

07.05.2021

POL-2021-47612

Poliisihallitus

Oikeusministeriön lausuntopyyntö VN/27452/2020, 20.4.2021

Poliisiammattikorkeakoulun vastaus lausuntopyyntöön viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemuksista julkisuuslain toimivuudesta ja julkisuusperiaatteen toteutumisesta

Pyydettyinä lausuntona Poliisiammattikorkeakoulu toteaa julkisuuslain toimivuudesta ja julkisuusperiaatteen toteutumisesta seuraavaa:

Oikeusministeriön lausuntopyynnössä korostetaan julkisuusperiaatteen merkitystä. Se korostuu erityisesti lausuntopyynnön johdannossa ja kussakin erikseen esitetyssä lausuttavassa kysymyksessä. Johdannossa viitataan pelkästään perustuslain 12.2 §:n viranomaisten asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuuteen sekä tietojen saamisen oikeuteen yleisöjulkisuuden perusteella. Samoin lähes kaikkien esitettyjen erillisten kysymysten lähtökohtana on selvittää sitä, miten julkisuusperiaate toteutuu tai mitä haasteita tämän periaatteen toteutumisessa on.

Sen sijaan kysymyksissä on jäänyt vähemmälle huomiolle se, että viranomaisten toimintaan liittyy myös muiden perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä velvoitteita. Julkisen vallan on perustuslain mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Se tarkoittaa, että valtiolla on velvollisuus ottaa huomioon kaikki asiaan vaikuttavat perusoikeudet muun muassa lainsäädäntöä säädettäessä tai sitä muutettaessa.

Perusoikeudet sitovat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Riittävänä ei pidetä sitä, että julkinen valta itse pidättäytyy puuttumasta perusoikeuksiin. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi ”yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle”. Valtiolla on velvollisuus huolehtia yksilön oikeuksien toteutumisesta sekä viranomaisten puuttuessa yksilöiden toimintaan vertikaalisesti että yksilöiden välisissä suhteissa horisontaalisesti. (Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2011, s. 9.)

Julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset käsittelevät paljon sellaisia yksittäistä yksilöä koskevia asioita, jolloin viranomaisten toiminnan julkisuusnäkökulman lisäksi tulee huomioida muita perustuslaissa mainittuja perusoikeuksia. Viranomaisten käsittelemissä asioissa on siten merkitystä myös muilla perusoikeuksilla, joilla on suojattavana muita etuja kuin viranomaisten toiminnan julkisuus.

Sananvapaus ja viranomaisen toiminnan julkisuus on yksi perusoikeus, mutta asian julkisuutta voidaan rajoittaa toisen perusoikeuden sitä edellyttäessä. Sananvapauden ja yksityiselämän suojan samanarvoisuus oikeuksina ilmenee esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Ratkaisussa EIT Delfi AS v. Viro 16.6.2015 todetaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ja 10 artikla ovat periaatteessa samanarvoisia ja molempiin artikloihin on sovellettava samanlaista harkintavaltaa. Tapauksessa väitettiin sananvapautta loukatun, kun yhtiö oli asetettu vastuuseen sen hallinnoiman uutisportaalin lukijoiden kirjoittamista ja lähettämistä kommentteista. Menettely ei loukannut sananvapautta mm. siksi, koska vaatimus vihapuheen ja väkivaltaan yllyttävien lausumien poistamisesta viipymättä ei merkinnyt suhteetonta puuttumista sananvapauteen.

Yleistä lainkäyttöä koskevaa oikeudenkäyntijulkisuuslakia valmisteltaessa lainvalmistelua on kritisoitu muun muassa siksi, että oikeudenkäyntijulkisuuslain uudistusta perusteltiin ”tiedotusvälineiden mahdollisuudella hoitaa tehtäväänsä”. Tätä mainintaa pidettiin vieraana tavoitteena oikeudenkäyntijulkisuuslain uudistamiselle. Samoin kritisoitiin kaikkien kysymysten ratkaisemista avoimuuden ja julkisuuden lisäämisellä sekä lainkäytön läpinäkyvyyden parantamisella. (OM lausuntotiivistelmä 2002:19, s. 8–9.)

