

Karoliina Paananen

TIETOPYYNTÖ TAKKUA

KHO:n asiakirjajulkisuusratkaisut vuosina 2010–2020
journalismin tiedonhankinnan näkökulmasta.

TIIVISTELMÄ

Karoliina Paananen: Tietopyyntö takkuua – KHO:n asiakirjajulkisuusratkaisut vuosina 2010–2020 journalismin tiedonhankinnan näkökulmasta.

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Journalistiikan maisteriohjelma

Toukokuu 2021

Tässä journalistiikan pro gradu -tutkielmassa selvitän, millaisia tiedonsaannin vaikeuksia asiakirjapyyntöjä tekevät toimittajat työssään kohtaavat ja mitä se kertoo läpinäkyvyyden periaatteen toteutumisesta julkishallinnossa journalismin näkökulmasta. Julkisuuslain takaama hallinnon läpinäkyvyys on journalistisen tiedonhankinnan keskeinen edellytys. Nykyinen, vuoden 1999 julkisuuslaki ei kuitenkaan ole ajan tasalla. Sen ovat todenneet niin sitä soveltavat viranomaiset kuin journalistit. Lain voimaan tulon jälkeen yhteiskunta ja maailma on muuttunut, ja esimerkiksi digitalisaation kaltaiset muutokset ovat vaikuttaneet siihen, miten tietoja käsitellään ja millainen tieto voi olla levitessään haavoittavaa. Muutoksilla on vaikutus siihen, miten viranomaisen julkisuuslakia tulkitsee ja sitä kautta journalistien mahdollisuuksiin saada tietoa. Viranomaisen laintulkintojen ajankohtaisia ongelmia journalismin näkökulmasta selvitän tarkastelemalla korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuutta koskevia ratkaisuja aikavälillä 2010–2020, joissa kiista on syntynyt alun perin journalistin tekemän tietopyynnön seurauksena. Tapauksia on tutkielmassa mukana 62 kappaletta.

Aineisto on analysoitu temaattisen sisällönanalyysin keinoin. Aineistosta on etsitty paitsi kokonaiskuvaa siitä, millainen on journalistien ”tietopyyntö-” tai ”valitusko-neisto” myös käsitystä siitä, mitkä asiat viranomaisen lain tulkinnoissa nousevat erityisen usein toimittajan tiedonsaannin esteeksi. Analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että julkisuuslain tulkintoja kyseenalaistaa varsin pieni joukko journalistien ammattikunnan edustajista. Heidän tiedonsaantinsa sakkaa tyypillisesti silloin, kun asiakirjapyyntö koskee tietoja, joita jollain yksityisen sektorin edustajalla on intressi salata. Useat tietopyynnöistä kohdistuvat viranomaisen oman toiminnan laillisuuteen tai tarkoituksenmukaisuuteen ja kytkeytyvät uutistilanteisiin, joissa journalisteilla on ollut syytä epäillä viranomaisen toiminnan kelvollisuutta. Tässä tutkielmassa tehdyt havainnot tukevat aiempia selvityksiä ja niin yksittäisten toimittajien kuin toimittajajärjestöjenkin esillä pitämiä havaintoja julkisuuslain tulkintaan liittyvistä ongelmista.

Avainsanat: julkisuus, läpinäkyvyys, demokratia, julkisuuslaki, asiakirjajulkisuus, journalismi, tiedonhankinta, tietopyynnöt

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	JOURNALISMI JA TIEDON MONTA ROOLIA	3
	2.1 Totuussuhde valttina kilpailussa yleisön ajasta	6
	2.2 Tietosuhde riippuvuussuhteena	8
3	LÄPINÄKYVYYS JOURNALISMIN EDELLYTYKSENÄ JA ANSIONA	11
	3.1 Läpinäkyvyys hallinnossa 1700-luvulta nykypäivään	17
	3.2 Läpinäkyvä yhteiskunta, vahva lehdistö	19
4	TIEDONHANKINTA JOURNALISMISSA	22
	4.1 Perustuslaki ja julkisuuslaki tiedonhankinnan kehikkona	29
5	HANKALUUDET TOIMITTAJAN TIEDONHANKINNASSA	36
	5.1 Tiedonsaannin rajoittamisen syyt ja keinot.....	37
	5.2 Tiedonhankinnan ajankohtaiset esteet.....	38
6	JOURNALISTI SALAISEN JA JULKISEN RAJOJEN MÄÄRITTÄJÄNÄ....	42
	6.1 Tietovuodot	45
7	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	48
	7.1 Tutkimuskysymykset.....	51
8	TOIMITTAJIEN ”TIETOPYYNTÖ- JA VALITUSKONEISTO”: KUKA PYYTÄÄ, MITÄ JA KENELTÄ?	54
	8.1 Toimittajan valitus tuotti yleensä tulosta.....	62
9	TIEDONSAANTI TAKKUAA, KUN TIETOPYYNTÖ OSUU YKSITYISEN INTRESSIIN TAI VIRANOMAISEN TOIMINTAAN	64
	9.1 Yksityisen vaikutus tietopyyntöihin.....	65
	9.2 Viranomaisen toiminnan arviointiin liittyvät tietopyynnot	75
10	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	81
11	POHDINTAA	85
	LÄHTEET	88
	Kirjallisuus.....	88
	Medialähteet.....	91
	Verkkosivut.....	93
	Oikeustapaukset	96

1 JOHDANTO

Kun Suomi sai nykyisen julkisuuslakinsa vuonna 1999, vastaanotto toimittajien ja journalistien tutkijoiden keskuudessa oli varautunut. Syy oli nurinkurinen: Yhteiskunnan läpinäkyvyyden varmistamiseksi laaditun julkisuuslain pelättiin lisäävän viranomaisten mahdollisuuksia laskujen, sopimuspapereiden ja muiden asiakirjojen salaamiseen.

Huolessa oli kyse kehityskulusta, jossa elinkeinoelämän ja julkisen sektorin välinen yhteistyö oli ajan saatossa lisääntynyt ja siitä, että näiden kahden sektorin suhde avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen oli hyvin erilainen. Pelko oli, että julkinen sektori alkaisi noudattaa yksityissektorin käytäntöjä, ja seurauksena julkishallinnon läpinäkyvyys – yksi demokratian kulmakivistä ja toimittajien tiedonsaannin mahdollistajista – kärsisi.

Ilmiössä ei ole kyse pelkästään yhteistyön lisääntymisestä. Julkinen sektori on alkanut muuttaa merkittävässä määrin toimintojaan yksityiseen muotoon (esim. Neuvonen 2017, 168). Laajamittainen yhtiöittämiskehitys on kuitenkin vain yksi merkittävistä kehityskuluista, joita lain ympärillä on tapahtunut. Esimerkiksi digitalisaatio ja monet muut yhteiskunnalliset ja kansainväliset kehityskulut ovat vaikuttaneet niihin olosuhteisiin, joissa julkista valtaa käyttävät virkamiehet ja vallankäyttöä vahtivat journalistit työskentelevät ja siihen, mistä näkökulmasta ne julkisuuslakia tarkastelevat.

Tässä tutkielmassa paneudun siihen, millaisiin esteisiin tietopyynnöillä viranomaisilta tietoja hankkivat journalistit työssään törmäävät. Selvitys tehdään tutustumalla korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) vuosien 2010–2020 välillä antamiin asiakirjajulkisuusratkaisuihin, joissa valittajana oli journalisti tai tiedotusväline.

Ratkaisujen avulla on määrä selvittää, antavatko toimittajien tiedonsaantiongelmat aiheen epäillä, että julkisuuslain soveltaminen viranomaisissa kaventaa julkishallinnon toiminnan läpinäkyvyyttä.

Kysymys on journalismin käytännön työn näkökulmasta olennainen. Journalismin tärkein tehtävä on tarjota kansalaisille tietoa siitä, mitä yhteiskunnassa tapahtuu. Viime vuosina kuitenkin niin journalistien ammattikunnan kuin julkisuuslain asiantuntijoiden

keskuudessa on nostettu esiin erilaisten yhteiskunnallisten muutosten vaikutus läpinäkyvyydelle. Siksi on olennaista selvittää, millaisissa olosuhteissa toimittajat tiedonhankintatyötä tekevät ja millä tavoin viranomaiset toimittajien tietopyyntöihin nykyäänä suhtautuvat.

Aluksi luon katsauksen aiemman kirjallisuuden ja tutkimuksen pohjalta journalismin rooliin tiedonvälittäjänä, läpinäkyvyyden käsitteeseen, journalistiseen tiedonhankintaan ja siihen liittyviin hankaluuksiin. Tämän jälkeen analysoin KHO:n asiakirjajulkisuusratkaisujen valossa, miten niin sanottu toimittajien tietopyyntökoneisto toimii ja tarkastelen sitä, millaisiin asiakirjoihin kiistatapaukset liittyvät. Myöhemmin pohdin, mitkä ovat sellaisia asiakirjapyyntöjen tyyppisiä, jotka KHO:n ratkaistavaksi päätyneissä tapauksissa korostuvat.

Yli 20-vuotiaista julkisuuslakia ollaan parhaillaan ajantasaistamassa. Keväällä 2021 Oikeusministeriö ilmoitti ryhtyneensä selvittämään lain uudistamista. Tämän tutkielman lopuksi esitän analyysin ja muun tiedonhankinnan pohjalta näkemyksiä siitä, millaisia seikkoja journalismin toiminnan näkökulmasta uudessa julkisuuslaissa voisi olla keskeistä ottaa huomioon.

2 JOURNALISMI JA TIEDON MONTA ROOLIA

Tässä luvussa käsittelen journalismin suhdetta tietoon kolmesta eri näkökulmasta. Ensinäkin journalismin rooli tiedon välittäjänä voidaan nähdä keskeisimpänä perusteluna journalismin vapaalle ja vahvalle asemalle yhteiskunnassa.

Internet-aikana, jona kilpailu yleisön ajasta on kiristynyt, kun saatavilla on joukko ilmaisia ja maksullisia, kotimaisia ja kansainvälisiä verkkojulkaisuja, suoratoistopalveluja ja sosiaalisen median alustoja, journalismi on pyrkinyt erottumaan joukosta monin eri tavoin. Viime vuosina se on erityisesti pyrkinyt terävöittämään yleisölle erityistä asemaansa, joka rakentuu todenmukaisen tiedon välittämiseen.

Luvun 2 päätteeksi käsittelen sitä, miten journalismi käytännössä lunastaa paikkansa tiedonvälittäjänä, joka on yksi merkittävä yhteiskunnan vallankäyttäjä. Vastaus on yksinkertaisimmillaan: hankkimalla tietoa, jonka muut yhteiskunnan instituutiot ovat tuottaneet.

Keväällä 2021 Journalistiliitto julkaisi 100-vuotisjuhlansa kunniaksi videodokumentin, jossa muun muassa Yleisradion toimitusjohtaja Merja Ylä-Anttila kuvasi journalismin asemaa ja merkitystä yhteiskunnalle. Kuvaus kuului näin:¹

”Meillä on hyvin tarkasti oma lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja riippumaton tuomiovalta, oikeuslaitos, ja sitten sitä kaikkea vartioi media, jonka valta on enemmän vaikutusvaltaa, mutta joka pystyy tuomaan sen kriittisen aidon arvioinnin tähän vallankäyttöön ja sitä kautta vahvistaa sananvapautta ja demokratiaa.”

Median asema neljäntenä valtiomahtina kytkeytyy sen rooliin riippumattomana tarkkailijana, niin sanottuna vallan vahtikoirana (esim. Matikainen ym. 2020, 39). Vapaan ja valtaapitävän asemansa journalismi lunastaa välittämällä tietoa siitä, mitä

¹ <http://uutiskirje.journalistiliitto.fi/a/s/874748-861e84cbd58a31ae19be253061f0d086/870031?video=true#605b3b27defdb>

yhteiskunnassa ja varsinkin sen ylimmillä kerroksilla tapahtuu. Yleisön palvelemisen ideaalin avulla journalismi puolestaan legitimoitui ylipäänsä kaikenlaisen raportointityönsä (Deuze 2005, 447) – riippumatta siitä, mikä sen relevanssi yleisölle on.

Hannu Niemisen (1998, 275) mukaan ideaalin demokraattisen julkisuuden syntyminen edellyttää sitä, että media jakaa informaation päätettävänä olevista asioista kaikille, joita käsiteltävänä oleva asia koskee. Asko Hynninen (2000, 20) on samoilla linjoilla: Tietoa levittämällä joukkoviestimet turvaavat yhteiskunnassa mahdollisuuden kriittiselle ja avoimelle keskustelulle erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen välillä, ennen kuin varsinaisia päätöksiä kansalaisia koskevista kysymyksistä on tehty. Samaa ajatusta painotetaan myös Journalistin ohjeiden² ensimmäisessä kohdassa, jossa sanotaan, että kansalaisilla on oikeus tietää, mitä yhteiskunnassa tapahtuu.

Kansalaisten jatkuva informoituna pitäminen ei ole ainoastaan journalismin pyrkimys, vaan laajasti yhteiskunnassa hyväksi tunnustettu päämäärä, jonka toteutuminen on haluttu turvata myös lain kaltaisella perälaudalla. Kansalaisen oikeus tietää viranomaisen toiminnasta on Suomen lakiin kirjattu perusoikeus (Kuutti 2011, 53).

Tiedonsaannin merkitystä painotetaan hyvästä syystä: Päätöksenteon julkisuuden tiedetään ehkäisevän korruptiota ja muita vallankäyttöön liittyviä väärinkäytöksiä (Hynninen 2000, 20). Kun tiedotusvälineet kertovat yleisölle vallanpitäjien toiminnasta, ne samalla estävät ketään uhkaamasta demokratiaa autoritaarisia keinoja käyttämällä (Neuvonen 2018, 15).

Vaikka median vahva asema on kirjattu lainsäädäntöön, sen on omalla käytännön toiminnallaan vakuutettava yleisö ja ansaittava sen silmissä paikkansa luotettavana, yleisön tiedonsaantioikeuden ylläpitäjänä.

² https://www.jsn.fi/journalistin_ohjeet/

Median vahva asema on riippuvainen yleisön luottamuksesta, eli siitä, miten uskottavasti journalismi yleisön silmissä suoriutuu tiedonvälitystehtävästään. Yleisön luottamus journalismiin rakentuu muun muassa sen pohjalle, pitääkö mediassa esitetty tieto paikkansa (Kohring & Matthews 2007, 231), ja sen, millaiseksi yleisön edustaja, lukija, katsoja tai kuuntelija, kokee muun muassa toimittajien eettisyyden, tarkkuuden ja perehtyneisyyden (Matikainen ym. 2020, 35). Journalismin asema määrittyy siten sen mukaan, miten journalismi suhtautuu tietoon ja totuuteen. Suomen kaltaisissa liberaaleissa yhteiskunnissa joukkoviestimien tehtäväksi on asetettu totuuteen pyrkiminen, ja totuudellisuus nähdään itseisarvona (Neuvonen 2018, 15). Yleisön luottamus pyritään lunastamaan noudattamalla hyvää journalistista tapaa, ja journalistin ohjeiden mukaan journalistin on pyrittävä totuudenmukaiseen tiedonvälitykseen.

Hynnisen (2000, 21) mukaan journalismi onkin *professionalisoitunut* tapa hankkia, muokata ja välittää tietoa. Professionaalisuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että ammattikunnan edustajilla on jokin yhteinen normisto ja eettinen koodisto, jonka ohjaamana se suorittaa tehtävänsä – tässä tapauksessa tiedonvälitystä. *Professio* merkitsee Kauko Pietilän mukaan (2010, 19) sellaista julkista toimitusta, jolla on omat, toimituksen kohteiden intresseistä riippumattomat standardinsa, joiden pohjalla puolestaan on yhteisön jakamia arvoja.

Vaikka journalismin suhtautuminen tietoon ja totuuteen esitetään alan eettisissä ohjeissa lähes fundamentalistisena, toimitusten käytännön arjessa kuva on toinen. Yleisesti joukkoviestimien ei uskota saavuttavan absoluuttista totuutta. Syy siihen löytyy tarkastelemalla raameja, joissa uutisjutut syntyvät. *Journalismin* nimikin juontaa sen pyrkimykseen olla ajankohtaista (jour = päivä). Juttujen syntyminen on sidoksissa niihin periodeihin, joiden puitteissa julkaisu, alusta, ilmestyy – radion ja television uutisläheyyksiin, sanoma- ja aikakauslehden ilmestymistähtiin – ja verkkojournalismin aikana juttujen julkaisutahti on vain kiristynyt. Koska uutisen arvo laskee ajan kuluessa, uutisjournalismia leimaa kiire (Hynninen 2000, 23, 34). Sillä on seurauksensa siihen, miten totuudenmukaisesti journalismi onnistuu kuvaamaan käsittelemiään asioita. Nopeus paitsi lisää virheiden syntymisen riskiä myös vaikuttaa siihen, kuinka yksinkertaisiksi

juttujen näkökulmia on rajattava. Journalismi on jatkuvaa valintojen tekemistä. Eri ta-
pahtumien uutisarvoa arvotetaan koko ajan, ja toimitusten valinnat vaikuttavat siihen,
millainen kuva journalistiseen julkisuuteen todellisuudesta rakentuu (Bruun, Koskimies
& Tervonen 1986, 48).

Kiire ja muut olosuhteet eivät vähennä journalismin vastuuta. Tiedon luotettavuuden
arvioiminen kuuluu journalistin työhön (Ruotsalainen 2016, 232), ja toimittajilla on pyr-
kimys levittää ainoastaan faktatietoa. Harvalla toimittajalla on yhtä kaikki mahdollisuus
ryhtyä jokaisen jutun kohdalla perinpohjaiseen selvitystyöhön. Silti totuus ymmärre-
tään päämääräksi, johon pyritään siitä huolimatta, ettei sitä aina saavutettaisi.

Journalismin tiedon voidaankin nähdä sijoittuvan jonnekin arkitiedon ja tieteellisen,
tutkitun ja etukäteen arvioidun, tiedon välille. Selvä ero esimerkiksi tieteellisen tiedon
ja journalismin tiedon välillä on se, ettei esimerkiksi uutisjutuissa julkaistavia tietoja
välttämättä perustella yleisölle tai arvioida etukäteen samalla tavalla kuin tieteellisessä
tutkimuksessa. Tästä huolimatta journalistista tiedonvälitystä sitoo periaatteellinen
vaatimus lähdekriittisyydestä ja siitä, että levitettävän informaation on oltava perustel-
tavissa, olennaisia asioita ei saa salata (Hynninen 2000, 23).

Kuilu tieteellisen tiedon ja arkitiedon välillä voi olla hyvinkin suuri, eikä ole yksiselittei-
sen selvää, minne tällä akselilla journalismin tieto asettuu.

2.1 Totuussuhde valtina kilpailussa yleisön ajasta

Journalistisen median asema on ollut etenkin digitalisaation seurauksena murroksessa.
Tiedotusvälineet käyvät jatkuvaa kilpailua yleisön ajasta lukuisten verkkosivustojen ja -
palvelujen kanssa (Ruotsalainen 2016, 234). Verkko loputtomine ajanviettomahdollii-
suuksineen on muuttanut uutismedian asemaa aiempaa kilpailullisemmaksi (Esim. Uu-
tismedia verkossa 2020, 53). Ennen kuin internet löi läpi ja popularisoitui koko kansan
keskuudessa, uutismedioiden kanssa lukijoiden, katsojien ja kuuntelijoiden ajasta
kamppailivat keskenään lähinnä toiset kotimaiset uutismediat. Nykyään sisällöillään kil-
pailee paitsi verkon välityksellä aiempaa helpommin saavutettavissa oleva kansainväli-
nen media myös laaja joukko viihteellisiä alustoja ja palveluja, podcasteja, blogeja,

suoratoistopalveluja, sosiaalisen median vaikuttajia, joilla ei ole välttämättä mitään tekemistä journalismin ja sen periaatteiden kanssa.³ Esimerkiksi podcastien kuuntelun ja kuvapalvelu Instagramin ja viestisovellus Whatsappin käyttö lisääntyvät Suomessa kovaa kyytiä, joskaan esimerkiksi kuunneltavassa muodossa oleva sisältö suoraan vähennä kirjallisessa muodossa olevan sisällön parissa käytettävää aikaa (Uutismaa-verkossa 2020, 61).

Perinteinen media, sanomalehdet ja yleisradioyhtiöt, on vastannut kilpailuun pyrkimällä profiloitumaan totuudenmukaisen ja luotettavan tiedon kertojana ja terävöittämään yleisölle, miten sen sisältö eroaa muiden palvelujen sisällöistä (Matikainen ym. 2020, 37).

Ilmiö oli erityisen helppo havaita koronaviruspandemian alkuvaiheessa lukuisten sanoma- ja aikakauslehtien verkkosivuilla, myös Suomessa. Samalla, kun sosiaalisessa mediassa alettiin levittää runsaasti valheellisia väittämiä koronaviruksen aiheuttamasta taudista,⁴ tiedotusvälineet yrittivät näyttäytyä vastuullisina alustoina, jotka eivät levitä tällaisia viestejä. Journalististen julkaisujen verkkojuttujen lopussa alettiin julkaista päätoimittajien valokuvilla varustettuja, lukijaa puhuttelevia viestejä (esim. HS.fi, suomenkuvalehti.fi). ”Hyvä lukija, arvoisa lukija...”, päätoimittajat kirjoittivat. Lyhyen tervehdyksen pääviesti oli joka medialla sama: Totuudenmukainen tiedonvälitys on tärkeämpää kuin koskaan, ja lukija voi turvata sen jatkumisen ryhtymällä tilaajaksi. Samanlainen kirjoittelu näkyi myös konserniviestinnässä.⁵

”Tässä poikkeuksellisessa tilanteessa luotettavan ja oikean tiedon välittäminen on laadukkaan ja vastuullisen median tärkein tehtävä. Kiinnitämme erityistä huomiota siihen, että julkaisemamme tieto on

³ <https://www.medialiitto.fi/elinkeinopolitiikka/edunvalvonta/>

⁴ <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/mielipide-kotimaa/kurlaa-sitruunavedella-jossa-on-inkivaa-ria-disinformaation-tavoite-on-syoda-virallisen-tiedotuslinjan-uskottavuutta/?shared=1119894-adb1da9e-4>

⁵ <https://www.almamedia.fi/uutishuone/uutinen/27-04-2020-media-poikkeusaikana>

varmistettua”, sanoi myös Kauppalehden päätoimittaja Arno Aho (2020) Alma-median tiedotteessa (27.4.2020).

Toimituksissa journalismin vahvuuksiin tiedonvälittäjänä uskotaan, mutta Matikainen ym. (2020, 37) huomauttaa, etteivät kaikki jaa näkemystä. Ammattimaisten, perinteisten medioiden ei kaikkien yleisöjen keskuudessa koeta onnistuvan pelkän totuudenmukaisen tiedon välittämisessä, eivätkä kaikki lukijat, kuuntelijat, katsojat pidä edes eri medioiden välistä eroa kovin selvänä. Nielsen ja Graves (2017) ovat jo aiemmin nostaneet esiin sen, ettei yleisö välttämättä näe mahdollisena, saati välttämättä tarpeellisenä erottaa vale uutisia ja journalistisesti tuotettuja uutisia toisistaan. Vale uutisena saatetaan pitää esimerkiksi heikkolaatuista journalismia ja mainontaa, ei uutisjournalismiksi naamioitua ei-journalistista sisältöä.

Tämä käsitys on ymmärrettävä sitä taustaa vasten, että vaikka journalistiset tiedotusvälineet pyrkivät alleviivaamaan eroa itsensä ja muun median välillä, ne ottavat myös vaikutteita ei-journalistiselta medialta. Digitaalisena aikana tiedotusvälineet ovat pyrkineet saamaan yleisön huomion käyttämällä jutuissaan esimerkiksi osin harhaanjohtavia klikkiotsikoita, jotka taas ovat ärsyttäneet yleisöjä. Osittainen eron tekeminen perinteisiin journalistisiin käytänteisiin myös esimerkiksi juttuaihevalinnoissa, kuten sosiaalisen median reaktioita koskeva raportointi, asettaa journalismin toiminnan ristiriitaan sen omien toimintaperiaatteiden kanssa. Esimerkiksi klikkiotsikon voi joidenkin määritelmien mukaan nähdä olevan harhaanjohtava otsikkotyyppi (Kykkänen 2018, 7). Harhaanjohtavuus on ristiriidassa esimerkiksi journalistin ohjeiden 15. pykälän kanssa, joka velvoittaa toimitukset siihen, että otsikon on vastattava jutun sisältöä.

2.2 Tietosuhde riippuvuussuhteena

Toimittajat kokoavat ja esittävät yleisön kannalta relevantiksi ja kiinnostaviksi katsomiin tietoja (esim. Ruotsalainen 2016, 232), mutta ne ovat useimmiten alun perin muiden kuin journalistien itsensä tuottamia. Journalismi ei voisi toteuttaa tehtäväänsä esimerkiksi viranomaisten ja poliittisten päättäjien tekemien päätösten arvioijana, jos tiedotusvälineillä ei olisi pääsyä niiden toimintaa käsittelevän tiedon äärelle. Vallankäytön vaihtaminen edellyttää journalisteilta mahdollisimman tarkkoja tietoja viranomaisten

suunnitelmista, tulkinnoista ja vallanpitäjien tekemien ratkaisujen perusteista (Kuutti ym. 2011, 336).

Journalismin suhde tietoon ja tietolähteisiin on pohjimmiltaan riippuvuussuhde. Se merkitsee sitä, että journalismin kyky tietämiseen on riippuvainen muiden instituutioiden tietämisen tavoista (Koljonen 2013, 68). Käytännössä riippuvuus näkyy esimerkiksi niin, että usein journalismin tieto pohjautuu sellaisten tahojen arvioihin eri aiheista, joiden tietojen nimenomaan uskoo pitävän paikkansa (Koskimies 1990, 53). Usein tällaisia varsin luotettuja lähteitä ovat virallislähteet, esimerkiksi virkamiehet (Hynninen 2000, 34).

Esimerkiksi Hopeakunnas (2015,4) kuvaa ilmiötä lainaamalla informaatiotutkimuksen piirissä hyödynnettyä informaatiokäyttäytymisen prosessimallia. Malli sisältää oletettavan, jonka mukaan journalististen aineistojen, kuten uutis- ja featurejuttujen aiheet, eivät pelkät tiedot, perustuvat toimitusten ulkopuolelta saatuihin tietoihin. Prosessi saa alkunsa uutisaiheen löytämisestä, mitä seuraa aiheen muodostuminen ja jalostuminen toimittajan tiedonhankinnan edetessä. Tämän jälkeen edetään julkaisuun ja sitä seuraaviin vaikutuksiin, kuten palautteen saamiseen. Mallissa journalistien ja toimitusten lisäksi tietolähteillä ja heidän edustamillaan organisaatioilla, koko yhteiskunnalla on vahva rooli (Hopeakunnas 2015, 4).

Uolevi Kiviranta (1990,49) kuvaa vastaavan prosessin suuremmin:

”Toimittajalle tai toimitukselle tulee vihje jutusta, ja toimittaja kysyy kollegaltaan, kuka tuosta aiheesta tietäisi. Sen jälkeen soitetaan kollegan nimeämälle asiantuntijalle ja tehdään tämän haastattelu aiheesta tai ’oma juttu’ samasta aiheesta asiantuntijalta saatujen tietojen perusteella. Siinä koko journalistinen työprosessi.”

Hopeakunnas kuvaa muiden tavoin journalismia muusta yhteiskunnasta riippuvaiseksi instituutioksi. Journalistisen informaatiokäyttäytymisen prosessimallissa muullakin yhteiskunnalla on aktiivinen roolinsa, mutta se on lähinnä toimia uuden tiedon tuottajina ja tietolähteinä. Niilläkin on siis selvä rooli, mutta journalismin näkökulmasta se on väli-neellinen ja journalismille alisteinen.

On kuitenkin syytä huomioida, että alisteisesta asemasta huolimatta myös muut yhteiskunnan toimijat pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan journalistiseen julkisuuteen ja siihen, mistä asioista siellä käydään keskustelua.

3 LÄPINÄKYVYYS JOURNALISMIN EDELLYTYKSENÄ JA ANSIONA

Luvussa 3 keskityn termiin, joka yleistyi journalismin tutkimuksessa 2000-luvulla niin, että sitä on kutsuttu jopa muotisanaksi (esim. Uusivirta 2014): *läpinäkyvyyteen*.

Journalismin tutkimuksessa läpinäkyvyyttä on käsitelty runsaasti etenkin 2000-luvulla (esim. Karlsson 2010), mutta käsite ja siihen liittyvät käytännöt ovat olleet suosittuja muuallakin.

Julkisuuden ja avoimuuden lisääntyminen osana eri organisaatioiden toimintaa on näkynyt niin Suomessa, muissa Pohjoismaissa, Euroopan unionissa kuin Yhdysvalloissa pitkän aikaa, eritoten julkissektorilla, ja käsitteeseen törmää nykyään kaikkialla.

Ensisijaisesti läpinäkyvyys liitetään julkisen sektorin, virastojen ja päätöksentekoyksiköiden, ominaispiirteeksi. Suomessa laki velvoittaa, että julkisessa toiminnassa noudatetaan avoimuuden periaatteita. Samansuuntaiset toimintaperiaatteet ovat kuitenkin siirtyneet vuosikymmenten saatossa myös osaksi yksityistä sektoria. Pörssisääntely, kilpailuoikeus ja kuluttajansuojan syntyminen ovat liittäneet avoimuuden kiinteäksi osaksi myös yksityistä sektoria (Neuvonen 2017, 164). Suomessa yritykset ovat vastuussa valmistamiensa ja maahantuomiensa tuotteiden turvallisuudesta, ja tuotteille on olemassa erilaisia jäljitettävyyksivaatimuksia, joiden toteutumista valvotaan.⁶ Yksityisellä sektorilla esimerkiksi sijoittajat edellyttävät pörssiyrityksiltä avoimuutta, samoin markkinat (Neuvonen 2017, 11).

⁶ <https://tukes.fi/tuotteet-ja-palvelut/vaaimustenmukaisuus/tuotteiden-jaljitettavyys>

Läpinäkyvyyden käsitettä hyödynnetään myös yritysten ulkoisessa viestinnässä ja markkinoinnissa. Esimerkiksi kahviyhtiö Paulig puhuu verkkosivuillaan asiakkailleen jäljitettävyydestä: Kun yhtiö tuntee raakakahvin alkuperän, sillä on tieto esimerkiksi hankintaketjun eettisyydestä.⁷ Pauligin tavoin läpinäkyvyys on merkittävä arvo myös kahvipaahtimo Kaffa Roastery, joka kuvaa verkkosivuillaan olevansa ”täysin läpinäkyvästi” toimiva paahtimo, jossa ”läpinäkyvyydestä ei tingitä”.⁸ Läpinäkyvyyden käsitettä viljelemällä yritykset vakuuttavat kuluttajille olevansa vastuuta kantavia brändejä.

