

28.10.2016

Dnro 4663/4/15

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE MOITTEET TOIMITTAJAN KOHTELUSTA**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi asiamiehensä, Suomen Journalistiliiton lakimiehen, laatimassa 26.10.2015 päivätyssä kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan valtiovarainministeriön menettelyä. Kyse on kantelijan kohtelusta eri yhteyksissä. Kantelussa on tuotu esiin muun muassa seuraavaa.

Kantelijan mukaan hänelle oli kieltäydytty antamasta haastatteluja. Ministeriön viestintäjohtaja oli ilmoittanut, ettei kantelijalle anneta haastatteluja, koska tämä oli edellisellä kerralla ministeriön käsityksen mukaan rikkonut haastattelussa hyvää journalistista tapaa. Kantelijan tiedusteltua tarkempia perusteluita hänelle oli vastattu, että hän oli tuolloin antanut haastateltujen ymmärtää, että haastattelut tulevat tiettyyn nimeltä mainittuun lehteen, mutta nauhoituksia oli kuitenkin käytetty eräässä näytelmässä. Kantelijan mukaan linjauksen siitä, ettei hänelle anneta haastatteluja, oli tehnyt ministeriön johtoryhmä.

Edelleen kantelija kertoi saaneensa kuulla, että valtiovarainministeriö oli järjestämässä toimittajille taustatilaisuutta hallintarekisteriä koskevasta asiasta. Aihepiiriä seuranneena kantelija oli ottanut yhteyttä ministeriöön tarkoituksenaan osallistua kyseiseen tilaisuuteen. Ministeriön viestintäjohtaja oli kuitenkin ilmoittanut, ettei tilaisuus ollut tiedotustilaisuus vaan taustoittava tilaisuus, johon oli kutsuttu toimittajia vain keskeisistä medioista. Pyydettyään uudelleen mahdollisuutta osallistua tilaisuuteen kantelijalle oli ilmoitettu, ettei ministeriöllä ollut luottamusta kantelijaa kohtaan. Kantelijan julkistettua saamansa vastauksen Facebook-tilillään asia oli saanut laajasti huomiota.

Valtiovarainministeriön Twitter-tilillä oli kerrottu kantelijan rikkoneen Journalistin ohjeiden kohtaa 17. Myöhemmin ministeriön viestintäjohtaja oli kertonut valtakunnalliselle sanomalehdelle, että kantelija oli useamman kerran toiminut kyseisen kohdan vastaisesti. Näin oli tapahtunut kahden viestintäjohtajan erikseen mainitseman näytelmän kohdalla kahden tai kolmen virkamiehen kanssa.

Asian saaman julkisuuden jälkeen valtiovarainministeriö ilmoitti, että kaikki toimittajat, kantelija mukaan lukien, olivat sittenkin tervetulleita tilaisuuteen. Tilaisuuden alussa oli kuitenkin ilmoitettu, että kuvaaminen oli kielletty, eikä muita virkamiehiä kuin viestintäjohtajaa saanut kuvata. Viestintäjohtaja oli myös pyytänyt, ettei tehtävissä jutuissa siteerattaisi yksittäisiä virkamiehiä nimellä. Koska kantelija ei ollut suostunut näihin ehtoihin, hän oli poistunut paikalta.

Kantelussa pyydettiin tutkimaan, voiko viranomaisen kieltää haastattelujen antamisen jollekin toimittajalle, vedota Journalistin ohjeisiin perusteena tietojen antamatta jättämiselle, valikoida toimittajia järjestämiinsä tilaisuuksiin, julkaista näkemyksiään toimittajan toiminnasta ja asettaa ehtoja kuvaamiselle ja sille, miten asiasta tulee uutisoida.

Kantelussa on oikeusohjeina viitattu sananvapautta koskevaan perustuslain 12 §:ään ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaan sekä viimeksi mainittua artiklaa koskeviin ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapauksiin toimittajien roolista sananvapauden ydinalueen käyttäji-

nä, perusoikeuksien turvaamista koskevaan perustuslain 22 §:ään, perustuslain oikeusturvaa koskevaan 21 §:ään, elinkeinonvapautta koskevaan 18 §:ään, hallintolain 6 §:n tasapuolisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin ja neuvontavelvollisuutta koskevaan 8 §:ään sekä julkisuusperiaatetta konkretisoivan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 17 §:ään, joka koskee tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamista viranomaisen päätöksenteossa.

## 2 SELVITYS

### 2.1 Yleistä

Kantelun johdosta valtiovarainministeriö antoi 22.12.2015 päivätyn lausunnon (VM/2482/02.04.01.00/2015). Lausunnon liitteinä olivat muun muassa viestintäjohtajan ja kolmen muun ministeriön virkamiehen selvitykset sekä koordinoivan johtoryhmän ja talouspolitiikan koordinaatiotyöryhmän selvitykset.

Kantelija antoi vastineensa 26.2.2016. Valtiovarainministeriö antoi siihen 20.4.2016 päivätyn lausuman, johon kantelija antoi vielä oman lausumansa 3.6.2016.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

### 2.2 Viestintäjohtajan selvitys

*Haastattelupyynnön* osalta viestintäjohtaja on todennut muun muassa seuraavaa. Kantelija oli 12.8.2015 ollut yhteydessä valtiosihteerin pyytäen tältä haastattelua teatteriesitystä varten. Viestintäjohtajalle oli kerrottu kantelijan aikaisempaan teatteriesitykseen liittyneistä ministeriössä tehdyistä haastatteluista. Haastatellut virkamiehet olivat tuolloin kokeneet haastattelu-prosessin sekä heidän lausuntojensa ja kuviensa luvattoman käytön näytelmässä epäeettisenä, epärehellisenä ja jopa halventavana.

Haastattelupyynnöstä oli keskusteltu koordinoivassa johtoryhmässä 14.8. Johtoryhmä oli päättänyt aikaisempien kokemusten perusteella siihen, ettei johto tällä kertaa anna varsinaista haastattelua teatteriesitykseen mutta vastaa kuitenkin kantelijan kysymyksiin sähköpostitse. Johtoryhmä oli katsonut, että virkamiehillä oli hyvä olla kaikki mahdollinen tieto käytössään päättäessään haastattelujen antamisesta. Tieto oli laitettu VM:n intranettiin seuraavalla viikolla.

Viestintäjohtaja oli ilmoittanut kantelijalle sähköpostilla 18.8., ettei haastatteluja anneta, koska ministeriön mielestä edellisillä kerroilla haastatteluissa oli rikottu hyvää journalistista tapaa. Samassa sähköpostissa olivat olleet linkit julkisen talouden suunnitelman ja rakennepoliittisen ohjelman verkkosivuille. Viestintäjohtaja oli myös kertonut viestissään, että ministeriö vastaa mielellään lisäkysymyksiin sähköpostin välityksellä.

Kantelija oli 19.8.2015 pyytänyt tarkentamaan, mihin haastatteluun viestintäjohtaja oli viitannut ja millä tavoin journalistista tapaa oli rikottu. Viestintäjohtaja oli vastannut kantelijalle sähköpostitse 20.8., että hän oli viitannut virkamiesten haastatteluihin joitakin vuosia sitten. Näissä haastatteluissa ei ministeriön mielestä ollut noudatettu Journalistin ohjeissa määriteltyjä haastateltavan oikeuksia. Haastatelluille oli annettu ymmärtää, että haastattelut tulevat tiettyyn lehteen. Nauhoituksia oli kuitenkin käytetty (jopa erillisen kieltämisen jälkeen) osana teatteriesitystä.

Kantelija oli vastannut sähköpostiin 20.8. ja esittänyt oman näkemyksensä haastatteluiden käyttämisestä teatteriesityksessä. Koska kantelijan ja virkamiesten näkemykset haastattelu-prosessien kulusta olivat eriävät, viestintäjohtaja ei ollut katsonut järkeväksi jatkaa keskustelua aiheesta. Kantelija oli myös samassa viestissä kysynyt, kenen päätös haastatteluista kieltäytyminen oli ollut. Viestintäjohtaja oli vastannut kantelijalle sähköpostitse 28.8. ja kertonut, että ministeriössä virkamiehet päättävät itse antamistaan haastatteluista ja päätös siitä, ettei johto tällä kertaa anna haastattelua, oli tehty ministeriön johtoryhmässä.

Syyskuussa viestintäjohtaja oli kuullut yhdeltä ministeriön virkamieheltä, että kantelija olisi käyttänyt kyseisen virkamiehen tietämättä äänitystä hänen lausunnostaan ja hänen kuvaansa teatteriesityksessä. Lausunnossa virkamies kieltäytyy haastattelusta. Kuultuaan asiasta virkamies oli pyytänyt poistamaan äänitteen teatteriesityksestä. Viestintäjohtaja oli lähettänyt kantelijalle sähköpostin 24.9., jossa hän oli tiedustellut näitä asioita. Kantelija oli vastannut sähköpostilla 25.9. yhteisesti viestintäjohtajalle ja edellä tarkoitetulle virkamiehelle ja kertonut, etteivät Journalistin ohjeet estäneet sitä, että käytetään suoraa sitaattia, kun haastateltava kieltäytyy antamasta haastattelua. Kantelija ei ollut vastannut kysymykseen, oliko teatteriesityksessä käytetty virkamiehen kuvaa.

*Taustatilaisuuksista* viestintäjohtaja on kertonut, että ministeriö on järjestänyt niitä avoimella kutsulla medialle tai kohdistettuna kutsuna niille toimittajille, jotka ovat olleet aiheesta kiinnostuneita, tai tietyille toimittajaryhmille.

Ensimmäiseen, lokakuun alussa pidettyyn hallintarekisterihanketta koskeneeseen taustatilaisuuteen toimittajat olivat valikoituneet sillä perusteella, että he olivat olleet hiljattain yhteydessä ministeriöön, osoittaneet kiinnostuksensa ja kyselleet hallintarekisterihankkeen etenemisestä. Ministeriö oli halunnut antaa heille mahdollisuuden perehtyä etukäteen lakiehdotuksen keskeisimpiin kohtiin. Lokakuun puolivälissä oli päätetty järjestää toinen taustoittava tilaisuus, jonka tarkoitus oli ollut taustoittaa sääntelyn taustaa ja taloudellisia näkökulmia. Tilaisuuteen oli kutsuttu toimittajia/medioita, jotka olivat uutisoineet aktiivisesti aiheesta.

Kantelija oli halunnut ilmoittautua arvopaperikeskusasetuksen tiedotustilaisuuteen, josta oli kuullut. Viestintäjohtaja oli vastannut kantelijalle 20.10. sähköpostilla, että tilaisuus oli taustoittava, ei tiedotustilaisuus, ja että sinne oli kutsuttu toimittajia keskeisimmistä medioista. Viestintäjohtaja oli myös ilmoittanut, että ministeriö voi lähettää kantelijalle materiaalin tilaisuuden päätyttyä.