Olisi välttämätöntä, että nyt meneillään olevassa julkisuuslain valmistelussa huomioidaan kaikki yksilöä suojaavat perusoikeudet. Tämä on toteutettavissa siten, että uudistusta valmisteltaessa otetaan konkreettisesti huomioon nyt korostetun yleisöjulkisuuden toteutumisen lisäksi asioiden julkisuuden merkitys asianosaiselle. Lausuntopyyntöissä esitetyistä kysymyksistä yksikään ei suoraan viittaa asianosaisten oikeuksien käsittelemiseen tai niitä koskevien kysymysten arviointiin.

1. Julkisuusperiaatteen toteutuminen

Salassa pidettävät asiakirjat on määriteltävä laissa yksityiskohtaisesti, koska tiedon saantia viranomaisten asiakirjoista voidaan rajoittaa vain lailla ja vain välttämättömistä syistä (PL 12 §). Ihmisten yhdenvertaisuus on turvattava, koska ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (PL 6 §). Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7 §). Yksityiselämän suoja perusoikeutena tarkoittaa, että jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. (PL 10 §). Säännöksessä on määritelty tilanteet, joilla näihin oikeuksiin voidaan säätää rajoituksia. Jokaisen oikeutta saada tietoja yksittäistä henkilöä koskevasta asiasta on kysymyksenä tärkeä ja sitä on analysoitu rikosasiassa asianomistajan näkökulmasta (Rantaeskola, Satu, Asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa, 2021).

Salassapito suojaa julkisessa toiminnassa yhteiskunnan ja yksityisen toiminnan kannalta keskeisiä oikeuksia yleiseltä julkisuudelta. Julkisuus voisi estää näiden oikeuksien toteutumisen, vaikuttaa niihin haitallisesti tai aiheuttaa niille vahinkoa. Tällaiset seuraukset estyvät

salassapitosäännösten avulla. Julkisen toiminnan avoimuus ja julkisuusperiaate ovat lähtökohta, mutta toisaalta salassapidolla on omat hyväksyttävät tehtävänsä ja legitiimi sija yhteiskunnassa. (Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate 2020, s. 408.) Samoin lähdesuojaa määrittävillä säännöksillä on samanlainen tavoite (OK 17:20, 732/2015) suojata sananvapautta, kun toimittajalla on oikeus kieltäytyä kertomasta tiedotusvälineelle tietoja antaneen henkilöllisyyttä. Salassapitosäännökset (esimerkiksi asianomistajan yksityiselämää suojaavien tietojen osalta) ja sananvapautta suojaava lähdesuoja ovat tarpeellisia säännöksiä näiden oikeuksien suojana (Rantaeskola 2021, s. 395).

Julkisuuden toteutuminen on siten määritelty julkisuuslainsäädännössä. Julkisuuslaissa on määritelty, milloin viranomaisessa käsiteltävän asian julkisuuden ajankohta on saavutettu. Viranomaisen ulkopuolelta voidaan esittää vaatimuksia, että tietoa pitäisi saada julkisuuteen ennen tätä ajankohtaa. Näitä vaatimuksia ei voida pitää perusteltuina, koska eri julkisuuslain soveltamisalueella olevilla viranomaisilla on erilaisia tehtäväalueita, joiden mukaisten tehtävien suorittamiseksi julkisuutta on voitu esimerkiksi rajoittaa siltä ajalta, kun asiaa vasta valmistellaan.

