

SALASSAPITOSÄÄNTELYN PROBLEMATIIKKA POLIISISSA

Riina Loppi

Tampereen yliopisto
Viestintätieteiden tiedekunta
Informaatiotutkimus ja interak-
tiivinen media
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2018

Tässä tutkielmassa käsitellään salassapitoa koskevaa lainsäädäntöä ja sen soveltamisessa ilmeneviä haasteita, jotka ovat spesifejä poliisin toimintaympäristössä. Asiaa sääntelevä keskeinen kansallinen lainsäädäntö on jo liki 20 vuoden takainen eikä siten esimerkiksi tarjoa sovellettavia säännöksiä muuttuneen yhteiskunnan uusimpiin ilmiöihin. Salassapitoa ja salassa pidettävien tietojen käsittelyä sekä tietosuojaa koskevia säännöksiä on hajautuneena eri säädöksiin, ja osittain lakien soveltamisalat sekä käsitteet eroavat toisistaan. Tilanne ei ole lain soveltajalle lainkaan ihanteellinen.

Tutkielmassa selvitetään, onko nykyisessä lainsäädännössä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) kannalta päällekkäistä tai tarpeetonta salassapitosäätelyä poliisin toimintaympäristössä, ja millaisena nykytilanne koetaan. Tutkielman fokus on selvittää, millaisia käytännön ilmentymiä nykytilanne aiheuttaa ja miten problemaattisuus ilmenee poliisissa. Lisäksi näiden perusteella esitetään lainsäädäntöön kohdistuvia kehittämistarpeita.

Salassapitosäätelyn moninaista problematiikkaa selvitetään haastatteluiden avulla. Tutkimuksen konteksti on rajattu ja se sijoittuu poliisihallintoon. Haastateltavat henkilöt työskentelevät erilaisissa asiantuntijatehtävissä Poliisihallituksessa. Muina lähdeaineistoina käytetään muun muassa lainsäädäntöä, kirjallisuutta, oikeuskäytäntöä ja Poliisihallituksen normeja. Lisäksi hyödynnetään ajankohtaisia tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämiseen liittyviä aineistoja.

Tutkimustuloksina saatiin selville monia haasteita, joita nykyinen salassapitosäätelyn soveltaminen aiheuttaa poliisissa. Haasteiden ohella haastatteluiden kautta saatiin selville erilaisia toimintatapoja ja käytännön ilmentymiä, joita poliisissa sovelletaan. Toimintatapakulttuurin ja säätelyn parantamiseksi sekä yhtenäistämiseksi esitettiin erilaisia kehittämissideoita, kuten muun muassa säätelyn yksinkertaistamista ja tulkintaa ohjaavien ohjeiden laatimista.

Yhteenvetona ja johtopäätöksinä voidaan todeta, että haasteista huolimatta poliisi kykenee suorittamaan tehtäviään. Problemaattinen säätely säteilee kuitenkin lainsoveltajien lisäksi laajemmin yhteiskuntaan, ja säätelyn kehittämisen tarve on ilmeinen.

Avainsanat: julkisuuslaki, lainsäädäntö, poliisitoiminta, salassapito

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	1
2	TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMA	4
2.1	Keskeiset käsitteet	4
2.2	Käytännön toimintaympäristö ja salassapitosäännösten soveltaminen	6
2.3	Tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen	7
2.3.1	Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeita selvittänyt työryhmä	8
2.3.2	Poliisin huomiot uuden lainsäädännön kehittämiseksi	10
3	AIKAISEMPI TUTKIMUS JA KIRJALLISUUS	13
3.1	Lainvalmisteluaineisto	13
3.2	Kirjallisuus	15
3.3	Oikeustapaukset ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö	21
3.4	Poliisihallituksen antamat normit	26
3.5	Yhteenveto: keskeistä tutkimusaiheen kannalta	28
4	TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTON KERUU	29
4.1	Tutkimusongelma	29
4.2	Tutkimuksen konteksti	31
4.3	Tutkimusmenetelmä	32
4.4	Empiirisen aineiston keruu: haastattelut	34
5	TUTKIMUSTULOKSET	39
5.1	Salassapitosäätelyn keskeisimmät problematiikat	39
5.2	Säätelyn käytännön ilmentymiä ja toimintatapoja	42
5.3	Pirstaleinen ja päällekkäinen salassapitosäätely	48
5.4	Yleiset salassapitolainsäädännön kehittämistarpeet	50
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	53
	LÄHTEET	60
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Tässä tutkielmassa käsitellään vielä vuonna 2018 voimassa olevaa julkisuus- ja salassapitosääntelyä ja siihen liittyvää problematiikkaa poliisissa. Nykyinen sääntely on noin kaksikymmentä vuotta vanhaa, mikä jo itsessään aiheuttaa käytännön haasteita. Toimintaympäristö on muuttunut tuossa ajassa paljon, vaikka normipohja onkin säilynyt samansisältöisenä. Vaikka sekä yhteiskunta että lainsäädäntö ovat luonteeltaan dynaamisia, eivät säädökset ole aina tarpeeksi hyvin vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa, minkä vuoksi niiden voidaan toisinaan katsoa vanhenevan nopeastikin. Tutkielmassa keskitytään erityisesti viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (612/1999, jäljempänä julkisuuslaki, JulkL), joka toistaiseksi on keskeisin julkisuus- ja salassapitoasioita sääntelevä laki. Keskiössä on erityisesti julkisuuslain 24 § 1 momentti, joka sisältää luetelon erilaisista salassapidon perusteista.

Julkisuuslaki on laadittu nykyisestä poikkeavaan tietoympäristöön, mikä aiheuttaa monia käytännöllisiä pulmatilanteita ja oikeudellisia jännitteitä. Näitä ei ole tietävästi aiemmin tarkasteltu poliisin toimintaympäristössä siten kuin tässä tutkielmassa tehdään. Salassapitosääntelyyn liittyvää problematiikkaa tarkastellaan tutkielmassa poliisin toimintaympäristössä katsausmaisesti. Tutkielman näkökulma ei ole siinä, onko tai tulisiko jonkin tiedon olla julkista tai salassa pidettävää, vaan nimenomaan kohdatuissa haasteissa, joihin poliisiorganisaatiossa työskentelevä lainsoveltaja käytännössä törmää.

Haasteita pyritään kuvaamaan ja selittämään haastatteluiden avulla. Tutkielmaa varten haastateltiin viittä Poliisihallituksen virkamiestä, joista osa on poliisimiehiä ja osa siviileitä. Haastatteluiden avulla pyritään osoittamaan entistä paremmin voimassaolevan salassapitosääntelyyn liittyvät haasteet sekä sen soveltamisen kompleksisuus ja haastavuus. Haastatteluiden tarjoamien kokemusperäisen ja näkemyksellisen aineiston kautta saadaan tutkimukseen aivan toisenlaista sisältöä verrattuna esimerkiksi siihen, että tutkielma olisi tehty yksinomaan kirjallisuuden pohjalta.

Käytetty lähdeaineisto koostuu lainsäädännöstä, lainvalmisteluaineistosta, kirjallisuudesta, oikeuskäytännöstä, ylimpien laillisuusvalvojen antamista päätöksistä, Poliisihallituksen antamista normeista sekä tehdyistä haastatteluista. Keskiössä ja tutkimuksen kohteena on tieto ja tietoaineistot eivätkä esimerkiksi asiakirjat tai viranomaisen asiakirjat

siten, kuin ne arkistolaisissa (831/1994) ja julkisuuslaissa määritellään. Keskeistä on tieto, ei sen olomuoto tai sen tulkitsemiseen mahdollisesti käytetty tekninen väline.

Tutkielman kirjoitushetkellä salassapitosäntelyä koskeva keskustelu on erittäin ajankoh-
tainen, sillä tiedonhallintaa koskevaa lainsäädäntöä ollaan kehittämässä. Kehitystyöhön
kuuluu muun muassa sen kartoittaminen, onko julkisuuslakiin nähden syntynyt tarpee-
tonta tai päällekkäistä salassapitosäntelyä. Salassapitosäntelyn on todettu lainsäädän-
nön uudistamisen kehittämistyön yhteydessä todettu olevan hajautunut ja lain soveltajat
kokevat sen sekavaksi. Tutkielmassa hyödynnetäänkin myös tiedonhallinnan lainsäädän-
nön kehittämistarpeita selvittäneen työryhmän raporttia sekä siihen liittyvää Poliisihalli-
tuksen lausuntoa¹. Erityisesti näiden aineistojen ja haastatteluiden pohjalta tutkielmassa
pyritään löytämään voimassaolevan lainsäädännön keskeisimpiä ongelmakohtia ja esittä-
mään ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi ainakin poliisitoimen näkökulmasta siten,
että kyseisiltä ongelmilta vältyttäisiin vastaisuudessa, ja ettei säntely olisi päällekkäistä
tai hajautuneena eri säädöksissä.

Tutkielman ydinaiheen käsitteleminen edellyttää hieman laajempaa taustoitusta ja kat-
sausta tutkimusaiheen lähiympäristöön ja joihinkin hieman spesifimpiin asiakokonai-
suuksiin. Ydinaiheen (salassapitosäntelyn problematiikka poliisissa) ohella kerrotaan
yleistä taustaa tutkimukselle ja selvitetään myös hieman tiedonhallintakäytäntöjä polii-
sissa yleisemmin. Tämän tarkoituksena on toimia havainnollistavassa ja tutkimusaihetta
tukevassa roolissa. Varsinainen tutkimuskysymys, johon tutkielmassa haetaan vastausta,
on: *”Mikä nykyisessä salassapitolainsäädännössä on ongelmallista poliisitoimessa?”*
Tätä kysymystä täsmennetään ja käsiteltävää kokonaisuutta selkeytetään tarkentavilla
alatutkimuskysymyksillä:

- *Millaisiin ongelmatilanteisiin nykylainsäädäntö johtaa?*
- *Miten salassapitolainsäädäntöä tulisi kehittää poliisitoimen näkökulmasta?*

Tutkielma jakaantuu yhteensä kuuteen päälukuun, joista ensimmäinen koostuu johdan-
nosta ja viimeinen johtopäätöksistä sekä yhteenvedosta. Toisessa luvussa käydään läpi

¹ Työryhmän raportista annetut lausunnot ovat saatavilla lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

tutkielman näkökulmaa sekä sitä toiminta- ja sääntely-ympäristöä, johon tutkielma asiallisesti sijoittuu ja johon se keskeisesti liittyy. Luvussa esitellään lisäksi tutkielman aiheen kannalta keskeiset käsitteet sekä kerrotaan tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Koska uuden lain valmistelu on tutkielman kirjoitushetkellä vielä kesken, tulee tutkielmaa lukiessa muistaa, että sitä koskevat esitetyt seikat eivät välttämättä vastaa sitä, mitä itse säädös voimaan tullessaan määrää.

Kolmannessa luvussa keskitytään tarkemmin aiheen aiempaan tutkimukseen, lainvalmisteluaineistoihin, kirjallisuuteen, oikeuskäytäntöön, ylimpien laillisuusvalvojien antamiin päätöksiin ja poliisin omiin normeihin. Luvun tarkoitus on selventää sitä, mitä aiheesta ja etukäteen tiedetään ja löytää ne seikat, joissa kirjallisuuskatsauksen perusteella voidaan olettaa esiintyvän problematiikkaa. Neljännessä luvussa kerrotaan käytetyistä tutkimusmenetelmistä, erityisesti empiirisessä aineistonkeruussa hyödynnetyistä haastatteluista ja niiden toteuttamisesta. Viidennessä ja samalla viimeisessä varsinaisessa käsittelyluvussa analysoidaan tutkimusongelmaa ja -kysymystä haastatteluiden perusteella. Tulosluvussa tutkielmaa arvioidaan myös kriittisesti ja tuodaan esiin siinä olevia puutteita tai muita seikkoja, joilla voi olla vaikutusta saatuihin tuloksiin. Tutkielma päättyy johtopäätöslukuun, jossa tehdään yhteenvetoa ja muun muassa arvioidaan jatkotutkimuksen tarpeita.

2 TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMA

Tässä luvussa esitellään tutkielman kannalta keskeisten käsitteiden määritelmät (2.1), jotka eivät absoluuttisesti vastaa sitä, mitä niillä tavanomaisesti käsitetään. Luvussa esitellään tiivistetysti poliisin toimintaympäristö pääasiassa hallinnollisesta näkökulmasta (2.2). Poliisissa ilmenee sekä yleisesti julkishallinnossa kohdattuja salassapitosäätelyyn liittyviä haasteita että myös haasteita, jotka ovat ominaisia nimenomaan poliisiorganisaatiolle. Kappaleessa 2.2 on tarkoitus johdattaa lukija poliisin toimintaympäristön luonteen. Tarkemmin lain soveltamisen haasteita käsitellään myöhemmin tutkielmassa. Pääluvun lopussa kerrotaan tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta (2.3) sekä pintapuolisesti yleisemmällä tasolla (2.3.1) että poliisin osalta (2.3.2).

2.1 Keskeiset käsitteet

Poliisi-sanalla on erilaisia merkityssisältöjä riippuen kontekstista, jossa sitä käytetään. Lainsäädännössä sillä tarkoitetaan poliisiorganisaatiota, viranomaista, kokonaisuudessaan. Poliisi on valtion viranomaisorganisaation osa, jolle on laissa säädetty valta hoitaa tehtävänsä tarpeen vaatiessa pakolla. Arkikielessä poliisi-sanaa taas käytetään useimmiten kuvaamaan yksittäistä poliisiorganisaatiossa palvelevaa virkatehtäviään hoitavaa poliisimiestä. Toisaalta lainsäädännössä ei varsinaisesti määritellä, mitä poliisi-käsitteellä tarkasti ottaen tarkoitetaan. Tämän vuoksi käsitteen sisältö ja merkitys on muotoutunut lähinnä hallinto-oikeudellisen tutkimuksen kautta. (Helminen et al. 1999, 40; Loman 1997, 11.) Tässä tutkielmassa poliisilla, poliisihallinnolla, poliisiorganisaatiolla ja poliisitoiminnalla ei tarkoiteta siinä määrin erilaisia kokonaisuuksia, että niitä olisi tarkoituksenmukaista määritellä erikseen. Kaikilla edellä mainituilla viitataan poliisiviranomaisen tehtävien hoitoon omassa toimintaympäristössään tehtäväkenttensä osalta. Painotus on siis organisaatiossa kokonaisuudessaan eikä esimerkiksi yksittäisessä toimijassa.

Salassapidosta puhuttaessa saattaa herätä mieleen kysymys, ketä varten salassapito on. Tässä tutkielmassa salassapito mielletään ikään kuin laajasti: salassa pidettävää tietoa suojataan nimenomaisesti sivullisilta. Sivulliseksi voidaan katsoa jokainen, jolla ei ole oikeutta saada salassa pidettävää tietoa. Sivullisia voivat siten olla täysin ulkopuoliset henkilöt, toiset viranomaiset, kollega tai jopa asianosainen. Viranomaiset ovat sivullisia

toisiinsa nähden myös siksi, että julkisuuslaki perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Periaatetta sovelletaan myös virkamiehiin, joskin työnjohdolliset johto-, valvonta- ja vastuusuhteista saattaa johtua, että esimiesasemassa tai muuten toiminnasta vastuutta olevaa ei voida pitää sivullisena julkisuuslain tarkoittamassa mielessä silloin, kun kyse on hänen johdettavanaan ja vastuullaan olevasta toiminnasta. Tässä kohdin on kuitenkin hyvä ottaa huomioon eroavaisuudet siinä, *keneltä* salassa pidettävää tietoa suojataan ja *keitä* salassapitovelvoite koskee. Salassapitovelvoite koskee ensisijaisesti viranomaisia, joilla on hallussaan salassa pidettävää tietoa. (Mäenpää 2016, 372–376.)

Pohdintaa siitä, ketä varten salassapito on ja ketkä ovat sivullisia, voidaan hahmottaa esimerkin kautta. Poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevat tiedot ovat julkisuuslain 24.1 §:n 5 kohdan mukaan salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä vaarantaa rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen turvallisuuden ylläpitämistä. Vahinkoedellytyslauseke merkitsee olettaa asiakirjojen julkisuudesta. Poliisi ei voi hoitaa yleisen turvallisuuden varmistamiseen ja rikollisuuden estämiseen liittyviä tehtäviään, jos sen suunnitelmat varautumisesta erilaisiin tilanteisiin sekä toiminnassa noudatettavat tekniset ja taktiset menetelmät olisivat yksityiskohtiaan myöten julkisuuden piirissä. Julkisuus mahdollistaisi esimerkiksi sen, että ammattirikolliset voisivat selvittää ennakoita keinoja vaikeuttaa tai estää poliisin toimintaa. Poliisin taktisten ja teknisten menetelmien sekä suunnitelmien julkisuus heikentäisi merkittävästi kansallista turvallisuutta sekä yleistä järjestystä.

Tutkielmassa käytetään paljon *salassapitosääntelyn* käsitettä. Tutkielmassa salassapitosääntelyllä tarkoitetaan pääasiassa julkisuuslain 24 § 1 momenttia. Lainkohta sisältää yhteensä 34 kohtaa kattavan luettelon salassapitoperusteista, eli perusteista suojata tiettyjä intressejä ja rajoittaa siten tiedonsaantia. Salassapitoperusteet tavataan ryhmitellä sen mukaan, onko tiedonsaantirajoituksen tarkoituksena suojata yksityistä vai yleistä etua. Yleisinä etuina pidetään esimerkiksi valtion turvallisuutta ja kansainvälisten suhteiden hoitamista, yksityisinä etuina muun muassa yksityiselämän suojaa sekä liike- ja ammattisalaisuutta. Salassapitosäännökset ovat välttämättömiä hyväksyttävien yksityisten tai yleisten etujen vuoksi. (HE 30/1998 vp., yksityiskohtaisten perusteluiden 6. luku.) Salassapitosääntelyyn viitataan tutkielmassa myös muunlaisilla käsitteillä vivahteikkouden tuomiseksi tekstiin. Siten esimerkiksi ”salassapitosäännöksillä” ja ”lain soveltamisella” viitataan pitkälti julkisuuslain 24.1 §:ään.

2.2 Käytännön toimintaympäristö ja salassapitosäännösten soveltaminen

Eri ministeriöiden hallinnonaloilla kerätään ja käsitellään paljon erilaista tietoa. Viranomaistoiminnassa ja erityisesti viranomaisen hallussa olevista tietoaineistoista tulee usein julkisia, jolloin kärjistetyksi kuka tahansa on oikeutettu tiedonsaantiin. Poliisin toimintaympäristö poikkeaa jonkin verran tästä. Moni kerättävä ja käsiteltävä tietoaineisto voi olla luonteeltaan arkaluontoisempaa². (Kemppinen 2011, 87.) Monissa maissa tavantomainen lähtökohta viranomaisten hallussa oleville tiedoille on salassapito, johon Pohjoismaat muodostavat poikkeuksen: meillä julkisuus on kaiken lähtökohta. Julkisuus tai julkinen tieto ei kuitenkaan ole sama asia kuin julkaistu tieto: toisinaan julkiseen tietoon tutustuminen vaatii omaa aktiivisuutta tiedonhaussa. (Neuvonen 2013, 146.)

Julkisuuslain merkitys ilmenee eri vahvuudella hallinnon eri tasoilla ja viranomaisissa. Salassapitosäädösten ja julkisuuden yhteensovittaminen luo haasteen organisaatiossa, jossa vaaditaan toisaalta hallinnon avoimuutta, mutta taas toisaalta salassapitoon joudutaan turvautumaan, jotta voidaan suojata tärkeitä intressejä ulkopuolisilta uhilta. Yhteiskunnassa on monia tärkeitä yleisiä ja yksityisiä etuja, joita julkisuus voisi loukata. Niitä ovat muun muassa kansallisen turvallisuuden varmistaminen ja yksityisyyden suoja, jotka ovat osa poliisin arkipäivää. Tämän tutkimuksen keskeinen näkökulma on havainnollistaa sitä, miten laaja poliisin toimintaympäristö on, ja miten akuutteja sekä toistuvia vaativatkin tietojen julkisuuteen ja salassapitoon toimintaympäristössä ilmenevät tilanteet ovat.

Poliisin keskeiset tehtävät, toiminnan yleiset periaatteet ja toimivaltuudet on säädetty laissa. Lakien ja valtioneuvoston asetusten lisäksi poliisitoimintaa ohjaavat sisäministeriön asetukset, määräykset ja ohjeet. Poliisiorganisaatiolla ja poliisitoiminnalla voidaan sanoa olevan tietynlainen erityisluonne muihin julkisiin organisaatioihin verrattuna (Käyhkö 2002, 23). Poliisin toiminta on julkista palvelua. Se on sekä tosiasiallista hallintotoimintaa sekä hallintopäätösten tekemistä. Poliisin hallinnollinen toimivalta tarkoittaa

² Ks. Kemppinen 2011, s. 87. Tämä pätee myös muihin toimijoihin kuin pelkästään poliisiin. Yleisesti esimerkiksi hyvinkin yksityiskohtaisia rakennuspiirustuksia on arkistoitu satojen vuosien ajalta. Vääriin käsiin joutuessaan tiedoilla voi saada aikaan suurtakin vahinkoa.

oikeutta puuttua kansalaisen oikeusasemaan ja oikeutta käyttää julkista valtaa. Hallinnollinen toimivalta liittyy yleensä poliisin ja kansalaisten keskinäissuhteisiin. Hyvän hallinnon perusteet voidaan tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ottaa huomioon muun muassa sääntelyn asianmukaisuudesta ja tehtävää hoitavien henkilöiden pätevyyden ja sopivuuden avulla. (Loman 1997, 24; Mäenpää 2013, 189–190.) Tutkielmassa painopiste on poliisin hallinnollisessa toimivallassa.

Poliisin tietoihin kohdistuu monenlaisia intressejä niin poliisihallinnon sisällä, muiden viranomaisten ja organisaatioiden taholta kuin erilaisten yksityisten toimijoiden taholta. Tietoihin ja niiden käyttöön kohdistuu aina väärinkäytöksen riski. Henttonen (2015, 205–208) esittelee tarkemmin eri tapoja ja tarpeita, joita voi kohdistua organisaation asiakirjalliseen tietoon ja tiedon käyttöön. Poliisilla on esimerkiksi järjestelmässään sellaisia tietoja, joiden suojaaminen on erityisen tärkeää, jotta kansalaisten perusoikeudet ja viranomaisten toiminta eivät vaarannu (HaVL 41/2014 vp, 5). Julkisuus- ja salassapitokysymyksiä ratkaistaessa poliisihallinnossa voidaan usein joutua soveltamaan yhtäaikaisesti eri lakien säännöksiä, joiden soveltamisalat vaihtelevat.

2.3 Tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen

Seuraavassa käydään läpi sitä, miten tiedonhallintaa koskevaa lainsäädäntöä ollaan kansallisesti kehittämässä. Kehittämistyötä tekemään on asetettu marraskuussa 2016 erillinen työryhmä, joka on luovuttanut raporttinsa lokakuussa 2017. Mittavassa raportissaan työryhmä esittää lukuisia kehittämiskohteita, joista tässä tutkielmassa käsitellään vain aiheen kannalta keskeisimpiä. Työryhmäraportin – jota käsitellään yleisesti luvussa 2.3.1 – lisäksi seuraavassa esitetään, millaisia huomioita poliisilla on tiedonhallintalainsäädännön kehittämisen kannalta (2.3.2). Huomiot pohjautuvat Poliisihallituksen lausuntoon edellä mainitusta työryhmän raportista. Poliisihallituksen antama lausunto edustaa koko Poliisihallituksen alaista poliisiorganisaatiota.

