

10.2.2009

Dnro 194/2/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

POLIISITOIMINNAN JULKISUUDESTA

1

ASIA

Poliisin toiminta on paljon esillä tiedotusvälineissä. Harvinaista tai poikkeuksellista ei ole, että tiedotusvälineiden edustajat ovat seuraamassa käytännön poliisityötä esimerkiksi poliisipartion mukana. Muutamista poliisiasioista käsittelevistä TV-ohjelmista saa sen kuvan, että toimittaja on ollut poliisipartion mukana seuraamassa poliisin kenttätöitä ja on ollut paikalla, kun poliisimies esimerkiksi ottaa henkilön kiinni tai toimii kotirauhan piirissä.

Poliisin työ kiinnostaa myös muita tahoja. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on joidenkin kanteluiden ja tiedotusvälineiden seurannan kautta havaittu, että poliisipartion mukana on ollut eri sidosryhmiä (esimerkiksi virkamiehiä, kansanedustajia ja kunnallisia luottamushenkilöitä) tutustumassa poliisin työhön.

Tämän johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi, miten poliisin edellä kuvattu yhteistyö tiedotusvälineiden ja toiminta muiden tahojen kanssa on ohjeistettu ja onko lisäohjeistukselle tarvetta sekä miten tällainen toiminta sopii yhteen julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten kanssa.

Selvityspyynnössäni nostin esille seuraavia kysymyksiä:

- Kuinka kuvattu toiminta sopii sisäasiainministeriön käsityksen mukaan yhteen voimassa olevan julkisuuslainsäädännön ja vaitiolovelvollisuutta koskevien säännösten kanssa?
- Miten on varmistettu tai varmistettavissa, ettei tällaisessa yhteistyössä tule salassa pidettävää tietoa sellaiselle taholle, jolla ei lain mukaan ole oikeutta tietoa saada?
- Miten tiedotusvälineen edustajan tai muun poliisin hallintoon kuulumattoman mukana olo käytännön poliisityötä seuraamassa sopii yhteen poliisin vaitiolovelvollisuuden kanssa?
- Se, että toimittajan kanssa tehdään esimerkiksi "sopimus" siitä, mitä tietoa tämä saa käyttää, ei käsitykseni mukaan ole ainakaan tältä kannalta oikeudellisesti merkityksellistä. Joka tapauksessa poliisiin nähden ulkopuolinen on saanut haltuunsa tietoja ja voi ne sopimuksesta huolimatta julkaista.
- Miten tällaiseen toimintaan suhtaudutaan eri poliisiyksiköissä ja ovatko menettelyt ja käytännöt yhtenäiset?

Sisäasiainministeriön poliisiosasto antoi asiassa lausuntonsa. Lausuntoaan varten poliisiosasto oli hankkinut selvitykset keskusrikospoliisilta, liikkuvilta poliisilta, Poliisiammattikorkeakoululta, Poliisikoululta, kaikkien läänien lääninhallitusten poliisiosastoilta ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta.

2

ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

Viranomaistoiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys ovat sinänsä hyviä lähtökohdita. Poliisin toimintaan sisältyy ja poliisi saa toimiansa perusteella tietoonsa kuitenkin myös paljon sellaista, joka on salassa pidettävää. Näiden tietojen julkisuutta ja salassapitoa säännellään lukuisissa säännöksissä, joista keskeisimpiä käsittelem seuraavassa.

Julkisuusperiaate

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapautteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (JulkL) 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (JulkA) 8a §:n 1 momentin mukaan valtion hallintoviranomaisten ja muiden valtion virastojen ja laitosten sekä tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöviranomaisten (*valtionhallinnon viranomainen*) tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa hallintoviranomaisissa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan.

Julkisuuslaki ei sen sijaan määrittele, mitä tiedotusvälineet voivat julkaista, koska lain tarkoituksena ei ole säännellä tiedonvälitystä, vaan turvata joukkoviestimien mahdollisuudet saada tietoja viranomaisten toiminnasta (HE 30/1998 vp, s. 48). Korostankin, että en käsittele tässä päätöksessä lainkaan poliisin toiminnan kautta tai avulla saatujen tietojen julkaisemista. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu yksityisten henkilöiden tai yksityisten liikeyritysten toiminnan arviointi eikä myöskään julkista tehtävää hoitavan Yleisradion ohjelmapolitiikan tai hyvän journalistisen tavan noudattamisen valvonta.

Viranomaisilla on yleinen velvollisuus edistää perusoikeuksien ja siten myös julkisuuden toteuttamista. Tämä on nimenomaisesti todettu perustuslain 22 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

JulkL:a säädettäessä eduskunnan hallintovaliokunta lausui mietinnössään (HaVM 31/1998 vp – HE 30/1998 vp) muun muassa, että demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Tämä edellyttää muun ohella, että yksilöillä ja yhteisöillä sekä tiedotusvälineillä on mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista valtaa käyttävien tahojen toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutuksista niihin. Kaikkien tulee voida asemastaan riippumatta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja arvioida omista lähtökohdistaan julkisen vallan käyttöä. Valiokun-

nan mielestä keskeisen yhteiskunnallisen päätöksenteon tulisi mahdollisuuksien mukaan perustua luotettavan tiedon pohjalta käytävään julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Hallinnon julkisuutta voidaan pitää luonnollisena edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiselle sekä hallinnon luotettavuudelle ja päätösten hyväksyttävyydelle.