Kantelija oli kysynyt 21.10. sähköpostilla uudelleen, voisiko hän osallistua taustatilaisuuteen. Viestintäjohtaja oli vastannut samana päivänä, että valitettavasti ministeriössä ei ollut luottamusta kantelijaa kohtaan ja tilaisuuden materiaali voitiin toimittaa hänelle jälkikäteen. Tällä viestintäjohtaja oli tarkoittanut sitä, että aiempien tapahtumien perusteella oli ollut mahdollista, että kantelija voisi käyttää nauhoitusta taustatilaisuudesta teatteriesityksessään. Sen sijaan viestintäjohtaja ei ollut tarkoittanut sitä, että toimittajan olisi ansaittava ministeriön luottamus saadakseen tietoa ministeriöstä.

Kantelija oli julkaissut edellä kerrotun sähköpostikirjeenvaihdon Facebook-tilillään samana iltana. Tämän jälkeen asia oli levinnyt laajasti Twitterissä. Useissa viesteissä oli haluttu kuulla, mikä oli ollut viestintäjohtajan päätöksen takana. Koska kantelija oli itse tuonut asian julkisuuteen, viestintäjohtaja oli katsonut, ettei hänellä ollut muuta vaihtoehtoa kuin vastata kysymyksiin julkisuudessa. Viestinnän lainalaisuuksien mukaan kysymyksiin on vastattava, tai muutoin tyhjiö täyttyy spekuloinnista ja väärästä tiedosta.

Viestintäjohtaja oli kirjoittanut edellä mainitun illan aikana kaksi twiittiä. Toisessa hän oli perustellut päätöstä sillä, että kantelija oli ministeriön mielestä rikkonut Journalistin ohjeiden kohtaa 17. Toinen twiitti oli ollut luonteeltaan sovinnollinen. Viestintäjohtaja oli toivottanut kantelijan tervetulleeksi ministeriöön keskustelemaan, miten luottamus olisi voitu palauttaa puolin ja toisin. Huomioitavaa on viestintäjohtajan mukaan, että kantelija oli itse tuonut asian julkisuuteen. Viestintäjohtajan twiitit olivat saaneet yhteensä noin 13 000 näyttökertaa, mikä kertoi asian saamasta huomiosta ja sen tuomasta paineesta reagoida asiaan.

Ministeriössä tilanne oli 22.10. arvioitu kuitenkin uudelleen, ja ministeriö oli lähettänyt avoimen kutsun valtioneuvoston mediapalvelun kautta kaikille toimittajille. Kantelija poistui tilaisuudesta ehdotettuaan ensin tilaisuuden muuttamista taustoittavasta tilaisuudesta tiedotustilaisuudeksi. Ehdotus sai kannatusta kahdelta muulta toimittajalta. Tilaisuus oli kuitenkin valmisteltu taustoittavaksi ja sellaisena se oli pidetty.

Viestintäjohtaja oli samana päivänä kirjoittanut kolumnin "Viestintäjohtajan kaksi virhettä ja yksi kysymys".

Viestintäjohtajan mukaan taustatilaisuudet perustuvat luottamukseen. Ne ovat tilaisuuksia, joissa asiantuntijoilla on mahdollisuus kertoa toimittajille sensitiivisistä tai monimutkaisista asioista, joiden valmistelu on kesken. Taustatilaisuuksien luottamuksellisuus mahdollistaa toimittajien ja asiantuntijoiden välisen dialogin. Viestintäjohtajan käsityksen mukaan viranomaisten taustatilaisuudet ovat myös toimittajien arvostamia tilaisuuksia.

Ministeriössä ei ollut mitään merkitystä sillä, missä valossa ministeriö näyttäytyi teatteriesityksessä. Ministeriössä ymmärretään täysin teatterin ja dokumenttiteatterin tarve hyödyntää ajankohtaisia yhteiskunnallisia aiheita tuotannossaan. Viestintäjohtaja on kertomansa mukaan useasti todennut, että ministeriötä ja sen toimintaa saa, voi ja pitää kritisoida. Tässä tapauksessa oli vain ja ainoastaan kyse kantelijan käyttämisestä tiedonhankintamenetelmistä ja siitä, että ministeriö koki niiden olevan ristiriidassa Journalistin ohjeiden kanssa. Ministeriön virkamiehet ovat tottuneet luottamaan, että journalistit kunnioittavat haastateltavan oikeuksia Journalistin ohjeiden mukaisesti.

Vaikka ministeriön johto oli tässä yhteydessä kieltäytynyt antamasta kantelijalle haastattelua kasvotusten, hänelle oli tarjottu mahdollisuutta haastatella sähköpostitse. Hänelle oli myös lähetetty linkit ministeriön verkkosivuille, johon pyritään kokoamaan laajasti kunkin asia-alueen materiaali.

Vielä viestintäjohtaja on tuonut esiin, että ministeriössä on pyritty jatkuvasti lisäämään avoimuutta. Viestintä on integroitu ministeriön johtamisjärjestelmään, ja tiedottajat pitävät avoimuutta jatkuvasti esillä asioiden eri vaiheissa. Asiantuntijoita on koulutettu ottamaan viestintä huomioon heidän valmistelemiensä asioiden kaikissa vaiheissa. Koulutuksissa on käyty lävitse myös Journalistin ohjeissa määritellyt haastateltavan oikeudet. On selvää, että virkamiesten kokemukset kantelijan kanssa toimimisesta ovat puhututtaneet paljon ministeriön muitakin asiantuntijoita. Kantelijan toimintatapa on yleisesti koettu epäeettiseksi.

Jatkossa ministeriössä on pohdittava, miten asiantuntijoita ohjeistetaan toimimaan median kanssa. Muuttunut mediamaailma luo sisällöntuottajia, jotka pyytävät virkamiesten haastatteluja, mutta joita Journalistin ohjeet eivät koske. Viestintäjohtaja on selvityksessään kysynyt, kuinka avoimesti asiantuntijat uskaltavat puhua haastattelussa, jos he eivät tiedä, miten materiaalia käytetään, tai eivät voi luottaa reiluun kohteluun. Ylivarvaisuus ei edistä avoimuutta.

Mitä tulee tasapuolisuuteen taustoittavien tilaisuuksien järjestämisessä, viestintäjohtaja on myöntänyt ministeriön tehneen siinä virheen. Ministeriön olisi tullut varsinkin asian saama mediakiinnostus huomioiden ymmärtää välittää kutsu tilaisuuteen tasapuolisesti kaikille toimittajille. Ministeriössä on sittemmin linjattu, että jatkossa kaikkiin virkamiesten taustoittamiin tilaisuuksiin lähetetään automaattisesti kutsu valtioneuvoston mediapalvelun kautta.

### 2.3

#### Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriön mukaan ministeriön ja kantelijan toimintaa arvioitaessa on kyse perusoikeuksien välisestä jännitteestä. Dokumenttiteatteri ja siellä ilmaistu mielipiteen vapaus kuuluvat kiistatta perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun taiteen vapauden ja sanavapauden piiriin, ja taiteessa voidaan tuoda asioita esiin provokatiivisesti ja parodioiden. Toisaalta perustuslain 10 §:ssä turvatuille yksilön oikeuksille on annettava painoarvoa. Taiteellisen ilmaisun vapaus on eri asia kuin ne tavat, joilla materiaalia hankitaan taiteelliseen teokseen. Kantelija oli käyttänyt sallittuja epätyypillisiä tiedonhankintakeinoja sen johdosta, että virkamiehet ovat merkittävän vallan käyttäjiä. Esimerkkinä tällaisesta epätyypillisestä materiaalin hankinnasta oli haastateltavan asiantuntijan nöyryyttäminen karnevalisoimalla haastattelutilanne mm. peruukkien pukemisella tai kantelijan esittäytyminen lehteen kirjoittavana toimittajana, mutta haastattelun tallenteet olivatkin päätyneet teatterin lavalle tai Youtubeen.

Valtiovarainministeriön viestintä on pitkälti lähtenyt siitä, että media toimii oman eettisen koodistonsa sisältävien Journalistin ohjeiden mukaisesti. Ministeriö on myös kouluttanut ja ohjeistanut henkilökuntaansa Journalistin ohjeiden sisällöstä.

Ministeriö on viitannut Julkisen sanan neuvoston entisen puheenjohtajan kannanottoon, jonka mukaan Journalistin ohjeet eivät koske näytelmiä tai kirjallisuutta. Hän on kuitenkin vedonnut siihen, että journalisteiksi esittäytyvät ja sellaisina tunnetut toimittajat noudattaisivat vapaaehtoisesti Journalistin ohjeita myös tehdessään muita julkisia töitä kuin juttuja tiedotusvälineille.

*Tilaisuuksiin osallistumisesta* ministeriö on todennut, että kaikki toimittajat ovat olleet tervetulleita ministeriön tiedotustilaisuuksiin. Taustoittavissa tilaisuuksissa on kuitenkin edellytetty, että yhteisiä pelisääntöjä eli Journalistin ohjeita noudatetaan. Jos haastattelutilanteissa esitetään totuudenvastainen tieto haastattelun tarkoituksesta tai sitä käytetään kokonaan eri tarkoituksessa kuin mihin sitä ennakolta on pyydetty, sillä on merkitystä kokonaisarviointeja tehtäessä. Virkamiesten pitää esimerkiksi voida luottaa, ettei tausta-aineistoksi tarkoitettua keskustelua siteerata tai tilaisuuksia salakuvata tai -nauhoiteta. Ministeriön mukaan sen lausunnon liitteisiin sisältyvissä tapauskuvauksissa kerrotut menettelytavat olivat heikentäneet väistämättä virkamiesten luottamusta siihen, että kantelija noudattaisi näitä pelisääntöjä. Ministeriön tarkoituksena oli ollut korostaa yhteisesti sovittujen pelisääntöjen merkitystä luottamuksen rakentajana, jotta medialla olisi mahdollisuus proaktiiviseen viestintään faktojen kautta. Kyse ei siis ole ollut siitä, että kantelijan olisi ansaittava kirjoituksillaan ministeriön luottamus päästäkseen viestinnän tilaisuuksiin.

*Haastatteluiden antamisesta* ministeriö on todennut, että ministeriön koordinoiva johtoryhmä taikka talouspolitiikan koordinaatioryhmä eivät olleet tehneet nimenomaista päätöstä, jonka mukaisesti kantelijalle ei annettaisi haastatteluja, vaan ne olivat tuoneet ministeriön virkamiesten tietoon aiemmat kokemukset kantelijan toimintatavoista haastattelutilanteissa ja sitä kautta kiinnittäneet virkamiesten huomiota haastattelupyynnöistä harkitessaan siihen, että haastattelut saattavat päätyä dokumenttiteatteriin tai sosiaaliseen mediaan.