Käsitteen suosion lisääntymisestä ja sen syistä on kirjoitettu esimerkiksi Procomma Academic 2015 *Läpinäkyvä viestintä* -julkaisussa. Se löytää selityksen läpinäkyvyyden käytäntöjen lisääntymiselle niiden puutteen haitallisuudesta: Läpinäkyvyyden puutteen on havaittu vaikeuttavan sekä yksilöiden, organisaatioiden että koko yhteiskunnan toimintaa (Luoma-aho 2015, 13). Läpinäkyvyyden lupaukseen sisältyy ajatus siitä, että käytäntöä noudattamalla osoitetaan, ettei sitä noudattavilla ole mitään salattavaa tai peiteltävää. Läpinäkyvyys onkin ikään kuin kehoitus muille arvioida omaa toimintaa (Luoma-aho 2015, 17). Siten se on myös työkalu, jolla parantaa yrityksen tai instituution imagoa (Neuvonen 2017, 164).

Läpinäkyvyys onkin käytäntö, jossa erilaisten prosessien vaiheita esimerkiksi julkishallinnossa ja yritysten toiminnassa tehdään näkyväksi. Toiminnan tarkoituksena on se, että ulkopuolisen on mahdollista selvittää, millaisen prosessin lopputuloksena esimerkiksi jokin päätös syntyi.

Läpinäkyvyyden käytäntöjen noudattamisella on merkittäviä hyötyjä yhteiskunnan eri toimijoille. Esimerkkejä hyödyistä voi löytää muun muassa journalismista. Alan

⁷ <https://www.paulig.fi/kaikki-kahvista/kahvin-jaljitettavyys>

⁸ <https://kaffaroastery.fi/pages/vastuullisuus>

tutkimuksessa on havaittu, että journalististen prosessien läpinäkyväksi tekemisellä on paljon vaikutusta siihen, kuinka lukijoiden luottamus uutismediaa kohtaan rakentuu (esim. Matikainen ym. 2020).

Läpinäkyvyys on parhaimmillaan työkalu, jolla vähentää korruptioriskiä ja vallan väärinkäyttöä yhteiskunnassa (Salminen 2015, 12), ja sen vaikuttavuus on yhtäläinen, käytettiin sitä julkishallinnossa tai yksityisissä yrityksissä. Käsitteen viljelemisen ja läpinäkyvyyteen pyrkivien käytäntöjen lisääntyminen työpaikoilla, kahvipaketeissa ja lainsäädännössä, ei tarkoita sitä, että läpinäkyvyys ja avoimuus olisivat kaikissa tilanteissa käytössä olevia työkaluja, vaan lain säättämien raamien lisäksi organisaatiot itse rajaavat, milloin ja missä tilanteissa ne avaavat prosessejaan ja tietojaan ulkopuolisille.

Suosiolla onkin seurauksensa: käsitteen inflaatio. Kun läpinäkyvyyden käsitettä käytetään joka puolella, vaarana on, että se ei kuvaa enää tarkasti mitään yksittäistä asiaa, huomautetaan Läpinäkyvä viestintä -julkaisussa (Luoma-aho 2015, 28):

”(...) läpinäkyvyydellä voidaankin tarkoittaa kaikkea yrityksen budjetin avaamisesta ruokapaikkojen listaamiseen.”

Se ei siis automaattisesti viittaa esimerkiksi organisaation toiminnan eettisyyteen tai muihin läpinäkyvyyden myönteisinä pidettyihin vaikutuksiin.

Journalismin näkökulmasta läpinäkyvyyden käytäntöjen suosion kasvulla eri sektoreilla on joka tapauksessa paljon hyötyjä. Tiedotusvälineet myös aktiivisesti vaativat läpinäkyvyyttä ja prosessien avaamista muilta yhteiskunnan organisaatioilta julkisuudessa. Keväällä 2021 Marimekko joutui kritiikin kohteeksi, kun se oli poistanut verkkosivuiltaan maininnan siitä, ettei se käytä Xinjiangin uiguurialueella tuotettua puuvillaa. Aiemmin ruotsalainen vaateyhtiö Hennes & Mauritz oli kritisoinut Kiinaa orjatyövoiman käyttämisestä, ja oli seurauksena joutunut kiinalaisten kuluttajien boikottiin.⁹

⁹ <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000007891416.html>

Kritiikin keskelle jouduttuaan Marimekko palautti maininnan verkkosivuilleen. Kohun jälkeen julkisuudessa keskusteltiin yritysten avoimuudesta ja vastuullisuudesta. Media penäsi yhtiöltä toistuvasti tekstin poistamisen syytä yhtiöltä. Toimitusjohtaja Mika Ihamuotila selitti Ylen haastattelussa, että yritys saattaa joskus jättää kertomatta jotakin ”kokonaisvastuullisuuden vuoksi” ja noudattaa ”varovaisuusperiaatetta” ja vertasi yritystoimintaa diplomaattisten suhteiden ylläpitämiseen valtioiden välillä. Yhtiö vakuutti, että se ei hyödynnä kyseiseltä alueelta tulevaa puuvillaa. Yritysjohtaja antoi ymmärtää, että joskus täysi avoimuus ei ole mahdollista, vaikka toiminta ei olisikaan epäeettistä.

Tiedotusvälineet seuraavat avoimuuden periaatteiden noudattamista muissa organisaatioissa ja käsittävät niiden puuttumiseen liittyvät riskit. Läpinäkyvyyden periaatteet sopivat hyvin myös alan ammatillisiin normeihin.

Tästä huolimatta vastaavien käytäntöjen soveltamisen lisääminen toimituksellisessa työskentelyssä on ollut verrattain hidasta. Journalismissa läpinäkyvyydellä viitataan tyypillisesti juttuprosessien ja journalististen valintojen taustalla vaikuttavien tekijöiden avaamiseen yleisölle.

Keskustelua on kuitenkin käyty, aktiivisesti ja useista eri näkökumista. Esimerkiksi *Journalisti*-lehden numerossa 6/2016 toimittaja Johanna Vehkoo rohkaisi medioita avaamaan yleisölle sitä, mihin uutisjutut perustuvat, jotta yleisö hahmottaisi journalismin ja muun viestinnän eron mahdollisimman selvästi.¹⁰ Rikosjuttujen syntyprosesseja sen sijaan avataan Susanna Reinbothin ja Jarkko Sipilän toimittamassa Oikeustoimittajat ry:n 30-vuotisjulkaisussa *Etusivun rikokset: Näin kovat uutiset syntyivät* (CrimeTime 2018). Läpinäkyvyyteen on turvauduttu myös kriisitilanteissa, joissa tiedotusvälineet ovat pyrkineet lunastamaan yleisön luottamuksen avaamalla myös vakaviin virheisiin

¹⁰ <https://www.journalisti.fi/artikkelit/2016/9/making-of/>

johtaneita syitä. Näin on tehnyt esimerkiksi saksalainen laatulehti *Der Spiegel* vuonna 2018, kun se jäi kiinni osittain sepitettyjen featurejuttujen julkaisemisesta. Lehti julkaisi kokonaisen erikoisnumeron, jossa pyrki avaamaan, mikä toimituksellisissa prosesseissa oli pettänyt, kun yksi lehden arvostetuimmista kirjoittajista oli onnistunut saamaan julki lukuisia osin perättömiä juttuja.¹¹ Läpinäkyvyyttä on pyritty vahvistamaan myös viestimällä yleisölle toimitusten arvomaailmasta esimerkiksi erilaisten kampanjoiden, kuten JSN:n vuoden 2018 Vastuullista journalismia -kampanjan avulla.

Läpinäkyvyyden käsite näyttää olleen viime vuosina muodissa journalismista käytävissä keskustelussa, mutta avoimuuden vaatimus on ollut kirjoitettuna sisään alan eettiseen koodistoon pitkän aikaa. Journalistin ohjeissa läpinäkyvyyttä perätään toimituksilta selvimminkin kohdassa 6. Sen mukaan journalistin on hyvä kertoa yleisölle, jos julkaisu käsittelee omalle tiedotusvälineelle, konsernille tai sen omistajille merkittäviä asioita. Sidonnaisuuksiaan avaamalla tiedotusvälineet vahvistavat riippumattomuuttaan. Ammattieettisen ohjeen vaatimus koskee kuitenkin suoraan vain sellaisia tilanteita, joihin voisi sisältyä ilmeinen riski epäeettiselle toiminnalle. Esimerkiksi virheiden korjaamisen avoimuus journalismissa on kuitenkin yksi aihepiiri, josta alalla käydään keskustelua. Toimittaja Aurora Rämö huomautti 2019 *Suomen Kuvalehden* kolumnissa, että moni media on alkanut puhua virheiden korjaamisen kohdalla oikaisemisen sijaan lievemmin ”tarkentamisesta” tai ”täsmäntämisestä”.¹²

Läpinäkyvyyden sisällyttäminen osaksi muuta uutisointia ja toimitusten työprosesseja on ollut journalismissa hidas prosessi, joka on tapahtunut myöhään verrattuna

¹¹ <https://yle.fi/uutiset/3-10564201>

¹² <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/oikaisu-on-oikaisu-ei-tarkennus-tasmennys-tai-muokkaus-kuten-tiedotusvalineet-tuppaavat-vahattelemaan-virheitaan/>

esimerkiksi julkishallintoon ja yrityskenttään. MediACT-tutkimushankkeen tutkimusraportin (Heikkilä ym. 2012) mukaan läpinäkyvyyden käytäntöjen noudattaminen ja noudattamisen lisääntyminen eivät ole olleet kovinkaan systemaattisia prosesseja. Raportissa esiin nostettuja läpinäkyvyyden käytäntöjä journalismissa ovat muun muassa se, että tiedotusvälineet tarjoavat yleisölle informaatiota siitä, mikä taho tiedotusvälineen omistaa, millaista eettistä normistoa mediat noudattavat, ketkä juttujen takana olevia journalisteja ovat (Heikkilä ym. 2012, 43). Useissa maissa eri puolilla maailmaa osa medioista ei raportin mukaan avannut yleisölle esimerkiksi sitä, ketkä omistavat tiedotusvälineen ja mistä ne saavat rahoituksensa. Esimerkiksi Suomessa mediat kertovat julkaisuissaan omistussuhteista, mutta monissa maissa, kuten Saksassa, Puolassa ja Yhdysvalloissa median perustietoja tarkempaa informaatiota oli vaikeaa saada selville (Heikkilä ym. 2012, 44).

Raportin mukaan vastaavanlaista hajontaa läpinäkyvyyden noudattamisessa ilmeni siinä, kertoiko tiedotusväline yleisölle, mitkä ovat sen ”missioita”, arvoja, joita ne haluavat edistää uutisoinnillaan, samoin epäselväksi yleisölle jätettiin usein myös se, mitä eettistä koodistoa tiedotusväline noudattaa (emt. 45–47).

Vaihtoehtoja on tuotu tutkimuksessa esiin kuitenkin pitkään. Michael Karlsson huomautti yli kymmenen vuotta sitten, (2010, 537) että läpinäkyvyyden käytäntöjä on mahdollista sulauttaa osaksi toimituksen työruutiineja. Samalla tavalla kuin toimittajat pyrkivät tasapuolisuuteen esimerkiksi kuulemalla jutuissaan eri näkökulmien edustajia, toimittajat voivat käyttää läpinäkyvyyttä vahvistavia toimintatapoja toimitustyössään. Karlsson tuokin esiin erilaisia tapoja lisätä näitä käytäntöjä toimituksissa.

Ensinnäkin Karlssonin mukaan uutistyyssä yleisölle voidaan avata avoimesti, miten uutisaiheita valitaan ja miten juttuja tuotetaan. Toisekseen yleisö voidaan osallistaa uutistyöhön monella tavalla, esimerkiksi antamalla sen tarkkailla tai kritisoida journalistisia prosesseja (2010, 537–538).

Läpinäkyvyyden käytäntöjen lisääntymisen verkkaisuus journalismissa on kiinnostavaa sitä vasten, että journalismi perää avoimuutta esimerkiksi julkishallinnolta ja

kaikenlaisilta muilta organisaatioilta. Journalistien ammattikunnassa käsitetään siis läpinäkyvyyden hyödyt ja merkitys, mutta sen omaksuminen on siitä huolimatta ollut hidasta.

3.1 Läpinäkyvyys hallinnossa 1700-luvulta nykypäivään

Läpinäkyvyydellä on keskeinen asema jo klassisissa politiikan teorioissa ja sen keskeisimpinä teoreetikkoina on pidetty Jeremy Benthamia. Läpinäkyvyyden käytännöllä on olennainen rooli demokraattisen yhteiskunnan toimivuuden näkökulmasta, ja Pohjoismaissa julkisuusperiaatteen perinteet ulottuvat pitkälle. Aihepiiriä on käsitelty viime vuosina muun muassa Riku Neuvosen teoksissa *Oikeus julkiseen tietoon* (2017) ja *Sananvapauden historia Suomessa* (2018). Neuvonen (2017, 11) nostaa esiin sen, että viranomaisjulkisuus on nimenomaan suomalainen ja pohjoismaalainen aate. Ensimmäinen julkisuuslaki, eli painovapauslaki, syntyi yli 250 vuotta sitten vuonna 1766 Ruotsin valtiopäivillä, jolloin Suomi kuului Ruotsiin.¹³ Vuoden 1766 painovapauslaki oli siihen mennessä vapaamielisin säädetty painovapausasetus, koska se hävitti ennakkosensuurin ja samalla mahdollisti vallanpitäjien julkisen arvostelun. Ennakkotarkastusmenettely lakkautettiin, ainakin melkein. Osa painotoiminnasta jäi yhä valvonnan alaiseksi (Neuvonen 2018, 81). Painovapauslain myötä säädettiin, että oikeuslaitoksen ja hallinnon asiakirjat ovat julkisesti kansalaisten saatavilla.¹⁴ Keskeinen lain taustavaikuttaja oli Kokkolan kirkkoherra Anders Chydenius (1729–1803), jota on kutsuttu painovapausasetuksen isäksi, koska tämä kirjoitti merkittävän osan asetuksen sisältämästä tekstistä (Neuvonen 2018, 78–84). Chydeniuksen näkemyksen mukaan asiakirjojen julkisuudella oli keskeinen merkitys yhteiskunnan kehittämiseen ja taloudelle. Kun asetus oli ollut voimassa kuuden vuoden ajan, rajoitukset palautettiin. Seuraavan kerran Suomi sai uuden julkisuuslakinsa vasta 1950-luvulla. 1700-luvun painovapauslaki, joskin

¹³ <https://politiikasta.fi/julkisuuslain-puutteet-ja-miksei-niita-korjata/>

¹⁴ <https://www.chydenius.net/painovapaus>

lyhytikäiseksi jäänyt, jätti yhtä kaikki jälkeensä ison muutoksen: Ajatus julkisuudesta omaksuttiin normaalitilaksi, julkisuuden rajoittaminen joksikin poikkeukselliseksi.¹⁵ Neuvonen kirjoittaa, että julkisuus liittyy vahvasti avoimuuden käsitteeseen, *transparensiin*, jolla mahdollistuu julkisen vallan seuraaminen, kun vallankäyttäjät asettuvat alttiiksi kansalaisten katseelle (2017, 11–12).

”Usein katseen suuntaa joukkoviestintä. Tästä syystä julkisuus on kiinnittynyt vahvasti sananvapauteen”, Neuvonen kirjoittaa (2017, 12).

Nykyiseen tilanteeseen, jossa läpinäkyvyys on laajasti monissa maailman kolkissa omaksuttu normi, kun hallinto on läpinäkyvä ja elintarvikepakkausten kyljessä tietojen tuotteen sisällöstä, päädyttiin eri puolilla maailmaa erilaisia reittejä pitkin. Suomessa sidos syntyi jo Ruotsin vallan aikana, ja itsenäistymisen jälkeen julkisuus omaksuttiin Suomen julkisen vallan käyttöä ohjaavaksi periaatteeksi (Neuvonen 2017, 165).

1900-luvun aikana periaate lisääntyi myös muualla päin maailmaa. Yhdysvalloissa kehityskulku liittyi muun muassa kuluttajaliikkeen vaatimuksiin, journalismin merkittäviin paljastuksiin ja kylmän sodan aikaiseen valtiopolitiikkaan, jossa avoimuus oli yksi keino, jolla Yhdysvallat saattoi erottua Neuvostoliitosta (Neuvonen 2017, 1965). Mukana oli myös osittain journalistien ammattijärjestöjen myötävaikutus (Schudson 2015, 19). Schudsonin mukaan keskeinen hahmo murroksessa oli 1900-luvun alkupuoliskolla Uutistoimisto Associate Pressin (AP) johtajana työskennellyt Kent Cooper. Hän julkaisi vuonna 1956 *The Right to Know* -teoksen, jossa tämä vaati, että ”oikeus saada tietää” kirjattavaksi Yhdysvaltain perustuslakiin.¹⁶ Schudsonin mukaan Cooperin keskeinen viesti oli, että vapaan lehdistön etuoikeus ei kaipa suojelua, vaan kansalaisten oikeus päästä tarvitsemansa tiedon ääreen (2015, 44). Media lobbasi lakihanketta edistäviä

¹⁵ <https://www.chydenius.net/painovapaus>

¹⁶ <https://www.britannica.com/biography/Kent-Cooper>

päättäjiä ja kirjoitti myötäsukaisia pääkirjoituksia päättäjistä, jotka edistivät tiedonvapaustien säätämistä (2015, 49). Yhdysvaltain tiedonvapaustilaki eli Freedom of Information Act, lyhyesti FOIA, astui voimaan vuonna 1967, mutta keskustelu sen ympärillä alkoi viritä aiemmin, 1940-luvun puolivälissä (Schudson 2015).

Julkisuus alkoi ulottua laajalle, mutta sen vaatimuksesta ei koskaan tullut täysin ehdotonta. Schudson (2015, 6) kirjoittaa kulttuurisesta oikeudesta tietää, mutta huomauttaa, että harva perää ihan täyttä läpinäkyvyyttä. Esimerkiksi viranhaltijoiden yksityiselämää koskevien tietojen nähdään olevan yksityisasiota (emt. 6).

3.2 Läpinäkyvä yhteiskunta, vahva lehdistö

Läpinäkyvyyden vakiintuminen hallinnon käytäntönä on vaikuttanut olennaisesti myös journalismiin. Mark Deuze kirjoittaa (2005, 448), että journalistit eri puolella maailmaa jakavat ajatuksen siitä, että journalismi voi ”menestyä” ja kukoistaa vain sellaisissa yhteiskunnissa, jotka suojelevat mediaa sensuurilta.

Schudsonin (2015, 121–123) mukaan Yhdysvalloissa FOIA-lain syntymisen myötä journalismi muuttui aiempaa kriittisemmäksi, ja toimittajat alkoivat haastaa poliitikkoja enemmän kuin ennen. Maailmankuulua Watergate-skandaalia edeltäneenä aikana amerikkalaisessa mediassa oli havaittavissa jopa naiivia luottamusta valtionhallintoon kohtaan, eikä ”vallan vahtikoiruudella” ollut vielä kovin pitkiä perinteitä. Vallankäyttäjää kriittisesti käsittelevien juttujen syntyminen oli uuden lain käyttöönoton jälkeen myös aiempaa helpompaa, kun myös vallanpitäjien kannalta ei-niin-mairitteleva informaatio oli journalistien saatavilla (emt. 2015, 29).

Yhdistävää niille maille, joissa hallinto on läpinäkyvä ja oikeus- ja hyvinvointivaltioajattelu pitkällä, on se, että lehdistönvapaus voi hyvin ja yleisö näyttää luottavan mediaan. Esimerkiksi lehdistön vapauden tilaa ympäri maailmaa mittaava Toimittajat ilman rajoja -järjestön lehdistönvapausindeksi – jonka kärkisijoille Suomi vuodesta toiseen

sijoittuu – huomioi yhtenä lehdistönvapauden kriteerinä läpinäkyvyyden. Indeksissä mitataan niiden instituutioiden ja menettelytapojen läpinäkyvyyttä, joilla on vaikutusta uutisten ja tiedon tuottamiseen.¹⁷

Daniel C. Hallin ja Paolo Mancini kuvaavat erilaisten yhteiskuntien mediajärjestelmiä kirjassaan *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Hallinin ja Mancinin (2004, 67–75) luokituksen mukaan Suomi kuuluu muiden Pohjoismaiden ja lisäksi Belgian, Saksan, Alankomaiden ja Sveitsin sekä Itävallan kanssa niin sanottuun *pohjoiseurooppalaiseen demokraattis-korporatistiseen* mediajärjestelmään.

Sellaisilla alueilla, joissa kyseisen mallin mukainen mediajärjestelmä on havaittavissa, hyvinvointivaltioajattelu ja kansalaisten vahva luottamus viranomaisia kohtaan ovat yleensä korkealla tasolla. Esimerkiksi Suomessa luottamus paitsi viranomaisia myös journalismia kohtaan on kansainvälisesti tarkasteltuna hyvinkin korkealla (Esim. Jallinoja & Väliaverronen 2021, 5), ja läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen on valtion virastoissa lakiin sisällytetty pyrkimys.

Luvussa 2 käytiin läpi sitä, kuinka journalismin vahva asema yleisön silmissä on riippuvainen siitä, kuinka luotettavaksi lukijat, kuuntelijat ja katsojat median mieltävät. Kyseisen, Pohjois-Euroopan maille tyypillisen mallin mukaisten mediajärjestelmien ominaispiirteissä on havaittavissa paljon yhtäläisyyksiä niiden tekijöiden kanssa, jotka vahvistavat yleisön ja median välistä luottamussuhdetta: professionalisoitunut toimittajien ammattikunta, vahvasti institutionalisoitunut median itsesääntelyjärjestelmä. Muita pohjois- ja keskieuropalainen demokraattiskorporatistisen mallin ominaispiirteitä ovat muun muassa varhain kehittynyt massalevikkoinen lehdistö, sanomalehtien verrattain laaja levikki, ja lehdistönvapauden vahva asema, jonka valtio turvaa. Näissä maissa journalismi pyrkii neutraaliuteen ja informatiivisuuteen, ja journalismi on suunnattu laajalle joukolle lukijoita.

¹⁷ <https://rsf.org/en/detailed-methodology>

Kansainvälisesti tarkasteltuna kyseiseen ideaalityyppiin sopivia maita on vähän. Yleisempää on, että levikkilukemat ovat matalammalla ja luottamus journalisteja ja viranomaisia kohtaan suhteellisen heikkoa eikä hallinnon läpinäkyvyydessäkään ole kehumista. Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna Suomi kuuluukin siihen pieneen joukkoon maita, jossa lehdistöllä on hyvät edellytykset niin yleisön luottamuksen kuin tiedon-
saantimahdollisuuksien puolesta toteuttaa ydintehtäväänsä, päätöksentekoa koskevaa tiedonvälitystä. Suomessa journalistinen vapaus voi kansainvälisesti tarkasteltuna poikkeuksellisen hyvin, ja toimittajien edellytykset työskennellä vapaasti ovat maailman huippuluokkaa (Luostarinen & Raittila ym. 2014, 7). Teoksen julkaisemisen jälkeen Hallin ja Mancini (2017, 162) ovat kirjoittaneet, että eroavaisuudet eri mallien välillä ovat hämärtyneet sitten 1900-luvun lopun. Tämä on tarkoittanut erityisesti niin sanotun liberaalin järjestelmän ominaispiirteiden vahvistumisesta useissa maissa. Liberaalin mediajärjestelmän maita yhdistää tyypillisesti elinkeinoelämän verrattain suuri vapaus ja sääntelyn keveys. Tämä tarkoittaa sitä, että niin hallinnon kuin yritystenkään läpinäkyvyydelle ei aseteta kovin suurta painoa.

4 TIEDONHANKINTA JOURNALISMISSA

Aiemmin tutkielmassa olen käsitellyt journalismin suhdetta tietoon ja totuuteen sekä journalismin riippuvuussuhdetta uutistoimitusten ulkopuolisiin lähteisiin. Lisäksi on käyty läpi, miten yleisön luottamusta pyritään rakentamaan toimituksissa avaamalla journalistisia työprosesseja, eli hyödyntämällä läpinäkyvyyttä.

Tässä luvussa tarkastelen toimittajien tiedonhankinnan käytäntöjä niin nopean kuin hitaan journalismin kontekstissa ja toimittajien ammattikunnan sisällä havaittavissa olevia eroja siinä, miten toimittajat suhtautuvat erilaisiin henkilö- ja asiakirjalähteisiin aiemman kirjallisuuden pohjalta. Paneudun myös siihen, miten toimittajat arvioivat tietojensa luotettavuutta.

Lisäksi luvussa käsittelen myös niitä rakenteita, jotka mahdollistavat laajan tiedonsaannin Suomessa. Lopuksi käyn läpi ongelmia, joita toimittaja voi julkishallinnosta tietoja hankkiessaan kohdata ja sitä, millaisissa tilanteissa viranomainen suhtautuu toimittajien tiedonhankintaan vastahakoisesti aiemman kirjallisuuden valossa.

Tiedonhankinta on työvaihe, joka vie merkittävän osan toimittajan työajasta. Journalistisen tiedonhankinnan kuvataan yleensä nojaavan kolmeen eri lähdekäytäntöön: ensinnäkin tallenteisiin, kuten asiakirjoihin, kuviin, rekisterimerkintöihin, videoihin ja toiseksi henkilölähteisiin, eli haastateltaviin. Kolmas käytäntö on toimittajan oma havainnointi (Kuutti 2011, 431).

Toimittajien tiedonhankinta on hyvinkin laskelmoitua ja sitä ohjaamaan on muodostunut rutiineja, joita noudattamalla juttuja tuotetaan. Gandy vertaa journalistisen tiedonhankinnan mekanismia taloudellisen hyödyn maksimoimiseen, niin sanotun vähimmän vaivan lain noudattamiseen (Gandy 1982, 61; Kiviranta 1990, 52), jossa rutiineilla esimerkiksi haastateltavien etsinnässä on merkittävä painoarvo.

Syynä ei ole ainakaan pelkästään journalistien laiskuus, vaan työskentelyä määrittävät raamit: Medioiden kustannustoiminnan rajoitteina ovat yleensä kaupalliset

reunaehdot, jotka perustuvat taloudelliseen tuottavuuteen ja kustannustehokkuuteen (esim. Kiviranta 1990, 51; Hopeakunnas 2015, 2).

Hynninen (2000, 62) nostaa esiin sen, että kiireisessä uutistyyössä odottamattomista ja nopeaa reagointia edellyttävistä uutistapahtumista olisi liki mahdotonta selvittää odotetusti, jos lähteiden etsintään ei olisi syntynyt rutiineja. Uutistyyötä leimaa kiire, julkaisu- tahti on nopea ja deadline on yleensä varsin lyhyen ajan kuluessa siitä, kun uutistoimi- tuksen päällikkötoimittaja pyytää toimittajaa ryhtymään selvittämään jotakin uutisai- hetta. Siksi lähteiden etsimiseen ja käyttämiseen on kehitetty toimituksissa ajan saa- tossa rutiineja.

Rutiinien olemassaolo on nopean journalismin toiminnan edellytys, mutta niihin tur- vautumisessa on myös rajoitteensa ja ongelmansa. Työn voimakas rutinoituminen nä- kyy Gandyn mukaan niin, että toimituksissa käytetään mielellään niiden ulkopuolisten tahojen koostamia materiaaleja, jotka ovat valmiiksi helposti käytettävissä muodossa. Gandy kutsuu kyseisiä aineistoja *informaatiotukiaisiksi*. Niillä hän viittaa sellaisiin ma- teriaaleihin kuin tiedotteet, lehdistötilaisuuksissa toimittajille tarjottavat tiedot, tutki- mukset.

Laskelmoiva työote näkyy myös haastateltavien valinnoissa, Gandyn (1982, 11) mu- kaan esimerkiksi siten, että määrätyn lähteen, esimerkiksi haastateltavan, houkuttele- vuuteen toimittajan silmissä vaikuttaa esimerkiksi se, kuinka hyvin tämän ulosanti tai- puu lehtitekstiin ja kuinka selkeästi hän ilmaisee asiansa. Seurauksena samoilla henki- löillä on alinomaa pääsy määrittämään sitä, miten jostakin aiheesta julkisuudessa kes- kustellaan. Vakiohaastateltavan asemaan on päätyneet moni asiantuntija myös Suo- messa. Ilmiön yleisyydestä ja ongelmallisuudesta kertoo muun muassa vuonna 2017 virinnyt Älä soita Eskolle -kampanja, jossa tiedeviestintätoimisto Kaskas Media rahoit- tajineen kannusti mediaa etsimään kommentoijiksi muitakin kuin avaruustähtitieteen professori Esko Valtaojan, jonka sanomisiin nojataan sellaisissakin aiheissa, joihin

hänen asiantuntemuksensa ei varsinaisesti ulotu.¹⁸ Ylen oikeustoimittaja Ari Mölsä sivusi samaa aihepiiriä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksessa vuonna 2019. Mölsä oli laatinut epävirallisen sähköpostikyselyn oikeustieteen professoreille, korkearvoisille tuomareille ja asianajajille ja kysyi näiden näkemyksiä suomalaisen oikeusjournalismin tilasta. Vastauksia kertyi 30. Niissä välittyi toive siitä, että toimittajat laajentaisivat asiantuntijarinkejään ja käyttäisivät aiempaa kirjavampaa joukkoa asiantuntijoita juttujensa haastateltavina.¹⁹

Se, että henkilö- tai asiakirjalähde on helposti saatavilla ja vaivattomasti hyödynnettävissä, ei yksin riitä tekemään lähteestä suosittua toimittajien keskuudessa. Lähteiden arvoa määrittää myös se, miten luotettavina niitä pidetään toimituksissa. Gandyn (1982, 11, 12) mukaan kaikkein korkeimmalla lähteiden luotettavuuden hierarkiassa ovat virkamiehet ja viranomaislaitokset instituutioina. Hynninen (2000, 22) kirjoittaa, että vielä 1990-luvulla kansainvälisen journalismijärjestön International Federation of Journalistsin yksi keskeinen ohjenuora oli, että journalistien olisi syytä hyödyntää työssään vain ”luotettavia” lähteitä, ja viranomaisten on nähty olevan sellaisia. Suomessa-kin viranomaisia koskee velvoite noudattaa työskentelyssään lakia, ja virkamiesten työskentelyn tulee noudattaa puolueettomuuden, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden periaatteita.²⁰ Gandy väittää, että luottamus viranomaisia kohtaan on niin vahvaa, että toimittajat suhtautuvat rutiinilähteiden, kuten poliisin, kertomiin tietoihin kuin ne olisivat automaattisesti faktaa (1982, 12).

Siitä, vastaanotetaanko toimituksissa informaatio kritiikittä, oli kyse sitten henkilö- tai asiakirjalähteistä, on kannettu journalismin tutkimuksessa huolta Suomessa ja muualla.

¹⁸ <http://vaihtoehtoeskolle.fi/>

¹⁹ https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/vuosikertomukset/UHFSqBj03/Vuosikertomus_2019_suomi.pdf

²⁰ <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkisen-hallinto-toimii/virkamiehen-oikeudet-ja-velvollisuudet>

Ilmiö linkittyy voimakkaasti median murrokseen. Lyhyesti kuvattuna siinä on kyse median ansaintalogiikan muuttumisesta, jonka seurauksena ja jälkeen muun muassa toimittajien määrä on vähentynyt laajojen irtisanomisten myötä merkittävästi.²¹ Laura Juntunen nostaa tutkimuksessaan *Leikkaa-liimaa journalismia?* (2011) esiin kuinka kiihtyneen lisääntyminen toimitustyöskentelyssä voi pahimmillaan jopa nakertaa tiedonvälityksen riippumattomuutta. Myös Heikki Kuutti nostaa esiin *postikorttijournalismin*, jossa toimituksiin virtaavaa tietoa julkaistaan sen kummemmin ensin analysoimatta (2015, 17). Esimerkiksi Mark Fishman näkee Gandyn (1982, 12) mukaan, että journalistien käytettävissä olevat viranomaislähteet tekevät jopa merkittävän osan toimittajien työstä ja toimittajien puolesta, kun journalistit käyttävät muiden koostamia tietoja oman raportointinsa pohjana. Hynninen (2000, 34) puolestaan toteaa, että koska virkamies on asiantuntija, joka tuottaa työssään tietoa, journalismin välittämät tiedot perustuvat useimmiten juuri virkamiesten arvioihin asioista.