Julkisyhteisöjen toiminnassa noudatettavan julkisuusperiaatteen mukaan jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta. Oikeus saada tieto viranomaisten toiminnasta on siten yleinen lähtökohta, josta tehtävät poikkeukset edellyttävät täsmällisesti lailla määriteltyjä erityisiä perusteita. Julkisuusperiaate edellyttää yleensäkin menettelyn avoimuutta ja se velvoittaa viranomaisen myös tiedottamaan toiminnastaan (Mäenpää, Julkisuusperiaate, 2008, s. 1). Julkisuuden toteutuminen perusoikeutena edellyttää julkiselta vallalta monenlaisia erilaisia toimia, osin passiivisia, osin aktiivisia. Aktiivisia julkisuusvelvoitteita voidaan toteuttaa muun muassa tiedottamisella ja edistämällä muuten toiminnan avoimuutta esimerkiksi JulKL 20 §:n perusteella (Mäenpää, m.t., s. 38).

Julkisuusperiaate kohdistuu ensisijaisesti viranomaisella olevaan, jossain muodossa tallennettuun tietoon eli viranomaisen asiakirjoihin. Viranomaisen asiakirjan lisäksi julkisuusperiaatteen katsotaan kohdistuvan viranomaisella olevaan tietoon sinänsä sen tallentamismuodosta riippumatta. Siten viranomaisella oleva informaatio kuuluu myös julkisuusperiaatteen alaan riippumatta siitä, onko sitä tallennettu. Viranomaisen tietojen sääntely on kuitenkin julkisuuslaissa olennaisesti yleisluonteisempaa ja suppeampaa kuin viranomaisen asiakirjan eikä viranomaisella olevaa tietoa mainita myöskään perustuslaissa nimenomaisesti julkisuusperiaatteen kohteena, vaikka julkisuutta voidaankin pitää keskeisenä informaation kohdistuvana perusoikeutena (Mäenpää, m.t., s. 5).

Sisäasiainministeriön määräyksessä "Poliisin viestintä" (Nro - - -) todetaan, että tiedonsaanti on perustuslakiin kirjoitettu perusoikeus, jota voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä lailla. Sen vuoksi yksilöillä ja yhteisöillä, joihin myös tiedotusvälineet kuuluvat, on oikeus saada tietoja myös niistä julkisista asioista, joista poliisi ei itse aktiivisesti tiedota. Määräyksen mukaan poliisin tehtäviin kuuluu rakentaa todellisuuteen perustuvaa kuvaa yhteiskunnan turvallisuuden tasosta ja tilasta.

Salassapito

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artikla suojaa yksityiselämää. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Yksityisyyden suojan piiriin kuuluvat muun muassa tiedot henkilön perhe-elämästä, elintavoista, vapaa-ajan harrastuksista ja muista niihin verrattavista tiedoista. Yksityiselämää koskevat tiedot ovat käsiteltävänä olevan asian näkökulmasta epäilemättä merkittävien salassapitovelvoitteita sisältävä asiaryhmä.

Muita salassa pidettäviä tietoja, jotka käsitykseni mukaan saattavat tulla käsille nyt käsiteltävän kaltaisissa tilanteissa, ovat esimerkiksi terveystiedot, liike- ja ammattisalaisuudet ja esitutkintaa koskevat tiedot.

JulKL:n säännökset salassapidosta on jaettavissa kolmeen ryhmään: ehdottomasti salassa pidettävät asiakirjat; salassapito-olettaman alaiset asiakirjat, jolloin asiakirjan antamisen ehtona on se, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu säännöksessä tarkemmin määriteltyjä haitallisia vaikutuksia (vahinkoedellytyslauseke) ja julkisuusolettaman alaiset asiakirjat, jolloin asiakirjasta on annettava tieto, jos on pääteltävissä, ettei sen antamisesta aiheudu säännöksessä tarkoitettuja haitallisia vaikutuksia (vahinkoedellytyslauseke) (Wallin–Konstari, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, s. 108).

JulkL 24 §:n 1 momentin mukaan siinä luetellut asiakirjat (32-kohtainen luettelo) ovat salassa pidettäviä, jollei toisin säädetä.

JulkL 26 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos:

- 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; tai
- 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

JulkL 29 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos:

- 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen säädetty;
- 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa;
- 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi;
- 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Vaitiolo velvollisuus

Vaitiolo velvollisuus koskee lähinnä virkamiehen käyttäytymistä ja merkitsee kieltoa ilmaista tietoa riippumatta siitä, onko tieto talletettu vai ei. Vaitiolo velvollisuuden ala on siten asiakirjan salassapitovelvollisuutta laajempi (HE 30/1998 vp, s. 82).

