

Asia: VN/27452/2020

Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen

Lausunnonantajan lausunto

1. Toteutuuko julkisuusperiaate asiamukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?

Julkisuusperiaatteen toteutuminen on pitkälti kiinni JulkL:n ja muiden julkisuutta koskevien säännösten tulkinnasta. Tässä ja myöhemmissä vastauksissa on koottu syyttäjälaitoksen (syyttäjien) kokemuksia aiheesta. Tulkinnat eivät kaikilta osin ole lainkaan selviä ja/tai kiistattomia. Siksi on mahdollista, että joku toinen tulkitsija ei näe samanlaisia tulkintaongelmia, kuin yksittäiset syyttäjät omassa toiminnassaan. Toisaalta tilanne on juuri sellainen, että monissa kohdin tulkinnat säännösten oikeasta soveltamisesta yksittäisessä tulkintatilanteessa vaihtelevat ääripäästä toiseen. Tilanne on kokonaisuudessaan hyvin hankala.

Keskeisiä ongelmia:

Esitutkinta-asiakirjojen ja syyttämättä jättämistä koskevien päätösten kannalta JulkL:n salassapitoperusteet on säädetty niin tulkinnanvaraisesti ja osin myös ristiriitaisesti, ettei tosiasiallisia kunnollisia takeita julkisuuden oikeasta toteutumisesta ole. On hyvin sattumanvaraista, miten salassapitoperusteita kulloinkin tulkitaan. Yhteiskunnan oletus on, että rikosasioista saadaan julkisuuteen tietoa. Kuitenkin JulkL:n soveltaminen siten kuin se on säädetty (kirjoitettu laki) johtaa hyvin ehdottomaan salassapitoon koskien liki kaikkia keskeisiä asioita, joista rikosasioissa on yleensä kysymys. Lain esitöistä on tähän vahvaan salassapitoon löydettävissä joltain osin jotain lievennystä. Mutta salassapitoperusteiden suhde toisiinsa (voivat toteutua toisistaan riippumatta) ja ehdottoman salassapidon kirjoitetussa laissa säädetty laajuus on sellainen, että niiden tulkinta on helposti hyvin sattumanvaraista ja epäyhtenäistä. Rikosasioiden oletettu julkisuustaso (julkisuusperiaate) on syvässä ristiriidassa sen kanssa, mikä on ehdottomasti salassa pidettäväksi säädetty.

Syyttäjät (kuten myöskään esitutkintapöytäkirjoja laativat esitutkintaviranomaiset) eivät työssään sovelle vain yhtä oikeudenalaa tai esim. käsittele vain tiettyä toimialaa. Syyttäjät saavat käsiteltäväkseen rikoksia koskien kaikkea yhteiskunnallista toimintaa. Tällöin, erotuksena moneen muuhun viranomaiseen, syyttäjän asiakirjat voivat sisältää minkä tahansa salassapitoperusteen alaista tietoa. Yksittäisen syyttäjän voi olla erittäin hankala arvioida sitä, onko joku tieto yleisöjulkinen vai salassa pidettävä - tapauskohtaisesti pelkkästään mahdollisen tilanteen tunnistaminen viran puolesta tällaista harkintaa vaativaksi voi jäädä huomiotta. Ylipäätään ulkopuolisen arvioitsijan on yksinkertaisesti monesti hyvin vaikea päättää, täyttyykö joku salaamisperuste vai ei tai arvioida esimerkiksi sitä, minkälaista haittaa tiedon paljastaminen voisi jollekin taholle (salausintressillä suojattava) aiheuttaa. Säännösten huomattavasta tulkinnanvaraisuudesta huolimatta viranomaiset joutuvat tekemään salassapitoratkaisut hyvin nopeassa aikataulussa erotuksena mm. tuomioistuimiin. Niiden syvälliseen pohtimiseen ei monesti juuri aikaa ole.

Ei ole olemassa käytäntöä, että salassapitointressin haltijalta kysyttäisiin mielipidettä, kun häntä koskevia asiakirjoja pyydetään viranomaiselta. Tällaiseen lausuman pyytämiseen ei yleensä ole aikaakaan tietopyyntöjen käsittelyä koskeva määräaika huomioiden saati tosiasiallisia resursseja. Tulkintatilanteiden epävarmuus voi hyvinkin ohjata salassapitotoon varmuuden vuoksi.