Lainsäätäjä on määrittänyt julkisuuden toteutumisen ajallisesti ja sisällöllisesti salassapitokohdissa olevien vahinkoedellytyslausekkeiden avulla. Ilman vahinkoedellytyslauseketta olevien salassapitokohtien osalta viranomaiselle tai yksittäiselle virkamiehelle ei ole haluttu antaa harkintavaltaa julkisuuden määrittelyssä. Silloin salassapitosäännöksellä turvattu oikeus on sellainen, ettei sen valvonta julkisen vallan käytön osalta ole tarpeen, kuten lain esitöistä on havaittavissa. Suurehko osa yksittäistä henkilöä koskevien asioiden tiedoista määritellään salassa pidettäviksi salassapitokohdissa, joissa ei ole lainkaan vahinkoedellytyslauseketta.

Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan: Osa asiakirjan salassapitovelvollisuuden perustavista säännöksistä on sellaisia, että niiden mukaan asiakirjat ovat salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä. Näitä muotoiluja on ehdotettu tapauksiin, joissa asiakirjan julkisuuden säännönmukaisesti voidaan katsoa vaarantavan salassapidon suojaamaa etua, kuten muun muassa yksityisyyden suojaa koskevat 23–32 kohdan säännökset. Näissä tapauksissa on useimmiten kysymys asiakirjoista, jotka liittyvät tosiasialliseen toimintaan ja jotka eivät siten sisällä tietoja julkisen vallan käytöstä. Kaikissa tapauksissa ei tiedon laatuun perustuvaa ehdotonta salassapitoa ole pidetty tarpeellisena, koska se saattaa helposti johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon asioissa, joissa on tarvetta julkisen vallan käytön valvomiseen. Tämän estämiseksi useissa säännöksissä edellytetään viranomaisen arvioivan asiakirjakohtaisesti myös tiedon antamisesta aiheutuvaa haittaa, ns. vahinkoedellytyksen avulla. Lausekkeiden muotoilussa on käytetty kahta erilaista tapaa. Toisen mukaan asiakirja on salassa pidettävä, jos tiedon antamisesta aiheutuu haittaa suojeltaville eduille. Tällainen muotoilu merkitsee olettamaa asiakirjan julkisuudesta. Jos vahinkoedellytyslauseke sen sijaan edellyttää olevan ilmeistä, ettei tiedon antamisesta aiheudu haittaa suojattaville eduille, olettamana on asiakirjan salassapito. (HE 30/1998 vp, s. 88).

Vahinkoedellytyslausekkeitä koskevalla julkisuuslain sääntelyllä on osoitettu, kuinka laajasti asiaan nähden ulkopuolisilla on katsottu olevan

oikeus saada tietoja yksittäisestä asiasta. Kun kysymys on julkisen vallan käytön valvomisesta, tiedon salassapidon tarpeellisuus harkitaan jokaisen yksittäisen tapauksen osalta erikseen.

2. Julkisuuslain säännösten toimivuus

Asiakirjan käsitettä tulisi päivittää siten, että se vastaisi muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia. Lisäksi tiedon julkisuuden ja salattavuuden tulisi jo määrittelysäännösten perusteella koskea asiakirjan lisäksi asiakirjan sisältämää tietoa. Sääntelyn tämänhetkistä viittausta virkamiehen vaitiolovelvollisuutta koskevassa säännöksessä (JulkL 23 §) ei voida pitää riittävänä.

Asiakirjojen julkiseksi tulemista koskevaa säännöstä olisi syytä tarkastella monitahoisesti. Asian julkisuuden korostaminen on selkeä lähtökohta asian valmistelun jälkeen ja sen tultua ratkaistuksi. Tämä lähtökohta edellyttää, että kullakin yksittäisellä viranomaisella pitäisi olla tosiasiallinen mahdollisuus hoitaa niille kuuluvia tehtäviä ilman, että tietojen liian varhainen julkisuus aiheuttaisi haittaa asian selvittämislle.

3. Yksittäisten säännösten tai lain rakenteen epäselvyys tai tulkinnanvaraisuus

Salassapitokohtien tulkinnanvaraisuudesta on esitetty erilaisia näkemyksiä. Julkisuuslain salassapitokohtia on ensinnäkin pidetty yksityiskohtaisena sääntelynä (Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo, Yleishallinto-oikeus, 2006, s. 402).

Mäenpää (Julkisuusperiaate 2020, s. 451) on pitänyt tulkinnanvaraisena henkilökohtaisten olojen ohella tiedon julkisuutta (em. 2020, s. 351) ja tiedonsaantikohteen määritelmää sähköisen viestin merkkien muodostaman viestin yhteydessä (em. 2020, s. 76). Mäenpää (Julkisuusperiaate 2016, s. 384) on pitänyt tulkinnanvaraisena myös sitä, mitkä asiakirjat kuvaavat henkilön taloudellista asemaa ja mitkä asiat muodostavat liikesalaisuuden. Toisaalta Mäenpää (Julkisuusperiaate 2020, s. 465–474) selostaa seikkaperäisesti, kuinka liikesalaisuuden alaan kuuluvien tietojen yleinen julkisuus heikentäisi perusteettomasti yrityksen liiketoimintamahdollisuuksia ja kilpailuasetelmaa. Tähti (Julkisuuslaki korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa, Huomioita julkisuuslain voimassaolon alkua ajoilta 2002, s. 184 ja 205–206) mainitsee tulkinnanvaraisina julkisuuslain tietojen toimittamistapaa koskevat säännökset (JulkL 16.1 ja 14.4 §).

Lainsäädännön muuttaminen kiireellisesti ei välttämättä ole ensimmäinen tarvittava toimenpide, vaikka säännösten tulkinnasta olisi erimielisyyttä. Sääntely voi itseasiassa johtaa kiistelyihin tulkintoihin, mutta ne eivät suoraan osoita tarvetta muuttaa lakia. (Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2019:22, s. 20).

Yksityiselämän suojan eri osa-alueita on tarkasteltu yksityiskohtaisesti (Rantaeskola 2021). Tutkimuksessa esitetään osin ehdotuksia voimassa olevan sääntelyn tulkinnasta henkilökohtaisten olosuhteiden osalta mutta

myös erityisesti lainsäädännöllisiä muutosehdotuksia lainsäädännön selkeyttämiseksi.

4. Digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat ja muut toimintaympäristön muutosten vaikutukset

Erityisesti olisi tarpeen julkisuusperiaatteen ja salassapitosäätelyn määrittäminen koskemaan tietoa jo julkisuuslain yleisten säännösten yhteydessä, kuten edellä on todettu. Digitalisaation ym. toimintaympäristön muutokset tulisi huomioida lainsäädännössä riittävällä tavalla.

Yksittäisiä henkilöitä koskevien tietojen julkisuutta määritettäessä pitäisi ottaa huomioon, etteivät toimintaympäristön muutokset välttämättä ole muuttaneet esim. yksityiselämän suojaa sisällöllisenä oikeutena. Silloin tarvitaan vain uudenlaisia keinoja uuden toimintaympäristön haasteiden ratkaisemiseksi (Rantaeskola 2021, s. 51–55).

5. Julkisuuslain ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen

Henkilötietojen suojaa perus- ja ihmisoikeutena turvataan EU:n yleisen tietosuojasetuksen GDPR (EU) 2016/679 ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 edellyttämällä tietosuojalainsäädännöllä, kuten tietosuojalalla (1050/2018) ja rikosasioiden tietosuojalalla eli lailla henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018). Tätä kokonaisuutta voidaan pitää henkilötietojen suojan näkökulmasta riittävänä tietosuojalainsäädännön säätelynä.

Sen sijaan julkisuuslain säätelyä viranomaisen henkilörekisteristä ei voida pitää soveltajan näkökulmasta riittävän yksityiskohtaisena. Viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja (JulKL 16.3 §). Erityisesti momentin loppuosan viittausta oikeuteen ”tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja” voidaan pitää liian yleisluonteisena, eikä säännöstä soveltavan ole helppoa tietää, milloin henkilötietojen luovuttaminen on mahdollista.

