

Offentligheten som grundelement i rättskulturen

Olli Mäenpää, Helsingfors universitet

YTTRANDEFRIHETENS UTMANINGAR I DAG

Tryckfrihetsförordningens 250-års jubileumsseminarium, Riksdagen 22.9.2016

Suomalaisen oikeuskulttuurin yhtenä keskeisenä piirteenä voidaan pitää yhteiskunnan ja julkisen päätöksenteon avoimuutta samoin kuin avoimuuden mahdollistavaa vastuuta ja tilivelvollisuutta. Vuosittain tehtävissä kansainvälisissä arvioinneissa Suomi on sinnikkäästi säilyttänyt asemansa maailman avoimimpiin ja transparenteimpiin kuuluvana maana. Esimerkiksi Toimittajat ilman rajoja -järjestö sijoittaa Suomen ykköseksi median vapauden kannalta, Transparency puolestaan kolmanneksi korruption vähäisyydessä.

Avoimuuden ja julkisuuden perusteet ulottuvat Suomessa ja Ruotsissa kahden ja puolensadan vuoden päähän. Muutaman kuukauden päästä, marraskuussa, tulee kuluneeksi 250 vuotta siitä, kun julkisuusperiaate ensimmäistä kertaa kirjattiin oikeudellisesti velvoittavaksi säännöksi.

Suomessa samoin kuin Ruotsissa julkisuusperiaatteen juuret alkavat vuodesta 1766, jolloin Ruotsin valtiopäivät hyväksyivät – suomalaisen Anders Chydeniuksen aloitteellisuuden ja lainvalmistelun perusteella – julkisuusperiaatteelle perustuvan painovapausasetuksen (Förordning Angående Skrif- och Tryckfriheten). Asetusnimikkeestä huolimatta kyseessä oli säädös, jolla oli perustuslain järkkymätön turva [tämä on eksakti termi, joka löytyy tarvittaessa].

Painovapausasetuksen 10 § edellytti yleistä tiedon saatavuutta viranomaisten, tuomioistuinten ja valtiopäivien asiakirjoista. Keskeinen muotoilu on seuraava: ”Och bör ... uti alla Archiver fri tilgång lemnas, att sådane Handlingar får in Loco afskrifwa eller i bewittnad afskrift utbekomma.” Mikäli virkamies ei sallinut tämän säännöksen edellyttämää vapaata pääsyä asiakirjoihin, rangaistuksena oli painovapausasetuksen mukaan viraltapano.

Oikeuskulttuurin suhteellista jatkuvuutta – eikä pelkästään oikeuden pintatasolla – osoittaa se, että lähestulkoon samansisältöinen sääntely löytyy myös nykyisestä Suomen perustuslaista ja julkisuuslaista. Sen mukaan jokaisella on perusoikeutena turvattu oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Tiedon hakijalla on nykyäänkin oikeus saada asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi ja asiakirjasta on oikeus saada kopio tai tuloste. Viraltapanoa ei kuitenkaan enää tuomita julkisuuden lainvastaisesta rajoittamisesta.

On kylläkin avoimesti myönnettävä, että painovapausasetuksen määrittelemä julkisuusperiaate oli vielä liian heikko innovaatio muodostaakseen heti vahvat juuret oikeuskulttuurimme syviin multiin. Idea oli kuitenkin esitetty ja se oli saanut perustuslaintasoisien kirjauksen. Oikeuskulttuuriin oli siten ilmaantunut uusi verso, jonka alkuvaiheet tosin olivat kituliaat.

Jo Kustaa III kumosi painovapausasetuksen ja Venäjän vallan aikana julkisuuden korvasi sensuuri. Itsenäisen Suomen alkuvuosikymmenet eivät olleet erityisen transparentteja nekään, joskaan ajatus julkisuudesta ei suinkaan ollut vieras. Suomen lainsäädäntöön julkisuusperiaate kirjattiin kuitenkin ensimmäisen kerran vasta tai jo vuonna 1951, kun säädettiin laki yleisten asiakirjain julkisuudesta. Vertailun vuoksi voi mainita, että Yhdysvaltain Freedom of Information Act tuli voimaan 16 vuotta myöhemmin ja täyttää siis vasta 50 vuotta.

Nykyinen julkisuuslaki (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999/621) on ollut voimassa koko tämän vuosituhannen. Julkisuuslain merkityksen ja soveltamisen kannalta on tärkeä myös julkisuuden perusoikeusasema sekä se, että oikeuskäytäntö tukee vahvasti julkisuutta. Hyvin perusteiden voidaan jo puhua varsin vakiintuneesta julkisuuskulttuurista. Se näkyy siinäkin, että julkisuuden rajoituksiin reagoidaan varsin aktiivisesti julkisuuslakia soveltavassa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä, joka toisaalta johdonmukaisesti korostaa julkisuusperiaatteen mahdollisimman laajaa toteuttamista.

Tässä on paikallaan huomauttaa, että julkisuusperiaatteen korostaminen ei suinkaan tarkoita esimerkiksi yksityiselämän tai liikesalaisuuksien suojan vähättelyä. Niiden suojaaminen on välttämätöntä ja myös perusoikeuksien edellyttämää. Julkisuuslakiin sisältyy myös niiden turvaamiseksi tarvittavat salassapitosäännökset.

Elinvoimaiseen oikeuskulttuuriin kuuluu myös legitiimisti oikeus ja varmaan velvollisuuskin kyseenalaistaa ja problematisoida sen elementtejä. Tältä kannalta voi arvioida myös avoimuuden tasoa suomalaisessa oikeusjärjestelmässä ja reaalista merkitystä vallankäytössä. Oikeudellis-normatiivisesti arvioiden Suomen julkisuuslaki on edelleen vertailukelpoinen suhteessa muihin, uudempiinkin julkisuuslakeihin. Esimerkiksi pohjoismaisessa vertailussa julkisuuslaki pitää tuoreen vertailun perusteella hyvin pintansa, vaikka joiltain osin esimerkiksi Islanti ja myös Norja ovatkin edistyneet avoimuussäätelyssä laadullisesti korkeammalle.

Miten Anders Chydenius arvioisi avoimuuden ja julkisuuden tilaa tänään? Kaikesta päätellen hänen visionsa tosin ulottuisivat jo pitkälle tulevaisuuteen – mahdollisesti jopa seuraavan kvartaalin loppupuolelle 2300-luvulle. Silloin oikeus informaatioon näyttää varmaan hyvin toisenlaiselta. Tuskin suoranaista painamisen vapautta enää silloin edes

tarvitaan. Mutta varmaan Chydeniuksella olisi kriittistäkin sanottavaa ajankohtaisista muutospiirteistä.

Julkisuuslaki on oman aikansa lapsi siinä, että laki rajoittuu tallenteiden julkisuuden sääntelyyn. Tämä asiakirjapohjainen julkisuus oli myös Chydeniuksen ajatus, eikä hän tietysti voinutkaan ennakoida kaiken julkisen tiedon digitalisoitumista ja siirtymistä pilveen ja globaaleille markkinoille. Voi kuitenkin olla, että informaatioyhteiskunnassa olisi perustellumpaa ulottaa julkisuussääntelykin informaatioon sinänsä ja luopua sääntelyn vahvasta asiakirjapohjaisuudesta. Avoimuutta tulisi korostaa myös informaation liikkussa valtioiden rajat ylittäen. Nämä laajennukset olisivat sinänsä hyvin sopusoinnussa myös painovapausasetuksen perustavoitteiden kanssa.

Tieto on myös valtaa. Tätä verraten kliseistä sanontaa ei tainnut vielä 250 vuotta sitten kukaan olla muotoillut, mutta kyllähän myssyihin kuuluva valtiopäivämies Chydenius hyvin ymmärsi, että asiakirjojen julkisuus olisi omiaan kaventamaan ylhäisaatelin tiedollista monopolia ja vahvistamaan samalla muiden säätyjen asemaa. Edelleenkin julkisen tiedon avoimuus tasoittaa jyrkkiä ja perusteettomia valtarakenteita samalla kun se lisää tiedon vapaata saatavuutta ja edistää siten sananvapautta. Nykyään puhumme siitäkin, että avoimuus vahvistaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Tältä kannalta erityisen tärkeää on julkisen vallankäytön ja päätöksenteon valmistelun avoimuus. Etenkin valmistelun suhteen julkisuuslaki on – melkoisen paradoksaalisesti – julkisuusrajoitteinen, sekä normatiivisesti että käytännöllisesti arvioiden. Tiedon antaminen valmisteluasiakirjoista on lain 9 §:n mukaan viranomaisen harkinnassa. Tätä harkintavaltaa ei ministeriöissä tai kunnissa aina käytetä avoimuuden edistämiseen – päinvastoin. Anders Chydenius saattaisi kohottaa kulmakarvojaan: eihän tässä näin pitänyt käydä. Julkisuusperiaatteen piti nimenomaan laajentaa valmistelun julkisuutta.