JulkL 23 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolo velvollisuus. Vaitiolo velvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Poliisilain 43 §:ssä säädetään poliisin henkilöstöön kuuluvan vaitiolo velvollisuudesta:

"Poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen vaitiolo velvollisuudesta on voimassa, mitä valtion virkamieslain (750/94) 17 §:ssä säädetään. Sama vaitiolo velvollisuus on sillä, joka on työsopimussuhteessa poliisiin, ja sillä, joka hänelle myönnettyjen poliisivaltuuksien nojalla tai muutoin suorittaa poliisitehtävää.

Poliisin henkilöstöön kuuluva tai muu 1 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa tehtäviensä hoitoon kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen eikä luvatta muille ilmaista sellaisia henkilön yksityisyyteen kuuluvia seikkoja, jotka hän on saanut tässä tehtävässään tietoonsa ja joiden ilmitulo voi aiheuttaa henkilölle vahinkoa tai haittaa.

Vaitiolo velvollisuus ei kuitenkaan estä asian ilmaisemista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muutoin salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta. Tietoja turvallisuuden kannalta merkittävään tehtävään pyrkivän tai siinä olevan henkilön luotettavuuden varmistamiseksi voidaan tarpeellisessa laajuudessa luovuttaa myös yksityiselle yhteisölle tai henkilölle.

Vaitiolo velvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapauteen kohdistuvan rikoksen taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon välttämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi.

Mitä 1, 2 ja 4 momentissa säädetään, on voimassa myös palvelussuhteen poliisissa päätyttyä.

Poliisin henkilörekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisesta toiselle poliisiyksikölle ja muille viranomaisille teknisen käyttöyhteyden avulla tai konekielellisessä muodossa ja ulkomaille säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa sekä henkilörekisterien käyttämisestä turvallisuusselvityksiä annettaessa turvallisuusselvityksistä annetussa laissa (177/2002)."

Poliisilain 2 §:n mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi eikä poliisi saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen.

JulkL 32 §:n mukaan mitä tässä luvussa (JulkL:n 7 luku) säädetään salassa pidettävästä asiakirjasta tai salassapidon lakkaamisesta, koskee soveltuvin osin myös vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa.

Vaitiolovelvollisuus merkitsee kieltoa paljastaa tietoa esimerkiksi kertomalla siitä sivulliselle. Tiedon paljastaminen voi tapahtua muullakin tavalla kuin puhumalla siitä. Kiellettyä on myös tiedon paljastaminen siten, että laiminlyödään asianmukaiset toimenpiteet, jotka estävät sivullista saamasta haltuunsa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa (Mäenpää, m.t. s. 320).

3

ERÄITÄ KÄYTÄNNÖN TILANTEITA

Kaikkia poliisiyössä eteen tulevia tilanteita on vaikea, ellei mahdoton arvioida kattavasti tämänkaltaisessa selvityksessä. Käsittelenkin seuraavassa vain eräitä yleisimmiksi arvioimiani tilanteita, joissa yksityiselämän suoja vaarantuu tai joku lain mukaan salassa pidettävä tieto voi tulla tai on vaarassa tulla poliisin mukana olevan poliisin henkilöstöön kuulumattoman eli sellaisen henkilön, jolle tietoa ei saisi kertoa, tietoon.

Perusoikeuksien näkökulmasta selvityspyynnössäni kuvattu menettely saattaa perimmiltään johtaa yksityiselämän suojan ja julkisuusperiaatteen kollisioon. Vakiintuneesti on katsottu, että mahdollinen perusoikeuksien kollisio joudutaan ratkaisemaan punninnalla, jolloin tavoitteena tulee olla molempien perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen samanaikainen toteutuminen (esim. Viljanen teoksessa *Perusoikeudet*, 1999, s. 155). Mikael Hidénin mukaan (silloin perusoikeussäännökset sisältäneet) hallitusmuoto ei tuntenut perusoikeuksien eriarvoisuutta. Kollisiotilanteissa tarkoitus (oleellisesti) suojata jotakin perusoikeutta voi oikeuttaa (lieviin) kajoamisiin toiseen perusoikeuteen (Hidén, *Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa, Oikeustiede–Jurisprudentia I: 1971*, s. 69–70, 84–87). Nykylainsäädännön mukaan Hidén on arvioinut asiaa samoin: jonkin oikeuden vähäinen loukkaus voi olla oikeutettua, jos sillä saavutetaan huomattava etu toiselle oikeudelle (teoksessa *In memoriam Kari S. Tikka 1944–2006*, 2007, s. 69).

3.1

Poliisi ns. kotihälytyksellä

Poliisilain 14 §:n perusteella poliisimiehellä on oikeus poistaa kotirauhan tai julkisrauhan suojaamalla alueelta tai paikalta siellä luvallisesti oleskeleva henkilö, jos tämä häiritsee muiden henkilöiden kotirauhaa tai julkisrauhaa taikka aiheuttaa siellä muulla tavoin huomattavaa häiriötä ja on perusteltua syytä epäillä, että häirintä toistuu. Pykälässä mainituin perustein poliisi voi ottaa tällaisen henkilön kiinni ja pitää tämän säilössä.

Tämän säännöksen perusteella poliisi voi mennä yksityisasuntoon ja ottaa kiinni esimerkiksi yhden perheenjäsenen tämän muihin perheenjäseniin kohdistaman väkivaltaisen tai uhkaavan käytöksen vuoksi.

JulKL 24 §:n 1 momentin 32 kohdan perusteellamuun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista tiedoista ovat salassa pidettäviä. Tällaiset tiedot ovat lain mukaan ehdottoman salassapidon alaisia. Laissa mainittuja perhe-elämää ja elintapoja koskevia tietoja ovat JulKL:a koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp, s. 100) mukaan muun muassa tiedot yhteisessä taloudessa asuvien suhteista ja poliisin suorittamia päihitymispidätyksiä koskevat tiedot. Tällaisten tietojen antaminen ei siten ole harkinnanvaraista ja tiedon antaminen voisi käsitykseni mukaan perustua vain laissa olevaan (JulKL 29 § ja poliisilain 43 §:n 3 momentti) säännökseen. Jos tiedon antamiseen valtuuttavaa lain säännöstä ei ole olemassa, edellyttää vaitiolovelvollisuus myös asianmukaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, etteivät sivulliset muullakaan tavalla saa haltuunsa tällaista vaitiolovelvollisuuden alaista tietoa.

JulKL 24 §:n 1 momentin 28 kohdan mukaan hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja vapautensa menettäneestä henkilöstä ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy. Tältä osin salassapito ei ole ehdotonta, mutta nämä tiedot ovat ns. salassapito-olettaman alaisia.

Saatujen selvitysten mukaan kotihälytyksillä menetellään yleensä niin, että poliisipartion mukana kulkeva ulkopuolinen henkilö jää odottamaan poliisiautoon tai kadulle. Tällaisessa tilanteessa ei pääsääntöisesti ko. henkilölle paljastu perhe-elämää ja elintapoja koskevia tietoja. Jos joku otetaan kiinni, on käsitykseni mukaan kuitenkin usein mahdollista, että ulkona odottava henkilö saa tietoonsa kiinnioton.

Olen eräässä kanteluasiassa (4072/4/06, kantelu koski muun muassa sitä, että poliisipartion mukana oli piispa) ottanut kantaa edellä kuvatun kaltaiseen tilanteeseen. Totesin tuossa asiassa muun muassa seuraavaa:

"Käsitykseni mukaan se yksityisyyttänne mahdollisesti loukkaava tieto, jonka näkökulmasta piispan mukana oloa on arvioitava, on JulKL 24 §:n 1 momentin 28 kohdassa tarkoitettu tieto vapautenne menetyksestä, koska poliisi on poliisilain 14 §:n perusteella ottanut Teidät kiinni tai JulKL 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettu tieto perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

JulKL 24 §:n 1 momentin 28 kohdassa tarkoitettuja tietoja koskee ns. salassapito-olettama. Sen mukaisesti tieto on salassa pidettävä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy.

Käsitykseni mukaan lainkohdan ensimmäinen edellytys (tiedon antaminen ei ilmeisesti vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa) on käsillä olevassa tapauksessa ongelmaton. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa piispalla oleva tieto kiinniotostanne vaarantaisi tulevaa toimeentuloanne. Lainkohdassa mainittu toinen edellytys (tiedon antamiseen on perusteltu syy) on varsin tulkinnanvarainen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tilanteet, joissa salassapito ei estä tietojen luovuttamista yksityisille, koska tiedon antamiselle on oltava perusteltu syy, ovat verrattain harvinaisia. (Wallin-Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, s. 174). Selvityksissä ja lausunnossa on perusteltu piispan mukanaoloa sillä, että dokumenttiohjelman tekoa perheväkivallasta on ylipäättäen pidetty tärkeänä ja piispan mukana olo on lisännyt dokumentin painoarvoa ja on ollut omiaan edistämään päihteiden käytön vaaroista käytävää yhteiskunnallista keskustelua. Edelleen on todettu, että pappisviran haltijalla voitaneen kirkkolain säännökset huomioon ottaen katsoa olevan mahdollisuus lähestyä henkilöitä, joilla on vaikeuksia suhteessaan läheisiinsä.

JulKL 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa mainitut asiakirjat (ja tiedot) ovat ehdottoman salassapidon alaisia. Laissa mainittuja perhe-elämää ja elintapoja koskevia tietoja ovat asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) mukaan

muun muassa tiedot yhteisessä taloudessa asuvien välisistä suhteista poliisin suorittamia päihtymyspidätyksiä koskevat tiedot. Tällaisten tietojen antaminen ei ole harkinnanvaraista ja tiedon antaminen voi perustua vain laissa olevaan (JulkL 29 § ja PolL 43 § 3) säännökseen. Käsitykseni mukaan laissa ei ole sellaista säännöstä, joka antaisi poliisille perusteen antaa tätä seikkaa koskevan tiedon piispalle.

JulkL 24 §:n 1 momentin 28 kohdassa tarkoitettu 'perusteltu' syy antaa tiedon antamisesta päättävälle käsitykseni mukaan aiheen punnita tiedon antamisen puolesta puhuvien perusteiden painavuutta. Perusteiksi piispan mukana oloon on vedottu asian tärkeyteen ja piispan mukana olon asialle antamaan painoarvoon. Koska kysymyksessä oleva lainkohta antaa soveltajalleen harkintavaltaa eikä ko. tiedon antaminen piispalle ole käsitykseni mukaan aiheuttanut kantelijalle haittaa, ei asia JulkL 24 §:n 1 momentin 28 kohdan näkökulmasta anna aiheutta toimenpiteisiin.

Saman pykälän 32 kohdan osalta kyseessä näyttäisi olevan ehdoton salassapito. Kantelun kohteena ollut menettelyä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon se, että mennessään sisälle asuintalonne porraskäytävään poliisipartiolla ei ole voinut olla täyttä varmuutta siitä, mistä tehdyssä kotihälytyksessä on ollut kysymys ja tuleeko tehtävän yhteydessä ilmi sellaista tietoa, joka JulkL:n perusteella olisi salassa pidettävää. Kysymyksessä olevan tiedon luonteesta on myös todettava, että vaikka tiedon ollessa viranomaisen hallussa sitä koskee salassapito, on tieto kotihälytyksestä ja sen yhteydessä tapahtuvasta kiinniotosta mahdollisesti esimerkiksi naapureiden ja talossa muuten olleiden tiedossa. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella on lisäksi jäänyt jossain määrin epäselväksi, onko piispa tullut tietoiseksi henkilöllisyydestänne."

Edellä olevaan viitaten totean, että yksityisyyden loukkaus on mielestäni jossain määrin vähäisempi silloin, kun ulkopuolisen henkilön tietoon ei tule poliisitoimen kohteen henkilöllisyys eli havainnot ja tiedot jäävät vain kohteen kasvojen näkemiseen – tosin sillä edellytyksellä, että henkilö ei ole muuten ulkopuolisen tuntema. Voidaan jopa kysyä, onko kysymyksessä JulkL:ssa tarkoitettu tieto, jos ulkopuolinen henkilö havaitsee, että hänelle tuntematon henkilö otetaan kiinni esimerkiksi päihtymyksen johdosta. On toki otettava huomioon, että tällainen tilanne on jossain määrin sattumanvaraista. On mahdollista, että toimenpiteen kohde onkin ulkopuolisen henkilön tuntema.

Erona sattumanvaraisesti julkisella paikalla nähtyyn poliisitoimenpiteeseen, esimerkiksi kiinniottoon, on se, että poliisi itse aktiivisesti vie ulkopuolisen (esim. toimittajan) toistuvasti tilanteisiin, joissa on varteenotettava vaara poliisin toimenpiteiden kohteita koskevien salassa pidettävien tietojen paljastumiselle tai muulle yksityisyyden loukkaukselle.

3.2

Liikennevalvonta

Poliisiin liikenteeseen kohdistuvaan valvontaan kuuluu muun muassa ajoneuvojen ja kuljettajien kunnon tarkkailu ja tarkastaminen.

Esimerkiksi pakkokeinolain 6 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan poliisimies voi määrätä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan tai muussa rikoslain 23 luvussa tarkoitettussa tehtävässä toimivan henkilön kokeeseen, joka tehdään tämän mahdollisesti nauttiman alkoholin tai muun huumaavan aineen toteamiseksi. Kokeesta kieltäytynyt on velvollinen alistumaan 5 luvun 9 §:ssä tarkoitettuun henkilönkatsastukseen.

Tekemiensä havaintojen perusteella poliisi saattaa keskeyttää ajon joko ajoneuvon tieliikennelainsäädännön vastaisuuden tai kuljettajan ajokunnon perusteella. Monissa tapauksissa tämän jälkeen alkaa esitutkinta.

JulkL 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan muun muassa esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimessa taikka kun

virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaan. Siten tiedot esitutkinnasta eivät ole ehdottoman salassapidon alaisia, vaan tietyn edellytyksin asian voi julkaista.

Liikkuvan poliisin selvityksen mukaan toimittaja saattaa seurata esimerkiksi raskaan liikenteen valvontaa jollakin valvontaan soveltuvalla levähdyspaikalla. Havaintojeni mukaan myös ns. puhallusratsioita, joko paikallispoliisin tai liikkuvan poliisin toimesta järjestettyjä, on uutisoitu niin, että toimittaja on seurannut poliisin toimintaa.

Käsitykseni mukaan on selvää, että jossain tapauksessa toimittaja tai muu poliisin mukana oleva toimintaa seuraava ulkopuolinen havaitsee, että jonkun kuljettajan ajo keskeytetään joko puhalluskokeen tai ajoneuvosta tehtyjen havaintojen vuoksi. On mahdollista, että hän havaintojensa perusteella saa tietoonsa sen, että asiassa aloitetaan esitutkinta ja saa siten tietoonsa edellä kerrotuin tavoin salassapito-olettaman alaista tietoa, joka on julkista vain laissa säädetyin edellytyksin.

Tässä, samoin kuin kotihälytyksen yhteydessä olen todennut, on erona sattumanvaraisesti julkisella paikalla nähtyyn poliisitoimenpiteeseen se, että poliisi itse aktiivisesti vie ulkopuolisen toistuvasti tilanteisiin, joissa on varteenotettava vaara poliisitoimenpiteiden kohteita koskevien salassa pidettävien tietojen paljastumiselle tai muulle yksityisyyden loukkaukselle.

3.3

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Poliisin yhtenä tehtävänä on poliisilain 1 §:n mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Poliisi vastaa yleisten paikkojen järjestyksestä ja turvallisuudesta mm. partioimalla, hoitamalla kiireellisiä hälytystehtäviä, suurten yleisötapahtumien turvallisuusjärjestelyitä, neuvomalla ja ohjaamalla sekä puuttumalla lainvastaiseen toimintaan.

On varsin yleistä, että poliisipartio ottaa poliisilain 11 §:n perusteella kiinni henkilön, joka ei päihtymyksensä vuoksi kykene pitämään huolta itsestään. Kuten edellä on todettu, on päihtymyksen johdosta tehty kiinniotto salassa pidettävä tieto.

Jos ulkopuolinen henkilö on mukana, kun henkilö otetaan päihtymyksen vuoksi kiinni, on salassa pidettävää tietoa paljastunut ainakin siinä tapauksessa, että kiinni otetun henkilöllisyys tulee ulkopuolisen tietoon.

Muutenkin ongelmallisia tilanteita saattaa syntyä, jos poliisipartion mukana on ulkopuolisia tutustumassa poliisin toimintaan taiesimerkiksi toimittaja, joka tekee juttua poliisin toiminnasta. Selvitysten mukaan tällainen ulkopuolinen henkilö ei yleensä ole mukana ns. A-valmiudessa olevassa partiossa, vaan partiossa, joka ei ole suurimman kiireellisyysluokan hälytysvalmiudessa. Tällöin henkilö ehdittää saatujen tietojen mukaan jättämään pois autosta tehtävään lähdeettäessä. Kun poliisitoiminnassa voi kuitenkin tulla eteen hyvinkin yllättäviä ja ennakoimattomia tilanteita, ei mielestäni voida pitää täysin poissuljettuna, että – vaikka ulkopuolinen henkilö ei ole mukana korkeimman hälytysvalmiuden partiossa – tällaisen muun partion osallistuessa hälytystehtävän hoitamiseen ulkopuolinen henkilö saa tietoonsa esim. ehdottoman salassapidon alaisia yksityiselämää koskevia tietoja.

3.4

Poliisin radioliikenne

Useissa lausunnoissa on tuotu esille se, että poliisiautossa kuuluva poliisin radioliikenne on ongelma salassa pidettävän tiedon kannalta. Jos poliisiautossa on mukana ulkopuolinen henkilö, hän kuulee kaiken radioliikenteen ja voi saada tietoonsa monenlaista salassa pidettävää tietoa, muun muassa yksityiselämää, esitutkintaa tai poliisitaktiikkaa koskevaa tietoa. Toisaalta tällaista tietoa voi tulla muun muassa poliisiautoon rangaistusvaatimuksen kirjoittamista varten tuodulle henkilölle, mikä toki on sattumanvaraisempaa verrattuna siihen tilanteeseen että ulkopuolinen henkilö on pidemmän aikaa poliisiautossa tutustumassa poliisityöhön.

Erään lausunnon mukaan tämä ongelma olisi vältettävissä, jos poliisimiehet käyttäisivät tällaisissa tilanteissa ns. nappikuuloketta. En pysty käytettävissäni olevien tietojen perusteella arvioimaan, onko nappikuulokkeen käyttö kaikissa tilanteissa mahdollista esimerkiksi poliisin työturvallisuuden vaatimukset huomioiden.

4

TOIMITTAJAN KANSSA TEHTÄVÄ "SOPIMUS" SALASSAPIDOSTA

Saatuja selvityksiä perusteella on tavallista, että poliisin mukana oleville ulkopuolisille henkilöille jollain tavalla korostetaan, että mikäli he saavat salassa pidettävää tietoa, ei tietoa saa paljastaa. Joissain tapauksissa asiasta on keskusteltu, joissain tapauksissa on tehty myös kirjallisia sopimuksia vaihtelusta.

Perustuslain 12 §:n mukaiseen sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista ja julkistaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapauden rajoitusten on perustuttava lakiin. Ennakoesteiden kiellon piiriin kuuluvat paitsi viestien sisällön ennakkotarkastus myös sananvapauteen sisältyvien oikeuksien luvanvaraistaminen samoin kuin kaikki muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (HE 307/1993 vp, s. 57).

Sananvapauteen kuuluu olennaisena osana ennakkosensuurin kieltä eikä sananvapauden käyttämistä voi ennakolta estää mikään viranomaisen. Viestin lainmukaisuutta harkitaan ja sen esittämiseen voidaan puuttua vasta sitten, kun se on julkaistu tai muutoin ilmaistu (Tiilikka, Journalistin sananvapaus, 2008, s. 19–20).

Edellä lausutun perusteella on selvää, että mahdollisella toimittajalle osoitetulla kiellolla tai hänen kanssaan tehdyllä sopimuksella siitä, että tietoon tullutta ei saa julkaista, ei ole oikeudellista merkitystä.

Koska sananvapaussäännös kieltää sekä viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen, voidaan selvityksissä tarkoitettuja sopimuksia tms. pitää vähintäänkin ongelmallisina – vaikkakaan niillä ei, kuten todettua, ole oikeudellista merkitystä – ennakoesteiden kiellon näkökulmasta. Kielto tai sopimus tiedon julkaisematta jättämisestä sopii mielestäni kaiken kaikkiaan huonosti yhteen edellä kuvattuun ennakoesteiden kiellon kanssa.

5

JOHTOPÄÄTÖKSET

Kuten edellä on nähtävissä, jo muutaman tavallisimmaksi arvioimani tilanteen suhteen syntyy ongelmia JulkL:n tai muiden lakien salassapitoa edellyttävien säännösten soveltamisessa, kun poliisin mukana on poliisin henkilöstöön kuulumaton henkilö tutustumassa poliisityöhön.

Julkisuusperiaate velvoittaa sinänsä poliisinkin edistämään avoimuutta sekä tuottamaan 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 ja ylipäätään pyrkimykset avoimuuteen eivät voi ohittaa laissa säädettyjä salassapitovelvoitteita, eikä poliisi saa edesauttaa salaisten tietojen leviämistä ulkopuolisille. Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossakin todetaan, että sallimalla ulkopuolisen saada omin havainnoin tiedon salassa pidettävästä seikasta poliisimies voi, vilpittömistä pyrkimyksistä huolimatta, syyllistyä virkavelvollisuuden vastaiseen menettelyyn.

Suuri osa ongelmallisista tilanteista koskee yksityiselämän piiriin kuuluvan tiedon suojaamista ulkopuolisilta. Yksityiselämän perus- ja ihmisoikeudellisesta suojasta johtuu oletama siitä, että yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen suojan tarve muodostaa välttämättömän syyn rajoittaa tiedonsaantia (HE 30/1998 vp. s. 86). Yksityis- ja perhe-elämää koskevat tiedot onkin määrätty ehdottoman salassapidon alaisiksi.

Saatujen selvitysten perusteella näyttää siltä, että poliisissa on hyvin tiedostettu se, että salassa pidettävää tietoa ei saa tai saisi joutua poliisitoimintaan tutustumassa olevan ulkopuolisen henkilön tietoon. Vaikka selvitysten perusteella kaikissa tilanteissa pyritään varmistamaan se, ettei salassa pidettävää tietoa tule sellaiselle taholle, jolla ei ole oikeutta sitä saada, salassapito ei saatujen tietojen valossa ole tai voi ollakaan ehdottoman varmaa, jos poliisipartion mukaan otetaan ulkopuolinen henkilö. Poliisin avoimuuteen pyrkivä toiminta onkin joskus omiaan vaarantamaan poliisin toimien kohteiksi joutuvien yksityisyyttä.

On siten varsin ongelmallista, jos julkisuusperiaatteen mukaisesti toimittaessa ja annettaessa eri tahoille mahdollisuus tutustua poliisityöhön näiden ulkopuolisten tahojen tietoon tulee salassa pidettävää yksityiselämää koskevaa tietoa. Vaikka ulkopuolisen kanssa olisi "sovittu", että tietoa ei saa käyttää missään, on tieto joka tapauksessa tullut ulkopuoliselle.

Periaatteessa jo lainsäätäjä on tehnyt punninnan julkisuusperiaatteen ja ehdottomasti salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen suhteen. Ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja ei saa viranomaisen toimesta tai avustuksella antaa ulkopuolisille. Sen vuoksi pidän oikeudellisesti vaikeasti perusteltavana tilannetta, jossa poliisin mukana on ulkopuolinen henkilö, joka saa tai jonka osalta on suuri riski siitä, että hän saa tietoonsa ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja tai sellaisia tietoja, joiden osalta JulkL:ssa säännelty vahinkoedellytys täyttyy. En voi esimerkiksi yhtyä eräässä lausunnossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan "kyseisenkaltainen yhteistyö on hyväksyttävää silloin, kun tiedotusvälineiden julkaisemissa jutuissa ei paljastu yksityisyyttä loukkaavia asioita ja juttujen sävy on asiallinen". Ensinnäkin, kuten jo aiemmin todetusta ilmenee, laki ei salli ehdottomasti salassa pidettävän tiedon paljastamista kenellekään ulkopuoliselle, eikä se, että tieto ei paljastu tästä eteenpäin, poista tilanteen lainvastaisuutta. Toiseksi tällaisissa tilanteissa toimittajilta edellytetty vaitiolo ei sovi yhteen perustuslain sisältämän ennakoesteiden kiellon kanssa, eikä mahdollisilla "vaitiolo sopimuksilla" sitä paitsi ole mitään oikeudellista merkitystä.

