotoutuu käytännössä. Tämän perusoikeuden määrittely-yritykset kuitenkin kuvaavat hyvin sitä tilaa, mikä jokaisella tulisi olla. Yksityisyyteen kuuluu myös oikeus suojattuun kommunikointiin yksityiselämään kuuluvissa asioissa sekä arkaluonteisten tietojen pitäminen luottamuksellisina. Esimerkkien avulla on tutkimuksessa pyritty selkeyttämään sitä, mitä tietoja konkreettisesti yksityisyyden suojalla turvataan.

Kuten aiemmin todettiin, yksityisyyden suojaaminen nojautui pitkään jälkikäteiseen suojaan. Se on kuitenkin katsottu riittämättömäksi ja näin ollen sen perustuslaintasoinen suoja nykymuotoisenaan antaa sille myös etukäteistä suojaa. Etenkin tutkimusaiheen myötä on käynyt selväksi, että jälkikäteinen suoja ei ole riittävä. Se korostuu etenkin,

kun kyseessä on viranomaistoiminta. Eräs hyvän viranomaistoiminnan tunnusmerkki on ennakoitavuus. Kansalaisella on oltava tiedossaan etukäteen, miten viranomaisen menettelee. Esimerkiksi etukäteen on oltava tiedossa, mistä rikkomuksesta voi saada sakkoja. Hyvän viranomaistoiminnan tunnusmerkkeihin ei kuulu, että kansalaisen asioidessa viranomaisen kanssa tämän yksityisyyden suoja vaarantuu. Näin vaarantuisi myös koko viranomaistoiminnan hoitaminen, jos riski omien kasvojen näkymisestä tv-ohjelmassa estäisi henkilöä esimerkiksi ilmoittamasta pahoinpitelystä tai siihen johtaneista seikoista. Näin ollen on mielestäni tärkeää, että kuten yleisestikin viranomaistoiminta myös yksityisyyden suojan turvaaminen voidaan taata ennakkollisin keinoin.

Poliisin rooli tv-sarjassa on mielenkiintoinen. Se samalla toteuttaa omaa maineenhallintaansa ja viranomaistoiminnan avoimuutta ja samalla hoitaa tehtäviä, joiden käsittelyyn liittyy paljon salassa pidettävää tietoa. Tämän roolin muodostuminen ei ole täysin ongelmaton. Voidaan pohtia onko oikein, että juuri poliisi on se taho, joka vie ulkopuolisen (kuvaajan) toistuvasti tilanteisiin, joissa tulee ilmi salassa pidettävää tietoa? Tämä on välttämätöntä kuvaamisen kannalta mutta asettaa kuvaajan ja toisaalta myös poliisin asiakkaat silti kyseenalaiseen asemaan. Salassa pidettävien tietojen paljastumisen estämiseksi on laadittu kuvaajan vaitiolosopimus. En näe tällaista sopimusta lainvastaisena, mutta se ei myöskään ole ongelmaton sen suojatessa ehdottoman salassapidon alaisia tietoja, joiden ei missään tapauksessa tulisi tulla ulkopuolisen tietoon. Näin kuitenkin väistämättä käy kuvaajan seurattessa partion toimintaa. Poliisin hoitaessa lakisääteisiä tehtäviään ei huomion tulisi kiinnittyä siihen, mitä voidaan puhua ääneen vaan itse tehtävän hoitoon.

Ratkaisuna kuvaajan läsnäolon problematiikkaan voitaisiin ajatella tilannetta, jossa koko sarjan tuotanto olisi poliisin toimessa. Näin ollen kuvaaja olisi sellainen henkilö, joka kuuluu poliisin henkilöstöön ja häntä sitoo lailla salassapito- ja vaitiolovelvollisuus. Toisaalta sarjan ennakkokatselumenettelyä on kritisoitu sananvapauden rajoittamisesta. Poliisin ollessa vastuussa koko tuotannosta jäisi median edustaja kokonaan pois sarjan tekoprosessista. Tällainen voisi olla omiaan lisäämään käsitystä, että poliisi käyttää sarjaa maineenhallintaansa valikoimalla kuvattuja tilanteita ja tapauksia. Jo se, että kuvaaja on ulkopuolinen ja edustaa puolueetonta mediaa osaltaan turvaa sitä käsitystä, että poliisin toimintaa kuvataan todenmukaisesti eikä

valikoiden. Näin voidaan hyväksyä myös se, että ennakkovalvontaa suoritetaan yksityisyyden suojan turvaamiseksi, ei maineen hallitsemiseksi.