Hieman vastaavasti tuomioistuimessa ei useinkaan ole asianosaisena läsnä kaikkia niitä, joilla voisi olla salassapitointressi johonkin oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenevään tietoon. Tuleeko jonkun silloin vaatia OikJukL:n 10 §:n nojalla salassapitoa ja jälleen, mistä ulkopuolinen voi tietää, minkälaista haittaa tai vahinkoa tiedon paljastuminen jollekin todennäköisesti aiheuttaisi.

Julkisuusasioiden käsittelyn viranomaisella vaatimaa huomattavan suurta työmäärää ei ole lainkaan ymmärretty. On mahdollista, että koko aineiston salassapitoa koskevan ratkaisun tekemiseen voi ainakin joskus voimakkaasti ohjata se, että osittaisen salassapidon vaatima työmäärä (asiakirjojen läpikäynti sana sanalta) on hyvin aikaa vievää, eikä tällaiseen työmäärään ole viranomaisella kunnollisia resursseja. Laajat esitutkintapöytäkirjathan voivat sisältää tuhansia sivuja.

Julkisuus on pääsääntö ja sen myötä tulkintaperiaate. Tämän mukaisesti epäselvässä tilanteessa tieto tulisi tulkita julkiseksi. Toisaalta, jos tekee tässä arviointivirheen ja päästää myöhemmin salassa pidettäväksi todettavan tiedon julkisuuteen, ei tehty virhe ole enää korjattavissa. Tulkitsemalla epäselvän asian julkiseksi virkamies saattaa itsensä syytteen vaaraan virkasalaisuuden rikkomisesta, minkä lisäksi asia on tietysti sen tahon kannalta harmillinen, jota salassa pidettävä tieto koskee. On ymmärrettävää, jos tällainen asetelma osaltaan ohjaa yksittäistä ratkaisuntekijää aiheettoman laajan salassapidon suuntaan varmuuden vuoksi.

Syyttäjillä (eikä todennäköisesti esitutkintaviranomaisella) ei oikeastaan ole koskaan mitään omaa salassapitointressiä. Tästä huolimatta julkisuudessa käydään jatkuvasti keskustelua siitä, kuinka viranomaisen salaavat tarkoitushakuisesti asiakirjoja. Todennäköisesti salausvirheissä on kuitenkin

kysymys siitä, että viranomaiset ovat likipitään mahdottoman tehtävän edessä yrittäessään tulkita sitä, mikä on nykyisin salassa pidettävää ja mikä ei ottaen huomioon myös asiaan käytettävissä oleva aika ja muut resurssit.

2. Liittyykö julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen (esim. asiakirjan käsite, asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta) haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Mahdollisesti JulkL voisi selvemmin säätää tiedon julkisuudesta eikä kytkeytyä asiakirjan käsitteeseen. Asiakirja on määritelty ainakin JulkL:ssa, arkistolaissa ja laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Mikä on niiden tulkinta ja suhde toisiinsa ei välttämättä ole aina viranomaiselle selvää. Käsitteiden tulkinnanvaraisuus ja mahdollisesti harkinnanvaraisuus on kyllä ongelma virkamiehen pyrkiessä löytämään oikean vastauksen yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa.

Esimerkiksi käsiteltävään asiaan liittyvän sähköpostikirjeenvaihdon asema (asiakirja vai ei-asiakirja) on monesti epäselvä, erityisesti jos virkamies käy käsiteltävänä olevaan asiaan sinänsä liittyvää keskustelua toisen viranomaisen kanssa. Syyttäjän osalta kysymys on yleensä esitutkintayhteistyöhön liittyvästä sähköpostikirjeenvaihdosta välillä syyttäjä - poliisi. Tapauskohtaisesti epävarmuus siitä, voivatko sähköpostit tulla yleisö- tai asianosaisjulkiseksi voi haitata tällaista kirjelmointiä, mikä on huono asia dokumentoinnin kannalta. Suullinen keskustelu voidaan kokea paremmaksi tavaksi viestiä ainakin, jos halutaan käydä keskusteluja vapaamuotoisesti.