6. Tietopyyntöihin liittyvät oikeusturva ym. menettelysäännösten epäkohdat

Tietopyyntöihin liittyy lainsäädännöllisiä muutostarpeita (Rantaeskola 2021).

7. Julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistaminen

Julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi poliisiorganisaation jokapäiväisessä työssä tehdään paljon toimenpiteitä. Poliisiammattikorkeakoulussa tätä tehtävää toteutetaan opettamalla julkisuusasioita voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön osoittamalla tavalla.

Poliisin tehtävät on määritelty yksiselitteisesti poliisilaissa (PolL 1:1, 581/2019). Poliisi voi yksittäistä tehtävää hoitaessaan kohdata huomattavan määrän kansalaisia, jotka ovat käsillä olevaan virkatehtävään nähden eri asemissa. Tässä toiminnassaan poliisi huolehtii, että tehdessään julkisuuslain mukaisia päätöksiä ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei julkisuuslain 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 (JulkL 17.1 §). Asiakirjasalaisuutta (ja vaitiolovelvollisuutta) koskevia säännöksiä soveltaessaan poliisi ottaa huomioon (JulkL 17.2 §), onko asiakirjan (tai sen sisältämän tiedon) salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Poliisi edistää toimintansa avoimuutta siten kuin julkisuuslaissa on edellytetty. Tässä tarkoituksessa poliisi laatii erilaisia aineistoja (oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja) palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä poliisin toiminnassa (JulkL 20 §). Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon, missä määrin poliisin toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Poliisi tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista poliisin toimialaan liittyvissä asioissa. Poliisi huolehtii siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Poliisi täyttää kaikilta osin nämä julkisuuslain vaatimukset (JulkL 20 §).

Poliisi huolehtii asianmukaisesti kaikista edellä kerrotuista julkisuuslain velvoitteista julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Luonnollisesti julkisuuslain sääntelyssä tulisi huomioida se, että poliisilla on tosiasiallinen mahdollisuus hoitaa sille laissa määritellyt tehtävät ilman ylimääräistä julkisuutta, kuten aikaisemmin on todettu.

Kun kysymys on tietojen antamisesta yksittäisestä poliisin toimialaan kuuluvasta asiasta, tietoja annetaan sikäli kuin se kyseisen asian asianosaisten oikeuksien toteutumisen kannalta on mahdollista. Esimerkiksi kuolemaan johtaneen onnettomuuden tai jonkin muun yksittäisen asian selostaminen asiaan nähden ulkopuolisille tahoille voi loukata asiassa asianosaisina olevien tahojen perusoikeuksia. Samoin yksittäisestä rikosasiasta tiedottaminen edellyttää, että tiedotettaessa huomioidaan tiedottamista koskevan sääntely kokonaisuudessaan. Erityisesti rikosasioiden osalta on huomioitava, että esitutkinnassa asiaa vasta valmistellaan siten, että syyteharkinta ja asianosaisten etujen valvominen voidaan suorittaa asianmukaisesti ja että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa, tai asia voidaan ratkaista

kirjallisessa menettelyssä (ETL 1:2). Sääntely määrittää valmistelun tason, kun asia ”on valmisteltava” tietyllä tavalla. Tietojen antaminen yksittäisestä rikosasiasta liian varhaisessa vaiheessa voi vaarantaa syyttömyysolettamaa tai aiheuttaa asianosaisille turhaa kärsimystä. Yksittäistä rikostiedottamista määrittelevät tilanteet ovatkin pääosin viranomaistoimintaa tukevia – rikostutkinnallisia perusteita, mutta tilanteissa on nähtävissä myös muunlaisia, viranomaisen ulkopuolelta tulevia vaatimuksia (Rantaeskola 2021, s. 132–139).

