

INFORMAATIOTUTKIMUKSEN PÄIVÄT 2024



Asiakirjajulkisuuden ja yksityisyydensuojan sekä tietosuojan välinen rajanveto: oikeushistoriallinen tutkimus

Ilona Sidoroff
Helsingin yliopisto
ilona.sidoroff@helsinki.fi
<https://orcid.org/0009-0009-3547-6862>

Asiasanat: asiakirjajulkisuus, oikeushistoria, tietosuoja, yksilönsuoja

Pysyvä osoite: <https://doi.org/10.23978/inf.148614>

Esittelen tekeillä olevaa väitöskirjatutkimustani. Tutkin asiakirjajulkisuuden ja yksityisyydensuojan sekä tietosuojan historiaa Suomessa, aikarajaukseni alkaa itsenäistymisestä (1917) ja päättyy nykyisen julkisuuslain voimaantuloon (1999).

Asiakirjajulkisuuden, yksityisyydensuojan ja tietosuojan keinot ja tavoitteet

Asiakirjajulkisuudella tarkoitetaan periaatetta, jossa viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohdaisesti julkisia, ja sen tavoitteena on taata hallinnon avoimuus. Kuka tahansa voi pyytää kopiota viranomaisen asiakirjasta, ja se tulee antaa, jollei tietoa ole erikseen säädetty salassa pidettäväksi (Mäenpää, 2008, s. 82–84). Yksityisyydensuoja turvaa yksilön oikeutta muun muassa yksityiselämän suojaan sekä kotirauhaan ja viestintäsalaisuuteen; yksityisyydensuojan määrittely ei ole vakiintunutta tai yksiselitteistä (Neuvonen, 2014, s. 25–30). Tietosuojalla tarkoitetaan henkilötietojen suojaa, henkilötieto on tietoa, joka on suoraan tai epäsuorasti yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön. Yksityisyydensuoja ja tietosuoja ovat käsitteinä osittain päällekkäisiä: usein tietosuojan yhtenä tavoitteena mainitaan yksityisyydensuojan varmistaminen, mutta samalla tietosuoja voi suojata muitakin oikeuksia, esimerkiksi tietojen täsmällisyys voi vaikuttaa verotuksen oikeellisuuteen, joka ei itsessään ole yksityisyyteen liittyvä kysymys (EOAK, 1981, s. 23–24; EOAK, 1984, s. 98–100). Samoin yksityisyydensuoja on käsitteenä tietosuojaa laajempi, esimerkiksi kotirauha on luonteeltaan pääsääntöisesti eittiedollinen oikeus, jota ei voi varmistaa ainakaan pelkästään tietosuojan keinoin.

Jännitteinen suhde

Asiakirjajulkisuuden kannalta tietosuoja ja yksityisyydensuoja näyttävät molemmat julkisuutta rajoittavina tekijöinä. Asiakirjajulkisuuden suhde molempiin on välttämättä jännitteinen, sillä ne turvaavat vastakkaisia etuja, avoimuutta ja yksityisyyttä sekä henkilötietojen suojaa. Jännitteisyyden toinen tekijä on se, että asiakirjajulkisuus on leimallisesti pohjoismainen perinne, kun taas sekä yksityisyydensuoja että tietosuoja edustavat kansainvälisempää ajattelua. Maailman ensimmäinen julkisuuslaki oli Ruotsin painovapausasetus vuodelta 1766, jolloin Suomi oli yhä osa Ruotsia. Tämä ruotsinaikainen periaate säilyi suomalaisessa oikeudessa itsenäistymiseen saakka, vaikka se ei kehittynytään vapaasti, kuten entisessä emämaassa (Knif, 2018, s. 207–240). Asiakirjajulkisuus vakiintui suomalaisen hallinnon

oikeusperiaatteeksi vuonna 1951, kun Suomen ensimmäinen julkisuuslaki, laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951), myöhemmin asiakirjajulkisuuslaki, säädettiin (Konstari, 1977, s. 72–84). Kyseessä oli maailman toinen julkisuuslaki, myöhemmin asiakirjajulkisuus on vakiintunut käytännöksi myös muualla maailmassa (Jäderblom, 2018, s. 245–377).

Pitkäikäinen asiakirjajulkisuuslaki

Yksityisyydensuojan ja tietosuojan merkitys nousi 1900-luvun kuluessa sitä suuremmaksi, mitä lähemmäs aikarajauksen loppua tullaan, ja siihen vaikutti erityisesti tietotekniikan kehitys. Suomessa rajanvetoa vaikeutti se, että vuonna 1951 säädetty ja vuonna 1952 voimaan tullut asiakirjajulkisuuslaki osoittautui hyvin pitkäikäiseksi – lukuisista uudistusyryksistä huolimatta uusi julkisuuslaki, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) säädettiin vasta vuonna 1999. Asiakirjajulkisuuslaki kerkesi siis olla voimassa 47 vuotta, ja lopulta yhteiskuntatodellisuus oli perusteellisesti muuttunut sen säätämisestä. Omassa tutkimuksessani tarkastelen sekä asiakirjajulkisuuden että yksityisyydensuojan ja tietosuojan kehitystä Suomessa, mutta erityisesti etsin ”törmäyskohtia”: tilanteita, joissa on jouduttu punnitsemaan asiakirjajulkisuuden tavoitteita ja keinoja suhteessa yksityisyydensuojaan ja tietosuojaan sekä toisin päin. Näitä törmäyksiä tapahtui ennen julkisuuslain säätämistä, jonka voi päätellä lain esitöistä, joissa pohditaan laajasti asiakirjajulkisuuden suhdetta yksityisyydensuojaan ja tietosuojaan. (HE 30/1998)

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö

Esitelmässäni keskityn käymään teemaa läpi jo käsitellyn lähdeaineiston, erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön valossa. Tästä aineistosta nostan erityisesti seuraavat teemat: hallintokulttuuri (1970-luvulta eteenpäin), tietosuojalainsäädännön vaikutus (1980-luvulta eteenpäin) ja asiakirjajulkisuuden ”vastaisku” (1990-luku). Hallintokulttuurilla tarkoitan sitä, että hallinnossa oli kehittynyt tulkintoja ja menettelytapoja, jotka eivät pohjautuneet lakiin tai oikeuskäytäntöön, usein kyse oli salassapidon laajentamisesta (Virta, 1986, s. 483–543). Suomen ensimmäinen tietosuojalaki, henkilökisterilaki (471/1987) säädettiin vuonna 1987 ja sen tulkinta oli viranomaisissa hyvin tiukkaa, usein asiakirjajulkisuuden kustannuksella. Lopulta 1990-luvulla asiakirjajulkisuuden merkitys

alkoi korostua uudelleen erityisesti toimittajien aktivoituessa tietopyyntöjen ja niihin liittyvien kanteluiden tekijöinä. Samalla oikeusasiamies otti voimakkaasti kantaa asiakirjajulkisuuden puolesta.

Lähteet

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna... 1951–2000 (EOAK).
- Ervasti, K. (2002). *Yhteiskunnallinen oikeustutkimus*. Gaudeamus.
- Jäderblom, H. (2018). Julkisuusperiaate Euroopassa. Teoksessa B. Wennberg & K. Örtenhed (toim.), *Sananvapaus 250 vuotta. Painovapaus ja julkisuus Ruotsissa ja Suomessa – elävä perintö vuodelta 1766* (s. 345–377). Ruotsin valtiopäivät.
- Kari, M. (2020). Syyttäjistä kehittäjäksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen kehitys kansalais- ja perusoikeuskeskeiseksi. Teoksessa M. Kari, J. Lindsted & S. Reinboth (toim.), *Eduskunnan oikeusasiamies 1920–2020: sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa* (s. 10–175). Edita.
- Kekkonen, J. (2013). Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? (Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja). Helsingin yliopisto.
<https://doi.org/10.31885/9789515182852>
- Knif, H. (2018). Julkisuus ja painovapaus ennen vuotta 1809 ja sen jälkeen. Teoksessa B. Wennberg & K. Örtenhed (toim.), *Sananvapaus 250 vuotta. Painovapaus ja julkisuus Ruotsissa ja Suomessa – elävä perintö vuodelta 1766* (s. 345–377). Ruotsin valtiopäivät.
- Konstari, T. (1977). *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Tutkimus yleisten asiakirjajulkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä*. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita Publishing Oy.
- Neuvonen, R. (2014). *Yksityisyyden suoja Suomessa*. Helsingin Kamari Oy.
- Virta, K. (1986). Julkisuudesta ja salassapidosta kunnan sosiaalihuollossa. Teoksessa *Oikeustiede* 19 (s. 483–543).