

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 7.4.2025, VN/27452/2020-OM-548.**Keskusrikospoliisin lausunto****1 Asia**

Oikeusministeriö on pyytänyt 7.4.2025 Keskusrikospoliisilta lausuntoa julkisuuslain salassapitoperusteiden mahdollisista muutostarpeista.

Oikeusministeriön asettama työryhmä on aiemmin laatinut mietinnön julkisuuslain ajantasaistamiseksi. Työryhmän tehtäviin ei kuulunut julkisuuslain salassapitoperusteiden tarkastelu. Työryhmän mietintöön annettujen lausuntojen palautteissa korostui tarve arvioida julkisuuslain salassapitoperusteiden muutostarpeita. Oikeusministeriö on päättänyt tämän vuoksi jatkaa julkisuuslain uudistamista keskittymällä lain salassapitoperusteiden muutosten arviointiin.

Lausuntopyynnön tarkoituksena on kerätä näkemyksiä julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja lainsäädännön kehittämistarpeista. Oikeusministeriö on pyytänyt lausunnonantajia vastaamaan lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin.

2 Keskusrikospoliisin lausunto**2.1 Julkisuuslain salassapitoperusteiden kehittämistarpeet**

Keskusrikospoliisi pitää julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistamista erittäin tärkeänä ja kannatettavana tavoitteena. Julkisuuslain hyvin tulkinnanvaraiset säännökset ovat aiheuttaneet useita käytännön soveltamisongelmia ja vaikuttaneet sitä kautta myös viranomaisen toiminnan ennustettavuuteen.

Keskusrikospoliisi toteaa, että salassapitoperusteiden uudistamisessa on erityisesti otettava huomioon muuttunut turvallisuustilanne ja muut toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Salassapitosäännöksiä tulisi tarkastella erityisesti yksityiselämän suojan kannalta uudelleen.

2.1.1 Julkisuuslain 24.1 §:n 3 kohta

Säännöksen sanamuodon mukaan säännös koskee poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehtyjä ilmoituksia rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saatuja ja laadittuja asiakirjoja sekä haastehakemusta, haastetta ja siihen annettua vastausta rikosasiassa.

Säännöstä on käytännössä (KHO 2021:38) tulkittu siten, ettei julkisuuslain 24.1 §:n 3 kohtaa voida soveltaa yksin virkamiesoikeudellisten päätösten salassapidon tai julkisuuden arviointiin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelujen mukaan lainkohdan soveltamisalaa ei voida laajentaa kohdassa mainitun asiakirjapiirin ulkopuolelle. Asiaa tulee siis arvioida näissä tapauksissa asiakirjakohtaisesti sen sijaan, että asiaa arvioitaisiin tietokohtaisesti, kuten yleisesti muissa julkisuuslain 24.1 §:n salassapitokohdassa. Tämä on käytännössä aiheuttanut sen, että esitutkintaan saatua tai sitä varten laadittua asiakirjaa, silloin kun sitä käytetään esimerkiksi esitutinnan kanssa samanaikaisesti vireillä olevassa virkamiesoikeudellisessa prosessissa, ei voida 24.1 §:n 3 kohdan perussuojata virkamiesoikeudellisessa menettelyssä.

Keskusrikospoliisi toteaa, että tämä on aiheuttanut ongelmia tilanteissa, joissa esitutinnan kanssa samanaikaisesti on vireillä virkamiesoikeudellinen prosessi. Virkamiesoikeudellisessa prosessissa ei ole erillistä salassapitoperustetta, joten tilanne synnyttää vaaran siitä, että esitutkinta-aineisto päättyy julkiseksi virkamiesoikeudellisen prosessin kautta ilman tutkinnan intressin huomiointia.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan säännöstä tulisi muuttaa siten, että esitutkintaan luovutettujen tai sitä varten laadittujen asiakirjojen salassapito on voimassa myös esitutkintaprosessin ulkopuolella.

2.1.2 Julkisuuslain 24.1 §:n 6 kohta

Virkamiesoikeudellisiin prosesseihin ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä erillistä salassapitoperustetta. Tämän johdosta henkilön ja organisaation kannalta mahdollisesti hyvinkin sensitiiviset prosessit ovat julkisia, ellei prosessiin liity muiden 24.1 §:n salassapitoperusteiden alaan kuuluvia asiakirjoja. Virkamiesoikeudelliset prosessit liittyvät muun muassa väärinkäytösepäilyihin ja voivat liittyä samanaikaisesti vireillä oleviin esitutkintoihin.

Keskusrikospoliisi ehdottaa, että virkamiesoikeudellisiin prosesseihin liittyvän salassapitoperusteen voisi rakentaa julkisuuslain 24.1 §:n 6 kohdan yhteyteen, missä säädetään kanteluasiakirjojen salassapidosta. Keskusrikospoliisi esittää kohdalle seuraavaa muotoilua: *"kanteluasiakirjat ja virkamiesoikeudelliset asiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle"*.

2.1.3 Julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohta

Kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat muun muassa tiedot henkilön yhdistystoimintaan osallistumisesta ja vapaa-ajan harrastuksista. Lainkohdan nojalla esimerkiksi tieto henkilön kitaransoittoharrastuksesta on salassa pidettävää tietoa. Kyseessä on ehdoton salassapitoperuste eli viranomaisella ei ole tiedon luovuttamisen suhteen harkintavaltaa.

Keskusrikospoliisi toteaa kohtaan liittyvän paljon eriäviä tulkintalinoja. Esimerkkinä mainittakoon eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (EOAK/4963/2017), jossa eduskunnan oi-

keusasiainmies katsoi, että henkilön jäsenyys rikollisessa moottoripyöräjengissä kuuluu julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan piiriin tietona henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista tai niihin verrattavana tietona. Ratkaisun mukaan se, millaisesta yhdistyksestä tai vapaa-ajan harrastuksesta on kysymys, ei vaikuta kyseisen lainkohdan tulkintaan. Korkein hallinto-oikeus on puolestaan ratkaisussaan KHO 2021:70 katsonut, että asiassa kysymyksessä oleviin esitutkintapöytäkirjoihin sisältyneet tiedot rikoksesta epäillyn asemassa olevien henkilöiden epäilystä kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisryhmään olivat olleet merkityksellisiä asiassa kysymyksessä olevan esitutkinnan toimittamisen ja siinä selvitettävien asioiden kannalta. KHO katsoi, että tietoa rikoksesta epäillyn henkilön epäilystä kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisryhmään ei ainakaan tällaisessa yhteydessä voida pitää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuna tietona henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Samaisessa ratkaisussa viitattiin myös eräseen valtioneuvoston oikeuskanslerin keskusrikospoliisille antamaan lausuntoon (OKV/37/21/2018), jossa valtioneuvoston oikeuskansleri on todennut, ettei tietoa järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenyydestä voi rinnastaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuihin henkilökohtaisiin oloihin liittyviin salassa pidettäviin tietoihin henkilön osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista. Helsingin hovioikeus on puolestaan 16.9.2022 antamassa ratkaisussaan (diaarinumero: R 21/1104) katsonut, että järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluminen on julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdan nojalla salassa pidettävä tieto.

Keskusrikospoliisi toteaa yleisenä tahtotilana olevan, että poliisi voisi luovuttaa tiedon henkilön kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisryhmään esimerkiksi luvasta, rekisteröinnistä, julkisista avustuksista ja tuista päättävälle toimijalle. Näin voitaisiin estää järjestäytyneen rikollisryhmän (tyypillisesti rikollisen moottoripyöräjengin) toimintaedellytyksien kannalta myönteisten päätösten antaminen. Hallinnollisella rikostorjunnalla pyritään heikentämään järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaedellytyksiä. Sen tehokas toteutuminen kulminoituu tiedonvaihdon mahdollisuuksiin poliisin ja julkisen sekä yksityisen sektorin välillä. Etenkin tästä näkökulmasta tulkintaepäselvyys julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdan osalta on haasteellinen.

Keskusrikospoliisi toteaa, että kohdan osalta olisi tarpeen suorittaa punnintaa ainakin yksilön yksityiselämän suojan laajuuden ja rikollisuuden estämisen sekä sisäisen turvallisuuden yleisen intressin välillä. Keskusrikospoliisi esittää harrastus- ja yhdistystoimintaan kuuluvien tietojen poistamista salassapidon piiristä. Vaihtoehtoisesti säännökseen voitaisiin luoda harkintaklausuuli, jonka mukaan tiedot voitaisiin antaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen vaarantaisi salassapidon tarkoituksen toteutumisen.

2.1.4 Virkamiesten nimikirjaotteet

Keskusrikospoliisi toteaa, että viranomaisuhkien lisääntyessä salassapitoperusteissa on huomioitava poliisilla töissä oleviin henkilöihin kohdistuvat turvallisuusriskit. Viranomaisiin kohdistuvat vaikuttamisyrietykset, uhkaukset ja maalittaminen ovat kasvavia ongelmia, joihin pitää puuttua tehokkaasti jo ennalta.

Nimikirjaotteet ja virkaluettelot ovat lähtökohtaisesti julkisia ja niistä on selvitettävissä poliisilla töissä olevat henkilöt. Tietyissä tehtävissä julkisuuteen voi liittyä turvallisuusriskejä. Keskusrikospoliisi näkemyksen mukaan viranomaisella tulisi olla harkintavaltaa nimikirjaotteiden luovuttamisessa. Niiden antaminen tulisi voida evätä, jos asianomaisen virkamiehen työtehtävät tai muut erityiset syyt niin edellyttävät.

2.1.5 Julkisuuslain 10 §

Julkisuuslain 10 §:n nojalla hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleetä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Keskusrikospoliisi toteaa, että pykälään liittyy turvallisuusuhkia erityisesti virkahakuihin liittyen. Henkilö tai organisaatio voi nimimerkin kautta ilmoittautua hakijaksi virkaan puhtaasti tiedonsaantitarkoituksessa, ilman tosiasiallista intressiä hakeutua tehtävään. Virkahaun asianosaiset voivat saada kaikkien hakijoiden hakemustiedot ja tätä kautta hyvin yksityiskohtaista tietoa valtion kriittisiin virkoihin hakijoista. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan virkahakuihin liittyvät tiedot tulisi jättää asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle.

2.1.6 Muuta

Sosiaalisen median käytön yleistymisen myötä henkilöt, joiden suojaksi salassapitoperuste on säädetty, ovat alkaneet jakaa omista asioistaan tietoja, jotka sisältävät kokonaan tai osittain salassa pidettävää tietoa. Keskusrikospoliisi pitää ongelmallisena, että tilanteessa, jossa henkilö on luopunut salassapitoperusteen tuomasta suojasta, viranomainen on silti sidottu salassapitoon samoista henkilöön liittyvistä asioista. Henkilö saattaa levittää kyseenalaisia tai jopa täysin perättömiä tietoja asiasta, mutta viranomainen ei voi oikaista näitä tietoja salassapitovelvoitteesta johtuen. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan viranomaisella tulisi olla tällaisessa tapauksessa mahdollisuus oikaista perättömät tiedot salassapitovelvoitteen estämättä.

Keskusrikospoliisi esittää lisäksi harkittavaksi julkisuuslain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) salassapitoperusteiden yhtenäistämistä. Yhteiskunnassa ja julkisessa keskustelussa lisää epäluottamusta viranomaisten toimintaan se, jos esitutkintaviranomainen merkitsee salassa pidettäväksi tietoja, jotka tuomioistuimet katsovat julkisiksi. Toiminnan tulisi olla yhdenmukaista.

2.2 Julkisuuslain soveltamisalaan esitetty muutos

Keskusrikospoliisi kannattaa ehdotettua muutosta. Muutos parantaisi tiedonvaihtoa tiettyjen julkista tehtävää lähellä olevien toimijoiden ja viranomaisten välillä. Nykyisin viranomainen ei voi jakaa salassa pidettävää tietoa yksityisille toimijoille, koska heillä ei ole viranomaisen salassapito- ja vaitiolovelvoitetta. Muutoksella olisi positiivinen vaikutus nykyisiin tiedonvälityksen haasteisiin muun muassa poliisin ja huoltovarmuuskeskuksen välillä.

Robin Lardot, Keskusrikospoliisin päällikkö, poliisineuvos

Viola Väyrynen, ylitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 06.06.2025 klo 15:02. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Oikeusministeriö

Keskusrikospoliisi
poliisi.fi