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen asetti 9.1.2018 valmistelutiimin ja sen työtä tukevan ohjausryhmän. Ryhmien tavoitteena on valmistella uusi tiedonhallintaa julkisessa hallinnossa sääntelevä yleislaki, julkisen hallinnon tiedonhallintalaki. Valmistelutiimin tehtävänä on valmistella hallituksen esitys. Valtiovarainministeriön mukaan uusi tiedonhallintaa sääntelevän, julkisuuslaista, arkistolaista ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetusta laista (634/2011, myöh. tietohallintolaki) säännöksiä yhteen

kokoavan uuden yleislain hallituksen esitys on tarkoitus antaa hallituksen kevätistunto-kaudella 2018, ja uuden lain on määrä tulla voimaan 1.1.2019. (Digitalisoidaan julkiset palvelut; Tiedonhallintalain valmistelu jatkuu hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti 2018.)

2.3.1 Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeita selvittänyt työryhmä

Valtiovarainministeriö asetti 17.11.2016 tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittävän työryhmän, jonka tehtäviin lukeutui muun muassa selvittää julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn ja tiedonhallintakäytäntöjen nykytila ja kehittämistarpeet sekä lähtökohdat sääntelylle, jolla voitaisiin varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen sekä tietojen monipuolinen, sujuva ja turvallinen hyödyntäminen palveluissa ja palveluprosesseissa digitaaliseksi muuttuneessa toimintaympäristössä. Työryhmän tuli myös laatia ehdotus lainsäädännön kehittämiseksi siten, että tiedonhallinnan lainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys olisi voitu antaa keväällä 2018. Työryhmän puheenjohtajana toimi valtiovarainministeriön lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2017, 17–18.)

Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittänyt työryhmä julkisti raporttinsa lokakuussa 2017. Työryhmän mukaan tiedonhallinnan lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi ryhtyä valmistelemaan yleislakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Yleislain lähtökohtana olisi tiedon elinkaaren hallinta. Uusi laki korvaisi työryhmän näkemyksen mukaan muun muassa nykyiset arkistolain, tietohallintolain, osan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetusta laista (13/2003) sekä osan julkisuuslaista, johon tulisi merkittäviä muutoksia. Työryhmä korostaa tiedon saatavuutta ja eheyttä. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2017, 152.)

Työryhmä mukaan julkisuuslain 24 § on alkuosaltaan harhaanjohtava, sillä sen sanamuoto ”[s]alassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat...” viittaisi siihen, että pykälässä olisi lueteltu salassa pidettävät asiakirjat. Kuitenkin pykälän eri kohdissa on säädetty monitasoisesti yhtäältä tiettyjen asiakirjojen salassapidosta, joidenkin tietojen tai tietoryhmien salassapidosta sekä toisaalta joidenkin rekisterien salassapidosta kokonaisuudessaan. Työryhmä ei siten pidä julkisuuslain 24.1 §:n sääntelymallia selkeänä. Siinä ovat aikaa myöten sekoittuneet niin asiakirjat, tiedot, tietoryhmät kuin rekisterit keskenään.

Lisäksi säännöksen kohtiin on puolipisteillä eroteltu toisistaan poikkeavia salassapitosäännöksiä, joilla voi olla vielä samassa kohdassa erilaiset vahinkoedellytyksen määräämisperusteet. Työryhmän mielestä salassapitosäätely pitäisi ryhmitellä uudelleen julkisuuslakiin helpommin luettavaan ja jäseneltyyn muotoon ottamatta kantaa siihen, pitäisikö salassa pidettävien asiakirjojen, tietojen ja rekisterien asiallista sisältöä muuttaa tai selventää joiltakin osin. (Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017, 105.)

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että erityislainsäädännössä on jonkin verran salassapitosäännöksiä, jotka voitaisiin sisällyttää julkisuuslakiin. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että salassapidosta on säädetty päällekkäin sekä julkisuuslaissa että erityislaissa. Lainsäädännössä on myös säännöksiä, jotka eivät suoraan säädä varsinaisesti salassapidosta, vaan viittaavat yleisesti salassapitosäätelyyn, jonka perusteella asiakirjat ja tiedot ovat salassa pidettäviä³. Tällainen säätelymalli poikkeaa julkisuuslaissa säädetystä mallista eikä säännös ole selkeä salassapitoa sääntelevä säännös. Myös vaitiolovelvollisuudesta on rinnakkaisia säännöksiä julkisuuslain kanssa. Osa erityislainsäädännössä olevista salassapitosäännöksistä on pelkkiä viittauksia julkisuuslain 24.1 §:n kohtiin. Tämä johtuu osaltaan julkisuuslain salassapitosäännösten tulkinnanvaraisuudesta, jolloin erityislainsäädännössä on haluttu selventää salassapidon sisältöä. Kuitenkin osassa säännöksistä jää epäselväksi se, onko salassapitoa ollut tarkoitus laajentaa julkisuuslain salassapitosäätelystä. (Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017, 106–108.)

Työryhmän näkemyksen mukaan salassapitosäätelyn tulisi olla laadukkaalta lainsäädännöltä edellytettävällä tavalla selkeää, koska salassapitosäätely on yhtäältä poikkeus perusoikeutena säädetystä asiakirjajulkisuudesta ja toisaalta salassapidolla turvataan joidenkin perusoikeuksien toteutuminen (muun muassa omaisuuden suojan ja yksityiselämän suojan ydinalueilla). Työryhmän tekemän selvitystyön pohjalta yleislainsäädäntöä voidaan ajantasaistaa kestävämpään teknologian ja tiedon hyödyntämisen tulevaisuuden tarpeita. (Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017, 108.)

³ Esimerkiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 11 §:n mukaan mukaisten ulkomaalaisrekisteriä koskevien tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa, jos niin lailla säädetään tai lain nojalla määrätään taikka jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle taikka hakijalle tai hänen läheiselleen. Säännös on otsikoitu salassapitoa määrittäväksi, mutta varsinaista suoraa salassapitosäännöstä se ei pidä sisällään.

2.3.2 Poliisin huomiot uuden lainsäädännön kehittämiseksi

Yksi keskeisimmistä aineistoista, joka tutkielman kirjoittamishetkellä (2017–2018) kertoo poliisin näkökulmia uuden tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämiseksi, on Poliisihallituksen antama lausunto⁴ tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista (POL-2017-27139, 1.11.2017). Lausunnossaan Poliisihallitus toteaa yleisesti pitävänsä hyvänä sitä, että tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö kootaan yhteen ja että salassapitosääntelyä yksinkertaistetaan. Lain säätämisessä pitäisi löytää tasapaino julkisuusperiaatetta ja yhteentoimivuutta tukevien sekä henkilötietojen suoja ja luottamuksellisuutta edellyttävien vaatimusten välillä (Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti: Poliisin lausunto 2017, 1–2, 4). Lainsäädännön uudistamisessa Poliisihallituksen mukaan priorisoitavia kokonaisuuksia ovat muun muassa salassapitosäännösten, luokitteluiden ja tietoturvasojen yksinkertaistaminen (Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti: Poliisin lausunto 2017, 16).

Lausunnossaan Poliisihallitus kannattaa sääntelyn lähtökohdaksi tietojen elinkaarimallia. Niin ikään Poliisihallitus kannattaa tavoitetta suunnittelu- ja kuvausvelvollisuuksien koamisesta palvelemaan niin tiedonohjauksen, arkistonmuodostuksen, tietojärjestelmien yhteensopivuuden kuin henkilötietojen suojankin käyttötarkoituksia. Hyväksi koetaan myös ehdotettu muutos tietoturvallisuuden perustason vaatimusten korvaamista tietoturvallisuuden vähimmäistason vaatimuksilla, jotka uudistettaisiin vastaamaan muun ohessa tiedon eheyden ja saatavuuden turvaamisen tavoitteita. Hyvänä voi pitää myös esitystä yleisen edun erottamisesta yksityisestä salassapidoin luokitteluperusteita arvioitaessa. Nykytilanteessa luokittelun oikean ja yhtenäisen tason löytäminen tuottaa vaikeuksia esimerkiksi koituvan haitan ja vahingon välillä. On myös huomattava, että luokitusmerkin muuttamisen tai poistamisen määrääminen sille viranomaiselle, jonka käsiteltäväksi asia kuuluu, voi muodostua ongelmalliseksi silloin, kun viranomainen valmistele asia-kirjan toisen viranomaisen käyttöön. (Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti: Poliisin lausunto 2017, 2–4.)

⁴ Lausunto on saatavilla rakenteisessa muodossa lausuntopalvelu.fi-palvelussa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan luokiteltujen ja erityissuojattavien tietoaisteiden arkistointi turvallisuusviranomaisissa tulisi sallia tiedonhallinnan sääntelyssä myös valtion keskitetyn arkistoratkaisun (Sapa) ulkopuolella vastaavalla tavalla kuin terveydenhuollon Kanta- ja Kansa-arkistoissa. Arkistoratkaisut toteutettaisiin Sapaa vastaavan konseptin mukaisesti, mutta tietoturvallisuusvaatimuksiltaan kovennettuna. Pitkä siirtosykli ja tietosuojalainsäädännön edellyttämä käyttötarkoituksen muutos edellyttäisivät yhdessä joka tapauksessa sitä, että viranomaisen joutuisi alkuperäisen käyttötarkoituksen päätyttyä luomaan arkistoon kuuluvan aineiston säilyttämiseen passiivitietovarannon arkistointitarkoitusta varten, jonka vaatimukset eivät käytännössä voisi poiketa keskitetystä arkistosta. Korkeampien luokitustasojen sähköistä jakamista ja tiedonhallintaa varten olisi perusteltua ottaa valtion kokonaisarkkitehtuuriin yhteinen ratkaisu, koska käsiteltävän aineiston määrä jäisi kokonaisuudessaankin suhteellisen pieneksi. (Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti: Poliisin lausunto 2017, 5.)

Viranomaisten välistä tietojen saantioikeutta ja -velvollisuutta tulisi erityisellä valmistellulla selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Viranomaisten tiedonsaanti yleislain perusteella toisen viranomaisen rekistereissä olevista, ei salassa pidettävistä, tiedoista on perusteltua. Toisaalta myös salassa pidettävän tiedon antaminen toiselle viranomaiselle on välttämätöntä, jos se toisen viranomaisen työtehtävien osalta on tarpeen, mutta tästä olisi hyvä säätää erikseen esimerkiksi erityislaille. Tätä puoltaa myös se, että yleisöjulkisuuden perusteella kenellä tahansa on oikeus saada tieto julkisesta tiedosta. (Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti: Poliisin lausunto 2017, 6.)

Poliisihallitus katsoo lausunnossaan, että julkisuuslain 24 § 1 momentin täydentäminen vastaamaan nykypäiväisiä todellisia tilanteita on tarpeen. Olisi myös selkeää, että salassapidon laajuus (tilanteet, jolloin salassapito koskee muitakin tietoja kuin asiakirjatietoja) ilmenisi suoraan salassapitosäännöksestä itsestään. Vaikka Poliisihallitus kannattaa hajautuneen salassapitosääntelyn kokoamista yhteen, tulee salassapitosääntelyn kokoamisessa kiinnittää riittävästi huomiota poliisin ydintehtäviä koskeviin julkisuuden rajoituksiin, käyttötarkoitussidonnaisuuteen sekä salassapidon ja henkilötietojen suojan varmistamiseen kaikissa tiedon elinkaaren eri vaiheissa. (Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti: Poliisin lausunto 2017, 9.)

Tietopyyntöjen käsittelyn venyminen ei Poliisihallituksen lausunnon mukaan johdu aina välttämättä siitä, että käsittelyprosessissa olisi epäselvyyttä. Kyse on enemmänkin siitä, ettei tietopyyntöjen toteutukseen kaikissa tilanteissa ole riittäviä resursseja. Laajat ja erityiset tietopyynnöt usein edellyttävät huomattavan määrän asiantuntijavalmistelua. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan määräaikojen tiukentaminen aiheuttaisi lisäresursoinnin tarpeen. Siksi olisikin tarkkaan arvioitava, millaisia taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia viranomaisen asiakirjan tarkoituksen sekä siihen perustuvan tiedonsaantioikeuden laajentamisella kaikkeen asiankäsittelyjärjestelmissä haettavissa olevaan tietoon olisi. Sähköisissä tietojenluovutuksissa salassa pidettävien tietojen metatiedon oikeellisuus on kriittistä, jotta salassa pidettäviä tietoja ei ohjautuisi erilaisissa luovutuksissa väärin rajapintojen kautta julkisuuteen. Silloin kun osa asiakokonaisuuteen sisältyvästä salassa pidettäviä tietoja, on arvioitava sitä, muodostaako tietoaineiston julkinen osa ymmärrettävän kokonaisuuden. Arvioinnin tekeminen edellyttää asiasta päättävän virkamiehen arviointia. (Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti: Poliisin lausunto 2017, 9–10.)

Poliisihallitus katsookin, ettei turvallisuustietoja käsittelevien viranomaisten tietovarantojen julkistenkaan osien siirtäminen sellaisenaan avoimen datan piiriin ole kannatettavaa. Pääosin salassa pidettävien tietoaineistojen yleisen edun mukaisesti arkistointitarkoituksiin ja tutkimuksellisiin tarkoituksiin olisi tietojen minimoinnin ja avaamisen sijaan perusteltua etsiä ainakin osittain korvaavia ratkaisuja julkisuuslain 20 §:n jo pitkään edellyttämin keinoin. (Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti: Poliisin lausunto 2017, 9–10.)

Poliisihallitus korostaa, että päätösvalta tietojen luovuttamisessa tulee säilyä luovuttavalla taholla, koska se vastaa tietojen käsittelyn asianmukaisuudesta. Poliisihallitus ei pidä mahdollisena tästä lähtökohdasta luopumista, eikä ilman tätä päätösvaltaa voida katata vastuuta tiedosta myöskään kantaa. Näkemuserot luovutettavien tietojen tarpeellisuudesta ja laajuudesta eivät ole lainkaan poikkeuksellisia. (Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti: Poliisin lausunto 2017, 11–12.)

3 AIKAISEMPI TUTKIMUS JA KIRJALLISUUS

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimusaiheen näkökulmasta aikaisempaa tutkimusta ja kirjallisuutta. Tutkimusaiheen kannalta relevanttia kirjallisuutta, oikeuskäytäntöä ja muita aineistoja ovat julkisuutta, salassapitoa ja hyvää hallintoa koskevat lähteet. Niitä on tarjolla runsaasti, minkä vuoksi käytännön syistä tähän käsiteltäviksi on valittu vain keskeisimmiksi katsottu ja tutkimusaihetta läheisesti koskeva lainvalmisteluaineisto (3.1), kirjallisuus (3.2), kansallinen oikeuskäytäntö ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö (3.3) sekä Poliisihallituksen antamat normit (3.4). Kansainvälinen kirjallisuus keskittyy pitkälti yleisesti hallinnon läpinäkyvyyteen, luotettavuuteen ja tietojen avoimuuteen, joten suoraan tutkielman aihepiiriin lukeutuvaa kansainvälistä kirjallisuutta ei ole saatavilla. Tutkielmassa on kuitenkin pyritty viittaamaan tästä huolimatta kansainväliseen kirjallisuuteen, jotta tutkielmalle saadaan luotua yhteiskunnallisesti laajempaa kontekstia ja ulottuvuutta. Tarkoituksena on selventää tutkielman tarkoitusta ja tuoda esiin käytännön haasteita nykyisen salassapitosääntelyn soveltamisessa.

3.1 Lainvalmisteluaineisto

Julkisuuslaki korvasi vuonna 1951 yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain. Lainvalmisteluhankkeena nykyisen julkisuuslainsäädännön laadintaa on kuvattu epätavallisen laajaksi ja vaativaksi tehtäväksi. Julkisuuslakia uudistaessa merkittävänä pidettiin juuri onnistunutta julkisuuslain yhteensovittamista muiden yhteiskunnassa tärkeiden etujen kanssa. Tähän tavoitteeseen pyrittiin muun muassa selkeyttämällä salassapitoperusteita ja myös sisällyttämällä ne osaksi lain tasoista säädöstä julkisuuslakiin. Salassapitosäännökset olivat aikaisemmin hajallaan eri alojen lainsäädännössä. Keskittämisen ja yhtenäistämisen välittömänä seurauksena salassapitosäännökset tulivat helpommin havaittaviksi. (VNS 5/2003, 6, 21.) Onnistumisen ei voida katsoa olleen kovinkaan suurta ilmenneiden tulkinnallisuuksien ja epäyhteneväisyyksien vuoksi, jotka ovat johtaneet nyt käsiteltävään kehittämissäytöseen (käsitelty edellä luvussa 2.3).

Julkisuuslain salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi siten, ettei niissä luetella niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä (salassapitoperusteiden yleispätevyys). Tämän on katsottu omalta osaltaan selkeyttävän salas-

sapidon määrittelyä sekä edistävän yhtenäisiin perusteisiin pohjautuvan salassapitolainsäädännön kehittämistä. (HE 30/1998 vp., yleisten perusteluiden luku 3.2.) Osa salassapitovelvollisuuden perustavista säännöksistä ovat sellaisia, että niiden mukaan asiakirjat olisivat salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä. Kaikissa tapauksissa kuitenkin tiedon laatuun perustuvaa ehdotonta salassapitoa ei ole katsottu tarpeelliseksi. (HE 30/1998 vp., yksityiskohtaisten perusteluiden luku 6.) Muu muassa täten nykyinen julkisuuslaki perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle ja sisältää eritasoisesti erilaisia salassapitosäännöksiä.

Valtiovarainministeriön lainsäädäntöneuvos ja tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittäneen työryhmän puheenjohtaja *Sami Kivivasara* pohtii eräässä blogikirjoituksessaan (Tiedonhallinnan sääntelyn kehittämisellä parannetaan hallinnon avoimuutta ja selkeyttä, 2017) hallinnon avoimuutta sekä sitä, että kansalaiset odottavat hallinnon toiminnalta enemmän selkeyttä. Kivivasaran mukaan voidaan ajatella, että kansallisen julkishallintomme laillisuuteen nojautuvassa toiminnassa selkeyttä joko vahvistaa tai heikentää lainsäädäntö. Voidaan kysyä, onko lainsäädäntö kehittynyt päällekkäiseksi ja vaikeaselkoiseksi, mikä itse asiassa vaikeuttaa avoimuuden toteuttamista. Ajatusketjua voidaan jatkaa spekuloiden, johtaako sääntely soveltajiaan varovaisuuden ja ylisääntelyn kierteeseen, jolla pyritään pitämään yllä laillisuutta ja vastuullisuutta.

Kivivasaran mukaan tiedonhallinnan sääntely ja voimassa olevan lainsäädännön tulkin-
takäytäntö on tällä hetkellä kaavamaisista. Yleissääntelyn päälle on säännelty seikkaperäisesti eri rekistereiden ja tietojärjestelmien tietojen käsittelystä ja luovuttamisesta, minkä lisäksi sääntely kuvastaa paperiprosessiajan ajattelua, jossa yksittäinen asiakirja, sen kopia tai levykkeellä annettu tieto ja niiden julkisuus on ikään kuin eri asia ja helpommin käsiteltävissä oleva asia kuin nykyaikainen tiedon avoin, konekielinen saatavuus. Kansalaisten odotusten eli asiakaslähtöisyyden näkökulmasta huolestuttavimmaksi Kivivasara näkee sen, että kun arvioidaan viranomaisen vastuullisuutta, korostetaan usein sitä, toimiiko viranomaislaillisesti. Tällöin ei kiinnitetä huomiota juurikaan tai lainkaan siihen, toimiiko viranomaislaillisesti riittävän avoimesti ja aktiivisesti, sillä arviointitapa voi tukea jopa passiivisuutta. (Tiedonhallinnan sääntelyn kehittämisellä parannetaan hallinnon avoimuutta ja selkeyttä, 2017.) Samasta kirjoittavat myös Henttonen ja Kautto: viimeaikaisimmat julkisuuslakia koskevat tutkimukset keskittyvät lain toimeenpanoon, noudattamiseen ja vaikutuksiin eivätkä niinkään julkisuuskäytäntöihin (Kautto & Henttonen 2017, 4).

3.2 Kirjallisuus

Aikaisempaa kirjallisuutta juuri tutkielman aiheesta ei ole saatavilla. Sen sijaan yleisempää hallinto-, perus- ja poliisioikeudellisia, viestintä- ja informaatio-oikeudellisia sekä julkisuutta ja salassapitoa käsitteleviä teoksia, artikkeleita ja julkaisuja on runsaasti. Useimmiten esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa julkisuuteen, salassapitoon, hyvään hallintoon ja siihen liittyvään hyvään tiedonhallintatapaan liittyvät kirjoitukset ovat neutraaleita ja niissä tarkastellaan asiantilaa kokonaisuudessaan. Juuri nimenomaisesti tutkimusaiheen kannalta relevanttia kansainvälistä kirjallisuutta on haasteellista löytää, sillä tutkimusaihe perustuu hyvin paljon kotimaiseen lainsäädäntöön, sen ominaisuuksiin sekä sen soveltajien kokemuksiin eikä niinkään yleensä julkisuus versus salassapito -tyyliseen keskusteluun.

Hyvää hallintoa, julkisuusperiaatetta, oikeuksista hyvään hallintoon sekä julkisuutta käsittelevissä teoksissa⁵ lähdetään usein siitä, että hallintotoiminnan julkisuus juontuu jo perustuslain (731/1999) 12 § 2 momenttiin. Siinä säädetään, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömyiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Lisäksi jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tätä kutsutaan *julkisuusperiaatteeksi*, ja sen tavoitteena on muun muassa toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä valvoa oikeuksiaan ja etujaan (JulKL 3 §). Suhteessa sananvapauteen julkisuusperiaatteen katsotaan tarkoittavan sitä, että viranomaistoiminta tuottaa tietoa, jota tiedotusvälineet, kaupalliset ja muut yhteiskunnalliset toimijat hyödyntävät (Neuvonen 2013, 68).

Viranomaisen on hallintotehtäviä hoitaessaan edistettävä toimintansa avoimuutta. Tällaista velvoitetta se voi pyrkiä täyttämään laatimalla erilaisia oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan ja ratkaisukäytännöstään. Niiden laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on huomioitava, paljonko viranomaisen toiminnasta on tietoa saatavilla asiakirjajulkisuuden avulla tai muun yleisen tilastotuotannon avulla. Jul-

⁵ Ks. esim. Mäenpää 2013, 103.

kisuuden toteutuminen vaatii viranomaiselta myös aktiivista toimimista tiedottamisen parissa ja erilaisten julkaisujen ja tilastojen ajan tasalla pitämistä. Tiedottaminen tulee toteuttaa niin, että salassapito ja muut julkisuutta rajoittavat tekijät huomioidaan, jotta niillä turvatut intressit eivät vaarannu. (Harju 2015, s. 63.)

Julkisuus on siis yksi keskeisimpiä hyvän hallinnon lähtökohtia. Kuitenkin julkisuutta voi toisinaan olla haastavaa tai jopa mahdotonta käytännössä toteuttaa esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyvien vaatimusten vuoksi. Poliisin toimintaympäristössä sellaiset arkipäiväiset seikat kuten yksityisyys, yksityiselämä, henkilötiedot ja valtion turvallisuus muiden muassa ovat suojattuja julkisuudelta jopa perustuslaissa olevin perusoikeussäännöksiin. Salassapidolle on legitiimi asemansa ja sen perustehtävänä voidaan pitää yhteiskunnan ja yksityisen toiminnan kannalta keskeisten intressien suojaamista yleiseltä julkisuudelta. Julkisuusperiaate ei tarkoita rajoituksetonta tiedon saatavuutta, mutta rajoitusten tulee perustua aina lain tasoiseen normiin. Viranomaiset eivät siten voi pelkkään omaan harkintaansa perustuen päättää julkisuuden toteutumisesta tai sen rajoittamisesta. (Mäenpää 2013, 103, 143–144; Mäenpää 2016, 362.)

Eräänä varsinkin julkisuuslain voimaantulon aikaan keskeisimpinä aihetta käsittelevänä teoksena voidaan pitää Anna-Riitta Wallinin ja Timo Konstarin Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö -teosta. Se on ilmestynyt samaan aikaan kuin nykyinen julkisuuslaki on tullut voimaan ja esittelee melko kattavasti lain tavoitteita, valmistelun vaiheita ja taustoja. Teos on kuitenkin lähes yhtä iäkäs kuin julkisuuslaki itse, minkä vuoksi se ei kaikilta osiltaan ole ajantasainen ja aukoton. Tämän tutkielman kannalta Wallinin ja Konstarin teoksesta yhdeksi olennaisimmaksi osaksi voidaan nähdä salassapitovelvoitteita ja -säännöksiä sekä koko julkisuuslain salassapitojärjestelmää selittäviä kappaleita, joita käydään seuraavaksi tarkemmin läpi. Ne heijastelevat aikansa yhteiskunnallista tilaa.

Julkisuuslain valmistelussa tähdättiin salassapitosääntelyn keskittämiseen yhteen lakiin, sillä hajautettu sääntely vaikeuttaa⁶ niin hallinnon toimintaa kuin sen asiakkaidenkin mahdollisuuksia hahmottaa julkisuutta rajoittavia tekijöitä. Lain salassapitosäännökset on kirjoitettu yleisiksi salassapidon yleispätevyyden mukaisesti. Säännökset on muotoiltu

⁶ Ks. EKV 303/1998.

pääosin siten, että ne liittävät salassapidon enemmän tiettyihin tietoihin eikä itse asiakirjakokonaisuuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli jokin osa asiakirjasta on salassa pidettävä, se ei tarkoita, että asiakirja olisi kokonaisuudessaan salassa pidettävä. (Wallin, Konstari 2000, 120–121.) Julkisuuslain 10 §:n julkisuuden maksimointivaatimuksen mukaan kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Salassapitovelvollisuus kattaa yleiskäsitteenä julkisuuslaissa säädetyt asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden sekä hyväksikäyttökiellon. Asiakirjasalaisuudella tarkoitetaan kieltoa näyttää tai luovuttaa salassa pidettävä asiakirja tai sen kopio sivulliselle tai antaa sitä muutenkaan sivullisen käytettäväksi. Vaitiolovelvollisuus taas koskee lähinnä virkamiehen tai muun vaitioloon velvoitetun käyttäytymistä ja tarkoittaa kieltoa ilmaista tietoa riippumatta siitä, onko se talletettu vai ei. Virkamies tietää usein enemmän kuin asiakirjoista ilmenee: vaitiolovelvollisuus on asiakirjan salassapitovelvollisuutta laajempi. (Wallin, Konstari 2000, 122–123.) Hyväksikäyttökiellolla kielletään käyttämästä omaksi tai toisen hyväksi salassa pidettävää tietoa sekä käyttämistä toisen vahingoksi. Tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa myös muutoin kuin edellä mainituilla julkisuuslaissa säädetyillä keinoilla, sillä muun muassa tietosuojan ja tietoturvan säännöksillä on vaikutuksensa julkisuuden toteuttamistapoihin. Julkisuuden rajoittamiseen voi lisäksi vaikuttaa muu lainsäädäntö, kuten rikosoikeudelliset säännökset. (Mäenpää 2016, 357–358, 368.)

Salassa pidettävää tietoa suojataan nimenomaan sivullisilta⁷. Julkisuuslain 22 § 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Esimerkiksi tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa tiedot eivät ole suojattuja sivullisilta, minkä vuoksi vi-

⁷ Sivullista ei ole määritelty, mutta negatiivisen määritelmän mukaan sivullisena ei voida pitää sellaista, jonka tehtäviin asian käsittely kuuluu. Näin ollen salassapitovelvollisuus soveltuu viranomaisten sisälläkin, ja salassa pidettävät tiedot on pidettävä sen viranomaisessa toimivan ulottumattomissa, joka ei osallistu kyseisen asian käsittelyyn. (Wallin, Konstari 2000, 123.) Mäenpään (2016, 372) mukaan sivullisena voidaan salassapitovelvoitteiden kannalta pitää jokaista, jolla ei ole oikeutta saada tietoa asiakirjasta.

ranomainen ei saa lähettää salassa pidettäviä tietoja sisältäviä sähköpostiviestejä tai viestien liitetiedostoasiakirjoja sähköpostin välityksellä avoimessa tietoverkossa (OKV/1131/1/2013).

Julkisuuslain salassapitoperustesäännös eli 24.1 § on pitkä, yli 30-kohtainen luettelo, mutta luettelosta voidaan poimia kohtia, jotka ovat toimiala- ja hallinnonalasidonnaisia ja joita muut viranomaiset harvemmin joutuvat soveltamaan. Wallinin ja Konstarin (2000, 133) mukaan julkisuuslain 24.1 §:n kohdat 3–5 tulevat useimmiten sovelletuksi poliisihallinnossa. Tutkielman myöhemmissä luvuissa (erityisesti 5. luvun alaluvuissa) tulee huomatuksi, ettei tämä aivan pidä paikkaansa. Kyseiset kohdat lukeutuvat niin sanottuihin yleisiin intressejä suojaaviin salassapitoperusteisiin. Esimerkiksi rikosprosessiin ja esitutkintaan liittyvällä salassapidolla pyritään varmistamaan esitutkinnan onnistuminen ja estämään tietojen ennenaikaisesta julkaisemisesta rikoksesta epäillylle mahdollisesti aiheutuvat vahingot. (Mäenpää 2016, 395, 430.)

Julkisuuslain salassapitoperustesäännös on siis jaettu kohtiin kokoamalla yhteen samaan asialliseen salassapitoperusteeseen kuuluvat seikat. Siten kohdat eivät ole toistensa poisulkevia, ja samaan asiakirjaan voi sisältyä eri kohtien mukaan salassa pidettäviä osia. Poliisin toimintaympäristössä on äärettömän tavanomaista, että samanaikaisesti tulee sovellettavaksi useampi kuin yksi salassapitoperuste. *Jaana Kokkonen* on opinnäytetyössään tutkinut erään poliisilaitoksen julkisuus- ja salassapitokäytäntöjä. Kokkonen mukaan on mahdotonta luetteloida esimerkiksi ehdottomasti sovellettuja salassapitoperusteita ja suojaustasotietoja, sillä ne määräytyvät aina tapauskohtaisesti, ja jokainen tapaus on aina erilainen. (Kokkonen 2012, 34). Opinnäytetyöhön on koottu poliisin tiedonohjaus- ja arkistonmuodostussuunnitelmia hyväksi käyttäen taulukoita, joista ilmenee eri tehtävien hoidossa syntyvien asiakirjallisten tietojen suojaustaso- ja salassapito-oletukset. Vaikka opinnäytetyö on jo muutaman vuoden vanha ja suunnitelmia on päivitetty, keskeinen viesti välittyy silti: kokonaisuus on laaja eikä yksiselitteinen, ja salassapitoperusteita tulee pelkästään poliisissa sovellettavaksi lukuisia⁸.

⁸ Ks. tarkemmin Kokkonen 2012, 34–51.

Viranomaisten (ja yleensäkin hallintotoiminnassa) on toiminnassaan mukauduttava perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin. Näitä rajoitusedellytyksiä ja muitakaan perusoikeuksien rajoittamiseen liittyviä periaatteita ei käydy tässä tutkielmassa tarkemmin läpi. Olennaisempaa on ymmärtää, että julkisuuden ja salassapidon kannalta perusoikeuksien rajoittamisessa on kyse poikkeamisesta julkisuudesta yleensä salassapitoa tai vaitioloa edellyttävän säännöksen nojalla. Väljää tai laajasti määriteltyä salassapitoperustetta on kuitenkin julkisuuden välttämättömyyden vuoksi tulkittava ja sovellettava suppeasti. Viranomaisen päätösvallan ja hallintotoimien on pysyttävä rajoituksia sisältävän lain rajoissa. Koska rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä, viranomaisten on otettava harkintansa huomioon niiden tavoitteet ja käytettävä toimivaltaansa suhteellisuusperiaatteen mukaan niin, että julkisuutta rajoitetaan vain, mikäli lakia ei voida toteuttaa vähemmän rajoittavin keinoin.⁹ (Mäenpää 2016, 360–361.)

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole julkisuusedellytystä, ja joskus puhutaankin pohjoismaisesta julkisuusperiaatteesta. Kuitenkin sananvapauden tulkinnassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on painotettu yhteiskunnallisesti merkittävää viestintää. Kysymys on pitkälti sisältöpainotteisesta tulkinnasta, mutta myös viestintävälineen teknologialla ja julkaisumuodolla on merkitystä. (Neuvonen 2013, 68, 325.)

Asiakirjahallintaa koskevassa kansainvälisessä kirjallisuudessa puhutaan usein FOI:sta (Freedom of Information), jolle ei tiettävästi ole virallista suomalaista käännöstä. Käytännöllisintä ja tarkoituksenmukaista on käsittää FOI tarkoittamaan julkisuuslakia. Kauton ja Henttosen (2017, 2) mukaan FOI tekee yhteiskunnasta läpinäkyvämmän. Viranomaisten on tiedettävä, mitä tietoja heillä on, jotta tiedonhaku on tehokasta ja hyvän hallinnon mukaiset periaatteet voivat toteutua (Thurston 2012). Sääntelyn todetaan kuitenkin olevan ongelmallista teoriassa ja käytännössä (Kautta & Henttonen 2017, 3).

⁹ Ks. viranomaisten toimivallasta ja hallinnon lainalaisuusperiaatteesta tarkemmin esim. Mäenpää 2013, 261–262.

Riekkinen ja Suksi ovat tehneet vertailuja eri maiden¹⁰ julkisuuslainsäädännön välillä ja löytäneet niistä yhteisiä tekijöitä. Esimerkiksi monien maiden laeissa on kansalliseen hyvään tiedonhallintatapaan verrattavissa olevia velvoitteita viranomaisille tietojen jakamiseksi ja tuottamiseksi, mutta samalla lukuisia rajoitteita tietojen julkisuutta koskien. Lisäksi yksilölle ei lainsäädännössä anneta oikeutta saada tietoa kaikista itseään koskevista tiedoista. (Suomalainen esimerkki rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamisesta on esimerkiksi se, ettei rekisteröidyllä ole tarkastusoikeutta epäiltyjen tietojärjestelmään.) Asiakirjajulkisuus ei kuitenkaan juonnu aina perustuslaista eikä siten nauti perustuslaillista tukea, vaan siitä säädetään useissa maissa lain tasoilla normilla. Tällöin asiakirjajulkisuus ei muodostu yksilön perustuslaillista suojaa nauttivaksi perusoikeudeksi. (Riekkinen & Suksi 2015, 118–119.)

Suomessa ja Ruotsissa asiakirjajulkisuudesta on säädetty hieman eri tavoin, mutta yhteistä maiden välillä on käännekohta siihen linkittyvässä ajattelutavassa. Riekkisen ja Suksen mukaan historiassa on havaittavissa perustavanlaatuinen käänne, kun jossakin kohtaa pääperiaatteena ja lähtökohtana pidetty luottamuksellisuus syrjäytyi tiedon avoimuuden vastaavilla fundamenteilla. Muutos juontuu sekä lainsäädäntöön että inhimillisen ajattelu- ja suhtautumistapaan. Kuten Suomessa, myös Ruotsissa tasapainoillaan julkisuuden ja salassapidon välillä. Ruotsissakin salassapitoa pidetään poikkeuksena, ja salassapitoperusteet liittyvät moninaisesti niin kansalliseen turvallisuuteen kuin liikesalaisuuksiin. Käytännössä tiedon avoimuutta sääntelevät säännökset liittyvät hyvään hallintoon ja ovat myös Ruotsissa osana esimerkiksi hallintolakia. (Riekkinen & Suksi 2015, 24–25.)

Poliisin toimintaympäristölle on ominaista se, että moniin tietoihin kohdistuu julkisuuden rajoituksia. Avoimen datan suhteen poliisiorganisaatiossa ei ole samankaltaisessa asemassa kuin esimerkiksi Liikenteen turvallisuusvirasto ja Ilmatieteen laitos, joilla on jo valmiiksi julkista ja avointa tietoa julkaistavaksi¹¹. Monet kokevat, että luottamus julkishallintoa kohtaan kasvaa, kun hallinto on läpinäkyvää ja tiedot paremmin saatavilla.

¹⁰ Niin sanottuun common law eli tapaoikeudelliseen oikeusjärjestelmään lukeutuvien maiden osalta vertailun kohteina ovat Yhdysvallat, Kanada, Australia, Uusi-Seelanti ja Iso-Britannia sekä siihen lukeutumaton Venäjä.

¹¹ Ks. lisää https://www.trafi.fi/tietopalvelut/avoin_data ja <https://ilmatieteenlaitos.fi/avoin-data>.

Kuitenkin läpinäkyvyyden ja luottamuksen välisestä suhteesta kiistellään edelleen. Epäilijät kyseenalaistavat, että ”liika” läpinäkyvyys voi johtaa korruptioon ja virheisiin, jotka päinvastaisesti lisäävät epäluottamusta. Eräissä tapaustutkimuksissa selvitettiin, että monissa tapauksissa lainsäädäntö on yksi olennaisimmista tekijöistä tietojen julkaisemisessa (Zuiderwijk et al. 2015, 4). Tulos ei yllätä, sillä poliittiset päättäjät kokevat, että julkishallinto tarvitsee lisääntyvässä määrin kansalaisluottamusta, jota pyritään kartuttamaan julkisuuslainsäädännön avulla. Julkisuuslainsäädäntö ja läpinäkyvyys voivat synnyttää paljon tietoa, joka ei kuitenkaan välttämättä lisää lainkaan luottamusta. Toisin sanoen, enemmän tietoa ei johda ainakaan itseisarvoisesti lisääntyvään luottamukseen. (Gunnlaugsdotir 2015, kappaleessa Trust in the authorities.)

3.3 Oikeustapaukset ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö

Kuten kirjallisuuttakin, on julkisuuteen ja salassapitoon liittyvää oikeuskäytäntöä mitä runsaimmin. Harjaantuneempi saattaa havaita, että moni näihin liittyvä oikeustapaus¹² tai ylimpien laillisuusvalvojen¹³ antamat päätökset koskevat paljolti julkisuuslain soveltamista. Havainto omalla tavallaan tukee tutkielmaa siitä näkökulmasta, että nykyinen sääntely ei ole täysin yksiselitteinen ja selkeä soveltajilleen, mistä aiheutuu tulkinnallisia ongelmia ja siten ristiriitoja. Seuraavassa esitellään vain muutama tapaus, jotka toimialallisesti koskevat poliisia ja joissa käsitellään julkisuus- ja salassapitokysymyksiä. Vastaavia ja aiheen kannalta relevantteja tapauksia on merkitty alaviitteisiin, mikäli lukija haluaa tutustua niihin tarkemmin.

Tiedonsaantioikeus viranomaisen salassa pidettävistä tiedoista muodostaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä suuren kokonaisuuden. Toisinaan oikeuskäsittelyn jälkeenkin korkein hallinto-oikeus toteaa, että kysymys tiedonsaantioikeudesta on tulkinnanvarainen, kuten tapauksessa KHO:2014:69 on. Kyseisessä tapauksessa henkilö oli pyytänyt saada itseään koskevat lokitiedot, jotka koskevat hänen rekisteritietojensa katsomista. Korkein oikeus katsoi, etteivät poliisin tietojärjestelmien käyttämisestä koskeneet

¹² Esim. muutamina tuoreimpina korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksinä mainittakoon KHO 2017:157, KHO 2017:82, KHO 2016:207, KHO 2016:117 ja KHO 2015:171.

¹³ Ylimpiä laillisuusvalvoja kansallisesti ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.

lokitiesot olleet julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella yleisöjulkisia (JulkL 12 §). Nämä salassa pidettävät lokitiesot eivät koskeneet lokitiesoja pyytäneitä henkilöä itseään vaan tietojärjestelmien käyttäjiä. Lokitiesoja koskeva asianosaisen tiedonsaantioikeuskin (JulkL 11 §) saattoi perustua vain siihen, että tiedot vaikuttivat tai olivat voineet vaikuttaa jonkin poliisissa vireillä olevan tai olleen, tiedon pyytäjää koskevan asian käsittelyyn. (KHO:2014:69.)

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt erään nimikirjanotteita koskevan asiakirjajulkisuusasian. Jutussa oli kyse siitä, että henkilö pyysi saada poliisilaitoksen poliisipäällikön ja poliisilakimiehen nimikirjanotteet ilmoittaen käyttötarkoitukseksi esteellisyyssarvioinnin. Henkilöllä oli käsityksensä mukaan epäillä poliisipäällikön ja poliisilakimiehen esteellisyyttä, sillä he olivat hänen mukaansa esteellisiä käsittelemään häntä koskevia kanteluasioita. Korkein hallinto-oikeus piti päätöksellään voimassa Helsingin hallinto-oikeuden valituksenalaisen päätöksen siltä osin, kun siinä velvoitettiin luovuttamaan pyydetty tiedot. Jutun ratkaisemisessa keskeisimpiä sovellettavia lakeja olivat henkilötietolaki ja julkisuuslaki, joita osapuolet olivat tulkinneet eri tavoin. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin huomauttaa, että nimikirjanotteisiin voi sisältyä salassa pidettäviä tietoja, joiden saamiseen pyytäjällä ei ole oikeutta. Pyytjä on siten oikeutettu saamaan pyytämänsä nimikirjanotteet lukuun ottamatta niihin mahdollisesti sisältyviä salassa pidettäviä tietoja. (KHO 3565/1/16 T 3820.)

Eräässä oma-aloitteisesti tutkittavakseen ottamassa asiassa eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt poliisitoiminnan julkisuutta. Oikeusasiamies pitää viranomaistoiminnan julkisuutta ja läpinäkyvyyttä sinänsä hyvinä lähtökohtina. Poliisin toimintaan sisältyy ja poliisi saa toimiensa perusteella tietoonsa kuitenkin myös paljon sellaista tietoa, joka on salassa pidettävää. Esimerkiksi ehdottoman salassapidon alaisuuteen kuuluvat muun muassa henkilön vapaa-ajan harrastuksista tietoja sisältävät asiakirjat. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tietojen antamiseen valtuuttavan säännöksen puuttuessa säädetty vaitiolovelvollisuus edellyttää asianmukaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, etteivät sivulliset muutoinkaan saa haltuunsa tällaista vaitiolovelvollisuuden alaista tietoa. Kaikkia

poliisityössä eteen tulevia tilanteita on vaikea, ellei jopa mahdoton arvioida kattavasti poliisitoiminnan julkisuutta koskevista selvityksistä. (EOA/194/2/07.)¹⁴

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijainen on antanut 19.7.2017 päätöksen luokitellun tietoaineiston käsittelyyn liittyen. Tapauksessa oli kyse siitä, että kantelija arvosteli erään poliisilaitoksen menettelyä esitutkintapöytäkirjan lähettämistavassa. Kantelija kertoo pyytäneensä, että hänen tilaamansa esitutkintapöytäkirja tulisi lähettää hänelle sähköpostitse. Pöytäkirja lähetettiin hänelle kuitenkin postitse, minkä vuoksi kantelija halusi saada tietää, miksei sitä voitu toimittaa hänelle hänen pyytämällään tavalla. Salassa pidettävän asiakirjan sähköpostitse toimittamista rajoittavat erilaiset tietoturvaan, henkilön tunnistamiseen ja henkilötietojen suojaan liittyvät tekijät. Näiden rajoittavien tekijöiden taustalla on julkisuusperiaatteen kanssa yhteen sovitettavia muita perusoikeuksia, kuten tarve suojella yksityiselämää. Tapauksessa oli kyse suojaustasolle III luokitellusta tietoaineistosta, jota ei voida toimittaa sähköpostitse tuve-verkon¹⁵ ulkopuolelle, joten poliisilaitos oli toiminut oikein toimittaessaan luokitellun aineiston postitse. (EOAK/6148/2016.)

Poliisihallinnossa on arkipäiväistä, että asiakkaat lähettävät salassa pidettäviä tietoja sisältäviä sähköposteja suojaamattomana sähköpostina. Poliisi ei kuitenkaan voi itse toimia samoin. Eräs tietojen toimittamista suojaamattomassa sähköpostissa koskenut tapaus liittyy siihen, että poliisi oli lähettänyt kantelijalle sähköpostiviestin, joka kantelijan mukaan sisälsi salassa pidettäviä tietoja. Kantelijan mielestä viestiä ei olisi saanut lähettää suojaamattomassa sähköpostissa. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kyseinen sähköpostiviesti sisälsi julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä tietoja eikä sitä näin ollen

¹⁴ Ks. esim. EOA/4072/4/06. Tapaus koski muun muassa sitä, että poliisipartion mukana kotihälytys-tehtävällä oli piispa, joka sivullisen roolissa sai henkilöstä tietoja, jotka lain mukaan ovat ehdottoman salassa pidettäviä. Oikeusasiamies huomauttaa, että poliisipartiolla ei ole voinut olla tehtävälle lähtiessään täyttä varmuutta siitä, mistä kotihälytyksessä on kysymys ja tuleeko tehtävän yhteydessä ilmi julkisuuslain perusteella salassa pidettävää tietoa.

¹⁵ Turvallisuusverkkotoiminta perustuu lakiin julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015). Korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset täyttävä hallinnon turvallisuusverkko (tuve) on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viranomaisverkko, johon kuuluu viestintäverkko, siihen liittyvät laitilat ja laitteet sekä yhteiset tieto- ja viestintätekniiset palvelut. Laissa säädetään turvallisuusverkon omistukseen ja hallintaan liittyvistä järjestelyistä sekä esimerkiksi verkon käyttäjistä. (<https://www.erillisverkot.fi/palvelut/tietoliikenne/turvallisuusverkko>)

olisi saanut lähettää tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa. Poliisin menettelyn arvioinnin kannalta ei sen sijaan ollut merkitystä sillä, että kantelija oli itse lähettänyt asiaan liittyneitä viestejään poliisille suojaamattomassa sähköpostissa. (OKV/342/1/2012.)

Asiakirjapyyntöjä ja tietojen luovutuksia ratkaisuita on runsaasti¹⁶. Ne liittyvät sekä operatiiviseen poliisitoimintaan ja hallinnolliseen asiankäsittelyyn liittyvään tietoon. Eräässä tapauksessa kantelija oli pyytänyt esitutkintapöytäkirjaa sitä kuitenkaan saamatta. Kielletymisen syynä oli se, ettei pöytäkirja ollut poliisin näkemyksen mukaan tullut julkiseksi sillä perusteella, että asiassa ei ollut aloitettu pääkäsittelyä syytteen lukemisella tuomioistuimessa. Ratkaisussa todetaan tilanteen olevan hyvin tulkinnanvarainen ja että sekä julkisuutta että salassapitoa puoltavia seikkoja on tunnistettu. Asian katostaan tarvitsevan oikeustilaa selvittäviä oikeusohjeita. (EOAK/6171/2016.) Tapaus on oivallinen esimerkki siitä, että poliisitoiminnassa täytyy yhtäaikaisesti soveltaa useita eri säädöksien eri säännöksiä, mikä osaltaan hankaloittaa kokonaisuuden hahmottamista ja aiheuttaa tulkinnanvaraisia tilanteita, joihin edes ylimmät laillisuusvalvojat eivät osaa ottaa selkeää kantaa.

Määräaikojen noudattaminen asiakirjapyyntöihin vastaamisessa muodostaa melko suuren kokonaisuuden ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisemissa kanteluissa. Julkisuuslain 14 § mukaan päätös asiakirjan antamisesta tulee käsitellä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa asiakirjapyynnön vastaanottamisesta. Tavanomaista suurempaa työmäärät sisältävät asiakirjapyyntöasiat on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Usein kannellaan siitä, ettei säädettyjä määräaikoja ole noudatettu. Eräässä tapauksessa käsittelyaikojen pidentymistä on selitetty muun muassa työprosesseihin liittyvillä seikoilla ja säädetyn käsittelyajan hyväksyttävyyden tapauskohtaisella tulkinnalla. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan monet käytännön tekijät ja työnteon prosessit aiheuttavat sen, että verraten yksinkertaisenkin asiakirjapyynnön käsittely saattaa täysin

¹⁶ Ks. esimerkiksi: EOA/194/2/07, OKV/1493/1/2010, OKV/470/1/2011, OKV/439/1/2011 ja OKV/342/1/2012.

hyväksyttävällä tavalla viedä viranomaisessa joitakin päiviä. Viivytyksettömyyden arvioinnissa on siten tapauskohtaisesti otettava huomioon kunkin työvaiheen erityispiirteet. (EOAK/1400/2013.)

Pääsääntöisesti virkamiehellä on yhtäläinen sananvapaus kuin kenellä tahansa, mutta vai tiolovelvollisuus viranhoitoon liittyviin asioihin voi kaventaa sananvapauden toisinaan hyvin rajalliseksi¹⁷. Poliisin arvovallan ja kansalaisten osoittaman luottamuksen säilyttämiseksi ja kartuttamiseksi poikkeukset sananvapauteen voivat olla laajempia kuin yleisesti. (Neuvonen 2013, 187.) Nykyisin poliisihallinnossa ohjeistetaan eri tavoin muun muassa sitä, saako poliisimies esiintyä poliisin virka-asussa muulloin kuin varsinaisia virkatehtäviään suorittaessaan. Historiasta löytyy tapauksia, joissa raja poliisimiehen ja yksityishenkilön välillä ei ole ollut selvä. Eräässä tapauksessa poliisin virassa toiminut henkilö toimi myös sanomalehden oikeus- ja rikostoimittaja, joka kirjoitteli lehtijuttuja nimimerkillä ”tapausta tutkinut poliisi” (KHO 2007:1727).

Eräässä salassapitomerkinän tekemistä koskevassa tapauksessa kantelija arvosteli poliisin menettelyä, koska hänen poliisilta tilaamaansa esitutkintapöytäkirjaan sisältyi hänen terveydentilaansa koskevia tietoja, jotka ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei julkisuuslaki edellyttänyt salassapitomerkinän tekemistä kantelijalle annettuun asiakirjaan, vaikka se sisälsi kantelijan siinä salassa pidettäviä, omia terveystietoja. Salassapitomerkinän tekemättä jättäminen oli sen sijaan Poliisihallituksen ohjeistuksen vastaista, koska ohjeistuksen mukaan salassapitomerkinä tehdään esitutkintapöytäkirjaan sen valmistuessa¹⁸. Apulaisoikeuskansleri

¹⁷ Ks. esim. EOAK/4114/2012. Tapauksessa oli kyse siitä, oliko poliisilla perusteet vahvistaa toimittajalle julkisuuden henkilön olevan epäiltynä rikokseen. Toimittaja oli tietoinen – tai ainakin väitti olevansa – epäilystä. Se, että medialla on julkisuuden henkilön kohdalla ehkä alempi julkaisukynnys, ei tarkoita, että asia olisi poliisin kohdalla näin. Poliisin tulee itsenäisesti median uutisointikriteereistä riippumatta harkita tiedottamista poliisia sitovien normien näkökulmasta.

¹⁸ Poliisissa ohjeistetaan erikseen esitutkinta-aineiston käsittelystä. Kuitenkin poliisin salassa pidettävien tietoaineistojen käsittelystä annetun määräyksen mukaan Asiakirjaan tehtävä salassapitomerkinä voidaan jättää tekemättä silloin, kun tietoaineistoon liittyvä salassapitovelvollisuus ja siitä johtuvat käsittelyvaatimukset ovat voimassa vain suhteellisen lyhyen ajan tai silloin, kun asiakirjassa on vain joitakin salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja ja joissa kaikki asiakirjaa käsittelevät ovat tietoisia sen luonteesta. Asiakirjan sisältämän salassa pidettävän tiedon paljastaminen sivullisille ei ole sallittua, vaikka asiakirjaan ei olisi merkitty suojaustasoa. (Poliisin salassa pidettävien tietoaineistojen käsittely 2017, 7, 10.) Määräystä on sittemmin arvosteltu poliisissa siitä, ettei siinä oteta tarpeeksi kantaa esitutkinta-aineistojen luokitteluun ja käsittelyyn.

piti ohjeen noudattamista suositeltavana salassapidon turvaamiseksi. (OKV/1180/1/2011.)

3.4 Poliisihallituksen antamat normit

Poliisihallitus on antanut 31.10.2017 määräyksen poliisin tiedonhallintapolitiikasta, joka koskee kaikenlaista tiedonhallintaa poliisissa. Määräyksen keskiössä on tieto ja sen konalaislinkaarenhallinta tiedon olomuodosta riippumatta. Tiedonhallintapolitiikassa määrätään, että julkisuuden rajoitukset ja poikkeukset julkisuusolettamaan on aina arviotava tapauskohtaisesti, ja että salassapitoa harkittaessa tulee arvioida alkuperäisen tietyn intressin suojaamistavoitteen ajantasaisuus. Määräyksen mukaan salassapito pohjautuu tavoitteeseen rajata tiedon käyttö vain niille, joilla on oikeus käsitellä tietoja. Poliisin strategian 2017–2020 strategisina toimenpiteinä tulee muun muassa huolehtia siitä, että toiminnassa tarvittavaa tietoa tuotetaan, hallitaan ja pidetään ajantasaisena yhdenmukaisiin periaattein yksityisyyden suoja turvaten. Sekä tiedonkulun että tiedonhallinnan tietoturvallisuus tulee varmistaa niin sisäisesti kuin ulkoisesti. Poliisin tiedonhallintapolitiikassa korostetaankin täten muun muassa perusteettomien rajausten poistamista, tiedon saatavuutta ja avoimuutta tietoturva- ja tietosuojanäkökohdat huomioiden. (Poliisin tiedonhallintapolitiikka 2017, 1–3, Poliisin strategia 2017–2020.)

Poliisin tietoturva- ja tietosuojapolitiikka on lainsäädännön jälkeen ylin tietoturvallisuutta ja tietosuojatyötä poliisissa ohjaava dokumentti, jota poliisin koko henkilöstön on noudatettava käsitellessään tietoja. Tietoturvallisuudesta ja tietosuojasta huolehtiminen on poliisin lakisääteinen tehtävä. Lähtökohtana on tietojen luotettava ja vaatimustenmukainen käsittely tiedon elinkaaren kaikissa vaiheissa. Poliitiikassa kerrotaan tarkemmin poliisin tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvästä organisoinnista sekä eri tahojen vastuista ja tehtävistä. Suojauskeinoja toteutetaan sekä teknisesti että hallinnollisesti. Poliisin tietoaineistot luokitellaan ja vaatimustenmukaisia käsittelysääntöjä pidetään yllä tietojärjestelmien sekä rekisterien tiedonohjaussuunnitelmissa. Tietoturvallisuus ja tietosuojasta huolehtiminen ovat kaikkien poliisin tietoja ja tietojärjestelmiä käsittelevien vastuulla. Jokaisen tehtävänä on omassa toiminnassaan tunnistaa ja ehkäistä tietoturva- ja tietosuojariskejä, tehdä aloitteita tietoturvallisuuden ja tietosuojan kehittämiseksi sekä ilmoittaa tietoturva- ja tietosuojapojikkeamista ja muista mahdollisista tietoturvallisuuden ja tietosuojan puutteista. (Poliisin tietoturva- ja tietosuojapolitiikka 2017, 1–2, 4–5.)

Salassa pidettävien tietoineistojen käsittelystä ja käsittelyssä noudatettavista periaatteista poliisissa määrätään erikseen. Määräys sisältää linjaukset asiakirjojen ja tietojen luokituksesta, niiden suojaamisesta ja turvallisesta käsittelystä asiakirjojen ja tietojen koko elinkaaren eri vaiheiden aikana. Yhtenäisillä menettelyillä luodaan edellytykset tietoineistojen turvalliseen käsittelyyn poliisihallinnon sisällä, sekä muiden viranomais- että sidosryhmien kanssa. (Poliisin salassa pidettävien tietoineistojen käsittely 2015, s. 2.) Määräys pohjautuu paljolti julkisuuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön eikä sitä ole teknisesti sisältönsä osalta tässä kohdin tarkoituksenmukaista esitellä tarkemmin.

Hallinnollista asiankäsittelyä koskien tässä tutkielmassa esitellään kaksi Poliisihallituksen antamaa normia. Ensimmäinen on nimenomaisesti ohje hallinnollisesta asiankäsittelystä poliisin asianhallinta-, päätöksenteko- ja arkistointijärjestelmässä. Ohjeessa muun muassa käsitellään toiminnan keskeisimpiä periaatteita ja poliisiyksiköiden sekä valmistelijoiden vastuita. Näiden yhteydessä kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, että tietoihin kohdistuu tietopyyntöjä, minkä vuoksi tietojen oikeellisuudesta, ajantasaisuudesta ja virheettömyydestä on huolehdittava. Käsiteltävien asioiden päävastuulliset valmistelijat vastaavat muun muassa käsittelemiensä asioiden tietoyksiköiden julkisuus- ja salassapitoluokitteluista ja tarvittavien salassapitomerkitöjen tekemisestä. Niin ikään valmistelijan vastuulla on vastata sellaisiin tietopyyntöihin, jotka kohdistuvat valmistelijan tehtäväkenttään kuuluvaan luokiteltuun tietoineistoon. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta päättää aina asian valmistelija. (Asiankäsittely poliisin hallinnollisen asiankäsittelyn asianhallinta-, päätöksenteko- ja arkistointijärjestelmässä 2017, 5, 7.)

Toisessa hallinnolliseen asiankäsittelyyn liittyvässä poliisin normissa määrätään sopimusasiakirjojen hallinnasta. Määräyksessä on nimenomaiset kohtansa salassa pidettävien sopimusasioiden käsittelystä. Tietoturvasyistä määräyksessä tarkoitetaan salassa pidettävällä sopimusasialla tasoille IV–III luokiteltuja sopimuksia. näkyvyyttä. Määräyksessä määrätään seikkaperäisesti sellaisten sopimustietojen rekisteröimisestä, jotka ovat kokonaan tai osittain salassa pidettäviä sopimuskokonaisuuden osalta. Salassa pidettävien asioiden kirjaukseen ja metatietojen oikeellisuuteen määrätään kiinnittämään huomiota. (Sopimusasiakirjojen hallinta asianhallintajärjestelmässä 2017, 4.)

3.5 Yhteenveto: keskeistä tutkimusaiheen kannalta

Edellä esitetystä pintaraapaisusta voidaan päätellä, että niin kirjallisuutta, oikeuskäytäntöä kuin eritasoista ohjeistusta salassapitosäännösten soveltamisesta on riittämiin. Se kytkeytyy myös osaksi perustavanlaatuisempia kokonaisuuksia, kuten hyvän hallinnon periaatteita ja perusoikeuksien toteutumista, viranomaistoiminnan avoimuutta ja tilivelvollisuutta. Viranomaiset ovat jo muutama vuosi julkisuuslain voimaantulon jälkeen raportoineet erityyppisistä ongelmista, muun muassa sovittaessaan yhteen eri lakien säännöksiä ja erityisesti soveltaessaan salassapitosäännöksiä (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2003). Soveltamisen yleinen haasteellisuus käy ilmi edellä esitettyjen perusteella.

Luottamus poliisiin on poliisitoiminnan peruspilari. Vaikka kategorisesti usein ajatellaan, että hallinnon läpinäkyvyys ja tietojen avoimuus johtaa luottamuksen lisääntymiseen, niin ei välttämättä ole. Luottamuksen ja tiedon määrän sekä hallinnon läpinäkyvyyttä on tutkittu ainakin kansainvälisessä kirjallisuudessa, josta tässä tutkielmassa viitattiin Gunnlaugsdottirin artikkeliin. Gunnlaugsdottir tuo esille sen, että nykyisin ongelmana on pikemminkin tiedon suuri määrä kuin se, ettei tietoa ole. Toinen poliisin toiminnan kannalta erittäin keskeinen huomio on, että ”liika” läpinäkyvyys ja tietojen avoimuus voi johtaa virheisiin ja muihin tekijöihin, jotka vain vähentävät luottamusta. Poliisin toimintaympäristössä on tärkeää, että poliisitoiminnan edellytykset säilyvät ja ettei esimerkiksi poliisin tekniset ja taktiset menetelmät tule sivullisten tietoon. Kansalaisten on voitava luottaa poliisiin ja poliisitoimintaan muun muassa niin, että poliisin tietojen käsittelyssä toteutuu tietosuoja- ja tietoturvanäkökulmat (yksityisyyden suoja).

Yleisen salassapitosäätelyyn liittyvän soveltamisen haasteellisuuden lisäksi voidaan olettaa esiintyvän hienojakoisempaaakin problematiikkaa. Tieto- ja asiakirjapyynnöt, salassapitomerkitöjen tekeminen, henkilötietolainsäädäntö ja perusoikeuksien kollisio ovat osa-alueita, jotka linkittyvät käsillä olevaan tutkimusaiheeseen. Kirjallisuuden ja oikeuskäytännön valossa muun muassa niiden osalta voidaan olettaa löytyvän erilaisia haasteita poliisihallinnossakin. Lisäksi on monia viitteitä siitä, ettei nykyinen säätely vastaa täysin muuttunutta yhteiskuntaa eikä siten tunnista tilanteita, joihin lain tulisi ottaa kantaa. Nykyään lainsoveltaja törmää sellaisiin tilanteisiin, että hänen tulee ratkaista jokin asia, johon ei kuitenkaan ole säännöksiä laissa, eli toisin sanoen sovellettavaa lainkohtaa ei ole olemassa.

4 TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTON KERUU

Tutkimuksen keskiössä on tutkielman kirjoittamisen hetkellä (2017–2018) voimassa olevan julkisuutta ja salassapitoa koskevan lainsäädännön problemaattisuus sekä erityisesti se, miten se koetaan poliisiorganisaatiossa. Erityisesti problematiikkaa käsitellään julkisuuslakilähtöisesti, mutta viittauksia on yleisellä tasolla myös muihin säädöksiin. Seuraavassa käsitellään tarkemmin itse tutkimusongelmaa (4.1) sekä tutkimuksen kontekstia (4.2). Lisäksi esitetään, miten aihetta on lähestytty empiirisen haastattelumetodin kautta (4.3), miksi tämä metodi on valittu, ja miten haastattelut käytännössä toteutettiin (4.4).

4.1 Tutkimusongelma

Tässä vaiheessa tutkielmaa tiedetään jo monia seikkoja, jotka osoittavat, että lainsäädäntö on tällä hetkellä problemaattinen tutkimusympäristössä. Nykytilanteen epäselvyydestä ja tulkinnanvaraisuuksista indikoivat jo ne seikat, että julkisuuslain soveltamista ohjeistetaan monin eri tavoin ja että sitä koskevaa oikeuskäytäntöä on runsaasti. Jos lainsäädäntö ei johtaisi tulkinnallisesti epäselviin tilanteisiin, ei tapauksia päätyisi niin paljoa oikeustuinten käsiteltäviksi. Samoin, mikäli lainsäädäntö olisi soveltajalleen yksiselitteinen, ei aiheesta tarvitsisi ohjeistaa tarkemmin alemmanasteisilla normeilla. Pelkästään julkisuudesta ja salassapidosta on ohjeistettu yhteiskunnallisesti merkittävässä poliisiorganisaatiossa hyvin yksityiskohtaisesti niin yleisesti kuin eri substanssien osalta. Tämä kaikki käy ilmi edellä esitellyn kirjallisuuden (3.2), oikeuskäytännön (3.3) ja Poliisihallituksen norminannon (3.4) pohjalta.

Kokonaisuudessaan edellä 3. luvussa esitetyn perusteella voidaan olettaa, että tutkimusaiheen valossa problematiikkaa ilmenee monin eri tavoin lain soveltamisessa. Ongelmallisiksi voidaan edellä esitetyn perusteella olettaa salassapitosäätely hahmottaminen ja se, että lainsoveltaja osaa löytää ja soveltaa oikeaa säännöstä. Yksittäisen säännöksen löytämisen lisäksi problemaattisuutta ilmenee siinä, että lainsoveltaja osaa tunnistaa tilanteet, jolloin sovellettavia säännöksiä on useampia. Näiden ohella myös yksinkertaisesti sen määrittäminen, missä menee julkisuuden ja salassapidon raja, on oletettavasti haasteellista ja aina tilannekohtaista. Tietopyyntöjen käsittelyssä ja säädettyjen määräaikojen noudattamisessa voidaan myös ennakoida olevan omia ongelmakohtiaan.

Henkilötieto- ja tietosuojalainsäädännön soveltaminen julkisuuslain rinnalla on yksi suurista kokonaisuuksista, jotka tuottavat lainsoveltajalle käytännön haasteita. Eduskunnan oikeusasiamies on muun muassa tulkinnut, että yksityisyyden loukkaus on vähäisempi silloin, kun ulkopuolisen henkilön tietoon ei tule poliisitoimen kohteen henkilöllisyys, eli havainnot ja tiedot jäävät vain kohteen kasvojen näkemiseen (tosin edellytyksenä on, että henkilö on entuudestaan tuntematon). Tällaisessa tilanteessa voidaan jopa kyseenalaistaa, onko kysymyksessä julkisuuslaissa tarkoitettu tieto, jos ulkopuolinen henkilö havaitsee, että hänelle tuntematon henkilö otetaan kiinni esimerkiksi päihtymyksen vuoksi. On toki otettava huomioon, että tällainen tilanne on jossain määrin sattumanvaraista, sillä on mahdollista, että toimenpiteen kohde onkin ulkopuolisen henkilön tuntema. (EOA/194/2/07.)

Varsinainen tutkimuskysymys, johon tutkielmassa haetaan vastausta, kuuluu: ”*Mikä nykyisessä salassapitolainsäädännössä on ongelmallista poliisitoimessa?*” Tätä kysymystä täsmennetään ja käsiteltävää kokonaisuutta jäsennetään kahdella tarkentavalla alatutkimuskysymyksellä:

- *Millaisiin ongelmatilanteisiin nykylainsäädäntö johtaa?*
- *Miten salassapitolainsäädäntöä tulisi kehittää poliisitoimen näkökulmasta?*

Julkisuusperiaate ja ylipäättään pyrkimykset avoimuuteen eivät voi ohittaa laissa säädettyjä salassapitovelvoitteita, eikä poliisi saa edesauttaa salaisten tietojen leviämistä ulkopuolisille. Käytännön esimerkkitalanne tällaisesta on poliisin näkyvä rooli mediassa poliisitoimintaa dokumentoivien televisiosarjojen kautta. Poliisissa on esimerkiksi tiedostettu hyvin se, että salassa pidettävää tietoa ei saa tai saisi joutua poliisitoimintaan tutustumassa olevan ulkopuolisen henkilön tietoon. Eduskunnan oikeusasiamies on silti todennut, että vaikka kaikissa tilanteissa pyritään varmistamaan se, ettei salassa pidettävää tietoa tule sellaiselle taholle, jolla ei ole oikeutta sitä saada, salassapito ei ole tai voi ollakaan ehdottoman varmaa, jos poliisipartion mukaan otetaan ulkopuolinen henkilö (esimerkiksi tuotantoyhtiön edustaja, ”kameramies”). Poliisin avoimuuteen pyrkivä toiminta voikin joskus olla omiaan vaarantamaan poliisin toimien kohteiksi joutuvien yksityisyyttä. (EOA/194/2/07.)

4.2 Tutkimuksen konteksti

Tämän tutkielman tutkimusympäristö sijoittuu julkissektorille, tosiasialliseen ja hallinnolliseen viranomaistoimintaan poliisin toimintaympäristössä, tarkemmin Poliisihallitukseen. Vaikka tutkimusaihetta tutkittiin empiirisesti vain Poliisihallituksen osalta, ei kerätty tutkimusdata ole soveltumaton Poliisihallituksen organisaatorajojen yli muiden poliisiyksiköiden osalta. Lainsäädännön problematiikka on siinä määrin kansallisesti globaalia, että tilanne on samanlainen poliisin osalta kenelle tahansa lain soveltajalle. Siinä mielessä Poliisihallitus ei siis ole erityisasemassa lain soveltamisen osalta. Kansallisen poliisin organisaatio- ja hallintorakenteiden näkökulmasta Poliisihallitus on kuitenkin erityinen ylijohdo- ja esimiesasemansa vuoksi.

Poliisihallituksesta säädetään laissa poliisin hallinnosta (110/1992). Lain 1 §:n mukaan sisäministeriön alainen keskushallintoviranomainen on Poliisihallitus, joka muiden poliisiyksiköiden kuin suojelupoliisin osalta toimii poliisin ylijohdona. Poliisihallituksen alaisia valtakunnallisia yksiköitä ovat keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen on poliisilaitos, joita on tällä hetkellä 11. Lain 4 §:ssä säädetään Poliisihallituksen tehtävistä. Seuraavassa kerrotaan vielä tarkemmin Poliisihallituksesta organisaationa, sen tehtävistä sekä toimintaa ohjaavista arvoista Poliisihallituksen työjärjestyksen perusteella.

Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, johtaa, kehittää ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja, vastata poliisin palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta maan eri osissa, päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta sekä vastata poliisiyksiköiden tulosoikeudesta. Poliisihallituksen toiminta perustuu yhteisiin arvoihin. Arvot ohjaavat kaikkea toimintaa suhteessa asiakkaisiin, sidosryhmiin ja poliisin omaan henkilöstöön. Poliisin arvot ovat palvelu, oikeudenmukaisuus, osaaminen ja henkilöstön hyvinvointi. (Poliisihallituksen työjärjestys, POL-2017-16646, 1–2.)

Poliisihallitusta johtaa poliisiylijohtaja. Poliisihallitus on keskeisten johtamis-, kehittämis-, suunnittelu- ja valvontatehtäviensä järjestämiseksi jaettu yksiköihin (esikunta, hallintoyksikkö, poliisitoimintayksikkö ja teknologiayksikkö). Poliisihallituksessa on yksikköjaosta riippumaton sisäisen tarkastuksen yksikkö. Yksikköjaon ulkopuolella olevat asehallinto ja turvallisuusalan valvonta tuottavat toimialallaan valtakunnallisia hallinto-,

lupa-, ohjaus- ja valvontatoimintoja. Poliisihallituksessa on myös palvelukeskukset (poliisin materiaalikeskus, poliisin informaatioteknologiakeskus ja poliisin tietopalvelukeskus), jotka tuottavat koko poliisihallinnolle tai sen lukuun valtakunnallisia toimintoja. Poliisihallituksessa on myös muusta rakenteesta erillinen arpajaishallinto, joka tuottaa arpajais-, rahankeräys- ja viihdelaitelainsäädäntöön sekä rahanpesun ja terrorismin rajoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lainsäädäntöön perustuvia hallinto-, lupa-, ohjaus- ja valvontatoimintoja. (Poliisihallituksen työjärjestys, POL-2017-16646, 1–2.)