Johtoryhmän henkilöstölle antaman ilmoituksen taustalla oli ollut valtiovarainministeriön virkamiesjohdon vastuu siitä, että virkamiehillä on saatavilla riittävät taustatiedot median toiminnasta ja vaihtoehtoisista viestintätavoista, jotta virkamiehet voivat tapauskohtaisesti arvioida median yhteydenottoja, miten julkisuuslain tiedottamisvelvollisuus toteutuu eri tilanteissa, ja sitä kautta valita tarkoituksenmukaisimman yhteydenpitotavan. Ministeriön mukaan on selvää, että poliittinen ja ylin virkamiesjohto ovat eri asemassa julkisuuden suhteen kuin asiantuntijat. Valtiovarainministeriön johto ei siten ollut ohjeistanut ministeriön virkamiehiä olemaan antamatta haastatteluja kantelijalle, vaan jokainen virkamies oli voinut päättää itse siitä, missä muodossa haastatteluja annetaan.

Kantelija oli ollut yhteydessä ministeriön johtoon ja asiantuntijoihin pyytäen haastattelua julkisen talouden suunnitelmasta ja rakennepoliittisesta ohjelmasta. Kantelijalla oli ollut mahdollisuus saada ministeriöstä haluamiaan julkisia tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti mm. sähköpostitse. Hänelle oli lähetetty sähköpostitse linkit pyytäänsä aineistoon. Lisäksi kaksi virkamiestä oli antanut kantelijalle asiasta haastattelun.

*Valtiovarainministeriön viestinnästä* ministeriö on todennut, että sen viestinnän käytännöt perustuvat valtioneuvoston viestinnän malleihin. Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa todetaan, että laajemmissa ja moniulotteisimmissa viestintähankkeissa järjestetään medialle taustoitettavaa viestintää, kuten taustatiedotustilaisuuksia ja erillisiä tietopaketteja.

Valtiovarainministeriön viestintäsuunnitelma perustuu valtionhallinnon yleiseen viestintäsuositukseen (VNK 2010). Ohjeissa todetaan, että viestintä aloitetaan jo asioiden valmisteluvaiheessa ja hankkeita käynnistettäessä. Viestintäkeinot ja kanavat valitaan tarpeen mukaan huomioiden tavoitteet, viestien sisältö ja kohderyhmät. Viestinnässä käytetään tiedotteita, verkkoviestintää, uutiskirjeitä ja sosiaalista mediaa.

Ohjeiden mukaan viestintä järjestää myös erilaisia tilaisuuksia medialle ja muille sidosryhmille. Tällaisia ovat ensinnäkin *tiedotustilaisuudet*, joiden järjestäminen vaatii merkittävän ajankohittaisen aiheen. Kaikki tiedotustilaisuudessa julkistettu ja puhuttu tieto on julkista. Toimittajat voivat siteerata puhujia. Toiseksi järjestetään *taustatilaisuuksia* laajoista kokonaisuuksista ja monimutkaisista aiheista. Niissä ei tarvitse olla uutista. Tilaisuudessa kerrattavat tiedot ovat toimittajien käytettävissä, mutta he eivät voi siteerata puhujia (Chatham House -sääntö). Kutsu taustatilaisuuteen voidaan lähettää joko laajalla jakelulla tai pienemmälle joukolle. Kolmanneksi järjestetään *toimittajatapaamisia*, jotka ovat saman tyyppisiä kuin taustatilaisuudet, mutta ne ovat usein keskustelelevampia ja vapaamuotoisempia. Mahdollisuus siteerata puhujia sovitaan tapauskohtaisesti. Neljänneksi voidaan järjestää *tiedotustilaisuuksia myös muille kohderyhmille kuin medialle*. Tiedotustilaisuuksissa julkistetaan aina uutta tietoa. Puhujia voi siteerata. Kutsu lähetetään laajasti medialle ja muille kohderyhmille. Viidenneksi järjestetään *miniseminaareja*, joiden ensisijaisena kohderyhmänä ovat yleensä sidosryhmät ja asianosaiset. Nämä tilaisuudet ovat luonteeltaan keskustelelevampia kuin tiedotustilaisuudet. Miniseminaareissa ei välttämättä julkisteta uutta tietoa, ja puhujia voidaan siteerata vapaasti.

Taustatilaisuuksien järjestämistä koskevat periaatteet pohjautuvat kansainvälisiin käytäntöihin ("Chatham House Rules"). Sääntö liittyy Chatham Housen (Royal Institute of International Affairs) luomaan käytäntöön, jossa haluttiin, että asioista voidaan keskustella avoimesti. Taustatilaisuuteen voidaan lähettää kutsu joko laajalle tai pienemmälle kohderyhmälle. Taustatilaisuuksien tarkoituksena on ennen kaikkea antaa toimittajille taustamateriaalia ja auttaa heitä saamaan kokonaiskuva vaikeista ja monimutkaisista asioista. Niiden tarkoituksena on jakaa toimittajille väliaikattietoja ja faktoja keskeneräisistä yleisön kiinnostuksen kohteena olevista asioista siten, että poliittisten päätöksentekijöiden vapausasteet säilyvät. Tällöin on keskeistä,

että virkamiehet eivät lähde ennakoimaan poliittisia päätöksiä ja että median edustajat ymmärtävät asioiden keskeneräisyyden ja tulkinnanvaraisuudet.

Ilmoittautuessaan viestinnän tilaisuuksiin toimittajien on noudatettava tiettyjä menettelytapoja. Median edustajien pääsy niille tarkoitettuihin tilaisuuksiin perustuu valtioneuvoston yhteiseen Mediapalvelu-käytäntöön, jonka perusteella toimittajille myönnetään pääsy medialle tarkoitettuihin tilaisuuksiin. Valtioneuvoston mediapalvelu on median käyttöön tarkoitettu rekisteröitymistä edellyttävä verkkopalvelu, jossa julkaistaan myös ennakkoon ministeriöiden, tasavallan presidentin kanslian ja oikeuskanslerinviraston tiedotteita sekä muuta median käyttöön tarkoitettua materiaalia. Palvelu toimii medialle tarkoitettun tiedon välittäjänä sekä tiedotustilaisuuksien kutsujen ja akkreditoinnin kanavana. Akkreditoinnin ja ilmoittautumiskäytännön tarkoitus on varmistaa turvallisuussyistä, ketkä pääsevät valtioneuvoston tiloihin. Median edustajia, joita ei ole akkreditoitu, pyydetään ilmoittautumaan valtioneuvoston viestintään. Akkreditoimattomat median edustajat pääsevät sisään esittämällä journalistikorttinsa, mediatalon henkilökorttinsa tai toimeksiantajan allekirjoittaman tehtävänannon ja henkilöllisyystodistuksen.

Tiedotustilaisuuksiin pääsevät em. ilmoittautumiskäytännön mukaisesti kaikki median edustajat. Kun taustatilaisuuksiin, toimittajatapaamisiin ja miniseminaareihin kutsuttavista median edustajista päätetään, on noudatettava hallintolain 6 §:n mukaista tasapuolisuusperiaatetta. Rajoitusten on perustuttava hyväksyttäviin periaatteisiin.

*Kantelijan tiedonsaannista ja päästämisestä taustatilaisuuteen* ministeriö on todennut seuraavaa. Ministeriö ei ollut rajoittanut kantelijan oikeutta saada tietoa arvopaperimarkkina-asetuksen kansallisen toimeenpanon valmistelusta. Ministeriö oli päättänyt avata taustatilaisuuden kaikille toimittajille. Kantelija oli kuitenkin poistunut itse tilaisuudesta ennen sen alkamista, koska tilaisuuden luonnetta ei ollut muutettu hänen toivomallaan tavalla. Kantelijalle oli luvattu toimittaa taustatilaisuuden materiaali tilaisuuden päätyttyä.

Julkisuuslaki ei velvoita haastattelujen antamiseen. Valtiovarainministeriön virkamiehet ovat pitäneet normaalina käytäntönä, että toimittajat ja sellaiseksi esittäytyvät noudattavat omaa eettistä ohjeistustaan tiedonhankinnassaan.

Kantelun kohteena oleva tilaisuus oli järjestetty aiempien käytäntöjen mukaisesti alun perin vain kutsutuille toimittajille. Tilaisuuteen oli kutsuttu toimittajia keskeisimmistä medioista, jotka olivat osoittaneet kiinnostusta hallintarekisteröintiasiaan. Evätessään aluksi kantelijan pääsyn taustatilaisuuteen viestintäjohtaja oli perustanut päätöksensä sekä tilaisuuden suljettuun luonteeseen ja kohderyhmään että kantelijan aiempaan toimintaan. Valtiovarainministeriön johto oli kuitenkin tehnyt päätöksen avata taustatilaisuus kaikille. Tilaisuudessa oli kuitenkin noudatettu taustatilaisuuden luonteen vuoksi Chatham House -sääntöä. Ministeriö on muuttanut viestintäohjeitaan niin, että myös taustatilaisuudet ovat avoimia kaikille toimittajille.

Ministeriö ei valikoi toimittajia sen mukaan, ovatko he jonkin median palveluksessa vai harjoittavatko he ammattiaan freelancereina.

*Kantelijan toiminnan arvioimisesta* ministeriö on todennut seuraavaa. Esillä olevassa tapauksessa viestintäjohtaja oli kertonut kantelijalle osoitetulla sähköpostiviestillä, ettei ministeriöllä ollut luottamusta kantelijaa kohtaan. Kantelija oli julkaissut viestin Facebook -sivuillaan. Viestintäjohtaja oli vastannut julkaisuun lähettämällään Twitter-viestillä, koska häntä oli vaadittu julkisuudessa selvittämään ratkaisunsa perusteita. Twitter-viestissään hän oli kertonut, että kantelija ei ollut haastatteluissaan noudattanut Journalistin ohjeiden kohtaa 17. Viestintäjohtaja oli itse todennut virheensä epäselvästä sananvalinnasta ja oikaissut oma-aloitteisesti kantelijaa koskevaa lausumaansa kolumnissaan.

Ministeriön mukaan taustatilaisuuskäytäntö on ollut omiaan parantamaan lehdistön ja suuren yleisön ennakkotietojen saantia vireillä olevista hankkeista rajoittamatta päätöksentekijöiden liikkumavaraa asiassa. Tämä on ollut tärkeää erityisesti laajoissa, moniulotteisissa ja teknisissä hankkeissa, joista informointi pelkästään lyhyillä tiedotteilla on vaikeaa. Kantelijan esille nostamat kysymykset liittyvät keskeisesti taustatilaisuuskäytännön nykyiseen luonteeseen.

*Kuvaamisen ja siteeraamisen rajoittamisesta* ministeriö on todennut, että ministeriön tilaisuus oli pidetty taustatilaisuuksia koskevia käytäntöjä noudattaen, joten siihen oli liittynyt myös kuvaamisrajoitus. Tilaisuus oli järjestetty Mariankatu 9:n kokoustiloissa. Tilaisuus oli ollut suljettu tilaisuus, johon olivat päässeet vain ennakoilmoittautuneet. Yleinen käytäntö on, että taustatilaisuuksissa ei kuvata. Ne ovat nimensä mukaisesti tilaisuuksia, joissa kerrotaan asioiden valmisteluvaiheista ja taustoista. Tilaisuuden esiintyjä ei saa siteerata nimellä, mutta tietoja voi käyttää uutisten teossa. Näin ollen on loogista, että tilaisuuden esiintyjä ei myöskään saa kuvata.