Brittiläisen tutkimuksen mukaan sikäläisessä mediassa yhä suurempi osa uutisista pohjasi jonkin ulkopuolisen tahon, kuten pr-toimiston, valmiiksi koostamaan aineistoon (Lewis ym. 2008, sit. Juntunen 2011). Seurauksena jutuissa puuttuvat muut mahdolliset näkökulmat, mukaan lukien toimittajien itsensä esiin nostamat havainnot ja näkökulmat.

Myös sosiaalinen media, erilaiset verkkosivustot, verkon tietosanakirjat, kasvattavat jatkuvasti suosiotaan journalismin lähteenä (Lecheler & Kruikemeier 2016, 157). Ne ovat kustannustehokkaita alustoja esimerkiksi taustatietojen hankintaa varten, ja niistä voi löytää pienellä vaivalla uutisia. Sosiaalisen median alustojen, esimerkiksi Twitterin, välityksellä toimittajilla on suora pääsy niin eliitin edustajien kuin tavallisten kansalaisten näkemysten äärelle.

²¹ <https://www.journalisti.fi/artikkelit/2019/3/yli-tuhat-kolmekymppist-katosi-taantuma-teki-alalle-tu-losta-vaikeaa/>

Leikkaa-liimaa-journalismin riskit ovat Juntusen mukaan siinä, että ulkopuolisten vaikuttajien valta kasvaa suhteessa mediaan silloin, kun media päästää läpi viestejä, joita sen edustajat eivät alun perin itse olisi päätyneet tuomaan julkisuuteen (2011, 4). Vähemmän vaivan lain noudattamisessa on muitakin vaaroja. Gandy (1982, 12) näkee liiallisen viranomaislähteisiin turvautumisen laskevan journalismin totuudellisuutta, koska kuvaa todellisuudesta ei edes pyritä hahmottamaan laajan lähdekirjon, vaan vakiohaastateltavien avulla. Juntunen viittaa *churnalism*in käsitteeseen (2011, 5). *The Guardianin* toimittaja Nick Daviesin (2008) mukaan helppokäyttöisiin tietolähteisiin turvautuminen aktiivisen tiedonhankinnan sijaan muuttaa journalismia merkittäväällä tavalla. Journalismista tulee churnalismia, heikkotasoisien informaation ”kirnuamista”.

Huolta herättää muun muassa se, ettei journalisteille tarjota materiaalia pelkästään auttamisen halusta. Auttajilla voi olla monenlaisia tausta-ajendoja, jotka eivät ole linjassa journalismin toimintaperiaatteiden kanssa. Julkisuus voi olla journalistien lähteille monestakin syystä arvokasta, ja vastineeksi toimittajaa kiinnostavien tietojen antamisesta lähteille, ja samalla heidän asioilleen, avautuu pääsy tiedotusvälineiden yleisön ääreen (Gandy 1982, 13).

Keskeinen tiedonhankintaan kuuluva osa on journalistin työskentelyssä kuitenkin prosessi, jota Heikki Kuutti kutsuu *journalistiseksi totuusprosessiksi*. Prosessissa journalisti paitsi kerää ja varmistaa faktoja myös samalla selvittää niiden merkitystä (2015, 20).

Tietojen todenperäisyyden varmistamisen merkitys ei ole kadonnut journalismista. Lecheler & Kruikemeier huomauttavat, että esimerkiksi verkon lähteiden käytön lisääntyminen on samalla lisännyt myös keinoja, joilla toimituksissa tietojen ja niihin lähetetyn materiaalin todenperäisyyttä on mahdollista tarkistaa. Esimerkiksi kun joku tarjoaa valokuvaa toimituksen käytettäväksi, toimittaja voi erilaisten työkalujen avulla tarkistaa kuvan sijaintitiedoista, onko kuva todella otettu väitetyssä paikassa väitettyyn aikaan (ema. 2016, 164).

Kritiikittömän lähteidenkäytön vaarallisuus ymmärretään journalistien ammattikunnan keskuudessa. Toimittajien ammattikunnan sisällä on ryhmiä, joiden tekemisiä

määrittää omanlaisensa näkemys siitä, miten lähteisiin pitäisi suhtautua ja milloin jonkin tiedon voi todeta olevan uskottavaa. Erityisesti tutkivien journalistien keskuudessa suositaan ensisijaisesti alkuperäislähteitä.

Tutkivan journalismin käsite on lakea, eikä sille ole olemassa yhtä vallalla olevaa määritelmää. Eri määritelmässä on yhtä kaikki havaittavissa myös selviä yhtäläisyyksiä, kuten pyrkimys perusteellisuuteen työskentelyssä ja epäilevä suhtautuminen tiedonhankinnassa vastaan tulevia väitteitä kohtaan (esim. Kuutti 1995, 73).

Andrea Carson (2020) antaa kirjassaan *Investigative journalism, democracy and the digital age* tutkivalle journalismille kaksi eri määritelmää. Joidenkin tutkijoiden ja journalistien mielestä kaikki ”laadukas raportointi” ylimalkaan on jollain tavalla tutkivaa.

Toinen Carsonin esiin nostama tutkivan journalismin määritelmä, on tapa nähdä tutkiva journalismi journalismin erityisenä raportoinnin tapana, joka edellyttää erityistä vaivannäköä verrattuna tavanomaiseen uutistyyliin. Tutkivaan journalismiin vaaditaan peruseräilyä enemmän haastatteluja, enemmän asiakirja-aineistoa, enemmän aikaa...

Kuutti (1994, 88) mukaan jutun aiheena olevalle asialle, tapahtumalle, tapaukselle, etsitään syy-seuraussuhteita ja niitä pyritään kontekstoimaan asettamalla se johonkin laajempaan asiayhteyteen. Työskentelyä määrittää alituinen epäileväisyys lähteitä kohtaan, ja toimittajan kohtaamille väitteille etsitään ristiriitaisia ja vastakkaisia todisteita, jotta jotkin tiedot tulisivat varmistetuksi (Kuutti 1994, 88)

Tutkivan journalismin yhdistyksen verkkosivuilla julkaistusta toimittaja Juha Kauppinen haastattelusta löytyy kiinnostava kuvaus tutkivan journalismin käytännön työskentelystä, jossa ”virheen ja vedätyksen pelko ovat neuroottisella tavalla jatkuvasti läsnä”.

”Prosessiin kuuluu myös lähteiden ja heidän kertomiensa asioiden hylkääminen, jos pienintäkään epäilystä syntyy”, (Tutkiva.fi 2017)²²

Useiden määritelmien mukaan tutkivassa journalismissa ei olla kiinnostuneita ensisijaisesti siitä, mitä tapahtui, vaan siitä, miksi jonkin asian oli ylipäänsä mahdollista tapahtua. Ajatusmallin sisäistäneet toimittajat ovat kiinnostuneita siitä, mitkä rakenteet ja keiden tekemät päätökset mahdollistivat jonkin ongelman syntymisen (Carson 2020, 54). Tutkiva journalismi pyrkiikin paljastamaan seikkoja, joiden julkisuuteen päätymistä estää joko jokin rakenteellinen syy tai se, että joku, yleensä vallanpitäjä, yrittää pitää salassa (Hynninen 2000, 24; Kuutti 1995).

Molempia Carsonin esittelemiä määrittelytapoja yhdistää kyseisen journalismin lajityypin pyrkimys perinpohjaisuuteen. Carson itse määrittelee käsitteen laveasti, näin: Tutkiva journalismi on erityinen raportoinnin genre, joka pyrkii tarjoamaan yleisölle enemmän tietoa kuin he saisivat ei-tutkivasta raportoinnista.

Kari Koljonen (2013, 70) kirjoittaa, että juuri perusteellisuus ja tarkkuus työskentelyä määrittävinä tekijöinä nähdään journalistin ensisijaisiksi hyveiksi, eikä Koljonen tee eroa tutkivien toimittajien ja muiden toimittajien välillä.

Perinpohjaisuuden merkitystä peräänkuuluttaa myös Hynninen (2000, 21), jonka mukaan koko journalismiprofession sisältyy vilpittömän kiinnostus sitä kohtaan, kuinka perusteltuja toimittajille esitetyt väitteet ovat ja mihin ne pohjautuvat. Suhtautumisessa ei ole ainoastaan kyse journalistien omaehtoisesta kiinnostuksesta heille esitettyjen faktojen paikkansapitävyyttä kohtaan, vaan myös ammatillisesta moraalista, journalistin ohjeiden noudattamisesta. Journalistin ohjeiden kahdeksannessa pykälässä journalistiä veloitetaan pyrkimään totuudenmukaiseen tiedonvälitykseen.

²² <https://www.tutkiva.fi/talvivaaran-karmeuksia-paljastanut-juha-kauppinen-vertailen-ristiin-nimettomien-sisapiirilaisten-kertomuksia/>

4.1 Perustuslaki ja julkisuuslaki tiedonhankinnan kehikkona

Kuten aiemmin luvussa 3 käytiin läpi, yhteiskunnan hallinnon läpinäkyvyydellä on vaikutuksensa journalismiin, ja lehdistönvapauden vahva asema ja oikeusvaltioperiaatteiden toteutuminen kulkevat tyypillisesti käsi kädessä. Asiakirjojen ja tiedonsaannin julkisuuden takaava lainsäädäntö luo kehikon, jonka pohjalle kansalaisten oikeus saada tietoa yhteiskunnan asioista rakentuu. Julkisuuslakia ja tietopyyntöjen tekemistä on käsitelty viime vuosina esimerkiksi opastyypissä kirjallisuudessa, kuten Tarja Krakaun ja Saija Haapalehdon (2020) kirjassa *Tietopyynnöt ja henkilötietojen luovuttaminen*. Lisäksi julkisuuslain soveltamisesta on olemassa iso joukko erityisesti viranomaisille laadittuja ohjeistuksia. Tällaisia ovat julkaisseet esimerkiksi Kuntaliitto, Kela, Opetushallitus ja moni muu.^{23 24 25}

Julkisuuslakia ja asiakirjajulkisuuteen liittyviä hankaluuksia on käsitelty viime aikoina esimerkiksi pro gradu -tutkielmissa (Rantanen 2018), mutta journalismin tutkimuksessa aihe ei ole 2010-luvulla ollut kovin suosittu lukuun ottamatta Jyväskylän yliopistossa tehtyjä tutkimuksia ja hankkeita, kuten aiemmin tässä tutkielmassa mainittu *Julkisuusjournalismi* (2011), verkkosivusto julkisuuslaki.fi, kuntien tietopyyntöongelmia käsittelevä tietopyyntöongelmat.net-sivusto ja onnistuneita tietopyyntöjä toimituksissa käsittelevä julkisuuslaki.net-sivu. Julkisuuslaki.fi -sivustolla²⁶ avataan seikkaperäisesti lain sisältöä ja sitä, miten toimittaja voi hyödyntää esimerkiksi tietopyyntöjä tiedonhankinnassaan.

Suomen tapaisissa oikeusvaltioissa kansalaisten oikeus saada tietoa viranomaisen toiminnasta on siis kirjattu lakiin. Suomen perustuslain sananvapauspykälän mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, ja jokaisella on oikeus saada tieto

²³ <https://www.kela.fi/documents/10192/3239402/Julkisuus%20ja%20salassapito.pdf>

²⁴ <https://www.kuntaliitto.fi/laki/julkisuus-ja-tietosuoja/kunnan-viranomaisten-toiminnan-julkisuus>

²⁵ https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/julkisuus_ja_tiedonhallinta_opetustoimessa.pdf

²⁶ <https://julkisuuslaki.net/>

julkisesta asiakirjasta, jos asiakirjan julkisuutta ei ole välttämättömien syiden tähden erikseen rajoitettu.²⁷ Tarkemmin asiasta on säädetty laissa viranomaisen toiminnasta, eli julkisuuslaissa.²⁸ Suomessa noudatetaan julkisuusperiaatetta. Siinä on kyse nimenomaan hallinnon julkisuudesta, päätöksenteon läpinäkyvyydestä (Hynninen 2000, 34), ja laki laadittiin siksi, että kansalaisilla olisi mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä viranomaisen tietojen avulla.

Kaikki lait, jotka vaikuttavat läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen yhteiskunnassa, eivät ole yhtä painavia. Lakien hierarkiassa suurin painoarvo on perustuslailla, sen jälkeen erityislainsäädännöllä, esimerkiksi potilastietolailla, jonka jälkeen seuraavat yleislait, kuten julkisuuslaki, hallintolaki tai tiedonhallintalaki.

Suomen nykyinen julkisuuslaki astui voimaan vuonna 1999. Aiempi laki säädettiin 1950-luvulla. Hynnisen mukaan vuoden 1951 laki ei sisältänyt säännöstä siitä, että viranomaisen olisi annettava asiakirjojen tietoja suullisesti, ja siksi viranomaisen saattoi vedota siihen, että hänellä ei ole velvollisuutta luovuttaa tietoja. Toinen esimerkki lain sisään kirjoitetusta asenteesta oli kirjaus, jonka mukaan viranomaiselle ei saa aiheutua tietojen luovuttamisesta kohtuutonta haittaa ja vaivaa, minkä Hynninen katsoi mahdollistavan viranomaiselle salailun (2000, 36).

Vuoden 1999 lain merkitystä tiedonvälitykselle on käsitelty niin journalismin tutkimuksessa kuin oikeustieteellisessä tutkimuksessa (esim. Neuvonen 2018, Kuutti ym. 2011). Tuoreimman lain voimaantulon aikoihin Hynninen (2000, 35) arvioi sen laajentaneen Suomen hallinnon avoimuutta merkittävästi. Tästä huolimatta lakiin ja sen soveltamiseen liittyi myös puutteita.

Julkisuuslakiin kirjattu oikeus saada tietoa koskee jokaista luonnollista henkilöä (ihmistä) ja oikeushenkilöä (esimerkiksi kunta, valtio, yhdistys ja osakeyhtiö).

²⁷ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

²⁸ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Viranomaisen asiakirjoja ovat julkisuuslain mukaan asiakirjat, jotka ovat viranomaisen hallussa, jotka viranomainen tai jokin sen lukuun toimiva taho on laatinut, joka on viranomaisella hallussa jonkin asian käsittelyä varten tai sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.²⁹ Asiakirjan katsotaan tulevan julkiseksi sillä hetkellä, kun se valmistuu käyttötarkoitukseensa, kun se on esitetty jonkin asian valmistelun yhteydessä tai kun asia, jota varten se on tehty, on käsitelty viranomaisessa loppuun (Kuutti 2011, 65).

Merkittävä osa viranomaisten saamista tietopyynnöistä on peräisin toimittajilta, ja vaikka julkisuuslain silmissä jokainen tietopyynnön tekijä on asemastaan riippumatta yhtä oikeutettu hankkimaan viranomaisen asiakirjoja. Krakaun ja Haapalehdon (2020, 175) mukaan viranomaisten on kuitenkin suositeltavaa reagoida nimenomaan journalistien esittämiin tietopyyntöihin ilman viivytyksiä. He perustelevat ajatusta sillä, että demokraattisessa yhteiskunnassa tiedotusvälineet hoitavat merkittävää tehtävää, ja lehdistölle on annettava mahdollisuus käsitellä uutisoinnissaan ajankohtaisia ja yleisesti olennaisia aihepiirejä mahdollisimman oikea-aikaisesti (emt. 176). Krakau ja Haapalehto nostavat esiin sen, että lehdistön ripeän palvelun merkitys on noteerattu myös muun muassa ylimpien laillisuusvalvojien, eli oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskuudessa. Erityisesti on katsottu, että viranomaisen olisi annettava tietoja journalisteille mahdollisimman nopeasti, tehtävä lisäselvityspyyntö viivyttyksittä, jos tiedotusvälineen tietopyyntö on liian ylimalkainen ja jos tiedon antaminen ei onnistu, viranomaisen tulisi kertoa tästä tietopyynnön esittäneelle viivyttyksittä.

Aiempaan, 1950-luvun julkisuuslakiin oli Hynnisen mukaan rakennettu sisään ajatus, jonka mukaan viranomaistoiminta sujuu parhaiten silloin, kun sitä ei tarpeettomasti häiriköidä. Nykyään viranomaisilta odotetaan myös omaehtoista avoimuutta ja tiedottamista³⁰, ja viranomaisten on itsekin edistettävä avoimuutta yhteiskunnassa ja oltava siinä aktiivisia (Hynninen 2000, 40). Suomessa esimerkiksi poliisi julkaisee

²⁹ <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

³⁰ <https://journalistiliitto.fi/fi/pelisaannot/sananvapaus/julkisuuslaki/>

verkkosivuillaan tiedotteita, kun se on järjestänyt puhallusratsian tai pidättänyt rikoksesta epäillyn. Neuvosen (2017, 101) mukaan tiedonsaantioikeutta käytetään nimenomaan pyytämällä viranomaiselta asiakirja, tekemällä tietopyyntö. Näin ollen kansalaiselta edellytetään tässä suhteessa aktiivisuutta.

Vaikka asiakirjajulkisuus ulottuu Suomessa laajalle, on myös tietoja, joita ei katsota julkiseksi. Julkisuuslaki on yleislaki, mikä tarkoittaa, että julkisuuslaki syrjäytyy suhteessa erillislakiin (emt. 112). Tapauksissa, joissa julkisuuslaissa salaiseksi määrätty asiakirja päätyy tiedotusvälineen julkaisemana julkisuuteen, lakia rikkoo se viranomainen, joka on luovuttanut tiedon toimittajalle. Se, että jokin asia on määritelty julkisuuslaissa salaiseksi, ei siis automaattisesti vie journalistilta oikeutta julkaista tietoja. Huomioitavaa on, että tiedotusväline ja sen toimittajat ovat vastuussa siitä, että niiden sisällöt eivät riko lakia. Sellaisen tiedon julkaiseminen, joka on luokiteltu salassa pidettäväksi, voi olla myös rangaistavaa, jos journalisti tulee tietoja julkaistaessa loukanneeksi esimerkiksi liikesalaisuuksien ja yksityisyyden suojaa.³¹

Tietopyytäjien tiedonsaantia ei saa rajoittaa enempää kuin suojattava etu edellyttää (Krakau & Haapalehto, 2020, 19). Käytännössä lakien vaikutus tiedonsaantiin voi näkyä tietopyynnön tekijälle esimerkiksi niin, että viranomainen luovuttaa pyydetyn asiakirjan, mutta mustaamalla peittää vaikkapa potilastietoja sisältävät osuudet. Viranomainen voi myös kieltäytyä luovuttamasta asiakirjaa tietopyynnön esittäjälle, mutta salaamisesta on tuolloin laadittava virallinen, perusteltu ja kirjallisessa muodossa oleva päätös, johon tietopyynnön tekijällä on oikeus hakea muutosta.

Tietopyytäjän ei tarvitse tietää tarkalleen, mille viranomaiselle tietopyyntö tulisi kohdentaa, ja pyyntö voi olla vapaamuotoinen, esimerkiksi puhelimesta suullisesti esitetty. Viranomaisten toimintaa ohjaavan hallintolain mukaan viranomaisen on välitettävä

³¹ <https://stt.fi/tyylikirja/toimittajan-etiikka-ja-juridiikka/asiakirjojen-julkisuus/>

saamansa tietopyyntö sille viranomaiselle, jonka hallussa pyydetty tieto on, jos tietopyynnön tekijä on osoittanut pyyntönsä väärälle viranomaiselle.

Koska tietopyyntöjen tekeminen lisää viranomaisten työmäärää, ja usein asioiden selvittäminen on myös viranomaislaitoksen sisällä työlästä, toimittaja voi sujuvoittaa tiedonhakua perehtymällä itsekin eri viranomaisten toimintaan (Kuutti ym. 2011, 394). Kun tietää, mitä pyytää ja miten, säästyy työvaiheita, kun viranomaisen ei tarvitse selittää pyytäjälle erikseen, millaisia tietoja sillä ylipäänsä on hallussaan.

Hallintolaki panee viranomaisen noteeraamaan yhteydenottoja tietyssä määräajassa: viranomaisen toimintaa koskevaan viestiin reagoitava ”viivytyksettä”, ja asiakirjapyyntöön on vastattava korkeintaan kahden viikon kuluessa siitä, kun tietopyyntö on saapunut viranomaiselle.

Kansainvälisesti tarkasteltuna kahden viikon aikarajassa ei ole mitään poikkeuksellisen nopeaa: Norjassa päätös on annettava kolmessa päivässä. Jos sen saaminen venyy yli viiteen päivään, viranomaisen toiminnan verkkaisuudesta voi valittaa. Islannissa aikaraja on ”heti kuin mahdollista”, joka tapauksessa seitsemän päivän kuluessa, jolloin päätöksen saamisen venyminen on kyettävä perustelemaan. Tanskassa puolestaan deadline päätöksen luovuttamiseen koittaa ensisijaisesti kahdessa päivässä, ja enimmäisaika on kymmenen päivää (Neuvonen 2017, 102).

On syytä pitää mielessä myös, että vaikka perusoletus on, että viranomaisen asiakirja ja sen sisältämä tieto on julkista, tiedotusvälineiden raportoimista on myös lupa ohjailta ja rajoittaa. Näin voidaan tehdä ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, ja silloinkin puuttumisen voi oikeuttaa ainoastaan demokraattisesti asetetulla perustuslailla (Luostarinen 1994, 15).

Ohjaileminen oikeutetaan esimerkiksi Suomen sananvapauslain (2003) toisen luvun seitsemännessä momentissa, jossa joukkoviestimiä velvoitetaan julkaisemaan viranomaisten viestejä esimerkiksi vaaratilanteissa:

”Julkaisija ja ohjelmatoiminnan harjoittaja ovat velvollisia korvauksetta julkaisemaan aikakautisessa julkaisussa, verkkojulkaisussa tai ohjelmassa viranomaisen tiedotuksia, jos se on tarpeen ihmisten hengen tai terveyden taikka merkittävien ympäristö- tai omaisuusarvojen suojaamiseksi tai muusta näihin rinnastettavasta tärkeästä syystä.”

Luostarinen (1994, 15) nostaa päivittäisen toimitustyön näkökulmasta äärimmäisen esimerkin, vallitsevan konsensuksen siitä, etteivät tiedotusvälineet saa vaarantaa toiminnallaan sotatoimien operatiivista turvallisuutta. Luostarinen peräänkuuluttaa valkankäyttäjien, esimerkiksi armeijan tai hallituksen vastuuta olla käyttämättä esimerkiksi operatiivista turvallisuutta verukkeena sananvapauden loukkaamiselle.

Suomen julkisuuslaki antaa kansalaiselle mahdollisuuden saada haltuunsa viranomaisen toimintaa koskevia tietoja, mutta kansainvälisen vertailun valossa suomalainen julkisuuslaki voisi olla kansalaisen oikeuksien turvaamisen näkökulmasta parempikin.

Aleksi Koski kirjoittaa Politiikasta-verkkolehdessä (2.3.2021), että vaikka Suomen perinteet asiakirjojen julkisuudesta ulottuvat vuosisatojen taakse, enää Suomen julkisuuslaki ei ole maailmanlaajuisessa mittakaavassa poikkeuksellisen esimerkillinen. Koski viittaa kanadalaisen voittoa tavoittelemattoman The Center for Law and Democracy -yhtiön listaukseen, jossa Suomen julkisuuslaki sijoittuu avoimuudessaan sijalle 31.

Yksi olennainen syy, miksi Suomen julkisuuslaki ei pärjää kansainvälisessä vertailussa, on Kosken mukaan siinä, että Suomen laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta on osin salailevampi kuin vastaavat lait muissa maissa keskimäärin. Suomen julkisuuslakia voi pitää verrattain salailevana monestakin syystä. Esimerkiksi kansainvälisesti yleisääntö on, että virallisia asiakirjoja voidaan pitää salassa 20 vuoden ajan. Suomessa aikaraja on pidempi, 25 vuotta. Suomessa viranomaiselle ei myöskään aiheudu suorita sanktioita, vaikka se toistuvasti jättäisi noudattamasta julkisuuslakia. Lisäksi toisin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa, Suomessa tietovuotajia ei suojella lainsäädännöllä.

Yhdysvalloissa jopa palkitaan rahallisesti, jos vuotamalla väärinkäytöksen tietoja osallistuu yhteiskunnallisten ongelmien paljastamiseen.³²

Olennainen peruste Suomen sijoittumiselle oli myös se, ettei ylimpien laillisuusvalvojien antamien ratkaisujen noudattaminen ole pakollista.

Viime vuosina Suomessa on myös käyty aktiivista julkista keskustelua Suomen nykyisen julkisuuslain toimivuudesta. Osapuolina keskustelussa ovat olleet niin viranomaiset kuin journalistit, usein Oikeustoimittajat ry:n edustamana. Erityisen huomion kohteena on ollut esimerkiksi poliisin aiempaa salailevampi linja esitutkimateriaalien sisällössä.

Myös Neuvosen mielestä julkisuuslaki olisi syytä ottaa kokonaisvaltaisen tarkastelun kohteeksi, koska 20 vuodessa maailma on muuttunut ja laki käynyt vanhaksi. Helmikuun alussa 2021 oikeusministeriö tiedottikin asettaneensa työryhmän ajantasaistamaan julkisuuslakia, pyrkimyksenään lain selkeyttäminen.³³ Ministeriön tiedotteessa sanotaan, että julkisuuslain toimivuudesta saadun kokemuksen perusteella osa sen säännöksistä on vaikeasti sovellettavissa, ja esimerkiksi viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan välisen suhteen selkeyttämistä selvitetään.

³² <https://www.sec.gov/whistleblower>

³³ <https://oikeusministerio.fi/-/julkisuuslaki-ajantasaistetaan>

5 HANKALUDET TOIMITTAJAN TIEDONHANKINNASSA

Tässä tutkielmassa keskityn viranomaisten ja muiden julkisen vallan edustajien ja toimittajien väliseen vuorovaikutukseen osana toimittajan tiedonhankintaprosessia. Kyseisen rajauksen ulkopuolelle jäävät tilanteet, joissa toimittaja pyrkii hankkimaan tietoja yksityishenkilöiltä, suoraan yksityisiltä yrityksiltä tai muilta sellaisilta tahoilta, joilla ei ole viranomaisen tavoin lain määräämää velvollisuutta vastata toimittajan kysymyksiin. Tässä luvussa tarkastelen aiemman tutkimuksen pohjalta sitä, miten tyyppillisiä toimittajien tiedonsaantiongelmia ovat. Lisäksi käsittelen sitä, millaiset laajemmat kansainväliset ja yhteiskunnalliset kehityskulut vaikuttavat julkisuuteen ja sitä kautta journalistien tiedonhankintaan. Tämän jälkeen paneudutaan salausperusteisiin, jotka ovat pitävyytensä vuoksi toimittajien tiedonsaannin kannalta erityisen hankalia. Esimerkkinä käytetään liiketalouslakia, jonka ympärillä on käyty viime vuosina keskustelua niin journalismin alalla kuin julkisuuslakia käsittelevissä artikkeleissa. Tässä alaluvussa käydään läpi myös tyyppillisiä keinoja, joilla tiedonhankintaa rajoitetaan. Luvussa 6 kiinnitetään huomiota siihen, kuinka digitalisaatio ja julkishallinnon yhtiöittäminen vaikuttavat siihen, miten erilaisiin tietoihin suhtaudutaan niin hallinnossa kuin viestimissä.

Takkuavaan tietojen vaihtoon toimittajien ja viranomaisten välillä ovat aiemmin perehtyneet Heikki Kuutti ja kumppanit (2011). *Julkisuusjournalismi* -kirjassa selvitettiin sitä, kuinka viranomaiset suhtautuvat tietopyyntöihin ja miten ne tietopyyntöjä käsitellessään julkisuuslain kirjainta noudattavat.

Kirjassa esitellään kaksi tietopyyntötestiä, joista toisessa viranomaisille tehtiin tietopyyntöjä ”kadunmiehen roolissa” ilman, että tietopyynnön tekijät, Jyväskylän yliopiston journalistiikan opiskelijat, kertoivat, keitä ovat ja mitä varten he tietoja pyytävät. Toisessa testissä pyynnöt lähetti tutkija, joka kertoi ammatillisesta asemastaan viranomaisille, joita tietopyynnöllä lähestyi. Toisessa testissä selvitettiin viranomaisten suhtautumista tietopyyntöihin (emt. 304, 355). Suurimpaan osaan tietopyynnöistä vastattiin, joskin rimaa hipoen kahden viikon määräajan rajoissa. Joukossa oli myös

tapauksia, joissa viranomaisen ei ollenkaan vastannut pyyntöön. Testien perusteella vaikutti jopa siltä, että viranomaisten keskuudessa julkisuuslakia rikotaan melko usein (emt. 394).

5.1 Tiedonsaannin rajoittamisen syyt ja keinot

Aiemman tutkimuksen perusteella viranomaisten vastahakoisuudelle tietojen luovuttamisessa vaikuttaa olevan monenlaisia syitä. Tarkoituksellinen pimittäminen voi olla vastaamattomuuden ja kieltäytymisen päämäärä, mutta joskus tiedonsaanti takkuua inhimillisen virheen vuoksi. Silloin, kun jonkin asian salaaminen ja rajoittaminen on viranomaisen tai sen edustajan varsinainen pyrkimys – oli salaamiselle lain suoja tai ei – motiivina on usein estää jonkin tiedon päätyminen journalistiseen julkisuuteen tästä koituvien seurausten vuoksi. Tässä luvussa käyn läpi mahdollisimman laaja kirjo erilaisia syitä, jotka voivat olla salaamispyrkimysten taustalla.

Kuten aiemmin käytiin läpi, viranomaisilla on oikeus rajoittaa tietojen päätymistä esimerkiksi yksityisyyden suojan perusteella. Näitä tietoja salatessaan viranomaisen noudattaa lakia ja pyrkii huolehtimaan esimerkiksi yksittäisen kansalaisen oikeuksista. Tietojen salaamisen voidaan nähdä parantavan viranomaisen asiakkaiden oikeusturvaa (Luostarinen 1994, 78). Tällöin salailun syynä ei välttämättä ole esimerkiksi viranomaisen pyrkimys oman aseman parantamiseen julkisuudessa, vaan yksilön edusta huolehtiminen.

