Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Hallintovaliokunta maanantai 13.2.2023 / HE 273/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

1 Kuulemis- ja lausuntopyyntö

Hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 273/2022 vp.

2 Asiantuntijan lausunto

2.1 Esityksen tavoitteista ja poliisin arvio niiden toteutumisesta

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on esitutkintaa sekä sen jälkeistä aikaa koskevien salassapitosäännösten selkeyttäminen.

Selkeyttämistavoite ei tässä ehdotuksessa toteudu, koska salassapitokohtien 23, 25, 29, 30 ja 32 osalta sääntely on muuttumassa monin verroin vaikeaselkoisemmaksi, sillä kokonaan vahinkoedellytyslausekkeettomia salassapitokohtia ehdotetaan muutettavaksi kaksiosaisen vahinkoedellytyslausekkeen sisältäviksi salassapitokohdiksi ja vielä niin, että vahinkoedellytyslausekkeet ovat toisilleen vastakkaisia.

Esityksen toisena tavoitteena on nykyistä suurempi esitutkintaa sekä sen jälkeistä aikaa koskeva julkisuus.

Tämäkään tavoite ei välttämättä toteudu, sillä voi olla, että salassapitokohtien 23, 25, 29, 30 ja 32 osalta julkisuus ei välttämättä ole lisääntymässä, koska sääntely muodostuu monin verroin vaikeaselkoisemmaksi.

Esityksen tavoitteena on parantaa kansalaisten ja median mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja viranomaispäätöksistä. Esityksen perusteella kansalaisten etua on valvonut ainoastaan Journalistiliitto, minkä voisi ehkä kyseenalaistaa huomioiden esim. ylimpien laillisuusvalvojien ja tuomioistuminen tehtävät, joten vaikuttaa siltä, että kansalaisten tiedonsaantia ehdotetaan toteutettavan vain median välityksellä. Tiedossa ei ole, että kansalaisilla olisi tahto parantaa tiedonsaantiaan. Tiedossa on se, että medialla tämä tahto on omista tarpeista johtuen, ymmärrettävästä syystä.

Yleisellä tasolla ehdotetut muutokset vaikuttavat vahvasti siltä, että asiassa halutaan toteuttaa laajempaa julkisuutta julkisuuslain säännösten selkeyden kustannuksella.

2.2 Salassapitokohdat 23, 25, 29, 30 ja 32 - julkisia toisaalla, salassa pidettäviä toisaalla

Nyt kun edellä mainittujen asiakirjojen salassapitoa ollaan aikeissa rajoittaa, on huomionarvoista, että ehdotuksen toteutuessa poliisin kautta olisi saatavissa sama kyseinen salassa pidettävä tieto, jota ei esimerkiksi verohallinnosta tai ulosottoviranomaisesta salassa pidettävänä tietona saisi. Ehdotuksen toteutuessa poliisilta olisi saatavilla kyseisiä tietoja asiakirjapyynnöllä kenen tahansa toimesta. Tämä ei lisää julkisuutta tai sääntelyn selkeyttä, vaan hallinnollista taakkaa ja hallintoprosessin määrää. Verotusta, taloutta ja yksityiselämää koskevat tiedot ovat perinteisesti olleet yleisen suomalaisen kiinnostuksen kohteena, joten asiakirjapyyntöjen, niistä annettavien päätösten ja muutoksenhakuprosessin voi perustellusti olettaa lisääntyvän ehdotettavan vaikeatulkintaisen julkisuuskysymyksen vuoksi.

2.3 Välttämättömyys -kriteeristä ja ymmärtämisestä

Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan kuvattu, mitä välttämättömyydellä kyseisessä säännöksessä tarkoitetaan. Välttämättömyyden on siten tulkittavissa ainoastaan niin, että ilman salassa pidettävän asiakirjan antamista viranomaispäätöstä ei voida ymmärtää - ja toisaalta salassa pidettävän asiakirjan antamalla viranomaispäätös tulee ymmärtää. Välttämättömyys -kriteeri yhdistettynä päätöksen perusteiden ymmärtämiseen on erittäin subjektiivinen käsite. Tyypillisin asiakirjan pyytäjä lienee rikos- tai oikeustoimittaja, jonka rikos- ja prosessioikeudellinen osaaminen on keskimääräistä kansalaista korkeampi. Toinen tyypillinen asiakirjan pyytäjä on ns. shikaaninomaisessa tarkoituksessa asiakirjapyyntöjä tehtaileva kansalainen, jonka rikos- ja prosessioikeudellinen osaaminen on matalampi. Näin ollen välttämättömyys näyttäytyy hyvin erilaisena riippuen siitä, minkä tahon ymmärtämisestä on kysymys.