Mikä on vain sisäistä työskentelyä varten laadittu ei-asiakirja on usein konkreettisessa tulkintatilanteessa epävarmaa.

Yksittäisinä asioina voisi todeta, että esitutkinnassa laadittavan lisätutkintapöytäkirjan yleisöjulkiseksi tulemisen ajankohtaa ei ole säädetty tilanteessa, jossa varsinainen esitutkintapöytäkirja on jo tullut julkiseksi tuomioistuinkäsittelyn jo alettua (keskeinen kysymys tässä on, voiko lisätutkintapöytäkirjan julkisuuteen antamisessa viivytellä esimerkiksi sen aikaa, että asianosaiset ja juttua käsittelevä tuomioistuin ovat sen ensin saaneet ja mahdollisesti voineet lausua jotain sen julkisuudesta).

Tuomioistuimelle (HO, KKO) tehtyjen valitusten ja vastausten julkiseksi tulemisen hetki syyttäjällä lienee tulkinnanvaraista, ovatko ne julkisia JulkL:n mukaisesti sen jälkeen kun ne on laadittu vai vasta kun ne on vastaanotettu tuomioistuimessa ja niiden julkisuudesta on OikJulkL:n mukaan päätetty.

Tuomioistuimessa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että todistajat eivät ole yleisössä seuraamassa juttua niin, että voisivat seurata todistelua, mikä voisi vaikuttaa heidän tulevan oman todistelunsa sisältöön. Toisaalta jutun alettua todistajilla on oikeus saada yleisöjulkisuuden perusteella esitutkinta-asiakirjat haltuunsa, ja katsoa sieltä mitä muut ovat asiassa kertoneet. Monessa tärkeämmässä asiassa he voivat myös tutustua näyttöön median kautta, kun esitutkintapöytäkirjat tulevat julkiseksi käsittelyn alettua ja media niiden sisällön uutisoi. Esitutkinta-

asiakirjojen julkiseksi tulemisen hetki ei siten ole kovin optimaalinen ajatellen juttuja, joita käsitellään pidempään kuin yhden päivän.

Toisaalta viranomaisilla voi olla tarvetta oikoa julkisuudessa olevia vääriä tietoja. Onko tämä kuitenkaan mahdollista ennen, kuin tieto on tullut yleisöjulkiseksi.

3. Oletteko havainneet julkisuuslain yksittäisissä säännöksissä tai rakenteessa epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, jotka vaikeuttavat olennaisesti säännösten soveltamista? Nimetkää ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja kuvatkaa havaintoa tarkemmin.

- JulkL 13 §:

Syyttäjätoiminnan kannalta on epäselvää, mikä on tietopyynnön riittävää yksilöintiä erityisesti vielä siihen nähden, että viranomaisella on tässä säännöksessä auttamisvelvollisuus. Onko JulkL:n mukaan riittävää yksilöintiä esimerkiksi pyyntö saada kaikki törkeää pahoinpitelyä koskevat syyttäjän ratkaisut vuosilta 2010-2021, entä pyyntö saada kaikki N.N.:ää koskevat syyttäjän ratkaisut. Näistä asiakirjoista ilmenevä tieto sinällään voi olla julkista, mutta tietosuojasyistä tietoa ei ilmeisesti aina saa hakea järjestelmästä, koska julkisuuden toteuttaminen ei ole tietojärjestelmän käyttötarkoitus.