Kuutin ym. (2011, 294–295) mukaan yleinen ongelma voi olla se, ettei tietopyyntöön vastaava virkamies tunne julkisuuslakia eikä kykene itse arvioimaan, onko pyydetty tieto julkinen vai ei. Julkisuuslain tulkinta ei ole viranomaiselle aina yksiselitteistä. Kun toimittaja haastattelee esimerkiksi poliisia rikostutkinnan yksityiskohtista, poliisin on punnittava esimerkiksi sitä, kuuluuko jokin toimittajan kysymä yksityiskohta yksityisyyden suojan piiriin. Toimittajan kohtaava viranomaisen voi olla puun ja kuoren välissä. Sekä tiedon jakaminen toimittajalle että sen panttaaminen toimittajalta voi johtaa virkavirheeseen, jolloin virkamies joutuu ”leivättömän pöydän ääreen” (Hynninen 1999, 101).

Luostarinen on käynyt salailun keinoja ja motiiveja läpi väitöskirjassaan *Mielen kersantit*. Kirjassa kuvataan sitä, miten Britannian ja Yhdysvaltain armeijat pyrkivät 1990-luvun alussa hallitsemaan julkisuutta sekä sotilaallisissa konflikteissa että rauhan aikana. Luostarisen kuvaama asetelma on rivitoimittajien työn näkökulmasta osittain harvinaisen, mutta siinä on paljon sovellettavaa myös muunlaisiin toimitustyössä ilmeneviin poikkeustilanteisiin kuin sotatilaan.

Myös viranomaisorganisaatio voi pyrkiä hallitsemaan journalistista julkisuutta, esimerkiksi erilaisten viestintästrategioiden avulla. Kuneliuksen ym. (2010, 350–351) mukaan viestinnän strateginen suunnittelu on yleistynyt myös suomalaisissa viranomaisissa ja neuvoja hankitaan ulkopuolisilta viestinnän osaajilta, kuten konsulttitoimistoista. Luostarisen mukaan julkisuuden hallitseminen voi olla esimerkiksi *reaktiivista*, jolloin lähde lähinnä vastaa median edustajien yhteydenottoihin, usein niin niukasti kuin mahdollista. Tällöin tavoitteena on vain haitallisten julkisuusvaikutusten minimoiminen. Julkisuutta voidaan hallita myös rajoittamalla informaation saantia ja sen käyttämismahdollisuuksia. Rajoittamista voivat olla esimerkiksi viivytykset tiedon luovuttamisessa ja vajavaisen tietojen luovuttaminen (Luostarinen 1994, 77–79).

5.2 Tiedonhankinnan ajankohtaiset esteet

Neuvonen kirjoittaa, että julkisuuden muutos on riippuvainen yhteiskunnan muutoksesta. Ajankohtaisia laajoja kansainvälisiä ja yhteiskunnallisia muutoksia on esimerkiksi yksityisyyden suojan korostuminen. Neuvosen mukaan ilmiö on havaittavissa niin Euroopassa kuin Suomessa, ja se näkyy eritoten henkilötietojen suojan korostumisena. Yksityisyyden suoja on Neuvosen (2017, 164–165) mukaan muovautunut ihmisoikeudeksi ja perusoikeudeksi, jonka asema suhteessa esimerkiksi julkisuuteen on vahva. Tämä vaikuttaa siihen, millaista informaatiota viranomaisinen voi esimerkiksi tiedotusvälineille antaa.

Oikeustoimittajat ry on pitänyt esillä havaitsemaansa muutosta erityisesti poliisin julkisuuslaintulkinnassa. Yhdistys on nostanut esiin sen, kuinka poliisi on alkanut tulkita julkisuuslakia aiempaa tiukemmin ja yksityisyydensuojan painoarvo on järjestön mukaan

lisääntynyt. Seurauksena moni journalismin näkökulmasta olennainen seikka on pyritty esitutkintapöytäkirjoissa salaamaan yksityisyyden suojaan vedoten, ja asiaa on puitu Helsingin hallinto-oikeudessa saakka. Toimittaja Susanna Reinboth valitti keskusrikospoliisin päätöksestä salata esitutkintapöytäkirjasta rikosjengin jäsenten nimet, ja joulukuussa 2020 antamassaan päätöksessä Helsingin hallinto-oikeus totesi viranomaisen päätöksen lainvastaiseksi.³⁴

Poliisissa on myönnetty, että lain tulkitseminen on sekavaa. Tammikuussa 2021 poliisihallituksen poliisiylitarkastaja Niina Uskali kirjoitti poliisin blogisivustolla ja huomautti, että myös poliisin henkilökunnan oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että julkisuuslain tulkintaa selvennettäisiin.³⁵

Yksityisyyden suojan merkityksen korostuminen kytkeytyy digitalisaatiokehitykseen, jonka myötä on herännyt uudenlainen huoli julkisten tietojen hyödyntämisestä ja siihen liittyvistä ongelmista (Neuvonen 2017, 166). Verkon käyttäjistä kerättyä informaatiota massahyödynnetään esimerkiksi markkinoinnissa, kaupallisessa liiketoiminnassa. Neuvonen huomauttaa, että tekoälyt yhdistettyinä esimerkiksi kvanttietokoneisiin nopeuttavat tiedon käsittelyä merkittävästi ja voivat oppia yhdistelemään ja käsittelemään informaatiota niin nopeasti, että seuraukset voivat olla merkittäviä.

”Tällöin on syytä huolehtia, että julkinen ja avoin tieto eivät mahdollista sellaisia yhdistelmiä, jotka vaarantaisivat yhteiskuntaa tai ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista” (Neuvonen 2017, 166).

Julkisen ja yksityisen välinen rajanveto käy monimutkaiseksi tilanteissa, joissa yleiseen etuun viittaavia asioita tarkastellaan yksityisinä (Hynninen 2000, 24). Rajanvedossa on kysymys tasapainottelusta yksityisten asioiden ja liikesalaisuuksien suojaamisen sekä

³⁴ <https://www.oikeustoimittajat.fi/hallinto-oikeus-kumosi-krpn-paatoksen-jengilaisten-nimien-salaamisesta/>

³⁵ <https://poliisi.fi/blogi/-/blogs/poliisin-esitutkintapoytakirjojen-julkisuutta-koskeviin-tulkintoihin-saata-ennakkotapauksia>

laajemmin yhteiskunnallisesti tärkeiden tietojen tuomisesta julkisuuteen. Julkishallinnon tehtäviä on Suomessa jo vuosikymmeniä siirretty yksityisten yritysten hoidettavaksi ja siten yksityinen sektori on päässyt hoitamaan julkisen vallan tehtäviä ja jopa käyttämään julkista valtaa. Tällöin ulkopuolisen valvonta, esimerkiksi journalistien työskentely aiheen parissa, voi olla hankalaa.

Journalismin näkökulmasta vaikeaa on se, että julkisuuslaki ei koske asiakirjoja, jotka ovat kuntien omistamien yhtiöiden hallinnassa. Toisaalta myös silloin, kun viranomaisen tekee yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa, osa yhteistyöstä voi jäädä kokonaan toimittajien ja siten yleisön ulottumattomiin. Yrityksillä on julkisuuslain suoma oikeus liikesalaisuuksiin. Liikesalaisuuksia voi olla myös julkisyhteisöillä. Liikesalaisuutta viime aikoina kattavasti tarkastellut Olli Mäenpää kirjoittaa liikesalaisuudesta näin:

”Liikesalaisuudella tarkoitetaan liikesalaisuuslain 2 §:n sisältämän määritelmän mukaan tietoa, joka ei ole tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa ja jolla on tämän ominaisuuden vuoksi taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa.” (Mäenpää 2020, 466)

Kahden eri lain yhteentörmäys panee viranomaisen harkitsemaan, kumpi etu ajaa edelle: Oikeus pitää jokin tieto salassa vai oikeus saada tietoja. Esimerkiksi liikesalaisuuden painoarvon voi nähdä korostuneen varsinkin 2010-luvulla, jolloin niin sanottu yksityistämis- ja yhtiöittämiskehitys ovat voimistuneet. Yksityistäminen ilmiönä on voimistunut erityisesti kunnissa. Kirsi-Maria Halosen (2018, 53) mukaan yhtiöittämisalalta lähti liikkeelle kuntalain muutoksen jälkeen. Kuntalakiuudistus puolestaan juontaa juurensa EU-sääntelyyn, joka sisälsi edellytyksen siitä, että kun kunta harjoittaa markkinoilla toimivaa elinkeinotoimintaa, sen on yleensä yhtiöitettävä toimintansa.³⁶ Julkisuuslain ulottamista koskemaan myös yhtiöitä, jotka toimivat valtion ja kuntien alaisuudessa, on selvitetty oikeusministeriössä vuonna 2019.³⁷ Kansanedustajat ovat

³⁶ <https://www.karjalainen.fi/uutiset/uutis-alueet/kotimaa/item/227848>

³⁷ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161693>

tehneet lakialoitteita julkisuuperiaatteen ulottamisesta muun muassa julkisyhteisöjen omistamiin yhtiöihin, ja toimittajayhdistykset ovat vaatineet kuntien ja valtion omistuksessa olevien yhtiöiden lisäämistä julkisuuslain piiriin.^{38 39 40}

Paljon julkista huomiota herättänyt esimerkki yksityistämisen uutisoinnille aiheuttamista vaikeuksista liittyy Helsingin länsimetroon, joka otettiin käyttöön loppuvuodesta 2017. Julkisin varoin pyörinyt projekti ajautui ongelmiin, mutta näistä ongelmista ei saanut tietoa. Hanke viivästyi jatkuvasti, mutta tiedot kustannus- ja viivästysraporteista ja yhtiön hankkimista asiantuntijalausunnoista jäivät hämärän peittoon ja yleisön ulottumattomiin.

Länsimetron tapauksessa tiedonsaanti ei takunnut pelkästään tiedotusvälineiden suuntaan, vaan myös kuntien (jotka omistivat yhtiön) luottamushenkilöillä oli vastaavia hankaluuksia. Syy oli siinä, ettei edes luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeus ulotu yhtiöiden tietoihin (Halonen 2018, 53). Kuten aiemmin nostettiin esiin, avoimuus on tehokas ase korruptiota vastaan. Niin myös julkisomisteisten yhtiöiden tapauksissa. Halonen kirjoittaa, että esimerkiksi poliisin rikostilastojen valossa korruptioriski näyttää sisältyvän erityisesti julkisiin hankintoihin (2018, 53–54).

Sama huoli on herännyt myös viranomaisten keskuudessa. Asia käy ilmi Kilpailu- ja kuluttajaviraston *Harmaa talous ja hankinnat* -julkaisussa, jossa todetaan, että esimerkiksi valvonta ei ole pysynyt yhtiöittämisen perässä:

”Julkisen sektorin yhtiöittäminen on tuonut merkittäviä muutoksia yhteiskunnan varoin rahoitettavaan toimintaan ja sen toimintaympäristöön. Työryhmä katsoo, että nykyisellään julkishallinnon yhtiömuotoisessa toiminnassa tapahtuvan julkisten varojen käytön avoimuus, valvonta ja sääntely eivät ole kaikilta osin riittävää.” (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019, 7.)

³⁸ <https://www.oikeustoimittajat.fi/toimittajajarjestot-kuntien-ja-valtion-yhtiot-saatava-julkisuuslain-piiriin/>

³⁹ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Documents/LA_47+2016.pdf

⁴⁰ <https://yle.fi/uutiset/3-9217082>

6 JOURNALISTI SALAISEN JA JULKISEN RAJOJEN MÄÄRITTÄJÄNÄ

Yksityisen ja julkisen rajan määrittelemisen tapahtuu paitsi laissa myös toimittajien ja julkisen vallan edustajien välisessä vuorovaikutuksessa. Läpinäkyvyyden edistämässä journalismilla on merkittävä rooli, ja tämä edistäminen tai edes sen ylläpitäminen edellyttää journalisteilta aktiivisuutta. Tässä luvussa käydään läpi, miten aiemmassa tutkimuksessa rajojen koettelemista on käsitelty. Aiempien julkaisujen perusteella toimittajat näyttävät testaavan rajoja paitsi väittelemällä laintulkinnasta viranomaisten kanssa myös hankkimalla haltuunsa itse merkittäväksi määrittelemäänsä informaatiota ohi virallisten väylien, esimerkiksi tietovuotajien avustuksella.

Journalismin tiedonhankinnan näkökulmasta on sitä helpompaa mitä laajemmalle julkisen alue ulottuu ja mitä pienempää lain suojaa yksityinen alue nauttii (Luostarinen 1994, 78). Hynninen kirjoittikin jo vuosituhaten vaihteessa, kuinka journalistien ja journalismin tutkijoiden huomion olisi syytä olla pikemminkin siinä, etteivät toimittajat ole Suomessa kovinkaan innokkaita koettelemaan julkisuuden rajoja kuin siinä, kiinnostaako julkisuuslain noudattaminen ja hyvän hallinnon mukainen työskentely virkamiehiä. Sillä, miten hyvin julkisuuslakia valtion virastoissa noudatetaan, on kyse journalistien mahdollisuuksista saada tietoja käyttöönsä, ja siksi sen, mikä on salaista ja mikä julkista, rajojen määrittelemisen voi nähdä journalisteille luontevana kiinnostuksen kohteena (Hynninen 1999, 101).

Suomessa on toimittajia, jotka aktiivisesti kyseenalaistavat viranomaisten päätöksiä tietojen salaamisesta, viime kädessä viemällä erimielisyyksiä hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hallinto-oikeudet muuttavat viranomaisten päätöksiä, jos katsovat ne virheelliseksi. Lisäksi hallinto-oikeuden ratkaisujen pohjalta voi hakea valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta, joka on maan ylin hallintotuomioistuin.

Kaikkein yleisimmin viranomaisten päätöksistä valittaa viranomaistapauksen asianosaisena oleva henkilö, joka voi olla esimerkiksi viranhakija, oikeustapauksen osapuoli tai yritys. Kuutin ym. (2011, 37) mukaan toimittajat ovat kuitenkin isoin yksittäinen ryhmä, joka riitauttaa sellaisten asiakirjojen salaamista, jonka he olivat itse katsoneet olevan yleisöjulkisia.

Valituksia tekevien toimittajien työskentelyä julkisuuden rajojen määrittäjinä on käsitelty journalismin tutkimuksessa suhteellisen vähän. Aihe on ollut esillä viime vuosina populaarimmilla foorumeilla, esimerkiksi journalismia käsittelevässä Ylen toimittajan Olli Seurin Avoin kysymys -podcastissa. Yhdessä sen jaksossa Seuri ja Helsingin Sanomien oikeustoimittaja Susanna Reinboth keskustelivat siitä, kuinka Reinboth oli nähnyt vaivaa myös sellaisten asiakirjojen julkistamiseksi, joilla ei suoraan ollut yhteyttä hänen omaan seuranta-alueeseensa. 2010-luvun alkupuolella Reinboth havitteli oikeusteitse niin sanottua Tiitisen listaa, suojelupoliisin nimelistaa, joka sisälsi sellaisten henkilöiden nimiä, jotka olivat aikanaan kiinnostaneet Itä-Saksan suojelupoliisia Stasia. Lista liittyy lähemmin poliittiseen historiaan kuin Reinbothin erikoisalaan oikeusjournalismiin, mutta Reinboth luonnehti kiinnostustaan asiakirjan julkistamiseksi periaatteelliseksi:

”Ehkä julkisuus on mulle jonkinlainen sydämenasia. Että mä saatan kyllä kyseenalaistaa näitä salailupäätöksiä ihan ammatillisesta harrastuksesta.”
(Yle Avoin kysymys 1.9.2020.)

Korkein hallinto-oikeus instituutiona on toimittajien harjoittaman julkisuuden rajojen määrittelyn näkökulmasta erityisen mielenkiintoinen kohde esimerkiksi asiakirjojen julkisuuden selvittämiseen. Alkuvuodesta 2020 voimaan astunut laki oikeudenkäynnistä hallintoasioista valituslupatuomioistuimeksi, jossa valituslupa myönnetään ennakkopäätösperusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että KHO käy läpi tapauksia sillä perusteella, onko niiden ratkaisuilla merkitystä lain soveltamiselle muissa vastaavanlaisissa tapauksissa.⁴¹

⁴¹ <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus.html>

Journalistinen julkisuus on areena, jossa käytetään valtaa suhteessa yleiseen mielipiteeseen. Viranomaisten lain tulkintojen kyseenalaistamista ja salaisen ja julkisen rajojen määrittelyä tehdäänkin oikeussalien lisäksi journalistisessa julkisuudessa.

Tiedotusvälineiden edustajat ja yksittäiset toimittajat käyttävät puheenvuoroja toimintansa kannalta tärkeäksi näkemiansä aiheiden esillä pitämiseen. Sosiaalisessa mediassa he voivat penätä vallankäyttäjiltä vastuuta ja kyseenalaistaa viranomaisten, poliitikkojen, yritysjohtajien ja muiden vallankäyttäjien toimintaa. Luvussa 5 kuvattiin Oikeustoimittajat ry:n kirjoittelua ja kannanottoja poliisin julkisuuslain tulkintoihin liittyen. Järjestön toimintaan sisältyy kannanottojen julkaiseminen verkkosivuillaan viranomaisen, usein poliisin, kyseenalaiseksi katsomiaan laintulkintatavoista, on yksi esimerkki siitä, kuinka journalistit hyödyntävät julkista tilaa journalismin kannalta ongelmaksi koettujen asioiden esiin nostamiseen.⁴² Tutkivan journalismin yhdistys on niin ikään julkaissut kannanottoja sivuillaan esimerkiksi siitä, että kuntien ja valtion yhtiöt otettaisiin mukaan julkisuuslain piiriin. Yhteisissä kannanotoissa laajemminkin toimittajayhdistykset, kuten Oikeustoimittajat, Kaupunkitoimittajat, Poliitiikan toimittajat, Taloustoimittajat, Terveystoimittajat ja Tutkivan journalismin yhdistys ovat vaatineet uudistuksia julkisuuslakiin.^{43 44}

Yksi huomiota herättänyt keskustelu liittyy verotietojen julkaisemiseen. 3. marraskuuta 2020 *Helsingin Sanomat* ja joukko muita sanomalehtiä julkaisi kannanoton verkkosivuillaan. HS:n verkkojutun otsikossa luki isoin kirjaimin: ”Verotietojen avoimuudesta on pidettävä kiinni.”

Joka vuosi marraskuun ensimmäisellä viikolla tiedotusvälineet julkaisevat listoja ja hakukoneita, jotka sisältävät tiedot eniten veroja maksaneista suomalaisista, parhaiten

⁴² <https://www.oikeustoimittajat.fi/kategoria/ajankohtaista/>

⁴³ <https://www.tutkiva.fi/toimittajajarjestot-kuntien-ja-valtion-yhtiöt-saatava-julkisuuslain-piiriin/>

⁴⁴ <https://www.tutkiva.fi/tutkivan-journalismin-yhdistys-ja-viisi-muuta-toimittajayhdistysta-ehdottavat-julkisuuslain-muuttamista/>

tienanneista. Listat on tarjonnut Verohallinto toimitusten pyynnöstä. Vuonna 2020 leh-
dille tarjottiin vaillinaisia listoja, kun osa suurituloisista oli pyytämällä saanut nimensä
poistetuksi verottajan listalta. Näiden henkilöiden verotietoja saattoi edelleen käydä
etsimässä verotoimistossa, mutta tietojen kaivaminen oli muuttunut toimituksille pal-
jon aiempaa vaivalloisemmaksi. Vastauksena viranomaiselle *Helsingin Sanomat* ja 19
muuta toimitusta ilmoittivat sulkevansa omat verokoneensa kuukaudeksi.⁴⁵

Julkisten tempausten lisäksi verottajan tulkintaa on haastettu myös Helsingin hallinto-
oikeudessa, jonne ainakin viiden eri tiedotusvälineen edustajia on valittanut viranomai-
sen toiminnasta.⁴⁶ Huhtikuussa 2021 Helsingin hallinto-oikeus totesi pohjalta, että pää-
tös pimittää suurituloisten henkilöiden nimiä oli lainvastainen.⁴⁷

6.1 Tietovuodot

Salaisen ja yksityisen sekä julkisen rajojen määrittelemisessä on lisäksi kyse journalis-
min mahdollisuudesta myös omaehtoisesti päättää, milloin jokin tieto kuuluu julkisuu-
teen ja millaisia seikkoja on syytä tarkastella julkisuudessa esimerkiksi väärinkäytök-
sinä.

Tämä edellyttää sitä, että toimituksilla on pääsy tietojen ääreen ohi esimerkiksi sellais-
ten viranomaisten, jotka eivät niitä vaikkapa julkisuuslakiin vedoten luovuttaisi. Tieto-
vuotajien vaikutusta ja merkitystä journalismiin on tutkittu viime vuosina niin Suo-
messa kuin ulkomailla. Tietovuotajat ovat esimerkiksi viranomaisia, yritysten työnteki-
jöitä tai muita henkilöitä, joilla on pääsy johonkin sisäpiiritietoon, jonka kertomalla voi
paljastaa vakavia väärinkäytöksiä joko vallanpitäjille tai esimerkiksi toimittajille (esim.
Dreyfus ym. 2020, 48). Toimittajia lähestyvien tietovuotajien motiivina on tyypillisesti

⁴⁵ <https://www.hs.fi/talous/art-2000006708438.html>

⁴⁶ <https://www.aamulehti.fi/uutiset/art-2000007605347.html>

⁴⁷ <https://yle.fi/uutiset/3-11892670>

joko pyrkiä saamaan oikeutta saattamalla jokin väärinkäytös julkisuuteen. Vaihtoehtoisesti heidän pyrkimyksensä voi olla esimerkiksi hankkia henkilökohtaista hyötyä jonkin asian paljastamisesta. Tietovuotamisen taustalla voi olla myös kostonhalu tai silkka suuttumus jollekin taholle (emt. 2020, 51).

Tietovuotajien voidaan nähdä paitsi auttavan mediaa pääsemään sellaisten tietojen äärelle, joita medialta halutaan salata ja joita omaehtoisella tiedonhankinnalla, kuten tietopyyntöjä tekemällä, ei voisi saada myös käyttävän tietyllä tapaa valtaa suhteessa mediaan. Tietovuotajien käyttäminen nivoutuukin journalismin portinvartijuuteen. Tietovuotojen avulla saatujen tietojen hyödyntämistä harkitaan tarkkaan, mutta toimittajien ja tietovuotajien välinen suhde voidaan tyypillisesti nähdä eräänlaisena sosiaalisena vaihtokauppana, jossa jonkin tiedon julkistamisesta pyritään hyötymään (esim. Waters 2020).

Osa kaikkein huomiota herättävimmistä uutisista syntyy tietovuotojen seurauksena, ja niissä on usein kyse esimerkiksi tapauksista, joissa käsitellään turvallisuutta ja sen ylläpitämisessä epäonnistumista (Dreyfus ym. 2020, 49).

Toimitusten päätöksiin ottaa pesäeroa valtiovallan asettamiin sääntöihin sisältyy riskejä. Tuoreen esimerkin tästä tarjoaa *Helsingin Sanomien* julkaisema juttu Puolustusvoiman salaisen viestikokeskuksen toiminnasta joulukuussa 2018.

Artikkeli kytkeytyi osaksi laajempaa keskustelua, jota maailmalla oli käyty massavalvontaan ja tiedustelutoimintaan liittyen (Kortesoja ym. 2019, 93). Juttu liittyi tiedustelulakiin, joka oli tulossa eduskunnan valmisteluun ja sen pyrkimyksenä oli herättää julkista keskustelua siitä, millaiset valtuudet lainsäätäjä olisi suostuvainen myöntämään Puolustusvoimien Viestikokeskukselle – josta tiedettiin julkisuudessa vähän. Laajaa, julkista huomiota herätti lehden valinta nostaa jutun kuvituksessa erityisellä painotuksella esiin valokuvia vuodettujen asiakirjojen ”erittäin salainen” -leimoista (ema. 2019, 90), ja juttu nostatti poikkeuksellisen ison kohun.

Tiedot oli hankittu tietovuotajan avulla, eli ilman, että joku viranomaisen edustaja olisi virallisesti harkinnut, oliko toimituksella edes oikeutta saada haltuunsa kyseisiä tietoja.

Tapauksen analyysi osoittaa, että samalla kun tiedotusväline haastaa vallanpitäjiä, se koettelee samalla myös sitä, kuinka laajaa tukea sen riippumattomuus yhteiskunnassa nauttii. Kortesojan ja kumppaneiden (ema.) mukaan valtaosa julkisesti verkossa jutun julkaisuperusteita kommentoineista lukijoista, olivat he rivikansalaisia tai yhteiskunnallisia vallankäyttäjiä, kyseenalaistivat julkaisupäätöksen ja osa katsoi salaisiin aineistoihin kajoamisen ja niiden julkaisemisen olleen tarpeetonta ja maanpetturuuteen rinnastettavaa toimintaa (ema. 2019, 76). Artikkelin aineistossa vähemmälle jäivät sellaiset äänenpainot, joissa salaisten tietojen julki tuominen olisi nähty esimerkiksi yleisön mahdollisimman laajan tiedonsaantioikeuden ylläpitämisenä.

7 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Nykyinen julkisuuslaki otettiin käyttöön vuonna 1999. Hyvin pian lain voimaan tulon jälkeen journalismin tutkimuksessa pantiin merkille, että laki suhtautui löyhästi yksityisen sektorin oikeuksiin tiedon salaamisessa silloin, kun yksityissektori toimii julkisen vallan lukuun (Hynninen 2000).

Julkisuuslain voimaantulon aikaan toimittajien ammattikunnan ammattilehdessä *Journalistissa* pohdittiin, ajautuuko julkinen valta liike-elämän sääntöjen piiriin, kun se siirtää omia toimintojaan yritysmuotoon. Pelon taustalla oli kauhukuva siitä, että yksityisen liike-elämän ja julkisen vallan vuorovaikutuksen tiivistyminen lisäisi korruptiota yhteiskunnassa (Hynninen 2000, 50), samalla, kun julkisuus ja läpinäkyvyys kaventuvat hallinnossa.

Asko Hynninen kirjoitti vuonna 2000, kuinka yksityisen liike-elämän ja julkisen vallan yhteistyön lisääntyminen oli johtanut siihen, että julkishallinnossa oli omaksuttu yksityiseltä sektorilta peräisin olevia toimintatapoja: Kilpailuttamisen, yhtiöittämisen, yksityistämisen ja tulosjohtamisen aiempaa tiiviimmin osaksi julkishallinnon toimintaa.

Sama aihe oli herättänyt huolta jo pitkään aieminkin (esim. Takala & Konstari 1982), mutta nykyisen julkisuuslain astuessa voimaan keskustelu heräsi uudelleen. Kuten edellä totesin, myös yhtiöittämiskehitys on voimistunut vielä 2010-luvulla entisestään.

Kuten luvussa 5 nostettiin esiin, lain tulkintaan vaikuttaa moni muukin laajempi yhteiskunnassa ilmenevä kehityskulku kuin yhtiöittäminen. Digitalisaatio ja sitä seurannut yksityisyyden suojan korostuminen sekä moni muu seikka on vaikuttanut siihen, millaisissa olosuhteissa viranomaiset punnitsevat, miten tietoja olisi syytä käsitellä.

Tässä tutkielmassa en sinänsä selvitä sitä, onko esimerkiksi liikesalaisuuksiin ja muihin yksityisen edun varjelemiseen vetoaminen julkisten asiakirjojen salaamiseksi

lisääntynyt sitten vuosituhannen vaihteen. Sen sijaan tartun muun muassa Hynnisen esiin nostamaan huomioon siitä, että on journalismin näkökulmasta ongelma, jos journalisteilla ei ole pääsyä yleisön kannalta olennaiseksi katsomiensa tietojen pariin tai tiedonhankinta on erityisen vaikeaa. Tarkastelen tutkielmassa toimittajien tiedonsaannin ongelmistaan tekemiä kanteluja ja korkeimman hallinto-oikeuden näihin kanteluihin antamia ratkaisuja vuosien 2010–2020 välillä. Niiden avulla selvitän, antavatko toimittajien tiedonsaanti-ongelmat aiheutta epäillä, että julkisuuslain soveltaminen julkishallinnossa kaventaa sen toiminnan läpinäkyvyyttä.

Julkisuuslaki on yli 20-vuotias, ja kuten edellä kerroin, oikeusministeriö on tiedottanut ryhtyvänsä sen ajantasaistamiseen. Tutkielman kysymys julkisuuslakiin liittyvistä ongelmista journalismin tiedonhankinnan näkökulmasta on siten ajankohtainen.

Tietoa julkisuuslain ympärillä käydyistä kiistoista, jotka ovat erityisesti journalismin näkökulmasta merkittäviä, on hyvin saatavilla. Heikki Kuutin, Aleksi Kosken ja Jere Hokkasen Julkisuusratkaisut-hankkeessa on kartoitettu KHO:n ja hallinto-oikeuksien asiakirjajulkisuusratkaisuja ja muun ohella laadittu niiden pohjalta kattava, julkisuusratkaisujen tietoja sisältävä tietokanta. Tämän tutkielman aineisto on koostettu osittain kyseistä tietokantaa hyödyntämällä.

Tämän tutkielman aineisto koostuu KHO:n asiakirjajulkisuusratkaisuista, joissa on kyse viranomaisen ja journalistin tai tiedotusvälineen välisestä erimielisyydestä toimittajan pyytämän asiakirjan julkisuudesta. Tarkastelussa ovat ratkaisut, jotka KHO on antanut aikavälillä 2010–2020 ja joista löytyi maininta Julkisuusratkaisut-tietokannassa. Tietokanta sisältää paitsi toimittajien myös kansalaisten, poliitikkojen, viranomaisten kuin yritystenkin tekemiä valituksia. Se kattaa (päivämäärällä 15.4.2021) yhteensä 236 tapusta, jotka ovat pääosin yleisöjulkisia. Sen sisältämästä aineistosta on rajattu pois yksityiselämän kannalta arkaluontoiset tapaukset, jotka koskevat asianosaisjulkisuutta. Rajauksella ei ole tämän tutkielman kannalta merkitystä, koska huomio on ainoastaan journalistien tiedonhankinnassa.

Tutkielman aineisto saattaa olla vuosien 2019 ja 2020 osalta osin puutteellinen. Käytössä oleva tietokanta on osa hanketta, jonka parissa työskennellään edelleen ja tietokantaa päivitetään yhä. Tuoreimpien tapausten osalta tietokantaan oli huhtikuussa 2021 kirjattu toistaiseksi ne tapaukset, joista KHO on itse julkaissut ratkaisuselosteita verkkosivuillaan. Näin ollen tietokannassa ei ollut tämän tutkielman toteutusaikana saatavilla mahdollisia tapauksia, joista KHO ei ole julkaissut ratkaisuselosteita sivuillaan. Nämä puutteet voivat vaikuttaa tulosten yleistettävyyteen.

Tietokannan pohjalta rajattu aineisto koostuu KHO:n ja Finlexin sivuilla julkaistuista, avoimesti saatavilla olevista KHO:n ratkaisuselosteista. KHO:n kymmenen vuoden ajanjaksolla antamien ratkaisujen perusteella voi tehdä päätelmiä siitä, millaiset ilmiöt ovat viime vuosina vaikuttaneet journalistien tiedonhankintaan. Lisäksi aineistosta voi päätellä tiedotusvälineiden tavoista hyödyntää tietopyyntöjä tiedonhankinnan työkaluna, ja sen avulla voi pyrkiä selvittämään, millainen joukko journalisteja valitusten takana on. On kuitenkin syytä huomauttaa, että asiakirjajulkisuusratkaisusta hallintotuomioistuimiin tehty valitus päättyy harvoin KHO:n pöydälle saakka. Siksi kattavamman kuvan esimerkiksi valituksia tekevien toimittajien ja erimielisyyksiä synnyttävien tapaustyyppien kirjosta olisi saanut selvittämällä kaikkien kuuden hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuusratkaisut, joissa osallisena oli journalisti. Näin laaja selvitys ei olisi ollut pro gradu - tutkielman laajuisen opinnäytetyön yhteydessä tarkoituksenmukaista.