Poliisihallituksen viestintäpäällikkö Marko Luotonen myöntää, että joitakin yksityisyyden suojan vaarantamiseen liittyviä tapauksia on tullut esiin. Hänen mukaansa niistä on otettu opiksi ja prosessi on kehittynyt yhä aukottomammaksi. Käytännön esimerkkinä voidaan mainita huomiot, jotka liittyvät juuri tosiasialliseen tunnistamiseen. Uusimmissa, viidennen tuotantokauden Poliisit-jaksoissa on kiinnitetty selvästi enemmän huomiota tunnistamista vaikeuttaviin tekijöihin. Esimerkiksi kuvattujen henkilöiden vaatteet ovat usein kokonaan sumennettu niin, että vaatetuksesta ei voi erottaa vaikkapa merkkiä tai tekstiä. Edelleen äänen käsittelyä on käytetty yhä enemmän niin, että joissain tapauksissa on jopa vaikea sanoa, onko kyseessä nainen vai mies. Myös kulkuvälineitä, rakennuksia ja ravintoloita on pyritty sumentamaan niin, että kohteen tunnistaminen on yhä vaikeampaa. Tämä vähentää huomattavasti riskiä sille, että katsojan olisi mahdollista tunnistaa kuvattu kohde. Mikäli edellä mainitussa esimerkissä (jossa nainen istui terassilla ja sai kyseenalaista huomiota poliisin tiedusteltua hänen koiransa vointia) esimerkiksi koira olisi sumennettu tunnistamattomaksi, olisi henkilönkin tunnistamiselta voitu välttyä.

Nämä yksityisyyttä turvaavat toimenpiteet tuottavat hieman lisää työtä tuotantoryhmälle ja jälkikäteiselle kuvankäsittelylle, mutta samalla lisäävät merkittävästi yksityisyyden suojaa. Näen ne välttämättöminä toimenpiteinä, jotta kyseinen ohjelma voi jatkua ilman, että kenenkään yksityisyyden suoja vaarantuu. Tämä menettely toki edellyttää juuri ennakkokatselua ja valvontaa. Tiukan tulkinnan mukaan se täyttää ennakkosensuurin tunnusmerkistön, mutta itse en näe asiaa niin jyrkästi. Menettelyssä on olemassa riski ennakkosensuurille, mutta toisaalta sillä suojataan toista merkittävää perusoikeutta, yksityisyyden suojaa. Keskustelu palautuu kahden perusoikeuden kollisiotilanteeseen, jossa on suoritettava oikeudellista harkintaa. Tällaisessa harkintatilanteessa apuna voidaan käyttää perinteisiä oikeusperiaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta tai objektiviteettiperiaatetta. Punnintatilannetta selvitettyäni näkisin, että ennakkokatselu ei ole suhteeton toimenpide verrattuna niihin intresseihin, joita sillä turvataan. Ennakkokatselu voidaan oikeuttaa juuri yksityisyyden suojan turvaamiseksi, niin kauan kun sillä ei muutoin puututa ohjelman sisällöllisiin seikkoihin.

Punnintatilanteessa on pitkälti kyse myös suhteista, joiden osapuolina tässä tapauksessa on viranomainen ja yksityishenkilö. Suhde ei siis ole lähtökohtaisesti tasapainoinen, koska osapuolia velvoittavat ja oikeuttavat seikat muodostuvat eri perustalta. Tilannetta voitaisiin verrata jopa yrityksen ja kuluttajan väliseen suhteeseen. Kaupan ehdoissa on huomioitavaa se, että osapuolet eivät toimi samoin edellytyksin, vaan kumpaakin sitovat tietyt, osin erilaiset ehdot. Näin on myös viranomaisen-yksityinen -suhteessa. Tämä pätee etenkin, kun kyse on yksityisyyden suojasta, jossa juuri suhteilla on merkittävä rooli.

