Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Lakivaliokunta keskiviikko 18.1.2023 / HE 273/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

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

1 Kuulemis- ja lausuntopyyntö

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijaa kuultavaksi sekä 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.

Salassapitokohtien 23, 25, 29, 30 ja 32 osalta sääntely on muuttumassa monin verroin vaikeaselkoisemmaksi, koska 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.

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, toki 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

Tyypillisimmät 23 salassapitokohdan nojalla salattavat asiakirjat ovat verohallinnon ja ulosottoviranomaisen eri asiakirjat sekä palkkakuitit ja pankkitiliotteet. Tyypillisimmät 25 salassapitokohdan nojalla salattavat asiakirjat ovat sosiaalihuollon ja työhallinnon asiakkuutta kuvaavat asiakirjat, esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen asiakirjat sekä TE-palveluiden asiakirjat. Salassapitokohta 32:n käyttäminen on asiakirjatyyppikohtaisesti katsottuna monipuolisin, koska sillä suojataan *yksityiselämää.*

Nyt kun edellä mainittujen asiakirjojen salassapitoa ollaan aikeissa rajoittaa, on huomionarvoista, että ehdotuksen toteutuessa poliisin kautta olisi saatavissa sellaista salassa pidettävää tietoa, jota ei esimerkiksi verohallinnosta tai ulosottoviranomaisesta salassa pidettävänä tietona saisi. Ehdotuksen toteutuessa poliisilta olisi saatavilla kyseisiä tietoja asiakirjapyynnöllä *kenen tahansa* toimesta - jos vahinkoedellytyslausekkeet antavat myöden. Mikäli vahinkoedellytyslausekkeet eivät anna myöden, mikään ei asiallisesti muutu nykytilaan verrattuna - todennäköisesti kasvavan hallinnollisen taakan ja hallintoprosessin määrällisen nousun lisäksi. Verotusta ja taloutta sekä yksityiselämää koskevat tiedot ovat perinteisesti olleet yleisensuomalaisen kiinnostuksen kohteena, joten asiakirjapyyntöjen, niistä annettavien päätösten ja muutoksenhakuprosessin voi perustellusti olettaa lisääntyvän ehdotettavan vaikeatulkintaisen julkisuus-salassapitokysymyksen 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 salassapito*arvioinnin* 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 rikosten tunnusmerkistöjen tunnistamisen valtaosassa rikoksia. Myös lainvalmistelija on esityksessään todennut, että vahinkoedellytyslausekkeet ovat väistämättä tulkinnanvaraisia.

2.6 Asiakirjan julkisuuskysymyksen ratkaiseminen

Esitutkintaa varten toimitettu asiakirja tulee julkiseksi aikaisintaan, kun se on esitutkintaviranomaiselle toimitettu ja viimeistään, kun asian käsittely on viranomaisessa päättynyt. Esitutkinnassa laadittu asiakirja tulee julkiseksi aikaisintaan, kun se on laadittu ja viimeistään kun asian käsittely on viranomaisessa päättynyt. Näin siis nyt muutosehdotuksen alla olevia asiakirjoja ja salassapitokohtia koskevilta osin.

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.

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 vahinkoedellytyslau-

sekkeiden mukaisesti, mikä kasvattaisi todellisuudessa julkisuuskysymyksen ratkaisemiseen käytettävän ajan moninkertaiseksi. Tätä poliisi vastustaa voimakkaasti.

2.7 Uusi neljäs momentti

Ehdotetun perusteella uusi neljäs momentti mahdollistaisi edellä mainittujen salassapitokohtien 23, 25, 26, 29, 30 ja 32 säädetystä salassapiteperusteesta poikkeamisen. Näiltä osin tieto olisi julkinen, jos sen antaminen yksittäistapauksessa on välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu asiaa muutoin, eikä sen tarkoitus tai merkitys ole siten selvä, kuin 26 kohdan osalta (rikoksen uhrin kuvan julkistaminen yksittäistapauksessa). Tämän mahdollistaa myös nykysääntely.

Asiallisesti muut salassapitokohdat soveltuvat hyvin huonosti taikka eivät lainkaan neljänteen momenttiin. Esimerkiksi verotustietojen tai pankkitilitietojen julkaisemisen ei yksittäistapauksessakaan realistisesti ajatellen voi olla välttämätöntä poliisin tehtävän suorittamiseksi (tässä tapauksessa rikosvastuun toteuttamiseksi). Hieman sovellettuna, tämäkin tosin olisi nykysääntelyn mukaan toteutettavissa.

Uusi neljäs momentti on lisäksi ymmärrettävissä useammalla eri tavalla, mikä ei ole tarkoituksenmukaista, eikä auta lain tulkitsijaa ja voi aiheuttaa ristiriitaisia tulkintoja.

3 Lopuksi

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

Poliisitarkastaja Visa Weckström

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 16.01.2023 klo 08:22. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet Powerpoint -esitys (tiivistelmä lausunnosta)

Jakelu Eduskunnan lakivaliokunta