Sisäministeriö ohjaa Poliisihallitusta, ja Poliisihallitus alaisiaan poliisiyksiköitä. Valtioneuvoston ohjaus kohdentuu poliisiin pääasiassa sisäministeriön Poliisihallitukseen kohdentaman toiminnan ja talouden suunnitteluprosessin kautta. Poliisihallitus vahvistaa poliisin toimintalinjat, jolla pyritään tehostamaan poliisin toimintaa, määrittämään poliisin kehittämiselle oikeat painopisteet sekä ennakoimaan poliisin toimintaympäristön muutokset. Toimintalinjojen määrittelyssä on otettu huomioon poliisin kohdistettu valtioneuvoston ohjaus. Poliisin toimintalinjat ohjaavat Poliisihallituksen päätöksentekoa. Poliisihallituksen toiminnan kannalta on keskeistä, että kaikilla sen virkamiehillä on omaa toimintaansa varten riittävä tietoisuus kulloinkin käsiteltävänä olevista asioista. (Poliisihallituksen työjärjestys, POL-2017-16646, 2.)

4.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusprosessin perusmallissa on kaiken perustana selkeästi tiedostettu asiaongelma ja tietotarpeen määrittely. Alkuvaiheessa on otettava kulminaatiopisteinä huomioon muun muassa tutkimuksen aikataulu, resurssit ja sisällölliseen asiantuntemukseen liittyvien ulkoisten ja sisäisten resurssien arviointi. Aluksi on jäsennettävä asiaongelman ydin kohdat sekä määriteltävä, mihin kysymyksiin halutaan saada vastaus. Näiden jälkeen on muun muassa muotoiltava tutkimusongelma, ratkaistava tehdäänkö kokonaistutkimus vai otostutkimus, päätettävä tiedonhankintatavasta ja muotoiltava tutkimusongelma kysymyksiksi. Tiedonkeruun jälkeen tiedot tarkistetaan sekä analysoidaan ja raportoidaan tulokset. Tiedonhankintatavan valinta ei ole muista tekijöistä irrallinen toimenpide. Määrittäviä tekijöitä ovat tutkimuksen tavoitteet, laatu, tutkimusasetelma, tietosisältö, tutkimuskohteiden valinta, tavoiteltu vastausosuus ja kustannukset. Tiedonhankinnan tapa vaikuttaa myös muun muassa tutkimuksen aikatauluun ja tulosten laatuun. (Tietotarpeen määrittely ja tutkimusongelman täsmentäminen.)

Keskeiseksi ja varsinaiseksi tutkimusmenetelmäksi valittiin haastattelumetodi sen vuoksi, että haastatteluiden avulla oli kaikista tarkoituksenmukaisinta ja tietointensiivisintä tutkia salassapitolainsäädännön problematiikkaa poliisitoimessa. Aiheesta saa toki pääteltyä muita lähteitä tulkitsemalla (kuten esimerkiksi edellä on esitelty aiempaa oikeuskäytäntöä) jonkinlaisia johtopäätöksiä, mutta ei lainkaan kattavasti. Haastatteluiden kautta oli mahdollista sekä keskustella erilaisista ongelmista ja yleisestä kompleksisuudesta yleisemmällä tasolla että syventyä käsittelemään jonkin rajatumman kokonaisuuden, esimerkiksi tietyn yksittäistapausta jäljittelevän skenaarion kautta problematiikan monisyisyyttä ja laajuutta. Menetelmävalinta tukee ja edesauttaa tutkimuskysymyksiin vastaamisessa sikäläkin, että tarkoitus oli nimenomaan saada vastauksia, jotka ovat kokemusperäisiä: tutkimuskysymyksetkin on muotoiltu siten, että tutkimusaihe pohjaa kokemuksiin, näkemyksiin ja mielipiteisiin.

Laadullisen tutkimushaastattelun tavoitteena on tuottaa haastateltavan puhetta tutkimusaineistoiksi tietyistä asioista ja ilmiöistä tehtävää tutkimusta varten. Lähtökohtaisena oletuksena on, että haastattelu voi onnistua vain, mikäli haastattelija ja haastateltava ymmärtävät toisiaan. (Rastas 2005, 79.) Haastattelua voidaan kuvata empiirisiksi tutkimuksen käytännöiksi, joilla saadaan tosiasia-aineistoa ihmisten arkipäiväisestä elämästä. Nykyaikaisessa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa ei enää tyydytä selvittämään yhteiskunnallisia ongelmia esimerkiksi yleisluontoisiin tilastoihin turvautumalla, vaan tutkimuksen perusyksiköksi on vakiintunut yksittäiset yhteiskunnan toimijat. (Alastalo 2005, 64.)

Tutkimusaihe on kiinnostava ja tutkimisen arvoinen muun muassa sen vuoksi, että salassapitosääntelyn perusteiden luokitellaan viranomaisten tietoa-aineistoja julkisiksi ja salassa pidettäväksi. Sen voidaan nähdä linkittyvän muun muassa hallinnon läpinäkyvyyteen, luotettavuuteen ja tilivelvollisuuteen sekä ennen muuta perusoikeudeksi säädettyyn asiakirjajulkisuuteen ja lukuisiin hyvän hallinnon periaatteisiin. Yhteiskunnallisessa perspektiivissä voidaan nähdä erittäin merkittävänä muun muassa näiden tekijöiden valossa se, ettei nykyinen lainsäädäntö ole salassapitosääntelyn osalta selkeä, yksiselitteinen ja ongelmaton. Sääntelyn problemaattisuus vaikuttaa muun muassa käsiteltävien asioiden päätöksenteon erilaisiin perusteluihin ja lopputuloksiin, jolloin on vaarana, ettei samanlaisia tapauksia tule kohdeltua samalla tavalla.

Tutkielman hyödyiksi voidaan laskea ainakin seuraavanlaiset seikat. Ensinnä tutkielma tarjoaa aineistoa ja materiaalia tunnistetuista problematiikoista salassapitosääntelyn ja

lainsoveltamisen osalta. Ongelmakohtien tunnistaminen tarjoaa lukuisia mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja niiden poistamiseksi tai muutoin asiantilan korjaamiseksi. Pro gradu -tutkielman taseisia oppinnytetöitä tuskin hyödynnetään yhteiskunnallisesti merkittävisissä toiminnoissa, mutta teoriassa saatuja tutkimustuloksia voitaisiin hyödyntää esimerkiksi käynnissä olevassa lainvalmistelussa. Hyödyntäminen voisi tässä esimerkissä tarkoittaa sitä, että kun viranomaisille tarjoutuu mahdollisuuksia antaa lausuntojaan lainvalmisteluprosessissa, voitaisiin tuoda esiin niitä seikkoja, mitä tässä tutkielmassa käsitellään. Tutkielma hyödyttäisi siten ensisijaisesti poliisia, mutta myös lainsäätäjää ja sittemmin soveltajaansakin.

Kauaskantoisemmalla ajattelutavalla voidaan nähdä, että tutkielmasta olisi hyötyä jopa koko hallinnon laajuudessa. Kärjitetysti ja yksinkertaistetusti esitettynä voidaan kuvitella tilanne, että tutkielmassa esiin nostettuihin salassapitosääntelyn problematiikkaan ja kehittämistarpeisiin tartuttaisiin ja niihin vaikutettaisiin lainsäätäjän taholla. Kun problematiikka on poistunut ja tilanne kaiken kaikkiaan selkeytynyt, saavutetaan erilaisia hyötyjä. Hallinto tehostuu, kun lainsoveltajan ei tarvitse kuluttaa niin paljon aikaa epäselvässä ja tulkinnanvaraisessa säännösviidakossa. Hallinnon asiakkaat saavat myös parempia päätöksiä, kun tulkinnanvaraisissa tilanteissa lainsäädäntö oikeasti ohjaa päätöksentekoa. Mitä todennäköisemmin tuomioistuimiin ei päädy niin paljon tapauksia käsiteltäviksi, kun laki on selkeämpi. Tällä olisi myös suotuisia kustannusvaikutuksia.

4.4 Empiirisen aineiston keruu: haastattelut

Haastatteluista on tullut kenties käytetyin menetelmä mitä moninaisemmissa yhteiskuntaelämän alueilla ja tutkimuksissa (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 9). Tutkimuskysymyksiin on saatavissa vastauksia haastatteleamalla poliisihallinnon virkamiehiä. Koska tutkimuskysymykset pohjautuvat kokemusperäisyyteen, on tarkoituksenmukaisinta hankkia vastauksia sellaisen menetelmän kautta, joka tuottaa vastaukseksi kokemuksia, näkemyksiä ja mielipiteitä. Niitä saadaan haastatteleamalla lainsoveltajia, jotka tutkimuksen kontekstissa työskentelevät poliisihallinnossa sellaisissa työtehtävissä, että he ovat kykeneviä ja soveltuvia vastaamaan kysymyksiin.

Haastatteluissa oletus on se, että kysyjälle vastataan. Tutkielmaa varten tehdyissä haastatteluissa ja haastateltavien valinnassa toteutuivat yhtäältä se, että on olemassa jaettu ymmärrys siitä, että yksilö voi toimia merkityksellisen tiedon tuottajana ja kertojana, ja

toisaalta käytössä on tapa, jolla yksilöllä oleva kokemus ja näkemys saadaan esiin. Tietynlainen keskustelumaisuus haastatteluiden vuorovaikutustilanteessa edisti tätä. Käytetyssä haastattelukysymysrungossa oli keskustelunomaisuuteen viittaavaa se, että kysymykset loivat haastateltavan puheenvuorolle tietynlaisia odotuksia keskustelun virittäjänä kuitenkin minimoiden haastattelijan vaikutus kysymyksiin. (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 9, 51.)

Tutkielmaa varten valittiin haastateltavaksi kirjallisen suostumuksensa mukaisesti viisi Poliisihallituksen virkamiestä, joista osaa toimii poliisi- ja osa siviilivirassa. Haastateltavat valittiin siten, että otos olisi edustettujen organisaation osa-alueiden ja poliisin toimintaympäristön kannalta monipuolinen. Otos perustui haastattelijan eli tutkielman kirjoittajan aikaisempaan tietämykseen haastateltavien koulutustaustasta, työtehtävistä ja asiantuntemuksesta juuri julkisuus- ja salassapitokysymysten osalta. Tutkimushaastattelua koskevassa kirjallisuudessakin on todettu, että haastattelijan ja haastateltavan läheisyys synnyttää luottamusta, jolloin haastattelutilanteessa tuotettu tieto voi olla hyvinkin hedelmällistä ja on ylipäättään informaation saannin edellytys (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 17, 41). Näin meneteltynä voitiin taata se, että tutkielmaan saadaan näkemyksiä erilaisten substanssien asiantuntijoilta poliisin ylimmästä johdosta. Haastateltavat valittiin kuitenkin siis vain yhdestä organisaatiosta sen sijaan, että haastateltavia olisi valittu laajalti eri poliisiyksiköistä. Tällä saavutettiin se, että haastattelut olivat käytännössä vaittomammin toteutettavissa muun muassa tutkielman aikataulutavoitteiden ja haastateltavien työkiireiden näkökulmasta.

Aikataulullisesti haastattelut haluttiin tutkimusekonomisista syistä toteuttaa lyhyellä aikataululla. Ajankohta valikoitui paitsi luonnollisen opinnoissa edistymisen sanelemana myös ikään kuin sattumalta oivalliseen hetkeen, kun keskustelu salassapitosäännösten problematiikasta on kansallisesti virinnyt erityisesti tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämisen myötä. Haastattelut toteutettiin loka–joulukuussa 2017. Kaikki, joita tutkielmaa varten oli tarkoitus haastatella, suostuivat haastateltaviksi. Haastatteluista sovittiin etukäteen kaikkien niiden virkamiesten kanssa, joita päätettiin haastatella.

Käytännössä haastattelulle sovittiin ajankohta haastattelijan ja haastateltavan kesken. Kun haastattelutilanne alkoi, haastateltavalle kerrattiin tutkielman aihe ja se, että haastateltavalta toivotaan juuri hänen tehtäväkenttensä substanssiin liittyviä kokemuksia, näkemyksiä ja mielipiteitä. Haastateltaville kerrottiin, että heidän lisäksi haastatellaan myös heidän kollegoitaan. Kysymysten esittäjä oli samalla haastattelijana itse, joka myös kirjasi

haastateltavien vastaukset suoraan puheesta muistiin. Vaikka tutkimushaastattelut on toisinaan tapana nauhoittaa ja nauhoittamisella on etunsa (nauhoitus muun muassa toimii muistiapuna ja on väline tulkintojen tarkistamiseen) (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 14–15), ei tässä tutkielmassa tehtyjä haastatteluita nauhoitettu tai videoitu. Tämä johtui yksinkertaisesti haastattelijan ja tutkielman kirjoittajan ajattelemattomuudesta sen suhteen, että nauhoitetut ja litteroidut haastattelutilanteet olisivat valittuun toteutustapaan nähden tutkielman kannalta relevantteja. Toisaalta, valittu toteutustapa oli työajallisesti ja tutkimusekonomisesti edullisempi. Lopullinen versio tutkielman tulosluvusta (luku 5) luetettiin vielä haastatelluilla sen varmistamiseksi, että heidän kokemuksensa, näkemyksensä ja mielipiteensä on kirjoitettu tutkielmaan siten, kuin he ovat itseään ilmaisseet.

Haastattelut toteutettiin keskustelumuotoisina, jotta aiheen käsittely olisi hedelmällistä ja vuorovaikutteista. Haastatteli esitti aina yksi kerrallaan etukäteen laaditun kysymyksen haasteltavalle ja kirjoitti samalla haastattelijan vastauksen sekä käytyä keskustelua ylös. Haastattelutilanne kesti kaikkien viiden haastateltavan osalta keskimäärin tunnin. Kun haastattelu oli tehty, haastatteli tallensi omaksi tiedostokseen tuoreen, suoraan puheesta kirjoitetut muistiinpanot ja saadut vastaukset, minkä jälkeen haastatteli alkoi saman tien kirjoittaa niitä myös puhtaaksi omaksi tiedostokseen. Puhtaaksi kirjoittaminen tarkoitti lähinnä kirjoitusvirheiden korjaamista ja puhekielisyyksien muuttamista kirjakielen.

Kolme haastateltavaa viidestä halusi lukea haastattelutilanteesta syntyneen ja puhtaaksi kirjoitetun dokumentaation vielä ennen kuin hyväksyi sen lopullisesti käytettäväksi tutkielman lähdeaineistona. Kahdessa tapauksessa kolmesta puhtaaksi kirjoitetun tekstin tarkistamisessa haastateltavat esittivät tehtäväksi sellaisia korjauksia, jotka liittyivät heidän kertomiensa käytännön esimerkkien häivyttämiseen neutraaleiksi siten, että niistä muun muassa neutraloidaan organisaatioita ja henkilöitä sekä heidän yhteiskunnallista ja/tai virka-asemaansa indikoivat seikat. Siten tutkielmassa myöhemmin esiteltävissä tutkimustuloksissa ei puhuta nimenomaisesti tietyistä henkilöistä nimeltä tai asemaltaan tai esitetä täysin totuudenmukaisesti joitakin tapahtumainkalkuja. Lisäksi erään tapauksen osalta esitettiin muutettavaksi yksityisyyden suojaamiseksi kerrotun tapausesimerkin tapahtumia sellaisessa asiassa, joka oli vielä haastatteluajankohtana viranomaisen käsittelyssä. Kyseistä tapahtumaa koskevat tiedot on tutkielmassa muutettu siten, että esimerkistä käy kuitenkin ilmi olennaisimmat seikat salassapitosääntelyn problemaattisuuteen liittyen.

Haastattelua ei haluttu toteuttaa strukturoituna lomakepohjaisena kyselynä sen vuoksi, ettei sellainen menetelmä sovellu tutkimusongelmana olevan aiheen käsittelyyn. Muodollinen lomake on helposti liian jäykkä ja rajaava, ja usein myös siihen vastaaminen koetaan työlääksi, eikä vastauksia anneta samalla tarkkuudella verrattuna keskustelumuotoisiin tilanteisiin, joissa asioiden käsittely on luonnollisestikin sujuvampaa. Lisäksi keskustelumuotoisilla haastattelutilanteilla tähdättiin siihen, että kunkin virkamiehen tehtävälleen ja virkatehtäviin liittyvät, erilaiset ominaisuudet ja seikat tulisivat mahdollisimman hyvin huomioituiksi. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että haastattelussa haastateltavaa pyydettiin kertomaan esimerkkejä ja vastaamaan juuri hänen työnsä näkökulmasta. Tämä rikastaa tutkielmaa ja tuo tutkimuskysymyksiin vastaamisen tueksi monipuolista konkretiaa.

Haastattelu toteutettiin siis eräänlaisena strukturoidun ja strukturoimattoman menetelmän välillä; puolistrukturoituna haastatteluna. Tälle tutkimushaastattelun lajille on luonteenomaista, että jokin näkökulma on ikään kuin lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 11–12). Tässä tutkielmassa haastattelun näkökulma oli eräänlainen lähtökohta ja väittämä siitä, että nykyinen salassapitosäätely on problemaattista ainakin jossakin määrin ja se ilmenee lain soveltajalle jollakin tavalla. Tutkielmassa ja haastattelutilanteessa lähtökohta oli siinä, että haastattelun kaikki osapuolet osallistuvat tiedon tuottamiseen sen sijaan, että lähtökohtana olisi ollut esimerkiksi tiukan strukturoidun, standardoidun haastattelun avulla ehkäistä mahdollisimman pitkälle haastattelijan mahdollista vaikutusta haastattelutilanteessa tiedon tuottamisen prosessiin.

Valitut viisi haastateltua Poliisihallituksen virkamiestä edustavat niin poliisitoiminnallista, rekisterinpidollista, asianhallinnallista, laillisuusvalvonnallista ja yleisen juridisen asiantuntemuksen tehtäväkenttiä. Poliisitoiminnan osalta haastateltiin poliisitarkastaja Marko Savolaista poliisitoimintayksikön valvonta- ja hälytystoiminnan vastuualueelta. Rekisterinpidollista näkökulmaa tutkielmaan saatiin esikunnan tiedonhallinnan vastuualueen ylitarkastaja Harri Kukkolalta ja laillisuusvalvonnan osalta niin ikään esikunnasta laillisuusvalvonnan vastuualueelta poliisiylitarkastaja Pekka-Matias Väisäseltä. Ryhmäpäällikkö Antti Lehto poliisin tietopalvelukeskuksesta myötävaikutti haastatteluissa asianhallinnallisella asiantuntijuudellaan ja esikunnan johdon tuen vastuualueen poliisiylitarkastaja Niina Uskalilta saatiin haastatteluiden kautta yleistä juridista asiantuntijanäkökulmaa.

Asiantuntijahaastattelulle tyypillisesti (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 18) ja myös haastateltujen suostumuksella he esiintyvät tutkielmassa omilla nimillään. Seuraavassa luvussa, luvussa 5, haastateltaviin viitataan kuitenkin lyhyelti ja sen seikan välttämiseksi, etteivät haastattelut viittauskäytänteiden vuoksi sekoitu kirjallisuuslähteisiin siten, että H1 viittaa Kukkolaan, H2 Lehtoon, H3 Savolaiseen, H4 Uskaliin ja H5 Väisäseen. Tiedot on myös merkitty tutkielman lähdeluetteloon.

Haastatteluita varten ei haastateltaville annettu etukäteen tutustuttavaksi mitään aineistoa tai esimerkiksi kysymyksiä. Varsinaisessa haastattelutilanteessa sovellettiin tietynlaista kysymysrunkoa, jotta jokaiselta haastateltavalta tulee kysytyksi samoja asioita sen lisäksi, että haastattelutilanteessa keskusteltiin myös muista vastausten perusteella virinneistä seikoista ja esitettiin erilaisia tarkentavia kysymyksiä kulloiseenkin tilanteeseen sopivasti. Haastattelu ei siis kuitenkaan ollut avoin eli täysin vailla kysymys-vastausrunkoa (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 11–12), mutta haastateltaville haluttiin antaa mahdollisuus nostaa aihepiiriin lukeutuvia puheenaiheita keskusteluun rikastuttamaan aineistoa ja siitä myöhemmin tehtävää analyysia.

Sovelletussa kysymysrungossa kiinnitettiin huomiota kokemuseräisyyteen, ja kysymykset on muotoiltu sitä vasten. Lisäksi kysymykset oli mietitty asiallisesti sellaisiksi, että ne koskevat niitä keskeisimpiä aiheita, joita voidaan edellä käsitellyn ja jo tiedetyn perusteella pitää tarkoituksenmukaisina selvittää. Kysymykset koskivat sitä, pitäisikö salassapitosääntelyä yksinkertaistaa, tuottaako salassapidon luokittelu ongelmia ja koetaanko sen olevan samantasoista poikkihallinnollisesti, koetaanko salassapitosääntely monitulkintaiseksi ja miten luokitellun tiedon käsittely ja hallinta koetaan sujuvan omien virkatehtävien käytännön hoidossa. Lisäksi esitettiin tietojen luovuttamiseen liittyviä kysymyksiä sekä haastateltiin siitä, mitkä seikat edistävät ja mitkä taas heikentävät salassapitosääntelyn soveltamista virkatehtävien hoidossa. Haastateltavilta kysyttiin myös kontekstin merkityksestä tietoon ja sen käsittämisestä sekä kokemusta ja näkemystä siitä, että yhtäältä salassapitosääntelyllä luodaan poikkeus perusoikeutena säädettyyn asiakirjajulkisuuteen, mutta toisaalta turvataan joidenkin perusoikeuksien, kuten yksityisyyden suojan, ydinalueita. Haastattelukysymysrunko on tämän tutkielman liitteenä (liite 1).

5 TUTKIMUSTULOKSET

Tässä luvussa käsitellään tutkielman teossa ja haastatteluiden kautta kartutetun aineiston perusteella saatua dataa, jota haastateltujen henkilöiden kokemukset, näkemykset ja mielipiteet edustavat. Seuraavaksi käsiteltävä data ei ole siinä määrin kattavaa, että se antaisi kokonaiskuvan tutkimusaiheen kannalta koko poliisiorganisaation osalta. Täydellisen kokonaiskuvan saamisen kannalta tästä tutkielmasta uupuu monia tärkeitä poliisitoiminnan osa-alueita. Seuraavissa alaluvuissa esitellään esiin nousseet salassapitosääntelyn keskeisimmät problematiikat (5.1), sääntelyn käytännön ilmentymiä ja toimintatapoja (5.2), sääntelyn pirstaleisuutta ja päällekkäisyyttä (5.3) sekä haastatteluiden perusteella pääteltäviä sääntelyn kehittämistarpeita (5.4).

Koska tutkielmat ovat kategorisesti pääsääntöisesti julkisia¹⁹, ei tähän tutkielmaan voitu sisällyttää kaikilta osin tarkkoja ja yksityiskohtaisia kuvauksia esimerkiksi monista käytännön tilanteista, joihin poliisihallinnossa kuitenkin päivittäin törmätään. Joitakin haastateltujen kertomia, heidän näkemyksiään, kokemuksiaan ja mielipiteitään tukevia ja havainnollistavia esimerkkitapauksia on myös muunneltu tapauksiin liittyvien henkilöiden yksityisyyden suoja turvaamiseksi.

5.1 Salassapitosääntelyn keskeisimmät problematiikat

Haastatteluissa nousee poikkeuksetta esiin se seikka, että salassapitolainsäädäntöä toivotaan yksinkertaistettavan tai vähintäänkin selkeytettävän. Yksinkertaisuutta ei tue esimerkiksi se, että on erikseen suojaustaso- ja turvallisuusluokkia sekä vastaavia EU-, Nato- ja muita kansainvälisiä luokituksia (H3). H4:n mukaan hajautunut sääntely on tällä hetkellä vaikeasti hallittavissa, mikä vaikuttaa myös tiedon löydettävyyteen. Haastateltavat kokevat myös salassapitosääntelyn osin vanhentuneeksi ja ettei lainsäädäntö tunne sellaisia tilanteita ja ilmiöitä, joita nyky-yhteiskunnassa esiintyy. Esimerkkinä tällaisesta ilmiöstä

¹⁹ Tampereen yliopiston opintojen arviointisäännön 32 §:n mukaisesti opinnäyte on julkinen asiakirja. Opinnäyte tulee julkiseksi, kun se on hyväksytty. Opinnäytteeseen ei voi sisällyttää salassa pidettävää tietoa. (<https://www.uta.fi/opiskelunopas/perustietoa/opiskeluun-liittyvat-saannot/opinnayteohje#julkisuus>)

voidaan mainita tilanne, kun asiakas saapuu yhdessä jonkin median edustajien kanssa poliisilaitokselle käsittelemään jotakin asiaansa, ja media taltioi tapahtumat suorana live-lähetyksenä halukkaiden seurattavaksi ja taltioitavaksi (H5).

