



Oikeusministeriö

Sisäministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisuuslain 24 §:n muuttamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisuuslain 24 §:n muuttamisesta. Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Lausunto on valmisteltu sisäministeriön poliisiosastolla yhdessä hallinto- ja kehittämisosaston kanssa.

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa myös Rajavartiolaitoksen esikunnalta, joka on samalla sisäministeriön rajavartio-osasto. Rajavartiolaitoksen esikunta toimittaa lausuntonsa suoraan oikeusministeriölle.

Esitysluonnoksen valmistelu ja aikataulu

Sisäministeriön hallinnonalalla on yksi jäsen julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevalle työryhmässä, jossa esitysluonnos on valmisteltu. Sisäministeriön jäsen on osallistunut myös esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden selkeyttämistä koskevan valmistelun tueksi perustettuun valmisteluryhmään. Sisäministeriön edustajan kautta työryhmään ja nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen valmisteluun on pyritty tuomaan esitutkintaviranomaisten kannalta keskeisiä näkökulmia.

Valmisteluryhmä on esitysluonnoksessa todetusti myös kuullut Syyttäjälaitoksen, Poliisihallituksen, Poliisiammattikorkeakoulun ja oikeustoimittajien edustajia. Sisäministeriön hallinnonalan näkemyksiä on otettu joiltain osin huomioon esitysluonnoksessa. Sisäministeriö nostaa kuitenkin esiin, että hallinnonalan edustajilla on ollut vain rajalliset mahdollisuudet osallistua valmisteluun. Sisäministeriö on työn aikana pitänyt esillä tarvetta valmistella esitutkinta-aineiston salassapitoa koskevia muutosehdotuksia laaja-alaisesti siten, että valmistelussa on mukana esitutkinnan ja laajemminkin rikosprosessin asiantuntemusta sekä sisäministeriön että oikeusministeriön hallinnonalalta. Huomionarvoista on, että valmisteluryhmään osallistuivat sisäministeriön edustajan lisäksi ainoastaan Journalistiliiton edustaja sekä työryhmän sihteeristö.

Sisäministeriö pitää esityksen tavoitteisiin kuuluvaa salassapitosäännösten selkeyttämistä tärkeänä. Sisäministeriössä ei kuitenkaan ole tunnistettu tarvetta valmistella kiireellisenä erillistä esitutkinta-aineiston salassapitoon ja julkisuuteen liittyvää esitysluonnosta varsinkaan, kun ratkaistava kysymys on työryhmän työn aikana osoittautunut ennakoitua laajemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Eduskunnan oikeusasiamies on vuonna 2020 esittänyt päätöksessään oikeusministeriön harkittavaksi, tulisi esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistaminen ottaa erikseen valmisteltavaksi, jotta sen ratkaisu ei viipyisi julkisuuslain kokonaisuudistusta odoteltaessa (EOAK/579/2020). Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut ovat kuitenkin päätöksen jälkeen selvittäneet nykytilaa ja sisäministeriön käsityksen mukaan vähentäneet tarvetta valmistella asiaan liittyvät muutosehdotukset kiireellisellä aikataululla.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@govsec.fi
www.intermin.fi