## 2.4

### Muu aineisto

*Kantelijan* vastineen mukaan valtiovarainministeriön selvityksessä ei ole käsitelty varsinaista asiaa eli sitä, onko ministeriöllä ollut oikeus antaa kantelijasta halventavia ja perusteettomia lausuntoja, joita se ei ole oikaissut, eikä sitä, miksi ministeriö on katsonut oikeutetuksi arvioida kantelijan ja ministeriön välistä luottamusta. Kantelija on myös kommentoinut yksityiskohtaisesti ministeriön selvityksen sisältöä, uudistanut aiemmin esittämänsä ja lisäksi pyytänyt tutkimaan ministeriön viestintäsuosituksen perustuslain 12 §:n mukaisuutta.

*Valtiovarainministeriö* puolestaan on lausumassaan kommentoinut kantelijan vastinetta ja todennut muun muassa, ettei sillä ole ollut tarkoitus antaa kantelijasta epäasiallisia lausumia ja että viestintäjohtaja on julkisuudessa pahoitellut epäonnistunutta sanavalintaansa. Lisäksi ministeriö on tuonut esiin, että valtioneuvoston kanslia on asettanut työryhmän selvittämään, miten valtion viestintäohjetta tulisi uudistaa.

*Kantelija* on vastalausumassaan uudistanut kantelussaan alun perin esittämänsä näkemyksen asiassa keskeisistä kysymyksenasetteluista ja kommentoinut ministeriön edellä mainittua lausumaa. Kantelija on myös edelleen sitä mieltä, että ministeriö ei ollut oikaissut kantelijasta julkisuudessa esittämänsä paikkansapitämätöntä lausumaa siitä, että kantelija olisi toiminut Journalistin ohjeiden vastaisesti.

## 3

### OIKEUDELLISEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

#### 3.1

##### Sananvapautta koskeva sääntely

###### *Perustuslaki*

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta esittämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Sananvapaussäännöksen tarkoituksena on hallituksen esityksen perusteluiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.



Vaikka sananvapautta ydinajatukseltaan voidaan pitää poliittisena perusoikeutena, sen piiriin on perinteisesti luettu muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon. Sananvapauteen kuuluvalla viestien julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaisia viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Siten sananvapaus turvataan riippumatta ilmaisemiseen tai julkistamiseen kulloinkin käytettävästä menetelmästä.

Sananvapauden ulottuvuuksia ei hallituksen esityksen mukaan tule tulkita liian kapeasti. Siten sananvapaussäännös antaa suojaa esimerkiksi julkisen vallan puuttumista vastaan lehdistön toimitukselliselle työskentelylle jo ennen viestin varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista. Sananvapaussääntely kieltää näin ennakoesteiden asettamisen viestinnälle. Ennakoesteiden kiellon piiriin kuuluvat paitsi viestien sisällön ennakkotarkastus myös sananvapauteen sisältyvien oikeuksien luvanvaraistaminen samoin kuin kaikki muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen.

Toisaalta sananvapaussääntely sallii esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvan sananvapauden käytön jälkikäteisen valvonnan samoin kuin sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluonteisten määräysten antamisen lailla. Sananvapauden asema perusoikeutena kuitenkin myös rajoittaa mahdollisuuksia puuttua jälkikäteen sen käyttöön. Sananvapaussäännöstä laadittaessa on lähdetty siitä, että vastaisuudessaakin kaikki olennaiset sananvapauden käyttämisestä koskevat säännökset tulee antaa lain tasolla (HE 309/1993 vp, s. 56–57 ja HE 1/1998 vp, s. 79).

Sananvapauden rajoitusten sallittavuutta on arvioitava myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Näitä ovat muun muassa seuraavat: 1) rajoitusten tulee perustua lakiin; tähän liittyy kieltö delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle, 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä, eli rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista, 3) rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä eli rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, 4) tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, 5) rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia eli niiden tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, 6) perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä ja 7) rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5).

### *Laki sananvapauden käytöstä joukkoviestinnässä*

Lailla sananvapauden käytöstä joukkoviestinnässä annetaan perustuslain sananvapaussäännöksen sääntelyvarauksen mukaisia tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Lähtökohtana on, että säännökset soveltuvat saman sisältöisinä kaikkiin joukkoviestinnän muotoihin viestien tallennus-, julkaisu- ja jakelutekniikasta riippumatta (HE 54/2002 vp, s. 1).

Laki sisältää säännöksiä julkaisu- ja ohjelmatoiminnan harjoittajan velvollisuuksista, vastine- ja oikaisuoikeudesta, tietolähteen suojasta, julkaistun viestin sisältöön perustuvasta rikos- ja vahingonkorvausvastuusta, pakkokeinoista sekä seuraamuksista ja syyteoikeudesta.

### *Euroopan ihmisoikeussopimus*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisiin siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

Saman artiklan 2 kappaleen mukaan, koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, josta on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden

vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastamisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

### 3.2

Julkisuutta ja viestintää koskeva sääntely

#### *Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 2 §:n mukaan tässä laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopiointin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 19 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot: 1) lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä; 2) valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuksista. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on pyydettäessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja 1 momentissa mainittujen asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.

Julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Säännöksen perusteluiden mukaan tiedottamisessa on pyrittävä siihen, että lain tarkoitus toteutuu mahdollisimman hyvin. Tiedottamisvelvollisuus ei kuitenkaan syrjäytä salassapito- eikä vaitiolovelvollisuutta. Säännöksessä ei ole yksityiskohtaisesti säännelty tiedottamistapoja eikä tiedottamisen ajoitusta, vaan asetuksella on ollut tarkoitus säätää viranomaisen velvollisuudesta määritellä ulkoisen tiedo-

tuksen periaatteet ja muun muassa tiedotuksessa noudatettavat menettelytavat (HE 30/1998 vp, s. 81).

### *Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (jäljempänä julkisuusasetuksen) 2 a luvussa (8 a–8c §) säädetään valtionhallinnon viestinnästä.

Julkisuusasetuksen 8 a §:n 1 momentin mukaan valtion hallintoviranomaisten ja muiden valtion virastojen ja laitosten sekä tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöviranomaisten (valtionhallinnon viranomaisen) tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa hallintoviranomaisissa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan. Valtionhallinnon viranomaisten viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa on 2 momentin mukaan otettava huomioon viestinnän merkitys viranomaiselle säädettyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa sekä viranomaisen ja kansalais- ja etujärjestöjen välisessä yhteistyössä.

Julkisuusasetuksen 8 b §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon viranomaisen on sille säädetty tehtävät huomioon ottaen arvioitava ja suunniteltava toimenpiteet viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 19 ja 20 §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden toteuttamiseksi (viestintäsuunnitelma). Viestintäsuunnitelmaa laadittaessa on 2 momentin mukaan otettava erityisesti huomioon, miten voidaan turvata yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuudet saada tietoja vireillä olevista yleisesti merkittävistä asioista sekä esittää käsityksensä niistä asian käsittelyn eri vaiheissa (1 kohta), ja miten huolehditaan eri väestöryhmien, kansalaisjärjestöjen, yhteisöjen ja tiedotusvälineiden viranomaisen toimintaan kohdistuvista erityisistä tiedontarpeista (4 kohta).

Julkisuusasetuksen 8 c §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että viestinnän edellytykset on turvattu avoimuuden toteuttamiseksi viranomaisen toiminnassa. Tässä tarkoituksessa on pykälän 3 kohdan mukaan erityisesti pidettävä huolta siitä, että esittely- ja valmistelutehtävissä toimiville virkamiehille on annettu tarpeellista koulutusta ja ohjeita viestinnän suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistumisesta.

### 3.3

Hyvää hallintoa koskeva sääntely

*Hallintolain* 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentissa.

### 3.4

Virkamiesoikeudellinen sääntely

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

### 3.5

#### Valtionhallinnon viestintäsuositus

Valtioneuvoston kanslia on laatinut kantelun tapahtumien aikaan voimassa olleen yleisen Valtionhallinnon viestintäsuosituksen (Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 2/2010). Siinä todetaan muun muassa seuraavaa.

Valtionhallinnon viestinnässä käytetään monipuolisesti erilaisia viestinnän keinoja, jotka määräytyvät viestinnän osapuolten viestintätarpeiden mukaisesti. Viestinnän keinoja ovat esimerkiksi ajankohtaistiedottaminen eli tiedotteet ja erilaiset tiedostus- ja keskustelutilaisuudet, asiakaspalvelu, verkkoviestintä, esitteet ja muut julkaisut, kampanjat sekä messu- ja näyttelyesitykset. Viestintätarpeen edellyttäessä järjestetään tiedotustilaisuuksia, jotta median tiedonsaanti turvataan.

Viestinnän suunnittelulla pyritään ennakoitavuuteen ja siihen, että tiedontarvitsijat voivat luottaa viestinnän säännöllisyyteen ja johdonmukaisuuteen. Kaikki virkamiehet huolehtivat omalta osaltaan viestinnästä ja kanssakäymisestä niiden yhteistyökumppanien kanssa, joita heidän tehtävänsä koskevat. Kansalaisilla ja yhteisöillä on oikeus olla suoraan yhteydessä virkamiehiin (suosituksen s. 15–17).

Viestintäsuosituksessa on erillinen kohta *mediaviestinnästä* (5.3.2). Mediaan kohdistuvan viestinnän tulee olla avointa, aktiivista, palvelevaa ja tasapuolista. Virkamiehet vastaavat median yhteydenottoihin ja toimivat tarvittaessa asiantuntijoina mediassa. Laajemmissa ja moniulotteisemmissa viestintähankkeissa järjestetään medialle taustoittavaa viestintää, kuten taustatiedotustilaisuuksia ja erillisiä tietopaketteja internetiin (suosituksen s. 18–19).

*Poliittisesta viestinnästä* suosituksessa todetaan (kohta 6.4), että valtioneuvoston ja ministeriöiden viestintä on toisaalta viranomaistehtävien hoitamista ja toisaalta keskeinen osa hallituksen ja ministeriöiden poliittista johtamista. Ministeriöissä on perinteisesti pyritty erottamaan substanssiviestintä ja poliittinen viestintä toisistaan, mutta käytännössä rajan vetäminen on usein hankalaa (suosituksen s. 25–26).

Valtionhallinnon viestintäsuunnitelma on nyttemmin uudistettavana. Valtioneuvoston kanslian maaliskuussa 2016 asettaman työryhmän ehdotus uudeksi valtionhallinnon viestintäsuositukseksi on julkaistu syyskuussa 2016 (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2016).

