

20.09.2022

POL-2022-99820

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön laatima luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen lausunto

1 Esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Esityksen mukaan sillä pyritään selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisäämään kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittujen keskeisten asiakirjojen salassapitoa niiltä osin kuin tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi, eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

2 Lainsäädäntöhankkeiden käynnistämisestä

Uuden lainsäädännön laatiminen tai voimassa olevan lainsäädännön muuttaminen on aina viimesijainen keino muuttaa vallitsevaa oikeustilannetta. Voimassa olevan lainsäädännön muuttamiseen turvaudutaan vain silloin, kun vallitsevan oikeustilan muuttaminen on välttämätöntä toimintaympäristön muutosten vuoksi.

Tätä lainsäädäntöhanketta on perusteltu sillä, että erityisesti journalistit ovat ilmaisseet tyytymättömyyttä nykytilaan, jossa kaikkia julkisuuslain salassapitoperusteita sovelletaan samanaikaisesti rinnakkain.

Esityksen mukaan voimassa olevan julkisuuslain muuttamista on perusteltu myös sillä, että journalistit katsovat voimassa olevan sääntelyn johtavan tarpeettoman laajaan salassapitoon rikosasioissa. Journalisteja tuntuu esityksen mukaan kaihertavan erityisesti se, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan on katsottu johtavan rikosasioiden keskeisten asioiden

ehdottomaan salassapitoon. Heidän mukaansa säännökset ovat käytännössä johtaneet sellaistenkin tietojen salaamiseen, joiden salaamista ei ole tosiasiaissa tavoiteltu.

Poliisilaitos toteaa näkemyksensä, että toimintaympäristössä ja siihen oleellisesti liittyvässä oikeustilanteessa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden perusteella ylipäätään olisi perusteltua jatkaa julkisuuslain salassapitoon liittyvän lainsäädäntöhankkeen eteenpäin viemistä. Kyse on keskeisesti yksityisyyden suojan heikentämisestä journalististen tarkoitusten vuoksi. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä lainsäädännön muuttamisen lähtökohtana.

3 Julkisuuslain salassapitosäännösten soveltamisesta

Yleisesti ottaen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain lähtökohtana on, etteivät salassapitosäännökset syrjäytä toisiaan, vaan niitä sovelletaan kaikkia rinnakkain. Asiakirja voi siis sisältää usean eri kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2021:26 vahvistanut tämän rinnakkain soveltamisen periaatteen ja katsonut, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohta voi tulla sovellettavaksi esitutkinta-asiakirjojen julkisuutta ja salassa pidettävyyttä koskevassa arvioinnissa niiltäkin osin kuin asiakirjoihin sisältyi mainitun momentin 26 kohdassa tarkoitettujen henkilötahojen, kuten rikoksesta epäillyn, yksityiselämään liittyviä tietoja.

Tätä lainsäädäntöhanketta on perusteltu myös sillä, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan osalta tulkinnanvaraisuutta aiheuttaa kuitenkin kohdan sisältö, sillä se koskee tietoja, jotka vaikuttavat olevan sääntelykohteena useassa muussakin 24 §:n 1 momentin kohdassa. Tämä on esityksen mukaan aiheuttanut epäselvyyttä siitä, onko lainsäätäjällä aikanaan tarkoittanut asianomaisen salassapitoperusteen erityiseksi muihin salassapitoperusteisiin verrattuna.

Kun vallitsevan oikeuskäytännön mukaan kaikkia 24 §:n 1 momentin eri kohtia sovelletaan rinnakkain, jää esityksen mukaan mainitun momentin 26 kohta sisällöltään ja tarkoitukseltaan epäselväksi. Säännös on sisällöltään ainakin osin muiden salassapitoperusteiden kanssa päällekkäinen, sillä se koskee arkaluonteisia yksityiselämään liittyviä tietoja, jotka ovat kuitenkin sääntelykohteena useassa muussakin 1 momentin kohdassa (esim. 25 ja 32 kohdat sekä esitutkinnan aikana 3 kohta).

Poliisilaitos katsoo, että lainsäätäjän nimenomainen tarkoitus, mikä käy hyvin ilmi edellä kerrotusta KHO 2021:26 ratkaisusta, on ollut eri salausperusteiden soveltaminen rinnakkain.

Viitaten kohdassa 2 esitettyihin perusteluihin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan tulkintaepäselvyydet eivät anna riittävää perustetta ryhtyä

voimassa olevan lainsäädännön muuttamiseen. Myös tällä perusteella lainsäädäntöhanke tulisi keskeyttää.

4 Valmistelun lähtökohdasta ja esitetyistä muutoksista

Valmistelun tavoitteena on esityksen mukaan selkeyttää sääntelyä vain teknisesti pitäytymällä sellaisissa ratkaisuvaihtoehdoissa, joissa voimassa olevia säännöksiä ei miltei osin muutettaisi sisällöllisesti, vaan pyrittäisiin ainoastaan selkeyttämään sääntelyä teknisillä muutoksilla siten, ettei 24 §:n 1 momentin sanamuodon perusteella voisi jäädä epäselvyyttä siitä, sovelletaanko voimassa olevaa 26 kohtaa saman momentin muut yksityiselämän suojaa koskevat salassapitoperusteet syrjäyttäen vai yhtä aikaa niiden kanssa.

Poliisilaitos toteaa edellä esitettyyn viitaten, että toisin kuin ehdotuksessa on esitetty, kyse ei ole vain teknisistä muutoksista. Kyse on huomattavasta yksityisyyden suojan rajoittamisesta ja julkisuuden lisäämisestä. Tämä käy hyvin ilmi useastakin ehdotuksen kohdasta.

Ehdotetussa uudessa 24 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että 24 §:n 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdissa tai niitä sisällöllisesti vastaavassa muun lain mukaisessa salassapitoperusteessa tiedot esitutkintapöytäkirjassa, haastehakemuksessa, syyttäjän antamassa haasteessa, syyttäjän syyttämättä jättämisestä tai esitutkinnan rajoittamista koskevassa päätöksessä taikka tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä olisivat kuitenkin säädetyistä poiketen eräin edellytyksin julkisia. Tiedot olisivat julkisia, jos tiedon antaminen olisi välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi.

Laajempi julkisuus olisi kohdennettu pykälässä mainittuihin asiakirjoihin, jotka ovat esityksen perustelujen mukaan rikosprosessiin liittyvän julkisen vallankäytön ja sen valvonnan näkökulmasta kaikkein keskeisimpiä. Säännöksellä pyritään edistämään sitä, että nykyistä suurempi osa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän esitutkintaan ja syyteharkintaan liittyvien päätösten keskeisistä tiedoista olisi julkisia. Tämä parantaisi esityksen mukaan mahdollisuuksia julkisen vallan käytön valvontaan sekä myös julkiseen keskusteluun merkittävistä rikoksista ja niihin liittyvistä ilmiöistä.

Poliisilaitos haluaa muistuttaa, että edellä mainituista perusteluista käy selkeästi ilmi, ettei kyse ole vain säädökseen liittyvistä teknisistä muutoksista, vaan syvälle menevistä yksityisyyden suojaa kaventavista muutoksista, joita ei voida pitää hyväksyttävinä.

Ehdotuksen 24 §:n uudessa 4 momentissa säädettäisiin, että henkilöä koskeva tieto olisi julkinen, jos tiedon antaminen olisi yksittäistapauksessa välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi. Säännöksen perusteella olisi mahdollisuus poiketa 1 momentin 23, 25, 26, 29, 30 ja 32 kohdissa säädetyistä salassapitoperusteista. Poikkeus ei kos-

kisi muiden kohtien perusteella salassa pidettäviä tietoja. Säännös mahdollistaisi yksittäistapauksessa esimerkiksi rikoksen uhrin kuvan julkistamisen, vaikka sitä muussa tilanteessa voitaisiin pitää 26 kohdan nojalla salassa pidettävänä tietona.

Myös ehdotettu 24 §:n uusi 4 momentti kaventaa huomattavasti yksityisyyden suojaa ja lisää julkisuutta.

Esityksen mukaan yksityiselämän suojasta on pyritty huolehtimaan rajamalla tiedonsaantioikeus vain sellaisiin tietoihin, joiden paljastamisesta ei todennäköisesti aiheutuisi asiaan osallisille vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Esityksen mukainen huolehtiminen yksityiselämän suojasta ei poliisilaitoksen käsityksen mukaan poista sitä tosiasiaa, että esitys kaventaa perusteetta yksityiselämän suojaa.

5 Poliisilaitoksen ehdotus esiin tulleiden ongelmien poistamiseksi

Rikostoimittajat ovat jo pitkään kritisoineet julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan salassapidon laajuutta. Nyt tätä laajuutta halutaan tämän esityksen mukaan muuttaa lisäämällä 24 §:ään edellä kerrottuja uusia momenteja, joilla tosiasiallisesti rajoitetaan 32 kohdan salausperusteiden käyttöä huomattavasti. Selkeämpää olisi lisätä 32 kohtaan erillinen maininta, että vain arkaluonteiset kohdassa mainitut seikat tulevat salassapidon alaiseksi.

Arkaluonteista ei siten olisi esimerkiksi se, että henkilö harrastaa jalkapalloa tai osallistuu Marttaliiton toimintaan.

Tällä yksinkertaisella lisäyksellä päästäisiin samaan lopputulokseen muuttamatta nykyistä toimivaa salassapitojärjestelmää tai heikentämättä kohtuuttomasti yksityisyyden suojaa.

6 Lopputoteamuksia

Esityksen yhteydessä tulee vertailla huolellisesti perusoikeuksia. Kysymys on pitkälti siitä, onko julkisuusperiaate vahvempi oikeus kuin perustuslakiin kirjattu yksityisyyden suoja. Tietojärjestelmien suojausten osalta toimintaympäristön muutokset ovat päinvastoin ohjanneet yksityisyyden suojan vahvistamiseen. Tämän selkeän muutoksen tulisi heijastua myös tähän esitykseen.

Mikäli julkisuutta avataan esityksen mukaisesti jo esitutinnan aikana, on nykyiseen toimivaan säätelyyn verrattuna vaarana myös se, että tuomioistuimen mahdollisuus määrätä aineiston salassapidosta menetetään.

Esityksen mukaan salassa pidettävien tietojen paljastamisen vaikutusten arviointi jäisi esitutkintaviranomaiselle. Kysymys siitä, miten yksityisyyden suojaan liittyvien tietojen julkistamisen vaikutuksia voidaan arvioida kuulematta suojattavan edun haltijaa, jäisi pääosin sääntelemättä ja siksi epäselväksi. Suojattava etu voi koskea esimerkiksi epäillyn tai asianomistajan perhettä.

Poliisipäällikkö

Timo Saarinen

Poliisilakimies

Keijo Suuripää

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 20.09.2022 klo 07:35. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Tiedoksi

Poliisihallitus
Poliisihallituksen asia POL-2022-99826