8.2.2023/KKO/AGP

Kirjallinen lausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta on pyytänyt Korkeimmalta oikeudelta kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 273/2022 vp). Hallituksen esityksen antamiseen johtanutta luonnosta hallituksen esitykseksi (10.8.2022) on käsitelty Korkeimman oikeuden täysistunnossa 31.8.2022 oikeusministeriön lausuntopyynnön (VN/21702/2022) johdosta. Korkein oikeus ei ole antanut luonnoksesta lausuntoa.

Viittaan eduskunnan lakivaliokunnalle 19.1.2023 samassa asiassa antamaani lausuntoon ja totean kunnioittavasti sen mukaisena lausuntonani seuraavan:

Ehdotetun sääntelyn tavoitteista

Lausuntopyynnön kohteena oleva hallituksen esitys liittyy oikeusministeriön asettamassa työryhmässä valmisteilla olevaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) kokonaisuudistukseen.

Esillä oleva asia koskee muulle viranomaiselle kuin tuomioistuimelle tehtyjä esitutkinta-asiakirjoja koskevia pyyntöjä, joita käsitellään julkisuuslain nojalla. Asiakirjapyyntöjä koskeviin viranomaispäätöksiin haetaan muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisessa järjestyksessä.[1] Sääntely ei tämän vuoksi välittömästi liity Korkeimman oikeuden lainkäyttötehtäviin.

Julkisuuslain kiireellisen muutostarpeen taustalla on lain 24 §:n 1 momentin 23–32 kohdan yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden soveltamisalan tulkinnanvaraisuus. Kysymys on siitä, sovelletaanko näitä salassapitoperusteita esitutkinta-asiakirjoja koskevia pyyntöjä ratkaistaessa rinnakkain vai sulkeeko erityisesti 26 kohdan mukainen rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja koskeva ehdoton salassapitoperuste pois muiden yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden soveltamisen.

[1] Vrt. KKO 2002:27, jossa todetun mukaan sivullisen pyyntö saada tieto yleisen tuomioistuimen salassa pidettävästä asiakirjasta ratkaistaan lainkäyttöasiana.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on sovellettu esitutkinta-asiakirjojen salassapitotarpeen arviointiin julkisuuslain yksityiselämän suojaa koskevia eri salassapitoperusteita rinnakkain.

> Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussa KHO 2021:26, että esitutkintapöytäkirjan liitteenä olleet videoleikkeet, joissa oli kuvattu kotioloissa huumausaineiden käyttöön valmistautumista ja niiden käyttöä, eivät olleet salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 tarkoittamina yksityiselämään liittyvinä arkaluonteisina seikkoina. Videoleikkeet olivat kuitenkin salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla, sillä ne sisälsivät tietoja henkilöiden elintavoista ja henkilökohtaisista oloista.
>
> Ratkaisussa KHO 2021:170 korkein hallinto-oikeus katsoi –toisin kuin keskusrikospoliisi–, että rikoksesta epäillyn asemassa olevien henkilöiden epäilty kuuluminen järjestäytyneeseen rikollisryhmään ei ollut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan tarkoittama yksityiselämää koskeva salassa pidettävä tieto. Tietoa pidettiin merkityksellisenä esitutkinnan toimittamisen ja siinä selvittävien asioiden kannalta. Kysymyksessä ei ollut edes väitetty olleen momentin 26 kohdassa tarkoitettu yksityiselämään liittyvä arkaluonteinen seikka.

Salassapitosäännösten rinnakkain soveltaminen on julkisuuslain lähtökohta, mutta esillä olevassa yhteydessä tämä on pulmallista sen vuoksi, että säännöksillä vaikuttaa olevan ainakin osin sama suojattavaa tietoa koskeva sääntelykohde, mutta ne eivät ole luonteeltaan yhtä ehdottomia. Salassapitosäännöksiä rinnakkain sovellettaessa sama tieto, joka voitaisiin antaa julkisuuslain 24 §:n 26 kohdan mukaisesti, voidaankin katsoa salassa pidettäväksi muiden yksityiselämän suojan alaan kuuluvien julkisuuslain salassapitoperusteiden nojalla.

Totean edellä lausuttuun nähden, että julkisuuslain mainittujen salassapitosäännösten keskinäistä systematiikka voidaan pitää mainitusta ratkaisukäytännöstä huolimatta tulkinnanvaraisena. Tämä voi johtaa hallituksen esityksessä lausutuin tavoin esitutkintaan ja syyteharkintaan liittyvien asiakirjojen tarpeettoman laajamittaiseen salaamiseen. Hallituksen esityksen tavoitteita selkiyttää julkisuuslain salassapitosäännösten keskinäistä systematiikkaa sekä lisätä esitutkinta-aineiston julkisuutta voidaankin pitää perusteltuina ja kannatettavina. Näihin tavoitteisiin pääseminen edellyttää julkisuuslain selkeyttämistä eikä tämä ole yksin laintulkinnalla tehtävissä.

Valittu sääntelyvaihtoehto

Nykytilaa selkeämpänä voidaan pitää hallituksen esityksessä omaksuttua vaihtoehtoa, jonka mukaan yksityiselämän suojaa koskevien arkaluontoisten seikkojen salassapidosta ei enää erikseen säädettäisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa ja 1 momentin muista yksityiselämän suojaa koskevista salassapitosäännöksistä voitaisiin ehdotetun 3 momentin nojalla poiketa silloin, kun

kysymys on muun ohella esitutkintapöytäkirjassa olevista tiedoista. Tämän mukaisesti punnittavaksi ei enää tulisi yksityiselämän suojaa koskevien arkaluonteisten seikkojen salassapidon suhde muihin julkisuuslain yksityiselämän suojaa koskeviin salassapitoperusteisiin.

Ehdotetun julkisuuslain 24 §:n 3 momentin käytännön tulkinnan kannalta keskeiseksi muodostunee se, miten salassapitosäännöksistä poikkeamista rajoittavia edellytyksiä tullaan soveltamaan. Sen arvioiminen, onko tiedon antaminen välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi, saattaa edellyttää melko syvällistäkin ymmärrystä esimerkiksi rikosoikeudellisesti rangaistavan teon tunnusmerkistön täyttymisestä. Sitä, toteutuuko tämä parhaiten hallintotuomioistuimissa, saattaisi olla aiheellista punnita julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Nyt kysymyksessä olevaan hallituksen esitykseen ei sisälly tätä koskevia ehdotuksia.

Hallituksen esitykseen ei sisälly myöskään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia koskevia muutosehdotuksia. Tuomioistuimen hallussa olevat oikeudenkäyntiasiakirjat ovat mainitun lain mukaisesti edelleen lähtökohtaisesti laajemmin julkisia kuin viranomaisen hallussa olevat esitutkinta-asiakirjat ovat julkisuuslakiin ehdotettujen muutosten jälkeen. Oikeudenkäyntiasiakirjojen yksityiselämän suojan alaan kuuluvien tietojen salassapidon tarvetta ja siitä poikkeamisen edellytyksiä arvioidaan näin ollen edelleen oikeudenkäynnin julkisuuslain sääntelyn mukaisesti, eikä ehdotetulla julkisuuslain 24 §:n 3 momentilla ole ollut tarkoitus muuttaa tätä lähtökohtaa.

Alice Guimaraes-Purokoski

Oikeusneuvos