Sirpa Posio on todennut, että punnintamallin voidaan nähdä helpottavan ratkaisun perustelua oikeudellisessa keskustelussa siinä hyväksytyllä tavalla.¹⁷⁵ Työssä tavoitteena ei ollutkaan löytää oikeita vastauksia tai suoria ratkaisumalleja siinä käsiteltyihin ongelmiin. Pyrkimyksenä on pikemminkin ollut löytää oikeudellisesti kestäviä perusteluja niihin tilanteisiin, joissa punnittavana on juuri esimerkiksi yksityisyyden suoja ja sananvapaus. Perusteellinen ja syvälinen oikeudellinen punninta auttaa hahmottamaan ja konkretisoimaan ongelmaa parhaassa tapauksessa niin kattavasti, että tarvetta yhden ja ainoan vastauksen löytymiselle ei olekaan. Lopullisena ”tuloksena” voidaan ennemminkin pitää taustojen tulkintaa, punnintatilanteen kokonaisvaltaista hahmottamista ja syvällistä pohdintaa.

Kuten Neuvonen toteaa, on yksityisyyden suojan käsittely perinteisenä sääntö- tai periaate-jaotteluna varsin kestävä ajatus, sillä kysymys on aina suhteesta. Esimerkkinä hän toteaa, että suhteessa rekistereihin yksityisyyden suoja on erilainen kuin suhteessa tiedotusvälineisiin. Edelleen hän toteaa, että rikoslain 24 luvun 8 § edellyttää julkaistun tiedon olevan vahinkoa tuottava tai muuten loukkaava, jolloin itse tiedon sisältöön ei voida ottaa suoraa kantaa vaan on otettava huomioon seuraukset.¹⁷⁶

Tässä esityksessä on kyetty löytämään sisältöä mahdollisimman laajalti yksityisyyden suojalle luomatta liikaa sellaisia sääntöjä, jotka aina ja ehdottomasti tulisivat noudatettavaksi. Poliisit-sarjassa esiintyvä ”tieto” ei ole rekistereihin verrattavaa tietoa, mutta ei toisaalta viihdejulkisuuden luomaa tietoaakaan, vaan kyse on viranomaistoiminnan kuvaamisesta. Mielestäni juuri tämä luo mielenkiintoisen tilanteen tarkastella kyseistä ohjelmaa ja yksityisyyden suoja siinä. Juuri viranomaisen ja

¹⁷⁵ Posio 2008, s. 335.

¹⁷⁶ Neuvonen 2005, s. 145 ss.

yksityisen välinen suhde luo omintakeisen tilanteen viihdeohjelman puitteisiin. Sarja voidaan nähdä ikään kuin uudenlaisena rajojen koettelijana; kyse ei ole käsikirjoitetusta viihdeohjelmasta, mutta ei toisaalta jäykästä uutisoinnistakaan. Yksityisyyttä ei ohjelman suhteen voida tarkastella yksiselitteisesti samoin tavoin kuin vaikkapa viranomaisen asiakirjan tai hallintoasian käsittelyn julkisuutta. Toisaalta, yksityisyyttä ei myöskään voida tarkastella samoin tavoin kuin esimerkiksi julkisuuden henkilön annettua haastattelun ja paljastettua tietoja yksityiselämästään.

Tämä työ edustaa praktista oikeusdogmatiikkaa siinä mielessä, että siinä on pyritty tutkimaan mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsillä olevassa oikeuskysymyksessä. Lakia on pyritty avaamaan ja arvioimaan, lähtien 2. ja 3. lukuun teoreettisesta tarkastelusta ja edeten 4. ja 5. lukuun pragmaattiseen tarkasteluun. Teoreettisella tarkastelulla on pyritty hahmottamaan suhteellisen laaja käsitteistö, joka aiheeseen liittyy. Pragmaattinen osuus taas peilaa osaltaan tämänhetkistä arvomaailmaa ja tutkii, miten lait ja ohjeistukset siinä toimivat.

Tutkimuksen myötä oma arvioni on, että tarvetta varsinaisiin lakimuutoksiin ei ole. Ohjeistus on selvästikin aluksi ollut vaillinaista ja muutamia yksityisyyden suojan loukkauksia on päässyt tapahtumaan. Ohjeistusta on kuitenkin lisätty ja sekä oikeusasiamiehen, poliisin että median edustajien käymien keskustelujen jälkeen käytäntö on yhtenäistynyt ja ohjeistusta on lisätty. Se on selvästi ollut tarpeen. Edelleen ohjelman tekoon liittyy varmasti hiljaista tietoa, jota ohjeistuksesta ei käy ilmi. Tärkeintä kuitenkin on, että sekä poliisi että tuotantoyhtiö ovat sitoutuneet noudattamaan niitä normeja, mitä tällaisen materiaalin kuvaamiseen ja esittämiseen liittyy. Kuten todettua, kyse ei ole viihteen ehdoilla tuotetusta ohjelmasta, vaan viranomaistoiminnan kuvaamisesta. Näin ollen julkisoikeudellisen otteen on oltava ohjelmassa vahvasti läsnä.

Tutkimuksen aihe sanelee sen, että tässä kuten monessa muussakaan tutkimuksessa lakeja ei voida tarkastella tyhjiössä. Läsnä on aina sen hetkinen arvomaailma ja yhteiskunnallinen kehitys. Tässä tutkimusaiheessa oman lisänsä tuo julkisuuden kehittyminen, enkä nyt tarkoita viranomaistoiminnan julkisuutta. Median tarjoama julkisuus tuo eteen tilanteita, joissa laki joutuu yhä kovemmin koetukselle. Siksi lain rajoja ja normien sisältöä on haettava siinä yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa kulloinkin elämme. Aihetta olisi mielenkiintoista tarkastella tulevaisuudessa vaikka siltä

kannalta, miten poliisi on käyttänyt julkisuutta maineensa luomiseen. Lisäksi voitaisiin tarkastella vaikkapa sananvapauden sisällöllistä muuttumista yhteiskunnan kehityksen myötä. Sananvapaussääntelyhän itsessään on melko vanhaa, mutta sen on mukauduttava silti muuttuviin median keinoihin. Samoin viranomaistoiminnan julkisuus ja sen uusien toteuttamistapojen tarkastelu voisi olla paikallaan.

Palatakseni johdannossa esitettyihin Mäenpään pohdintoihin julkisuudesta tärkeäksi huomioksi nousee mielestäni julkisuuden toteutuminen ja julkisuuden lisääntyvä merkitys tietotekniikkakehityksen muutoksen yhteyden tarkastelussa. Julkisuutta itsessään on epämielekkästä tai lähes mahdotonta tarkastella, jos ei ole kanavia, jotka levittävät tietoa. Nämä kanavat aikaansaavat julkisuuden ja niiden kehitys välttämättä muokkaa myös julkisuutta. Sen tähden julkisuuden tarkastelu liittyy läheisesti yhteiskunnalliseen tarkasteluun siitä, mitkä ovat vallalla olevat tiedonvälityskanavat ja miten niitä käytetään. Tämä käyttö, sen laajuus ja toisaalta rajoittaminen määrittävät asioiden tosiasiallisen julkisuuden toteutumista. Näin ollen yhteiskunnan tiedonvälityskanavien ollessa niin laajat kuin tällä hetkellä on väistämätöntä, että julkisuudessa esitetty asia voidaan levittää niin montaa kanavaa käyttäen, että lopulta tiedon kontrollointi on hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta.

Ihminen ei ole pelkästään tiedonvälityskehityksen armoilla, ikään kuin tahdosta riippumatta. Ihmiset itse aktiivisesti osallistuvat muun muassa tiedon levittämiseen omasta elämästään esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. Voidaankin kysyä, ollaanko jo tilanteessa, jossa ihminen itse on pahin uhka yksityisyydelleen? Tietoa on helppo levittää sellaisessakin ympäristössä, johon käyttäjä ei sitä alun perin ole tarkoittanut. Muun muassa tiedonvälityksen ja mediajulkisuuden kehittyminen suorastaan vaativat, että yksityisyyden perimmäisestä sisällöstä käydään yhä enenevässä määrin syvällistä keskustelua niin tieteen kuin jokapäiväisen elämän osalta¹⁷⁷. Toivon, että tämä työ on tuonut jotain uutta lukijalle siihen käsitykseen, mikä yksityisyydestä voidaan muodostaa ja miten laki yksityisyyttä säätelee. Ehkäpä sen avulla jokainen voi tulevaisuudessa yhä paremmin arvioida omaa yksityisyyttään, sen merkitystä tietoyhteiskunnassa ja toisaalta lainsäätäjän ja –käyttäjän haastavaa tehtävää tämän perusoikeuden ylläpitämisessä.

¹⁷⁷ Tästä näkökulmasta yksityisyyttä pohtivat Reima Suomi ja Matti Wiberg kirjoituksessaan: Yksityisyys, menetetty arvo? (AL 8.11.2012).