## 4

### ARVIOINTI

#### 4.1

##### Haastatteluista kieltäytyminen

##### 4.1.1

##### Tapahtumatietoja

Kantelija oli elokuussa 2015 pyytänyt ministeriön valtiosihteeriltä haastattelua teatteriesitystä varten. Tässä yhteydessä viestintäjohtajalle oli kerrottu kantelijan aikaisemmista teatteriesitykseen liittyneistä ministeriössä tehdyistä haastatteluista, joiden yhteydessä haastatellut virka-

miehet olivat kokeneet tullessa epäasiallisesti kohdelluiksi. Ministeriössä oli päädytty näiden aikaisempien kokemusten perusteella siihen, ettei johto tällä kertaa anna varsinaista haastattelua teatteriesitykseen mutta vastaa kuitenkin kantelijan kysymyksiin sähköpostitse. Lisäksi ministeriössä oli katsottu, että virkamiehillä oli hyvä olla kaikki mahdollinen tieto käytössään päättäessään haastattelujen antamisesta. Tästä oli laitettu ministeriön intranettiin seuraavansisältöinen tiedonanto:

”Valtiovarainministeriöön on tullut haastattelupyynnöitä, jotka liittyvät Ryhmäteatterissa valmistettavaan Eduskunta III -näytelmään (Satiiri yhden totuuden maasta). Toimittaja [kantelijan nimi] on ollut yhteydessä ministeriön johtoon ja asiantuntijoihin pyytäen haastattelua julkisen talouden suunnitelmasta ja rakennepoliittisesta ohjelmasta.

Kun ministeriön asiantuntija antoi aiemmin haastattelun toimittaja [kantelijan nimi], toimittaja antoi ymmärtää, että haastattelu tulee Voima-lehteen. Haastattelusta tehtyä nauhoitusta käytettiin kuitenkin sellaisenaan osana Eduskunta I -näytelmää. Toimittaja toimi ministeriön näkemyksen mukaan vastoin hyvää journalistista tapaa.

Kyseiseen näytelmään tulevia mahdollisia haastattelupyynnöitä kannattaa harkita tätä taustaa vasten. Ministeriön johto ei anna toimittajalle haastatteluja, mutta vastaa hänen mahdollisiin lisäkysymyksiinsä sähköpostitse.”

Viestintäjohtaja oli ilmoittanut kantelijan haastattelupyyntöön sähköpostitse seuraavaa: ”---. *Valitettavasti valtiovarainministeriö ei anna näitä haastatteluja. Päätös perustuu siihen, että edellisellä kerralla haastatteluissa rikottiin mielestämme hyvää journalistista tapaa.*” Kantelijan tiedusteltua lisäperusteluja viestintäjohtaja oli viitannut valtiovarainministeriön virkamiesten haastatteluihin joitakin vuosia sitten, joissa ei ministeriön mielestä ollut noudatettu Journalistin ohjeissa määriteltyjä haastateltavan oikeuksia. Kantelijan kommentteihin viestintäjohtaja oli vielä vastannut, että virkamiehet päättävät itse haastatteluistaan, ja päätös siitä, ettei johto tällä kertaa anna haastattelua, oli tehty ministeriön johtoryhmässä. Kantelijalle oli kuitenkin toimitettu linkit aihetta koskeneeseen aineistoon ja ilmoitettu, että ministeriö vastaa lisäkysymyksiin sähköpostitse.

#### 4.1.2

##### Kannanotto

Julkisuuslaista ja -asetuksesta ei ole johdettavissa yksittäiselle virkamiehelle velvollisuutta tavata henkilökohtaisesti toimittajia eikä antaa haastatteluja, vaan tiedotusvastuu on viranomaisella. Tiedotusvälineiden yhteydenottoihin vastaamisen tapa ja sisältö taas jättävät sijaa viranomaisen harkinnalle silloin, kun kyse ei ole julkisuuslain mukaisista asiakirjapyynnöistä, joiden käsittelystä on olemassa omat erilliset menettelysäännöksensä.

Pääasialliset ja samalla vaihtoehtoiset tavat, joilla voidaan saada tieto julkisesta asiakirjasta, ovat julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan tiedon saaminen suullisesti, asiakirjan saaminen viranomaisen tiloissa nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi, ja jäljennöksen tai tulosteen saaminen asiakirjasta. Vaikka sääntely oikeuttaa saamaan tietoja asiakirjoista myös suullisesti ja viranomaisen on lähtökohtaisesti annettava tiedot pyydetyllä tavalla, tästäkään ei ole johdettavissa viranomaiselle tai sen yksittäiselle virkamiehelle nimenomaista velvoitetta haastattelun antamiseen. Sama koskee julkisuuslain 19 §:n 2 momentissa säädettyä suullista tietojen antamista saman pykälän 1 momentissa tarkoitettujen asioiden (kuten lainsäädännön uudistamisen) käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.

Valtioneuvoston viestintäsuosituksessa lähdetään sinänsä siitä, että kaikki virkamiehet huolehtivat omalta osaltaan viestinnästä ja kanssakäymisestä niiden yhteistyökumppanien kanssa, joita heidän tehtävänsä koskevat. Tästäkään yleisluontoisesta lähtökohdasta ei kuitenkaan seuraa sellaista haastattelupakkoa virkamiehille, että heidän tulisi aina ja kaikissa tilanteissa antaa tiedotusvälineille henkilökohtaisesti haastatteluja nimenomaan tiedotusvälineiden toimivalla tavalla.

Kun velvollisuutta haastattelun antamiseen ei ole, haastattelusta kieltäytymistä ei ole lähtökohdaisesti velvollisuutta erikseen perustella. Haastattelupyynnön käsitteleminen ei ole oikeudellisessa mielessä hallintoasian käsittelyä. Kun esillä olevassa tapauksessa perustelut kuitenkin oli esitetty, arvioin niiden asianmukaisuutta.

Saamani selvityksen mukaan ministeriössä ei ollut tehty sellaista yleistä päätöstä, että kantelijalle ei missään tilanteissa anneta haastatteluja. Sen sijaan ministeriön virkamiesten tietoon oli saatettu aiempia kokemuksia kantelijan toimintatavoista haastattelutilanteissa. Tätä kautta ministeriö oli selvityksensä mukaan kiinnittänyt virkamiestensä huomiota haastattelupyyntöjä harkitessaan siihen, että haastattelut saattavat päätyä dokumenttiteatteriin tai sosiaaliseen mediaan. Ministeriön mukaan johtoryhmän henkilöstölle antaman edellä kohdassa 4.1.1 siteeratun tiedonannon taustalla oli ollut ministeriön virkamiesjohdon vastuu siitä, että virkamiehillä on saatavilla riittävät taustatiedot median toiminnasta ja vaihtoehtoisista viestintätavoista, jotta virkamiehet voivat tapauskohtaisesti arvioida median yhteydenottoja, julkisuuslain tiedottamisvelvollisuuden toteutumista eri tilanteissa ja tarkoituksenmukaisimman yhteydenpitotavan valitsemista.

Totean, että ministeriön sisäisessä tiedonannossa oli kuvattu ministeriön näkemystä toimittajan aiemmasta toiminnasta, katsottu hänen toimineen vastoin hyvää journalistista tapaa, todettu, että mahdollisia haastattelupyyntöjä kannattaa harkita edellä kuvattua taustaa vasten, ja lopuksi vielä tuotu esiin, että ministeriön johto ei anna kyseiselle toimittajalle haastatteluja, mutta vastaa hänen mahdollisiin lisäkysymyksiinsä sähköpostitse.

Pidän ilmeisenä, että tämänkaltainen tiedonanto on tosiasiaa vaikuttanut virkamiesten halukkuuteen antaa kantelijalle haastatteluja, kun edes ministeriön johto ei ole ollut siihen halukas. Toiseksi se on voinut vaikuttaa siihen, miten virkamiehet jatkossa yleisesti asennoituvat kantelijaan ja hänen esittämiinsä haastattelupyyntöihin – mahdollisesti hyvinkin pitkän ajan.

Sikäli kuin ministeriön tarkoituksena oli ollut antaa virkamiehille taustatietoja median toiminnasta ja vaihtoehtoisista viestintätavoista sekä tuoda esiin yksittäisille virkamiehille kuuluva harkintavalta haastatteluiden antamisessa, tämä olisi ollut mahdollista tehdä neutraalimmin ja leimaamatta kantelijan toimintaa Journalistin ohjeiden vastaiseksi.

Saatan edellä esittämäni käsityksen ministeriön tietoon. Käsittelemisen ministeriön kannanottoja kantelijan menettelyn Journalistin ohjeiden vastaisuudesta vielä erikseen kohdassa 4.3.

## 4.2

Taustatilaisuutta koskeva menettely

### 4.2.1

Tapahtumatietoja

Kantelija oli lokakuussa 2015 ottanut ministeriöön jälleen yhteyttä ja pyytänyt saada osallistua ministeriön lokakuussa järjestämään hallintarekisterihanketta koskeneeseen taustatilaisuuteen. Viestintäjohtaja oli vastannut kantelijalle, että tilaisuus oli taustoittava, ei tiedotustilai-

suus, ja että sinne oli kutsuttu toimittajia keskeisimmistä medioista. Viestintäjohtaja oli myös ilmoittanut, että ministeriö voi lähettää kantelijalle materiaalin tilaisuuden päätyttyä. Kantelijan uudistettua pyyntönsä saada osallistua taustatilaisuuteen viestintäjohtaja oli vastannut seuraavasti: *”Valitettavasti ministeriössämme ei ole luottamusta sinua kohtaan. Laitamme materiaalin tulemaan sinulle tilaisuuden päätyttyä.”*

Kantelijan julkistettua sosiaalisessa mediassa edellä tarkoitetun sähköpostikirjeenvaihdon viestintäjohtaja oli asiasta nousseen vilkkaan keskustelun johdosta julkaissut ministeriön lyhytviestipalvelun tilillä viestin, joka kuuluu seuraavasti: *”[Kantelija] ei valitettavasti ole haastateluissaan noudattanut journalistin ohjeiden kohtaa 17.”* Myöhemmin hän oli laajemmin kertonut valtakunnallisen lehden verkkosivuilla perusteluita menettelylle tuoden uudelleen esiin näkemyksen kantelijan toiminnasta suhteessa mainittuihin Journalistin ohjeisiin ja ne asiayhteydet, joissa kantelijan oli katsottu toimineen ohjeiden vastaisesti.

Tämän jälkeen ministeriö oli kuitenkin asiaa uudelleen arvioituaan lähettänyt avoimen kutsun valtioneuvoston mediapalvelun kautta kaikille toimittajille, myös kantelijalle. Tilaisuutta ei kuitenkaan ollut saanut kuvata eikä yksittäisiä virkamiehiä siteerata, minkä vuoksi kantelija oli poistunut tilaisuudesta ehdotettuaan ensin tuloksetta sen muuttamista taustoittavasta tilaisuudesta tiedotustilaisuudeksi.

#### 4.2.2

Yleistä osallistujien rajaamisesta ministeriön tilaisuuksiin

Valtiovarainministeriöllä on julkisuuslain mukainen julkisuusperiaatteeseen kuuluva aktiivinen tiedottamisvelvoite. Laissa ei kuitenkaan ole erikseen säädetty tiedottamisen tavoista. Julkisuusasetus puolestaan velvoittaa viranomaiset laatimaan viestintäsuunnitelman, jossa tulee muun muassa huolehtia tiedotusvälineiden viranomaisen toimintaan kohdistuvista erityisistä tiedontarpeista. Valtioneuvoston kanslia on laatinut yleisen Valtionhallinnon viestintäsuosituksen (ks. kohta 3.2), johon valtiovarainministeriön viestintäsuunnitelma perustuu.

Valtiovarainministeriö järjestää viestintäsuunnitelmansa mukaisesti useita luonteeltaan erilaisia tiedon jakamiseen tarkoitettuja tilaisuuksia (tiedotustilaisuudet medialle, tiedotustilaisuudet muille kohderyhmille, taustatilaisuudet medialle, toimittajatapaamiset ja miniseminaarit sidosryhmille ja asianosaisille). Tilaisuudet poikkeavat toisistaan siinä, miten puhujia voidaan siteerata ja tilaisuutta kuvata. Nyt tarkastelussa oleva tilaisuus on ollut luonteeltaan viestintäsuunnitelman tarkoittama toimittajille järjestetty taustatilaisuus, jossa puhujia ei ministeriön noudattaman käytännön perusteella voi siteerata eikä tilaisuutta kuvata, mutta tilaisuudessa kerrottavat tiedot ovat kuitenkin toimittajien käytettävissä.

Taustatilaisuuksien tarkoituksena on saamani selvityksen mukaan ennen kaikkea antaa toimittajille taustamateriaalia ja auttaa siten heitä saamaan kokonaiskuva vaikeista ja monimutkaisista asioista sekä jakaa heille väliaikatietoja ja faktoja keskeneräisistä yleisön kiinnostuksen kohteena olevista asioista siten, että ”poliittisten päätöksentekijöiden vapausasteet säilyvät”. Tästä näkökulmasta taustatilaisuuksien järjestäminen liittyy siten käsitykseni mukaan luontevasti julkisuusasetuksessa viranomaiselle asetettuun velvollisuuteen huolehtia tiedotusvälineiden erityisistä tiedontarpeista. Jos nimittäin ajatellaan pelkästään julkisuuslain 19 §:n mukaista tiedottamista keskeneräisistä lainsäädäntöhankkeista, sääntely lähtee siitä, että viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä. Lisäksi viranomaisen on pyydettäessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja tällaisten asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista

sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista. Tämänkaltainen keskeneneräisistä lainsäädäntöhankkeista tiedottaminen on olennaisesti suppeampaa kuin ministeriön toimittajille taustatilaisuuksissa antama informaatio ja mahdollisuus vuorovaikutukseen.

Julkisuuslaki ja -asetus jättävät sijaa viranomaisen harkinnalle viestinnän suunnittelussa ja toteutuksessa. Lainsäädäntö ei mielestäni sinänsä lähtökohtaisesti aseta esteitä valtiovarainministeriön omaksumalle tiedostuskäytännölle eli sille, että se järjestää luonteeltaan ja siihen liittyen osin myös käytännössä erilaisia tilaisuuksia.

Tiedonvälityksen monipuolisuuden turvaamisen näkökulmasta tiedotusvälineiden ja toimittajien tasapuolisen kohtelun vaatimus korostuu. Vaikka journalistien erityinen rooli viranomais-toiminnan ”vahtikoirina” on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä vakiintuneesti tunnustettu, tästä asemasta ei käsitykseni mukaan kuitenkaan seuraa yksittäisille tiedotusvälineille tai toimittajille subjektiivista oikeutta päästä kaikkiin haluamiinsa viranomaisten järjestämiin tilaisuuksiin. Siten ei ole niin, että viranomaisen ei voisi käyttää minkäänlaista harkintaa eli se ei voisi missään oloissa eikä millään tavalla rajata osallistujia tai heidän määräänsä järjestämiinsä tilaisuuksiin.

Erilaisiin tilaisuuksiin kutsuttavien tiedotusvälineiden ja yksittäisten toimittajien valintaperusteiden tulee kuitenkin olla hyväksyttävät ja tasapuoliset ja huomioon on otettava eri ihmisryhmien tiedonsaantitarpeet. Tällöin voidaan tilanteesta ja aiheesta riippuen kiinnittää huomiota erilaisiin, esimerkiksi alueellisiin ja kielellisiin, näkökohtiin. Lisäksi huomiota voidaan luonnollisesti kiinnittää erilaisiin käytännöllisiin näkökohtiin, kuten tilakysymyksiin. Sen sijaan hyväksyttävänä perusteena ei voitaisi pitää esimerkiksi sitä, että tilaisuuksiin kutsuttaisiin vain sellaisia toimittajia, joiden ministeriö ennalta joko tietää tai olettaa kirjoittavan kulloisestakin aiheesta ministeriön kannalta myötämielisesti.

Ehdotuksessa uudeksi valtioneuvoston viestintäsuositukseksi (s. 17) tuodaan niin ikään esiin median tasapuolinen kohtelu tiedotus- ja taustatilaisuuksia järjestettäessä. Tältä osin todetaan, että jos osallistujia on rajattava, se tehdään luontevalla tavalla, esimerkiksi ilmoittautumisjärjestyksessä. Tällöinkin viranomaisen on huolehdittava siitä, että tilaisuuden aiheesta on riittävästi tietoa saatavilla myös muille kuin osallistujille. Edelleen todetaan, että taustatilaisuuksia voidaan järjestää myös pienemmissä kokoonpanoissa, joihin kutsutaan erityisesti tilaisuudessa käsiteltävää aihetta seuraavia toimittajia ja muita tahoja.

Totean, että valtiovarainministeriö on minulle antamansa selvityksen mukaan sittemmin päättänyt, että myös taustatilaisuudet ovat avoimia kaikille halukkaille toimittajille. Minulla ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole yleisellä tasolla oikeudellisia perusteita puuttua siihen, että ministeriö tai muu viranomaisen rajaa taustatilaisuuden osallistujajoukkoa, jos rajauksessa noudetaan edellä esitettyjä periaatteita.

#### 4.2.3

Taustatilaisuuteen pääsyn epääminen nyt esillä olevassa tapauksessa

Kantelijan pääsyn epäämistä taustatilaisuuteen oli aluksi perusteltu tilaisuuden suljetulla ja kohdennetulla luonteella. Käytettävissäni olleen aineiston mukaan tosiasiallinen syy pääsyn epäämiselle oli kuitenkin ollut kantelijan aiempi – ministeriön luottamuksen menettämiseen johtanut – käyttäytyminen eräissä haastattelutilanteissa. Ministeriössä kantelijan toiminta oli koettu journalistisesti epäasialliseksi.

Kantelussa on erityisesti pyydetty ottamaan kantaa siihen, voiko viranomaisen vedota jonkin ammattikunnan sisäiseen itsesääntelyyn toimintansa perusteena. Käsittelen tätä kysymystä



erikseen kohdassa 4.3. Tässä yhteydessä arvioin sitä, ovatko ministeriön perusteet kantelijan pääsyn epäämiselle ylipäätään olleet asianmukaisia.

Minun ei ole käytettävissäni olleen aineiston perusteella mahdollista enemmälti arvioida aiempia haastatteluprosesseja. En siten voi ottaa kantaa niihin tapahtumiin, joihin ministeriö oli toimintansa perusteina viitannut. Tästä huolimatta merkitystä asiassa on sillä, että kantelijan pääsyn epäämisen perusteina vedotuista aiemmista tapahtumista oli pääosin kulunut jo pitemmän aikaa. Asiakirjojen perusteella kysymys näyttäisi olevan kolmesta haastattelutilanteesta, joista kaksi ajoittuu jo vuoden 2011 tienoille. Viestintäjohtajan kantelijalle lähettämän sähköpostin perusteella ministeriön toiminnan perusteina käytetyistä tapahtumista olisi ”joitakin vuosia”. Edelleen merkitystä on sillä, että taustatilaisuuden luonne on käsitykseni mukaan olennaisesti toisenlainen kuin yksittäisten virkamiesten haastattelutilanteiden, joihin ministeriö oli vedonnut.

Pidän kantelijan pääsyn epäämistä taustatilaisuuteen hallintolaissa säädetyn tasapuolisuuden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vastaisena, kun epäämisen perusteena oli käytetty pääosin vuosien takaisia ja luonteeltaan toisenlaisia tapahtumia.

Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että ministeriö oli sittemmin muuttanut kantaansa ja sallinut myös kantelijan pääsyn tuohon taustatilaisuuteen – joskin ilmeisesti vasta asian saaman julkisuuden johdosta. Viestintäjohtaja on paitsi julkisuudessa myös minulle antamassaan selvityksessä myöntänyt ministeriön tehneen asiassa virhearvioinnin.

Edellä mainituista syistä pidän riittävänä saattaa ministeriön ja sen viestintäjohtajan tietoon edellä esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä.

#### 4.2.4

Kuvaamista ja siteeraamista koskevien ehtojen asettaminen taustatilaisuudessa

##### *Lähtökohtia*

Perustuslain sananvapaussäännös turvaa jokaiselle oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa erilaista tietoa kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännös antaa myös suojaa julkisen vallan puuttumista vastaan lehdistön toimitukselliselle työskentelylle jo ennen viestin varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista. Kansallinen sääntely on ennakoesteiden kiellon osalta tiukempi kuin Euroopan ihmisoikeussopimus, joka ei sinänsä aseta vastaavaa kieltoa.

Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella tällaisiin ennakkolisiin esteisiin tulisi suhtautua pidättyvästi, ja kun kyse on lehdistöstä, viranomaisilla on vain rajattu harkintavalta päättäessään siitä, onko puuttumiselle pakottavaa yhteiskunnallista tarvetta (esim. *Obukhova v. Venäjä*, 9.1.2009). Perustuslain sananvapaussäännöksen perusteissa on esimerkkinä ennakkolisesta puuttumisesta sananvapauteen mainittu perinteinen viestien ennakkotarkastus ja luvan asettaminen painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi. Käsitteen piiriin kuuluvat kuitenkin kaikki ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (ks. edellä kohta 3.1).

##### *Onko ehtojen asettamisella puututtu sananvapauteen?*

Nyt on kyse sananvapauteen kuuluvasta oikeudesta vastaanottaa ja jakaa tietoa. Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaan sananvapauteen käyttämiseen voidaan tietyin edellytyksin puuttua eli asettaa se ”muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten” alaiseksi.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on löydettävissä tapauksia, joissa on esikysymyksenä nimenomaan arvioitu sitä, onko sananvapautteen ylipäätään puututtu (esim. *Wille v. Liechtenstein*, 28.10.1999, *Mesut Yurtsever ym. v. Turkki*, 20.1.2015, ja *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG v. Sveitsi*, 21.6.2012). Myös oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä on löydettävissä tätä kysymyksenasettelua valottavia ratkaisuja (esim. dnro:t 2793/4/05, 2367/2/11, 3410/4/14 ja 364/4/15).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on käsitelty useita tapauksia, joissa on ollut kyse nimenomaan viranomaisten reagoinnista valokuvaamiseen tai muuhun tallentamiseen.

Esimerkkeinä mainitsen seuraavat tapaukset: dnro 405/4/03 (kuvaamislupa rautatieasemilla, lentokentällä ja metroasemilla), dnro 42/4/04 (poliisin toimivalta tutkia, mitä kameran muistikortille oli tallentunut, ja määrätä poistamaan kuva kameran muistista), dnro 3447/4/05 (valokuvaaminen terveyskeskuksen yleisissä tiloissa), dnro 194/2/07 (poliisitoiminnan julkisuus tiedotusvälineiden edustajien ollessa seuraamassa poliisityötä poliisipartion mukana), dnro 2065/4/07 (diplomaattiajoneuvon valokuvaaminen), dnro 3789/4/07 (kamerapuhelimien käyttö terveydenhuollon yksiköissä), dnro 2998/4/08 (valokuvaamisen kieltäminen taidemuseossa), dnro 3674/4/09 (suurlähetystön aidan kuvaamisen kieltäminen), dnro 4314/4/09 (valokuvauskielto kutsupohjaisessa yleisöltä suljetussa tilaisuudessa), dnro 1224/4/10 (lentoaseman turvatarkastusalueen valokuvauskielto), dnro 3149/4/10 (korkeimman oikeuden odotustiloissa kuvaamisen kieltäminen), dnro 1140/4/11 (kuvaaminen Kansaneläkelaitoksen toimipisteen yleisötiloissa) ja dnro 2276/4/13 (sosiaalitoimen asettama asiakasneuvottelun videokuvauskielto).

Suurin osa edellä viitatuista kantelutapauksista poikkeaa nyt esillä olevasta tapauksesta siinä, että niissä on ollut kyse valokuvaamisen rajoittamisesta joko julkisilla ulkoalueilla, joukkoliikennepaikoilla tai virastojen yleisölle tarkoitetuissa odotustiloissa. Yksi tapaus on koskenut kutsuperusteista yleisöltä suljettua tilaisuutta, jossa luvallisesti paikalla olleelta henkilöltä oli kielletty kuvaaminen. Kiellon eli sananvapautteen puuttumisen ei tuossakaan tapauksessa katsottu perustuneen lakiin.

Olen edellä mainitussa korkeimman oikeuden odotustilojen kuvauskieltoa koskevassa päätöksessäni todennut yleisellä tasolla, että valokuvauskielto näyttäytyy sananvapauden käytön rajoituksena, mutta toisaalta sillä voidaan vaikuttaa muiden perusoikeuksien kuten yksityiselämän suojan tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Kiellon perusoikeusvaikutukset eivät kuitenkaan ole yksiselitteiset, mikä on otettava huomioon arvioitaessa sitä, voidaanko valokuvauskieltoa ylipäätään perustaa perusoikeuksien välittömään soveltamiseen. Yleisellä tasolla en ole pitänyt poissuljettuna sitä, etteikö viranomainen voisi joissakin olosuhteissa asettaa myös valokuvaamiselle jonkinasteisia rajoituksia perusoikeuksien välittömään soveltamiseen perustuvien argumenttien (eli että valokuvauskielto voitaisiin perustaa jonkin toisen perusoikeuden suojaamiseen). Huomioon on kuitenkin otettava asiaa mahdollisesti koskeva erityissäätely ja ylipäätään kulloisenkin asian olosuhteet. Valokuvauskieltojen asiayhteydessä on lähtökohtaisesti kuitenkin edellytetty lakiin perustuvaa toimivaltaa.

Ministeriön tilat, joissa nyt esillä oleva taustatilaisuus oli järjestetty, ovat olleet yleisöltä suljettuja. Tällaisissa paikoissa ei lähtökohtaisesti saa kuvata, jos kuvaaminen olisi oikeudetonta ja luonteeltaan yksityisyyttä loukkaavaa. Tällaista ei kuitenkaan ole muun muassa tavanomaiseksi muodostunut yleisöltä suljetussakaan paikassa oleskelevan ihmisryhmän kuvaaminen, johon kuvattavat osaavat varautua. Oikeudettomana ei yleensä ole pidetty kokousväen avoimesti tapahtuvaa valokuvaamista, jos sen tekee kokoukseen osallistuja tai kokousta luvallisesti seuraamassa oleva henkilö (HE 184/1999 vp, s. 30).

Taustatilaisuuteen saapuneet toimittajat olivat olleet yleisöltä suljetussa paikassa läsnä luvallisesti, joten kuvaamista ei ainakaan tästä näkökulmasta voitaisi pitää oikeudettomana. Taustatilaisuuden kuvaaminen ei käsitykseni mukaan myöskään olisi loukannut paikalla olleiden vir-

kamiesten tai muiden toimittajien yksityisyyttä, koska kyseiset tahot olivat olleet paikalla työtehtäviensä puolesta, eikä kyseisen tyyppistä kuvaamista yleensäkään voida kokea loukkavaksi. Tämän vuoksi kyse ei nyt esillä olevassa tapauksessa ole sananvapauden ja yksityisyyden suojan keskinäisestä punninnasta.

Ministeriön vapaaehtoisesti järjestämät taustatilaisuudet, joissa kuvaamista ja suoraa siteeraamista ei ole sallittu, ovat yksi ministeriön viestinnän ja tiedottamisen tapa. Tässä on paikallaan korostaa sitä, että näitä ennakkoehtoja ei ole asetettu kaikissa viestinnän tilanteissa. Merkilläpantavaa on myös se, että toimittajilla on ollut mahdollisuus esittää kysymyksiä paikalla olleille virkamiehille ja hyödyntää taustatilaisuuksista saatua informaatiota toiminnassaan. Kyse ei siten nyt ole ollut varsinaisesti siitä, että ministeriö olisi kuvaamis- ja siteeraamiskielloillaan rajoittanut toimittajia vastaanottamasta ja välittämästä tuossa taustatilaisuudessa jaettavaa tietoa sinänsä, vaan siitä, miten he ovat voineet tuota tilaisuutta tallentaa, ja siitä, saivatko he tietoa jakaessaan toimia täysin vapaasti eli muun muassa kertoa yksilöidysti, kuka virkamies oli sanonut mitäkin. Toimittajien vapaaseen harkintaan oli jäänyt, pitivätkö he kyseistä tilaisuutta siihen liitetyin rajoituksin omalta osaltaan tarpeellisena vai ei.

Tiedossani ei ole, että ministeriö olisi jälkikäteen reagoinut tilanteisiin, joissa se olisi havainnut, ettei siteerauskieltoa olisi noudatettu. Kuvauskiellon osalta sen sijaan ministeriö on ilmeisestikin toiminut ainakin nyt esillä olevassa tapauksessa niin, että tilaisuutta ei ollut aloitettu ennen kuin kuvaaminen on lopetettu.

Puheena olevia rajoituksia voidaan pitää sananvapauden laajat lähtökohdat huomioon ottaen ongelmallisina siksi, että ne väistämättä liittyvät läheisesti siihen, millä tavoin taustatilaisuudessa esillä olevista valmisteilla olevista yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista voidaan raportoida. Tiedotusvälineiden kyseessä ollen kuvaamisessa ja virkamiesten suorassa siteeraamisessa liikutaan tällöin lähtökohtaisesti sananvapauden ydinalueilla.

Viranomaisen tehtävä ei ihmisoikeustuomioistuimen mukaan lähtökohtaisesti ole ottaa kantaa siihen, mitä menetelmiä käyttäen eli millä välineellä tai tavalla tiedotusvälineet asioista kulloinkin uutisoivat (esim. *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG v. Sveitsi*, 21.6.2012). Haastatteluihin perustuvat uutisselostukset ovat ihmisoikeustuomioistuimen mukaan editoituina tai sellaisinaan yksi niistä kaikkein tärkeimmistä keinoista, joilla lehdistö kykenee täyttämään "julkisen vahtikoiran" tehtävänsä, ja journalistin rankaiseminen toisten henkilöiden lausumien levittämisestä estäisi lehdistöä ottamasta osaa julkista mielenkiintoa omaavia asioita koskevaan keskusteluun (esim. *Hlynisdottir v. Islanti*, 10.7.2012). Tästä näkökulmasta yksittäisten virkamiesten kuvaamista ja heidän siteeraamistaan koskevat kiellot eittävämmättä kaventavat sananvapautta siitakin huolimatta, että taustatilaisuudessa esiin tulleita tietoja toimittajat ovat muutoin voineet hyödyntää vapaasti omassa työssään.

Edellä todetun perusteella valokuvausta ja siteeraamista koskevien ennakkoehtojen asettamisen voidaan nähdä merkitsevän ainakin tietynasteista ennakkollista puuttumista toimittajien sananvapauteen.

### *Taustatilaisuudet sananvapauden näkökulmasta*

Perustuslain sananvapaussäännöstä laadittaessa on lähdetty siitä, että kaikki olennaiset sananvapauden käyttämisestä koskevat säännökset tulee antaa lain tasolla. Lakia, joka esillä olevaan tilanteeseen soveltuisi, ei ole, ja sellaisen säätäminen olisi sananvapauden näkökulmasta vähintäänkin ongelmallista. Tästä näkökulmasta tilaisuuksia, joihin liittyisi valokuvaamisen ja siteeraamisen rajoittaminen tai kieltäminen, ei voitaisi järjestää lainkaan.

Tämä taas ei välttämättä olisi tiedostusvälineiden ja siten ennen muuta yleisön tiedonsaannin ja sananvapauden näkökulmasta myönteistä. Kun erilaisten tilaisuuksien järjestäminen kuitenkin jää viranomaisten harkintaan, laillisuusvalvonnan keinoin ei olisi mahdollista puuttua siihen, jos viranomainen päättäisi lopettaa tällaisten tilaisuuksien järjestämisen, kunhan laissa harkinnanvaraa jättävä tiedottamisvelvoite muuten tulisi täytetyksi.

Ministeriö on perustellut taustatilaisuutta sillä, että se oli halunnut järjestää nimenomaan tiedotusvälineiden tiedontarpeita ajatellen lainsäädäntöhanketta koskeneen taustatilaisuuden, jossa aiheesta oli ollut mahdollisuus keskustella vapaamuotoisesti. Rajausten peruste on siten ollut nimenomaan luottamuksellisen ja vapaan ajatustenvaihdon mahdollistaminen keskeneräisessä asiassa. Ministeriön käsityksen mukaan tiedotusvälineet ovat pitäneet tällaisia taustatilaisuuksia hyödyllisinä.

Käsitykseni mukaan tällaisten taustatilaisuuksien järjestäminen, vaikka niihin sisältyisi sananvapauden rajoituksia, voi silti olla sananvapaudenkin näkökulmasta kokonaisuutena arvioiden myönteistä. Tämä edellyttää kuitenkin hyvää harkintaa siinä, milloin tilaisuus on sopivaa järjestää tällaisena ja millaisia rajoituksia tilaisuuteen asetetaan.

Oikeudellisesti arvioituna näissä tilaisuuksissa on käsitykseni mukaan kyse siitä, että viranomainen asettaa tilaisuuteen sinänsä sananvapauden rajoituksina pidettäviä ehtoja, mutta tilaisuuteen osallistuvat toimittajat antavat niihin suostumuksensa (suostumukseen perustuvasta perusoikeuden rajoittamisesta, ks. esim. päätökseni dnro 2372/4/12 ja siinä viitatu perustuslakivaliokunnan lausunnot ja oikeuskirjallisuuden kannanotot).

Koska nyt esillä olevat rajoitukset ovat suostumuksenvaraisia, niiden rikkomisesta ei voi seurata mitään sanktioita tai kielteisiä seurauksia. Sovittujen rajoitusten rikkominen voi kuitenkin johtaa siihen, että viranomainen keskeyttää tilaisuuden tai ei vastaisuudessa järjestä vastaavan kaltaisia tilaisuuksia.

Sananvapauden ja hyvään hallintoon kuuluvan suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta taustatilaisuuksissa asetettavien kuvauksen ja siteeraamisen rajoitusten tulisi olla mahdollisimman suppeita. Ministeriön tulisi esimerkiksi harkita erikseen kunkin tilaisuuden osalta, onko kuvauskiellon välttämätöntä koskea kaikenlaista, kuvaamisen välineestä riippumattomasta tallentamisesta. Tältä osin ministeriön tulisi pohtia, voiko esimerkiksi pelkkien valokuvien ottaminen tilaisuudesta tai siihen osallistuneista yksittäisistä virkamiehistä todella vaarantaa ministeriön esiin nostaman ”poliittisten päätöksentekijöiden vapausasteiden säilymisen”.

Video- ja tv-kameroilla tai muilla vastaavilla kuvan ja/tai äänen tallentamiseen tarkoitetuilla laitteilla tapahtuvan tallentamisen samoin kuin yksittäisten virkamiesten siteeraamisen kohdalla arvio voi usein olla valokuvaamiseen verrattuna toisenlainen. Tällainen tallentaminen ja siteeraaminen voi myös tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, miten virkamiehet asiansa esittävät ja mitä he sanovat.

Kyse on siis tasapainon hakemisesta siinä, miten mahdollisimman vähin rajoituksin turvataan tiedotusvälineiden ja sitä kautta yleisön mahdollisimman laaja tiedonsaanti valmisteilla olevista asioista vaarantamatta kuitenkaan ministeriön viittaamaa lopullisen poliittisen päätöksenteon vapautta.

Saatan edellä esittämäni ministeriön tietoon.

### 4.3

Ministeriön ja viestintäjohtajan kannanotot kantelijan menettelyn Journalistin ohjeiden vastaisuudesta

Siltä osin kuin valtiovarainministeriön viestintäjohtajan viesteissä kantelijalle ja julkisuuteen sekä ministeriön sisäisessä tiedonannossa on viitattu Journalistin ohjeisiin (ks. edellä kohdat 4.1.1 ja 4.2.1), totean seuraavan.

Journalistin ohjeet ovat johdantonsa mukaan ammattikunnan sisäistä itsesääntelyä, jota ei ole tarkoitettu käytettäväksi rikos- tai vahingonkorvausvastuun perusteena. Niiden noudattaminen ei siten perustu lakiin, toisin kuin on esimerkiksi hyvän tilintarkastustavan ja hyvän asianajajataavan osalta asian laita (erilaisista ammattikuntakohtaisista lakisääteisistä ja puhtaasti eettisistä tapaohjeista, ks. esim. Sarja Mikko: Hyvä edunvalvontatapa holhoustoimessa, Defensor Legis 2/2011, erityisesti s. 133–144).

Journalistin ohjeet, jotka on julkaistu ja jotka ovat kaikkien saatavilla, luovat mielestäni kuitenkin toimittajien kanssa tekemisissä oleville oikeutetun odotuksen siitä, että toimittaja toimii niiden mukaisesti. Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että alan oma käsitys yhtäältä tavoiteltavasta ja toisaalta epäsuotavasta menettelystä journalistin työssä muokkaa niitä käsityksiä ja odotuksia, joita yleisö journalistista toimintaa harjoittavalle asettaa. Journalistin ohjeet luovat esimerkiksi odotuksia oikean ja olennaisen tiedon vastaanottamisesta, asianmukaisista juttuaineiston hankintatavoista ja lähdekritiikistä sekä journalistisesti riippumattomasta tiedonvälityksestä (Tiilikka Päivi: Journalistin sananvapaus, 2008, s. 75–76).

Julkisen sanan neuvoston perussopimuksen 2 §:n 3 momentin mukaan neuvosto ja puheenjohtaja voivat käsitellä joukkoviestimien ja tietotoimistojen palveluksessa olevan tai niille freelancer-työtä tekevien journalistien menettelyä tietojen hankkimisessa. Tämän on oikeuskirjallisuudessa katsottu merkitsevän, että Julkisen sanan neuvoston tutkinnan kohteena on yleensä tiedotusvälineen eikä yksittäisen journalistin menettely. Julkisen sanan neuvoston ratkaisut onkin muotoiltu niin, että joukkotiedotusväline – ei yksittäinen toimittaja – joko on tai ei ole rikkonut hyvää lehtimiestäpää. Julkisen sanan neuvoston ratkaisukäytännössä ei siten oteta suoranaisesti kantaa yksittäisen toimittajan menettelyyn, vaikka pohjimmiltaan onkin siitä kyse (em. Tiilikan teos, s. 72).

Asiassa ei ole tullut ilmi, että Julkisen sanan neuvosto olisi arvioinut kantelijan toimintaan perustuvaa menettelyä puheena olevissa tapauksissa.

Näistä lähtökohdista totean seuraavan.

Jos esimerkiksi virkamies arvioi toimittajan menettelyä, käsitykseni mukaan ei voi olla kiellettyä, että hän tässä arvioinnissaan pitää silmällä myös sitä, miten menettelyä olisi ammattikunnan oman sisäisen sääntelyn valossa arvioitava. En myöskään voi pitää kiellettyinä sitä, että virkamies ilmoittaa toimittajalle itselleen oman käsityksensä tämän menettelyn mahdollisesta Journalistin ohjeiden vastaisuudesta. Tällöin toimittaja voi esittää oman näkemyksensä ja mahdollisesti osoittaa virkamiehen olevan väärässä ja ehkä saada tämän muuttamaan käsityksensä.

Virkamiehellä on myös mahdollisuus tehdä toimittajasta kantelu Julkisen sanan neuvostolle. Jos virkamies tekee tällaisen kantelun, on selvää, että hän tuo siinä esiin oman perustellun käsityksensä toimittajan menettelyn Journalistin ohjeiden vastaisuudesta. Julkisen sanan neuvoston verkkosivuilla ([www.jsn.fi](http://www.jsn.fi)) julkaistuissa kanteluohjeissakin on pidetty suositeltavana perustella kantelu yksilöimällä, mitä Journalistin ohjeiden kohtaa kantelijan mielestä on rikottu.

On kuitenkin eri asia, jos viranomainen tai virkamies julkisesti leimaa toimittajan tai median menettelyn Journalistin ohjeiden vastaiseksi vain oman arvionsa perusteella. Koska Journalistin ohjeissa on kysymys lakiin perustumattomasta ammattikunnan sisäisestä itsesääntelystä, Journalistin ohjeisiin perustuvan langettavan kannanoton voi tehdä vain Julkisen sanan neuvosto.

Edellä esitetyn perusteella en voi pitää asianmukaisena sitä, että valtiovarainministeriön johto oli edellä kohdassa 4.1.1 selostetussa ministeriön intranetissä julkaistussa tiedonannossa todennut kantelijan toimineen vastoin hyvää journalistista tapaa. Vaikka tämä kannanotto on esitetty ”ministeriön näkemyksenä”, se on henkilöstön silmissä selvästi leimannut kantelijan menettelyn hyvän journalistisen tavan vastaiseksi.

Astetta moitittavampana pidän ministeriön viestintäjohtajan ministeriön Twitter-tilillä julkaisemaa viestiä, jonka mukaan ”[kantelija] ei valitettavasti ole haastatteluissaan noudattanut Journalistin ohjeiden kohtaa 17”. Myöhemmin viestintäjohtaja oli kertonut valtakunnalliselle sanomalehdelle, että kantelija oli useamman kerran toiminut kyseisen kohdan vastaisesti.

Näissä kannanotoissaan viestintäjohtaja on oman arvionsa perusteella julkisesti leimannut yksilöidyn toimittajan menettelyn Journalistin ohjeiden tietyn kohdan vastaiseksi. Pidän menettelyä virkamiehelle sopimattomana.

## 5 TOIMENPITEET

Saatan tässä päätöksessä esittämäni käsitykset valtiovarainministeriön ja sen viestintäjohtajan tietoon. Kiinnitän heidän huomiotaan erityisesti seuraaviin kannanottoihini.

Jos ministeriön sisäisen tiedonannon tarkoituksena oli ollut antaa virkamiehille taustatietoja median toiminnasta ja vaihtoehtoisista viestintätavoista sekä tuoda esiin yksittäisille virkamiehille kuuluva harkintavalta haastatteluiden antamisessa, tämä olisi ollut mahdollista tehdä neutraalimmin ja leimaamatta kantelijan toimintaa Journalistin ohjeiden vastaiseksi (kohta 4.1.2).

Pidän kantelijan pääsyn epäämistä ministeriön taustatilaisuuteen hallintolaissa säädetyn tasa-  
puolisuuden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vastaisena, kun epäämisen perusteena oli käytetty pääosin vuosien takaisia ja luonteeltaan toisenlaisia tapahtumia (kohta 4.2.3).

Sananvapauden ja hyvään hallintoon kuuluvan suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta taustatilaisuuksissa asetettavien kuvauksen ja siteeraamisen rajoitusten tulisi olla mahdollisimman suppeita. Ministeriön tulisi harkita erikseen kunkin tilaisuuden osalta, minkälaiset rajoitukset ovat välttämättömiä (kohta 4.2.4).

Pidän epäasianmukaisena sitä, että valtiovarainministeriön johto oli todennut sisäisessä tiedonannossaan kantelijan toimineen vastoin hyvää journalistista tapaa. Pidän virkamiehelle sopimattomana sitä, että viestintäjohtaja oli oman arvionsa perusteella julkisesti leimannut yksilöidyn toimittajan menettelyn Journalistin ohjeiden tietyn kohdan vastaiseksi (kohta 4.3).

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni valtiovarainministeriölle ja sen viestintäjohtajalle.