Julkisuuslain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa vallitsee yksimielisyys siitä, ettei yleisöjulkisuutta voida toteuttaa esitutkinta- ja syyteharkintavaiheessa yhtä laajasti kuin oikeudenkäynnissä. Sellainen voisi vaarantaa esitutkinnan tavoitteita. (HE 20/1998 vp, s. 90, Tapanila, Antti, Oikeudenkäynnin julkisuus riita- ja rikosasioissa 2009, s. 183–184, Niemi, Johanna Esitutkinta, teoksessa Prosessioikeus 2017, s. 890 ja Mäenpää, Julkisuusperiaate 2020, s. 493). Saman tyyppisesti voidaan todeta myös muiden poliisin tehtäviin kuuluvien asioiden osalta. Siksi olisikin tärkeää, että julkisuuslain valmistelussa huomioidaan eri viranomaisten tarpeet sillä olevien tehtävien suorittamiseksi. Tämä ei poista sitä, etteikö viranomaisen toimintaa pitäisi valvoa sekä ulkoisena että sisäisenä laillisuusvalvontana ja että asianosainen on edelleen itse paras valvomaan oman asiansa laillisuuden toteutumista valittamalla tai kantelemalla omassa asiassa (Rantaeskola 2021, s. 403–411).

8. Julkisuusperiaatteen toimeenpanon organisoiminen, organisaation osaaminen

Julkisuuslainsäädännön kouluttaminen laajemmin ja toimialakohtaisemmin olisi tarpeen eri viranomaisissa. Poliisin toimintaa on arvosteltu laillisuusvalvonnan ratkaisuihin muun muassa siltä osin, että salassa pidettäviä tietoja on annettu yleisöjulkisuuden piiriin kuuluville tahoille ilman perustetta. Tältä osin poliisin sisäisen koulutuksen toteuttaminen on meneillään mutta aihepiiriin täydennyskoulutus myös tulevaisuudessa on edelleen tarpeen.

9. Julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet

Rikosprosessia koskevan sääntelyn tarkastelu kokonaisuutena

Rikosprosessiin liittyviä muutostarpeita on käsitelty yksityiskohtaisesti (Rantaeskola 2021). Tutkimuksessa esitellyt laajahkot muutostarpeet liittyvät rikosasian julkisuuslainsäädäntöön kokonaisuutena. Julkisuuslain ohella muutostarpeita on havaittavissa sekä yleistä lainkäyttöä että hallintoprosessia koskevien oikeudenkäyntien osalta (laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa, 370/2007 ja laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa, 381/2007). Tämän lausunnon kohdassa 10 on mainittu muutamia sellaisia muutostarpeita oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain osalta, joita tutkimuksessa (Rantaeskola 2021) ei ole käsitelty yksityiskohtaisesti, tutkimuksen rajausten vuoksi.

Tiedon antaminen salassa pidettävästä aineistosta rikosprosessin toimijoiden tutkintokoulutusta suorittavalle

Yleisöjulkisuuden ja asianosaisjulkisuuden merkitys korostuu viranomaisen toiminnassa siten, ettei yksittäisellä virkamiehellä ole oikeutta viranomaisessa vireillä olevan asian tietoihin, ellei hänellä ole liittymäpintaa kyseiseen asiaan virkatehtäviensä myötä.

Esimerkiksi ratkaisussa AOA 19.5.2003 dnro 2477/4/02 oli kysymys tapauksesta, kun aineistosta ilmeni kantelijan rikosasiaan liittymätön, salassa pidettävä terveystieto esitutkintapöytäkirjaan liitetystä teknisen tutkinnan näyteluettelossa. Tieto oli tarpeellinen tartuntariskin vuoksi kyseistä näytettä käsitelleille henkilöille mutta ei muutoin rikosasiassa. Näyteluettelo olisi pitänyt liittää esitutkintapöytäkirjaan sellaisena, ettei salassa pidettävä osa olisi tullut sivullisten eli tässä tapauksessa syyttäjävirston ja käräjäoikeuden henkilökunnan tietoon. Rikosasiaa myöhemmin käsittelevillä virkamiehillä ei ole oikeutta kyseiseen tietoon, ellei sitä tarvita käsiteltäessä rikosasiaa. He ovat tämän tiedon osalta asiaan nähden ulkopuolisia tahoja. Ratkaisun lopputulos on johdonmukainen julkisuuslainsäädännön kokonaisuuteen nähden. (Yksityiskohtaisemmin Rantaeskola 2021, s. 322).