Kiireellisenä valmistellussa erillisessä esityksessä ei myöskään ole ollut mahdollista huomioida muita julkisuuslain ajantasaistamishankkeessa omaksuttavia ratkaisuja. Oikeusministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on muun muassa selvittää ja arvioida julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia. Osana tätä arviota työryhmän tulee muun muassa selvittää mahdollisuudet selkeyttää viranomaisen asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta sekä tarkastella salassapitosäännösten muotoilusta ja sääntelyn rakenteesta seuraavia epäkohtia ja tulkintaepäselvyyksiä. Laajemmassa ajantasaistamishankkeella omaksuttavilla ratkaisuilla on siten merkittäviä vaikutuksia myös esitutkinta-aineiston salassapitoon ja julkisuuteen liittyvien kysymysten näkökulmasta.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan nyt lausuttavana olevan esityksen vaikutusten arviointi on vaikeaa myös siitä syystä, että julkisuuslain kokonaisuuteen ajantasaistamishankkeessa valmisteltavien muutosten sisältö ei ole vielä tiedossa. Esimerkinä voidaan mainita, että esitysluonnoksessa viitataan voimassa olevan julkisuuslain 16 §:n 3 momentin henkilörekistereitä koskevaan luovutusrajoitukseen sekä 13 §:n 2 momentin asiakirjan pyytämistä koskevaan säännökseen (esitysluonnoksen s. 18). Sisäministeriön käsityksen mukaan molemmat mainitut säännökset ovat kuitenkin arvioitavana meneillään olevassa ajantasaistamishankkeessa. Nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen kannalta merkityksellisiä ovat lisäksi muun muassa asiakirjapyynnön siirtämistä koskevaan 15 §:ään mahdollisesti esitettävät muutokset sekä 29 § (Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle). Esitysluonnoksessa olisikin hyvä arvioida myös sitä, millaisia vaikutuksia ajantasaistamishankkeessa omaksuttavilla ratkaisuilla voi olla nyt käsiteltävänä olevien muutosehdotusten kannalta.

Sisäministeriö osallistuu jatkossakin julkisuuslain ajantasaistamishankkeeseen ja toimittaa mielellään tarvittavia lisätietoja, aineistoa ja oman hallinnonalan asiantuntemusta oikeusministeriön työryhmän käyttöön. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ei tulisi sulkea pois myöskään mahdollisuutta valmistella esitutkinta-aineiston julkisuuteen ja salassapitoon liittyviä kysymyksiä erikseen laaja-alaisemmalla kokoonpanolla siten, että valmistelussa on mukana esitutkinnan ja rikosprosessin asiantuntemusta.

Esityksen taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Perusteluiden mukaan esityksellä ei olisi suoranaisia taloudellisia tai organisatorisia vaikutuksia. Sisäministeriö nostaa esiin, että asiakirjapyyntöjen käsittely ja tietojen salassapidon arviointi vie merkittävästi poliisin resursseja. Poliisihallituksen arvion mukaan julkisuuteen ja salassapitoon liittyvien kysymysten arviointiin käytetään poliisihallinnossa jo nykyisellään vähintään 38 henkilötyövuotta. Salassapitoperusteisiin kohdistuvat muutokset lisäävät työmäärää etenkin, jos uusi sääntely on entistä tulkinnanvaraisempaa tai edellyttää saman esitutkinta-aineiston arvioimista uudelleen asian käsittelyn eri vaiheissa. Tämä tulisi huomioida esityksen vaikutusten arviointia koskevassa osiossa.

24 §:n 3 momentti

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu säännös ei ole omiaan selkeyttämään esitutkinta-aineiston salassapitoon ja julkisuuteen liittyviä epäselvyyksiä. Säännöksen soveltaminen edellyttäisi vaikeaa ja moniportaista arviota siitä, onko tiedon antaminen välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi ja jos on, aiheuttaako tietojen antaminen todennäköisesti asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Sisäministeriön käsityksen mukaan ehdotettu säännös lisäisi myös esitutkintaviranomaisten työmäärää todennäköisesti merkittävästi. Säännös edellyttäisi usein varsin laajojen esitutkintapöytäkirjojen arvioimista eri tavoin prosessin eri vaiheissa, koska ehdotettu säännös tulisi sovellettavaksi vasta asiasta tehdyn päätöksen jälkeen käsiteltäviä asiakirjapyyntöjä ratkaistaessa.

Sisäministeriö on työryhmässä ja aiemmissa lausunnoissaan nostanut esiin tarpeen arvioida julkisuuslain salassapitosäännöksiä nyt ehdotettua laajemmin. Esitutkinta-aineiston salassapitoon ja julkisuuteen liittyvien kysymysten kannalta erityisen ongelmallisena voidaan mainita 24 §:n 1 momentin 32 kohta, johon liittyvä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu 2021:170 on mainittu useissa esitysluonnoksen kohdissa. Sisäministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotetulla sääntelyllä ei olisi vaikutusta 32 kohdan tulkintaan liittyviin epäselvyyksiin.

Sisäministeriö nostaa myös esiin, että säännöksen nojalla ei perusteluiden (s. 29) mukaan olisi tarkoitus arvioida, mikä on tuomioistuimen asiassa tekemän ratkaisun perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämätöntä tietoa. Tällaiset tiedot ovat tuomioistuimissa julkisia tai salassa pidettäviä sen mukaan kuin laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa niiden julkisuudesta ja salassapidosta säädetään. Sisäministeriö pitää lähtökohtaa perusteltuna. Kuten esitysluonnoksessa (s. 11) todetaan, oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen esitutkintapöytäkirjaa koskevat asiakirjapyynnot usein kanavoituvat kuitenkin tuomioistuimien sijaan poliisin ratkaistavaksi. Esitysluonnok-

nessa viitataan myös mahdollisuuteen toteuttaa viranomaisvaiheen ja oikeudenkäyntivaiheen julkisuuden ja salassapidon yhdenmukaistamista rikosasiassa täsmentämällä asian siirtämistä koskevaa julkisuuslain 15 §:ää siten, että rikosasiassa viranomaisen siirtäisi asiakirjapyyntöön rikosprosessin sille taholle, joka asiaa ja asiakirjoja on viimeksi käsitellyt (s. 22). Esitysluonnos ei kuitenkaan sisällä asiakirjapyyntöjen käsittelyyn liittyviä muutosehdotuksia. Sisäministeriön näkemyksen mukaan esityksen perusteluissa tulisi täsmentää, miten oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen esitutkinta-aineistoon kohdistuvia asiakirjapyyntöjä tulisi käsitellä ja miten ehdotettua uutta sääntelyä tulisi näissä tilanteissa soveltaa.

24 §:n 4 momentti

Ehdotettu säännös vastaisi perusteluiden (s. 32) mukaan osin voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa ollutta säännöstä. Salassapidosta poikkeamisen tarkoitus ja pääasiallinen sisältö olisi saman kaltainen kuin voimassa olevassa 26 kohdassa, mutta poikkeamisen kynnystä kuitenkin nostettaisiin tarpeellisesta välttämättömään ja se sidottaisiin yksittäistapauksiin. Voimassa olevan lain ruotsinkielisen sanamuodon mukaan tiedon antamisen tulee jo nykyisin olla välttämätöntä. Rikoksen uhrin lisäksi poikkeamismahdollisuus ulotettaisiin myös muihin asiaan liittyviin henkilöihin, jolloin se olisi yhdenmukaisempi esitutkintalain tiedottamista koskevan säännöksen henkilöllisen soveltamisalan kanssa.

Sisäministeriö nostaa esiin, että voimassa olevan 26 kohdan mukaan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei tiedon antaminen ole tarpeen *viranomaisen tehtävän suorittamiseksi*. Ehdotetun säännöksen mukaan tiedot olisivat julkisia ainoastaan, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä *esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi*. Sisäministeriön näkemyksen mukaan säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi täsmentää, mitä edellä mainitulla muutoksella tavoitellaan ja miten muutoksen on tarkoitus vaikuttaa tietojen salassapidon arviointiin. Sisäministeriön näkemyksen mukaan säännöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin myös esimerkkejä tilanteista, joissa säännös tulisi sovellettavaksi esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän toiminnassa.

Kansliapäällikön sijaisena;
osastopäällikkö

Jukka Aalto

Erityisasiantuntija

Suvi Pato-Oja

Liitteet

-

Jakelu

Oikeusministeriö

Tiedoksi

Sisäministeriön johto
Sisäministeriön osastot ja erillisyksiköt

VN/21702/2022-SM-8

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: