

23.09.2022

POL-2022-99826

Oikeusministeriö

Poliisihallituksen lausunto hallituksen esitysluonnoksesta esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä

1 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisuuslain 24 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys perustuu julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan työryhmän tehtävänä olleeseen arviointiin koskien julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksista

Tavoitteena on selkeyttää yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa ja lisätä kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Yleistä

Poliisihallitus katsoo, että lainsäädännön linjausten tulee olla mahdollisimman selkeitä ja yhdenmukaisesti sovellettavia sekä rikosprosessin osapuolten oikeusturvan varmistavia. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on tärkeää varmistaa viranomaistoiminnan ja siihen liittyen asiakirjojen julkisuus sekä toiminnan läpinäkyvyys prosessin eri vaiheissa. Voimassa olevat säännökset ovat voineet johtaa yleisesti siihen, että tietoja on salattu tarpeettomankin laajasti. Epäselvät ja tulkinnanvaraiset säännökset ovat aiheuttaneetkin useita käytännön soveltamisongelmia ja vaikuttaneet sitä kautta myös viranomaisen toiminnan ennustettavuuteen.

Poliisihallitus pitää kannatettavana, että julkisuuslain säännöksiä tarkennetaan vastaamaan nyky-yhteiskunnan vaatimuksia sekä lisäämään julkisuutta. Säännösten uudistamisen yhteydessä tulee kuitenkin huomioida niiden vaikutukset myös prosessiekonomisesta sekä yksityiselämää koskevien tietojen suojaamisen näkökulmasta.

Lausuttavana oleva hallituksen esitys sisältää sellaisia merkittävää tulkinnanvaraisuutta aiheuttavia kirjauksia, joista Poliisihallituksen näkemyksen mukaan saattaa seurata riski negatiivisista taloudellisista vaikutuksista poliisin työmäärän lisääntyessä. Lisäksi epäselvä ja monitulkintainen säännös aiheuttaa ongelmia yhdenmukaisen arvioinnin saavuttamisesta sekä yksityiselämää koskevien tietojen suojan heikentymisestä.

2.2 Yleishuomiot hallituksen esityksestä

2.2.1 Tulkinnanvaraisuus

24 § 1 mom. 26 kohta

Poliisihallitus pitää myönteisenä, että uhria koskevat tiedot ovat edelleen salassa pidettäviä, mutta näkemyksemme mukaan niitä tulisi vielä tarkkarajaisemmin käsitellä. Esimerkiksi uuden 26 kohdan perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, miten arkaluontoisia tietoja tulee käsitellä suhteessa muihin yksityiselämää koskeviin tietoihin, joita voivat olla siis muutkin, kuin uhriin liittyvät tiedot. Arkaluontoisten tietojen käsittely ei lähtökohtaisesti ole täysin rinnastettavissa muihin yksityiselämän suojaa koskeviin kohtiin.

Lain oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa 9 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella henkilön arkaluontoiset tiedot ovat salassa pidettäviä. Vastaavan kirjauksen puuttuessa esitetystä 26 kohdasta, näkemyksemme mukaan niitä tulisi arvioida luovutettaessa samalla tavalla, kuin muita yksityiselämää koskevia tietoja. Myöskään erityisen arkaluontoisia tietoja ei ole esitettyyn 26 kohtaan kirjattu.

Edellä mainittujen kirjausten puute sisältää riskin tulkintatilanteisiin käytännön hakemisen oikeuskäytännön keinoin, joka ei ole tarkoituksenmukaista, eikä prosessiekonomisesti järkevää, mikäli tilanne voidaan ratkaista jo lainsäädäntövaiheessa. Poliisihallitus katsoo, että edellä mainittujen arkaluontoisten tai ainakin erityisen arkaluontoisten seikkojen kirjausta uudistettava olevaan säännökseen tulisi harkita omaksi momentikseen, joka selkeyttäisi huomattavasti sen tulkintaa. Vähimmäisvaatimuksena tulisi ainakin perusteluissa tuoda asian selkeyttämiseksi riittävässä määrin esimerkkejä tai viitata asiaa koskeviin säännöksiin

24 §:n 3 momentti

Rikoksen tekemistä ja rikollista elämäntapaa kuvaavien yksityiselämään liittyvien tietojen olisi voitava olla sitä helpommin luovutettavissa, mitä pidemmälle rikosprosessi on edennyt ja tämän tulisi vaikuttaa uuden 3 momentin vahinkoedellytyslausekkeen tulkintaan. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista 3 momentin välttämättömyys edellytyksen takia, minkä vuoksi esimerkiksi 32 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja ei edelleenkään voida luovuttaa.

Tässä yhteydessä tulisi myös huomioida, että syyttämättäjättämispäätös ei-syyksilukevalla perusteella sekä tutkinnan päättäminen ei rikosta perusteella tarkoittavat sitä, ettei rikosta ole lainkaan tapahtunut. Näissä tapauksissa tällaista tietoa tulisi lähtökohtaisesti voida suojata.

Edellä esitetyn takia uuden ehdotetun 3 momentin osalta keskeistä on selvittää, että vahinkoedellytyslausekkeen arviointi on kaksiportaista ja että vahinkoarviointiin vaikuttaa se, miten arkaluontoisesta tiedosta on kysymys. Lisäksi arviointiin vaikuttavaa kuinka pitkälle rikosprosessi on edennyt sekä muut seikat, kuten esimerkiksi alaikäisten tai lasten asema. Edellä kuvattuja on osittain esimerkein jo käsiteltykin, mutta sitä tulisi vielä entisestään laajentaa tulkintaongelmien vähentämiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa on mainittu asiakirjojen ”laajempi julkisuus”, joka väistämättä johtaisi tulkintaa jatkossa siihen suuntaan, että yksityiselämän suojaaminen jäisi jatkossa vähemmälle huomiolle. Lähtökohdiana ei voi olla, että asiakirjojen julkisuus on täysin samalla tasolla YT-JulKL:ssa ja julkisuuslaissa, joten prosessin vaihe ja syyttömyysolettama huomioitava tulee huomioida tässä yhteydessä.

Ehdotetun säännöksen perusteella ei myöskään pysty muodostamaan käsitystä, miten sitä tulee soveltaa asioissa, joista on tuomioistuimen antama päätös. Sovelletaanko säännöstä asiakirjapyyntöihin, jotka kohdistuvat tuomioistuimen aikaisemmin ratkaisemiin asioihin ja millä tavoin näissä tilanteissa sitä tulee soveltaa. Asian ollessa epäselvä, sitä tulisi tarkentaa esityksen perusteluissa siten, että onko momentissa mainittujen päätösten lista tyhjentävä.

Tulkinnanvaraisuuden vähentämiseksi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tulisi säännöksessä olla kirjaus, joka velvoittaisi yksilöimään sen yksittäisen salassa pidettävän tiedon, joka vaikeuttaa perusteiden ymmärtämistä. Riskinä muutoin voi olla, että yksittäisen esitutkinnan päätöksen perusteella pyydetäisiin luovuttamaan kaikki aiemmin salatut yksityiselämää koskevat tiedot, joka aiheuttaisi huomattavaa lisätyötä poliisille ja se ei ole missään tilanteessa toivottavaa nykyresurssit huomioiden.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan säännösehdotus tulisi kirjata sellaiseen muotoon, että viranomaisen vastaa päätöksen ymmärrettävyydestä ja sen edellyttämiseksi voi välttämättömyys huomioiden julkaista salassa pidettäviä tietoja perusteiden ymmärtämiseksi. Nyt ehdotetusta uudistuksesta voi saada sellaisen kuvan, että viranomaisen on luovutettava salassa pidettäviä tietoja, mikäli viranomaisen päätöstä lukeva henkilö ei ymmärrä päätöksen perusteluita.

24 § 4 momentti

Hallituksen esityksen 4 momentin muotoilu on kirjattu tiedon antamisen osalta ”yksittäistapauksessa välttämätöntä...” Poliisihallitus toteaa, että muotoilun muutos on edeltävään 26 kohdan muotoiluun nähden tulkittavissa suppeammaksi tiedon luovutuksen osalta. Ehdotuksesta ei kuiten-

kaan ilmene, onko säännöksen tarkoitus supistaa tiedonluovutuksen edellytyksiä viranomaisten tehtävien suorittamiseksi, joka ei ole näkemyksemme mukaan tarkoituksenmukaista. Lisäksi momentin ymmärrettävyyden vuoksi soveltamiseen liittyviä esimerkkejä olisi näkemyksemme mukaan tarpeellista tuoda perusteluissa esille nykyistä laajemmin

2.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Poliisihallitus toteaa, että uusi kirjaus päätösten ymmärrettävyyden vaatimuksesta tai muu säännöksen tulkinnanvaraisuus ei saa johtaa siihen, että poliisille pystyttäisiin esittämään laajasti aiemmin salassapitoarvioinnin läpi käyneitä esitutkintapöytäkirjoja uudelleen arvioitavaksi tämän säännöksen perusteella. Julkisuuslain soveltaminen poliisitoiminnassa aiheuttaa jo nykyisellään merkittävässä määrin resurssien varaamista. Tällä hetkellä varovaisen arvion mukaan poliisin resursseja menee salassapitoarvioiden tekemiseen vähintään 38 htv:tta. Lakiuudistusten ei tule tulkinnanvaraisuudellaan lisätä entisestään poliisin työmäärää asiakirjapyyntöjen käsittelyssä resurssien ollessa muutoinkin rajalliset.

3 Lopuksi

Poliisihallitus toteaa, että ehdotettu uusi säännös on monilta osin vaikeaselkoinen ja aiheuttaa lainsäätäjän tarkoituksen vastaisesti tulkinnanvaraisia tilanteita. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että säännöstä sovellettaessa tulisi tasapainoilla ymmärrettävyyden vaatimuksen ja yksityiselämän suojan välillä.

Myöskään ehdotetun uudistuksen vaikutukset julkisuuslain ajantasaistamishankkeen kokonaisvaikutuksiin ei ilmene nyt lausuttavana olevasta hallituksen esityksestä.

Poliisijohtaja

Janne Paavola

Poliisitarkastaja

Otto Hiltunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 23.09.2022 klo 08:44. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-mosta.

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Poliisihallitus, esikunta