Saamistani lausunnoista ainakin yhdessä pidetään poliisin toiminnan tasapuolisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun veloitteen näkökulmasta ongelmallisena myös sitä, että "tiedotusvälineet, jotka ovat olleet seuraamassa poliisin toimintaa, ovat olleet sellaisia, joiden on oletettu tuovan hyvää PR:ää poliisille. Tässä suhteessa ei julkisuuslain 5 luvun säännösten perusteluissa edellytetty tiedotusvälineiden yhdenvertainen kohtelu ole välttämättä toteutunut."

Saaduista lausunnoista ja selvityksistä välittyy varsin yhteneväisesti se, että poliisihallinnossa yleisesti toivotaan, että poliisin tässä päätöksessä kuvatussa toiminnasta olisi olemassa tarkemmat ohjeet. Tätä on perusteltu muun muassa tarpeella luoda yhtenäinen käytäntö.

Oikeusasiamies ei voi antaa määräyksiä tai ohjeita viranomaiselle siitä, miten jossain tilanteessa on meneteltävä. Voin kuitenkin yhtyä erään läänin poliisijohdon lausunnossaan esittämään: "Yhteistyö tulisi kuitenkin yksittäistapauksissa käytännön toimenpitein toteuttaa sellaisissa muodoissa, että salassa pidettävää tietoa ei joudu sellaisilla tahoille, joilla ei lain mukaan ole oikeutta kyseistä tietoa saada." Näin toimien ei käsitykseni mukaan edes olisi tarvetta edellä arvostelemalleni ennakkoesiteiden kiellon vastaiselle menettelylle, jossa sopimuksin tai muin tavoin pyritään rajoittamaan sitä, mitä esimerkiksi toimittaja tulee kirjoittamaan.

Olen myös itse ns. Smash Asem -mielenosoitusta koskevassa päätöksessäni (1836/2/07, 28.11.2007) todennut muun muassa:

"Nykyisen, usein reaaliaikaisen tiedonvälityksen sinänsä perustellut tarpeet ja poliisitoiminnan vaatimukset voivat ajautua törmäyskurssille. Tällaisen ristiriitatilanteen ratkaisuperiaatteita ei mielestäni ole järkevää jättää pelkästään kussakin mahdollisesti jo pelkästään poliisitoiminnallisesti hyvin vaativassa yksittäistapauksessa harkittavaksi. Jos näin tapahtuu, korostuu vaara, että tällaisessa vaikeassa punnintatilanteessa kaikki asiaan vaikuttavat näkökohdat eivät tule otetuiksi huomioon ja painotetuksi hyväksyttävällä tavalla. Tämän vuoksi on tärkeää, että poliisin ja tiedotusvälineiden pelisäännöt on jo ennakolta linjattu mahdollisimman selkeiksi. Tämä on ymmärtääkseni kaikkien osapuolten etu."

Vaikka edellä lainattu koski vain tiedotusvälineiden ja poliisin suhdetta ja kysymys oli tapahtumapaikalle tulleiden median edustajien kohtelusta – ei niinkään aktiivisesta tiedottamisesta antamalla mahdollisuus tutustua poliisin työhön, kuten nyt ratkaistavana olevassa asiassa – on siinä esitetty mielestäni merkityksellistä myös tämän asian näkökulmasta.

Poliisin aktiiviselle tiedottamiselle ja poliisityön esittelemiselle julkisuuteen on ilmeinen yhteiskunnallisesti merkittävä tarve ja julkisuusperiaatteesta johdettavissa oleva velvollisuus. Kun julkisuusperiaate ja esimerkiksi yksityiselämään kuuluvien tietojen ehdoton salassapito voivat joissain tilanteissa joutua vaikeaan ristiriitaan, pidän edellä esille tuomillani perusteilla tarkempaa ohjeistusta ilmeisen tarpeellisenä. Ohjeistus on tarpeen muun muassa valtakunnallisesti yhtenäisten käytäntöjen luomiseksi, jota edellyttää jo yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Ohjeistusta laadittaessa on käsitykseni mukaan mahdollista ottaa huomioon myös eräissä lausunnoissa esille tuodut työturvallisuus- ja vastuukysymykset, joita en tässä päätöksessäni ole arvioinut.

Pyydänkin sisäasiainministeriön poliisiosastoa 29.5.2009 mennessä ilmoittamaan, aikooko se laatia poliisihallintoa koskevan ohjeen tai täydentää poliisin ulkoista tiedottamista koskevaa ohjetta tässä päätöksessäni esille ottamieni kysymysten osalta.

6

TOIMENPITEET

Pyydän sisäasiainministeriön poliisiosastoa ilmoittamaan 29.5.2009 mennessä, aikooko se ryhtyä toimenpiteisiin ohjeistuksen laatimiseksi poliisitoiminnan esittelemisestä ulkopuolisille ottaen huomioon muun muassa julkisuuslainsäädännön vaatimukset.

Pyydän lähettämään jäljennöksen tästä päätöksestäni asiassa selvityksiä ja lausuntoja antaneille tahoille sekä kaikille poliisilaitoksille tiedoksi ja otettavaksi huomioon vastaisen varalle.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.