Välttämättömyys -kriteeriä tulisi todennäköisesti kuitenkin arvioida objektiivisesti, sillä jos jokin poliisilla oleva tieto olisi toiselle asiaan ulkopuoliselle taholle julkinen, ei se toiselle taholle voi olla salassa pidettävä. Näin ollen välttämättömyys -kriteeri olisi kaiketi arvioitavissa ns. matalimman mahdollisen päätöksen perusteiden ymmärtämiskyvyn omaavan tahon kautta - eli toisin sanoen kynnys olisi melko olematon, koska asiakirjan pyytäjä voi olla kuka tahansa ja asiakirjapyynnön voi tehdä melko vapaamuotoisesti, henkilöllisyyttä esittämättä sekä käyttötarkoitusta esittämättä.

2.4 Julkisuuskysymyksen ratkaiseva taho, ratkaisemisen vaikeus ja odotettavissa olevat muutokset

Poliisissa työskentelee yhteensä satoja tutkinnanjohtajia tai rajoitetut tutkinnanjohtajan oikeudet omaavia virkamiehiä. Julkisuuskysymyksen ratkaiseva taho on näin ollen varsin laaja, joten ehdotettu vaikeaselkoinen muutos on omiaan aiheuttamaan keskenään hyvin sekavaa ratkaisukäytäntöä. Näin olisi varsinkin ensimmäisinä vuosina, kun asiasta ei uusine vahinkoedellytyslausekkeineen ole olemassa mitään oikeuskäytäntöä, eikä aiempi oikeuskäytäntö tue näitä uusia ehdotuksia. Ehdotettu sääntely on

omiaan lisäämään myös viranomaisten hallinnollista taakkaa arvioinnista johtuva lisätyömäärän lisäksi, sillä vaikeampiselkoinen sääntely tulee erittäin todennäköisesti lisäämään viranomaisen hallintomenettelyä ja sitä kautta hallinto-oikeusmenettelyä. Toisaalta ehdotettavien säännösten ns. julkisuusmyönteinen tulkinta on omiaan lisäämään poliisista tehtävien kanteluiden sekä myös virkarikosprosessien määrää, koska lähtökohtaisesti salassa pidettävän tiedon antamisessa ilman perustetta voi olla kysymys salassapitorikos -epäilystä. Eli useampi virkamies voi joutua syytteen alaiseksi ja saada jopa tuomioin arvioidessaan väärin julkisuuden.

Nykytilan arviointia koskevassa kohdassa on tuotu esiin se, että koska kukin viranomainen harkitsee itse vahinkoedellytyslausekkeen edellytykset, se voi yksittäistapauksessa johtaa julkisuuskysymyksen (eli onko jokin asiakirja julkinen vai salassa pidettävä) erilaiseen ratkaisemiseen eri viranomaisessa siten, että toisessa viranomaisessa tieto on salassa pidettävä, ja toisessa julkinen. Ehdotettu muutos ehkä vähenisi salassapitokohdan 26 osalta, mutta syntyisi kohtien 23, 25, 29, 30 ja 32 osalta vahinkoedellytyslausekkeiden säätämisen johdosta. Koska salassapitokohdista viimeksi mainitut ovat yhteensä monin verroin kohtaa 26 yleisemmin sovellettuja, asiallisesti julkisuuskysymyksen erilaisen ratkaisemisen vaara kasvaisi olennaisesti.

2.5 Todennäköinen vahinko, merkittävä haitta, tai kärsimys ilman painavaa syytä

Ehdotetun mukaan julkisuuskysymyksen ratkaisee se, aiheuttaako tiedon antaminen todennäköisesti vahinkoa, merkittävää haittaa, taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Asian arvioimista ei voi suorittaa subjektiivista näkökulmaa huomioimatta, ja juuri tämä muodostaa asian erityisen ongelmalliseksi. Tyypillisesti se väestönosa, joka tekee lukumääräisesti valtaosan rikoksista, on perinteisesti ollut välinpitämätön siitä, miten viranomainen käsittelee hänen asiaansa ja siten myös häntä koskevaa julkisuuskysymystä. Sen sijaan esimerkiksi yrittäjälle tai työnhakijalle esimerkiksi vero-, ulosotto- tai pankkitilitieto julkiseksi tullessaan potentiaalisesti voi aiheuttaa merkittävääkin haittaa, esimerkiksi toimeentulon kohdalla.

Subjektiivisen arvion selvittäminen on käytännössä mahdotonta. Poliisin tietoon tuli vuonna 2021 noin puoli miljoonaa rikoslakirikosta. Koska käytännössä jokainen esitutkinta-asia sisältää salassa pidettävää tietoa, jokainen esitutkinta-asia sisältää riidattomasti salassapitoarvioinnin alaista tietoa. Poliisilla ei ole resursseja jokaisen nyt käsiteltävänkään salassapitokohdan osalta selvittää jokaista yksittäistä tietoa koskevan jokaisen henkilön näkemystä häntä koskevan seurauksen todennäköisyydestä. Sanotun julkisuuskysymyksen subjektiivisen seurausarvion selvittäminen ei myöskään kuulu poliisin ydintehtäviin. Oikeudellisesti ehdotettujen vahinkoedellytyslausekkeiden käsillä olon ratkaiseminen on haastavampaa, kuin rikos-

ten tunnusmerkistöjen tunnistamisen valtaosassa rikoksia. Myös lainvalmistelija on esityksessään todennut, että vahinkoedellytyslausekkeet ovat väistämättä tulkinnanvaraisia.

2.6 Asiakirjan julkisuuskysymyksen ratkaiseminen

Poliisi suorittaa jokaisen esitutkinta-asiakirjan kohdalla julkisuusarvioinnin, eli ratkaisee sen, onko kysymys julkisesta vai salassa pidettävästä tiedosta. Yksi esitutkinta-asia sisältää asiakirjoja muutamasta muutamaan tuhanteen. Näin ollen poliisi käsittelee miljoonia esitutkinta-asiakirjoja vuosittain. Yhdessä asiakirjassa voi olla useita salassapitokohtia, ja ääriesimerkkinä jopa yksi luku tai sana voi olla salassa pidettävä ainakin kahden eri salassapitokohdan nojalla. Lisäksi jokainen salassa pidettävä tieto, joka on ollut asiassa tehdyn päätöksen perusteena, on monistunut esitutkinta-aineistossa ainakin kuulustelupöytäkirjoihin, rikosilmoituksen selostusosaan, päätös -asiakirjaan ja joskus johdanto-osioihinkin. Edellä esitettyihin lukuihin viitaten on selvää, että - nyt muutosehdotuksen alla olevien salassapitokohtien osalta - poliisi tekee useita kymmeniä tuhansia, ellei enemmänkin, salassapitoratkaisuja vuosittain.

Esimerkkinä mainittakoon tapaus, jossa tällä hetkellä yksi virkamies on yhden kalenterivuoden ajan täysipäiväisesti hoitanut erään esitutkinta-asian julkisuusarviointia. Julkisuusarviointityö - eikä näin ollen esitutkintakaan - ole vielä lähellekään valmis. Mikäli kyseisen virkamiehen tulisi jokaisen salassapitokohdan ja jokaisen arvioinnin kohteena olevan asiakirjan kohdalla arvioida niin välttämättömyyskriteeriä sekä sen suhdetta todennäköiseen vahinkoon, merkittävään haittaan taikka kärsimykseen ilman painavaa syytä, kyseinen virkatehtävä muodostuisi hyvinkin kyseisen virkamiehen koko virkauran täysipäiväiseksi tehtäväksi. Tämä on erittäin kaukana poliisin ydintehtävistä ja erityisesti tässä tapauksessa, kun kysymys on vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntatyöstä.

Selvyydeksi nostan vielä erikseen esille sen, että poliisi ratkaisee sanotun julkisuuskysymyksen jokaisen asiakirjan ja jokaisen salassa pidettävän kohdan mukaisesti aina (arkistoinnin yhteydessä), eikä vain silloin, kun siihen kohdistuu asiakirjapyyntö. Ehdotetun muutoksen johdosta julkisuuskysymys olisi näin ollen ratkaistava uusien ehdotettujen vahinkoedellytyslausekkeiden mukaisesti, mikä kasvattaisi todellisuudessa julkisuuskysymyksen ratkaisemiseen käytettävän ajan moninkertaiseksi. Huomioitavaa on, että poliisi käyttää tälläkin hetkellä minimissään yhteensä noin 40 htv:tä julkisuusarviointeihin ja asiakirjapyyntöihin. Muuton kasvattaisi tätä resurssitarvetta merkittävästi. Tätä poliisi vastustaa voimakkaasti.

3 Poliisin ratkaisuehdotus

Poliisi kunnioittaa julkisuusperiaatetta ja haluaa olla toiminnassaan mahdollisimman avoin ja toimii annetun lainsäädännön mukaisesti, mutta nyt kä-

sillä olevat ehdotetut muutokset ovat virheellisyydelle ja kritiikille hyvin alttiita sekä erityisen vaikeaselkoisia. Ehdotus siis vaikeuttaa jokaisen virkamiehen julkisuusoikeudellista arviointia entisestään ja aiheuttaa lisää töitä ja vaatii lisää resursseja poliisilta. Tällaista muutosta poliisi ei halua.

Poliisin näkemyksen mukaan koska asian valmistelussa ei ole onnistuttu riittävällä tasolla, esitettyjä muutoksia tai lisäyksiä ei tulisi antaa. Näillä julkisuuslain muusta uudistustyöstä irrallisilla muutoksilla ja lisäyksillä ei missään tapauksessa ole ollut, eikä ole vieläkään niin kiire, etteikö näitä voisi säätää varsinaisen uudistustyön yhteydessä. Tätä ennen asian valmistelussa olisi kuitenkin kuultava poliisia. Poliisi suorittaa kaikesta esitutkinnasta 90-99 prosenttia, joten poliisin näkemys julkisuuslaista on erityisen oleellinen. Poliisi myös vastaanottaa mitä todennäköisimmin viranomaisista eniten asiakirjapyyntöjä.

Poliisilla itsellään ei ole mitään intressiä salata nyt muutoksen alla olevia asiakirjoja/tietoja, koska ne eivät missään määrin koske esimerkiksi poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä. Kysymys on vain ja ainoastaan siitä, että poliisi tarvitsee riittävät työkalut hoitaakseen työnsä, johon osana sisältyy myös julkisuusperiaatteen toteuttaminen. Julkisuuslakia on pitkään niin viranomaisten kuin yksityistenkin toimesta kritisoitu epäselväksi ja vaikeaksi soveltaa. Esitettävät muutokset ja lisäykset vain huonontavat tilannetta.

Lainsäädännön tulisi olla *täsmällistä ja tarkkarajaista.* Nyt esitettävät muutokset ja lisäykset (yht. kolme lainkohtaa) eivät näitä edellytyksiä täytä. Epäonnistuminen täsmällisyydessä ja tarkkarajaisuudessa johtaa siihen, että yksittäinen virkamies joutuu tekemään arkipäivän ratkaisuja epäselvien julkisuuskysymysten osalta. Vertailun vuoksi mainittakoon, että oikeusasteidenkaan ratkaisut eivät aina ole linjassa, vaan erilaisia tulkintoja tulee eri oikeusasteista samasta asiasta.

Oikeudenhoidon selonteossa painotettiin voimakkaasti prosessien sähköistämisen ja sujuvoittamisen tarvetta. Nyt käsillä olevat julkisuuslain soveltamista koskevat olennaiset muutokset romuttavat nämä tavoitteet. Julkisuuslain muutoksilla on siten tosiasiallisia vaikutuksia myös esitutkintaviranomaisten järjestelmäkehitykseen, jonka tulisi mennä yhä enemmän automatisoinnin suuntaan ja poistaa manuaalista työtä. Viimeksi mainittu on todettu mm. vireillä olevassa Esitutkintaprosessin ja rikosprosessin sujuvoittamista koskevassa hankkeessa.

Poliisitarkastaja Visa Weckström

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 10.02.2023 klo 11:27. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet	Powerpoint -esitys (tiivistelmä lausunnosta)
Jakelu	Eduskunnan hallintovaliokunta