Esimerkiksi Poliisiammattikorkeakoulun tutkinto-opiskelijat ovat opiskelijoina ulkopuolisia poliisissa käsiteltäviin asioihin nähden, kuten edellä kerrotussa ratkaisussa syyttäjä ja tuomioistuimien kantelun kohteena olleen terveystiedon osalta. Kuitenkin kaikkien rikosprosessin toimijoiksi valmistuvien koulutuksessa pitäisi pystyä konkreettisesti havainnoimaan työtehtäviin liittyviä tilanteita. Poliisin tutkinto-opiskelijat seuraavat opinnoissaan rikosasian oikeudenkäynnin tehdäkseen havaintoja siitä, mitä tarkoitetaan esitutkintalain vaatimuksilla asian valmistelemisesta ja mihin seikkoihin esitutkintayhteistyön ym. näytöllisten seikkojen osalta pitäisi jo esitutkinnassa kiinnittää huomiota. Näiden tavoitteiden ymmärtäminen ja esitutkinnan oivaltaminen rikosprosessin yhtenä osana on tärkeää. Oikeudenkäynnin seuraamistehtävää voidaan pitää rikostutkinnan yhtenä tärkeimpänä oppimistehtävänä näiden oppimistavoitteiden saavuttamiseksi. Samanlainen tarve on kaikilla rikosprosessin toimijoina myöhemmin työskentelevillä.

Oikeudenkäynnissä rikosprosessin toimijaksi opiskeleva seuraa oikeudenkäyntiä ja sellaisen pitäisi olla mahdollista muutoinkin kuin asianosaisten luvalla. Lisäedellytyksenä suljetun käsittelyn seuraamiselle voisi olla, että käsittelyn seuraaminen olisi välttämätöntä opiskelijan ammatin kannalta. Lisäksi opiskelijan pitäisi ymmärtää vaitiolovelvollisuuden merkitys, joka hänelle muodostuu suljetun käsittelyn ja asian salassapidon myötä. Tätä voidaan olettaa ainakin rikosprosessissa jossakin tehtävässä tulevaisuudessa toimivalta opiskelijalta. Ruotsissa tuomioistuimen työntekijä tai siellä koulutettava voi seurata suljettua käsittelyä puheenjohtajan luvalla, eikä asianosaisten suostumusta tarvitse tiedustella (Rättegångsbalk 5:3, 2019:298).

Julkisuuslain muuttaminen olisi tarpeen siten, että erikseen lueteltujen tutkintokoulutuksien opintoihin liittyvien tehtävien suorittamiseksi opiskelijalla olisi – erillisen tarkasti määritellyn selvityksen esittämällä –

mahdollisuus saada käyttöönsä esitutkinta- ja syyteharkinta-aineisto esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiselta sen jälkeen, kun hänen seuraamansa tapaus on käsitelty tuomioistuimessa. Esitutkintapöytäkirja ja haastehakemus eivät ole silloin enää esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston yleisen salassapidon perusteella salassa pidettävää, mutta aineisto voi olla salassa pidettävää julkisuuslain muulla perusteella, julkisuuslain yleispätevyyden myötä. Julkisuuslain muutostarve liittyy siihen, että opiskelijalla olisi oppimistehtävän tekemiseen oikeus myös salassa pidettävään aineistoon. Opiskelijaa ja tehtävää ohjaavaa opettajaa koskisi luonnollisesti vaitiolovelvollisuus tapauksen tietojen osalta.