Tuomioistuinten osalta vastaavaa ongelmaa ei ilmeisesti ole. Mutta syyttäjien valtakunnallisesta tietovarannosta ei ilmeisesti voi hakea tietoja nimellä. Aikanaan valtakunnallista tietovarantoa perustettaessa rikosasioiden hakemista koko järjestelmästä valtakunnallisesti on pidetty yksilön suojan kannalta ongelmallisena (JulkL 24 § 1 mom 28 kohta). Onko asia vielä näin vai olisiko syytä säätää myös syyttäjien päätösten hakeminen valtakunnallisesta tietovarannosta nimellä. Jos näin halutaan, tulisi samalla ottaa kantaa, kuinka pitkältä ajalta hakeminen halutaan mahdollistaa. Tietovarannossa on tallennettuna kaikki sinne koottu tieto vuodesta 2000 alkaen. Samalla tulee tarkentaa, halutaanko nimellä hakeminen mahdollistaa kaikille vai vain esimerkiksi journalistisiin tarkoituksiin.

Tässä yhteydessä on analysoitava tarkasti, mitä tarkoitetaan journalismilla ja ennen kaikkea mitä ei mahdollisimman yksiselitteisesti. Samalla on huomioitava, että syyttäjien tietokanta pitää sisällään paljon enemmän tietoa henkilöiden rikoshistoriasta ja henkilökohtaisesta elämästä kuin esim. rikosrekisteri.

Käytännön kannalta vielä: jos riittävä yksilöinti tarkoittaa asianumeroa eikä nimellä/hetu:lla saa hakea, mitä oikeastaan tarkoittaa velvollisuus auttaa yksilöinnissä diaaritietojen avulla - auttamisvelvollisuus ei niiden avulla ole juuri toteutettavissa kuin esimerkiksi nimellä hakemalla, jonka jälkeen voi ilmoittaa sen asiakirjan yksilöintitiedot, mitä varsinainen tietopyyntö koskee.

Käytännön kannalta esimerkiksi on hankala toimia kysyttäessä vireillä olevaa asiaa koskevaan tiedusteluun: "Onko epäilty N.N:ää koskeva rikosepäily jo tullut syyteharkintaan?" Epäillyn nimi on vielä salassa pidettävä, mutta toisaalta viranomaisen ei voi valehdellakaan ja väittää, ettei kyseisestä asiasta ole tietoa. Tilanteet voivat vielä edetä niin, että kysyjä pyytää auttamaan yksilöimään pyynnön niin, että suoranaisesti ei ilmoiteta epäillyn nimeä. Mediassakin saa lukea tällaisiin tilanteisiin vastauksia, joiden kaava on jotakuinkin seuraava: "Kysymäsi asia, jonka epäillyn nimeä en vahvista, on vireillä ja asia koskee törkeää rattijuopumusta". Julkisuudessa saattaa olla täysin selvää, että kyseinen rikosepäily on olemassa. Siltikin syyttäjä, joka vain vahvistaa asian käsittelyn tilan, saattaa syyllistyä rikokseen tiedon vahvistaessaan.

Entä auttamisvelvollisuuden avulla saadut tiedot: jos tiedon kysyjää on ensin autettu yksilöinnissä eli hänelle on kerrottu kaikki niiden asioiden diaarinumerot, joilla esim. kyseistä henkilöä koskevia ratkaisuja on tehty, voiko tiedon pyytjä sitten saada nämä kaikki asiakirjat itselleen. Tällöinhän on kyseessä henkilöä koskevan hyvin laajan rikos(epäily)historian luovuttamisesta, mikä on ristiriidassa esimerkiksi rikosrekisteritietojen julkisuuden kanssa.

Tällaiseen tietojen luovuttamiseen liittyy myös kysymys siitä, saako tietoja (esim. syyttäjän päätöksiä) hakea ja luovuttaa useita kerralla (useat tiedot muodostavat henkilörekisterin, joka näin luovutetaan pyytäjälle). Onko ristiriita siis siinä, että julkiset tiedot on luovutettava ja ne on autettava yksilöimään, mutta toisaalta tietoja ei saisi etsiä yksilöinnin edellyttämällä tavalla, minkä lisäksi luovuttamalla tiedot luovuttaa samalla arkaluontoista tietoa sisältävän henkilörekisterin.

- JulKL 14 - 15 §

Jos kyseessä on poliisimiehen epäilyksi tekemä rikos, kuka (virkamies / virasto) päättää esitutkintapöytäkirjan antamisesta julkisuuteen. Asiakirjat arkistoidaan poliisille, mutta näissä asioissa tutkinnanjohtajana toimii syyttäjäviranomainen. Yleensä tutkinnanjohtaja on keskeinen henkilö arvioimaan tietojen julkisuutta, mutta arkistoitujen asiakirjojen osalta niistä päättäneen yleensä se viranomainen, jolla ne on arkistoitu.

Syyttäjän haastehakemus arkistoidaan käräjäoikeuteen. Asian käsittelyn jälkeen, kun juttu on syyttäjällä päätynyt, päättääkö haastehakemuksen julkisuuteen antamisesta käräjäoikeus vai omalta osaltaan myös syyttäjä. Syyttäjän järjestelmästä asiakirja on sinänsä edelleen tulostettavissa, joskaan se ei aivan välttämättä ole enää saman sisältöinen kuin se rangaistusvaatimus, joka on tuomioistuimessa haastehakemusta luettaessa esitetty.

- JulKL 22 §

Mitä ovat ne muut lait tai tieto, joiden velvoittamana viranomaisen hallussa oleva asiakirja on säädetty salassa pidettäväksi. Esimerkiksi sama epäiltyä koskeva tieto hänen taloudellisesta tilanteestaan voi olla veroviranomaisella, ulosotossa, tuomioistuimessa, sosiaaliviranomaisella ja työvoimapalveluilla ja nyt myös esitutkintaviranomaisella ja mahdollisesti se voi olla luettavissa jostain aikaisemmasta julkisesta tuomioistuimen ratkaisusta. Tieto voi olla eri viranomaisella erilailla salassa pidettävä. Entä jos tiedossa on, että sama tieto on toisella viranomaisella julkinen ja toisella salassapidettävä.

- JulKL 23 §

Mitä ovat rikosasiassa asianosaisten avustajan saamat tiedot, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään erotuksena niistä, jotka koskevat asianosaista itseään? Säännöksen tulkinnasta pitkälti riippuu se, kuinka epäiltyjen avustajat voivat keskenään välittää päämiehiltään ja esitutkinnasta saamaansa tietoa muille epäillyille. Puolustuksella voi olla tällaiseen tarvetta puolustusten suunnittelemiseksi ja yhteen koordinoimiseksi. Toisaalta esitutkinnan selvittämistä yleensä puoltaa sitä, että kuulustelut päästään tekemään ilman, että kuultavat ovat voineet saada tietää, mitä muut ovat kertoneet ja sovittaa näin kertomuksiaan yhteen (vangitun asioissa, joissa epäiltyjen yhteydenpitoa on rajoitettu). Tässä yhteydessä olisi hyvä tarkastella sääntelyä tutkinnan aikaisesta ilmaisukiellosta.

JulKL 24 §

Säännös sisältää erittäin paljon epäselviä tulkintatilanteita, tässä joitain:

3) Säännöksen suhde ETL 11 § 7 §:ään on epäselvä: Tiedottaa ei luonnollisesti saa salassa pidettävästä asiasta eli esimerkiksi epäillyn nimestä esitutkinnan aikana (salassapito-olettama). Mutta toisaalta, jos epäillyn nimi tulkitaan julkiseksi, mitä oikeastaan tarkoittaa, ettei ETL:n mukaan henkilön nimeä kuitenkaan saisi (tiedottaessa) "antaa julkisuuteen". Julkisen tiedon salassapitoon ei liene perustetta. Ylipäätään on huomattava, että esimerkiksi korkeiden virkamiesten, vallankäyttäjien tms. nimen sanomatta jättäminen johtaa melko epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin. Mediajulkisuuden vuoksi voi olla esimerkiksi täysin selvää, että jonkun laitoksen pääjohtaja on pidätetty virasta rikosepäilyn vuoksi. Mutta pitääkö viranomaisen edelleen olla sanomatta tätä tietoa asiasta tiedottaessaan. Tieto epäillyn henkilöllisyydestä saattaa myös olla täysin julkinen tieto esimerkiksi vangittua koskevan päätöksen vuoksi. Mutta onko se esitutkinnan kesken ollessa kuitenkin salassa pidettävä.

23) salassa pidettäväksi on määrätty paljon sellaista perustietoa, jota esitutkintapöytäkirjoista ilmenee. Vähintäänkin tietoja, jotka kuvaavat henkilön kokonaisvarallisuutta, ilmenee hyvin usein. Säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta johtaa useiden esitutkintapöytäkirjojen hyvin laajamittaiseen salaukseen. Esimerkiksi miten ilmaista rikosepäily luonnollisen henkilön velallisen

rikoksesta tai velallisen petoksesta, jos tieto hänestä ulosottovelallisena on salassa pidettävä. Rikosepäilyyn keskeiset seikat jäävät julkisuuden ulkopuolelle.

25) Säännös määrää salassa pidettäväksi kokonaan esim. kelapetokset, työttömyysturvaan liittyvät petokset; ehdottomasti salassa pidettäviä ovat myös vähäisimmätkin vammat tai esimerkiksi se, että terveystiedon vuoksi on asioitu terveyskeskuksessa. Salausperuste voi toteutua seksuaalirikoksissa, parituksessa ja hyväksikäyttöön perustuvassa ihmiskaupassa siten, että olennaisia tietoja rikosepäilystä ei voi julkisuuteen paljastaa. Lyhykäisyydessään säännös säätää ehdottoman salassapidon alaiseksi hyvin suuren määrän peruserikoksia koskevia esitutkintapöytäkirjoja kaikilta olennaisin kohdin. Kyseenalaista on, onko tätä todella tarkoitettu.

26) Mikä on tämän säännöksen suhde 25) kohtaan ja 32) kohtaan? Kirjoitetun lain perusteella on erittäin epäselvää, mikä ylipäätään on salassa pidettävää esitutkintapöytäkirjoissa ja mikä ei. Säännös mahdollisesti velvoittaa salaamaan ns. parisuhdeväkivaltaa koskevat asiakirjat hyvin laajalti.

27 - 28) Rikosrekisteritietoja tyypillisesti käsitellään tuomioistuimessa. Pitäisikö ne vaatia salassa pidettäväksi. Entä syyttäjän tehdessä päätöksen syyttämättä jättämisestä ns. konkurensiperusteella, jolloin päätös perustuu usein rikosrekisteristä ilmikäyviin tietoihin. Pitäisikö syyttäjän päätöksestä salata keskeinen ratkaisuperuste. Mitä käytännössä tarkoittaa, että salassa pidettäviä ovat oikeushallinnon valtakunnalliseen tietovarantoon tallennetut tiedot. Tilanne on epäselvä.

31) Mikä on tässä kohdin tarkoitettu salainen puhelinnumero erotuksena ei salaisesta.

32) Lyhykäisyydessään säännös määrää ehdottoman salassapidon alaisuuteen lähes kaiken sellaisen, mitä tyypillisesti esitutkintapöytäkirjoissa ja syyttäjän päätöksissä käsitellään.

Lainsäädännössä olisi määriteltävä salassapitopykäliden keskinäiset suhteet.

Edellä mainitut ovat vain joitain esimerkkejä. Esimerkiksi poliisin julkisuuskäsikirjaan tutustumalla ilmenee, että salausperusteisiin liittyy huomattavasti tulkintaa.

JulkL 26 § - 28 § Virkarikoksissa olisi tarvetta säännökselle, joka selvästi oikeuttaa luovuttamaan salassa pidettävän esitutkintapöytäkirjan ja sen perusteella tehdyt salassa pidettävät päätökset esimiehelle ao. virkamiestä koskevaa virkamiesoikeudellista menettelyä varten.

Rikosasioissa asianosaiset toisinaan haluaisivat luovuttaa esitutkinta-aineiston itse valitsemalleen asiantuntijalle asiantuntijalausunnon saamista varten. Tämä ei liene mahdollista salassapidettävän aineiston osalta, vaan toimeksiannon asiantuntijalausunnon antamiseen on tultava viranomaiselta. Asian tila ei välttämättä vaadi muutosta, mutta ei tyydytä epäiltyjen avustajia.

4. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutoksettoimintaympäristössä aiheuttaneet haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat lain soveltamiseen?

Julkisuuslain ideologian ja nykytodellisuuden välillä sekä toisaalta modernien tietosuojasääntelyjen osalta on jännitteitä. Julkisuuslaki on vanha, ja tekninen kehitys noista ajoista on ollut valtava. Tieto on tärkeä tuotannontekijä. Tietoa voidaan käyttää ja käytetään hyväksi epädemokraattisissa valtioissa ihmisoikeuksia loukkaavalla tavalla ja sitä voidaan levittää laajalti loukkaamistarkoituksessa esimerkiksi tietoverkoissa ilman, että siihen on käytännössä mahdollista puuttua. Rajanveto julkisen ja yksityisen osalta on eri asemassa kuin maailmassa, missä asiakirjat olivat paperisina arkistoissa. Nykyisin tieto, mikä kerran lähtee internettiin, on siellä ikuisesti.

Tietoa on myös mahdollista prosessoida nykyisillä menetelmillä aivan toisella tavalla ja paikka riippumattomasti valtion ja maanosien rajat ylittäen. Nykyään pyydetään laajoja tietomassoja eikä pelkästään yksittäisiä asiakirjoja. Kuinka isoja pyyntöjä viranomaisen on toteutettava ja mikä on liian laaja pyyntö. Tietojen anonymisointi digiympäristössä on toista kuin paperismaailmassa. Voiko tietomassojen anonymisoinnissa käyttää tekoälyä ja kuinka luotettavasti sen tulisi toimia. Vai pitääkö yksittäisen ihmisen virkavastuulla aina käydä kaikki luovutettava aineisto sana sanalta läpi.

5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suoja koskevien sekä niitä yhteensovittavien (Julkl 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

Kaikkea julkista tietoa ei siis ilmeisesti voi hakea järjestelmästä. Tietosuojasääntelystä on löydyttävä käsittelyperuste rekisteriin talletetuille henkilötiedoille. Tietosuoja-asetus koskee muita asioita kuin rikosasioita ja tietosuojadirektiivi ja kansallinen rikosasioiden tietosuojalaki rikosasioita. Näiden lakien käsittelyperusteet eivät ole yhteneviä. Kuinka asiaan pitäisi suhtautua? Millä käsittelyperusteella syyttäjä voi rekisterien tietoja käsitellä toisaalta syyttäjänä ja syyteasioita varten sekä laissa määriteltyjä muita tarkoituksia varten? Miten pitäisi suhtautua muihin käsittelyperusteisiin?

Miten kysyjää autetaan yksilöimään tietopyynnön kohde, jos hakuja ei saa tehdä nimellä/sotulla?

Syyttäjän tekemien päätösten luonne lainkäyttöpäätöksinä: tällä hetkellä syyttäjien päätökset eivät rinnastu tuomioistuinratkaisuihin tietosuoja-asetuksen systematiikassa.

Journalismin rooli kansallisessa rikosasioita koskevassa henkilötietojen käsittelyssä, journalismin käsite ja soveltuminen julkisuusasioihin ratkaisuperusteena on määriteltävä tarkasti.

6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysäännöksiin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Menettely itsessään on selvä mutta hieman yleisluontoisesti säädelty. Tietopyyntöjen suuritoisuus voi olla ja onkin ongelma, ottaen huomioon resurssit ja yksityisyyden suoja. Tietosuoja säännösten (tiedon hakeminen, massaluvutus) suhde tiedon julkisuuteen on epäselvä.

7. Minkälaisia toimia organisaationne jokapäiväisessä työssä on tehty julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi?

Julkisuuskoulutus, tietopyyntöjen keskitetty käsittely, tietopyyntöjen käsittelyohje, viestintäohjeet, selosteet.

8. Koetteko, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu organisaatiossanne riittävällä tavalla? Onko organisaatiossanne riittävä ja ajantasainen osaaminen lain soveltamisesta?