Ajan hampaan voidaan sanoa puraisseen nykysääntelyä ja erityisesti salassapitoperusteita myös seuraavien esimerkkien valossa. Julkisuuslain 24.1 § 32 kohdan perusteella sellaiset viranomaisen asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista ovat salassa pidettäviä. Nykyään kuitenkin monet jakavat tällaisia tietoja itsestään hyvin paljon sosiaalisen median kautta esimerkiksi julkaistessaan kuvan itsestään perhokalastamassa. Joidenkin seikkojen osalta siis yhteiskunta on muuttunut siten, että lain mukaan tulee pitää salassa sellaisiakin tietoja, joita ei välttämättä tarvitsisi. Jaamme itse sisällöntuottajina paljon sellaista tietoa helposti saataville, joka kuitenkin lain mukaan ei ole julkista tietoa eikä siten saisi olla esimerkiksi kahvipöytäkeskustelussa viranomaisessa. Esimerkissä ei siis kollegan perhokalastusharrastukseen liittyen saisi muiden kuullen kysyä, onko tämä saanut viime aikoina paljon kalaa. (H5.)

Kolmas esimerkki erityisesti salassapitosäännösten jäämisestä ajan hampaisiin liittyy hakemuksiin virkoihin. Hakijan tulee täyttää osoitetietonsa sähköisesti jätettäviin hakemuksiin. Hakijoiden tietoja ja hakemuksia saatetaan toisinaan useinkin pyytää kyseenalaisten tahojen toimesta. Koska nykypäivänä tieto leviää aivan eri tavoin kuin noin 20 vuotta sitten, eikö olisi tarkoituksenmukaista, että yhteystietonsa antanut viranhakija saisi päättää, voidaanko hänen yhteystietojaan luovuttaa edelleen vai ei. Virkahakemuksissa keskiössä pitäisi kuitenkin asiakokonaisuuden näkökulmasta olla tiedot siitä, millä perusteilla hakija kyseistä virkaa hakee. Useimmiten juuri nämä perusteet ovat niitä, joista tietopyynnöissä on kyse, vaikka samalla tullaan antaneiksi myös muita tietoja. (H5.)

Salassapitosäännöksiä ei sovelleta täysin yhtenäisesti poliisissa tai muissakaan viranomaisissa. Jotkin organisaatiot ikään kuin kategorisesti ylikuokitelevat salassa pidettäviä tietoaineistojaan. Tätä saattaa selittää luokittelun määritelmien hahmottomuus (esimerkiksi suojaustasojen IV ja III välinen ero on epäselvä). Toisaalta, aliluokitteluakin esiintyy toistuvasti, mitä puolestaan saattaa selittää tietoturvaan liittyvät käytännön seikat: alemmalle tasolle luokiteltujen tietoaineistojen käytännön tietoturvallinen käsittely koetaan usein helpommaksi, nopeammaksi ja työekonomisemmaksi verrattuna siihen, että aineisto olisi luokiteltu korkeammalle tasolle, jota se todellisuudessa voisi olla.

Vaikka ohjeistusta luokittelun suhteen on olemassa, lakia ei sovelleta yhtenäisellä tavalla. (H2, H3).

H1 ja H3 sekä erityisesti H4 ja H5 kertovat, ettei salassapidon luokittelu tuota heille juuri ongelmia. Haastateltujen koulutus sekä pitkä kokemus poliisi- ja oikeushallinnosta yhdistettynä vankkaan osaamiseen edistävät säännösviidakon hallintaa. Oman työn tukena ja apuna he käyttävät toisinaan tietynlaisia valmiita sapluunoita ja asiakirjapohjia. Käytäntönä ei kuitenkaan ole se, että esimerkiksi tietopyyntöihin vastattaessa voitaisiin (valituskelpoinen) päätös laatia vakiomuotoiselle pohjalle, vaan joka tapausta varten laaditaan oma uniikki päätöksensä. Valmispohjien käyttämättömyydellä halutaan entistä vahvemmin vaikuttaa siihen, että virkamiehen tulee käyttää harkintaa aina yksittäistapauksittain. Haastateltavat kuitenkin toivovat, että edes jonkinlaisten valmispohjien käyttö sallittaisiin. Se olisi myös työekonomista, sillä se omalta osaltaan tehostaisi työn tekoa ja säästäisi työaika. (H1, H3.)

Tietopalvelun näkökulmasta H2 tuo esiin salassa pidettävät asiat (eli ettei asian olemassaolo ja sen käsittely organisaatiossa ole julkista tietoa) sekä niiden takana olevan sääntelyn puutteellisuuden. Käänteisesti ajateltuna kyse on julkisten asiankäsittelytietojen määrittelemättömyydestä. Asianhallintatiedon osalta olisikin suotavaa säännellä tarkemmin, mitä tietoja saa mitä ei saa antaa tietojen pyytäjälle: kaikki tiedot vai vain joitakin tietoja. Asiakirjatason tietojen osalta luokittelua tehdään melko hyvin, mutta asiatasolla tiedot ovat toisinaan puutteellisia. (H2.)

Tietopalvelun näkökulmasta keskeistä on myös asiakirja- ja tietopyyntöjen dokumentointi, joka ei H2:n mukaan toteudu aina oikealla tavalla varsinkaan sisäisten tietopyyntöjen osalta. Käytännössä esiintyy tilanteita, jolloin toisessa järjestelmässä olevia tietoja tarvitaan toisessa järjestelmässä käsiteltävää juttua varten. Ongelmana on usein aluksi jo se, että mikäli tietopyyntö jotenkin dokumentoidaan, sitä ei dokumentoida oikein. Epäselvää voi olla jo se, mihin järjestelmään tietopyyntö tulee rekisteröidä ja millä tarkkuustasolla. Pyyntöjä esitetään ja tietoja annetaan usein suullisestikin. Riskinä tällaisissa tapauksissa voi olla esimerkiksi jonkin tiedon tai seikan aiheeton paljastuminen käynnissä olevan tutkinnan aikana. Tätä voisi H2:n mukaan hallita järjestelmien välisten suhteiden parantamisella. (H2.)

Asiakirja- ja tietopyyntöihin liittyvien määräaikojen osalta haastateltavat ovat yhdenmu-
kaisesti sitä mieltä, että laissa säädetyt määräajat ovat liian lyhyitä. Näkemys on muodos-
tunut käytännön kokemuksesta. Sääntelyn hajautuneisuuden ja päällekkäisyyden koetaan
aiheuttavan sekä erilaisia ongelmia että vääriä lopputuloksia viranomaistasolla. Moni-
mutkaistunut ja osin yhä monimutkaistuva sääntely luo julkisuuslain asettamien määrä-
aikojen suhteen kiirettä. Koska kiire luo paineita antamaan ratkaisun, voidaan tulla anta-
neeksi huonompia ratkaisuita, sillä halutaan toimia säädettyjen määräaikojen rajoissa.
Liian lyhyet määräajat eivät siten tue laadukasta päätöksentekoa. (H5.)

Kontekstin merkitys tietoon liittyen tiedostetaan kaikkien haastateltujen keskuudessa.
Kaikki haastatellut ymmärtävät esimerkiksi sen, että yksittäinen tieto kontekstistaan ir-
rallisena voi olla salassapidon kannalta merkityksetön, mutta kun se liitetään johonkin
asiayhteyteen tai muuhun tietojoukkoon, voi syntyä tarve salassapidolle. H2 näkee, että
kokonaisuudessa on kyse viranomaisten tekemästä tietosuojalainsäädännön velvoitta-
masta vaikutusten arvioinnista, joka esimerkiksi tulee tehdä aina tietojen luovuttamisen
yhteydessä. H5:n mukaan konteksti on kuitenkin kokonaisuutena hankala. Esimerkiksi
julkisten tietopyyntöjen avulla täysin ulkopuolinen taho pystyy yhdistelemään tietoja saa-
den selville eri asiayhteyksien kautta kokonaisuuden, joka voi sisältää asiallisesti salassa
pidettäviä tietoja (H5). Kokonaisuus tulee hahmottaa eikä tietojen liittymistä asiayhteyk-
siin tule liiaksi yksinkertaistaa (H4).

H3 konkretisoi kontekstin merkitystä esimerkillä, joka liittyy poliisipartioiden sijaintitie-
toon. Yksinkertaistettuna ei ole väliä sillä, että ulkopuolinen, esimerkiksi kaupungissa
kulkeva tai asuntonsa ikkunasta katseleva henkilö, tietää yksittäisen poliisipartion sijain-
nin. Näin voidaan tässä yksinkertaistetussa esimerkissä ajatella siksi, koska sijaintitiedon
voi havaita välittömästi. Tilanne on toinen, jos pyydetäisiin esimerkiksi viimeisen vuo-
den ajalta tiedot poliisipartion tai -partioiden sijainneista. Tällainen kokonaisuus on big
dataa ja voi vaarantaa poliisin toiminnan ja toimintaedellytykset, jopa maanpuolustuksen,
sillä paikkatieto muodostaa isoja kokonaisuuksia. (H3.)

5.2 Sääntelyn käytännön ilmentymiä ja toimintatapoja

Periaatteet yleisellä tasolla ovat poliisihallinnossa oikeanlaiset: viranomaiset palvelevat
julkisuutta korostaen tiedon avoimuutta. Poliisitoiminnallisessa ympäristössä on kuitenkin

kin ominaista se, että suhdeluku luokiteltujen ja julkisten tietojen suhteen on aivan toisenlainen kuin monilla muilla viranomaisilla. Vaikka periaatteelliset lähtökohdat ja oikeusvaltiolliset elementit ovat kohdillaan, on poliisissa silti yhä tekemistä, jotta asenteet julkisuusperiaatteen osalta saadaan oikeanlaisiksi. Vaikka viranomaistoiminnan lähtökohta tiedon avoimuudessa on selkeä, konsultoidaan poliisiin ylijohtoa julkisuus- ja salassapitokysymysten tiimoilta usein siitä lähtökohdasta, että ”eikös tämä olekin salassa pidettävää tietoa”, vaikka lähtökohdan pitäisi olla juuri toinen. Poikkeukset julkisuuslähtökohtaan pitää perustella. (H1, H4.)

Poliisissa ei ole panostettu erityisesti julkisuuslain koulutukseen niin hyvin kuin olisi voitu. Tietoisuus sekä tietotaito julkisuus- ja salassapitoasioissa on melko vähäistä koko poliisihallinnon laajuudessa. Osalle kokonaisuus onkin tullut tutuksi käytännön kautta opeteltuna. (H4.) Vasta viime aikoina on saatu riittävä ohjeistusta soveltamiseen ja sen toteuttamiseen yhtenäisesti läpi poliisihallinnon (H5). H1 kertoo nykytilanteen olevan paljon parempi poliisihallinnossa, sillä ohjeet ja määräykset ovat melko selkeitä sekä ohjaavat tulkintaa. Vaikka kehitys on kiinteästi yhteydessä koulutus- ja ohjeistusasioihin, on kyseessä osittain myös kulttuurin muutos (H5). H5 mainitsee, ettei poliisilla ole niin sanottua puhdasta yleisjuristia julkisuusasioissa, eli ensi vaiheen arviointiin ei ole milloinkaan yhtä keskitettyä tahoja, vaan soveltamiseen ja asioiden käsittelyyn liittyy tietty virkamieskohtaisuus.

Erilaisiin käytännön ongelmatilanteisiin törmätään usein. H5 tuo esiin sääntelyn vaikeaselkoisuuden todistamiseen liittyen. Todistajan roolissa voi syntyä tilanne, jossa todistajan on mahdollista todistaa salassa pidettäväksi luokitellusta tiedosta, mutta samalla todistaja voi olla lailla velvoitettu vaitiolovelvolliseksi tiedosta, jonka salassapitoperuste ei käy ilmi laista. Tietolähdetoiminta on klassinen esimerkki tällaisesta. Lainsäädäntö ei siistie todistamisen ja todistajakiellon osalta käytäntöä tai määrää yksiselitteisesti lainsoveltajaa näissä tilanteissa. H1 puolestaan havainnollistaa sääntelyn vaikeaselkoisuutta sellaisissa tilanteissa, kun jotkin asiat ovat niin salassa pidettäviä, ettei esimerkiksi lokitietopyynnön käsittelijälläkään ole tietoa siitä kokonaisuudesta, johon lokitietopyyntö liittyy sekä sen salassa pidettävyydestä. Tällaisessa, esimerkiksi rikoksen selvittämiseen liittyvässä asiayhteydessä lokitietopyyntö voidaan käsitellä virheellisesti julkisena, vaikka tosiasiaa lokitietojen selvittäminenkin on salassa pidettävää tietoa (H1).

Vaikka lähes kaikki haastatellut (H1, H3, H4 ja H5) ovat sitä mieltä, että heille itselleen salassapidon luokittelu on selkeää eikä tuota vaikeuksia, ilmenee luokitteluun liittyen monenlaisia ongelmia kuitenkin organisaatiokulttuurin tasolla (H5). Esimerkiksi valtiovarainministeriön ja poliisin omat aihetta sääntelevät normit²⁰ on annettu vasta viime aikoina, minkä vuoksi niitä ei ole vielä saatu jalkautettua kunnolla käytäntöön (H5). Poliisihallinnossa on vuosia vallinnut melko syvään juurtunut ajattelutapa tietojen luokitteluun ja luokituksen tasoon liittyen, josta kerrotaan tarkemmin seuraavaksi.

Vaikka toimintatavat ovat muuttumassa ja ovat jo muuttuneetkin sekä lainsäädäntöä paremmin noudattavaksi että yhtenäisemmiksi, voidaan yhä puhua poliisissa vallitsevasta tietynlaisesta ”ylileimauskulttuurista”. Jostakin syystä poliisihallinnon henkilöstön keskuudessa ollaan pitkään ajateltu hieman kärjistäen ilmaisten, että mikäli luokiteltua tietoa ei ole luokiteltu vähintään tasolle III, se ”ei ole mitään” (H5). Kategorisesti ilmaisten muiden tahojen ei koeta toimivan yhtenäisellä tavalla (H2). H5:n mukaan samanlaista ajattelutapaa ja toimintakulttuuria on nähtävissä muuallakin, mutta muilla viranomaisilla ei ole niin paljoa salassa pidettäviä tietoaineistoja. Poliisissa työskentelyn luonteelle on ominaista se, että tiedot ovat pääsin salassa pidettäviä eivätkä julkisia, minkä vuoksi luokitteluun ehkä suhtaudutaan hieman huolettomammin (H4). H4 tuo esiin myös sen, että poliisin sidosryhmien osalta toimintatapojen yhteneväisyyttä on vaikea arvioida myös yhtenäisen näkymän puuttuessa.

Niin sanotun ylileimauskulttuurin ohella ja sen eräänlaisina lieveilmiöinä on havaittavissa myös muunlaisia toimintatapaesiintymiä. Siinä, missä enemmistö haastatelluista (H3, H4 ja H5) katsoo, että erityisesti tiettyä poliisihallinnon organisaation toimintaa kuvaa se, että tietoaineistoja luokitellaan ehkä tarpeettomasti korkeammalle tasolle kuin mitä ne voisivat oikeammin olla, nähdään erityisesti paikallispoliisitasolla luokitteluun suhtauduttavan osin kohtuullisen ylimalkaisesti. Syiksi spekuloidaan muun muassa sitä, ettei salassapitoon ja tietojen luokitteluun liittyviä asioita yleensäkään tiedosteta, ei tiedosteta leimaamisen eli salassapitomerkin tekemisen olennaisuutta tai ei vain muisteta tehdä merkintöjä, vaikka tiedostettaisiin aineistoon kohdistuva salassapito. (H4.)

²⁰ Poliisihallituksen antamia julkisuuteen ja salassapitoon liittyviä normeja on käsitelty tarkemmin edellä luvussa 3.4.

Varsinkin aikanaan on ollut ongelmallisempaa myös se, että salassapitoon ja luokitteluun on suhtauduttu varmuuden vuoksi -tyyppisellä ajattelumallilla. Siitä on johtunut, että on sovellettu liiankin tiukkoja rajauksia ja perusteita tiedon luokittelun ja julkisuusluonteen suhteen. Toimintatapana on ollut tällöin se – yleimauskulttuurin kokonaisuuteen liittyen – että mikäli ei ole ollut tiedossa tai ei olla oltu varmoja luokittelun tasosta (varsinkin, kun on pohdittu valintaa tasojen IV ja III välillä), on valittu korkeampi taso. Tällainen aiheuttaa erilaisia ongelmatilanteita jälkikäteen tietojen käsittelyssä. (H1.)

Korkeamman luokittelun aiheeton käyttö on myös omiaan aiheuttamaan salassapidolle tietynlaista inflaatiota, arvon ja merkityksen alenemista: jos esimerkiksi tasolle IV kuuluva tieto luokitellaankin korkeammalle tasolle III, aletaan tasolle IV luokiteltuun tietoon suhtautua turhan kevytmielisesti. Viranomaiset luokittelevat epäselvissä tapauksissa tiedot mieluummin salassa pidettäväksi, sillä jos julkisuusarvio olisikin tehty toisin (eli luokiteltu tieto julkiseksi), voivat kyseeseen tulla virkavastuu virkamies- ja rikosoikeudellisine seuraamuksineen. Tietynlainen pelko ja epävarmuus luokitella jokin tieto julkiseksi on omiaan johdattamaan ajattelutapaa ja toimintaa siihen suuntaan, että tiedot mieluummin luokitellaan salassa pidettäväksi. Lähtökohta pitäisi kuitenkin olla se, että mikäli tietoineisto on luokiteltu, on kysymys merkittävästä asiasta. (H5.)

H5 tuo vielä esille niin sanotun puhtaan julkisuuden arvioinnin. Kyse on siitä, että julkisuuden arviointi pitää tehdä yhtäläisesti eivätkä jotkin tiedot voi olla ikään kuin salassa pidettävämpiä joihinkin toisiin verrattuna. Poliisissa ollaan esimerkiksi taipuvaisia ajattelemaan, että epäiltyjen tietojärjestelmä on rekisterinä tietosisällöltään ”salassa pidettävämpi” kuin poliisiasian tietojärjestelmä. Usein myös ajatellaan, että mikäli tutkittavana on tapaus, joka ei ole esimerkiksi ”tylsä ja tavanomainen”, siihen usein suhtaudutaan julkisuuden arvioinnissa pidättyväisemmin. Siten esimerkiksi liikenteen vaarantamista koskevaa tutkintaa ei koeta julkisuusarvoltaan samanlaiseksi kuin vaikkapa moottoripyöräkerhoon liittyvää tapausta. (H5.)

Toisaalta, korkeampia tasoja eli salaisiksi ja erittäin salaisiksi (tasot II–I) luokiteltuja tietoineistoja koskevat erittäin tiukat tietojen käsittelyvaatimukset, minkä voidaan nähdä johtavan mahdollisesti myös niin sanottuun aliluokitteluun. Tätä nähdään tapahtuvan eniten siten, että tasolle II kuuluva tieto luokitellaankin tasolle III. (H2.) Näiden tasojen välillä tietojen käsittelyyn ja erityisesti tietojen lähettämiseen liittyvät käsittelyvaatimukset eroavat toisistaan huomattavasti.

Käytännön työssä tietoturva ja tietoturvallisten ratkaisuiden käyttäminen sekä toimintatapojen noudattaminen koetaan paikoin kuormittavana tekijänä. Tietoturvakysymykset vaativat H2:n mukaan jatkuvaa esillä pitämistä sekä kertaamista jo peruspelisääntöjen osalta, kuten työpöydän pitämisessä siistinä. Kaikki haastateltavat nostavat esiin erilaisia käytännön esimerkkejä tilanteista, joissa tietoturva ja tietoturvallisten ratkaisuiden, ympäristöjen, tilojen ja muiden seikkojen vuoksi aiheutuu joko ongelmallisia tai muutoin hankaliksi koettuja tilanteita²¹, joita voidaan pyrkiä kiertämään esimerkiksi luokittelemalla tietoaineistot väärälle tasolle. Yksi puhuttaneista aiheista on luokiteltujen tietojen lähettäminen tietoturvallisesti (H2, H3, H4, H5). Tilannetta kuvailtiin jopa ”tyhmäksi” (H4).

Muun muassa tietoturvaseikat näyttäytyvät paikoin suuressakin roolissa asianhallinnallisesta näkökulmasta, kun asioita tulee valmistella ja käsitellä järjestelmissä. Esimerkiksi kaikille poliisin hallinnollisen asiankäsittelyn asianhallinta-, päätöksenteko- ja arkistointijärjestelmän (myöh. asianhallintajärjestelmä) käyttäjille ei hahmotu se, että järjestelmässä voidaan luokitella sekä asia- että asiakirjatasolla tietoja julkisiksi ja salassa pidettäviksi. Ongelmia on juuri asiatasolla, sillä käyttäjien on helpompi mieltää, että salassapito kohdistuu asiakirjoihin, jolloin asiataason julkisuutta tai salassapitoa ei arvioida (H2). Toisaalta usein ajateltaneen, että salassa pidettävä asia tarkoittaa, että asian kaikki asiakirjatkin ovat automaattisesti salassa pidettäviä, vaikkei se ehdottomasti ole niin (H3). Koko poliisihallinnon tasolla yleensäkin salassapidon suhteen on haasteita asianhallinnan näkökulmasta siinä, mitä luokitellaan salassa pidettäväksi ja mitä näin ollen ”leimataan” ja mihin salassapitomerkinä tulee tehdä. (H4).

Haastateltavat suhtautuvat kahtiajakoisesti asianhallintajärjestelmään. Henkilökohtaisella tasolla sen koetaan tukevan omaa työtä ja että siitä hyödytään (H1, H3, H4, H5). Toisaalta taas koko poliisihallinnon laajuudessa koetaan, että asianhallinta asettaa kaksin- tai jopa kolminkertaisen haasteen tietojen luokittelussa. H4 pohti sitä, että asianhallintajärjestelmän pitäisi ehkä toimia niin, että tietoja rekisteröitäessä käyttäjä olisi aina pakotettu arvioimaan jopa metatietotasolla kenttäkohtaisesti tietojen julkisuus- ja henkilötietoluonne.

²¹ Tarkempia tietoja ei voida antaa tässä tutkielmassa tarkemmin niihin liittyvien salassa pidettävien tietojen vuoksi.

Niin sanottu helppous ja se, että osa asianhallinnan tiedoista tulee oletuksina tiedonohjaussuunnitelman mukaan voi H4:n mukaan aiheuttaa sen, ettei julkisuuden arviointia tehdä tai se tehdään huonosti. Suurin ongelma nähdään silti edelleen käyttäjien yleisessä tietoisuudessa ja sen puutteissa. (H4.)

Toisin kuin H4, H2 kokee, että asianhallintajärjestelmää pitäisi kehittää siten, että tekniset ratkaisut ohjaavat käyttäjää enemmän ja paremmin tietojen luokittelussa. H2:n mukaan tietojen rakenteisuus olisi hyvä tapa tietojen eritasoisuuden (asiatase, asiakirjatase, yksittäinen metatieto) suhteen. Se toki edellyttää tiedonohjauksen ja metatietojen kehittämistä (H2). H5 taas pohtii, onko järjestelmätason tarkka ohjaus vai muu toiminnallinen tai työnhdollinen ohjeistus toistaan parempi vaihtoehto. Ajasta ja käsiteltävistä jutuista riippuvaisia lain soveltamistilanteita on paljon, eikä sellaisissa päätöistä tietojen julkisuuden määrittelystä tai tietojen antamisesta suuntaan tai toiseen voi tehdä kukaan muu kuin asian käsittelijä. Julkisuuslaki pitää sisällään niin monia harkinnanvaraisia elementtejä, hankalia muotoiluita (”ellei ole ilmeistä” ja ”jos on ilmeistä”) sekä vahinkoedellytyslausekkeitä, jotka vaativat aina tapauskohtaisen soveltamisen ja harkinnan. (H5.)

H1 mieltää asianhallintajärjestelmän keskeiseksi osaksi tiedon hallintaa ja painottaa, että tietojen ylläpito läpi tiedon elinkaaren on sekä selkeää että tärkeää. H1 näkee paljon vaiavaa siihen, että hän pitää järjestelmässä käsittelemiään tietoja ajan tasaisina. Näin toimimalla ja järjestelmän toimintojen avulla H1:n mukaan varmistetaan se, etteivät ulkopuoliset pääse käsiksi salassa pidettäviin tietoihin.

Tietopyynnöistä ja niiden käsittelystä esitetään paljon lainsäädäntöön liittyvää kritiikkiä ja esimerkkejä. H3 kertoo esimerkin, jossa hätäpuhelutallenteesta ja hätäkeskustietojärjestelmästä pyydetään tietoja. Tietojen luovuttamisesta pitää aina tehdä hallintolain mukainen hallintopäätös. Puheena olevan kaltaisessa tapauksessa tapauksissa asianosaisjulkisuus on vain hätäpuhelun soittajan ja hätäkeskuksen välillä. Joku voi olla asianosainen rikokseen, muttei hätäpuheluun, johon rikos kuitenkin liittyy. Jos rikoksesta epäilty pyytää puhelutallennetta, niin hän ei ole lain määräämä asianosainen hätäpuheluun liittyen, vaikka itse tapahtumaan hän onkin. Tilanteessa tulee sovellettavaksi ja punnittavaksi yksityisen etu ja yleisen edun vaarantuminen. Jos ilmoittajan eli puhelun soittajan tiedot annettaisiin pyytäjälle (tässä tapauksessa rikoksesta epäillylle), ei pian enää uskalleta soittaa 112:een. Lisäksi luottamus poliisiin toimintaan heikkenee ja poliisin toiminta muutoinkin vaarantuu. (H3.)

Kaiken kaikkiaan tietopyyntöjen käsittely jakaantuu helppoihin ja haasteellisiin tapauksiin. Esimerkki helposta tapauksesta on tilanne, kun eduskunnan oikeusasiamies pyytää tietoja. Koska hänellä on asemansa vuoksi lakisääteinen oikeus (perustuslain 111 §) saada pyytämänsä tiedot, ne tulee aina antaa. Helppoja tapauksia on kuitenkin määrällisesti todella vähän. (H3.) Samankaltaisia tapauksia on helppo kohdella samalla tavalla varsinkin, kun pyynnöt tulevat ratkaistavaksi samalle käsittelijälle, koska tulkintaan ja harkintavallan käyttöön on tällöin olemassa jo ”valmiit linjat” (H1).

5.3 Pirstaleinen ja päällekkäinen salassapitosäntely

Haastateltavien mukaan salassapitosäntely koetaan pirstaleiseksi. Pirstaleisuus tuo mukanaan riskin siitä, että lain käytännön soveltaja – joka poliisissa harvemmin on juristi – ei joko tiedä, tiedosta tai hahmota laajaa säntelykokonaisuutta. Julkisuuslaki on toimintaa ohjaava yleislaki ja sen yli kolmekymmenkohtainen 24.1 § sisältää paljon asiaa. Kuitenkin poliisin toiminnan kannalta haasteellista on se, että lainsoveltaja ylipäättään muistaa ja löytää esimerkiksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain (459/1973), ampuma-aselain (1/1998) tai vaikkapa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000), joissa kaikissa on omat sovellettavat säännöksensä. (H4, H5.)

H1 tuo hyvin esiin sen, että julkisuuslakia säädettäessä puhuttiin, että kyseessä on tyhjentävä säädös, mutta tosiasiallisesti kokonaisuus on sirpaloitunut ja salassapitosäntelyä on hajautuneena eri säädöksissä. Käytännön kannalta nykyistä säntelyä on haasteellista soveltaa eikä siitä koskaan tullut tyhjentävä säädös (H1). H2:n mukaan säntelyä tulee yksinkertaistaa pelkästään jo siksi, etteivät viranomaiset luokittele tietoja yhdenmukaisesti, ja hajontaa esiintyy yhä poliisissakin. Tiedonhallintalain kehittämisen yhteydessä esitetyt ehdotukset salassapitorakenteen uudistamisesta ja lainsäädännön kokoamisesta yhteen onkin kannatettavaa (H2).

Kysyttäessä haastateltavilta kokemusta ja näkemystä salassapitosäntelyn monitulkintaisuuteen, ovat haastateltavat lähes yksimielisiä, että säntely on monitulkintaista vähintään osittain. H1:n mukaan sama tapaus voi toisinaan olla ratkaistavissa hyvin argumentein kahdella tavalla: valittavana on siis kaksi täysin eri lopputulosta, joista on vaikea sanoa, kumpi on oikea ja kumpi väärä. H4 kokee säntelyn yhtäältä joiltakin osin monitulkintaiseksi, mutta toisaalta ei. Monitulkintaisuuden sijaan H4:n mukaan kyse on enemmän-

kin siitä, että huomioon otettavia ja vaikuttavia tekijöitä on todella paljon. Haasteita aiheutuu siis ennemminkin siitä, että eri viranomaisilla on lainsäädännössä eri säännöksiä, joita noudatetaan, ja näiden eri säännösten välillä voi esiintyä monitulkintaisuutta (H4).

Nykyinen henkilötietolainsäädäntö lisää sekavuutta ja monitulkintaisuutta. Jos esimerkiksi esitetään pyyntö saada tiedot jonkin poliisiyksikön tekemistä virkamiesoikeudellisista ratkaisuksista tietyltä ajanjaksolta, täytyy tietopyynnön käsittelijän olla tarkkana. Henkilötietoihin ja tietosuojaan liittyvät omat käsittelyvaatimuksensa ja lisäksi julkisuuslaissa on omat salassapitoperusteensa esimerkiksi terveydentilaa sekä yksityiselämää koskevien tietojen osalta, joita virkamiesoikeudelliset ratkaisut voivat sisältää. Lisäksi tulee huomioida se, muodostavatko ratkaisut oman henkilökäytönsä ja sisältääkö se myös arkaluonteisia henkilötietoja. Oman akuutin lisähaasteensa kokonaisuuteen luo kehittynyt ja alati kehittyvä tietotekniikka, kun tietojen yhdistely on helpompaa ja nopeampaa. (H5.)

H3 käyttää sanaa ”viidakko” kuvastamaan sitä kokonaisuutta, minkä nykyinen henkilötietolainsäädäntö yhdessä salassapitosäätelyn kanssa luo. H1 nostaa taas esille sen, että erityisesti tietopyyntöjen käsittelyssä ei ole aina selvää, pyydetäänkö tietoja henkilötietolain (523/1999) vaiko julkisuuslain nojalla, eli onko kyseessä rekisteröidyn tarkastusoikeuden käyttäminen vai asiakirjapyyntö. Jos kyseessä on julkisuuslain nojalla esitetty asiakirjapyyntö, joka kohdistuu henkilökäytössä käsiteltäviin tietoihin, täytyy tietojen luovutuksesta päätettäessä soveltaa rinnakkain henkilötietolainsäädäntöä. Toisaalta, julkisuuslaissa rajoitetaan asianosaisen tiedonsaantioikeutta, mutta henkilötietolain perusteella rekisteröidyllä voi olla tarkastusoikeutensa vuoksi oikeus joihinkin tietoihin. Eri lakia soveltamalla voidaan siis päätyä täysin erilaisiin ratkaisuihin. Lisäksi erikseen säädetään vielä oikeudenkäynnin julkisuudesta, mikä luo aivan omat ulottuvuutensa aineistojen julkisuuteen ja salassapitoon.²² (H1.)

Sekavissa tietopyyntöasioissa tietopyynnön esittäjää kuitenkin aina ohjataan neuvoen. Pyytäjälle muun muassa kerrotaan edellä esitetyn lainsäädännöstä johtuvan asetelman

²² Tietojen saaminen viranomaisten henkilökäytöistä tapahtuu julkisuuslain nojalla. Kopioiden luovuttamista viranomaisten henkilökäytöistä säätelee kuitenkin henkilötietolaki (JulkL 16 §).

olemassaolosta ja ohjataan esittämään tietopyyntö toisessa laissa suodun oikeuden perusteella. Usein kuitenkin pyynnöt ovat siltikin sekavia ja yksilöimättömiä, jolloin tiedonpyytäjää on erikseen pyydetty yksilöimään pyyntönsä. Tällaiset eräänlaiset palveluvelvoitteet yhdistettynä lyhyisiin määräaikoihin työllistävät suuresti. Työaika koetaan tuhlantuvana joskus sellaisissa tilanteissa, kun tiedetään jo varmuudella, että tietopyyntöön annetaan kielteinen päätös, joka täytyy kuitenkin perustella, antaa valituskelpoisena ja informoida, miten pyytäjä voi mahdollisesti saada asiansa käsitellyksi edelleen. (H1.)

5.4 Yleiset salassapitolainsäädännön kehittämistarpeet

H5 tuo haastattelussa esille lainsäädännön kehittämisen siitä näkökulmasta, että samalla kehitetään viranomaisten toimintaa. Tästä näkökulmasta salassapitolainsäädäntöä tulisi keskittää: laatu saadaan taattua todennäköisemmin siten, että asiantuntijat kootaan yhteen pohtimaan ja käsittelemään asiakokonaisuuteen liittyviä seikkoja. Jos sääntelyä ei keskitetä, näkee H5 vastinparina pirstoutuneisuuden tuottavan ”rumia, huonoja ja lainvastaisia ratkaisuita viranomaisilta ulospäin”. Yksittäisen toimijan tasolla puolestaan hajanaisuus, monitulkintaisuus ja kiireellisyys aiheuttavat erilaisia haasteellisuuksia ja hankaluutta. Yksittäisen toimijan kannalta voidaan kiireellisyyttä ajatella esimerkin kautta, jossa käsiteltävänä on kaksi erilaista tapausta. Ensinnä jonkin median toimittaja pyytää saada korkeassa virassa olevan henkilön nimikirjanotetta samaan aikaan kun vanhempi tekee hallintokantelun lapseensa kohdistuvan pahoinpitelyasian käsittelystä. Koska julkisuuslaki asettaa asiakirjapyynnön käsittelylle tiettyjä määräaikoja toisin kuin hallintokantelun, viranomaisen todennäköisesti tekee ensiksi tietopyyntöä koskevan ratkaisun ja vasta tämän jälkeen käsittelee mainitun kaltaisen kanteluasian. Kuitenkin moraalisisista tai eettisistä näkökohdista käsin voidaan nähdä tärkeämmäksi ja oikeammaksi priorisoida kantelun käsittelyä. (H5.)

Keskittämisajatus liittyy muihinkin esille tulleisiin kehittämisehdotuksiin. H1 mieltii, että sääntelyä pitäisi kehittää siten, että siinä määriteltäisiin tarkemmin kussakin lainsäädännön soveltamisalaan liittyvän asian käsittelytaho. Nykyiseen sääntelyyn liittyy riski, että mikäli tietopyynnön esittäjällä ”on pelisilmää” ja vastaavasti tietopyynnön käsittelijä on harjaantumattomampi, ei käsittelijä välttämättä osaa tunnistaa asian käsittelyyn liittyviä intressejä ja tietovuotoriskejä. H1 näkeekin, että pyyntöjen keskittäminen jollakin tavalla on tärkeää jo sen vuoksi, että voidaan paremmin ylläpitää ja kehittää käsittelijöiden am-

mattitaitoa. Lisäksi keskittämisen etuina saataisiin varmistettua laadukkaammat ja samansisältöiset päätökset: samanlaiset tapaukset tulisivat kohdelluiksi samalla tavalla, erilaiset eri tavalla, ja perustelut olisivat keskenään yhtenäiset. (H1). H1:n näkemystä tukee H3:n kritiikki siitä, että toistaiseksi käsittelyn hajautuneisuus organisatorisesti ei ole työn-tekoa edistävä ja tukeva tekijä.

Soveltamisen tueksi kaivataan jonkinlaisia ohjaavia linjauksia, jotka ohjaavat lainsoveltajaa harkintavallan käytössä ja lain tulkinnassa. Poliisi- ja oikeastaan koko viranomais-toiminnassa on toiminnan tarkoituksena turvata perusoikeuksien toteutuminen. Toiminta pohjautuu kuitenkin monin osin ristiriitaan, sillä moni lailla kielletty asia onkin sallittu esimerkiksi poliisille (kuten puuttuminen yksityisyyden suojaan, pääsy erilaisiin tiloihin ja teletietojen saaminen). Erittäin vaikeita ovat sellaiset tilanteet, joihin liittyy lapsi. Esimerkiksi, jos lapsen vanhemmilla on riitaa lapsen huoltajuudesta ja vanhemmat yrittävät saada näyttöä toisiaan vastaan pyytämällä erilaisia tietoja, tulee asiaa ratkaistessa mahdollisimman hyvin ottaa huomioon se, mihin kellekin on oikeus. Tietoluovutusten perusteena toisinaan käyttötarkoitus ohjaa lain soveltajaa. Tällainen lähestymistapa auttaa etenkin rikosoikeudellisissa asioissa, muttei niinkään siviilioikeudellisissa asioissa. Esimerkitapaus on juurikin siviilioikeudellinen riita-asia, joka ei kuulu poliisin toimialaan: poliisin tehtävänä ei ole päättää, kumpi vanhemmista kenties on toista parempi. Monet edut ikään kuin lyövät tällaisissa tilanteissa toisiaan korville. (H3.)

Henkilötieto- ja julkisuuslainsäädäntöä pitää harmonisoida (H1). Hajautuneisuudesta seuraa muun muassa sitä, että tietojen antamisesta päättäminen vaikeutuu, kun kyseessä on henkilötietoluonteista tietoa (H2). Yhtä päätöstä varten voi joutua perustelemaan esimerkiksi tietojen luovuttamista monilla eri lakien säännöksillä (H3).

Muita vastauksissa ilmeneviä kehitysideoita ja -toiveita on moninaisia. Luokitteluun toivotaan selkeyttä siten, että luokittelulle olisi yhtäältä kansallinen ja toisaalta kansainvälinen taso. Tasojen tulisi olla yhteensovitettuja siten, että esimerkiksi nykyiset suojaustason IV-luokitus ja EU-R-luokitus vastaavat toisiaan. (H3.) Ylipäätään turvallisuuskriittisten viranomaisten, joihin poliisi lukeutuu, tarpeita ja erityispiirteitä tulee huomioida jo lain tasoisissa normeissa. Toisaalta taas sääntelyä tulee selkeyttää sen suhteen, miten yleisen edun mukaan suojattuja tietoja kohdellaan tutkimuksellisesti, sillä salassapito ei voi olla esteenä tutkimukselle. Tällä hetkellä laissa säädetty teknisen käyttöyhteyden raja osin jopa estää julkisten tietovarantojen avaamisen ja avoimen tiedon käyttöä kaikkien hyödynnettäviksi. (H2.) Ylipäätään lainsäädäntö pitää saada vastaamaan nykyajan ilmiöihin,

jottei olla tilanteessa, että lakia pitäisi soveltaa tapaukseen, jota laki ei tunne (H5). Nykyisten lyhyiden määräaikojen suhteen ei esitetä suoranaisesti niiden poistamista, vaikka niihin liittyvää problematiikkaa tuodaan moninaisesti esiin kaikissa haastatteluissa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Julkisuuden merkitys on viime vuosien aikana voimistunut ja samalla julkisuusperiaatteen toteuttamisympäristö on muuttunut vilkkaasti. Asiakirjapohjaisesta julkisuudesta ja siirrytty tieto- ja informaatiopohjaisuuteen, mikä on näkynyt muun muassa julkisuutta koskevan oikeudellisen käytännön kehittämisessä. Tästä voidaan mainita esimerkkinä aiemmin esitelty tilanne, kun poliisipartion tehtäviä kuvaava kameramies saa kolmannen osapuolen roolissa tietoonsa poliisitoiminnan kohteeseen liittyviä tietoja. Julkisuusperiaate velvoittaa sinänsä poliisinkin edistämään avoimuutta sekä tuottamaan ja jakamaan tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta. Toisaalta poliisin toimintaan sisältyy huomattavan paljon joko ehdottoman salassapidon tai salassapito-olettaman alaista tietoa.

Julkisuusperiaate ei Suomessa niin kuin ei muissakaan maissa merkitse ehdotonta oikeutta tiedon saantiin. Julkisuuden on väistyttävä muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden syiden vuoksi. Hallinnon tietoaineistoilla on kuitenkin tärkeä tehtävä julkisuusperiaatteen toteuttamisessa. Tiedoilla on samoin keskeinen merkitys oikeusturvan toteuttamisessa sekä ratkaistaessa erilaisia etuihin ja vastuisiin liittyviä kysymyksiä. Demokraattisessa yhteiskunnassa jokainen organisaatio on tavalla tai toisella vastuullinen toiminnastaan joko sidosryhmilleen tai laajemmin koko yhteiskunnalle.

Vuosituhannen vaihteen julkisuuslain uudistuksesta on runsaasti muun muassa erilaisia viranomaislähteitä, joissa arvioidaan uudistuksen onnistumista, toteutumista ja vaikutuksia. Kuten edellä on käynyt ilmi, niissä tuodaan pääsääntöisesti esiin se, että ennen nykyisen julkisuuslain uudistusta salassapitosäännökset olivat hajallaan eri alojen lainsäädännössä. Säännösten keskittämisestä julkisuuslakiin ja yhtenäistämisestä juontuu se, että salassapitosäännökset tulivat helpommin havaittaviksi. Tätä voidaan kuitenkin nyt, noin kaksikymmentä vuotta myöhemmin, kritisoida. Lainsäädäntö joko vahvistaa tai heikentää toiminnan selkeyttä. Sääntely on edelleen hajautunutta ja epäyhtenäistä, ja lainsäädäntöä ollaan jälleen uudistamassa, kokoamassa yhteen sekä yhtenäistämässä. Sen perusteella, että tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvitetäessä ylipäätään pohditaan, onko lainsäädäntö kehittynyt päällekkäiseksi ja vaikeaselkoiseksi ja johtaako sääntely sovelta- jiaan varovaisuuden ja ylisääntelyn kierteeseen, paljastaa, ettei nykyinen sääntely ole onnistunut. Se heikentää toiminnan selkeyttä ja johtaa tietyllä tavalla vääränlaiseen toiminnan arviointiin.

Tutkielman tavoitteena on vastata siihen, mikä nykyisessä salassapitolainsäädännössä on ongelmallista poliisitoimessa. Edellä esitetyn perusteella kysymykseen voidaan vastata laajasti. Ongelmallista ovat erilaiset sääntelyn pirstoutuneisuuteen, monitasoisuuteen ja monitulkintaisuuteen sekä päällekkäisyyteen liittyvät tekijät. Poliisin toimintaympäristössä kohdataan sekä sellaisia haasteita, jotka ovat luonteeltaan yleisempiä että sellaisia, jotka ovat enemmän niin sanotusti poliisispesifejä. Nykyinen sääntely voikin johtaa siten monenlaisiin ongelmatilanteisiin, kuten huonoihin päätöksiin, tietojen väärään luokitteluun ja julkisuusarviointiin sekä erilaisiin tiedon löydettävyyden ja saatavuuden haasteisiin. Lisäksi käytetty tiedonhallinnan käsitteistö ei kaikilta osin ole käytössä eri toimi- ja hallinnonaloilla. Sekavuutta ja haasteita aiheuttaa sekin, että lainsäädännössä käytettävien termien merkitysisältö vaihtelee eri laeissa tai samasta asiasta käytetään eri termejä.

Suuri osa ongelmallisista tilanteista näyttää saatujen tulosten perusteella liittyvän yksityiselämän piiriin kuuluvan tiedon suojaamista ulkopuolisilta. Tätä päätelmää tukevat ainakin edellä esitetyt erilaiset oikeustapaukset ja haastattelut. Monissa tapauksissa ja käsiteltävissä jutuissa on mukana henkilötietoja, jotka toisinaan ovat lain mukaan arkaluonteisia. Usein koetaan, että yksityisyyttämme on loukattu, jos henkilötietojamme välittyy sopimattomasti asiayhteydestä toiseen. Yksityiselämän perus- ja ihmisoikeudellisesta suojasta johtuu oletama siitä, että yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen suojan tarve muodostaa välttämättömän syyn rajoittaa tiedonsaantia.

Tutkielmassa on korostettu poliisihallinnossa tapahtuvaa tietojen luokittelua julkisuusperiaatteen, oikeusturvan ja demokratian toteutumisen sekä hallinnon toimivuuden kannalta. Demokraattisen yhteiskunnan toimintaedellytykset ovat erottamattomasti yhteydessä niihin. Sen lisäksi voidaan nostaa esiin tietoihin kohdistuvat tutkimukselliset ja kulttuuriset intressit. Mikäli tietoja luokitellaan lain erilaisista tulkinnoista ja soveltamistavoista johtuen vaihtelevasti, ei ainakaan julkinen tieto tarjoa hyvää tai oikeaa kokonaiskuvaa. Esimerkiksi osittain salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan häivyttää salassa pidettävät tiedot ja siten asiakirja luovutetaan vain julkisilta osiltaan, mutta vaarana on, etteivät julkiset osat liitä sitä mihinkään kontekstiin. Mikäli asiakirjojen kontekstista ei ole tietoa, niissä olevan informaation merkitystä on vaikea arvioida.

Tietojen luovuttaminen edellyttää harkintaa. Edellä on selvitetty, että julkisten tietojen luovuttamiseen viranomaisilla, kuten poliisilla, on velvollisuus. Tällöin lain soveltajalla ei ole harkintavaltaa: julkiset tiedot on pakko antaa. Vastaavasti, salassapitomerkitä ei

automaattisesti tarkoita, ettei mitään tietoja saisi antaa. Esimerkiksi pelkkä suojaustasomerkintä ei sellaisenaan vielä luo salassapitovelvollisuutta. Poliisissa tätä onkin ohjeistettu siten, että poliisissa on arvioitava tietojen julkisuus joka kerta erikseen julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla silloin, kun tietoaineistosta pyydetään tietoa (Poliisin salassa pidettävien tietoaineistojen käsittely 2015, 18).

Poliisin toiminta herättää herkästi yleisön mielenkiinnon ja on hyvin alttiina erilaisille arvioinneille ja tarkastelulle, mistä jo aiemmin esitellyt oikeustapaukset indikoivat. Kuitenkin esimerkiksi kuntien julkisuus- ja tietosuojakäytäntöihin kiinnitetään melko vähän huomiota. Esimerkiksi se seikka, että harvalla suomalaisella kunnalla (vuonna 2016 vain 1,3 prosentilla) on verkkosivuillaan suora linkki tietosuojakäytännöistä kertoviin dokumentteihinsa (Kautto & Henttonen 2017, 8), ei ole herättänyt suurtakaan julkista keskustelua tai kiinnittänyt merkittävästi laillisuusvalvojen huomiota. Syitä juuri poliisin toiminnan ja toimintaympäristön kiinnostavuuteen voidaan nähdä monia ja mielipiteitä lieenee vähintään yhtä monta kuin niiden antajaakin. Haastatteluiden perusteella voidaan kuitenkin tehdä johtopäätös, että poliisihallinnossa tiedostetaan hyvin poliisin toimintaan kohdistuva mielenkiinto ja herkyys tarttua erilaisiin epäkohdiksi koettuihin seikkoihin, jolloin omaa toimintaa osataan arvioida itse kriittisesti.

Tulkinnanvaraisuuksille sijaa jättävä pirstoutunut ja eritasoinen salassapitosääntely voi tuottaa monenlaisia hallintopäätöksiä, jotka voivat olla esimerkiksi huonosti tai puutteellisesti perusteltuja. Voidaan ajatella, ettei nykyinen sääntely edistä poliisin yhteiskunnallista vaikuttavuutta täysin halutulla tavalla. Poliisitoiminnan suoritteet ja niiden laadukkuus synnyttävät eri tavoin vaikutuksia, joilla on yhteiskunnallinen ulottuvuutensa. Toisaalta, poliisin asiakasvaikuttavuuden onnistumiseen vaikuttaa poliittisten päättäjien tahdonmuodostus. Julkisella informaatiolla, kuten palautteenannolla, voidaan kuitenkin ”painostaa” poliittisia päättäjiä siten, että julkisen sektorin toimintaedellytyksiä parannetaan. (Lumijärvi 2009, 366–367.)

Edellä on esitetty, miten tiedonhallintaa koskevaa lainsäädäntöä tulisi kehittää poliisin näkökulmasta. Haastatteluiden kautta saadut tulokset osoittavat, että erilaisia kehittämiskohteita ja -tarpeita on tunnistettu laajasti. Haastattelut tukevat poliisin lausuntoa lainsäädännön kehittämiseksi, jota on esitelty edellä. Osa kehittämiskohteista liittyy myös lainsäädännön ulkopuolisiin seikkoihin, kuten valmiiden asiakirjapohjien ja sapluunoiden hyödyntäminen. Joka tapauksessa esitetyistä kehittämistarpeista voidaan päätellä, että lainsäädännön kehittäminen on välttämätöntä nykyisin kohdattujen problemaattisuuksien

ehkäisemiseksi. Uuden tiedonhallintaa sääntelevän yleislain valmistelu on vielä tutkielman kirjoittamishetkellä kesken, mutta poliisi (yhdessä muiden turvallisuuskriittisten viranomaisten kanssa) on pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan myös siihen, että turvallisuuskriittisten viranomaisten, muiden muassa poliisin, erityistarpeet otetaan huomioon²³.

Tutkielmaa varten tehdyt haastattelut olisi ollut mahdollista toteuttaa menetelmällisessä mielessä tieteellisemmin. Valittuun toteutustapaan nähden metodologisesti tieteellisyyttä tukevampi tapa olisi ollut nauhoittaa haastattelut ja litteroida ne, jolloin tutkielmassa olisi voitu lainata sanatarkasti haastateltavaa. Toisaalta, menetelmävalinnalla ei tuskin ole ollut ainakaan merkittäviä vaikutuksia saatuihin tuloksiin. Tätä tukee muun muassa kaikki edellä esitetty kirjallisuus ja oikeuskäytäntö, joista ilmenee moni haastatteluissakin esiin tuotu salassapitosääntelyn problemaattisuustekijä. Haastattelut siis tukevat ja vahvistavat sitä, mitä edellä kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä on esitetty ja mitä sen perusteella oletettiin problemaattiseksi.

Tutkimuksen laadullisuuden näkökulmasta ideaalitalanne olisi sellainen, että tutkimuskysymykset ja haastattelut olisi voitu toistaa niin monta kertaa, että saadut tulokset eivät enää muuttuisi eikä saataisi enää sellaisia tuloksia, joita ei ole tullut aiemmin esiin. Toiston kautta tutkimustulos olisi siis ikään kuin saturoitunut. Vaikka tässä tutkielmassa haastateltiin vain viittä henkilöä, on kuitenkin huomattava, etteivät kokemukset, näkemykset ja mielipiteet heidän antamiensa haastatteluiden perusteella vaihdelleet juurikaan. Viisi haastateltua edustaa koko suomalaisen poliisihallinnon kokonaishenkilömäärästä noin 0,05 prosenttia²⁴, mikä on äärimmäisen vähän. Sen vuoksi haastatteluiden samansuuntaisuus korostuu entisestään ja kertoo siitä, että määrällisesti toisto ja useammat haastattelut olisivat tuskin tuoneet mitään poikkeavaa saatuihin tuloksiin. Enemminkin kyse olisi ollut substanssin monipuolistumisesta (esimerkiksi esitutinnan, poliisirikostutinnan, lupahallinnon ja muut keskeiset osa-alueet olisivat tulleet edustetuiksi).

²³ Hallintovaliokunta katsoo lausunnossaan HaVL 41/2014 ehdottomaksi, että turvallisuuskriittisten viranomaisten erityistarpeet otetaan huomioon lainsäädäntövalmistelussa.

²⁴ Perustuu koko poliisiorganisaation henkilömäärään, joka vuonna 2016 oli 9 729 henkilötyövuotta (Poliisin vuosikertomus 2016, 24).

Toisaalta taas tutkimusaihe kohdistuu sellaiseen spesifiin substanssiasiantuntemukseen, ettei potentiaalisia ja haastateltaviksi soveltuvia henkilöitä ole kovinkaan montaa poliisihallinnossa. Neljä viidestä tätä tutkielmaa varten haastatelluista ovat todellisia julkisuus- ja salassapitosääntelyn asiantuntijoita poliisissa, joten heille käsiteltävä aihe on helppo. Heille myös tulee paljon konsultointipyyntöjä lain soveltamiseen liittyen, mikä osoittaa juuri sen, että todellisia asiantuntijoita ei ole kovin montaa. Osaamisen tason ero oli selkeästi havaittavissa haastattelutilanteissa, sillä mainitun neljän haastateltavan kanssa aiheesta oli sujuvampi keskustella, aineistoa syntyi enemmän ja se oli tiedollisesti rikkaampaa. Yksi, aihetta vähemmän tunteva haastateltava vastasi useimpiin kysymyksiin enemmän aiheen vierestä, joten hänen vastauksiaan on myös haasteellista käyttää tutkielman aineistona vastaamaan tutkimuskysymyksiin. (Tämä perustuu täysin tutkielman kirjoittajan oman tietämyksen varaiseen arvioon.)

Vaikka tutkielma on pyritty toteuttamaan mahdollisimman laaja-alaisesti valitsemalla haastateltaviksi eri substanssialojen asiantuntijoita, on kuitenkin huomattava, ettei otos ole asiallisesti kattava. Tutkielma ei ulotu juuri lainkaan poliisin ydintoiminnan eli operatiivisen poliisitoiminnan, niin sanotun kenttätoiminnan alueelle. Siihen on lähinnä vain viittauksia esitettyjen havainnollistavien esimerkkien kautta. Myöskään tutkintaan liittyvää aineistoa ei ole tutkielmassa. Muun muassa sellaiset merkittävät ja poliisin työhön olennaisesti lukeutuvat kokonaisuudet kuin esitutkinta, pakkokeinot, yleinen järjestys ja turvallisuus, lupahallinto ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta eivät sisälly tutkielmaan. Tämä on sinänsä suuri harmi, sillä esimerkiksi pelkästään esitutkinta-aineiston julkisuuteen ja salassapitoon liittyviä lukuisia kysymyksiä ja tulkinnallisia tilanteita. Käytännön syistä näitä aiheita ei toisaalta olisi ollut mahdollistakaan sisällyttää tähän tutkielmaan; kustakin kun voisi kirjoittaa omansa.

Haastatteluiden keskinäistä vertailua on hankala tehdä siitä syystä, että haastatteluissa käytettiin strukturoimattomia avokysymyksiä. Mikäli haastattelut olisi toteutettu esimerkiksi strukturoitujen monivalintalomakkeiden avulla, haastattelut ja saadut tulokset olisivat paremmin vertailukelpoisia. Nyt eri haastateltavat vastasivat kukin omalla tavallaan; toiset kertoivat enemmän ja yksityiskohtaisemmin aiheesta innostuen, toiset vähemmän ja yleisellä tasolla. Eroja ilmeni muun muassa tietopyyntöjen käsittelyyn, organisatiokulttuuriin ja yleisesti tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämiseen liittyvien aihealu-

eiden painotuksessa. Toisaalta, tutkielman aiheena ei ole vertailla haastatteluita keskenään. Olennaisemmaksi voidaan katsoa se, mitä tietoa haastatteluiden kautta ylipäätään saa.

Haastattelukysymyksiin voidaan kohdistaa kritiikkiä erityisesti niiden muotoilun osalta. Moni kysymys on kirjoitettu siten, että suppealla tulkinnalla vastaukseksi riittäisi joko kielteinen tai myönteinen vastaus. Ontuvaa kysymysasetantaa oli kuitenkin mahdollista oikaista haastattelutilanteessa keskusteltaessa aiheista muun muassa perusteluita pyytäen. Tietynlaisen haasteensa aiheuttaa myös se, että tutkielman julkisuuden vuoksi siihen ei voida sisällyttää aivan kaikkea haastatteluissa esiin tulleita seikkoja, jotka kuitenkin voisivat olla erittäin mielenkiintoisia ja problematiikkaa havainnollistavia.

Tutkielmaa varten tehdyt haastattelut eivät anna täydellistä kuvaa kokonaistilanteesta, mutta kuvaavat sitä kuitenkin melko kattavasti. Niin sanotuista suurista linjoista vallitsee yksimielinen käsitys: sääntelyä on kehitettävä, sillä nykytilanne on monin tavoin problemaattinen. Haastatteluiden perusteella näyttää kuitenkin siltä, että vaikka nykytilanteessa sääntely koetaan etenkin poliisissa monin tavoin hyvinkin problemaattiseksi, tilanne ei ole kuitenkaan täysin mahdoton. Haasteista huolimatta ainakin Poliisihallituksessa kytetään soveltamaan lakia siten, että asioita käsiteltäessä ja tapauksia ratkaistaessa huomioidaan monet eri seikat ja vaikuttavat säännökset. Oma sisäistä ohjeistusta on kehitetty ja koulutusta tarjotaan, mikä edistää lain soveltamista. Nämä eivät kuitenkaan poista tai heikennä sitä tosiseikkaa, että problemaattinen nykysääntely tarvitsee täysremontin.

Yleisesti voidaan tehdä johtopäätös, että tiedonhallinnan sääntely tulee saattaa sellaiselle tasolle, että tiedon määrittelyyn, luokitteluun ja luovuttamiseen ei liittyisi tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta. Sääntelyn väljyys ja siitä johtuva tulkinnanvaraisuus ovat omiaan aiheuttamaan eriarvoista ja eritasoista tiedonhallintaa toimialoittain sekä mahdollisesti myös toimialojen sisällä, kuten poliisissa. Onnistuessaan selkeä ja kevennetty sääntely vähentää tulkinnanvaraisuutta, parantaa viranomaisten yhteistyön sujuvuutta ja tukee viranomaisten välistä tietojenvaihtoa, keventää hallinnollista taakkaa ja tehostaa tietopalvelua. Avoimen datan saatavuus on yhteiskunnallisesti merkittävää, mutta turvallisuuskriittisten viranomaisten tietovarantojen hyödyntämiseksi olisi mietittävä muita ratkaisuja. Kansalaisten luottamus poliisin tiedonhallinnan luottamuksellisuuteen ja laajemminkin poliisin toimintaan on ehdottomasti turvattava. Tietojen turvallisella, suunnitelmallisella ja huolellisella käsittelyllä edistetään poliisille asetettujen tavoitteiden saavuttamista, poliisin toiminnan laatua sekä poliisin toimintaan kohdistuvaa luottamusta.

Oikeustapausten ja haastatteluiden perusteella voidaan tehdä myös se johtopäätös, ettei julkisuusperiaate toteudu ja toimi vielä ongelmitta poliisissa, mutta kehitys on jatkuvasti huomattavasti parempaan suuntaan. Kehitystä edesauttaa jo se, että erilaisia ongelma- ja ristiriitaitilanteita tunnistetaan ja tiedostetaan, ja että niihin pyritään aktiivisesti hakemaan ratkaisuja. Kuitenkin koko valtionhallinnon laajuudessa olisi äärettömän tärkeää saavuttaa yhteisymmärrys siitä, miten julkisuuden ja salassapidon jännitteen kanssa tullaan jatkossa menettelemään. Käytännössä jo tälläkin hetkellä poliisin tietovarantojen saatavuuteen ja julkisuuteen kohdistuu tiettyjä odotuksia. Vielä ei ole selvää, miten päästään sellaiseen tilanteeseen, että poliisin kaiken tiedon osalta voidaan hallitusti toteuttaa sekä julkisuutta että salassapitoa ilman, että yleiset ja yksityiset edut vaarantuvat ja että tietojen saatavuus ja julkisuusperiaate toteutuvat.

Poliisin osalta ollaan tilanteessa, ettei kaikkia tietovarantojen avoimuuteen ja julkisuuteen liittyviä toimenpiteitä olla vielä tehty tilanteen täyttämiseksi. Se johtuu pääasiassa siitä, että lainsäädännön osalta ollaan valtakunnallisesti epäselvässä tilanteessa. On katsottu, että on turvallisempaa ja riskittömämpää pitäytyä epäselvissä tilanteissa julkisuusarvioinnissa salassapidon puolella. Painopisteen sijoittumista salassapidon puolelle julkisuuden kustannuksella saattaa selittää se seikka, ettei lainsäädännöllisesti ole sanktioitu tai kriminalisoitu sitä, ettei tietoja pidetä julkisina tai avoimina. Toisinpäin tilanne on päinvastainen. Lainsäädännön tulee olla sellainen, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tuloksellisesti tuottamalla laadukkaita palveluita. Kun laki ja pelisäännöt muotoutuvat uudelleen ja ovat selkeät, täytyy tämän asian eteen alkaa tehdä aktiivisia toimenpiteitä.

Mahdollisia ja mielenkiintoisia jatkotutkimuskohteita on useita. Yhtäältä voitaisiin selvittää laajemmin, sovelletaanko lainsäädäntöä poliisissa yhtenäisesti ja esiintyykö poliisiyksiköiden välillä eroja. Kokonaiskuva olisi silloin huomattavasti kattavampi kuin tässä tutkielmassa. Toisekseen voitaisiin tutkia tarkemmin tiettyjä kokonaisuuksia, kuten tietopyyntöjen käsittelyä ja tietoluovutuksia. Niihin liittyviä oikeustapauksia on runsaasti, mikä kertoo aihealueen merkityksestä ja nykytilanteen haastavuudesta. Tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämisen ja voimaantulon jälkeen olisi mielenkiintoista toistaa tämä tutkimus, jolloin uuden lain onnistumista voitaisiin arvioida käyttämällä aiempaa tutkimusta verrokkina.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Alastalo, M. 2005. Tutkimushaastattelun historia yhteiskuntatieteissä. Teoksessa Ruusu-vuori, J. & Tiittula, L. (toim.) Haastattelu: tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 57–77.

Gunnlaugsdottir, J. (2015). Government secrecy: public attitudes toward information provided by the authorities. *Records Management Journal*, 25(2), 197–222. Saatavilla <http://doi.org/10.1108/RMJ-07-2014-0032>

Harju, S. 2015. Kunnallisen toiminnan yksityistäminen ja julkisuusperiaate. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Pro gradu -tutkielma.

Helminen, K., Kuusimäki, M., Salminen, M. 1999. Poliisioikeus. Helsinki: Talentum Oyj.

Henttonen, P. 2015. Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen. Vantaa: BTJ Finland Oy.

Kautto, T. & Henttonen, P. 2017. Availability and Findability of FOI and Privacy Statements on Finnish Municipalities' websites. *Tidskriftet Arkiv* 8 (1).

Kempinen, J. 2011. Informaatio-oikeuden alkeet. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Kokkonen, J. 2012. Asiakirjojen julkisuus ja salassapito poliisihallinnossa. Case Jokilaaksojen poliisilaitos. Centria ammattikorkeakoulu. Liiketalouden koulutusohjelma. Opinnäytetyö.

Käyhkö, E. 2002. Poliisin julkinen vastuu. Tutkimus poliisin vastuusta erityisesti legitimitetin näkökulmasta. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.

Loman, T. 1997. Poliisin oikeudesta käyttää voimakeinoja. Helsinki: Sisäasiainministeriön poliisiosasto.

Lumijärvi, I. 2009. Mihin poliisi vaikuttaa? Teoksessa Rajala, T., Sinervo, L. & Vakkuri, J. (toim.) Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Tampere: Kopio Niini, 364–381.

Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Mäenpää, O. 2016. Julkisuusperiaate. Helsinki: Talentum Pro.

Neuvonen, R. 2013. Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Viro: Meedia Zone OÜ.

Rastas, R. 2005. Kulttuurit ja erot haastattelutilanteessa. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.) Haastattelu: tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 78–102.

Riekkinen, M. & Suksi, M. 2015. Access to information and documents as a human right. Turku: Åbo Akademi University. Institute for Human Rights.

Thurston, A. 2012. Trustworthy records and open data. The Journal of Community Informatics, 8(2). Saatavilla <http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/951/952>

Tiittula, L. & Ruusuvuori J. 2005. Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.) Haastattelu: tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 22–56.

Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017. Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset. Työryhmän raportti.

Wallin, A., Konstari, T. 2000. Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö: Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Zuiderwijk, A., Susha, I., Charalabidis, Y., Parycek, P., & Janssen, M. (2015). Open Data Disclosure and Use: Critical Factors From a Case Study. CeDEM15: Conference for E-Democracy and Open Government, 197. Saatavilla https://www.w3.org/2013/share-psi/workshop/krems/papers/OpenDataFactors_CeDEM

Lainvalmisteluaineisto

HaVL 41/2014 vp. Hallintovaliokunnan lausunto valtiovarainministeriön selvityksestä tietohallintolain (634/2011) tavoitteiden toteutumisesta.

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

Oikeuskäytäntö

KHO 2007:1727.

KHO 2014:69, 8.5.2014/1505.

KHO 3565/1/16 T 3820, 11.8.2017.

EOA/194/2/07, 10.2.2009.

EOAK/1400/2013. 25.2.2014.

EOAK/6148/2016, 19.7.2017.

EOAK/6171/2016, 27.2.2017.

OKV/1131/1/2013, 11.11.2014.

OKV/342/1/2012, 19.4.2013.

OKV/1180/1/2011, 5.2.2013.

Internetlähteet

Digitalisoidaan julkiset palvelut. <http://vm.fi/digitalisoidaan-julkiset-palvelut> (viitattu 12.2.2018.)

Korkean varautumisen verkko. <https://www.erillisverkot.fi/palvelut/tietoliikenne/turvallisuusverkko> (viitattu 16.11.2017.)

Opinnäyteohje. <https://www.uta.fi/opiskelunopas/perustietoa/opiskeluun-liittyvat-saannot/opinnayteohje#julkisuus> (viitattu 11.2.2018.)

Poliisin strategia 2017–2020. http://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstruc-ture/57642_POL_ST_esite_suomi_210x280_LR.pdf?485335b0446cd488 (viitattu 27.11.2017.)

Poliisin vuosikertomus 2016. http://netpaper.lonnberg.fi/poliisi/Poliisin_vsk_2016/mobile/index.html#p=23 (viitattu 19.2.2018.)

Tiedonhallinnan sääntelyn kehittämällä parannetaan hallinnon avoimuutta ja selkeyttä. 27.2.2017. <https://www.linkedin.com/pulse/tiedonhallinnan-s%C3%A4%C3%A4ntelyn-kehitt%C3%A4misell%C3%A4-parannetaan-ja-kivivasara> (viitattu 13.1.2018.)

Tiedonhallintalain valmistelu jatkuu hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tiedonhallintalain-valmistelu-jatkuu-hallitusohjelman-tavoitteiden-mukaisesti (viitattu 12.2.2018.)

Tiedontarpeen määrittely ja tutkimusongelman täsmentäminen. https://www.stat.fi/tup/htpalvelut/haastuk_toiminta_tutkasetelma.html (viitattu 28.1.2018.)

Virallis- ja viranomaislähteet

Asiankäsittely poliisin hallinnollisen asiankäsittelyn asianhallinta-, päätöksenteko- ja arkistointijärjestelmässä. POL-2017-21882. 31.10.2017.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti: Poliisin lausunto. Poliisihallituksen lausunto POL-2017-27139. 1.11.2017.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus valtionhallinnossa. 2003. Tiedote tiedotusvälineille 3.7.2003.

Poliisihallituksen työjärjestys. POL-2017-16646. 29.9.2017.

Poliisin salassa pidettävien tietoaineistojen käsittely. POL-2015-3101. 3.6.2015.

Poliisin tiedonhallintapolitiikka. POL-2017-26894. 31.10.2017.

Poliisin tietoturva- ja tietosuojapolitiikka. POL-2017-27422. 14.11.2017.

Sopimusasiakirjojen hallinta asianhallintajärjestelmässä. POL-2017-5249. 13.12.2017.

VNS 5/2003 vp. Valtioneuvoston selonteko julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta.

Haastattelut

H1. Kukkola, H. 2017. Poliisihallituksen esikunnan tiedonhallinnan vastuualueen ylitar-
kastaja. Haastattelu 11.12.2017. (Aineisto tekijän hallussa.)

H2. Lehto, A. 2017. Poliisihallituksen Poliisin tietopalvelukeskuksen tiedonhallintaryh-
män ryhmäpäällikkö. Haastattelu 15.12.2017. (Aineisto tekijän hallussa.)

H3. Savolainen, M. 2017. Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön valvonta- ja hälytys-
toiminnan vastuualueen poliisitarkastaja. Haastattelu 30.10.2017. (Aineisto tekijän hal-
lussa.)

H4. Uskali, N. 2017. Poliisihallituksen esikunnan johdon tuen vastuualueen poliisiylitar-
kastaja. Haastattelu 15.11.2017. (Aineisto tekijän hallussa.)

H5. Väisänen, P. 2017. Poliisihallituksen esikunnan laillisuusvalvonnan vastuualueen po-
liisiylitarkastaja. Haastattelu 6.11.2017. (Aineisto tekijän hallussa.)

LIITE 1: HAASTATTELUKYSYMYKSET

1. Pitäisikö nykyistä salassapitolainsäädäntöä yksinkertaistaa?
2. Tuottaako salassapidon luokittelu vaikeuksia? Toimivatko mielestäsi muut tahot tai keskeisimmät sidosryhmät yhtenäisellä tasolla?
3. Koetko salassapitosäätelyn monitulkintaiseksi?
4. Millaiseksi koet salassapitosäätelyn mieltämisen asianhallinnan näkökulmasta? Hahmottuuko esimerkiksi se, että on olemassa salassa pidettäviä asioita, asiakirjoja ja myös yksittäisiä metatietoja?
5. Kerro kokemuksiasi, näkemyksiäsi ja mielipiteitäsi siitä, miten salassa pidettävän tiedon käsittely ja hallinta sujuvat työtehtävien käytännön hoitamisessa?
6. Millaiseksi koet lain soveltamisen asiakirja- ja tietopyyntöasioissa sekä tietojen luovutustilanteissa?
7. Onko harkintavallan käyttäminen lain ohjaamana selkeää vai aiheuttaako salassapitosäännösten hajautuneisuus, päällekkäisyys ja eritasoisuus ongelmia? Onko samankaltaisia tapauksia helppo kohdella samalla tavalla?
8. Miten selkeäksi koet nykytilanteen, että salassapitosäätely luo yhtäältä poikkeuksen perusoikeutena säädettyyn asiakirjajulkisuuteen, mutta toisaalta turvaa joitakin perusoikeuksia, kuten yksityiselämän suojan ydinalueita?
9. Tiedostatko tiedon kontekstin merkityksen?
10. Mitkä seikat tukevat ja hankaloittavat salassapitosäätelyn soveltamista käytännön työnteossa?