Valtaa on myös salassapito. Jos tiedon portit saa panna säppiin, ei häiritseviä mielipiteitä tarvitse kuunnella eikä toisenlaisia vaihtoehtoja tule yksituumaisuutta horjuttamaan. Etenkin liikesalaisuuksista näyttää viime aikoina tulleen tämän portin tehokas yleisavain, jossa on vain sulkeva toiminto. Tehokas tuo yleissuljin on etenkin siinä mielessä, että liikesalaisuus on täysin vastaansanomaton argumentti, jota myös usein perusteettomasti käytetään. Ilman tietoa asiakirjan sisällöstä, kukaan ulkopuolinen ei voi väittää, että asiakirjassa ei ole liikesalaisuuksia. Salassapito on muutenkin tehokas tietomonopolin perusta. Anders Chydenius, joka voimakkaasti puolsi vapaata kilpailua ja vastusti yksinoikeuksia, saattaisi vähintäänkin mutristaa suutaan julkisen tietomonopolin havaitessaan. Ei hänkään silti aitojen salaisuuksien merkitystä tai suojan tarvetta olisi kiistänyt, liittyivätpä ne sitten yksityiselämään tai liiketoimintaan.

Oikeudellisen systematiikan ja lainsäädännön muutosten kannalta on niin ikään merkille pantavaa, että julkisuuslakimme ei riittävän hyvin ota huomioon mannerlaattojen

siirtymistä julkisen ja yksityisen välillä. Yksi keskeinen esimerkki on julkisten tehtävien ulkoistaminen. Olisi johdonmukaista, että julkisuus kohdistuu julkisten tehtävien hoitamiseen riippumatta siitä, kuka tai mikä niitä hoitaa. Toisaalta esimerkiksi kunnallisten toimintojen laajentuva yhtiöittäminen saattaa voimakkaastikin rajoittaa julkisuuden alaa. Julkisuuslaki ei ole erityisen hyvin pysynyt tällaisten muutosten tahdissa. Toisin kuin muissa Pohjoismaissa, julkisuuslakia ei sovelleta esimerkiksi valtion ja kuntien yhtiöihin.

Voidaan mainita toinenkin fundamentaalinen näkökohta yksityisen ja julkisen uusista konstellaatioista. EU:n uudessa tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan – täysin perustellusti – yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Esimakua tästä korostuksesta on saatu jo muun muassa Googlea koskevista EU-tuomioistuimen ratkaisuista, joissa on korostettu eurooppalaisen tietosuojan tasoa.

Tietosuoja-asetukseen mukaan julkisuuden vaatimukset voidaan ottaa huomioon myös henkilötietojen suojaa toteutettaessa. Tämä on tietysti hyvä asia. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ei kuitenkaan ole mitenkään selvää, että voisimme saada tietoja siitä, minkä nimiset henkilöt valmistelevat tulevat lakimme tai osallistuvat hallituksen päätösten valmistelutyöhön. Mahdollisesti myös marraskuun alkua Suomessa aina piristävä iloittelu mediassa verotustietojen julkaisemisen merkeissä loppuisi.

Tämän kuultuaan ja tietoa sulateltuaan Andersimme tuskin enää tyytyisi pelkästään puhisemaan tuohtuneena. Tosin ei tietosuojakaan voi saada absoluuttisen oikeuden asemaa, ei edes EU-oikeudessa.

Joistakin synkistä pilvistä huolimatta julkisuutta voi pitää ennen muuta menestystarinana. Laaja julkisuus kuulu niihin keskeisiin tekijöihin, jotka ovat pitäneet yllä luottamusta julkisen vallan käyttöön ja vahvistaneet yhteiskunnan toimivuutta. Avoimuus madaltaa erilaisia vallankäytön hierarkioita ja yhteistoiminnan kynnyksiä. Samalla transparenssi on omiaan kitkemään epäasiallisia vaikutustapoja ja estämään jo ennalta korruptiivisia käytäntöjä ja rakenteita. Jos jokin oikeudellinen instituutio edistää näin tärkeitä hyvän yhteiskunnan ja hyvän hallinnon piirteitä, sitä on varmaankin syytä edistää eikä nakertaa sen perustaa.

Viljely ja elinvoiman vahvistaminen ovat kulttuurin ja siten myös oikeuskulttuurin perusedellytyksiä. Julkisuutta on paikallaan vaalia suomalaisen oikeuskulttuurin peruspilarina. Olisiko oikeuskulttuurin pitkässä linjassa nyt kuitenkin kehkeytymässä murros, joka erityisesti edellyttäisi avoimuuden vahvistamista? Vai kestääkö perinteinen julkisuuskulttuuri myös ajankohtaiset uhkat ja transparenssia himmentävät muutokset? En varmaankaan tänään esittäisi tätä kysymystä, jos olisin kovin varma vastauksesta.

Toivon joka tapauksessa, että avoimuuden juhluvuosi voi tuoda uutta pontta ja vahvistusta suomalaisen julkisuuskulttuurin vakiintuneisiin perusteisiin. Parasta olisi jos juhlinta antaisi aihetta myös avoimuutta vankentaviin uusiin oikeudellisiin ratkaisuihin. Juhlavuoden antimena voisimme mielestäni hyvin perustein Suomessa aloittaa julkisuus- ja salassapitosäätelyn kokonaisarvioinnin ja siihen perustuvan lainsäädännön uudistamisen.