Säännökset ovat keskeiseltä osin sen verran epäselvät, ettei kukaan uskalla kouluttaa omia tukintojaan niistä varmuudella oikeina tulkintoina. Poliisi on julkisuuskäsikirjassaan ottanut kantaa salausperusteisiin, ja se on heti aiheuttanut vastatulkintoja medialta sekä toisiensa kanssa ristiriitaisia tuomioistuimen ja laillisuusvalvojan ratkaisuja. Osaaminen ei ole riittävää, toisaalta ei ole ketään, joka voisi opettaa oikeita tulkintoja.

Resurssit eivät riitä kohtuuttoman laajojen tietopyyntöjen toteutukseen. Media on esimerkiksi esittänyt pyynnön koskien kaikkia poliisirikospäätöksiä vuosilta 2010-2020. Lukumääräisesti päätöksiä on noin 8 000 kpl ja sivumäärä noin 24 000 sivua. Toinen esimerkki median pyynnöstä: polkupyörävarkauksia/näpistyksiä nostettuja syytteitä koskevat haastehakemukset vuosilta 2018-2021. Päätöksiä on noin 2 200 kpl, sivumäärä 20 000 sivua. Oheisten asiakirjojen osalta on myös arvioitava niiden julkisuusstatus luovutettaessa ja tehtävä tarvittavat salaamiset ja näistä päätökset manuaalisesti. Tällainen yksittäinen tietopyyntö voi (kiireellisyydessään) sivuuttaa useiden virkamiesten työpanoksen ydintehtävästä eli rikosasioiden hoidosta kohtuuttoman pitkäksi aikaa.

9. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.

Rikosasioissa JulkL:n salassapitoperusteet ovat niin tulkinnanvaraisia, että niiden korjaamiseksi useiden vuosien pituinen odottelu on hyvin suuri ongelma. Tämä tulisi korjata kiireellisesti. Ratkaisumalleja olisi varmaan useita. Jonkinlaisena väliaikaisratkaisuna voisi toimia esimerkiksi seuraava ratkaisu:

JulkL:iin voisi lisätä seuraavan sisältöisen säännöksen (mukaillen, miten asia on OikJulkL:ssa säädetty):

"Esitutkintapöytäkirjan tai syyttäjän ratkaisuun julkiseen kappaleeseen voidaan tarpeellisin osin sisällyttää salassa pidettäviä tietoja, jos niiden julkiseksi tuleminen todennäköisesti ei aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on ja

säädetty ja tiedon sisällyttäminen asiakirjaan on tarpeen tutkittavana olleen asian tai siitä tehdyn päätöksen ymmärtämiseksi ja perustelemiseksi.”

Säännösehdotus ei ole syyttäjälaitoksen virallinen lainsäädäntöesitys, vaan eräänlainen hahmotelma sen ymmärtämiseksi, missä tämä ongelma on ja että se voisi olla ratkaistavissa yksinkertaisesti. Toki ongelman korjaaminen päälleliimatulla uudella säännöksellä todennäköisesti aiheuttaisi uusia tulkintaongelmia.

Viranomaisen tietopyyntöjen toteuttamisvelvollisuudelle tulisi säätää lakiin perustuvat rajat kohtuuttomien ja shikaaninomaisten pyyntöjen torjumiseksi. Tällä ei tarkoiteta puuttua yksittäisten asiakirjojen julkisuuteen.

10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.

Syyttäjiä koskien on arvioitava, onko syytä mahdollistaa ja miltä ajalta nimellä haku syyttäjien päätöksistä oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta. Esitutinnan rajoittamispäätösten ja syyttämättäjäyttämispäätösten luonne poikkeaa sekä menettelyltään että pysyvyydeltään tuomioistuineratkaisuista merkittävästi. Prosessissa ei ole samanlaisia elementtejä ja oikeusturvatakeita kuin tuomioistuinprosessissa.

Onko syytä pitää oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään tallennettuja tietoja salassapidettävänä ja jos niin mitä nämä tiedot ovat.(JulkL24§1mom. 28 kohta).

Tulkintatilanteen ollessa joko-tai (salassapidettävä tai julkinen) on jossain määrin kohtuutonta, että väärä tulkinta altistaa viranomaisen rikosepäilyn alaiseksi.

Toiviainen Raija
Syyttäjälaitos

Männikkö Mikko
Syyttäjälaitos