10. Muut mahdolliset kommentit

Muuta lainsäädäntöä koskevat muutostarpeet

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) määritellään erityissäännöksiin pakkokeinoasioiden julkisuudesta (YT JulKL 16 §). Tuomioistuin voi päättää, että vangitsemista, matkustuskieltoa ja todisteiden esittämistä koskevan asian suullinen käsittely ennen syytteen käsittelyn alkua toimitetaan yleisön läsnä olematta, jos pakkokeinovaatimuksen esittäjä tutkinnallisista syistä tai epäilty itse sitä pyytää taikka jos tuomioistuin katsoo muutoin siihen olevan tarvetta. Vastoin epäillyn pyyntöä asia saadaan käsitellä yleisön läsnä ollessa vain painavasta syystä. Ennen syytteen käsittelyn alkua toimitettavassa pakkokeinoasian käsittelyssä tai todisteiden vastaanotossa kertyneet oikeudenkäyntiasiakirjat voidaan ratkaisun sisältävää oikeudenkäyntiasiakirjaa lukuun ottamatta säännöksen 2 momentissa mainituista syistä määrätä pidettäväksi salassa enintään syyteasian käsittelyyn asti taikka kunnes asia on jätetty sillensä. Lisäksi säännöksessä on yksityiskohtaisesti määritelty erilaisia salaisia tiedonhankintakeinoja ym. koskevissa asioissa.

Samantyyppinen sääntely tarvittaisiin esimerkiksi, kun takavarikko tai jäljentäminen saatetaan tuomioistuimen tutkittavaksi (PKL 7:15, Pakkokeinolaki-kommentaari, toim. Rantaeskola 2014, s. 186–187) ja sinetöidyn aineiston tuomioistuin-käsittelyyn (PKL 8:12, em. s. 248–249). Sääntely ei rajoittaisi asianosaisjulkisuutta, kuten ei muissakaan jo säänneltyjä pakkokeinoja käsiteltäessä, vaan sääntelyllä turvattaisiin poliisille kuuluvien tehtävien suorittamista, ettei rikosasioita koskevat tiedot pääse liian varhaisessa vaiheessa julkisuuteen. Lisäksi tilanteiden erityisyys – samoin kuin muiden pakkokeinojen yhteydessä – edellyttää sääntelyltä erityisyyttä.

Tuomioistuimen on määrättävä alle 18-vuotiaalle asianosaiselle esitutkintaa varten edunvalvoja, jos on perusteltua syytä olettaa, että huoltaja, edunvalvoja tai muu laillinen edustaja ei voi puolueettomasti valvoa asianosaisen etua asiassa ja jos edunvalvojan määrääminen ei ole selvästi tarpeetonta (ETL 4:8). Sääntelyn mukaan muun muassa tutkinnanjohtajan on tarvittaessa tehtävä tuomioistuimelle hakemus edunvalvojan määräämisestä.

Tämän väliaikaisen ja/tai lopullisen edunvalvontaa koskevan hakemuksen julkisuudesta ei ole oikeudenkäyntijulkisuuslaissa erillistä sääntelyä ja sen

julkisuus määrittyy silloin lain yleisen sääntelyn perusteella. Tätä on pidettävä epäkohtana tilanteessa, kun edunvalvojan määräämistä koskevaa tietoa ei voida tutkinnallisista syistä antaa lapsen puhevaltaa käyttävälle taholle, koska tämä on estynyt käyttämästä puhevaltaa rikosepäilyn vuoksi. Tässä tilanteessa myös asianosaisjulkisuuden rajoittaminen on tarpeen lyhyen määräajan osalta, että lapsen kuulustelu voidaan toteuttaa asianmukaisesti siten, ettei hänen kertomukseensa ole vaikutettu.

Myös nämä lainsäädännölliset muutostarpeet ovat välttämättömiä asianosaisten oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden toteutumisen turvaamiseksi.

Rehtori

Kimmo Himberg

Yliopettaja

Satu Rantaeskola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 07.05.2021 klo 08:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Tiedoksi

Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg