

Juho Rinne

ESITUTKINTAPÖYTÄKIRJOJEN SALAAMINEN PORIN
POLIISIASEMALLA

Liiketalouden koulutusohjelma
2019

ESITUTKINTAPÖYTÄKIRJOJEN SALAAMINEN PORIN POLIISIASEMALLA

Rinne, Juho
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Huhtikuu 2019
Sivumäärä: 45
Liitteitä: 1

Asiasanat: Esitutkinta, salassapito, julkisuus, asiakirja

Opinnäytetyössä tutkittiin esitutkintapöytäkirjojen salaamista Porin poliisiasemalla. Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää perusteet, vaiheet ja haasteet salassa pidettävien tietojen salaamisesta esitutkintapöytäkirjojen laatimisvaiheessa. Lisäksi selvitetiin Porin poliisiaseman käytänteitä ja ohjeiden olemassaoloa esitutkintapöytäkirjojen salaamisesta. Opinnäytetyön tuloksena oli tarkoitus syntyä esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen liittyvä ohje.

Opinnäytetyön teoreettinen osuus on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimus, joka painottuu lainsäädäntöön ja oikeuskirjallisuuteen. Teoreettisessa osuudessa käydään oikeuslähdeopin avulla lävitse esitutkintaa, asiakirjojen julkisuutta, salassapitoa ja viranomaisen salassa pidettäviä asiakirjoja.

Empiirinen tutkimus tehtiin kvalitatiivisin eli laadullisin menetelmin, suorittamalla puolistrukturoituja haastatteluja esitutkintapöytäkirjoihin salauksia tekeville poliiseille. Empiirisessä osuudessa vastattiin opinnäytetyön tekemisen aikana kerääntyneen aineiston avulla asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

Tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että esitutkintapöytäkirjojen salaamisen suurin haaste on lakipohjaisen ohjauksen tulkinnanvaraisuus. Tutkimuksessa havaittiin, että Porin poliisiasemalla ei ole olemassa suoranaisesti esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen liittyvää ohjeistusta. Opinnäytetyön tuloksena laadittiin esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen liittyvä ohje.

CONCEALMENT OF THE PRE-TRIAL INVESTIGATION RECORDS AT PORI POLICE STATION

Rinne, Juho

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

April 2019

Number of pages: 45

Appendices: 1

Keywords: pre-trial investigation, confidentiality, publicity, document

The thesis studied the concealment of the pre-trial investigation records at Pori police station. The object of the thesis was to examine the grounds, phases and challenges that occur when information needs to be concealed from the pre-trial investigation records. The thesis also aimed at finding out if there are existing policies and instructions regarding the concealment of the pre-trial investigation records.

The theoretical background of the thesis is juridical research that focuses on legislation and juridical literature. The sources of law are the foundation in defining and studying pre-trial investigations, publicity of documents, confidentiality and confidential documents composed by authorities.

The research method of this study is qualitative. Information was gathered through half-structured interviews. The interviewees were police officers who have done the concealment of the pre-trial investigation records as a part of their work. The gathered data was analysed resulting in answers to the study questions.

The results of the analysis showed that the biggest challenge in the concealment of the pre-trial investigation records is the ambiguous nature of the guidelines given by the law. They also showed that there are no distinct guidelines for the concealment process at Pori police station and so a guideline for the process was created.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	ESITUTKINTA LYHYESTI	8
2.1	Käsite	8
2.2	Viranomaiset ja asianosaiset.....	9
2.3	Periaatteet.....	9
2.4	Esitutkintapöytäkirja	11
3	ASIAKIRJOJEN JULKISUUS	12
3.1	Julkisuusperiaate	12
3.2	Asianosaisjulkisuus.....	13
3.3	Viranomaisen asiakirja.....	15
3.4	Asiakirjan julkiseksi tuleminen.....	15
3.5	Tiedonsaanti julkisesta ja salassa pidettävästä asiakirjasta.....	16
4	SALASSAPITO	18
4.1	Salassapidon perusteet ja tavoitteet	18
4.2	Salassapito- ja luokitusmerkintä	19
4.3	Suojaustasot	20
4.4	Tiedon antaminen salassa pidettävästä asiakirjasta	21
4.5	Salassapidon päättymisen	22
4.6	EU:n tietosuojasetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi	22
4.7	Valvontaviranomaisten päätöksiä	25
5	SALASSA PIDETTÄVÄT VIRANOMAISEN ASIAKIRJAT	27
5.1	Rikos- ja esitutinnan sekä tuomioistuimen päätösvallan turvaaminen	28
5.2	Rekisterien salassapito	29
5.3	Poliisin taktiset ja tekniset menetelmät.....	30
5.4	Taloudellinen asema	31
5.5	Turvapaikanhakijan ja hänen läheistensä turvallisuus.....	32
5.6	Sosiaalihuollon asiakkaat.....	32
5.7	Arkaluontoiset yksityiselämään liittyvät tiedot	33
5.8	Henkilön yhteystiedot	34
6	TUTKIMUSTULOKSET.....	35
6.1	Esitutkintapöytäkirjan salaaminen käytännössä	35
6.2	Haastatteluiden tulokset	37
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	40
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Opinnäytetyön aiheen valinnassa lähtökohtana oli se, että aiheen täytyi liittyä kiinteästi tekijänsä työelämään ja kehittää tätä työssään. Opinnäytetyön tekijä on toiminut rikostutkijana Lounais-Suomen poliisilaitoksella kevästä 2013 lähtien, joten juridinen aihe oli hyvin todennäköinen valinta. Rikostutkijana opinnäytetyön tekijä suorittaa työssään päivittäin poliisille kuuluvaa esitutkintaa laaja-alaisesti pienistä omaisuusrikoksista aina henkirikoksiin saakka. Esitutinnan päättyessä kertyneestä aineistosta laaditaan mahdollisesti asian jatkokäsittelyä varten esitutkintapöytäkirja. Esitutkintapöytäkirjan laatijan täytyy ennen sen valmistumista miettiä, että onko kaikki pöytäkirjassa esille tuleva tieto julkista vai jollakin lailla määrätty salassa pidettäväksi.

Pohdinnan jälkeen valikoitui opinnäytetyön aiheeksi esitutkintapöytäkirjojen salaaminen Porin poliisiasemalla. Kaikki viranomaisessa syntyneet asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, mikäli niitä ei ole jonkun lain nojalla määritelty salassa pidettäväksi. Viranomaisen asiakirjojen eli tässä tapauksessa esitutkintapöytäkirjojen salassa pidettävyyttä määrittelee pääsääntöisesti laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621), jonka 24 §:ssä on määritelty salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta tunnetaan paremmin julkisuuslakina, jota nimeä myös tässä työssä käytetään.

Esitutinnan päätyttyä poliisimies tekee laadittuun esitutkintapöytäkirjaan tarvittavat salassapitomerkinnot. Salassapidon saa ulottaa ainoastaan niin laajalle kuin suojattava etu vaatii. Esitutkintapöytäkirjasta tulee esitutinnan päättyessä joko julkinen asiakirja, osittain salassa pidettävä/julkinen asiakirja tai kokonaan salassa pidettävä asiakirja. Päätöksen salassapitomerkinnoista tekee esitutinnan suorittanut rikostutkija ja viime kädessä salassapitomerkinnoista vastaa kyseisen esitutinnan tutkinnanjohtaja. Esitutkintapöytäkirjan salassa pidettävyyden, suojaustason ja niiden peruste osoitetaan viranomaisen toimesta salassapitomerkinnoilla.

Opinnäytetyö on tutkimustyypiltään laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus sekä myös lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimus. Opinnäytetyön teoriaosassa on

tarkoituksena käydä oikeuslähdeopin avulla lävitse lyhyesti esitutkintapöytäkirjaan johtavaa esitutkintaa, asiakirjojen julkisuutta sekä salassapitoa ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä esitetyt tietyt kohdat viranomaisen salassa pidettävistä asiakirjoista, mitkä ovat poliisin käytetyimmät salausperusteet salattessa esitutkintapöytäkirjoja.

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmänä toimii teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelu. Havainnointia eli observointia käytetään tutkimusmenetelmänä haastattelun lisänä ja tukena. Empiriaosassa tehdään neljä laadullista teemahaastattelua. Aineiston kerääminen suoritetaan haastattelemalla Lounais-Suomen poliisilaitoksen Porin poliisiasemalta salassapitomerkintöjä tekeviä poliisimiehiä. Haastateltaviksi valikoidaan salauksia esitutkintapöytäkirjoihin tekevä rikostutkija, alipäällystötason tutkinnanjohtaja ja kaksi päällystötasoista tutkinnanjohtajaa.

Haastattelut on tarkoitus suorittaa siten, että ensin haastateltaville lähetetään sähköpostilla avoimia kysymyksiä, joihin halutaan heidän ensin vastaavan. Vastausten saamisen jälkeen ne käydään lävitse ja niiden pohjalta haastateltavien kanssa käydään vapaamuotoinen keskustelu heidän vastauksistaan. Keskustelussa on tarkoitus esittää mahdollisesti vastauksiin liittyviä tarkentavia tai kokonaan uusia kysymyksiä, jos niiden katsotaan edesauttavan tutkimusongelman selvittämistä. Sähköpostihaastattelulla saadaan laadukkaampia vastauksia, koska vastauksien antamiseen on enemmän aikaa ja vastaajan ei tarvitse toimia ainoastaan muistinsa varassa.

Haastatteluilla on tarkoitus saada vastauksia opinnäytetyön tutkimuskysymyksiin, joiden pohjalta on luotu tässä kappaleessa esitetyt selvityksen alla olevat asiat. Haastateltavilta on tarkoitus selvittää millä tavoin he osaavat esitutkintapöytäkirjan salaamiseen liittyvän lainsäädännön soveltamisen ja mitä asioita he soveltamista tehdessään pitävät haastavina. Selvityksen alla on myös, että minkälaista ohjeistusta Porin poliisiasemalla on olemassa liittyen esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen sekä onko olemassa oleva ohjeistus selkeä ja riittävä. Haastateltavilta kartoitetaan mielipiteitä siihen, että olisiko heidän mukaansa tarvetta lisäohjeistukselle sekä minkälaista ja mistä tämän ohjeistuksen tulisi olla. Haastateltavilta tiedustellaan myös miten hyvin he ovat perillä uuden EU:n tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin myötä tulleista mahdollisista muutoksista salausprosessiin.

Haastattelujen avulla on lisäksi tarkoitus tuoda esiin mahdollisia käytännön ongelmia, tapoja ja kehittämiskohteita. Haastatteluista saadut tulokset on tarkoitus hyödyntää salausohjeen laadinnassa, josta tarkemmin seuraavassa kappaleessa. Opinnäytetyön tekijän omia kokemuksia ongelmista ja onnistumisista on tarkoitus hyödyntää opinnäytetyössä, tuoden näin käytännön näkökulmaa teoriaosan tueksi.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tehdä selkeäksi ja ymmärrettäväksi perusteet sekä vaiheet salassa pidettävien tietojen salaamisesta esitutkintapöytäkirjan laatimisvaiheessa. Tarkoituksena on helpottaa ja selkiyttää salaamisprosessia niin, että jokainen tutkija kykenee laadukkaaseen työhön salausten osalta. Opinnäytetyön tuloksena on tarkoitus syntyä yksinkertainen ja selkeä ohje, jota esitutkintapöytäkirjoja laativat henkilöt voivat halutessaan käyttää yhtenä työvälineenään. Ohjeen mahdollisella käyttöönotolla on tarkoitus selkiyttää ja yhtenäistää Porin poliisiaseman rikostutkinnan toimintatapoja salattaessa esitutkintapöytäkirjoja.

2 ESITUTKINTA LYHYESTI

2.1 Käsite

Rikosprosessin ensimmäinen vaihe eli esitutkinta on selvityksen hankkimista epäilystä rikoksesta mahdollisen syyteharkinnan suorittamista ja rikosoikeudenkäynnin valmistelua varten. Karkeasti jakaen esitutkintatoimenpiteitä ovat taktinen ja tekninen tutkinta. Taktista tutkintaa ovat muun muassa erilaiset tiedustelut, kuulustelut ja suurin osa todistelusta. Tekninen tutkinta on esineellisten todisteiden kuten rikosjälkien tutkintaa. (Tolvanen & Kukkonen 2011, 1–2.)

Esitutkinta voidaan jakaa toimitustavaltaan kahteen, suppeaan ja täydelliseen esitutkintaan. Suppeaa esitutkintaa voidaan käyttää yksinkertaisissa ja selvissä tapauksissa, joissa teosta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Suppea esitutkinta toimitetaan yleensä ainoastaan kirjaamalla olennaisimmat olosuhteet ja lausumat vain pääpiirteittäin. Suppeaa esitutkintaa on esimerkiksi ylinopeudesta rikoksesta epäillylle kirjattu sakko. Täydellisen esitutkinnan eli toisin sanoen esitutkinnan perusmenettelyn vaiheita ovat ilmoitusvaihe, tutkintaa edeltävät toimenpiteet, kuulustelut ja muu todistelu sekä esitutkinnan lopettaminen. Esitutkinnan laajuus määräytyy tutkittavan asian laadun ja vaikeusasteen mukaan. (Tolvanen & Kukkonen 2011, 2.)

Esitutkinnassa on selvitettävä rikos, sen teko-olosuhteet, asianosaiset, aiheutettu vahinko ja hyöty sekä muut syyteharkintaa ja rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten kaikki tarvittavat tiedot. Lisäksi on selvitettävä onko mahdollista saada anastettua omaisuutta takaisin ja rikoksen seurauksena tuomittavan menettämisseuraamuksen tai asianomistajan vahingonkorvauksen täytäntöönpanemiseksi. Esitutkinnassa tulee myös selvittää asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus ja suostuvatko asianomistaja sekä rikoksesta epäilty asian käsittelyyn kirjallisessa menettelyssä. Esitutkinnassa asia on valmisteltava siten, että todistelun vastaanottaminen tapahtuu pääkäsittelyssä yhdellä kertaa tai asiassa voidaan tehdä ratkaisu kirjallisessa menettelyssä. (Esitutkintalaki 1 luku 2 § 1–2 mom.)

2.2 Viranomaiset ja asianosaiset

Esitutkinnasta vastaa poliisi, minkä lisäksi rajavartio-, tull- ja sotilasviranomaiset suorittavat myös osaltaan esitutkintaa. Niiden esitutkintatoimivallasta säädetään heidän oman alansa lainsäädännössä. Esitutkintaan edellä mainittujen lisäksi osallistuu syyttäjä. (Esitutkintalaki 2 luku 1 §.)

Esitutkintalaki mahdollistaa syyttäjän osallistumisen laajasti esitutkintaan antaen syyttäjälle merkittävät toimivaltuudet. Syyttäjää ei kuitenkaan koske esitutkintalain esitutkintaviranomaista ja esitutkintavirkamiestä koskevat säännökset. (Rantaeskola 2014, 48.)

Tutkinnanjohtaja eli pidättämiseen oikeutettu virkamies johtaa esitutkintaa. Poliisi-miehen tekemän epäillyn rikoksen kohdalla syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana, jos rikos on tehty virkatoimessa tai rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä muuten edellyttäessä. Rikosylikonstaapeli tai ylikonstaapeli voi toimia tutkinnanjohtajana poliisin toimittamassa esitutkinnassa asian laatuun liittyvästä tai muusta vastaavasta perustellusta syystä. (Esitutkintalaki 2 luku 2 §.)

Esitutkinnassa asianosaisia ovat asianomistaja, rikoksesta epäilty ja muu henkilö, jonka etuihin, velvollisuuksiin tai oikeuksiin rikos ja sen selvittäminen mahdollisesti vaikuttavat. Tutkinnanjohtaja päättää viime kädessä ketkä ovat asianosaisia. Syyttäjällä ei ole asianosaisen asemaa esitutkinnassa, vaan asema muodostuu vasta syytteen nostamisen jälkeen. Muu henkilö on tarkoituksella määritelty väljästi, jotta asianosaisaseman määrittely voidaan tehdä joustavasti ja tapauskohtaisesti. (Tolvanen & Kukkonen 2011, 87–88.)

2.3 Periaatteet

Rikoksesta epäiltyä on kohdeltava tasapuolisesti (objektiivisesti) esitutkinnassa, tutkijalla ei saa olla ennakkokäsitystä eikä hän saa pyrkiä tiettyyn lopputulokseen. Rikoksesta epäiltyyn on varottava suhtautumasta vastapuolena. Rikoksesta epäillyn puolesta, että häntä vastaan puhuvat seikat ja todisteet on selvitettävä ja otettava

huomioon esitutkinnassa. (Helminen, Fredman, Kanerva, Tolvanen & Viitanen 2014, 91–92.)

Syyttömyysolettaman mukaisesti syytetty on syytön, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Tässä olettamassa on kyse rikoksesta epäillyn ja syytetyn maineen suojaamisesta. Poliisin täytyy olla tarkkana tiedottaessa rikoksesta, siksi puhutaan aina rikoksesta epäilystä eikä rikoksenteijästä. Esitutkintaviranomaisen tehtävä ei ole tuomita, vaan sen tekee myöhemmässä vaiheessa tuomioistuin. (Rantaescola 2014, 118.)

Itsekriminointisuojaan mukaisesti rikoksesta epäillyn ei tarvitse esitutkinnassa lausua yhtään mitään eikä hänellä ole totuudessa pysymisvelvollisuutta eli toisin sanoen hänellä on oikeus olla myötävaikuttamatta sen rikoksen selvittämiseen, mistä häntä epäillään. Epäilty voi siis olla kuulustelussa täysin hiljaa tai ottamatta kantaa mitenkään hänelle esitettyihin kysymyksiin. Lisäksi epäilty saattaa valehdella edesauttaakseen itseään, rikoskumppaniaan, perheenjäsentään tai jotain muuta henkilöä. Turvautuminen vaitioloon tai valehteluun ei välttämättä ole aina viisasta, koska näytön arvioinnin yhteydessä nämä saattavat vaikuttaa epäillyn vahingoksi. (Helminen ym. 2014, 96–97.)

Suhteellisuusperiaatetta noudattaen viranomaisvoimavarat täytyy kohdentaa tarkoituksenmukaisesti ja esitutkintaan osallistuvien henkilöiden oikeuksiin puuttumisen rajaaminen on tehtävä asian vakavuuden perusteella. Esitutkintatoimenpiteen ja henkilöön oikeuksiin puuttumisen on oltava puolustettavaa suhteessa tutkittavaan rikokseen ja selvittämistarpeeseen. Lisäksi on otettava huomioon toimenpiteen kohteena olevan henkilön terveys, ikä ja muut häneen liittyvät sekä asiaan muuten vaikuttavat seikat puolustettavuutta mitattaessa. (Helminen ym. 2014, 97–98.)

Vähimmän haitan periaatteen mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua kuin tarpeellisimmilta osin esitutkinnan tarkoituksen saavuttamiseksi. Tarpeetonta vahinkoa tai haittaa ei saa aiheutua esitutkintatoimenpiteistä. Viranomaisen on huomioitava kunkin tilanteen yksilölliset olosuhteet. Hienotunteisuusperiaate edellyttää hienotunteista kohtelua, joka velvoittaa toimimaan tahdikkaasti sekä henkilön persoonaa että arvoja kunnioittaen. Esitutkintatoimenpiteet pyritään suorittamaan niin pitkälle kuin

on mahdollista, ettei toimenpiteiden perusteella henkilö leimaudu epäilyksenalaiseksi. (Rantaeskola 2014, 126–127.)

2.4 Esitutkintapöytäkirja

Esitutkinnan päättyessä kertyneestä aineistosta on laadittava esitutkinnan käsittelykielellä esitutkintapöytäkirja, jos sen katsotaan olevan asian jatkokäsittelyä varten tarpeellista. Esitutkintapöytäkirjaan on kirjattava kuulustelukertomukset sekä selostukset ja havainnot suoritetuista tutkintatoimenpiteistä. Lisäksi pöytäkirjaan on liitettävä tutkinnassa kertyneet asiakirjat, tallenteet ja valokuvat, jos niillä katsotaan olevan mahdollisesti merkitystä asiassa ja jos ei laissa toisin säädetä. Esitutkinnassa kuulusteltujen henkilöiden kieli ja aineistosta, jota ei ole otettu mukaan pöytäkirjaan on tehtävä merkintä esitutkintapöytäkirjaan. (Esitutkintalaki 9 luku 6 § 1 ja 2 mom.)

Esitutkintapöytäkirjojen laadinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota suoritettujen tutkintatoimenpiteiden kirjaamiseen, koska esitutkinnassa ilmi tulleet asiat eivät muutoin välity oikeudenkäyntiin. Kirjaamiskynnyksen katsotaan olevan hyvin alhainen, koska laki velvoittaa kirjaamaan ylös havainnot, mikäli niillä katsotaan mahdollisesti olevan merkitystä asiassa. Näytön tulee kuitenkin ilmetä esitutkintapöytäkirjaan liitetyistä kirjallisista todisteista ja kuulustelukertomuksista. Tutkintailmoituksella ei ole näyttöarvoa, koska syyttäjä ei voi oikeudessa vedota tutkintailmoitustasoisiin havaintoihin. (Rantaeskola 2014, 259–260.)

Esitutkintapöytäkirjaan tallennetaan esitutkinnassa esille tullut aineisto mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja puolueettomasti. Pöytäkirjan pohjalta syyttäjä laatii haastehakemuksen ja tekee asiaesittelyn. Esitutkinta-aineiston ja haastehakemuksen perusteella rikosasian asianosaiset valmistautuvat mahdolliseen oikeudenkäyntiin. (Käsikirja esitutkintapöytäkirjan laadinnasta 2016, 5.)

3 ASIAKIRJOJEN JULKISUUS

Asiakirja on kirjallinen, kuvallinen esitys tai yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuva tietty kohde tai asiaa koskeva viesti, joka on saatavilla vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Viranomaisten asiakirjojen julkisuus ei ole riippuvainen minkäläisellä tekniikalla toteutus on tehty tai tallennettu. (HE 30/1998, 53.)

Asiakirjojen julkisuus on hallinnossa keskeistä, koska esimerkiksi päätökset ja valmisteluaineisto ovat muodoltaan asiakirjoja. Tietojen merkitsemättä jättäminen asiakirjoihin tarkoittaa julkisuuden merkityksen menettämistä. Eräissä tilanteissa julkisuus voi ulottua tietoon, jota ei ole tallennettu asiakirjaan. (Kulla & Koillinen 2014, 6.)

3.1 Julkisuusperiaate

Julkisuusperiaatetta noudatetaan julkisyhteisöjen toiminnassa. Jokaisella on halunsa mukaisesti oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta. Poikkeukset tälle edellyttävät lailla määritellyjä erityisiä perusteita. Julkisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja sen menettely täytyy olla avointa. (Mäenpää 2016, 1.)

Julkisuus mahdollistaa julkisen vallan käytön valvonnan ja osanoton sen käyttöön. Mahdollistaa myös omien oikeuksien sekä etujen toteutumisen valvonnan ja sen kautta voi muodostaa vapaasti oman mielipiteensä. Julkisuus parantaa viranomaisten toiminnan tasoa ja lisää yleistä luottamusta julkishallintoon. (Kulla & Koillinen 2014, 5.)

Julkisuusperiaate voidaan jakaa asiakirjajulkisuuteen ja viranomaistoiminnan avoimuuteen. Asiakirjat ja muut tallenteet, jotka ovat viranomaisen hallussa ovat pääsäännön mukaan julkisia. Julkisuutta voidaan välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoittaa. Julkisuusperiaate takaa jokaiselle oikeuden saada tiedon julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on oikeus saada

tietoja sellaisestakin viranomaisten toiminnasta, mikä ei koske häntä itseään. (Myllymäki & Vuoti 2009, 9.)

Julkisuus parantaa yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia sekä edesauttaa keskustelua yhteisistä asioista. Edellä mainitun vuoksi tiedonsaantioikeuksilla on keskeinen merkitys kansalaisten mahdollisuuksille osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttamiseen. Asiakirjojen julkisuudella on yhteisöllisyyttä lujittava tehtävä. (Wallin & Konstari 2000, 30.)

Viranomaistoiminta on ennakoitavaa, jos viranomaisten päätöksistä ja toiminnan sisällöstä on saatavissa riittävästi tietoa. Tämä takaa perustan yksilön oikeusturvan toteutumiselle. Viranomaistoiminnan julkisuudella on ennalta ehkäisevä vaikutus, koska se estää ennakolta lainvastaista ja epäasianmukaista toimintaa. Julkisuusperiaate kohdistuu viranomaisella jossain muodossa olevaan tallennettuun tietoon. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuusperiaate koskee viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja ja muita tallenteita. (Mäenpää 2008, 3–4.)

3.2 Asianosaisjulkisuus

Asianosaisella tarkoitetaan riita- ja rikosasian osapuolia, kantajaa ja vastaajaa sekä syyttäjää ja syytettyä, myös hakijaa ja valittajaa eli hallinto- ja lainkäyttöasian osapuolia samoin kuin muuta henkilöä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisella on rikosasiassa oikeus myös saada tiedot salassa pidettävästä asiakirjasta. Asianosainen voi valvoa oikeuksiaan ja etuuksiaan häntä koskevassa asiassa asianosaisen tiedonsaantioikeuden avulla. Asianosaisen tiedonsaantioikeus häntä koskevassa asiassa koskee kaikkia asiakirjoja riippumatta ovatko ne salassa pidettäviä, harkinnanvaraisesti julkisia tai kokonaan julkisia. (HE 30/1998, 12.)

Asianosaisjulkisuus tarkoittaa hallintomenettelyn ja oikeudenkäynnin asianosaisen oikeutta saada tieto muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä. Tämä oikeus perustuu siihen, että asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Asianosaisjulkisuuden rajoitukset voivat estää viranomaisen antamasta tällaista asiakirjaa asianosaisen asemassa olevalle. Asianosaisjulkisuus vahvistaa oikeusturvaa ja asian käsittelyyn

vaikuttavien tai vaikuttaneiden tietojen saamista. Ilman asianosaisjulkisuutta mieltävaltaisen ratkaisun tai virheellisen toimen mahdollisuus olisi isompi. Edellä mainitut asiat muodostavat asianosaisjulkisuuden kaksi pääperiaatetta asian käsittelyn neutraaliuden ja sisällöllisen asianmukaisuuden. (Mäenpää 2016, 158–159.)

Asiakirjasta on annettava tieto asianosaiselle, vaikka ei voitaisi osoittaa konkreettista vaikutusta asian käsittelyyn. Tiedon saantiin riittää, että sillä on voinut olla vaikutusta siihen. Yksittäiseen asian käsittelyvaiheeseen tai käsittelytapaan mahdollisesti vaikuttanut tai vaikuttava asiakirja voi myös olla asianosaisjulkisuuden kohteena, vaikka suoraan ratkaisun sisältöön se ei kohdistuisi. (Mäenpää 2016, 163.)

Tiedon antamisen ollessa vastoin erittäin tärkeää yleistä tai lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua on tällöin kyse asianosaisjulkisuuden poistavasta yleisestä rajoitusperusteesta. Asiakirjakohtaiset rajoitusperusteet koskevat tarkemmin määritellyin edellytyksin seuraavia asiakirjoja: A) esitutkinta- ja poliisitutkinta-asiakirjat, tarkoituksena on estää tietojen liian aikainen julkiseksi tulo, mistä olisi haittaa rikostutkinnalle. B) esittelymuistio, ratkaisuehdotus ja muu valmisteluasiakirja, jos asian käsittely ei ole kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt. C) viranomaisen oikeudenkäyntiasiakirja, jonka viranomainen on laatinut tai hankkinut oikeudenkäynnin osapuolena valmistautuessaan oikeudenkäyntiin. D) ulosottokirja, joka ei suoranaisesti liity velallisen taloudelliseen asemaan, ei hakijallekaan tarvitsisi antaa. E) tarjouskilpailussa tarjouksen tehneen liike- tai ammattisalaisuus, tarjouksen hintaa lukuun ottamatta. F) ilmoituksen tekijän sekä oikeudenkäynnin asianosaisen ja asianomistajan yhteystiedot ja G) asiakirjan salassa pidettävä osa, jonka julkisuuden määräytymistä asia koskee. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 11 § 2 mom.)

Riita- ja rikosasioiden oikeudenkäyntiaineistoa asianosaisjulkisuuden rajoitukset eivät koske. Tiedon antamisen ollessa vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua, on tästä huolimatta rikosasian asianosaisella oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Poikkeuksena on asianomistajan, todistajan, asianosaisen ja ilmoituksen tekijän salassa pidettävät yhteystiedot, jos tieto vaarantaisi edellä mainittujen osallisten turvallisuutta tai etuja ja oikeuksia. (Myllymäki & Vuoti 2009, 19.)

3.3 Viranomaisen asiakirja

Viranomaisen asiakirja on sen hallussa oleva asiakirja, joka on viranomaisen tai sen palveluksessa olevan henkilön laatima tai toimitettu sille sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Päätökset, lausunnot, esitykset, selvitykset ja suunnitelmat ovat erityisesti viranomaisen laatimia asiakirjoja. Viranomaiselle yksityiseltä henkilöltä tullut asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos se toimitettiin sille asian käsittelyä varten tai muuten sen tehtäviin tai toimialaan kuuluvassa asiassa. (Kulla & Koillinen 2014, 29.)

Asiakirja on viranomaisen hallussa, kun asiakirja on fyysisesti viranomaisen toimipaikassa tai viranomaisessa toimivan henkilön hallinnassa. Asiakirja on viranomaisen hallussa julkisuuslain tarkoittamalla tavalla, vaikka asiakirjan omistusoikeus tai mahdollinen tekijänoikeus kuuluisi toiselle. (Mäenpää 2016, 71.)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen laatima asiakirja on myös se, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta. Viranomaiselle toimitettuna asiakirjana pidetään asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 5 § 2 mom.)

Viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja eikä asiakirjat, joilla ei arvioida olevan merkitystä julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat viranomaisessa työskentelevien henkilöiden välinen yhteydenpito, neuvottelut ja niihin verrattava muu sisäistä toimintaa varten laaditut asiakirjat. Jälkimmäisenä mainittuja asiakirjoja ovat yksityiskirjeet, alustavat luonnokset ja muistiinpanot, vain sisäiseen käyttöön hankitut asiakirjat ja löytötavara. (Mäenpää 2016, 79–83.)

3.4 Asiakirjan julkiseksi tuleminen

Asiakirja tulee julkiseksi viimeistään, kun asian käsittely viranomaisessa päättyy. Keskeneräinen asiakirja ei ole julkinen. Käsiteltävän asian keskeneräisyys ei ole yksittäisen asiakirjan julkisuuden este. Julkiseksi tullut viranomaisen asiakirja on asia-

kirja, josta jokaisella voi olla oikeus saada tieto. Viranomaisen on huolehdittava ennen päätöksen julkistamista, että asianosainen saa tiedon ennen tätä. (Kulla & Koillinen 2014, 33–34.)

Yleistä tiedonsaantioikeutta ei julkiseksi tuleminen kuitenkaan takaa. Asiakirjan sisältäessä salassa pidettäviä tietoja voi se julkiseksi tulemisensa jälkeenkin olla salassa pidettävä. Julkisuuden alkamisajankohdat jaotellaan eri perusteiden mukaisesti kolmeen: 1) asiakirjan tuleminen viranomaiselle, 2) asiakirjan valmistuminen viranomaisessa käyttötarkoitukseensa ja 3) päätöksen tekeminen asiassa. (Mäenpää 2016, 87–88.)

Poliisilla hallussa olevat asiakirjat jaetaan julkisiin, harkinnanvaraisesti julkisiin, osajulkisiin, asianosaisjulkisiin, harkinnanvaraisesti salassa pidettäviin ja salassa pidettäviin. Julkinen asiakirja on viranomaisen hallussa, syntynyt viranomaisen tehtävän hoidossa, julkiseksi tulemisen ajankohta on saavutettu, ei sisällä salassa pidettävää tietoa, ei ole luonnos, muistiinpano tai muu vastaavanlainen asiakirja. Harkinnanvaraisesti julkinen asiakirja on valmisteilla oleva asiakirja, joka ei ole saavuttanut julkiseksi tulemisen ajankohtaa. (Myllymäki & Vuoti 2009, 20.)

Osajulkinen asiakirja sisältää julkisia ja salassa pidettäviä tietoja, jonka julkisesta osasta on annettava tieto. Asianosaisjulkisiin asiakirjoihin on vain asianosaisilla tiedonsaantioikeus. Harkinnanvaraisesti salassa pidettävän asiakirjan salassapito ei ole ehdotonta, vaan se on riippuvainen seurauksista. Salassa pidettävä asiakirja on se, jonka tiedot ovat julkisuus- tai jonkin muun lain nojalla säädetty salassa pidettäväksi tai sisältävät sellaista sisältöä, jota koskee vaitiolovelvollisuus. (Myllymäki & Vuoti 2009, 20.)

3.5 Tiedonsaanti julkisesta ja salassa pidettävästä asiakirjasta

Jokaisella luonnollisella henkilöllä, oikeushenkilöllä, viranomaisella ja muulla subjektilla on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Viranomaisella ei ole tässä asiassa harkintavaltaa, koska julkisuusperiaatteen mukaisesti tiedonsaantioikeus on ehdo-

ton. Viranomaisen harkintavallan alla on se, miten asiakirjan sisällöstä annetaan tietoa. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 9, 16 §.)

Salassapitosäännökset koskevat jokaista ja yhtä laajasti. Julkisuuslain 29–31 §:ssä ja useissa erityissäännöksissä määritellään viranomaisten laajemmasta oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja toiselta viranomaiselta. Sivulliset saavat mahdollisuuden salassa pidettävään tietoon laissa olevan erityissäännöksen tai asianosaisen suostumuksella. (Mäenpää 2016, 137.)

Asiakirjan salassapitovelvollisuus merkitsee kieltoa näyttää tai luovuttaa asiakirjaa sivulliselle ja se on riippumaton antamistavasta. Kiellettyä on myös antaa asiakirjasta kopio tai tuloste tai tieto muulla keinoin. Salassapitovelvollisuus koostuu velvollisuudesta pitää asiakirja salassa ja velvollisuudesta olla ilmaisemasta salassa pidettävää asiaa. (Kulla & Koillinen 2014, 66.)

Tieto asiakirjan julkisesta osasta on annettava, jos se voi tapahtua sillä tavoin, että salassa pidettävä osuus ei tule tietoon. Asiakirjan tiedon antamisesta päättää pääsääntöisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on ja tältä asiakirjaa myös pyydetään. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 10, 14 §.)

Tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saamisesta. Mikäli materiaalia on paljon ja siihen liittyvä työmäärä on suuri, voidaan tieto antaa viimeistään kuukauden kuluessa pyynnöstä. (Wallin & Konstari 2000, 212.)

Pyydetyn asiakirjan ollessa toisen viranomaisen laatima tai jos kysymys on toisen viranomaisen kokonaisuudessaan käsiteltäväksi kuuluvaan asiaan liittyvästä asiakirjasta, voidaan asia siirtää toisen viranomaisen ratkaistavaksi. Erityisesti salassapitoa koskevan sisällön määrittely saattaa edellyttää erityisasiantuntemusta, jota todennäköisesti löytyy paremmin asian käsittelystä kokonaisuudessaan vastaavalta viranomaiselta. (HE 30/1998, 72.)

4 SALASSAPITO

4.1 Salassapidon perusteet ja tavoitteet

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan salassapito voi perustua vain laissa erikseen säädettyyn perusteeseen. Tämä merkitsee, että lailla ei voida oikeuttaa esimerkiksi asetuksella, säännöllä, määräyksellä tai ohjeella määrättäväksi salassapidon perusteesta ja laajuudesta. Viranomaisella ei ole edellä mainitun perusteella itsenäistä toimivaltaa päättää yksittäisen asiakirjan tai tiedon salassapidosta. (Mäenpää 2016, 381–382.)

Viranomaisen asiakirja on salassa pidettävä julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan, jos se on säädetty salassa pidettäväksi julkisuuslaissa tai muussa laissa tai jos viranomaisen on määrännyt sen salassa pidettäväksi lain nojalla taikka, jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Samaisen pykälän toisessa momentissa todetaan, että sivulliselle ei saa antaa eikä luovuttaa salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa, sen kopiota tai tulostetta. Sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi ei saa antaa viranomaisen asiakirjaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 22 §.)

Salassapidon perustehtävänä on yksityisen ja yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisten asioiden suojaaminen julkisuudelta, jos täysjulkisuus estäisi näiden toteuttamisen, taikka vaikuttaisi haitallisesti tai vahinkoa aiheuttaen. Julkisuuslain 24 §:ssä säädetty salassapitoperusteet voidaan jakaa kolmeen pääasialliseen ryhmään suojaavan kohteen mukaisesti, yksityiseen, yleiseen tai julkisyhteisön intressiin. (Mäenpää 2016, 362.)

Yleiset ja yksityiset edut ilmenevät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä olevista ja muussa lainsäädännössä esiintyvistä salassapitosäännöksistä. Yleisenä etuna voidaan mainita valtion turvallisuuden varmistaminen, rikosten selvittäminen ja ehkäiseminen. Yksityisiä etuja ovat esimerkiksi yksityisyyden suoja ja yksityinen taloudellinen etu. (HE 30/1998, 48.)

4.2 Salassapito- ja luokitusmerkintä

Salassapitomerkintä on salassa pidettävään asiakirjaan tehtävä merkintä, jos asiakirja on pidettävä salassa. Merkintä osoittaa viranomaisen kannan asiakirjan salassa pidettävyyteen. Viranomaisen asiakirjaan on tehtävä merkintä salassapidosta viranomaisen antaessa sitä asianosaiselle, mikäli se on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi. (Mäenpää 2016, 388–389.)

Salassapitomerkinästä tulee käydä ilmi salassapidon peruste sekä suojaustaso. Perusteena on käytettävä joko julkisuuslain 24 §:ää tai erityislakia. Asiakirjan ollessa vain osittain salassa pidettävä, on tämä myös tultava esiin salassapitomerkinästä. Salassapitovelvollisuus tuodaan esiin osoittamalla ne osat asiakirjasta, jotka ovat salassa pidettäviä tai kertomalla minkälaiset tiedot kuuluvat salassapitovelvollisuuden piiriin. (Määräys poliisin salassa pidettävien aineistojen käsittelystä 2019, 8.)

Turvallisuusluokittelu tehdään, kun asiakirjat käsittelevät yhteiskunnan turvallisuuden tai tiettyjen keskeisten yleisten etujen vuoksi arkaluonteista, salassa pidettävää tietoa. Salassapito tieto liittyy näissä kansainvälisiin suhteisiin, valtion turvallisuuden tai maanpuolustukseen tai muuhun vastaavaan yleiseen etuun. Turvaluokittelu koskee julkisuuslain 24.1 §:n 1,2,5,7,8,9 tai 11 kohtia. Turvallisuusluokitusmerkintä tehdään salassa pidettävän asiakirjan suojaustasoa koskevan merkinnän viereen tai kokonaan sen sijasta. (Määräys poliisin salassa pidettävien aineistojen käsittelystä, 8.)

Julkisuuslaki ei tunne asiakirjojen luokittelua eri salassapitoluokkiin, koska salassapitovelvollisuus on samanlainen asiakirjan sisällöstä riippumatta. Ainoa luokitus minkä julkisuuslaki tuntee, on kaksitasoinen: asiakirja tai tieto on salassa pidettävä tai julkinen. Salassa pidettävyys merkitsee jokaisessa tapauksessa yhtä tiukasti sovellettavaa kieltoa ilmaista sekä käyttää asiakirjaa ja siinä olevaa tietoa. (Mäenpää 2016, 390–391.)

4.3 Suojaustasot

Suojaustasoluokka määritellään arvioitaessa minkälaisia seurauksia tietojen oikeudettomasta käytöstä tai paljastumisesta seuraisi suojattaville edulle. Arviointi on tehtävä ottaen huomioon suojattava etu konkreettisesti ja kokonaisuudessaan. Salassa pidettävistä asiakirjoista ei ole minkäänlaista luetteloja, vaan salassa pidettävyys ja suojaustaso tulee harkita aina tapauskohtaisesti. (Määräys poliisin salassa pidettävien aineistojen käsittelystä 2019, 4–5.)

Neliportaisen luokitusjärjestelmän suojaustasoilla määritetään vaatimukset, joilla tietojenkäsittely-ympäristön ja tietojen käsittelyn tulee täytyä käsiteltäessä luokiteltua asiakirjaa. Jokaiselle suojaustasolle on asetettu omat toiminnalliset ja tekniset vaatimukset. Salassa pidettävän ja muun luokittelua edellyttävän tiedon asianmukainen käsittely turvataan näiden menettelyjen avulla. Onko kysymyksessä sitten salassa pidettäväksi luokiteltu tai turvallisuusluokiteltu tieto, niin tietojen käsittely tapahtuu näistä riippumatta suojaustason mukaisesti. Salassa pidettävien tietoaineistojen luokittelu ja niiden merkitseminen on esitetty kuvassa 1. (Määräys poliisin salassa pidettävien aineistojen käsittelystä 2019, 5–6.)

OIKEUDETON KÄYTTÖ TAI PALJASTUMINEN	SALASSAPITOMERKINTÄ	TURVALLISUUSLUOKITUS- MERKINTÄ
	TiTuA 681/2010 9 §, JulkL 621/1999 24.1 § 1, 3–6, 11–32, Hetl 523/1999 11 §, Muu lainsäädäntö	TiTuA 681/2010 11 §, JulkL 621/1999 24.1 § 2, 7–10, KansVäiTiTul 588/2004 8 §
Haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle	SALASSA PIDETTÄVÄ Suojaustaso IV JulkL (621/1999) 24.1 §:n __k L (___/___) ___ §:n __k	KÄYTTÖ RAJOITETTU Suojaustaso IV JulkL (621/1999) 24.1 §:n __k L (___/___) ___ §:n __k
Vahinkoa yleiselle tai yksityiselle edulle	SALASSA PIDETTÄVÄ Suojaustaso III JulkL (621/1999) 24.1 §:n __k L (___/___) ___ §:n __k	LUOTTAMUKSELLINEN Suojaustaso III JulkL (621/1999) 24.1 §:n __k L (___/___) ___ §:n __k
Merkittävää vahinkoa yleiselle edulle	SALASSA PIDETTÄVÄ Suojaustaso II JulkL (621/1999) 24.1 §:n __k L (___/___) ___ §:n __k	SALAINEN Suojaustaso II JulkL (621/1999) 24.1 §:n __k L (___/___) ___ §:n __k
Erityisen suurta vahinkoa yleiselle edulle	SALASSA PIDETTÄVÄ Suojaustaso I JulkL (621/1999) 24.1 §:n __k L (___/___) ___ §:n __k	ERITTÄIN SALAINEN Suojaustaso I JulkL (621/1999) 24.1 §:n __k L (___/___) ___ §:n __k

Kuva 1. Salassa pidettävien tietoaaineistojen luokittelu ja niiden merkitseminen
(Lähde: Määräys poliisin salassa pidettävien aineistojen käsittelystä 2019.)

4.4 Tiedon antaminen salassa pidettävästä asiakirjasta

Salassa pidettävän tiedon saa luovuttaa vain, jos lailla niin säädetään. Pääsäännön mukaan viranomaisen on ratkaistava, onko asiakirja julkinen vai salainen ja saadanko siitä antaa tietoja ulkopuoliselle. Tieto voidaan antaa sen suostumuksella, jonka etuja salassapitovelvollisuus koskee. Suostumuksen muoto on vapaa. Salassa pidettävä tietoaaineisto sisältää sekä sähköiset että paperiset salassa pidettävät asiakirjat. Tieto viranomaisen asiakirjasta voidaan jättää tietyissä laeissa säädettyissä tapauksissa antamatta sillekin, jota asiakirjan tieto koskee. (HE 30/1998, 101–103.)

Poikkeaminen salassapitovelvoitteesta ei poista salassapitovelvoitetta. Asiakirja tai tieto eivät tule yleensä poikkeamisesta huolimatta julkiseksi, vaan tiedon saajalla on saatua tietoa koskeva vaitiolovelvollisuus. Vain yksityisen oman edun suojaamiseksi säädettyä salassapitovelvollisuutta voi suostumusedellytys koskea. Suostumus viranomaisen taholta voi koskea ainoastaan tietoa, joka on julkisyhteisöjen edun suojaamiseksi salassa pidettävä. (Mäenpää 2016, 211–215.)

Salassa pidettävien asiakirjojen tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle säädetään julkisuuslain 29 §:ssä. Asiaan liittyy neljä perustetta: 1) lainsäädännöllinen erityissäännös, 2) asianomaisen suostumus, 3) asia on tarpeellinen oikeusturvamenetelyssä ja 4) on tarpeen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Kutakin tiedonsaantioikeutta tai tiedonantovelvollisuutta koskevan erityissäännöksen kohdalla on erikseen selvitettävä, ulottuuko säännös salassa pidettävään aineistoon. (Mäenpää 2016, 229.)

Salassapitovelvollisuutta ei vielä sellaisenaan tuo suojaustasomerkintä, vaan tapauskohtainen selvitys jokaisesta asiakirjasta on tehtävä, jos joku pyytää asiakirjan nähtäväkseen tai haluaa kopion siitä. Salassa pidettävää tietoaaineistoa saa antaa vain viranomaisen tai viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomaisen on tehtävän määrännyt tai jolle se aseman tai viran puolesta kuuluu. Ilman asianmukaista oikeut-

taa salassa pidettävän tiedon luovuttaminen on rangaistavaa. (Määräys poliisin salassa pidettävien aineistojen käsittelystä 2019, 19.)

4.5 Salassapidon päättyminen

Salassapitoajat ilmaisevat salassapitovelvollisuuden lakkaamisen ajankohdan. Asiakirjan salassapito päättyy yksittäisessä salassapitomääräyksessä päätöksessä asetetun määräajan kuluttua tai kun salassapitomääräyksen antanut viranomainen on peruuttanut salassapitomääräyksen. Salassapito päättyy, kun salassapidolle ei ole enää laillista perustetta. Salassapidon lakkaamisessa tieto on esimerkiksi saatettu yleisesti julkisuuteen tai kun tiedon antaminen on sidottu vahinkolausekkeen soveltamiseen eikä haittaa tai vahinkoa enää aiheudu. (Mäenpää 2016, 454.)

Salassapidon yleinen aika on 25 vuotta. Yksityisyyden suojaamiseksi salassa pidettävien asiakirjojen salassapitoaika on 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, mitä asiakirja koskee. Yksityisyyden suojaamiseksi tässä tarkoitetaan muun muassa henkilön terveydentilaa koskevan seikan tai yksityiselämään liittyvän tiedon suojaamista julkisuudelta. (Mäenpää 2016, 456.)

Valtioneuvosto voi pidentää asiakirjan salassapitoaikaa enintään 30 vuodella, jos on erityinen tarve suojella esimerkiksi yksityisyyden suojaa, valtion turvallisuutta tai kansainvälisten suhteiden hoitoa. Asiakirjan salassapitoaika lasketaan asiakirjassa olevasta päivämäärästä tai sen valmistumisesta. Viranomaisen haltuun päättynyt yksityinen asiakirja tulee julkiseksi 25 vuoden kuluttua salassapidon alusta laskien. Salassapitoaika lasketaan asiakirjaan merkitystä päivämäärästä, sen puuttuessa asiakirjan valmistumisajankohdasta. (Mäenpää 2016, 457.)

4.6 EU:n tietosuojasetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi

GDPR eli General Data Protection Regulation (yleinen tietosuojasetus, 2016/679) on uusi toukokuussa 2016 julkaistu henkilötietojen käsittelyä sääntelevä laki, joka tuli sovellettavaksi kaikissa EU-maissa 25.5.2018 alkaen. Yleisen tietosuoja-

asetuksen tarkoituksena on antaa parempi suoja henkilötiedoille ja enemmän keinoja hallita omien tietojen käsittelyä. (Tietosuojavaltuutetun toimiston www-sivut 2019.)

Yleisen tietosuojasetuksen kanssa samoihin aikoihin julkaistu, mutta 6.5.2018 sovellettavaksi tullut rikosasioiden tietosuojadirektiivin (2016/680) tavoitteena on varmistua henkilötietojen korkeatasoisesta ja johdonmukaisesta suojasta henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa. Direktiivin ja asetuksen yhdistelmää kutsutaan niin kutsutuksi tietosuojapaketiksi, jonka tarkoituksena on uudistaa kokonaisuudessaan voimassa oleva EU:n tietosuojalainsäädäntö. (Poliisin www-sivut 2019.)

Henkilötietoja sisältävät viranomaisen asiakirjat noudattavat julkisuusperiaatetta. EU:n tietosuojasetus koskee yhtä lailla lain mukaan julkisia henkilötietoja, vaikka tieto siinä olisi muilta osin julkinen, on siinä oleva henkilötieto suojattu. Kolmannelle osapuolelle viranomaisen voi luovuttaa henkilötietoja vain, kun luovutuksen saajalla on EU:n tietosuojasetuksen mukainen oikeus käsitellä kyseisiä henkilötietoja. Henkilötietojen luovutuksen yhteydessä viranomaisen on pyydettävä selvitys muun muassa tietojen käyttötarkoituksesta ja muista luovuttamiseen liittyvistä seikoista, kuten tietojen suojauksen järjestämisestä. (Poliisihallinnon työntekijöiden tietosuojakoulutus 2018.)

Kansallisella valvontaviranomaisella on EU:n tietosuojasetuksen voimaan tultua oikeus vaatia tietoja ja konkreettista näyttöä siitä, että henkilötietoja käsittelevien organisaatioiden toiminnassa tietosuojavelvoitteet on asianmukaisesti huomioitu. Käsittelytoimissa täytyy noudattaa tietosuojasetusta, minkä vuoksi rekisterinpitäjän on jatkossa osoitusvelvollisuutensa perusteella dokumentoitava henkilötietojen käsittelytoimensa. (Poliisihallinnon työntekijöiden tietosuojakoulutus 2018.)

Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on ylläpidettävä dokumentaatiota henkilötietojen käsittelytoimista tietosuojasetuksen mukaisesti. Organisaation on luotava dokumentoidut prosessit henkilötietojen käsittelyä varten ja ylläpidettävä dokumentaatiota tietojen käsittelytoimista, koska muuten tulee olemaan hyvin hankalaa osoittaa, että se noudattaa osoitusvelvollisuuttaan. (Poliisihallinnon työntekijöiden tietosuojakoulutus 2018.)

Henkilötietoja käsittelevän organisaation henkilöstöön kuuluvana poliisimiestä velvoittaa laissa säädetty henkilötietojen käsittelyä koskeva vaitiolovelvollisuus. Henkilön käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä suorittaessa saa poliisimies tietää jotakin toisen henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista tai taloudellisesta asemasta, joita ei saa vastoin lain säännöksiä ilmaista sivullisille. Sivullisilla tarkoitetaan paitsi organisaation ulkopuolisia tahoja, myös sellaisia organisaation henkilöstöön kuuluvia henkilöitä, joiden ei työtehtäviensä perusteella ole tarpeen saada henkilötietoja tietoonsa. (Poliisihallinnon työntekijöiden tietosuojakoulutus 2018.)

Poliisimies ei ole lain tarkoittama rekisterinpitäjä yksittäisenä rekisterinpitäjän palveluksessa olevana henkilönä niiden tietojen osalta, joita poliisiorganisaatio kerää. Tietosuojan toteuttamisen vastuu on kuitenkin myös osa poliisimiehen työtehtävien hoitoon liittyvää toiminnallista vastuuta. Poliisimies on velvoitettu noudattamaan tietosuojalainsäädäntöä sekä organisaatiossa määriteltyjä tietosuojakäytänteitä. (Poliisihallinnon työntekijöiden tietosuojakoulutus 2018.)

Henkilötietoja käsittelevän organisaation tulee huolehtia käsiteltyjen henkilötietojen säilytyksen tietoturvallisuudesta. Manuaaliset tiedot on säilytettävä kulunvalvonnan takana lukituissa tiloissa ja sähköisesti talletetut tiedot suojatussa sekä käyttäjätunnistuksen vaativassa tietojärjestelmässä. Tämä velvoite koskee rekisterinpitäjää ja tämän lukuun henkilötietoja käsittelevää tahoja. Luonnollisen henkilön suorittamaa yksinomaan henkilökohtaiseen tai kotitalouteensa kohdistuvaa henkilötietojen käsittelyä ei koske EU:n tietosuoja-asetuksen säännökset. (Poliisihallinnon työntekijöiden tietosuojakoulutus 2018.)

"Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä henkilötietojen suojan sovittamista yhteen virallisten asiakirjojen julkisuuden kanssa, jonka vuoksi yleislakiin otettaisiin viittaussäännös viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaan lainsäädäntöön. Tällä esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa julkisuuslainsäädännön ja henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön keskinäissuhdetta nykyisestä." (HE 31/2018, 77.)

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisesti, jollei julkisuutta ole näissä välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta jokaisella on

oikeus saada tieto. Tietosuojalain 28 §:ään sisältyy nykyistä oikeustilaa vastaava viittaussäännös, jonka mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Eduskunta on erityisesti korostanut sitä, että viranomaisten tietojen salassapitoa koskevia säännöksiä tulisi erityislainsäädännön sijaan sisällyttää keskitetysti julkisuuslakiin. (HE 9/2018, 127.)

4.7 Valvontaviranomaisten päätöksiä

Tässä luvussa käsitellään neljää valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen antamaa päätöstä hallintokanteluihin koskien poliisin tekemiä salassapitomerkitöjä. Apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin sijainen hoitavat oikeuskanslerin tehtäviä ja ratkaisevat itsenäisesti heille kuuluvat asiat oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen mukaisesti. Valtioneuvoston oikeuskansleri kuuluu ylimpiin poliisin laillisuusvalvojiin yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. (Oikeuskanslerinviraston www-sivut 2019.)

Ensimmäisessä käsiteltävässä hallintokantelussa kantelija moitti, että poliisin laatiman esitutkintapöytäkirjan kansilehdelle ei ollut tehty merkintää, vaikka pöytäkirjan liitteisiin sisältyi asiakirjoja, joihin laatijan toimesta oli merkitty sisältyvän salassa pidettäviä tietoja. Olemassa olleen ohjeistuksen mukaan tästä oli tehtävä merkintä kansilehdelle, minkä vuoksi Poliisihallitus totesi virkamiesten menetelleen ohjeistuksen vastaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi Poliisihallituksen näkemykseen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan merkinnän tärkeys korostui, koska kyseessä oli laaja esitutkintapöytäkirja lukuisine liitteineen. Kyseinen merkintä tehtiin jälkikäteen ja se merkittiin ohjeistuksen mukaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen tyytyi näin tuomaan vain näkemyksensä poliisilaitoksen tietoon. (AOKS 23.4.2015, OKV/901/1/2014.)

Toisessa hallintokantelussa kantelijan mukaan poliisilta tilaamassaan esitutkintapöytäkirjassa oli asiakirja, joka oli hänen mielestään julkisuuslain mukaisesti salassa pidettävä, vaikka poliisi ei ollut sitä salaiseksi leimannut. Tutkinnanjohtaja ei ollut merkinnyt asiakirjaa miltään osin salassa pidettäväksi, koska kantelija oli esitutkin-

nassa antanut suostumuksensa siihen, että kyseinen asiakirja liitettäisiin aikanaan julkiseksi tulevaan esitutkintapöytäkirjaan. Asiakirja sisälsi kantelijaa itseään koskevia salassa pidettäviä terveystietoja. Apulaisoikeuskansleri mukaan julkisuuslaki ei edellyttänyt salassapitomerkinntä tekemistä kantelijalle annettuun asiakirjaan, vaikka se sisälsi kantelijan omia salassa pidettäviä terveystietoja. Apulaisoikeuskansleri piti salassapitomerkinntä tekemättä jättämistä Poliisihallituksen ohjeistuksen vastaisena, minkä vuoksi suositteli ohjeen noudattamista salassapidon turvaamiseksi. Apulaisoikeuskansleri korosti tutkinnan-johtajan johtopäätöksen olleen virheellinen koskien kantelijan antamaa suostumusta hänen salassa pidettävien tietojensa osalta. (AOK 5.2.2013, OKV/1180/1/2011.)

Kolmannessa hallintokantelussa oli kyse siitä, kun kantelijan mukaan esitutkintapöytäkirjaan ei ollut tehty salassapitomerkinntää, vaikka se sisälsi häntä koskevia salassa pidettäviä yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia tietoja. Esitutkinnassa kantelija oli asianomistajana epäiltyyn pahoinpitelyyn ja raiskaukseen, josta syyttäjä oli tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen, jolloin esitutkinta-pöytäkirja oli muuttunut salassapitomerkinntä puuttuessa julkiseksi. Tämän vuoksi esitutkintapöytäkirjan jäljennös oli luovutettu kantelijan vastapuolta toiseen asiaan liittyneessä oikeudenkäynnissä avustaneelle lakimiehelle. Lakimiestä oli pidetty virheellisesti rikosasian asianosaisen avustajana. Esitutkintapöytäkirjaan oli tehty salassapitomerkinntä myöhemmin koskien koko pöytäkirjaa. Apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen tutkinnanjohtajana toimineelle rikosylikonstaapelille, jonka tehtäviin kuului huolehtia asiakirjahallintoon sekä viranomais-toiminnan julkisuuteen liittyvien säädösten täytäntöönpanosta, noudattamisesta ja valvonnasta. Poliisilaitos oli muuttanut tapahtuneen seurauksena asiakirjajulkisuuteen liittyviä käytäntöjä ja ottanut asiaan huomioon henkilöstön koulutuksessa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen salassapitomerkinntöjen tekemisessä. (AOK 7.11.2012, OKV/439/1/2011.)

Viimeisessä käsiteltävässä hallintokantelussa esitutkintapöytäkirjaan tehty salassapitomerkinntä oli ollut puutteellinen, kun asianosaisille oli lähetetty materiaali loppulausuntoa varten koskien seksuaalirikosepäilyä. Merkinntä sisälsi ainoastaan ”salassa pidettävä” -leiman ja viittauksen julkisuuslain 24 §:n 1 momenttiin. Merkinntästä ei käynyt ilmi oikeudellista perustetta salassapidolle eikä salassapidon oikeaa kestoaikaa. Poliisin loppulausuntopyynnössä oli maininta, että asiakirja-aineisto liitteinen

on salainen siihen asti kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimessa tai kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta. Salassapitoperusteena käytettiin julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 3 kohtaa (käsittelyvaihe), mutta ei lainkohtaa julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 26 kohtaa (sisällöllinen, epäilty siveellisyysrikos). (AOKS 13.10.2011, OKV/784/1/2010, OKV/815/1/2010, OKV/833/1/2010 ja OKV/1103/1/2010.)

Tutkinnanjohtajan mukaan salassapitomerkinä oli epähuomiossa jäänyt tekemättä vielä esitutkintapöytäkirjan valmistumisvaiheessa. Lopullinen esitutkintapöytäkirja oli toimitettu asianomistajalle varustettuna mainitulla puutteellisella salassapitomerkinä. Epäilyistä siveellisyysrikosasiasta tuli syyttämättäjättämispäätös. Asianomistaja oli joutunut itse rikosprosessin kohteeksi, koska oli kertonut esitutkinnan valmistuttua kolmannelle henkilölle salassa pidettäviä tietoja. Tutkinnanjohtaja ei osannut sanoa kuka ja missä vaiheessa oli täydentänyt salassapitomerkinä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan jälkikäteen tehtyjen merkintöjen suhteen olisi tullut toimia hallintolain mukaisesti, kirjoitusvirheen korjaamisen ja ilmoitusvelvollisuuden asianosaisille osalta. Poliisin loppulausuntopyyntö merkinnöiltään oli selvästi puutteellinen ja omiaan antamaan vastaanottajalle virheellisen käsityksen saamansa esitutkinta-aineiston julkiseksi tulosta. Asianomistajatahon epätietoisuus oikeuksistaan ja toimintamahdollisuuksistaan syyttämättäjättämispäätöksen jälkeen on mahdollisesti vaikuttanut siihen, että asiasta on seurannut laaja viranomaiskäsittely muine oikeudenkäynteineen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen huomautti poliisilaitoksen rikostutkinnan virkamiehiä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastaisesta menettelystä. (AOKS 13.10.2011, OKV/784/1/2010, OKV/815/1/2010, OKV/833/1/2010 ja OKV/1103/1/2010.)

5 SALASSA PIDETTÄVÄT VIRANOMAISEN ASIAKIRJAT

Julkisuuslain 24 §:ään sisältyy säännökset yleisimmistä salassapitoperusteista luettelon muodossa. Erityisiä salassapitosäännöksiä on erityislaeissa, mutta julkisuuslain 24 §:n luetteloa voidaan pitää salassapidon osalta perussäätelynä. Pykälän salassapidon perusteet voidaan jakaa suojaavan kohteen mukaisesti yksityiseen, yleiseen ja

julkisyhteisön intresseihin. Jäljempänä luvussa poliisin käytetyimmät salausperusteet salattaessa esitutkintapöytäkirjoja. (Mäenpää 2016, 394.)

5.1 Rikos- ja esitutkinnan sekä tuomioistuimen päätösvallan turvaaminen

Julkisuuslain 24 §:n kolmannen kohdan mukaan rikosprosessin vireillepanoon ja esitutkintaan liittyvät asiakirjat on salassa pidettävä, jotta turvataan esitutkinnan onnistuminen ja se, että estetään tietojen enneaikaisen julkisuuden aiheuttamat vahingot rikoksesta epäillylle. Lisäksi on tarkoitus turvata tuomioistuimen oikeus määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnistä annetun lain mukaisesti. (Wallin & Konstari 2000, 147.)

Salassa pidettäviä asiakirjoja ovat poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille, viralliselle syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaiselle tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa. Riippumatta siitä kenen viranomaisen hallussa esimerkiksi on rikosilmoituksen kopio, tehty ilmoitus on aina salassa pidettävä. (HE 30/1998, 89.)

Esitutkinta- ja syyteasiakirjoja koskeva erityinen salassapitovelvollisuus päättyy, kun asia on esillä tuomioistuimessa, virallinen syyttäjä tekee syyttämättäjättämispäätöksen tai kun asia on jätetty sikseen esitutkinnan päättyessä muuten. Rikosasian pääkäsittely tai ennen pääkäsittelyä suoritettava suullinen valmistelu päättää vaitiolovelvollisuuden. Asiaan liittyvistä tiedoista tulee julkisia asian tullessa esille, mikäli näitä tietoja ei määrätä salassa pidettäviksi oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain nojalla tai ne eivät ole suoraan muun lainsäädännön perusteella salassa pidettäviä. (Wallin & Konstari 2000, 148.)

Asiakirjojen salassapitovelvollisuus ei ole ehdoton. Esitutkintaviranomaiset, syyttäjä ja tuomioistuin voivat antaa tietoja ko. asiakirjoista, mikäli esitutkinnan tavoitteet tai tuomioistuimen mahdollisuudet määrätä oikeudenkäyntiasiakirjat salassa pidettäviksi taikka rikoksesta epäillyn edut eivät vaarannu. Esitutkintaa koskevien tietojen tullessa julkisiksi liian aikaisin saattaa rikoksen selvittäminen vaarantua. Liian aikaisin

julkiseksi tulleista tiedoista saattaa olla myös haittaa rikoksesta epäillylle, joka saattaa leimautua suotta syylliseksi. (HE 30/1998, 90.)

”Jos esitutkinnasta on asian yhteiskunnallisen merkityksen, sen herättämän yleisen mielenkiinnon, rikoksen selvittämisen, rikoksesta epäillyn tavoittamisen, uuden rikoksen estämisen tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä tarpeen tiedottaa, tiedottaminen on tehtävä niin, että ketään ei aiheettomasti saateta epäilyksenalaiseksi ja että kenellekään ei tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa tai haittaa.” (Esitutkintalaki 11 luku 7 § 1 mom.)

Mahdollisen syyttämättäjättämispäätöksen myötä esitutkinta-asiakirjat tulevat julkiseksi lukuun ottamatta aineistoon mahdollisesti sisältyviä edelleen salassa pidettäviä tietoja. Asiakirjojen salassapito ei pääty esitutkinnan keskeytyspäätökseen, vaan syyteoikeuden vanhentumiseen. Tämän jälkeen asiakirjat ovat salassa pidettäviä vain, jos salassapito perustuu muuhun laissa määrättyyn perusteeseen. Asianosaisella on oikeus saada tietoonsa esitutkinnassa ilmi tulleet seikat, niin pian kuin on mahdollista haittaamatta rikoksen selvittämistä. (Myllymäki & Vuoti 2009, 30–31.)

Esimerkkejä julkisuuslain 24 §:n kolmannen kohdan mukaisista salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista:

- ❖ rikosilmoitus
- ❖ esitutkintaan ja syyteharkintaan saadut ja laaditut asiakirjat
- ❖ haastehakemus
- ❖ haaste ja siihen annettu vastaus

5.2 Rekisterien salassapito

Rikosten ehkäisemisen ja selvittämisen suojaamiseksi tietyt rekisterit ja asiakirjat on määrätty salassa pidettäviksi julkisuuslain 24 §:n neljännen kohdan mukaan. Esitutkintaviranomaisen ylläpitämät rekisterit sekä rikosten ehkäisemistä varten laaditut ja hankitut selvitykset ovat salassa pidettäviä. Lisäksi henkilöllisyyden tai matkustusoi-keuden todentamista ja varmentamista koskevassa hallintoasiassa saadut ja otetut

henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkkitiedot sekä henkilölle ja asiakirjalle annetut erityiset tunnisteet ovat salassa pidettäviä. (HE 30/1998, 90–91.)

Yleisen tietosuojasääntelyn ja erityisesti poliisin rekisterejä koskevan sääntelyn kautta näihin poliisin rekistereihin, jotka ovat henkilörekisterejä kohdistuu tietosuoja vaatimuksia. Edellä mainitun mukaisesti kuka tahansa voi tarkistaa omat tietonsa poliisin rekistereihin kohdistuvan tarkastusoikeuden perusteella, minkä vuoksi julkisuus sääntely ei aiheuta ongelmia henkilön oikeusturvan kannalta. (Neuvonen 2017, 125.)

Esimerkkejä julkisuuslain 24 §:n neljännen kohdan mukaisista salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista:

- ❖ sormenjälki- ja tekotaparekisteri
- ❖ henkilölle ja asiakirjalle annetut erityiset tunnisteet (passin numero jne.)
- ❖ rekisteröintikuva
- ❖ rekisteröintikuvista laaditut kuvakollaasit
- ❖ passi, henkilökortti, vartija – ja järjestyksenvalvojarekisteri (ml. hallintoasiassa saadut tai otetut valokuvat sekä henkilötuntemerkit)

5.3 Poliisin taktiset ja tekniset menetelmät

Julkisuuslain 24 §:n viidennessä kohdassa kerrotaan, että salassa pidettäviä tietoja ovat poliisin taktiset sekä tekniset menetelmät että myös näiden suunnitelmat, jos tiedon katsotaan vaarantavan rikosten ehkäisemisen ja selvittämisen tai yleisen turvallisuuden ylläpitämisen. Julkisuus näissä asioissa mahdollistaisi muun muassa sen, että rikolliset selvittäisivät ennakkoon poliisin rikoksen selvittämiseen käyttämät keinot vaikeuttaen ja estäen tällä tavoin poliisin toiminnan. (HE 30/1998, 91.)

Salassa pidettäviä ovat tiedot poliisin taktisista ja teknisistä menetelmistä, jotka eivät ole yleisessä tiedossa ja joiden esille tuleminen aiheuttaisi vahinkoa myöhemmin tapahtuvalle poliisin toiminnalle. Yksiselitteistä määritelmää ei ole sille, mitä salassa pidettävät taktiset tai tekniset menetelmät ovat. (Myllymäki & Vuoti 2009, 38.)

Esimerkkejä julkisuuslain 24 §:n viidennen kohdan mukaisista salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista:

- ❖ tutkintamuistio
- ❖ tiedustelutieto
- ❖ tutkintasuunnitelmat
- ❖ toimintasuunnitelmat
- ❖ teknisen tutkinnan pöytäkirja
- ❖ tutkintapäiväkirja
- ❖ muistiinpanot alustavasta puhuttelusta

5.4 Taloudellinen asema

Taloudellisella asemalla tarkoitetaan henkilön taloutta kokonaisuudessaan, kuten palkkaa, maksukykyä ja varallisuustilannetta. Taloudellisesta asemasta määrätään julkisuuslain 24 §:n kohdassa 23. Salassa pidettävän tiedon tulee kuvata henkilön taloudellista asemaa laajemmin, ulottuvuus on riippuvainen tilanne- ja roolisidonnaisista seikoista. Salassapidon piiriin ei kuulu mikä tahansa yksittäinen tuloa tai omistusta koskeva tieto. (Mäenpää 2016, 402–403.)

Salassapito koskee myös erilaisten etuuksien ja tukien käsittelyn yhteydessä saatuja tietoja henkilön tuloista ja varallisuudesta, jotka ovat jo erityissäännöksiin salassa pidettäviä. Verotietojen julkisuus määräytyy verolainsäädännön mukaisesti ja julkishallinnon palveluksessa olevien palkkausta koskevien tietojen julkisuus nimikirjalain (1010/1989) mukaisesti. (Mäenpää 2016, 403–404.)

Esimerkkejä julkisuuslain 24 §:n 23 kohdan mukaisista salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista:

- ❖ taloudellista asemaa kuvaavat tiedot (palkka, kokonaisvarallisuus jne.)
- ❖ etuudet (Kela ja työttömyyskassa tms.)
- ❖ verotarkastuskertomus
- ❖ pankkien tiliotteet
- ❖ ulosottoselvitys

5.5 Turvapaikanhakijan ja hänen läheistensä turvallisuus

Salassa pidettäviä asiakirjoja ovat pakolaista, turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa koskevat asiakirjat julkisuuslain 24 §:n 24 kohdan mukaisesti. Mikäli tiedon antaminen ei vaaranna edellä mainittujen eikä heidän läheisten turvallisuuttansa voi tiedot olla harkinnanvaraisesti julkisia. (Wallin & Konstari 2000, 162–163.)

Esimerkkejä julkisuuslain 24 §:n 24 kohdan mukaisista salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista:

- ❖ turvapaikkahakemus
- ❖ viisumihakemus
- ❖ oleskelulupahakemus

5.6 Sosiaalihuollon asiakkaat

Julkisuuslain 24 §:n 25 kohdassa määrätään, että salassa pidettävää on tiedot sosiaalihuollon asiakkaasta ja hänen saamistaan etuuksista, tukitoimista ja sosiaalihuollon palveluista sekä henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamaansa terveydenhuollon tai kuntoutuksen palvelusta tai hoidon toteuttamiseksi suoritetuista toimenpiteistä taikka henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä tai suuntautumisesta. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 25 kohta.)

Tieto henkilön sosiaalihuollon asiakkuudesta saattaa paljastaa arkaluonteisen seikan, minkä vuoksi salassapito ulottuu kaikkeen asiakasta koskeviin tietoihin. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollonyksiköiden hallussa olevat asiakirjat, lääkärintodistukset ja ruumiinavauspöytäkirjat ovat esimerkiksi salassa pidettäviä asiakirjoja. Poliisin hallussa olevat asiakirjat koskien virka-apuina suoritettuja pakkohoitoon noutamisia ovat salassa pidettäviä. (Wallin & Konstari 2000, 170.)

Esimerkkejä julkisuuslain 24 §:n 25 kohdan mukaisista salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista:

- ❖ lääkärinlausunnot ja -todistukset
- ❖ kaikki terveydentilaa koskevat tiedot
- ❖ vammaisuus
- ❖ sosiaalihuollon asiakkuus ja hänen saamat etuudet, tukitoimet sekä palvelut
- ❖ lääkereseptit
- ❖ ruumiinavauspöytäkirjat
- ❖ seksuaalinen suuntautuneisuus ja käyttäytyminen
- ❖ hoitoon toimittaminen tai noutaminen
- ❖ poliisin virka-avut pakkohoitoon noutamisesta
- ❖ tiedot hoito-, huolto- ja rangaistuslaitoksissa olevista

5.7 Arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tiedot

Salassa pidettäviä tietoja ovat rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiin liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset seikat julkisuuslain 24 §:n 26 kohdan mukaan. Lisäksi salassa pidettävää on tietojen antaminen rikoksen uhrista, jos se loukkaa uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. (Wallin & Konstari 2000, 171.)

Esitutkintapöytäkirja saattaa sisältää arkaluonteisia tietoja henkilöistä, jotka eivät ole osallisia mitenkään epäiltyyn rikokseen tai jotka ovat uhrin asemassa. Esitutkintapöytäkirjaan mahdollisesti liitetyt kuvat rikoksen uhrista saattavat olla tarkasteltaessa yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia tietoja. (HE 30/1998, 98.)

Arkaluonteisten tietojen salassapito on haastavaa, kun syyttäjä tekee syyttämättäjättämispäätöksen tai rikoksena tutkitun asian käsittely lopetetaan viemättä asiaa syyteharkintaan. Esitutkintamateriaalin salassapitotarve ei tule näissä tapauksissa erikseen arvioitavaksi, koska oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia ei sovelleta. Pykälän voimaan tuleminen jälkeen esitutkintapöytäkirjoihin sisältyvät yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot ovat olleet esitutkinnan päätyttyäkin salassa pidettäviä. (HE 30/1998, 98.)

Esimerkkejä julkisuuslain 24 §:n 26 kohdan mukaisista salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista:

- ❖ seksuaalirikosten uhrin
- ❖ seksuaalirikoksen epäilty, kun asiassa ei nosteta syytettä
- ❖ arkaluontoiset tiedot uhrista tai osallisesta, jolla ei ole osuutta epäiltyyn rikokseen
- ❖ rikoksen uhrista otetut valokuvat
- ❖ rotu tai etninen alkuperä (esimerkiksi ihonväri, syntyperä)
- ❖ poliittinen vakaumus (esimerkiksi puoluejäsenyys)
- ❖ uskonnollinen tai filosofinen vakaumus (esimerkiksi tiettyyn uskontoon kuuluminen)
- ❖ ammattiliittoon kuuluminen
- ❖ henkilön seksielämä tai seksuaalinen suuntautuminen
- ❖ henkilön geneettiset tai biometriset tiedot, kun em. tietoja käsitellään henkilön tunnistamiseksi (esimerkiksi tietoja henkilön fysiologiasta, sormenjäljistä, kasvonpiirteistä tai äänestä)

5.8 Henkilön yhteystiedot

Säännöksen 31 kohdan suojaamat tiedot koskevat henkilön ilmoittamaa salaista puhelinnumeroa sekä osoitetietoa ja muita yhteystietoja tietyissä tapauksissa. Tietojen suojaaminen edellyttää, että henkilö ilmoittaa itse yhteystietojen salaisuudesta ja, että henkilöllä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Viranomaisen on selvitettävä salassapitopyynnön saatuaan, että onko tiedon salassa pitämiselle perusteltu syy. Tiedon saanutta viranomaista sitoo väestötietojärjestelmään merkitty luovutusrajoitus. (Wallin & Konstari 2000, 163–164.)

Henkilötietojen julkisuutta ja salassapitoa ei arvioida viranomaisella olevien tietojen osalta henkilötietolain vaan julkisuuslain mukaisesti. Edellä mainittu koskee yksittäisiä henkilöitä koskevia tietoja kuin myös viranomaisen henkilörekisterissä olevia tietoja. (Mäenpää 2016, 406.)

Esimerkkejä julkisuuslain 24 §:n 31 kohdan mukaisista salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista:

- ❖ Salaiset puhelinnumerot
- ❖ Salaiset osoitetiedot

6 TUTKIMUSTULOKSET

6.1 Esitutkintapöytäkirjan salaaminen käytännössä

Tämän luvun sisältö on suurimmalta osin tekijänsä oman kokemuksen ja tietämyksen varassa olevaa kerrontaa salaamisten tekemisestä esitutkintapöytäkirjoihin. Ensimmäinen vaihe esitutkintapöytäkirjojen salaamisessa on salassa pidettävän aineiston tunnistaminen pöytäkirjasta. Tunnistaminen edellyttää julkisuuslain ja joidenkin erityislakien salassapitoperusteiden tuntemista. Tunnistamisen jälkeen tulee punnittavaksi se seikka, että minkälaista vahinkoa tai haittaa salassa pidettävän tiedon oikeudettomasta käytöstä tai paljastumisesta aiheutuu. Salassa pidettävyys ja salassapitoperuste täytyy miettiä aina jokaisen yksittäisen asiakirjan osalta erikseen. Edellä mainitun punnitsemisen jälkeen valitaan salassapitomerkinän suojaustaso suojattavan edun mukaisesti.

Esitutkintapöytäkirjojen salaamisessa poliisissa käytetään yleensä IV-suojaustasoa tai III-suojaustasoa. IV-taso valitaan, jos tiedon oikeudettomasta käytöstä tai paljastumisesta aiheutuu haittaa yksityisille tai yleisille eduille. Suojaustason käytön esimerkkinä voidaan käyttää seuraavaa: tiedotusvälineille paljastuneet henkilön osoitetiedot haittaavat elämistä, mutta rahallista vahinkoa siitä ei todennäköisesti aiheudu. (Määräys poliisin salassa pidettävien aineistojen käsittelystä 2019.)

III-tasoa käytetään, jos tiedon oikeudettomasta käytöstä tai paljastumisesta aiheutuu vahinkoa yksityisille tai yleisille eduille. Suojaustason käytön esimerkkinä voidaan käyttää seuraavaa: tiedon paljastuminen aiheuttaa työpaikan menetyksen, joten siitä aiheutuu rahallista vahinkoa. Asiakirjassa, jossa on useita eri suojaustasoluokkia tie-

tojen suojaamiseksi, tässä tapauksessa käytetään korkeinta suojaustasoluokkaa. (Määräys poliisin salassa pidettävien aineistojen käsittelystä 2019.)

Salassapitomerkintä-leima on kehioltaan ja tekstiltään punainen. Poliisissa on käytössä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukainen leimasin, johon lisätään salattaessa ainoastaan momentin kohta, jolla kyseinen tieto on salassa pidettävä. Salassapitoleima laitetaan pöytäkirjan sivujen oikeaan yläkulmaan, jos se on asiakirjasivun sisällön kannalta mahdollista. Yksittäisillä sivuilla olevat yksittäiset salassa pidettävät tiedot merkitään sivun reunaan punaisella värillä hakasuluin tms. ja kyseiseen sivuun merkitään salassapitomerkintä-leima sivun oikeaan yläkulmaan. Näillä merkinnöillä osoitetaan se, että mikä kyseisessä sivussa on salassa pidettävää tietoa ja mikä osa siitä on julkista tietoa.

Tiedon ollessa salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan, tulee leimaan lisätä edellä mainitun mukaisesti momentin kohta. Leimaan merkitään lain numero, pykälä ja tarvittaessa kohta, jos salassa pidettävyys perustuu johonkin muuhun lakiin. Salassapidon voimassaolo voidaan merkitä leiman lisätietokohtaan, jos se on tiedossa.

Salassapidon arviointi tapahtuu esitutkintapöytäkirjan muokkaamisen yhteydessä, mutta viimeistään esitutkinnan päättyessä. Arvioinnin tekee esitutkintapöytäkirjan laatija eli yleensä rikostutkija tai mahdollisesti pöytäkirjan allekirjoittaja eli tutkinnanjohtaja. Pääsääntöisesti tutkija laatii salassapitomerkinnot esitutkintapöytäkirjaan ja pöytäkirjan tarkastajana toimiva tutkinnanjohtaja varmistaa merkintöjen paikkansa pitävyyden tarkastaessaan pöytäkirjan. Esitutkintapöytäkirjan salassa pidettävyyttä tulee arvioida koko sen elinkaaren ajan ja aina tietoa luovuttaessa. Arvioinnin tiedon luovutuksen yhteydessä tekee luovutus päätöksen tekijä tai viime kädessä tiedon luovuttaja.

Salassapitomerkintä tehdään siis esitutkintapöytäkirjan ensimmäiselle sivulle eli kansilehdelle, kun halutaan viestittää lukijalle, onko pöytäkirja salassa pidettävä kokonaisuudessaan vai osittain. Tämä laatijan tahtotila tulee ilmetä ilman minkäänlaista epäselvyyttä salassapitomerkinnästä.

Salassa pidettävä -leima ensimmäisellä sivulla tarkoittaa, että koko pöytäkirja on salassa pidettävä. Osittain salassa pidettävä -leima tarkoittaa, että jotkin tiedot esitutkintapöytäkirjasta on salassa pidettäviä ja osa tiedosta on julkista tietoa. Viimeisenä mainitun leiman alapuolelle tulee merkitä mitkä kohdat ovat salassa pidettäviä, kohtia ei ole tarpeen nimetä kansilehdelle.

Esitutkintapöytäkirjan laadintavaiheessa tehtävät asianmukaiset merkinnät helpottavat salassa pidettävän aineiston löytymistä ja käsittelyä, erityisesti kansilehdeltä ilmenevät merkinnät ohjaavat merkittävästi tietojen käsittelyä.

6.2 Haastatteluiden tulokset

Haastateltavilta oli tarkoitus saada vastauksia opinnäytetyön tutkimuskysymyksiin. Haastateltavien vastauksia ja opinnäytetyön tutkimuskysymyksiä käsitellään tarkemmin tässä luvussa. Haastateltavien vastaukset käsitellään anonyymisti.

Kahdessa ensimmäisessä kysymyksessä kartoitettiin haastateltavilta heidän toimenkuvaansa Lounais-Suomen poliisilaitoksella ja sitä minkälainen kokemus heillä on esitutkintapöytäkirjojen salaamisesta. Haastateltavalla rikostutkijalla oli vastaushetkellä noin vuoden kokemus, alipäällystötasoisella tutkinnanjohtajalla seitsemän vuoden kokemus, päällystötasoisilla tutkinnanjohtajilla neljän sekä viiden vuoden kokemus esitutkintapöytäkirjojen salaamisesta.

Ensimmäinen varsinainen kysymys taustakysymysten jälkeen koski sitä, millä tavoin haastateltavat osaavat esitutkintapöytäkirjan salaamiseen liittyvän lainsäädännön soveltamisen ja mitä asioita he soveltamista tehdessään pitävät haastavina. Haastateltavat pitävät pääsääntöisesti osaamistaan hyvänä ja riittävänä. Haastateltavien mukaan osaaminen esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen tulee tekemisen ja kokemuksen kautta.

Vastausten perusteella lainsäädäntöä pidetään jokseenkin epäkäytännöllisenä ja erittäin tulkinnanvaraisena. Vastauksista nousi esille erityisesti se, että julkisuuslakia pidettiin vanhanaikaisena muun muassa termistöltään ja sen todettiin olevan koko-

naisuudessaan päivityksen tarpeessa. Haastateltavat toivat esiin, että salassapito koskee usein asiakirjassa olevaa yksittäistä tietoa eikä asiakirjaa kokonaisuudessaan, minkä vuoksi välillä rajanveto koko asiakirjan ja yksittäisen tiedon salaamisen välillä aiheuttaa haasteita. Haastavana koettiin lainsäädännön tulkinnassa jokaisen esitutkintapöytäkirjaan tehtävän salassapitoleiman kohdalla salauksen perusteen ja laajuuden pohtiminen, koska samansisältöisiä salaamisen kohteita tulee harvakseltaan vastaan.

Tiedottamisen suhde yksityisyydensuojaan ja esitutkinnan turvaamiseen pidetään hankalana. Lisäksi haasteita tuo median, asianosaisten ja muiden henkilöiden koko ajan laajeneva esitutkinta-aineiston haltuun saamisen tarve, mikä tekee salausten pohtimisesta entistä haastavampaa ja laaja-alaisempaa. Edelliseen viitaten haasteita tai entistä pidemmälle menevää ajattelua aiheuttaa se, että mikä on julkisuusperiaatteen mukainen viranomaisen tuottama asiakirja ja mikä taas ei. Todettaessa asiakirjan olevan ei viranomaisen asiakirja, niin se taas johtaa siihen, ettei se ole edes asianosaisjulkinen. Punnintaa erilaisten asiakirjojen kategorioiden välillä pidettiin suhteellisen vaikeana, koska lainsäädäntö antaa tässäkin asiassa paljon tulkinnanvaraa.

Haastateltavien mielestä haastavaa esitutkintapöytäkirjojen salaamisesta tekee erittäin suurta julkisuutta saavat asiat, joiden kohdalla täytyy olla erityisen huolellinen salausten osalta. Suurta mediahuomiota saavat jutut ovat suuren tarkastelun alla ja varsinkin hallinnollisten salauspäätösten osalta ollaan arvostelun kohteena. Perustelut salauspäätökselle on oltava kunnossa, ettei salassapitoperuste murru mahdollisesti laillisuusviranomaisen tai tuomioistuimen sitä tarkasteltaessa. Haasteena tai soveltamiseen liittyvänä huomiona pidettiin myös sitä, että lainsäädäntö luo perusteet päätöksenteolle, mutta kunkin päätöksentekijän arvot ja tulkinnat voivat johtaa hyvinkin erilaiseen linjaan.

Seuraavassa kysymyksessä haastateltavilta tiedusteltiin poliisiasemalla mahdollisesti olemassa olevista esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen liittyvistä ohjeista, niiden selkeydestä ja riittävydestä. Haastateltavien mukaan poliisiasemalla ei ole omaa ohjeistusta salaamiseen vaan siihen liittyvä ohjaus tulee suoraan laista viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Haastateltavien mukaan ohjeistus on rajoittunut siihen, että joku on joskus listannut asioita salattavista asioista ja koonnut ne yhteiseen käyttöön pienen ryhmän sisäiseen käyttöön suuntaa näyttäväksi tulkinnaksi. Haastateltavien

mukaan mitään yhteistä koko poliisiaseman tai poliisilaitoksen kattavaa ohjeistusta ei kuitenkaan aiheesta ole olemassa. Haastateltavat toivat esiin kuitenkin myös sen, että Poliisihallituksen määräys salassa pidettävien tietoaineistojen käsittelystä auttaa asiakirjahallintoon liittyvissä asioissa, mutta ei ole suoranainen ohje esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen. Salaamisen todettiin vastaajien osalta perustuvan suoraan lain säädöksiin ja yhtenäisesti sovittuun linjatulkintaan, mitä pidettiin riittävänä, sillä viime kädessä päätöksentekijän näkemys ja tulkinta on ratkaiseva.

Haastateltavilta tiedusteltiin, että olisiko lisäohjeistuksella tarvetta, minkälainen kyseisen ohjeen tulisi olla ja mitä siinä olisi syytä korostaa. Asiakokonaisuuden ollessa todella laaja vaatien tapauskohtaista harkintaa on haastateltavien mukaan ohjeen oltava lähtökohtaisesti joustava. Salaamiseen liittyvien asioiden suuren määrän vuoksi haastateltavat kaipasivat rautalankamallia, jossa olisi yleisimmät soveltamistapaukset ja niiden perustelut. Selkeää, helposti luettavaa ja esimerkinomaista ohjetta kaivattiin tukemaan ja helpottamaan salausprosessin kulkua.

Yhden vastaajan mielestä ohjeistuksella ja yhtenäisellä politiikalla olisi minimoitava tulkinnanvaraisuudet, jotta tulkintakysymykset vähenisivät. Tämä johtaisi vastaajan mielestä tasaisempaan laatuun ja käytännön yhdenmukaisuuteen. Yksi vastaajista toi esiin korostamisen kohteeksi asiakirjojen julkisuusolettaman, jotta asioita ei salattaisi tarpeettomasti.

Viimeisenä tiedustelun kohteena oli uuden EU:n tietosuojasetuksen (GDPR) ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaikutus salaamisprosessiin. Haastateltavien mukaan suuria vaikutuksia edellä mainitut asiat eivät ole tuoneet varsinaiseen salaamisprosessiin. Uudistusten katsottiin tuoneen periaatteessa tarkennuksia tietoaineistojen käsittelyyn liittyviin asioihin, ei suoranaisesti esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen. Haastateltavat toivat esiin, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvät asiat eivät ole muuttuneet käytännön tekemisessä mainittujen lainsäädäntöjen tullessa sovellettavaksi vuonna 2018. Henkilötietoihin liittyvät nykyiset käytänteet ovat haastateltavien mukaan olleet käytössä poliisissa jo vuosia.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Salassapitosäännösten osaamista ja niiden käyttöä on pidettävä haastavana hallinnollisena toimenpiteenä, minkä korkealuokkaiseen suorittamiseen tarvitsee ammattitaitoa ja kokemusta. Haastateltavien osaamisen tasoa esitutkintapöytäkirjojen salaamisen suhteen voidaan pitää hyvänä, koska kaikki haastateltavat pitivät omaa työskentelyään ja ammattitaitoaan salaamisprosessissa riittävänä siihen, että työnjälki ja salassapidon laillisuus ovat lähitarkastelussakin kunnossa.

Julkisuuslaki on peräisin vuodelta 1999 ja vaikka siihen on tehty sen jälkeen useita eri tarkennuksia ja muutoksia, niin voidaan sen joka tapauksessa todeta olevan vanhanaikainen termistöltään. Julkisuuslakia pidetään salassapidon osalta perussääntelyinä, joten 20 vuotta vanhan lain uudistaminen voisi olla ajankohtaista, varsinkin mietittäessä minkälaisia harppauksia tämän vuosituhannen puolella on tapahtunut muun muassa teknologian saralla.

Tutkimuksen tekijän oman kokemuksen ja tehtyjen haastatteluiden perusteella voidaan julkisuuslakia pitää erittäin tulkinnanvaraisena, minkä vuoksi tulkinnanvaraisuuden voidaan todeta olevan isoin haaste esitutkintapöytäkirjojen salaamisessa. Päätöksentekijöiden kesken saattaa syntyä suuriakin tulkintaeroja, jotka pohjautuvat päätöksentekijän omiin arvoihin ja käytänteisiin. Liikkumavaraa päätöksenteossa on hyvä olla, mutta onko siitä johtuvat suuret tulkintaerot päätöksissä kaikilta osin kaikkien osapuolten näkökulmasta tasapuolista ja yhtenevää? Mielestäni tämä saattaa joissakin tapauksissa ihmisiä eriarvoiseen asemaan, vaikka se ei tietenkään ole lainsäätäjän tai sitä soveltavan viranomaisen tarkoitus.

Lounais-Suomen poliisilaitoksella eikä Porin poliisiasemalla ole olemassa esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen liittyvää ohjetta, joka koskisi ainoastaan tätä prosessia. Esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen liittyvä ohjaus tulee suoraan laista tai annetuista ohjeista ja määräyksistä, mitkä eivät ole kuitenkaan suoraan tehty pelkästään esitutkintapöytäkirjojen salaamista varten, vaan isompaa kokonaisuutta ajatellen.

Ohjeistusta ei suoranaisesti ole olemassa, joten voidaan todeta tehtyjen haastatteluiden tukemana se johtopäätös, että esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen liittyvälle ohjeelle olisi tarvetta Porin poliisiasemalla kuin myös koko Lounais-Suomen poliisilaitoksella. Ohjeen tulisi olla hyvinkin yksinkertainen ja helposti luettava. Asiakokonaisuudet tulisi olla lyhyesti selostettuna useiden esimerkkien kera. Salauspäätöstä tekevän pitäisi voida ohjeen avulla tehdä lyhyelläkin lukemisella ja tutustumisella oma nopea päätös esitutkintapöytäkirjassa olevan tiedon mahdollisesta salaamisesta.

Ohjeistuksella ja yhtenäisellä politiikalla olisi mahdollista minimoida tulkinnanvaraisuudesta johtuvat isot tulkintaerot oman organisaation sisällä, kun salauksia esitutkintapöytäkirjoihin tehdään. Ohjeistus toisi myös varmuutta työntekijöille, joilla on vähemmän kokemusta salauksien tekemisestä esitutkintapöytäkirjoihin. Toiminta salausten osalta näyttäisi organisaation ulkopuolellekin yhteneväiseltä ja ammattitaitoiselta, kun suuria tulkintaeroja ei saman organisaation sisältä tulisi.

Ohjeessa tulisi erityisesti korostaa sitä, että liiallinen ja turha salaaminen aiheuttaa salassapidon merkityksen menetyksen. Niin sanotusti varmuuden vuoksi salaamista tulisi välttää. Varmuuden vuoksi salaaminen voi kertoa päätöksentekijän kokemattomuudesta tai vaikeuksista tehdä salaamispäätöksiä. Mikäli salaamisen ja ei-salaamisen suhteen on ongelmia, on syytä hakea tukea lainsäädännön lisäksi oikeuskäytännöstä tai kollegoiden näkökulmista.

Vuonna 2018 sovellettavaksi tulleet Euroopan Unionin tietosuojasetuksen (GDPR) ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin ei katsota tuoneen käytännön tekemiseen muutoksia salattaessa esitutkintapöytäkirjoja. Edellä mainitut sovellettavat säännökset toivat mukanaan muutoksia ja tarkennuksia lähinnä tietoaineistojen käsittelyyn. Esitutkintapöytäkirjoissa olevien henkilötietojen käsittelyyn ja julkisuuteen on tullut poliisissa jo useita muutoksia aiemmin 2010-luvulla. Nämä muutokset ovat olleet käytössä poliisissa jo useamman vuoden ajan.

Henkilötietojen käsittelyyn esitutkintapöytäkirjoissa tulleet muutokset ovat tarkoittaneet lähinnä esitutkinnassa kuultavien henkilötietojen julkisuuden minimoimista. Muutoksilla on ollut tarkoitus turvata kansalaisen yksityisyyden suoja riittävän kattavasti siltä osin kuin se on julkisissa asiakirjoissa mahdollista. Vielä 2010-luvun alus-

sa rikoksesta epäiltyjen, rikosten uhrien ja todistajien nimet, sosiaaliturvatunnukset, osoitteet, puhelinnumerot ja sähköpostiosoitteet saattoivat olla kuulustelupöytäkirjan kansilehdellä tai muualla esitutkintapöytäkirjassa. Kirjattavien henkilötietojen määrä esitutkintapöytäkirjoihin on nykypäivänä karsittu minimiin. Nykypäivänä esitutkintapöytäkirjoista löytyy pääsääntöisesti ainoastaan nimi ja syntymäaika perusteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta.

Opinnäytetyön tekeminen oli opettavainen tekijälle alusta alkaen, aiheen valinnasta aina työn viimeistelyvaiheeseen saakka. Esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen liittyvään lainsäädäntöön, oikeuskirjallisuuteen ja niiden avulla tapahtuvaan lain soveltamiseen on tekijän mielestä ollut mielenkiintoista tutustua perusteellisemmin. Opinnäytetyön tekemisellä on tekijälleen ollut ammattitaidon kehittymisen kannalta suuri ja inspiroiva merkitys.

Opinnäytetyö saavutti sille asetetut tavoitteet. Alussa laadittuihin opinnäytetyön tutkimuskysymyksiin saatiin vastauksia ja esitutkintapöytäkirjojen salaamiseen liittyvä tiivis ohje (Liite 1) laadittiin opinnäytetyön tuloksena. Opinnäytetyössä käytettiin runsaasti luotettavia oikeuslähteitä ja tutkimuskysymyksiin haettiin vastauksia esitutkintapöytäkirjaan salauksia tekeviltä ammattilaisilta, minkä vuoksi tutkimuksen tasoa voidaan perustellusti pitää luotettavana.

Opinnäytetyöraportista olisi saanut helposti todella laajan kokonaisuuden, mutta rajauksella ja tiivistämisellä siitä saatiin tiivis pääasioihin keskittyvä raportti. Jatkotutkimusehdotuksena olisi laajempi ja entistä syvemmälle menevä tutkimus, jossa perehdyttäisiin poliisin arkistoissa oleviin salassa pidettäviin esitutkintapöytäkirjoihin. Jatkotutkimuksessa olisi mielenkiintoista ottaa suuri koonti salattuja esitutkintapöytäkirjoja ja kohdistaa niihin salausten tason, erilaisuuden sekä laillisuuden arviointia. Tutkimusta voisi kutsua niin sanotusti laillisuustarkastukseksi, joka suoritettaisiin satunnaisella otannalla arkistosta löytyviin esitutkintapöytäkirjoihin.

Opinnäytetyön tekijä kiittää haastateltavia ja opinnäytetyön ohjaajaa heidän panoksestaan tämän työn onnistumisesta. Lisäksi tekijän kotiväki ansaitsee kiitoksen kärsivällisyydestä ja ymmärryksestä opinnäytetyöprosessin aikana. Lopuksi on todettava,

että ennakko odotuksiin nähden opinnäytetyön tekeminen oli tekijälleen positiivinen yllätys opettavaisuudellaan eli oppia tuli enemmän kuin mitä oli odotettavissa.

LÄHTEET

AOK 5.2.2013, OKV/1180/1/2011.

AOK 7.11.2012, OKV/439/1/2011.

AOKS 23.4.2015, OKV/901/1/2014.

AOKS 13.10.2011, OKV/784/1/2010, OKV/815/1/2010, OKV/833/1/2010 ja OKV/1103/1/2010.

Esitutkintalaki 22.7.2011/805 muutoksineen.

HE 9/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

HE 30/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 31/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Helminen, K., Fredman, M., Kanerva, J., Tolvanen, M. & Viitanen, M. 2014. Esitutkinta ja pakkokeinot. 5. uud. p. Helsinki: Talentum.

Kulla, H. & Koillinen, M. 2014. Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa. Turku: Painosalama Oy.

Käsikirja esitutkintapöytäkirjan laadinnasta 2016. Poliisihallitus. POL–2016–8514.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 muutoksineen.

Myllymäki, J & Vuoti, H. 2009. Julkisuuslainsäädäntö ja salassapitomerkinnot. Ammattikorkeakoulututkinnon lopputyö, poliisipäällöystön tutkinto. Poliisiammattikorkeakoulu.

Mäenpää, O. 2008. Julkisuusperiaate. Helsinki: WSOYpro.

Mäenpää, O. 2016. Julkisuusperiaate. 3. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.

Neuvonen, R. 2017. Oikeus julkiseen tietoon. Helsinki: Kauppakamari.

Oikeuskanslerinviraston www-sivut. 2019. Viitattu 17.4.2019. <https://www.okv.fi>.

Poliisihallinnon työntekijöiden tietosuojakoulutus. 2018. Viitattu 21.2.2019. Ei saatavilla yleisesti.

Poliisihallituksen määräys poliisin salassa pidettävien tietoaineistojen käsittelystä. 3.1.2019. Poliisihallitus. POL-2018-58492.

Poliisin www-sivut. 2019. Viitattu 21.2.2019. <https://www.poliisi.fi>.

Rantaeskola, S. 2014. Esitutkintalaki - kommentaari. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu. Viitattu 20.2.2019.
[https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/86666/Oppikirjoja_21_esitutkintalaki_WEB.pdf?=-](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/86666/Oppikirjoja_21_esitutkintalaki_WEB.pdf?=)

Tietosuojavaltuutetun toimiston www-sivut. 2019. Viitattu 21.2.2019.
<https://tietosuoja.fi>.

Tolvanen, M. & Kukkonen, R. 2011. Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.

Wallin, A-R & Konstari, T. 2000. Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

ESITUTKINTAPÖYTÄKIRJAN SALAAMISEN OHJE

1(2)

Esitutkintapöytäkirjojen salaamisen tärkein vaihe on salassa pidettävän aineiston tunnistaminen pöytäkirjasta. Jos joudut pohtimaan pidemmän aikaa, onko jotain tietoa tarve salata, niin käänny pöytäkirjan tarkastajan tai tutkinnanjohtajan puoleen, jotka vastaavat viime kädessä pöytäkirjan salassapitomerkitöjen oikeellisuudesta. Lähtökohtana tähän pohdintaan on kuitenkin se, että mieluummin salaat kuin jätät salaamatta, mikäli joudut asiaa perustellusti kauan harkitsemaan. Suurta vahinkoa ei aiheudu, mikäli salaat, mutta salaamatta jättämisellä on mahdollisesti ainekset suurempaan vahinkoon. Tietysti on muistettava, että jatkuva liiallinen salaaminen aiheuttaa salassapidon merkityksen menetyksen. Päätös salaamisesta tai salaamatta jättämisestä täytyy tehdä harkiten ja perustellusti.

Salassapitomerkitä tehdään esitutkintapöytäkirjan ensimmäiselle sivulle eli kansilehdelle, kun halutaan viestittää lukijalle, onko pöytäkirja salassa pidettävä kokonaisuudessaan vai osittain. Ilman salassapitomerkitä pöytäkirja on julkinen.

Salassa pidettävä -leima ensimmäisellä sivulla eli kansilehdellä tarkoittaa, että koko pöytäkirja on salassa pidettävä.

Osittain salassa pidettävä -leima tarkoittaa, että jotkin tiedot esitutkintapöytäkirjasta on salassa pidettäviä ja osa tiedosta on julkista tietoa. Leiman alapuolelle tulee merkitä (sivunumeroin tms.) mitkä kohdat ovat salassa pidettäviä, kohtia ei ole tarpeen nimetä erikseen kansilehdelle.

Salassapitoleima laitetaan pöytäkirjan sivun oikeaan yläkulmaan, jos se on asiakirjasivun sisällön kannalta mahdollista.

Yksittäisillä sivuilla olevat yksittäiset salassa pidettävät tiedot merkitään sivun reunaan punaisella värillä hakasuluin tai muulla vastaavalla tavalla ja kyseiseen sivuun merkitään salassapitoleima mahdollisuuksien mukaan sivun oikeaan yläkulmaan.

Poliisissa käytetään valmiita salausleimoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaisia, joten niihin tarvitsee lisäksi merkitä kyseisen momentin kohta, johon salassapito perustuu.

Salassa pidettävyyden perustuen erityislakiin tulee se merkitä kirjaamalla salassapitoleimaan laki kokonaisuudessaan.

Salassapitoleimaan tulee lainkohdan lisäksi merkitä suojaustaso, jolla määritetään vaatimukset asiakirjan tietojenkäsittelystä. Esitutkintapöytäkirjojen salaamisessa poliisissa käytetään yleensä IV-suojaustasoa tai III-suojaustasoa suojattavan edun mukaisesti.

IV-taso valitaan, jos tiedon oikeudettomasta käytöstä tai paljastumisesta aiheutuu haittaa yksityisille tai yleisille eduille. Esimerkiksi tiedotusvälineille paljastuneet henkilön osoitetiedot haittaavat elämistä, mutta rahallista vahinkoa siitä ei todennäköisesti aiheudu.

III-tasoa käytetään, jos tiedon oikeudettomasta käytöstä tai paljastumisesta aiheutuu vahinkoa yksityisille tai yleisille eduille. Esimerkiksi tiedon paljastuminen aiheuttaa työpaikan menetyksen, joten siitä aiheutuu rahallista vahinkoa.

Esitutkintapöytäkirjan salaamisen viisi askelta:

1. Tunnista salassa pidettävä tieto
2. Havainnoi salassa pidettävän tiedon määrä (koko pöytäkirja vai osittain)
3. Pohdi lainkohta, mihin salassapito perustuu
4. Mieti suojaustaso, suojattavan edun mukaisesti
5. Tee salassapitomerkin, selkeästi ja ymmärrettävästi

Seuraavalla sivulla on julkisuuslain 24 §:n yleisimmät poliisin käyttämät salassapitoperusteet ja niiden esimerkit.

Kohta	Suojattava tieto	Esimerkkejä salassa pidettävistä tiedoista	
3	Rikos- ja esitutinnan sekä tuomioistuimen päätösvallan turvaaminen	<ul style="list-style-type: none"> rikosilmoitus esitutintaan ja syyteharkintaan saadut ja laaditut asiakirjat 	<ul style="list-style-type: none"> haastehakemus haaste ja siihen annettu vastaus
4	Esitutintaviranomaisen ylläpitämät rekisterit sekä rikosten ehkäisemistä varten laaditut ja hankitut selvitykset	<ul style="list-style-type: none"> sormenjälki- ja tekotaparekisteri henkilölle ja asiakirjalle annetut erityiset tunnisteet (passin numero jne.) rekisteröintikuva 	<ul style="list-style-type: none"> rekisteröintikuvista laaditut kuvakollaasit passi, henkilökortti, vartija – ja järjestyksenvalvojarekisteri (ml. hallintoasiassa saadut tai otetut valokuvat sekä henkilötuntomerkit)
5	Poliisin taktiset ja tekniset menetelmät	<ul style="list-style-type: none"> tutkimamuistio tiedustelutieto tutkintasuunnitelmat toimintasuunnitelmat 	<ul style="list-style-type: none"> teknisen tutkinnan pöytäkirja tutkintapäiväkirja muistiinpanot alustavasta puhuttelusta
23	Taloudellinen asema	<ul style="list-style-type: none"> taloudellista asemaa kuvaavat tiedot (palkka, kokonaisvarallisuus jne.) etuudet (Kela ja työttömyyskassa tms.) 	<ul style="list-style-type: none"> verotarkastuskertomus pankkien tiliotteet ulosottoselvitys
24	Turvapaikanhakijan ja hänen läheistensä turvallisuus	<ul style="list-style-type: none"> turvapaikkahakemus viisumihakemus oleskelulupahakemus 	
25	Sosiaalihuollon asiakkaat	<ul style="list-style-type: none"> seksuaalinen suuntautuneisuus ja käyttäytyminen poliisin virka-avut pakkohoitoon noutamisesta tiedot hoito-, huolto- ja rangaistuslaitoksissa olevista 	<ul style="list-style-type: none"> terveydentilaa koskevat tiedot lääkärintlausunnot ja -todistukset vammaisuus sosiaalihuollon asiakkuus ja hänen saamat etuudet, tukitoimet sekä palvelut lääkereseptit ruumiinavauspöytäkirjat hoitoon toimittaminen tai noutaminen
26	Arkaluontoiset yksityiselämään liittyvät tiedot	<ul style="list-style-type: none"> seksuaalirikosten uhrin seksuaalirikoksen epäillyt, kun asiassa ei nosteta syytettä arkaluontoiset tiedot uhrista tai osallisesta, jolla ei ole osuutta epäiltyyn rikokseen rikoksen uhrista otetut valokuvat rotu tai etninen alkuperä (esimerkiksi ihonväri, syntyperä) 	<ul style="list-style-type: none"> poliittinen vakaumus (esimerkiksi puoluejäsenyys) uskonnollinen tai filosofinen vakaumus (esim. tiettyyn uskontoon kuuluminen) ammattiliittoon kuuluminen henkilön seksielämä tai seksuaalinen suuntautuminen henkilön geneettiset tai biometriset tiedot, kun em. tietoja käsitellään henkilön tunnistamiseksi (esimerkiksi tietoja henkilön fysiologiasta, sormenjäljistä, kasvopiirteistä tai äänestä)
31	Henkilön yhteystiedot	<ul style="list-style-type: none"> Salaiset puhelinnumerot Salaiset osoitetiedot 	