Tässä tutkielmassa huomio on KHO:n ratkaisuissa alempien oikeusasteiden sijaan osittain myös käytännön syistä. Esimerkiksi Hämeen hallinto-oikeuden, eli alemman hallintotuomioistuimen, asiakirjajulkisuusratkaisuissa valittajana toimineet toimittajat esiintyivät useimmiten pelkillä nimillään. Ratkaisuissa ei yleensä myöskään ollut mainintaa esimerkiksi siitä, toimiko valittaja toimittajan roolissa. Tutkielman kannalta kiinnostavia tapauksia olisi siis ollut hankalaa ja työlästä yksilöidä ratkaisujen joukosta, ja on todennäköistä, että moni olennainen tapaus olisi jäänyt tunnistamatta.

7.1 Tutkimuskysymykset

Tutkielman tutkimuskysymykset jakautuvat kahteen osioon, koska ne suhteutuvat kahdella eri tavalla rajattuun aineistoon ja siten myös analyysin tulokset esitellään kahdessa osassa omissa luvuissaan. Ensimmäisessä osiossa kaikkien tietokannan sisältämien 236 tapauksen joukosta on seulottu ratkaisut, joiden takana on toimittajien tekemiä tietopyyntöjä. Samassa osiossa analyysin aluksi selvitän neljän empiirisen kysymyksen pohjalta kyseisestä rajatusta aineistosta, miten toimii toimittajien ”tietopyyntö- ja valituskoneisto”:

1. Mitä tietopyyntöjen ja kantelujen tekijäjoukon perusteella voi päätellä journalismista julkisuuden ja läpinäkyvyyden varmistajana?
2. Mihin tai keneen toimittaja kohdistaa tietopyynnön ja kantelun?
3. Millaisen kuvan tietopyynnöt, kantelut ja oikeuden päätökset antavat toimittajien kiinnostuksen kohteista ja tiedonintresseistä?
4. Millä tavoin oikeusistuin ratkaisi tapaukset suhteessa journalismin odotuksiin?

Ensimmäisessä osiossa siis tarkastelen, mistä aiheista journalistit olivat KHO:n ratkaisujen perusteella kiinnostuneita, eli onko toimittajien huomio tietopyynnöissä journalismin perustehtävän hoitamisen kannalta olennaisissa asioissa. Näin muodostan yleiskuvan, jonka valossa seuraavan osion kysymyksiä tarkastellaan.

Toisessa osiossa selvitän, mikä yhdistää niitä tilanteita, joissa tietopyyntö päättyy KHO:n ratkaistavaksi, eli mitkä ovat keskeisiä tiedonhankinnan ongelmia KHO-ratkaisujen valossa. Merkittävästi toistuvia teemoja löytyi kaksi kappaletta. Toinen niistä liittyy yksityisen sektorin ja julkishallinnon yhteistyöhön ja toinen asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoa ensi sijassa viranomaisen omasta toiminnasta. Näin ollen toisessa osiossa tarkastellaan sitä, miten tapauksissa suhtaudutaan yksityissektorin ja julkishallinnon

toimintatapojen väliseen suhteeseen. Tätä aihepiiriä lähestytään seuraavien kysymysten avulla:

1. Mitä aineisto kertoo oikeusistuinten tavoista reagoida tietojen julkistamiseen ja sen esteistä kantelemiseen?
2. Mitä aineisto kertoo julkisuuslakien tulkinnan suhteesta elinkeinoelämän toimintaperiaateisiin ja niiden vaikutuksesta läpinäkyvyyteen?

Samassa osiossa toista esiin nousutta aihepiiriä tarkastellaan vastaavanlaisten kysymysten avulla. Aineistossa ongelmat korostuivat myös sellaisessa tapausten ryhmässä, jossa toimittaja pyrki saamaan tietoja viranomaisen omasta toiminnasta, oli kyse sitten ministerin kalenterista tai professorin epäasiallisesta käytöksestä työyhteisössä. Kysymykset ovat kyseisessä osiossa seuraavat:

1. Mitä aineisto kertoo oikeusistuinten tavoista reagoida tietojen julkistamiseen ja sen esteiden kantelemiseen?
2. Mitä aineisto kertoo julkisuuslakien tulkinnan suhteesta viranomaisen omaan toimintaan ja läpinäkyvyyteen?

Myöhemmin tutkielmassa luvussa 11 käydään vielä läpi, millaisia odotuksia aineistosta nousseet havainnot asettavat julkisuuslain mahdolliselle uudistamiselle.

Analyysissa etsin aineistosta vastauksia tutkimuskysymyksiin temaattisen sisällönanalyysin keinoin. Tämän toteutin tyypittelemällä ja teemoittelemalla aineistosta tekemiäni havaintoja. Julkisuusratkaisut-tietokanta sisältää (päivämäärällä 15.4.2021) 236 asiakirjajulkisuustapausta, ja hankkeessa on jo aiemmin kirjoitettu tietokantaan jokaisen ratkaisun kohdalle, oliko tietopyynnön tekijänä esimerkiksi yksityishenkilö, viranomainen, yritys tai toimittaja. Näin ollen toimittajia koskevat tapaukset oli mahdollista seuloa koko aineiston joukosta suhteellisen nopeasti. Lisäksi tietokantaan on kirjattu muitakin olennaisia tietoja tapauksista, kuten se, mihin viranomaiseen laintulkinnallisia erimielisyyksiä herättänyt tietopyyntö kohdistui ja mikä oli se tieto, jota tietopyytjä

viranomaiselta havitteli. Lisäksi tapauksiin on kirjattu ratkaisun tunnistetietoja, kuten diaarinumero ja vuosikirjanumero, joiden avulla löytää niiden selosteet KHO:n verkkosivuilta. Osasta tapauksista oli saatavilla myös lyhyitä tiivistelmiä ratkaisujen sisällöstä.

Valitsin 236 tapauksen joukosta on tarkasteltavaksi ne tapaukset, joissa yksi osallinen on journalisti tai tiedotusväline. Tällaisia tapauksia löytyi yhteensä 62 kappaletta. Näistä kolme oli rauennut esimerkiksi siksi, että viranomaisen oli vastoin aiempaa salauspäätöstään päättänyt kesken oikeusprosessin luovuttaa pyydetyn aineiston. Yksi valitus oli peruutettu kokonaan ja yksi oli siirretty alemmalle oikeusasteelle. Analysoitava aineisto koostuu siis kaikkiaan 58 tapauksesta. Tapauksen tarkempaan sisältöön on perehdytty KHO:n verkkosivuilta löytyvien julkisten ratkaisuselosteiden, Finlexin vastaavien selosteiden ja Julkisuusratkaisut-tietokannan tiivistelmien pohjalta. Joidenkin yksittäisten tapauksien kohdalla puutteellisia tietoja on täydennetty lukemalla niitä koskevaa lehtikirjoittelua.

Empiirisen analyysin tulosten esittäminen jakautuu kahteen lukuun. Luvussa 8 teen katsauksen koko 62 tapauksen aineistoon ja selvitän, millainen journalismin toimintamekanismi tietopyyntöjen ja valitusten taustalta löytyy. Luvussa 8 esitellään myös sisällöllinen teemoittelu, jota sovelletaan myös analyysin toisessa osassa, eli luvussa 9.

Luvussa 9 käsittelen tutkielman pääkysymystä, eli sitä, mikä julkisuuslain tulkinnoissa koituu esteeksi toimittajan tiedonhankinnalle.

Tämän analyysin kohteena on noin 60 tapausta, joita yhdistää toisiinsa usein se, että niissä viranomaisen tai esimerkiksi yksityinen yritys pyrkii pitämään jonkin asiakirjan salassa liikesalaisuuteen vetoamalla. Aineistossa oli lisäksi löydettävissä sellaisia tapauksia, joissa ei suoraan ole kyse liikesalaisuuksista, mutta kuitenkin viranomaisen intressistä salata jotain yksityisen tahon etujen suojelemisen vuoksi. Toinen aineistossa korostunut tapauksien ryhmä koostui tietopyynnöistä, jotka kohdistuivat viranomaisen itsensä omaan toimintaan ja sitä kuvaaviin asiakirjoihin.

8 TOIMITTAJIEN ”TIETOPYYNTÖ- JA VALITUSKONEISTO”: KUKA PYYTÄÄ, MITÄ JA KE-NELTÄ?

Tämän luvun aluksi käsittelen aineistoa, jossa kaikkien asiakirjajulkisuusratkaisujen joukosta on rajattu tapaukset, joissa tietopyynnön tekijä oli joko journalisti tai tiedotusväline. Aineiston avulla selvitän, miten toimii toimittajien ”tietopyyntö- ja valituskoneisto”.

Tietopyyntöjen tekijöinä esiintyy 59:ssä KHO:ssa käsitellyssä tapauksessa yksittäisiä journalisteja, eli toimittajia, toimituspäälliköitä, päätoimittajia ja tiedotusvälineitä, kuten Taloussanomat tai Helsingin Sanomat. Yleisimmin tietopyynnön tekijä oli yksittäinen toimittaja.

Kaikkiaan 62 tapauksen taustalla oli löydettävissä 34 eri toimittajaa, päällikkötoimittajaa tai päätoimittajaa, jotka olivat tarkasteluajavälillä KHO:hon päätyneiden tietopyyntöjen takana (mukaan lukien rauenneet tapaukset). Kahden toimittajan henkilöys jäi hämärän peittoon, koska varsinkin tuoreimpien ratkaisujen julkisissa selosteissa KHO kirjoittaa toimittajista osin anonymisoidusti nimimerkillä ”toimittaja A”. Valituksia tehneiden toimittajien joukko voi tästä syystä olla hieman pienempi tai suurempi kuin tässä on raportoitu. Lisäksi osassa tietopyynnöistä tekijänä oli useampi saman tiedotusvälineen toimittaja, ja osassa tapauksista tietopyyntö ja oikeuslaitokseen tehdyt valitukset oli tehty tiedotusvälineen nimissä, kuten Taloussanomat, STT-Lehtikuva ja Helsingin Sanomat ja osassa mediayhtiön, kuten Sanoma News Oy:n. Osassa medioista on myös käytäntö, jonka mukaan tietopyyntöjä ja valituksia tekevät päällikkötoimittajat ja päätoimittaja, minkä vuoksi pimentoon jää tieto siitä, oliko joku tietty kyseisen toimituksen toimittaja usein kuitenkin se, jonka aloitteesta tietopyyntöjä ja valituksia tehtiin, vaikka KHO:n ratkaisut henkilöityvätkin johtajiin.

Yksittäisiä rivitoimittajia, joiden nimet nousivat aineistossa esiin, oli 29. Vähintään kaksi kertaa aineistossa esiintyneitä toimittajia löytyi seulonnan perusteella yhdeksän (luku sisältää myös päätoimittajan, jonka nimissä tehty lukuisia tiedotusvälineen

tietopyyntöjä). Valitusten tekijöiden joukko on pieni, kun sen suhteuttaa Suomessa työskentelevien toimittajien lukumäärään. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastojen mukaan vuonna 2018 Suomessa työskenteli 7 628 toimittajaa.⁴⁸ Jos tutkielman aineistona olisi ollut hallinto-oikeuksien, ei KHO:n ratkaisuja, määrä olisi ollut suurempi, koska kaikkien aktiivisesti hallinto-oikeusvalituksia tekevien toimittajien valitukset eivät välttämättä koskaan päädy KHO:hon saakka. Valituksia tekevien toimittajien kokonaismäärän selvittämiseksi olisikin paras tarkastella alempien oikeusasteiden asiakirjajulkisuusratkaisuja.

Aiemmin viitattiin Asko Hynnisen havaintoon (1999, 101), jonka mukaan journalistit olivat ainakin vuosituhannen vaihteen tienoilla yleisesti ottaen melko laiskoja kokeilemaan julkisuuden rajoja. Tutkielman aineiston perusteella näyttää siltä, että suurta muutosta aktiivisuudessa ei ole parissa vuosikymmenessä tapahtunut. Ratkaisujen taustalla on marginaalisen pieni osuus suomalaisista toimittajista.

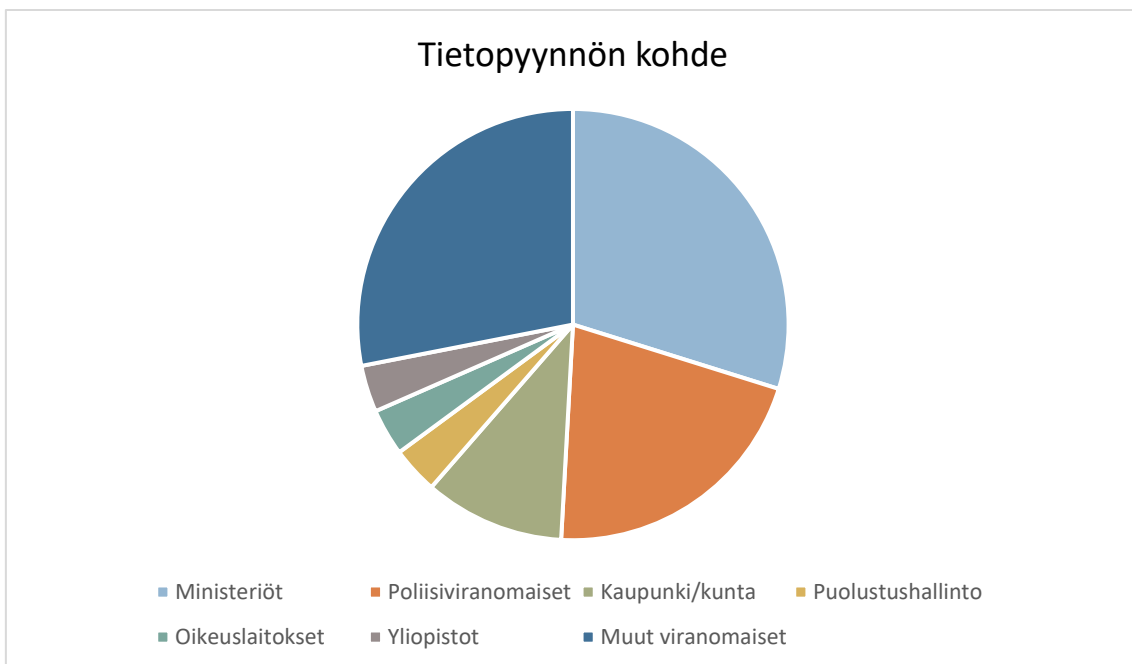
Yhteensä 62 tapauksen osuus kaikkiaan 236:sta asiakirjajulkisuustapauksesta on kuitenkin merkittävä, joskin aiemman tutkimuksen valossa ennalta-arvattava. Toimittajien merkille pantava osuus yksittäisenä ammattiryhmänä, joka on KHO:n asiakirjajulkisuustapausten taustalla, oli myös aiemman tutkimuksen valossa odotettavissa. Kuutti ym. (2011, 273–275) kirjoitti, että suuri osa tietopyynnöistäkin on toimittajien tekemiä, ja siksi on luontevaa, että toimittajien ammattiryhmä korostuu myös niiden tapausten joukossa, jossa asiakirjajulkisuudesta syntyy tietopyytäjän ja viranomaisen välillä erimielisyys.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksillä on merkitystä siihen, miten kulloinkin kyseessä olevaa lakia sovelletaan muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muulla tavalla yleistä merkitystä. Korkein hallinto-oikeus julkaiseekin vuosikirjassaan

⁴⁸ https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__tyokay/statfin_tyokay_pxt_115q.px/table/tableViewLayout1/?loadedQueryId=e154bf94-7c74-481d-b5e8-a0136196ebda&timeType=from&timeValue=2018

ratkaisuselosteet niistä päätöksistään, jotka ovat periaatteellisesti merkittävimpiä.⁴⁹ Koko aineiston osalta, 236 mukana olleen ratkaisun, joukossa vuosikirjapäätöksiä oli yhteensä 62. Näistä noin kolmanneksen taustalla oli toimittajan aloite. Vaikka valitusten tekijöiden joukossa esiintyy varsin pieni osuus toimittajien ammattikunnan edustajista, voidaan todeta, että toimittajien omalla toiminnalla on 2010-luvulla ollut merkitystä siihen, miten julkisuuslakia tulkitaan ja miten siitä KHO:ssa linjataan.

Toimittajien tietopyynnöt kohdistuivat moniin eri viranomaisiin, mutta niiden kohteena olivat erityisesti ministeriöt ja poliisiviranomaiset. Tietopyyntöjen kohteiden jakauma on kuvattuna kuvaajassa (Kuvaaja 1: Tietopyynnön kohde). Muut viranomaiset -kategoria sisältää laajan joukon yksittäisiä viranomaisia kuntayhtymistä raha-automaattiyhdistykseen.



Seitsemästätoista ministeriöön kohdistuneesta viisi kohdistui valtiovarainministeriöön ja viisi työ- ja elinkeinoministeriöön. Valtioneuvoston kanslialle tietopyyntöjä esitettiin

⁴⁹ <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset.html>

kolme kertaa, sisäministeriöön kaksi kertaa ja kerran niin opetus- ja kulttuuriministeriöön kuin liikenne- ja viestintäministeriöön.

Toiseksi yleisimmin KHO:hon tarkasteluajanjaksolla päätynyt toimittajan tietopyyntö kohdistui poliisiviranomaiseen. Näitä tapauksia oli aineistossa yhteensä 12 (Helsingin poliisi 4, keskusrikospoliisi 3, poliisihallitus 2, poliisiammattikorkeakoulu 1). Kuudessa tapauksessa tietopyyntö kohdistui yksittäisiin kaupunkeihin, niiden päätöksentekuelimiin ja lautakuntiin. Tietopyyntöjen kohteina oli sekä suuria kaupunkeja (Helsinki, Tampere, Oulu), keskisuuria kaupunkeja (Pori, Lappeenranta) että pieniä kaupunkeja (Pietarsaari).

Valtionlaitoksista tietopyyntöjä osoitettiin maahanmuuttovirastolle (4), verohallinnolle (3) ja finanssivalvonnalle (3) sekä puolustushallinnolle (2), oikeuslaitoksille (2) ja yliopistoille (2). Valvira esiintyi aineistossa kaksi kertaa ja raha-automaattiyhdistys, Helsingin kaupungin liikennelaitos, valtiontalouden tarkastusvirasto, huoltovarmuuskeskus, Hus-kuntayhtymä sekä eduskunnan oikeusasiamies kerran.

Tapausten painottuminen ministeriöihin, poliisiviranomaisiin, kaupunkeihin ja niiden päätöksentekuelimiin käy yksiin aiemmin todetun kanssa. Journalistien lähdeverkosto koostuu ylimalkaan merkittävästi eliitin edustajista, ylimmistä vallankäyttäjistä (Ruotsalainen 2016, 232; Kunelius, Noppari & Reunanen 2010, 284), ja uutisjournalismissa journalistien kiinnostus on juuri vallankäyttäjien toiminnassa. Siksi on luontevaa, että yhteiskunnan valtahierarkian ylimpien kerrosten, esimerkiksi ministeriöiden, työskentely korostuu myös KHO:n ratkaistavaksi päätyneiden tietopyyntökiistojen aineistossa.

59 asiakirjapyyntöjen sisällöllinen teemoittelu tietopyyntöjen aiheiden perusteella on edennyt siten, että olen etsinyt ratkaisusta sisällöllisiä yhtäläisyyksiä, joiden mukaisesti olen jakanut kiistan kohteena olevan asiakirja-aineiston viiteen eri pääryhmään. Näitä temaattisia pääryhmiä kutsun tässä *yläkategorioksi* tai *teemoiksi*.

Yläkategoriat ovat suuruusjärjestyksessä seuraavat: *julkisten varojen käyttö, viranomaisen oma sisäinen toiminta, aineistot, viranomaisen toiminta suhteessa muihin yhteiskunnan organisaatioihin ja päätöksenteko*.

Ryhmittelin jokaisen yläkategorian useisiin *alakategorioihin* jaottelamalla kaikki yläkategorioiden sisältämät tietopyyntötapaukset niiden aiheiden perusteella. Tämän jaottelun tein siis etsimällä ratkaisujen joukosta tarkempia sisällöllisiä yhtäläisyyksiä, jotka tietopyyntöjä yhdistävät.

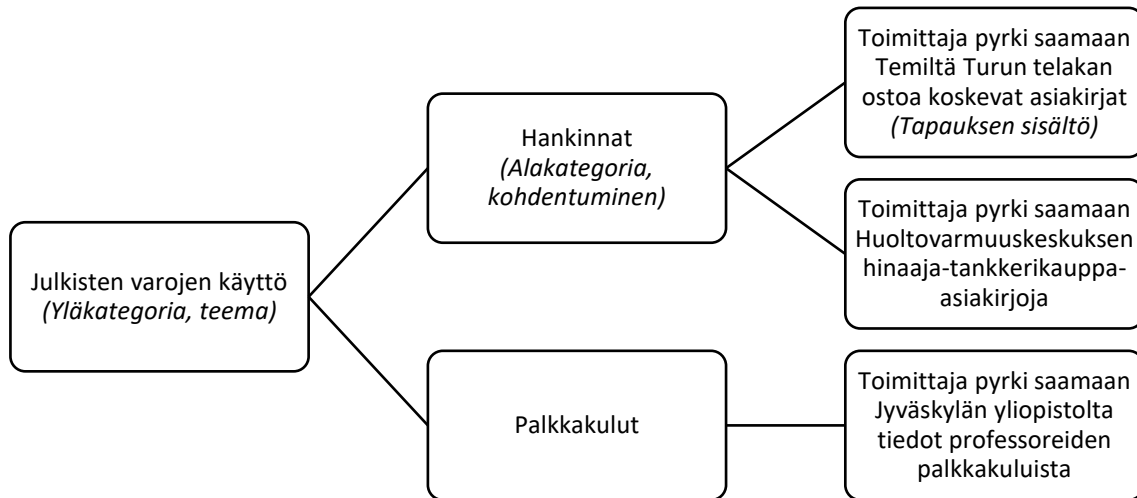
Kaikki ylä- ja alakategoriat on esitelty alla olevassa taulukossa (Taulukko 1). Ryhmitteilyn lisäksi taulukossa on nähtävissä kuhunkin teemaan sisältyvien tapausten kokonaismäärä.

Taulukko 1: Toimittajien tekemien tietopyyntöjen jakautuminen teemoittain vuosina 2010–2020: Kaikki tapaukset

YLÄKATEGORIA Tietopyynnön teema	ALAKATEGORIA Tietopyynnön kohdentuminen aiheittain	TAPAUSTEN LUKUMÄÄRÄ/TEEMA
Julkisten varojen käyttö	1.Lainat 2.Hankinnat 3.Viranomaisen menot 4.Palkkakulut	17
Viranomaisen sisäinen toiminta	1.Viranomaisen väärinkäytökset 2.Rekrytointi 3.Viranomaisen sisäiset asiakirjat 4.Sisäiset ongelmat viranomaisessa	14
Viranomaisen aineistot	1.Data-aineistot 2.Viranomaisen tiedot 3.Ulko- ja turvallisuuspolitiikan aineistot 4.Pöytäkirjat	13
Viranomaisen toiminta suhteessa ulkopuolisiin organisaatioihin	1.Valvonta 2.Omistajaohaus ja suhde yhtiöihin	13
Päätöksenteko	1.Päätös 2.Päätöksen valmistelu	2

Tämän teemoittelun etenemistapa on havainnollistettu myös alla olevassa kuvaajassa (Kuvaaja 2), jossa käytän esimerkkinä osittain suurinta yläkategoriaa, joka on ”julkisten varojen käyttö”.

Kuvaaja 2: Tietopyyntöjen teemoittelu



Tapauksen erittelyssä käytetyt kategoriat eivät ole toisiaan poissulkevia.

Tämän teemoittelun avulla kävi ilmi, että tarkastelluista tapauksista suurimmassa osassa toimittajien kiinnostus kohdistui julkisten rahojen käyttöön.

Ensimmäiseen ja suurimpaan yläkategoriaan, *julkisten varojen käyttö* -teemaan sisältyi eniten tietopyyntöjä (17 kappaletta), eli vajaa kolmannes aineiston tapauksista. Tässä yläkategoriasa korostui erityisesti Suomen osallistuminen EU:n lainaohjelmaan ja Espanjalle (1 tietopyyntö) ja Kreikalle (4 tietopyyntöä) myönnettyjen lainojen vakuusjärjestelyihin. Tapauksissa oli kyse suurten rahasummien käytöstä. Niitä koskevia tietopyyntöjä oli poikkeuksellisesti muihin aiheisiin nähden useita.

Lisäksi julkisten varojen käyttö -yläkategoriaan sisältyy tapauksia, joissa journalisti havitteli erinäisiä *julkisia hankintoja*, muun muassa Turun telakan ostamiseen liittyviä asiakirjoja, Hus-kuntayhtymän radiologisen tietojärjestelmän hankintaan ja Huoltovarmuuskeskuksen hinaaja- ja tankkerikauppaa koskevia aineistoja.

Viranomaisen menot -alakategoriassa oli viranomaisen sisällä tapahtuvaa rahankäyttöä, kuten poliisin vinkkipalkkioihin käyttämiä summia, koskevia tietopyyntöjä. Lisäksi alakategoriassa *palkkakulut* on yksi tapaus, jossa journalisti havitteli tietoja professoreiden palkkakuluista.

Teeman, yläkategorian ”julkisten varojen käyttö” tapauksissa toimittajat pyrkivätkin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta tietopyyntöjen avulla selvittämään suuruusluokaltaan merkittävää viranomaisen rahankäyttöä.

Toinen tietopyyntöjen tuottama teema, toiseksi suurin yläkategoria, koski *viranomaisen sisäistä toimintaa* (14 kappaletta tietopyyntöjä). Tämän teeman sisällä journalisteja kiinnosti erityisesti poliisin toimintaan liittyvä aineisto. Teema jakautui aiheiden sisällön perusteella neljään alakategoriaan. Osa liittyi *viranomaisten väärinkäyttöksiin* (esimerkiksi kaksi poliisin saamia kurinpitopäätöksiä koskevaa tapausta), osa *rekrytointiin* (esimerkiksi Pietarsaaren kaupunginjohtajavalintoja ja Tampereen kaupungin päälliköviran hakua koskevat rekrytoinnit). Lisäksi yksi alakategoria muodostui viranomaisen *sisäisistä asiakirjoista* (esimerkiksi tapaus, jossa journalistit pyrkivät saamaan Helsingin poliisin tietolähdetoimintaan liittyviä ohjeita) ja *viranomaisissa ilmeneviin sisäisiin ongelmiin* (esimerkiksi Porin kaupunginhallituksen ilmapiiriongelmien selvitys).

Kolmanneksi suurin yläkategoria, oli ”aineistot” (13 tietopyyntöä). Tämän teeman tietopyynnöt voidaan jakaa aiheittain neljään sisällölliseen alakategoriaan, joista suurin on data-aineistot: Siihen kuuluu seitsemän Valtioneuvoston kansliaan kohdistunutta tietopyyntöä, jotka koskivat esimerkiksi sen hallussa olevaa pörssiyhtiöiden hallituspalkkioselvitystä. Toinen ”aineistot”-teeman alakategoria koski *viranomaisten tietoja*. Ne olivat melko hajanainen joukko materiaaleja, kuten Migrin hallussa olevia asiakirjoja Espoon kauppakeskus Sellon Prismassa useita henkilöitä ampuneen henkilön taustoista tai eräs KRP:n hallussa ollut konsulttisopimus, joka koski suomalaisen yrityksen toimintaa. Kolmas aineistot-teeman alakategoria oli *turvallisuus- ja ulkopolitiikan aineistot*, johon kuului esimerkiksi niin sanottu Tiitisen lista. Neljäs alakategoria oli pöytäkirjat, johon kuului esimerkiksi kaupunkien lautakuntien pöytäkirjoja.

Neljäs yläkategoria, ”viranomaisen toiminta suhteessa muihin yhteiskunnan organisaatioihin” (13 tietopyyntöä) viittaa kahteen sisällölliseen alakategoriaan: *valvontaan ja valtio-omisteisiin yhteisöihin ja omistajaohjaustoimintaan*. Näissä tietopyynnöissä toimittajia kiinnostivat muun muassa Talvivaaraan ja suomalaisten Liechtensteinissa

sijaitseviin pankkitileihin kohdistunut valvonta sekä omistajaohjaustoiminta, joka kohdistui esimerkiksi Finaviaan ja VR:ään.

Viides ja pienin tietopyyntöjen sisältöluokka, ”päätöksenteko”, sisältää päätöstä ja päätöksenteon valmistelua koskevat tietopyynnöt. Niissä tiedotusväline pyrki saamaan Dragsvikin varuskunnan lakkauttamisen valmistelua koskevia asiakirjoja ja Pekka Haaviston kumppanin Antonio Floresin kansalaisuuden myöntämistä koskevaa päätöstä. Haavisto oli tuolloin ehdolla presidentiksi.

Aiemman tutkimuksen valossa myös KHO:n ratkaisujen taustalla olevien tietopyyntöjen aiheiden painottuminen julkisten varojen käyttöön ja viranomaisten toiminnan arviointiin ei yllätä. Kuutin ym. (2011, 227) tekemien viranomaishaastattelujen perusteella toimittajien kiinnostuksen kohteet painottuvat tyypillisesti väkivalta- ja henkirikoksiin, virkarikoksiin, pörssirikoksiin, dopingiin, onnettomuuksiin, velkajärjestelyihin, ulosottoasioihin, rikostutkintoihin, verotukseen ja verovarojen käyttöön. Kuntien asioissa journalistien kiinnostuksen kohteiksi päätyvät muun muassa talous, ympäristö, kaavoitus ja nimitysasiat. Kuutin ja kumppaneiden tekemien viranomaishaastattelujen perusteella syntyi käsitys, että toimittajia kiinnostavat aiheet, joista on julkisuudessa jo raportoitu. Näistä tapauksista pyritään myös kaivamaan kaikki mahdollinen saatavilla oleva tieto. Näin näyttää olevan myös tämän tutkielman aineiston kohdalla. Poikkeuksellisen merkittävien uutisointien seurauksena, kuten Helsingin huume poliisin toiminnan epäkohtia koskeneen uutisoinnin jälkeen, myös joitain muita kuin ongelmat alun perin paljastaneita toimittajia kiinnosti kyseisen poliisilaitoksen asiat rahankäytöstä sen sisäisiin ohjeistuksiin. Toisaalta joukossa oli tapauksia, joita on ilman tarkempaa selvitystä vaikeaa yhdistää johonkin laajempaan uutisointiin. Esimerkiksi yhden toimittajan pyrkimys saada selville professoreiden palkkatietoja yhden yliopiston osalta vaikuttaa olleen itsenäinen juttuhankkeensa.

Aiemmin luvussa 2 käsiteltiin sitä, kuinka journalistien toiminnan on oltava eettisesti perusteltavaa, jotta journalismi ansaitsee taakseen yleisön luottamuksen. Teemoittelun perusteella vaikuttaa siltä, että asiakirjajulkisuuskiistoissa toimittajat ovat pääosin ammatin harjoittamisen kannalta olennaisten kysymysten äärellä. Toimittajat pyrkivät

saamaan pääosin sellaisia aineistoja, joiden avulla oli mahdollista arvioida julkisen vallan käyttäjien toimintaa. Vallankäyttö liittyi joko julkisen rahan käyttöön tai toimintaan, jonka yhteiskunnallinen asema oikeuttaa viranomaiselle, kuten valvontaan tai kurinpitotoimien kohdistamiseen henkilöstöön.

8.1 Toimittajan valitus tuotti yleensä tulosta

37 tapauksessa 58:sta loppuun käsitellystä tapauksesta toimittaja sai lopulta pyytämänsä aineiston joko kokonaan tai ainakin osittain sen jälkeen, kun KHO oli käsitellyt asian. Luku vastaa yli 60 prosenttia aineiston tapauksista. On mahdollista, että KHO:n ratkaisu julkistaa vain osa alun perin pyydetyistä asiakirjoista, ei ole ollut tapausten toimittajille toivottu lopputulos, mutta tässä tutkielmassa ei ole mahdollista tarkemmin selvittää sitä, miten valitusten tehneet toimittajat suhtautuivat niihin KHO:n ratkaisuihin, joissa asiakirjoja julkistettiin vain osittain. Lopuissa yhteensä 21 tapauksessa asiakirja jäi lopulta toimittajalta kokonaan saamatta.

Enemmistössä tapauksista tiedotusvälineen edustajan siis kannatti valittaa – paitsi alemman oikeusasteeseen mutta myös KHO:hon.

Lähes kolmanneksessa toimittajien eduksi ratkaistuista tapauksesta KHO:n linja muuttui suhteessa hallinto-oikeuden ratkaisuun. Näistä tapauksista neljässä KHO antoi toimittajalle toimittajan valituksesta enemmän aineistoa kuin alemman asteen hallinto-oikeus. Yhdessä tapauksessa KHO niukensi hallinto-oikeuden linjaa yrityksen valituksesta. Kuuudessa tapauksessa linja jyrkkeni suhteessa alemman oikeusasteen ratkaisuun viranomaisen valituksesta. Näiden joukossa oli yksi tapaus, jossa sekä viranomainen että sen kanssa yhteistyössä olleet kaksi yritystä valittivat myös, kun ne eivät katsoneet toimittajan olevan oikeutettu saamaan tietoja Huoltovarmuuskeskuksen tankkeri- ja hinaaja-kauppaa koskevista asiakirjoista.⁵⁰

⁵⁰ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1496744976240.htmls>

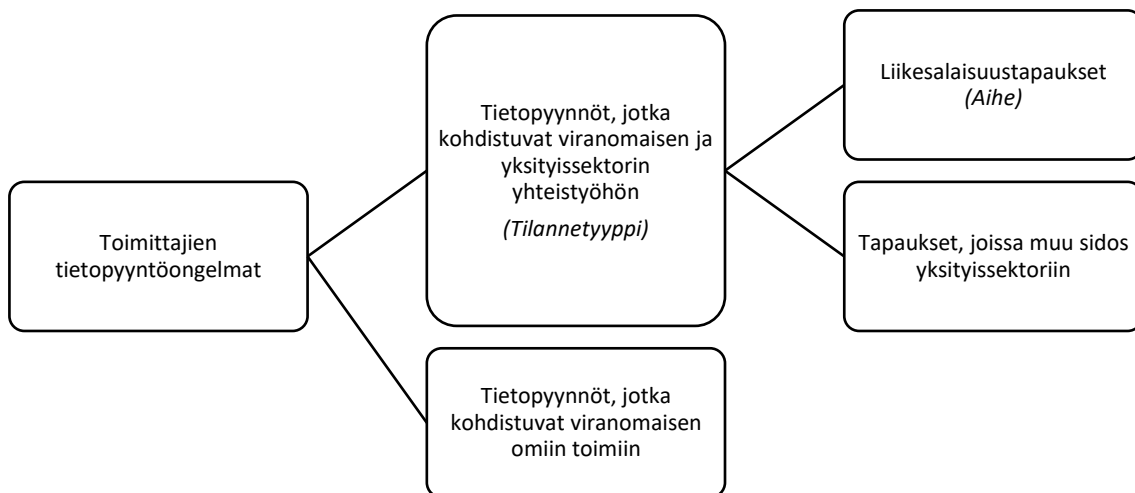
16 tapausta meni suoraan KHO:hon, eikä asiasta ollut aiemmin olemassa kuin alkuperäinen viranomaisen päätös. Niistä neljässä toimittaja ei saanut asiakirjaa. Analyysin perusteella näyttää siltä, että valitus poiki yleensä toimittajalle edes jotain, vaikkakin joskus KHO katsoi toimittajan saaneen alemman oikeusasteen ratkaisulla liikaa asiakirjoja tai tietoja ja perusteetta. KHO:n näkemysten valossa viranomainen ei siis läheskään aina alun alkujaan antanut aina toimittajalle perustellusti sen pyytämiä asiakirjoja, vaan KHO katsoi viranomaisen ja alemman oikeusasteen olleen välillä – joskin vähemmistössä tapauksista – perusteettoman myötämielinen suhteessa toimittajan pyyntöön tai vaatimukseen.

Aineisto on liian pieni siihen, että sen avulla voisi tehdä yleistäviä johtopäätöksiä muun muassa siitä, mitä KHO:n tekemät muutokset viranomaisten ja alemmien oikeusasteiden päätökseen kertovat esimerkiksi viranomaisen laintulkinnasta – etenkin, kun tarkasteltavana on varsin hajanaisen viranomaisjoukon tulkintoja. Tämä katsaus antaa kuitenkin viitteen siitä, että valituksia tehneillä toimittajilla on ollut kattava ymmärrys siitä, millaisiin asiakirjoihin ja tietoihin he ovat oikeutettuja ja että KHO tulkitsee julkisuuslakia jokseenkin yhdenmukaisesti valittaneiden journalistien kanssa.

9 TIEDONSAANTI TAKKUA, KUN TIETOPYYNTÖ OSUU YKSITYISEN INTRESSIIN TAI VIRANOMAISEN TOIMINTAAN

Analyysin toisessa osassa 59 tapauksen aineisto on tyypitelty siten, että on pyritty löytämään vastaus kysymykseen siitä, milloin tiedonsaanti sakkaa. Toteutin analyysin etsimällä ongelmatilannetyyppejä, eli huomio oli ensisijaisesti siinä, mikä ongelmatilanteita yhdistää, toissijaisesti tapausten aihekirjossa. Tapauksista nousi esiin kaksi selvää *tilannetyppiä*, joissa kiistat syntyvät. Kaikkiaan 42 tapauksesta 59:ssä asiakirjaluvuusta käsittelevä kiista liittyi a) yksityisen sektorin intresseihin tai yksityisen sektorin osallisuuden viranomaisen toiminnassa ja b) toimittajan kiinnostukseen sellaisiin asiakirjoihin, jotka mahdollistaisivat viranomaisen itsensä toiminnassa ilmenevien mahdollisten ongelmien arvioimisen. Tapaukset jakautuivat näiden kahden suurimman löydetävissä olevan tilannetyypin välille siten, että 28:ssä oli kyse yksityisen sektorin osallisuuden liittyvistä tiedonsaantiongelmista ja 14 liittyi toimittajan pyrkimykseen saada aineistoa, jonka pohjalta olisi voitu arvioida viranomaisen toiminnan ongelmallisuutta. Ryhmittelyä on havainnollistettu alla olevassa kuvaajassa (Kuvaaja 3).

Kuvaaja 3: Tietopyyntöongelmien tilannetyypit



Loput tapaukset jakoutuivat hajanaisesti erilaisiin ongelmatilanteisiin, eikä vastaavanlaisia laajoja tyyppisiä ollut löydettävissä.

9.1 Yksityisen vaikutus tietopyyntöihin

Sidos ensimmäiseen tilannetyyppiin oli joko suora tai epäsuora. Suora sidos esimerkiksi yksityisen sektorin osallisuuden vaikutukseen näkyi 21 tapauksessa 28:stä niin, että viranomaisen vetosi salauspäätöksessä liikesalaisuuteen, jota sen lain mukaan on varjeltava. Lopuissa sidos näkyi epäsuorasti, esimerkiksi niin, että viranomaisen kanssa yhteistyötä rekrytoinnissa tehnyt rekrytointikonsultti oli luvannut rekrytoinnissa mukana olleelle, että mahdollinen osallisuus virkahakuprosessissa pysyy salassa, vaikka KHO:n mukaan tällainen tieto oli julkinen.

Sellaisten tapausten määrä, joissa asiakirjan salaamista perusteltiin joko kokonaan tai osittain nimenomaan liikesalaisuuteen vetoamalla oli merkittävä. Yhteensä 20 valituksessa ainakin yksi salaamiselle esitetyistä perusteista oli liikesalaisuus. Näin ollen noin kolmannes KHO:hon ratkaisuihin koostetusta aineistosta oli sellaisia, joissa tiedotusvälineen edustajan julkiseen tahoon kohdistaman tiedonhankinnan esteenä oli selvästi yksityisen etu. Näyttää siltä, että niin Hynnisen kuin Takalan ja Konstarin huoli yksityisten toimijoiden intressien vaikutuksesta salaamisperusteena toimittajien tiedonsaantiin on edelleen aiheellinen. Toisaalta teeman korostuminen voi selittyä myös sillä, että juuri kyseinen aihealue, viranomaisen yhteistyö esimerkiksi yritysten kanssa, kiinnostaa tietopyyntöjä tekeviä toimittajia.

Myös näiden tapausten joukossa tyypillisimmin tietopyynnön kohteena oli jokin ministeriö. Yhteensä viidessä tapauksessa kohde oli valtiovarainministeriö, neljässä työ- ja elinkeinoministeriö. Yhdessä rauenneessa tapauksessa kohde oli liikenne- ja viestintäministeriö. Kaksi kertaa kohde oli Finanssivalvonta. Viranomaisia, jotka kukin esiintyivät aineistossa yhden kerran, olivat Raha-automaattiyhdistys, valtioneuvoston kanslia, Valvira, Valtiontalouden tarkastusvirasto, keskusrikospoliisi, Huoltovarmuuskeskus, Hus-

kuntayhtymä, Lappeenrannan kaupungin tarkastuslautakunta ja Helsingin kaupungin liikennelaitos.

Tapauksia, joissa liikesalaisuus esiintyy yhtenä perusteena, jolla journalisteilta pyritään salaamaan tietoja, päätyykin KHO:ssa ratkaistavaksi siis harvoin esimerkiksi yksittäisen kunnan viranomaisten ja toimittajien välisestä erimielisyyksistä. KHO:ssa on kiistelty viimeisen vuosikymmenen aikana aiheesta pikemminkin valtakunnan tasolla toimivien viranomaisten ja toimittajien välillä.

Analyysin perusteella näyttää siltä, että KHO ratkaisi kiistatapaukset pikemminkin journalismin edun mukaisesti kuin sen vastaisesti. Tosin usein kävi niin, että toimittaja sai lopulta KHO:n ratkaisun jälkeen vain osan alun perin pyytämistään tiedoista, ei kaikkia haluamiaan asiakirjoja tai niiden osia. Tarkastelluista 19 tapauksesta, jotka käsiteltiin loppuun, 14:ssä asiakirjaa vaatinut journalisti saikin pyytämänsä aineiston joko kokonaan tai edes joiltain osin käyttöönsä. Koska valtaosassa tapauksista viranomaisen tai hallinto-oikeus KHO:n mukaan oli salannut tietoa joko perusteettomasti tai liian ehdottomasti, voidaan todeta, että journalistit kyseenalaistivat enemmistössä tapauksista viranomaisten liikesalaisuuksiin liittyviä salaamispäätöksiä aiheellisesti. Tämä kertoo ainakin siitä, että valituksia tekevät toimittajat tuntevat julkisuuslain ja siten tiedonsaantioikeutensa hyvin. Havainto voi kertoa myös siitä, että viranomaisen ei aina tunne julkisuuslakia riittävän hyvin tai sillä on jokin oma intressi pyydetyn tiedon salaamiselle. Viidessä ratkaisussa kävi niin, että KHO-käsittelyn jälkeen asiakirja jäi salaiseksi ja luovuttamatta journalistille.

Kahdessa tapauksessa alempi oikeusaste olisi katsonut, että pyydetyt tiedot olisivat osittain tai kokonaan kuuluneet toimittajan saatavaksi. KHO kuitenkin kumosi kokonaan tai osittain alemman oikeusasteen päätöksen, kun viranomaisen tai yksityinen yritys valitti hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valituksen takana oli yhtä tapausta lukuun ottamatta viranomaisen päätökseen tyytymättömän journalisti tai tiedotusväline, siirtyi tapaus sitten ensin hallinto-oikeuden tai suoraan KHO:n pöydälle. Poikkeus oli tapaus, jossa keskusrikospoliisi oli päättänyt luovuttaa

journalistille tämän pyytämän esitutkintapöytäkirjan liitteenä olevan konsulttisopimuksen. Tapaukseen liittyvä yhtiö Wärtsilä Finland Oy oli sitä mieltä, että konsulttisopimus sisälsi liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja ja valitti asiasta ensin Helsingin hallinto-oikeuteen ja sitten KHO:hon (KHO:n muu päätös 1181/2017).

Valittajana esiintyivät journalistien lisäksi viranomaiset ja yritykset, kaikkiaan kuusi kertaa. Alemman oikeusasteen ratkaisusta valitti KHO:hon viisi kertaa yritys, kaksi kertaa viranomainen. (Yhdessä valituksessa valittajina oli sekä viranomainen että kaksi asianosaista yritystä.)

Millainen asiakirja sitten päätyi toimittajan ja viranomaisen tai yrityksen välisen kiistan aiheeksi tapauksissa, joissa salaamisessa vedottiin KHO:ssa liikesalaisuuksiin mahdollisten muiden perusteluiden ohella? 19 tapausta on mahdollista jakaa pyydettyjen asiakirjojen perusteella vastaavanlaisiin kategorioihin kuin joita on käytetty edellä luvussa 8. Jaottelu niihin on esitetty alla olevassa taulukossa.

Taulukko 2: Tilannetyyppi: Viranomaisen ja yksityissektorin yhteistyöhön kohdistetut tietopyynnöt

YLÄKATEGORIA Tietopyynnön teema	ALAKATEGORIAT AIHEIT- TAIN Tietopyynnön kohdentu- minen	LUKUMÄÄRÄ/TEEMA
Julkisten varojen käyttö	1.Julkiset hankinnat 2.Lainat	10
Viranomaisen aineistot	1.Data-aineistot 2.Viranomaisen tiedot 3.Pöytäkirjat	4
Viranomaisen toiminta suhteessa ulkopuolisiin organisaatioihin	1.Valvonta 2.Omistajaohjaus ja suhde yhtiöihin	5

Tässä varsinaisia yläkategorioita oli löydettävissä yhteensä kolme: Julkisten varojen käyttö, viranomaisen aineistot ja viranomaisen toiminta suhteessa ulkopuolisiin organisaatioihin.

”Julkisten varojen käyttö” -teeman alaiseen lainat-alakategoriaan kuuluu viisi tapausta, joissa kaikissa oli kyse Kreikan tai Espanjan lainaohjelman vakuusjärjestelyistä. Olennainen, toimittajia kiinnostanut asiakirjatyyppejä näyttää tässä aineistossa olevan asiakirjat, jotka koskivat Suomen rahankäyttöön muiden EU-maiden tukipaketteihin liittyen. Näissä oli kyse myös poikkeuksellisen suurista rahamääristä. Siksi voidaan pitää luontevana, että toimittajat olivat kiinnostuneita asiaa koskevista asiakirjoista.

Toiseen saman teeman alaiseen kategoriaan, julkiset hankinnat, lukeutuu viisi tapausta. Huoltovarmuuskeskuksen tankkeri- ja hinaajakauppa-asiakirjoja koskevan tapauksen lisäksi julkisiin hankintoihin liittyviä asiakirjoja, joita toimittajat pyrkivät saamaan, olivat Turun telakan ostoasiakirjat, joita toimittaja pyysi työ- ja elinkeinoministeriöltä (KHO:625/2016)⁵¹ ja radiologisen tietojärjestelmän hankinta-asiakirjat, joita toimittaja pyrki saamaan Hus-kuntayhtymältä (KHO:n muu päätös 5055/2017).⁵² Lisäksi yhdessä tapauksessa toimittaja pyrki saamaan tietoa HKL:n ja Siemens Oy:n välisestä reklamaatiokirjevaihdosta.

Toiseen löytyneeseen teemaan, eli ”viranomaisen aineisto” -yläkategoriaan kuuluvia olivat neljä asiakirjapyyntöä, jotka kohdistuivat kolmeen alakategoriaan, jotka olivat *data-aineistot* (Valtioneuvoston tilaamat palkkioselvitykset ja Husin tiedot radiologisen järjestelmän vaaratilanneilmoituksista), *viranomaisen aineistot* (KRP:n esitutkintapöytäkirjan liitteenä olevaan konsulttisopimukseen) ja *pöytäkirjat* (Lappeenrannan kaupunkiyhtiöt oy:n tilintarkastuspöytäkirja).

⁵¹ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1456840659043.html>

⁵² <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1507637533601.html>

Kolmas teema eli yläkategoria oli ”viranomaisen toiminta suhteessa ulkopuolisiin organisaatioihin”. Sen alaiseen ”omistajaohjaus ja suhde yhtiöihin” -kategoriaan kuuluvia ratkaisuja oli kolme. Yhdessä tietopyyntö koski erään yhtiön työ- ja elinkeinoministeriölle antamaa vastinetta kansalaisjärjestöjen tekemään valitukseen, toisessa Talvivaaran ehdollista sopimusta, kolmannessa puolestaan oli kyse liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaustoimintaan liittyvää Finavian johdannaisvastuiden tarkastusmuistiota.

Saman yläkategorian toiseen alakategoriaan, ”valvonta”, liittyviä tapauksia oli kaksi: Toisessa kiinnostus koski asiakirjaa, josta selviäisi Finanssivalvonnan tiedot työeläkevaikutusyhtiöiden poikkeuksellisista liiketoimista ja toisessa tietoja tiettyyn yhtiöön Finanssivalvonnan kohdistamista valvontatoimista.

Määrällisesti eniten myös näissä tapauksissa toimittajien kiinnostus painottui julkisiin hankintoihin ja rahankäyttöön liittyviin asiakirjoihin, mutta myös viranomaisen yhteydenpitoon yksityisellä sektorilla toimiviin yrityksiin, esimerkiksi valvontatarkoituksessa.

Toisaalta sellaisia tapauksia, jotka liittyivät suoraan viranomaisen toimintaan, jonka se kohdisti suoraan yhtiöihin joko valvonta- tai omistajaohjaustarkoituksessa, oli myös korostuneesti, kaikkiaan viisi. Löydös on mielenkiintoinen, koska tiedonsaannin hankaluus juuri julkisen omistamien yhtiöiden toiminnasta on herättänyt toimittajien keskuudessa huolta.

Yllä kuvattujen lisäksi aineistossa oli löydettävissä seitsemän tapausta, joissa tiedonhankinnan esteenä oli jokin muu yksityisen sektorin osallisuudesta kumpuava tai sen toimintaperiaatteisiin viittaava seikka kuin liikesalaisuus.

Tässä kohtaa käyn läpi, mitä nämä ratkaisut pitivät sisällään, ja mikä niissä oli journalistien tiedonhankinnan kannalta ongelma. Tapausten joukko on niin vähäinen, ettei sen pohjalta voi päätellä, ovatko niissä ilmenevät salaamisperusteet laajemmin toimittajien tiedonhankintaa hankaloittavia seikkoja. Sen sijaan ne tuovat esille kirjon yksityissektorin toimintatapoihin viittaavia perusteluja, joilla tietoja pyrittiin pitämään salassa.

Kaikissa seitsemässä ratkaisussa KHO katsoi, että toimittaja oli oikeutettu saamaan pyytämänsä asiakirjan.

Tässä rajatussa joukossa korostuvat kaupunkien asiakirjajulkisuuspäätökset. Viidessä tapauksessa asiakirjan pyrki salaamaan kaupunki tai sen päätöksentekoeelin. Kaksi kertaa salaamaan pyrki Valtioneuvoston kanslia, yhdessä Finanssivalvonta.

Kolmessa tietopyynnössä journalisteja kiinnostivat rekrytoinnit. Tampereen kaupungin virkahakuasiakirjojen salaamista koskevassa tapauksessa toimittaja oli vuonna 2012 pyytänyt Tampereen kaupungilta muun muassa tiedon siitä, ketkä olivat hakeneet eräseen kaupungin päällikkövirkaan (KHO: 2013:188).⁵³ Tampereen kaupunginhallitus salasi tiedon. Myöhemmin Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi, että toimittaja oli oikeutettu asiakirjoihin, mutta Tampereen kaupunginhallitus valitti KHO:hon. Kaupunginhallituksen esittämissä perusteluissa, jotka KHO:n selosteesta löytyvät, oli löydettävissä seuraavaanlainen vivahde yksityisen sektorin käytännöistä huolehtimisesta:

”(...) Suostumuksenantajien tulee voida luottaa siihen, että heidän aikomuksensa hakea ja saada julkinen virka ei tule julkisuuteen. Kunnallishallinnon henkilöstön rekrytoinnissa on olennaisen tärkeää, että myös elinkeinoelämän piirissä työskentelevät pystyvät siirtymään kuntien viranhaltijoiksi”, kaupunginhallitus perusteli.

Kaupunginhallitus siis kantoi huolta siitä, että julkisuus olisi este joillekin elinkeinoelämän piirissä työskenteleville hakea kaupungin virkaan.

Saman suuntaisia perusteluja oli havaittavissa vuonna 2013 alkunsa saaneessa tapauksessa, jossa toimittaja oli pyytänyt Helsingin kaupungilta muun muassa tiedon joidenkin pääkaupunkiseudun kuntien ja Hus-kuntayhtymän yhteisen Apotti-hankkeen hanketohtajavalinnassa mukana olleiden hakijoiden nimistä.⁵⁴

⁵³ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1385980837119.html>

⁵⁴ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1441879864893.html>

Kaupunki yritti salata tiedon muun muassa sillä perusteella, että sen käyttämä headhunter, joka oli ottanut potentiaaliseen hakijaan yhteyttä, oli luvannut, että tieto osallisuudesta prosessissa pysyy salassa, jos henkilö ei tule valituksi. Kaupunki vetosikin tuomioistuimeen, että pyydetty informaatio olisi verrattavissa yksityistä elinkeinotoimintaa koskevaan seikkaan, joka on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisesti salaista tietoa (kohdassa käsitellään myös liikesalaisuutta).

”Riippumatta siitä, olisiko kaupunkia edustaneella henkilöstökonsultilla ollut toimivaltaa antaa tällaista tahdonilmaisua, tahdonilmaisu on joka tapauksessa annettu, ja kaupungin ja tässä tarkoitetun henkilön välille on syntynyt ainakin yksityisoikeudellinen sopimus siitä, ettei hänen henkilöllisyyttään anneta julkisuuteen.”

KHO:ssa pyydettyjen tietojen katsottiin olevan julkisia.

Kolmannessa tapauksessa Pietarsaaren kaupunki oli kaupunginjohtajan valinnassa käyttänyt rekrytointiyrityksen palveluja. Yrityksen edustaja oli antanut kaupungille asiakirjoja, joissa arvioitiin henkilöitä, joihin rekrytointikonsultti oli ollut yhteydessä. Joukossa oli sekä henkilöitä, jotka olivat antaneet suostumuksensa tulla valituksi virkaan että sellaisia, jotka olivat kieltäytyneet. Toimittaja pyysi asiakirjoja, mutta kaupunki salasi ne. Toimittaja valitti Vaasan hallinto-oikeuteen, joka sekin piti asiakirjoja salaisina. Vaasan hallinto-oikeus muun ohella katsoi, että ne olivat verrattavissa asiakirjoihin, jotka on hankittu viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja, ja joihin ei sovelleta julkisuuslakia. Toimittaja valitti KHO:hon. Se totesi tietojen olevan julkisia.⁵⁵

Neljäs tietopyyntö koski VNK:n hallussa olleita asiakirjoja, jotka liittyivät toimittajaa kiinnostaneeseen ”Kestävän kasvun malli” -tutkimushankkeeseen. VNK:ssa oli muun muassa todettu, etteivät asiakirjat ole valmiita lopulliseen käyttötarkoitukseensa, vaan ne ovat luonnosmaisia, ja siksi niitä ei voitaisi toimittaa pyytäjälle. KHO:ssa VNK vetosi

⁵⁵ <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1576754565368.html>

paitsi edellä mainittuun myös siihen, että asiakirjat ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä siksikin, että ne koskivat tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa ja perusaineistoa ja niiden antaminen haittaisi tutkimuksen suorittamista.

Viidennessä tapauksessa (KHO: 2016:117)⁵⁶ erimielisyys koski VNK:n virkamiehen erityistä roolia. VNK:n eräs omistajaohjausosaston päällikkö oli virka-asemansa perusteella myös kahden valtio-osakeyhtiön, Fortum Oyj:n ja Neste Oil Oyj:n nimitystoimikuntien puheenjohtajana. Hän oli saanut tietoonsa toimikuntien teettämät selvitykset hallituspalkkioista pörssi-yhtiöissä. Selvitykset olivat tulleet VNK:n omistajaohjausosaston osastopäällikön tietoon omistajaohjausosaston toimialaan ja tehtäviin kuuluvassa asiassa ja liittyneet omistajaohjaukseen liittyvään kannanmuodostukseen. Vuonna 2015 toimittaja pyysi saada selvitykset. VNK ei luovuttanut niitä. Perustelu oli se, ettei virkamies ollut tilanteessa viranomainen, vaan toisessa roolissa puheenjohtajana.

KHO siis arvioi, oliko sama henkilö ollut konsultaatioissa ministerin kanssa viranomainen vai yhtiöiden nimitystoimikuntien edustaja.

”Valtioneuvoston kanslian tulkinta mahdollistaa julkisuuslain kiertämisen siten, että virkamiehen voidaan tilanteesta riippuen katsoa olevan julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen tai että hän ei ole tässä asemassa. Toimintatapa rajoittaa merkittävästi asiakirjajulkisuutta ja haittaa tiedotusvälineiden ja muiden tahojen mahdollisuuksia valvoa viranomaistoimintaa”, KHO:n ratkaisuselosteessa sanottiin.

Kuudenneksi aineistossa nousi esiin tietopyyntö, jossa journalisti pyrki saamaan Finanssivalvonnan asiakirjoja, jotka liittyivät Talvivaaran Kaivosyhtiö Oyj:hin kohdistuneisiin valvontatoimiin vuonna 2013 (KHO:2016:95)⁵⁷. Toimittaja pyysi ensin Finanssivalvonnalta tietoja ja kirjallisia kopioita sen yhteydenpidosta Talvivaaraan ja siitä, mistä mahdollisissa yhteydenotoissa oli ollut kysymys. Finanssivalvonnan mukaan yksittäistä toimijaa koskevat mahdolliset selvitykset tai valvontatoimet ovat salaisia.

⁵⁶ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1471420238951.html>

⁵⁷ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1465814639886.html>

Viranomaisen muun muassa perusteli, että koska pyydetty tiedot ovat valvontatoimeen liittyvää tietoa, jota Finanssivalvonta saa valvonta- ja tarkastustoimen yhteydessä, niiden antaminen olisi omiaan vaarantamaan valvonnan. Lisäksi vedottiin siihen, ettei niin sanottujen listayhtiöiden tiedonantovelvollisuuden valvontaa ja väärinkäytöstutkintaa koskevat diaarimerkinnät eivät ole julkisia. Toimittaja pyysi loppuun käsitelyihin Talvivaaraan kohdistuneisiin valvontatoimiin liittyviä asiakirjoja.

Finanssivalvonta hylkäsi tämänkin tietopyynnön. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi osan toimittajan valituksesta ja Finanssivalvonnan päätöksen muutoin sekä palautti asian viranomaisen käsiteltäväksi.

KHO:ssa Finanssivalvonta vetosi lukuisten muiden perustelujen rinnalla siihen, että valvonnan toimintaedellytykset turvaa se, että voidaan luottaa Finanssivalvonnan noudattavan salassapitovelvollisuutta. Luottamuksen puuttuminen vaarantaisi tarkastus- ja valvontatoiminnan tehokkuutta.

Viimeinen, seitsemäs tapaus koski Oulun kaupunginteatterin palvelunostomuistioita (KHO:2018:164).⁵⁸ Toimittajan pyytämät muistiot oli tehty kaupungin omistajaohjaustoimintaan liittyvän sisäisen tarkastuksen yhteydessä. Muistiossa käsiteltiin kaupungin omistaman kaupunginteatterin palveluhankintoja. Kaupunki pyrki salaamaan asiakirjat, ja perusteli tätä muun ohella yhtiön maineen varjelemisella:

”Yhtiön sisäisten asioiden yksityiskohtainen julkinen käsittely ilman painavaa syytä voisi perusteettomasti vahingoittaa yhtiön mainetta ja aiheuttaa vahinkoa asiaan osallisille henkilöille”, kaupunki perusteli.

KHO hylkäsi valituksen ja katsoi asiakirjojen olevan julkisia.

Rajatusta 7 ratkaisun joukosta oli löydettävissä ainakin seitsemän salaamisen syyksi annettua perustelua:

⁵⁸ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1543991245171.html>

1. Rekrytinnin julkisuuden tarkemmin yksilöimätön haitallisuus elinkeinoelämässä työskentelevälle virkahakijalle
2. Rekrytointiprosessin paljastumisen aiheuttama haitta hakijan työsuhteelle yksityisellä sektorilla
3. Julkisen käyttämän yksityisen headhunterin hakijalle antama lupaus prosessin salassa pysymisestä
4. Se, että asiakirja oli yksityisen sektorin laatima ja keskeneräinen, eikä siten julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja, joka on käyttötarkoitukseensa valmis
5. Rajanveto siitä, missä roolissa virkamies on tietoinen tietopyynnön kohteena olevasta asiasta
6. Pelko siitä, että yksityisen sektorin luottamuksen heikkeneminen viranomaista kohtaan heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä
7. Yksityiselle koituva mainehaitta.

Yhteenvedoksi voidaan sanoa, että KHO ratkaisi valtaosan näistä 28 tapauksesta toimittajien kannalta myötämielisesti, kun useimmiten toimittaja lopulta sai pyytämänsä asiakirjan osin tai täysin. Viranomaisen pyrkimys salata yksityisen sektorin toimintaperiaatteisiin vedoten näkyi KHO:n ratkaisuissa usein, kun tapauksen joukko suhteuttaa ratkaistujen tapausten kokonaisuuteen (59 tapausta). Aina viranomaisen esittämä salaamisen peruste ei ole liikesalaisuus, jolla on myös lain suoja, vaan myös muita yksityisen sektorin tarpeita huomioidaan laajasti. Esimerkiksi julkisiin päällikkö- tai johtajavirkoihin tehdyissä rekrytoinneissa yksityisyydellä koettiin perusteluissa olevan monia hyötyjä, kuten se, että tieto jonkun henkilön osallistumisesta rekrytointiprosessiin voisi haitata olemassa olevaa työsuhdetta. Vastaavasti myös pelko siitä, että läpinäkyvyyden noudattaminen heikentäisi viranomaisen luottamusta sen valvonnan kohteena olevien yritysten joukossa, oli yksi esimerkki ja osoitus siitä, että yksityisen ja julkisen sektorin välisellä sidoksella on vaikutuksensa viranomaisen intressiin noudattaa läpinäkyvyyden periaatteita.

9.2 Viranomaisen toiminnan arviointiin liittyvät tietopyynnöt

Tässä osiossa tarkastelussa on toinen aineistossa esiin noussut tyypillinen ongelmatilanne toimittajien tiedonhankinnassa. Niissä tietopyyntö kohdistui viranomaisen toimintaan. Näitä tietopyyntöjä löytyi 14. Niistä reilut puolet kohdistui poliisiviranomaisiin (KRP 2, Helsingin poliisi 3, Poliisihallitus 2, Polamk 1). Kaksi tietopyyntöä kohdistui ministeriöihin (opetus- ja kulttuuriministeriö 1 ja sisäministeriö 1). Lisäksi eduskunnan oikeusasiamieheen, Porin kaupunginhallitukseen, Helsingin yliopistoon ja Helsingin hovioikeuteen kohdistui kuhunkin yksi tietopyyntö.

Poliisin painottuminen tietopyynnöissä on merkittävää. Korostuminen selittyy osin ajankohtaisilla uutistapahtumilla. Tietopyyntöjen lähettämisen aikaan ensi sijassa *Helsingin Sanomien* toimittajat Susanna Reinboth ja Minna Passi ja heidän lisäksi jotkut muut toimittajat selvittivät Helsingin huume poliisin toimintaan liittyviä ongelmia ja lainvastaisia toimintatapoja.

Näissä tapauksissa toistuu tilanne, jossa viranomainen valittaa siitä, että hallinto-oikeus on katsonut toimittajan olevan oikeutettu pyytämiinsä asiakirjoihin. 14:ssä ratkaisussa jokaisessa alun perin viranomaisen päätöksestä valitti toimittaja tiedotusväline. Tässä joukossa viranomaisen salauspäätös piti myös oikeudessa yli puolessa tapauksista. Kaikkiaan kahdeksan kertaa tiedot jäivät toimittajalta lopulta saamatta, eli KHO antoi tietoja kuusi kertaa. Hallinto-oikeus olisi antanut tiedot toimittajalle kahdeksassa tapauksessa, mutta kolme kertaa KHO salasikin aineistoja, joka kerta viranomaisen valituksesta. Kymmenessä tapauksessa hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:hon valitti journalistinen taho, mukaan lukien kaksi tapausta, jotka menivät suoraan KHO:hon. Kummassakaan KHO ei antanut toimittajalle pyydettyjä tietoja.

Kolmessa tapauksessa alun perin hallinto-oikeuden myöntämä aineisto jäi saamattaksi, että viranomainen valitti KHO:n alemman oikeusasteen päätöksestä. Neljä kertaa toimittajan valitus muutti kielteisen vastauksen journalistille kokonaan tai osin myönteiseksi.

Hallinto-oikeudesta KHO:hon valitti puolestaan neljästi viranomainen, eli viranomaisilla oli selvä intressi pyrkiä salaamaan aineisto. Viranomaisen valitus KHO:hon johti kahdessa tapauksessa tietojen täyteen salaamiseen. Molemmissa tapauksissa toimittaja oli pyytänyt saada haltuunsa poliisin tietolähdetoimintaan liittyviä poliisin sisäisiä ohjeistuksia.

Näiden tapausten suhteutus luvussa 8 esiteltyn teemoitteluun on nähtävillä alla olevassa taulukossa.

Taulukko 3: Tilannetyyppi: Viranomaisen omiin toimiin kohdistetut tietopyynnöt.

YLÄKATEGORIA Tietopyynnön teema	ALAKATEGORIAT AIHEIT- TAIN	LUKUMÄÄRÄ/TEEMA
Viranomaisen sisäinen toiminta	1.Viranomaisen väärinkäytökset 2.Viranomaisen sisäiset asiakirjat 3.Sisäiset ongelmat viranomaisissa	10
Julkisten varojen käyttö	1.Viranomaisen menot	4

Kuten taulukko kuvaa, tapaustyyppi (viranomaisen omiin toimiin kohdistetut tietopyynnöt) jakautuu aiemmin esitellyn sisällöllisen ryhmittelyn mukaan kahteen eri yläkategoriaan, teemaan.

Ensimmäinen kategoria, ”viranomaisen sisäinen toiminta”, on suurin. Siihen kuuluu kymmenen tietopyyntöä, jotka jakautuvat aiheidensa perusteella kolmen alakategorian mukaisesti. Alakategoriat ovat suuruusjärjestyksessä: viranomaisen väärinkäytökset, viranomaisen sisäiset asiakirjat, sisäiset ongelmat viranomaisissa.

Viranomaisen väärinkäytökset -alakategorian sisältämissä viidessä tietopyynnössä toimittajat yrittivät saada sekä KRP:ltä että Polamkilta poliisin henkilöstön jäseniin kohdistettuja kurinpitopäätöksiä, professorin irtisanomisilmoitusta Helsingin yliopistolta ja hätkekeskusnauhoitetta, josta kävi ilmi, kuinka keskuksen työntekijä vähättelee

naispuolisen henkilön tekemän väkivaltarikoksen kohteeksi joutuneen miehen kokemusta sillä perusteella, että tekijä on nainen.^{59 60 61 62} Viides asiakirja oli sisäministeriön selvitysmuistio huume poliisin toiminnasta. Siitä julkiset osat sisäministeriö luovutti toimittajalle sen jälkeen, kun toimittaja oli jo valittanut KHO:hon, joten valitus hylättiin. Ministeriö halusi turvallisuussyistä pitää asiaan liittyvien henkilöiden nimet salassa.⁶³

Näissä tapauksissa viranomaisen käyttäminä salaamisen perusteina KHO:ssa näytti toistuvan paitsi väärinkäytöstapausten julkistamisen haitta yksilöille työpaikoilla myös väite siitä, että julkisuus olisi haitaksi viranomaisen mahdollisuuksille suoriutua työstään niin hyvin kuin sen pitäisi.

Poliisin kurinpitopäätöksiä KRP pyrki KHO:ssa salaamaan esimerkiksi vetoamalla siihen, että asiakirjoista ilmenisi tietoja asianosaisten terveydentilasta, joka kuuluu yksityisyyden suojan piiriin, ja lisäksi uhkakuva oli, että tietoja taktisista ja teknisistä menetelmistä paljastuisi.⁶⁴

Professorin irtisanomisilmoituksen salaamispyrkimyksessä Helsingin yliopisto vetosi siihen, että epäasiallisesti käyttäytynyttä professoria koskevien tietojen luovuttamisen myötä hänen käytöksensä kohteeksi joutuneille henkilöille aiheutuisi haittaa, koska olisivat tunnistettavissa.⁶⁵

Myös hätäkeskusnauhoiteasiassa viranomaisen (eduskunnan oikeusasiamies) huoli oli, että soittajan perhe-elämään ja muuhun yksityiselämään kuuluvia tietoja luovutettaisiin

⁵⁹ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1454583852940.html>

⁶⁰ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1542008933831.html>

⁶¹ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1484826405303.html>

⁶² <https://wiki.jyu.fi/pages/viewpage.action?pageId=67897020>

⁶³ <https://wiki.jyu.fi/display/julkisuusratkaisut/Selvitysmuistio+huume+poliisin+toiminnasta+2007>

⁶⁴ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1454583852940.html>

⁶⁵ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1484826405303.html>

oikeudetta, ja lisäksi ei haluttu, että työntekijän ääntä voitaisiin tunnistaa.⁶⁶ Toimittaja olisi halunnut aineiston äänitemuodossa, mutta ei saanut sitä sellaisenaan.

Toinen alakategoria, ”viranomaisen sisäiset asiakirjat”, kattoi kolme tietopyyntöä. Yhdessä toimittaja yritti saada ministerin virkakalenterin, kahdessa Poliisihallitukselta poliisin tietolähdetoiminnan ohjeita ja määräyksiä vuosilta 2013 ja 2014.^{67 68 69}

Ministerin virkakalenterin tapauksessa asiakirjan katsottiin olevan sisäinen asiakirja, ja se sisälsi myös ministerin yksityisiä merkintöjä. Toimittajalla ei nähty olevan oikeutta päästä käsiksi muihin kuin suoraan ministeritehtävien hoitamiseen liittyviin kalenterimerkintöihin.

Poliisin tietolähdetoiminnan käytäntöjä pyrittiin pitämään salassa väittämällä, että julkistaminen voisi vahingoittaa Suomen edellytyksiä toimia kansainvälisissä suhteissa ja vaarantaa valtion turvallisuutta.

Kolmas alakategoria, ”sisäiset ongelmat viranomaisessa”, sisälsi kaksi tietopyyntöä. Toisessa oli kyse Porin kaupunginhallituksen ilmapiiriongelmia käsittelevästä selvityksestä, toisessa Helsingin hovioikeuden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuus selvityksestä.^{70 71}

Hovioikeuden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoselvitystä koskeva kiista liittyi muun muassa kyselyaineistoon, jossa henkilöstöltä oli kysytty muun muassa yhdenvertaisuustilanteesta. Tietopyynnön tehneet toimittajat saivat aineiston lopulta osittain. Hovioikeus pyrki salaamaan aineiston KHO:ssa muun muassa vetoamalla siihen, että asiakirja on laadittu viranomaisen sisäiseen työskentelyyn, jolloin siihen ei sovelleta julkisuuslakia.

⁶⁶ <https://wiki.jyu.fi/pages/viewpage.action?pageId=67897020>

⁶⁷ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1426668811841.html>

⁶⁸ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1474890993982.html>

⁶⁹ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1474890262384.html>

⁷⁰ <https://yle.fi/uutiset/3-6272269>

⁷¹ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1449064399426.html>

Porin kaupungin ilmapiiritutkimukseen liittyvässä erimielisyydessä asiakirja jäi toimittajalta kokonaan saamatta. KHO:ssa vedottiin myös tässä tapauksessa siihen, että asiakirja oli laadittu sisäiseen työskentelyyn.

Toinen näiden tilannetyyppien kohdalla ilmennyt yläkategoria, ”julkisten varojen käyttö”, sisälsi vain yhden tietopyyntöjen aiheen perusteella rajatun alakategorian, joka oli ”viranomaisen menot”. Tämä kattoi neljä tietopyyntöä. Niistä kahdessa toimittajat yrittivät saada käyttöönsä sekä KRP:ltä että Helsingin poliisilta tiedot poliisin vinkkipalkkoiden summista, kahdessa Helsingin huumeepoliisin kirjanpidon tositemateriaalia.^{72 73}

Kun toimittaja pyrki saamaan Poliisihallitukselta poliisin tietolähdetoimintaan liittyviä tietoja, viranomaisen vetosi KHO:ssa näin:⁷⁴

”Tällöin tullaan väistämättä salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluville alueille. Valtakunnallisesti yhtenäisen operatiivisen toiminnan aikaansaamiseksi tarpeellista salaisen tiedonhankinnan hallinnollista ohjausta ei voida toteuttaa pelkästään lainsäädännöstä ja sen valmisteluteksteistä ilmi käyvin tiedoin.”

KRP:n vinkkipalkkiotapauksessa viranomaisen pyrki salaamaan tiedon puolestaan vetoamalla KHO:ssa paitsi siihen, että se ei halua luovuttaa tietolähdetoimintaansa koskevia tietoja myös siihen, että jos summat paljastuisivat, tietolähteet voisivat alkaa vaatia isompia palkkioita.⁷⁵ Samanlaisiin seikkoihin Helsingin poliisi vetosi myös, kun kaksi toimittajaa pyrkivät saamaan sen huumerikosyksikön tositemateriaalia.⁷⁶

Toisin sanoen viranomaisen ilmaisi julkisuuden joskus vaikeuttavan sen työtä – eli pitävänsä salailua työskentelynsä edellytyksenä. Ristiriita journalismin odotusten kanssa oli

⁷² <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1447941085665.html>

⁷³ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1464003599868.html>

⁷⁴ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1474890993982.html>

⁷⁵ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1447941085665.html>

⁷⁶ <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1464003599868.html>

siis ilmeinen. Kyseinen ilmiö näyttää korostuneen silloin, kun tiedonhankinnan kohde on poliisiviranomainen, joskin aineiston pienuuden vuoksi havaintoa ei ole syytä yleistää koskemaan laajemmin viranomaisen toimintaa.

Yhteenvedoksi voidaan sanoa, että tämän alaluvun ratkaisuisa tiedonsaantia pyrittiin estämään vetoamalla *yksityisen intressiin*. Yksityisen intressi tulee käsittää laajasti. Se voi tarkoittaa esimerkiksi yrityksen intressiä pitää jollain tavalla kiusalliseksi tulkittava tieto salassa, kuten se, että se on joutunut viranomaisen valvontatoimen kohteeksi. Viranomaisen toimintaa se määrittää silloin, kun viranomainen perustelee tiedon kuuluvan enemmän salaiselle kuin julkiselle alueelle, jotta sen toiminnalle tärkeäksi koettu luottamus säilyy. Yksityisen intressi saattoi tarkoittaa myös sitä, että esimerkiksi viranomaisen työntekijälle kohdistettujen kurinpitotoimenpiteiden haluttiin pitää salassa, koska yksittäisen henkilön työnsaantimahdollisuudet voisivat julkisuuden aiheuttaman haitan vuoksi vaikeutua. Tämä on tutkielman kannalta kiinnostavaa siksi, koska osassa näistä ratkaisuja toimittajan mahdollisuudet arvioida viranomaisen toimintaa tai mahdollisesti toimintakykyä silloin, kun työyhteisöissä oli ongelmia, olivat vähäiset, kun asiakirjojen julkistamispäätösten katsottiin olevan joko yksilölle haitallisia esimerkiksi siksi, että työllistyminen voisi olla hankalaa, kun tieto epäasiallisesta käytöksestä tulee julki ja haitallisia viranomaisen toimintaedellytyksille. KHO-valitus mahdollisti toimittajille usein lopulta tilanteiden arvioinnin, joskin usein vuosia tietopyynnön alkuperäisen esittämisen jälkeen.

Näyttää siltä, että viranomaisilla on myös laaja kirjo perusteluita, joihin vedoten se haluaa salata asiakirjatietoja, jotka paljastaisivat yksityiskohtia sen työskentelystä ja jopa sisäisistä ongelmista.

Yhteenvedoksi koko luvun 9 osalta voidaan puolestaan todeta, että yksityisen intressien huomioiminen salaamisen perusteena eri viranomaislaitoksissa näyttää hankaloittaneen journalistien tiedonhankintaa merkittävästi. Hieman alle puolessa kaikista tarkastelluista noin 60:sta tietopyynnöstä toimittajan tiedonsaannin vaikeudet linkittyivät viranomaisen intressiin huomioida yksityinen etu.

10 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielma pyrki löytämään vastauksen kysymykseen siitä, antavatko toimittajien tiedonsaantiongelmat syytä epäillä, että viranomaisen tavat soveltaa julkisuuslakia kavennevat julkisen sektorin toiminnan läpinäkyvyyttä – ja samalla journalistien mahdollisuuksia hankkia tietoja.

Kysymyksen arvioiminen edellytti sitä, että tutkielmassa selvitettiin, millainen on toimittajien ”tietopyyntö-” tai ”valituskoneisto”. Siksi analyysin aluksi luotiin katsaus korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuusratkaisujen sisältöön: tietopyyntöjen aiheisiin, kohteisiin, tekijöihin, siihen, kannattiko valittaminen. Katsauksen pohjalta pystyi päättämään, oliko toimittajien tietopyynnöille löydettävissä ammatillisia perusteita, eli olivatko toimittajat tietopyyntöjensä kanssa perustehtävänsä hoitamisen, kuten vallankäyttäjien toiminnan arvioimisen, äärellä.

Analyysin perusteella näyttää siltä, että olivat. Toimittajia kiinnosti julkinen vallankäyttö useasta eri näkökulmasta, ja tietopyyntöjä lähetettiin useimmiten merkittävää valtaa käyttäville viranomaisille, kuten ministeriöihin tai poliisille. Toimittajien huomio oli usein myös joko yhteiskunnallisesti tai paikallisesti merkittävissä kysymyksissä, joissa käsiteltiin useimmin julkisten varojen käyttöä.

Tietoja hankittiin yleensä sitä hanakammin, mitä merkittävämmästä yhteiskunnallisesta aiheesta oli kysymys. Samoja aineistoja havitteli useampi journalisti ja tiedotusväline, kun käsillä oli poikkeuksellisen merkittävä uutistilanne. Sellaisia olivat esimerkiksi tapaus, jossa Suomi oli myöntämässä yli miljardi euroa lainaa talouskriisiin ajautuneelle Kreikalle tai Helsingin huume poliisin toiminnan ongelmien selvittäminen.

Sisällöllisesti toimittajien kiinnostus painottui kahdenlaisiin teemoihin. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyivät tyypillisesti ensinnäkin ne tietopyynnöt, jotka kohdistuivat viranomaisen ja yksityissektorin yhteistyöhön. Näissä tapauksissa korostui se, että viranomaisen pelkäsi tietojen luovuttamisesta olevan haittaa yksityiselle sektorille. Havainto oli kiinnostava, koska viime vuosina julkisuuslakia koskevassa kirjallisuudessa

juuri julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tiivistymisen on katsottu vaarantavan hallinnon läpinäkyvyyttä, ja tämän tutkielman tulokset tukevat aiemman tutkimuksen havaintoja.

Toinen analyysissa esiin noussut tietopyyntöjä yhdistävä teema oli se, että kiistelyn kohteeksi päätyneet tietopyynnöt olivat kohdistuneet viranomaisen omaan toimintaan. Toimittajien tiedonhankinnassa esiintyi korostuneesti vaikeuksia, kun tietopyyntö oli osoitettu sellaiseen aineistoon, joka saattaa sisältää arkaluontoisia ja epäedullisen kuvan antavia tietoja viranomaisen toiminnasta. Vaikeaa toimittajien oli saada esimerkiksi sellaisia asiakirjoja, joista selviää yksittäisiin virkamiehiin kohdistetuista kurinpitotoimista.

Voidaan siis todeta, että yleensä silloin, kun viranomainen pyrki salaamaan, journalisti suoritti tiedonhankintaan yleisesti yhteiskunnassa hyväksytyjen journalistien ammatti-periaatteiden mukaan. Näissä tapauksissa journalisti kohdisti kiinnostuksensa uutistyön näkökulmasta tavanomaisesti juttujen kohteina oleviin organisaatioihin ja aihepiireihin. Toimittajien pyrkimyksenä oli saada selville informaatiota merkittävien vallankäyttäjien – niin yksittäisten henkilöiden, kuten ministereiden kuin organisaatioiden, esimerkiksi Finanssivalvonnan tai valtionyhtiöiden – toiminnasta.

Analyysin pohjalta näyttää siltä, että journalismin ja joidenkin viranomaisten läpinäkyvyyksikäsitusten välillä on olemassa ristiriita, ja sillä on vaikutuksensa toimittajien työskentelyyn. Analyysin mukaan valittaminen oli nimittäin toimittajille usein kannattavaa, sillä KHO ratkaisi ristiriidan useimmiten ainakin osin toimittajan eduksi. Vaikuttaa siis siltä, että toimittajilta pyritään salaamaan perusteettoman paljon tietoa ja osin perusteettomin argumentein silloin, kun kiinnostus kohdistuu kahteen yllä kuvattuun teemaan.

Esimerkiksi päätöksistä, jossa salailun kohde oli jokin yksityisen intressin huomioiminen, valittaminen oli pääsääntöisesti jossain määrin kannattavaa: Noin kaksi kolmasosaa tapauksista päättyi niin, että toimittaja sai lopulta käsittelyn päätteeksi pyytämänsä aineiston ainakin osittain. Tämä voi kertoa paitsi viranomaisen varovaisuudesta

suhteessa yksityisen sektorin pelisääntöjen rikkomiseen myös siitä, että esimerkiksi liikesalaisuuden määrittelemisen tai julkisuuslain tulkinta tässä suhteessa on epäselvää. Lisäksi se voi kertoa siitä, että toimittajat ovat erityisen kiinnostuneita tämän tyyppisistä aineistoista.

Ratkaisujen suosiollisuudesta journalismin vaatimuksille viranomaisen alun perin aloitama salaaminen koitui journalismin kannalta ongelmalliseksi. Journalistin alkuperäinen uutisointi aiheesta saattoi kärsiä, kun tiedonhankintaprosessi pitkittyi. Viranomaisten lain tulkintojen kyseenalaistaminen hallintotuomioistuimissa on keino määrittää julkisuuden rajoja journalismin edun mukaisiksi ja on siten journalismille hyödyllistä, mutta valitusprosessi usein jäädyttää uutisoinnin, johon tietoja alun perin hankittiin. Asiakirjan hankkiminen hallinto-oikeuteen valittamalla on hidas prosessi. Jos asiaa päädytään ratkomaan vielä KHO:hon, puiminen voi jatkua useita vuosia. Valitusprosessi voi johtaa journalismille edullisiin linjanvetoihin KHO:ssa, mutta alun perin vireillä olleeseen uutistilanteeseen, johon asiakirjoja pyrittiin saamaan, se ei auta.

Näin ollen voidaan todeta, että erimielisyydet julkisuuslain tulkinnassa viranomaisten ja journalistien välillä häiritsevät toimittajien tiedonhankintaa.

Aiemmassa tutkimuksessa (esim. Neuvonen 2017) on nostettu esiin se, että julkisuuslain voimassaolon aikana olosuhteet, joiden valossa viranomaiset lakia tulkitsevat, ovat muuttuneet olennaisesti. Keskeinen selvitettävä kysymys olisi se, linkittyvätkö analyysissä esiin nousseet ongelmat suoraan johonkin laajempaan käynnissä olevaan yhteiskunnalliseen muutokseen. Kiinnostava kysymys on esimerkiksi se, liittyykö asiattomasti käyttäytyneiden viranhaltijoiden henkilöiden ja saamien seurausten salaamishalu laajemmin esimerkiksi siihen, että yksityisyydestä on tullut arvokkaampaa, kun tiedosta on tullut digitalisaation aikana haavoittavampaa. Toinen kiinnostava, analyysin pohjalta esiin nouseva jatkokysymys on, onko yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden huomioiminen sidoksissa esimerkiksi laajempaan yhtiöittämiskehitykseen.

Analyysin perusteella toimittajat törmäsivät hallintotuomioistuimissa monenlaisiin, oudoksuttaviinkin, selityksiin, joilla viranomaiset yrittivät estää erilaisten tietojen

päätyminen julkisuuteen. Yksi esimerkki tästä on tapaus, jossa tietoa pimitettiin toimittajalta siksi, että yksityinen, julkisen viran rekrytointiprosessiin osallistunut rekrytointikonsultti, headhunter, oli vakuuttanut viranhakijalle, että julkisuuslakia ei ole pakko soveltaa.

Viranomaisilla on suuri vaikutusvalta siihen, miten laajalle julkinen alue Suomessa ulottuu, mutta kuten yllä on todettu, julkisuuden rajojen määrittäminen ei ole pelkästään viranomaisten käsissä. Vastuu julkisuuden rajojen määrittämisessä ja hallinnon läpinäkyvyyden varmistamisessa on myös journalisteilla, ja toimittajilla on mahdollisuus vaikuttaa asiointilaan. Julkisuuslain ongelmista käydäänkin alan sisällä keskustelua, ajoittain ahkerastikin, kuten esimerkiksi toimittajajärjestöjen kampanjoista voi päätellä. Kaikesta huolimatta aineiston pohjalta näyttää siltä, että hallinnon julkisuuskäytäntöjen koettelemiseen osallistuu marginaalisen pienen joukon toimittajia.

Tutkielman pyrkimys oli selvittää, vaikuttaako siltä, että viranomaisen tavat soveltaa julkisuuslakia kaventavat julkisen sektorin toiminnan läpinäkyvyyttä ja siten haittaavat journalismin edellytyksiä kuvata kansalaisille yhteiskunnan keskeisiä tapahtumia.

Yllä kuvatun perusteella voi sanoa, että tietopyyntöjen ja oikeuspäätösten analyysi antaa viitteen siitä, että julkisuuslain tulkinnat ovat ristiriidassa sen kanssa, miten keskeiseksi arvoksi juhlapuheissa ja periaatepapereissa läpinäkyvyys ja avoimuus nostetaan.

11 POHDINTAA

Tutkielmani päätteeksi pohdin, millaisia odotuksia analyysin perusteella voi asettaa sille, mihin julkisuuslain uudistaminen voi johtaa journalismin näkökulmasta.

Viranomaisen salailuun liittyviä ongelmia on pidetty julkisuudessa paljon esillä, mutta analyysin perusteella päätösten kyseenalaistamiseen osallistuu harva toimittaja. Siitä huolimatta valitukset näyttävät olleen julkisuuslain tulkinnan kannalta olennaisia. Pienen journalistijoukon tietopyynnöistä liikkeelle lähteneet kiistat muodostavat ensinnäkin keskeisen osan asiakirjajulkisuuskiistoista KHO:ssa, ja lisäksi monessa niistä KHO on ottanut julkisuuslain tulkintaan kantaa nimenomaan journalismin kannalta suosiollisesta näkökulmasta.

Oleellinen kysymys onkin, että jos vastaava on onnistunut harvalukuiselta toimittajajoukolta, mitä tapahtuisi, jos valittajien ja aktiivisten kyseenalaistajien joukko laskettaisiin sadoissa eikä kymmenissä. Olisiko tietojen saaminen viranomaisilta jouhevampaa?

Valittajien vähäinen määrä ja samanaikainen oikeusministeriönkin esiin nostama havainto siitä, että julkisuuslaki koetaan myös viranomaisten keskuudessa sekavaksi, herättää kysymyksen siitä, onko kovin monilla toimittajilla ymmärrystä omista oikeuksista tiedonsaannissa. Jos viranomaisetkin pitävät lain tulkintaa osin hankalana, mutta harva toimittaja silti valittaa, näyttää siltä, että ammattikunnan keskuudessa hallinto-oikeusvalitukset ovat niin sanotusti osa harvan reviiiriä, sellaista, jonka pariin harvempi päätyy. Tämä voi kytkeytyä esimerkiksi siihen, että iso osa toimittajista työskentelee nopean uutistyön parissa, eikä siksi välttämättä päädy tilanteisiin, joissa erimielisyyksiä asiakirjajulkisuudesta syntyy tai sellaisia olisi aikaa selvittää. Toimittajien tiedonhankinta painottuu myös esimerkiksi haastatteluihin, ei asiakirjojen hankkimiseen valtionlaitoksista, ainakaan ensi sijassa.

Kun tutkielmani analyysi oli loppumetreillä, tein pienen ja epämuodollisen kyselyn Oikeustoimittajat ry:n puheenjohtaja Rami Mäkiselle siitä, miltä journalistien oma

toiminta hallinnon koettelemiseksi ja julkisuuden määrittelijänä vaikuttaa. Mäkinen – joka itsekin on valittanut aktiivisesti viranomaisten salailevista päätöksistä – arvioi, että vaikka valitusten tekeminen on melko pienen toimittajajoukon käsissä, se on lisääntymässä. Yhtenä syynä voi pitää sitä, että juuri valitukset ovat asettaneet julkisuuslain tulkintojen ongelmat yleisen huomion kohteeksi.

Laajojen yhteiskunnallisten ja kansainvälisten muutos- ja kehityskulkujen, jotka uhkaavat läpinäkyvyyttä, lisääntymisen valossa ammattikunnalle olisi hyödyllistä ylläpitää julkisuuslain tuntemusta ja taitoa tarvittaessa kyseenalaistaa viranomaisen siitä tekemiä tulkintoja. Tässä tutkielmassa käsitellyissä kehityskuluissa, kuten digitalisaatiossa ja yhtiöittämisessä, on kyse jatkuvista prosesseista, joiden kehityssuuntiin journalismi voi ainakin yrittää vaikuttaa.

Mäkinen kuitenkin huomautti, että viranomaisten päätösten kyseenalaistaminen vaatii resursseja, kuten aikaa ja rahaa. Valitusten tekeminen on työlästä, koska se vaatii esimerkiksi lakeihin perehtymistä. Alan sisällä olisi hyödyllistä käydä keskustelua siitä, onko toimittajien sallittua laatia niitä työajalla ja työnantajan laskuun.

Entä mitä tutkielman pohjalta voisi ajatella siitä, että mihin julkisuuslain uudistamisessa olisi journalismin näkökulmasta edullista kohdistaa huomiota?

Vaikuttaa siltä, että yksityissektorin intressien painottumisen lisäksi ylipäänsä *yksityisen ja yksilön* etu näyttävät olevan teemoja, jotka viranomaisissa koetaan asettuvan ristiriitaan julkisuusvaatimusten kanssa. Julkisuuslain voimaantulon jälkeen julkisen sektorin toimintaan on alkanut vaikuttaa moni merkittävä ja laaja kehityskulku. Näiden merkityksen korostuminen vaikeuttaa journalismin toimintaa. Kuten edellä on todettu, laaja julkisuus on toimivan journalismin edellytys.

Analyysi osoittaa, että viranomaiset ovat viime vuosikymmenen aikana olleet korostuneen huolissaan siitä, aiheuttaako toimittajan tiedonsaanti riskejä jonkin yksityisen tahon etujen säilymiselle. Huoli on voinut liittyä esimerkiksi siihen, voiko virkahakuun liittyviä tietoja luovuttaa, jos yksityinen headhunter on sitä mieltä, että asia ei ole julkinen. Salailuun on pyritty myös siksi, koska on kannettu huolta siitä, haittaako

virkamiehen asemaa työmarkkinoilla, jos tieto tähän kohdistetuista kurinpitotoimenpiteistä luovutetaan journalistille. Nämä ja lukuisat muut tutkielman tapaukset antavat viitteitä siitä, että yksityisen ja julkisen rajan suhteen selkeyttäminen on tarpeen. Oikeustoimittajat ry:ssäkin näkemys oli sama kuin esimerkiksi Kuutin tutkimuksessa on havaittu: Hallinnon läpinäkyvyys toimii hyvin vaihtelevasti. Tämän tutkielman valossa näyttää siltä, että vaihtelevuutta esiintyy varsinkin silloin, kun julkisuudella pelätään olevan haittaa jollekin yksityiselle.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Bruun, M., Koskimies, I. ja Tervonen, I. 1986. *Uutisoppikirja*. Forum-kirjasto. Kustannus-osakeyhtiö Tammi.

Carson, A. 2020. *Investigative journalism, democracy and the digital age*. Routledge.

Deuze, M. 2005. *What is Journalism? Professional Identity and Ideology of Journalists Reconsidered*. Journalism6(4): 442–464. Saatavilla: <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1177/1464884905056815> Luettu 21.3.2021

Dreyfus, S., Lederman, R., Milton, S., Miceli, M., Bosua, R., Clausen, A. ja Schanzle, J. 2013. *Human Sources: The Journalist and the Whistleblower in the Digital Era*. Oxford University Press. Saatavilla: https://www.researchgate.net/publication/265269067_Human_Sources_the_Journalist_and_the_Whistleblower_in_the_Digital_Era Luettu 14.4.2021

Gandy, O. H. 1982. *Beyond agenda setting: information subsidies and public policy*. Norwood (N.J.): Ablex

Hallin, D. C. ja Mancini, P. 2017. *Ten Years After Comparing Media Systems: What Have We Learned?* Political communication 34, no. 2 (2017): 155–171.

Hallin, D. C. & Mancini, P. 2004 *Comparing media systems three models of media and politics*. Cambridge University Press.

Halonen, K. 2018. *Julkisuus, kilpailuneutraliteetti ja julkisoimisteiset yhtiöt*. Defensor Legis 1/2018: 52–69.

Heikkilä, H., Domingo, D., Pies, J., Glowacki, M., Kus, M. ja Baisnée, O. 2012 *Media Accountability Goes Online: A transnational study on emerging practices and innovations*. MediAct 14/2012. Saatavilla: http://www.mediaact.eu/fileadmin/user_upload/WP4_Outcomes/WP4_Report.pdf Luettu 25.4.2021

Hopeakunnas, M. 2015. *Katsaus toimittajien käyttämiin lähteisiin ja tietokäyttätymiseen*. Informaatiotutkimus 34 (1–3), 2015.

Hynninen, A. 2000. *Periaatteessa julkista: Julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa*. Jyväskylän yliopisto.

Hynninen, A. 1999. *Julkisuuden kultamaassa*. Media & Viestintä 22 (1). Saatavilla: <https://journal.fi/mediaviestinta/article/view/62795>. Luettu 24.1.2021

- Jallinoja, P. ja Väliverronen, E. 2021. *Suomalaisten Luottamus Instituutioihin Ja Asian-
tuntijoihin COVID19-Pandemiassa*. Media & Viestintä 44 (1), 1–24.
<https://doi.org/10.23983/mv.107298> Luettu 15.4.2021
- Juntunen, L. 2011. *Leikkaa-liimaa-journalismia? Tutkimus uutismedian lähdekäytän-
nöistä*. Helsingin yliopisto.
- Karlsson, M. 2010. *Rituals of Transparency: Evaluating online news outlets' uses of
transparency rituals in the United States, United Kingdom and Sweden*. Journalism stu-
dies 11 (4), 535–545.
- Kivikuru, U. ja Kunelius, R. 1998. *Viestinnän jäljillä*. WSOY.
- Kiviranta, U. 1990. *Vähäisimmän vaivan laki journalismissa*. Tiedotustutkimus 13(3):
49–55
- Kohring, M. ja Matthes, J. 2007. *Trust in News Media: Development and Validation of a
Multidimensional Scale*. Communication Research 34 (2): s. 231–252. Saatavilla:
<https://doi.org/10.1177/0093650206298071> Luettu 2.4.2021
- Koljonen, K. 2013. *Kriisi journalismissa*. Tampere University Press.
- Kortesoja, M., Kunelius, R. ja Heikkilä, H. 2019. *Lyhyt matka epäisänmaallisuuteen: Val-
tion ja median suhteet HS:n tietovuotoa koskevassa keskustelussa*, Media & viestintä,
42(2), s. 76–98. doi:10.23983/mv.8337
- Krakau, T. ja Haapalehto, S. 2020. *Tietopyynnöt ja henkilötietojen luovuttaminen: opas
julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen ja tietosuoja-asetuksen mukaisten henkilötieto-
jen tarkastuspyyntöjen käsittelyyn sekä muihin tietojen luovutuksiin*. Alma Talent Oy.
- Kunelius, R. ym. (2009) *Media vallan verkoissa*. Tampere: Journalismin tutkimusyk-
sikkö, tiedotusopin laitos, Tampereen yliopisto.
- Kuutti, H. ym. 2011. *Julkisuusjournalismi*. Bookwell.
- Kuutti, H. 2015. *Todenmukainen journalismi*. Jyväskylän yliopisto.
- Kuutti, H. 1995. *Tutkiva journalismi*. Atena.
- Kuutti, H. 1994. *Tutkiva journalismi – mitä se on?* Media & Viestintä, 17(4). Saatavilla:
<https://doi.org/10.23983/mv.63580> Luettu 4.4.2021
- Kykkänen, V. 2018. *”Aukaisin sillai kiroillen” Suomalainen klikkiotsikointi yleisön arvi-
oinnissa*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Saatavilla:
[https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/104890/1546512072.pdf?se-
quence=1&isAllowed=y](https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/104890/1546512072.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Luettu 25.4.2021

Lecheler, S. ja Kruikemeier, S. 2016. *Re-evaluating journalistic routines in a digital age: A review of research on the use of online sources*. *New media & society* 18 (1), 156–171. Saatavilla: <https://doi.org/10.1177/1461444815600412> Luettu 4.4.2021.

Luoma-aho, V. 2015. *Läpinäkyvä viestintä*. ProComma Academic. Saatavissa: <http://doi.org/10.31885/2019.00001> Luettu 5.4.2021

Luostarinen, H. ja Raittila, P. 2014. *Journalistin vapaus*. Vastapaino.

Luostarinen, H. 1994. *Mielen kersantit: julkisuuden hallinta ja journalistiset vastastrategiat sotilaallisissa konflikteissa*. Hanki ja jää.

Matikainen, J., Ojala, M., Aslama, M. ja Jääsaari, J. 2020. *Media ja yleisön luottamuksen ulottuvuudet: instituutiot, journalismi ja mediasuhde*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisusarja, Nro 171, Helsingin yliopisto.

Mäenpää, O. 2020. *Julkisuusperiaate*. 4., uudistettu painos. Alma Talent Oy.

Neuvonen, R. 2018. *Sananvapauden historia Suomessa*. Gaudeamus.

Neuvonen, R. 2017. *Oikeus julkiseen tietoon*. Kauppakamari.

Nielsen, R. K. ja Graves, L. 2017. *“News you don’t believe”: Audience perspectives on fake news*. RISJ Factsheet. Saatavilla: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-10/Nielsen%26Graves_factsheet_1710v3_FINAL_download.pdf Luettu 25.4.2021

Pietilä, K. 2010. *Journalistiprofessio ja yhteiskunnan itsepuolustus*. *Media & viestintä* 33(2010): 3, 17–31 Saatavilla: <https://doi.org/10.23983/mv.62929> Luettu 15.1.2021

Rantanen, P. 2018. *Asiakirjajulkisuuden ongelmat korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Saatavilla: <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/103389> Luettu 15.4.2021

Reunanen, E. ja Kunelius, R. 2021. *Medioitunut valta ja politiikan paluu. Kyselytutkimus suomalaispäättäjien suhteesta mediaan 2009 ja 2019*. Tampere University Press.

Ruotsalainen, J. 2016. *Intiimiä journalismia? Diginatiivit mediat ja journalismin mahdollinen tulevaisuus*. *Media & viestintä* 39(2016): 4, 228–25

Salminen, A. 2015. *Rakenteellinen korruptio: kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja. Saatavilla: https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/7948/isbn_978-952-476-619-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y Luettu 3.4.2021

Schudson, M. 2015. *The Rise of the Right to Know: Politics and the Culture of Transparency*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Takala, J. ja Konstari, T. 1982. *Mikä Suomessa on salaista. Salaisen ja julkisen rajat.* WSOY.

Uusivirta, M. 2014. *Muotisanan arvoitus: Läpinäkyvyys journalismissa ja sen tutkimuksessa.* Tiedotusopin pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Waters, S. 2020. *The Ethical Algorithm: Journalist/Whistleblower Relationships Explored Through the Lens of Social Exchange.* Journalism & Communication Monographs. 2020;22(3):172–245. Saatavilla: doi:10.1177/1522637920947719 Luettu 14.4.2021

Medialähteet

Halminen, L. ja Pietiläinen, T. 2017. *Salaisuus kallion uumenissa – juuri kukaan ei tiedä, mitä tekee Puolustusvoimien Viestikokeskus, mutta nyt HS:n saamat asiakirjat avaavat mysteerin.* HS.fi, 16.12.2017. Saatavilla: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005492284.html> Luettu 5.4.2021

Helsingin Sanomat. 2020. *Verotietojen avoimuudesta on pidettävä kiinni.* HS.fi, 3.11.2020 Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000006708438.html> Luettu 16.4.2021

Honkonen, M. *Yli tuhat kolmekymppistä katosi.* Journalisti.fi, 28.3.2019 Saatavilla: <https://www.journalisti.fi/artikkelit/2019/3/yli-tuhat-kolmekymppist-katosi-taantumateki-alalle-tulosta-vaikeaa/> Luettu 1.5.2021

Horelli, M. 2020. *Journalisteja lomautetaan, eristys vaikeuttaa vallanpitäjien seuranta – Korona uhkaa totuudenmukaista tiedonvälitystä.* Suomenkuvalehti.fi, 8.4.2020. Saatavilla: <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/journalisteja-lomautetaan-eristys-vaikeuttaa-vallanpitajien-seuranta-korona-uhkaa-totuudenmukaista-tiedonvalitysta/?shared=1122501-738deb63-4> Luettu 30.3.2021

Journalistiliitto. 2021. Journalistiliiton juhladokumentti. Journalistiliitto.fi, 31.3.2021 Saatavissa: <http://uutiskirje.journalistiliitto.fi/a/s/874748-861e84cbd58a31ae19be253061f0d086/870031?video=true#605b3b27defdb> Viitattu 1.4.2021.

Juonala, J. 2020. *Koronasta liikkuu nyt valtavasti väärää tietoa – nämä 10 ”faktaa” eivät pidä paikkaansa* IS.fi, 10.9.2020. Saatavilla: <https://www.is.fi/tiede/art-2000006630564.html> Luettu 2.4.2021

Karjalainen.fi, 2.9.2019. Saatavilla: <https://www.karjalainen.fi/uutiset/uutis-alueet/kotimaa/item/227848> Luettu 16.4.2021

Korpelainen, L. 2012. *KHO: Porin ilmapiirikalvot eivät ole julkisia.* Yle.fi, 28.8.2012. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-6272269> Luettu 27.4.2021

- Koski, A. 2021. *Julkisuuslain puutteet ja miksi niitä ei korjata*. Politiikasta.fi, 4.3.2021. Saatavilla: <https://politiikasta.fi/julkisuuslain-puutteet-ja-miksei-niita-korjata/> Luettu 2.4.2021
- Kunelius, R. 2020. *Mediavalta: tosi ja kätevä myytti*. Suomenlehdisto.fi, 3.11.2010. Saatavilla: <https://suomenlehdisto.fi/mediavalta-tosi-ja-kateva-myytti/> Luettu 13.4.2021
- Liski, J. 2017. *Talvivaaran karmeuksia paljastanut Juha Kauppinen: "Vertailen ristiin nimettömien sisäpiiriläisten kertomuksia"*. Tutkiva.fi, 16.5.2017. Saatavilla: <https://www.tutkiva.fi/talvivaaran-karmeuksia-paljastanut-juha-kauppinen-vertailen-ristiin-nimettomien-sisapiiriläisten-kertomuksia/> Luettu 19.2.2021.
- Paajanen, O. 2020. *Verottajan päätös salata osa verotietojen tulokärjestä poiki lihavan riidan median ja verottajan välille*. Aamulehti.fi, 31.10.2020. Saatavilla: <https://www.aamulehti.fi/uutiset/art-2000007605347.html> Luettu 16.4.2021
- Parkkinen, S. 2018. *Der Spiegelin toimittaja vääristeli juttujaan vuosien ajan: keksi haastateltavia ja sitaatteja päästään*. Yle.fi, 19.12.2018. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-10564201> Luettu 2.4.2021
- Parviala, A. 2020. *Suurituloiset joukolla liikkeellä: Useat sadat saavat tulotietonsa pois verottajan listalta – verotietojen poistaminen moninkertaistuu*. Yle.fi, 17.8.2020. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-11498093> Luettu 16.4.2020
- Pukka, L. 2021. *Mika Ihamuotila kommentoi uiguuritietojen poistoa Marimekon verkkosivuilta: "Joskus joudutaan seuraamaan varovaisuusperiaatetta"*. Yle.fi, 6.4.2021. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-11872151?origin=rss> Luettu 18.5.2021
- Raivio, J. 2020. *Varma tieto wuhanilaiselta lääkäriltä*. Suomenkuvalehti.fi, 27.3.2020. Saatavilla: <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/mielipide-kotimaa/kurlaa-sitruunavedella-jossa-on-inkivaaria-disinformaation-tavoite-on-syoda-virallisen-tiedotuslinjan-uskottavuutta/?shared=1119894-adb1da9e-4> Luettu 1.4.2021
- Rämö, A. 2019. *Ihan pieni korjaus*. Suomenkuvalehti.fi, 4.10.2019. Saatavilla: <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/oikaisu-on-oikaisu-ei-tarkennus-tasmennys-tai-muokkaus-kuten-tiedotusvalineet-tuppaavat-vahattelemaan-virheitaan/> Luettu 22.5.2021
- Seuri, O. 2020. *Miten haastattelun faktat tarkistetaan, Susanna Reinboth?* Yleareena.fi, 1.9.2020. Saatavilla: <https://areena.yle.fi/audio/1-50611755> Viitattu 5.4.2021
- STT. 2021. *Oikeusministeriö asetti työryhmän julkisuuslain uudistamiseksi*. Yle.fi, 9.2.2021. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-11781220> Luettu 16.2.2021
- STT. 2019. *Korruptiotyöryhmä: Julkisten tehtävien yhtiöittäminen tarjoaa sumuverhon rahankäytölle*.

Tiihonen, J. 2016. *”Yli puolet kansanedustajista kannattaa osakeyhtiöiden avoimuuden lisäämistä”* Yle.fi, 7.10.2016. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-9217082> Luettu 16.4.2021

Tuorimaa, J. 2015. *Tutkiva journalismi yhdistää voimia*. Journalisti.fi, 5.2.2015 Saatavilla: <https://www.journalisti.fi/artikkelit/2015/2/tutkiva-journalismi-yhdist-voimia/> Luettu 19.2.2021.

Uskali, N. 2021. *Poliisin esitutkintapöytäkirjojen julkisuutta koskeviin tulkintoihin saatava ennakkotapauksia*. Poliisi.fi, 19.1.2021. Saatavilla: <https://poliisi.fi/blogi/-/blogs/poliisin-esitutkintapoytakirjojen-julkisuutta-koskeviin-tulkintoihin-saatava-ennakkotapauksia> Luettu 3.2.2021

Vanhala, A. ja Kaskinen, M. 2021. *Marimekko poisti maininnan uiguurien kohtelusta verkkosivultaan – tutkija: ”Selkärangatonta”* IS.fi, 30.3.2021. Saatavilla: <https://www.is.fi/taloussanommat/art-2000007891416.html> Luettu 18.5.2021

Wallin, A. ja Salokannel, M. 2019. *Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen*. Oikeusministeriö: Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161693> Luettu 16.4.2021

Verkkosivut

Almamedia. 2020. *”Media poikkeusaikana.”* Almamedia.fi, 27.4.2020. Saatavissa: <https://www.almamedia.fi/uutishuone/uutinen/27-04-2020-media-poikkeusaikana> Luettu 3.4.2021

Anders Chydenius säätiö. *”Painovapaus. Maailman ensimmäinen julkisuuslaki.”* Chydenius.net Saatavilla: <https://www.chydenius.net/painovapaus> Luettu 3.4.2021

Britannica. *”Kent Cooper. American journalist.”* Britannica.com. Viimeksi muokattu 18.3.2021. Saatavilla: <https://www.britannica.com/biography/Kent-Cooper> Luettu 5.3.2021

Eduskunta. 2016. *”Lakialoite laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta.”* Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Documents/LA_47+2016.pdf Luettu 27.4.2021

Euroopan komissio. 2021. *”Korona ja disinformaatio – miten erottaa fakta fiktiosta?”* ec.europa.eu, 4.2.2021. Saatavilla: https://ec.europa.eu/finland/news/disinformation_210204_fi Luettu 28.3.2021

Finlex. *”Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta.”* <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20061265> Luettu 20.2.2021

Finlex. *"Suomen perustuslaki."* Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> Luettu 1.2.2021

Freedom of Information Act. *"What is FOIA?"* foia.gov. Saatavilla: <https://www.foia.gov/about.html> Luettu 28.3.2021

Journalistiliitto. *"Julkisuuslaki."* Saatavilla: <https://journalistiliitto.fi/fi/pelisaannot/sananvapaus/julkisuuslaki/> Luettu 3.4.2021

Julkisuuslaki.net. *"Onnistuneet tietopyynnöt toimituksissa."* Saatavilla: <https://julkisuuslaki.net/> Luettu 2.2.2021

Kaffa Roastery. *"Vastuullisuus."* Saatavilla: <https://kaffaroastery.fi/pages/vastuullisuus> Luettu 3.4.2021

Kaskasmedia 2017. *"Vaihtoehto Eskolle."* Saatavilla: <http://vaihtoehtoeskolle.fi/> Luettu 4.4.2021

Kela. *"Asiakirjojen julkisuus ja salassapito."* Kela.fi, 15.5.2020. Saatavilla: <https://www.kela.fi/documents/10192/3239402/Julkisuus%20ja%20salassapito.pdf> Luettu 5.4.2021

KHO-ratkaisut, Julkisuusratkaisut-tietokanta. Saatavilla: <https://wiki.jyu.fi/pages/viewpage.action?pageId=65312032> Viitattu 10.4.2021

Kilpailu- ja kuluttajavirasto. *"Harmaa talous ja hankinnat."* Kkv.fi 2019. Saatavilla: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/muut/harmaa-talous-ja-hankinnat-2019.pdf> Luettu 15.4.2021

Korkein hallinto-oikeus. *"Korkein hallinto-oikeus."* Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus.html> Luettu 5.4.2021

Korkein hallinto-oikeus. *Vuosikertomus 2019.* Saatavilla; https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/vuosikertomukset/UHFSqBj03/Vuosikertomus_2019_suomi.pdf Luettu 13.4.2021

Korkein hallinto-oikeus. *Vuosikirjapäätökset.* Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset.html> Luettu 13.4.2021

Kuntaliitto. *"Julkisuus ja tietosuoja: Kunnan viranomaisen toiminnan julkisuus."* Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/julkisuus-ja-tietosuoja/kunnan-viranomaisten-toiminnan-julkisuus> Luettu 5.4.2021

Medialiitto. *"Edunvalvonta: Demokratia edellyttää luotettavaa tietoa ja sivistystä."* Medialiitto.fi. Saatavilla: <https://www.medialiitto.fi/elinkeinopolitiikka/edunvalvonta/> Luettu 2.4.2021

Oikeusministeriö. 2021. *"Julkisuuslaki ajantasaistetaan."* Oikeusministerio.fi, 9.2.2021. Saatavilla: <https://oikeusministerio.fi/-/julkisuuslaki-ajantasaistetaan> 16.2.2021

Oikeustoimittajat. *"Ajankohtaista."* www.oikeustoimittajat.fi. Saatavilla: <https://www.oikeustoimittajat.fi/kategoria/ajankohtaista/> Luettu 5.4.2021

Oikeustoimittajat. *"Hallinto-oikeus kumosi krp:n päätöksen jengiläisten nimien salaamisesta"* www.oikeustoimittajat.fi. Saatavilla: <https://www.oikeustoimittajat.fi/hallinto-oikeus-kumosi-krpn-paatoksen-jengilaisten-nimien-salaamisesta/> Luettu 15.4.2021

Oikeustoimittajat. 2019. *"Toimittajajärjestöt: Kuntien ja valtion yhtiöt saatava julkisuuslain piiriin."* Saatavilla: <https://www.oikeustoimittajat.fi/toimittajajarjestot-kuntien-ja-valtion-yhtiot-saatava-julkisuuslain-piiriin/> Luettu 16.4.2021

Paulig. *"Kaikki kahvista. Kahvin jäljitettävyyys."* Paulig.fi. Saatavilla: <https://www.paulig.fi/kaikki-kahvista/kahvin-jaljitettaevyys> Luettu 29.3.2021

Reporters without borders. *"Detailed methodology."* Rsf.org. Saatavilla: <https://rsf.org/en/detailed-methodology> Luettu 3.4.2021 Luettu 3.4.2021

Sullström, H. ja STT. 2021. *"Hallinto-oikeus: Verottajan päätös pimittää suurituloisten nimiä medialta oli laiton"* Yle.fi 20.4.2021, Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-11892670> Luettu 25.4.2021

Suomi.fi. *"Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet."* Viimeksi muokattu 28.1.2019. Saatavilla: <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opus/nain-julkinen-hallinto-toimii/virkamiehen-oikeudet-ja-velvollisuudet> Luettu 4.4.2021

Tilastokeskus. *"Työssäkäynti."* Saatavilla: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__tyokay/statfin_tyokay_pxt_115q.px/table/tableViewLayout1/?loadedQueryId=e154bf94-7c74-481d-b5e8-a0136196ebda&timeType=from&timeValue=2018 Luettu 19.4.2021

Tukes. *"Tuotteiden jäljitettävyyys."* Saatavilla: <https://tukes.fi/tuotteet-ja-palvelut/vaativimustenmukaisuus/tuotteiden-jaljitettaevyys> Luettu 3.4.2021

Tutkivan journalismin yhdistys. *"Toimittajajärjestöt: Kuntien ja valtion yhtiöt saatava julkisuuslain piiriin."* Saatavilla: <https://www.tutkiva.fi/toimittajajarjestot-kuntien-ja-valtion-yhtiot-saatava-julkisuuslain-piiriin/> Luettu 15.4.2021

Tutkivan journalismin yhdistys. *"Tutkivan journalismin yhdistys ja viisi muuta toimittajayhdistystä ehdottavat julkisuuslain muuttamista."* <https://www.tutkiva.fi/tutkivan-journalismin-yhdistys-ja-viisi-muuta-toimittajayhdistysta-ehdottavat-julkisuuslain-muuttamista/> Luettu 15.4.2021

U.S. Securities and Exchange Commission. *"Office of the Whistleblower."* Saatavilla: <https://www.sec.gov/whistleblower> Luettu 5.4.2021

Vehkamäki P., Lahtinen M., Vanttaja U. 2018. *"Julkisuus ja tiedonhallinta opetustoimessa. Opas koulujen ja oppilaitosten käyttöön."* Oph.fi. Saatavilla: https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/julkisuus_ja_tiedonhallinta_opetustoimessa.pdf Luettu 5.4.2021

Oikeustapaukset

1. Tiitisen lista. KHO 12.5.2010. Saatavilla: <https://www.kho.fi/paatokset/50723.htm>, <https://wiki.jyu.fi/display/julkisuusratkaisut/Tiitisen+lista> Viitattu 25.4.2021
2. Rosenholz-aineisto. KHO 8.2.2012. Saatavilla: <https://wiki.jyu.fi/display/julkisuusratkaisut/Rosenholz-aineisto> Viitattu 25.4.2021
3. Häätäkeskusnauhoite. KHO 19.4.2012. Saatavilla: https://www.oikeustoimittajat.fi/wp-content/uploads/2019/09/Aanitiedosto_KHO.pdf Viitattu 25.4.2021
4. Professorien palkkatiedot. Muu päätös 185/2017. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1484826405303.html> Viitattu 25.4.2021
5. Ilmapiiritutkimus. KHO 2012:68. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-6272269> Viitattu 25.4.2021
7. Edustuskulutietoja. KHO 2012:130. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2012/201203723?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=ray> Viitattu 25.4.2021
8. Kreikan lainaohjelman vakuusjärjestelyt. KHO 2013:90. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1368512489077.html> Viitattu 25.4.2021
12. Maahanmuuttoviraston asiakirjatietoja 1. KHO 2013:120. Saatavilla: <https://kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1372402514070.html> Viitattu 25.4.2021
13. Maahanmuuttoviraston asiakirjatietoja 2. KHO:2013:121 Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1372402817801.html> Viitattu 25.4.2021
14. Valtioneuvoston tilaamat palkkioselvitykset. KHO 27.9.2013. Saatavilla: <https://wiki.jyu.fi/display/julkisuusratkaisut/Valtioneuvoston+tilaamat+palkkioselvitykset> Viitattu 25.4.2021

15. Virkahakuasiakirjat. KHO 2013:188. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1385980837119.html> Viitattu 25.4.2021
16. Asianajotoimiston valmisteluasiakirjat valtion asiassa. KHO 19.11.2014. Saatavilla: <https://wiki.jyu.fi/display/julkisuusratkaisut/Asianajotoimiston+valmisteluasiakirjat+valtion+asiassa> Viitattu 25.4.2021
17. Kestävän kasvun malli -tutkimushanke. KHO:n muu päätös 3597/2014. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1417770538916.html> Viitattu 25.4.2021
18. Lappeenrannan kaupunkiyhtiöt oy:n tilintarkastuspöytäkirja. KHO 18.8.2014. Saatavilla: <https://wiki.jyu.fi/pages/viewpage.action?pageId=67896843> Viitattu 25.4.2021
19. Espanjan lainaohjelman vakuusjärjestely. KHO:n muu päätös 1966/2014. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1403069663694.html> Viitattu 25.4.2021
20. Paikkakunta-kohtaiset kutsuntatilastot. KHO: 11.12.2015/3614. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/lyhyetratkaisuselosteet/1449754377726.html> Viitattu 25.4.2021
21. Hovioikeuden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoselvitys. KHOm2015:171. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1449064399426.html> Viitattu 25.4.2021
22. Poliisin vinkkipalkkioiden vuosisummat. KHO:n muu päätös 3379/2015. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1447941085665.html> Viitattu 25.4.2021
23. Poliisin vinkkipalkkioiden vuosisummat 2008–2013. KHO:n muu päätös 3379/2015. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1447941085665.html> Viitattu 25.4.2021
24. Dragsvikin varuskunnan lakkauttaminen. KHO 2015:163. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1447767342455.html> Viitattu 26.4.2021
25. Hus-kuntayhtymän Apotti-hankkeen hankejohtajavalinnat. KHO 2015:133. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2015/201502379> Viitattu 26.4.2021
26. Kansalaisuuspäätös. KHO:n muu päätös 1905/2015. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1435819561430.html> Viitattu 26.4.2021

27. Verovalitusasiakirjat. KHO:n muu päätös 1434/2015. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1432798085007.html> Viitattu 26.4.2021
28. Rahapeli asioiden kokonaiskuvaselvitys. KHO:n muu päätös 1355/2015. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1432284064889.html> Viitattu 26.4.2021
29. Yhtiön vastine kansalaisjärjestöjen tekemään valitukseen. KHO:n muu päätös 1042/2015. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1429257643567.html> Viitattu 26.4.2021
30. Selvitysmuistio huume poliisin toiminnasta 2007. KHO 16.4.2015. Saatavilla: <https://wiki.jyu.fi/display/julkisuusratkaisut/Selvitysmuistio+huumepoliisin+toiminnasta+2007> Viitattu 26.4.2021
31. Ministerin virkakalenteri. KHO:n muu päätös 781/2015. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1426668811841.html> Viitattu 26.4.2021
32. Sopimuskohtien tilapäinen salaaminen. KHO 6.2.2015. Saatavilla: <https://wiki.jyu.fi/pages/viewpage.action?pageId=65312243> Viitattu 26.4.2021
33. Energiankäytön tulevaisuusmallinnukset. KHO:n muu päätös 2169/2015. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1445336804630.html> Viitattu 26.4.2021
34. Talvivaaran ehdollinen sopimus. KHO:n muu päätös 5511/2016. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1482322921872.html> Viitattu 26.4.2021
35. Poliisin tietolähdetoimintaan liittyvät ohjeet ja määräykset 2013. KHO:n muu päätös 4077/2016. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1474890262384.html> Viitattu 26.4.2021
36. Poliisin tietolähdetoimintaan liittyvät ohjeet ja määräykset 2014. KHO:n muu päätös 4077/2016. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1474890993982.html> Viitattu 26.4.2021
37. Pörssi yhtiöiden hallituspalkkioselvitys. KHO 2016:117. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatokset/1471420238951.html> Viitattu 26.4.2021
38. Talvivaaraan kohdistuneet valvontatoimet. KHO 2016:95. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatokset/1465814639886.html> Viitattu 26.4.2021

39. Temin valitus Turun telakkaostopäätöksestä. KHO 13.6.2016/2623 Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/muitapaatoksia/1465796377034.html> Viitattu 26.4.2021
40. Valvontatoimien tapauskohtaisuus. KHO:n muu päätös 2630/2016 Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1465891865673.html> Viitattu 26.4.2021
41. Huumerikosityksikön kirjanpidon tositteet. KHO:n muu päätös 2314/2016 Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1464003599868.html> Viitattu 26.4.2021
42. Huumerikosityksikön tositemaineisto 2006–2012. KHO:n muu päätös 2315/2016. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1464078798830.html> Viitattu 26.4.2021
43. Radiologisen Pacs-järjestelmän vaaratilanneilmoitukset. KHO:n muu päätös 1045/2016. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1461651233630.html> Viitattu 26.4.2021
44. Turun telakan oston asiakirjat. KHO:n muu päätös 625/2016. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1456840659043.html> Viitattu 26.4.2021
45. Poliisin kurinpitopäätökset. KHO:n muu päätös 339/2016. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1454583852940.html> Viitattu 30.4.2021
46. Radiologisen tietojärjestelmän hankinta-asiakirjat. KHO:n muu päätös 5055/2017. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1507637533601.html> Viitattu 30.4.2021
47. Hinaaja-tankkerikauppa-asiakirjat. KHO:n muu päätös 2758/2017. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1496744976240.html> Viitattu 30.4.2021
48. Oikeudenkäyntiin liittyvän salassapitomääräyksen sitovuus. KHO: 2017:82. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatoks/1494486432520.html> Viitattu 30.4.2021
49. Suomalaisten tilitietojen valvonta Liechtensteinissa 1. KHO:n muu päätös 1782/2017. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1492500328117.html> Viitattu 30.4.2021
50. Suomalaisten tilitietojen valvonta Liechtensteinissa 2. KHO:n muu päätös 1783/2017. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1492500896809.html> Viitattu 30.4.2021

51. Esitutkintapöytäkirjan liitteenä oleva konsulttisopimus. KHO:n muu päätös 1181/2017. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1489147369903.html> Viitattu 30.4.2021
52. Professorin irtisanomisilmoitus. KHO:n muu päätös 185/2017. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1484826405303.html> Viitattu 30.4.2021
53. Oulun kaupunginteatterin palvelunostomuistiot. KHO: 2018:164. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaa-tos/1543991245171.html> Viitattu 30.4.2021
54. Poliisimiehiin kohdistuneet kurinpitopäätökset. KHO: 2018:154. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaa-tos/1542008933831.html> Viitattu 30.4.2021
55. Viranomaisen valitusoikeus. KHO:n muu päätös 2389/2018. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaa-tos/1526878062888.html> Viitattu 30.4.2021
56. Tiedot työeläkevakuutusyhtiöiden liiketoimista. KHO: 2018:25. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaa-tos/1518170639375.html> Viitattu 30.4.2021
57. Kaupunginjohtajaksi hakeneiden henkilöllisyys. KHO 2019:169. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1576754565368.html> Viitattu 30.4.2021
58. Finavian johdannaisvastuiden tarkastusmuistio. KHO 2019:83. Saatavilla: <https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaa-tos/1561024648531.html> Viitattu 30.4.2021
59. Sisäisen koulutuksen Power Point -diat. KHO 2012:68. Saatavilla: <https://www.fin-lex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2012/201202220> Viitattu 30.4.2021