Olli Mäenpää
12.2.2023

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 273/2022 vp)

Sääntelyn taustaa

Esitykseen sisältyvien säännösmuutosten tarkoituksena on esitutkinta-asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten täsmentäminen. Täsmentämisen kohteena on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohta, joka määrittelee esitutkintaan liittyvien asiakirjojen salassapitoa. Ehdotetulla sääntelyllä on näihin asiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapitoa rajoittavaa vaikutusta myös sovellettaessa momentissa säädettyjä muita salassapitoperusteisiin, jotka määrittelevät yksityiselämän suojaa.

Täsmentämistarpeeseen on kiinnittänyt huomiota eduskunnan oikeusasiamies 16.10.2020 antamassaan ratkaisussa. Oikeusasiamiehen ratkaisun perustelujen mukaan keskeinen epäselvyys kohdistuu siihen, miten laajasti yksityiselämän suojaa koskevia julkisuuslain 24 §:n 1 momentin säännöksiä sovelletaan esitutkinta-asiakirjoihin, joiden salassapidosta säädetään erikseen momentin 26 kohdassa. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin sääntely on oikeusasiamiehen arvion mukaan tältä osin tulkinnanvarainen, sillä se mahdollistaa laajan tai suppeamman tulkinnan. Oikeusministeriö on tähän taustaan liittyen antanut julkisuuslain kokonaisuudistusta valmistelevalle työryhmälle toimeksiannon valmistella kiireisesti erikseen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohtaa selventävä lainsäädäntö.[1]

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on sittemmin katsottu, että myös esitutkinta-asiakirjoihin sovelletaan kaikkia yksityiselämän suojaa koskevia 24 §:n 1 momentin säännöksiä (KHO 2021:26 ja KHO 2021:170). Momentin 26 kohta ei siten määrittele tyhjentävästi tai eksklusiivisesti esitutkinta-asiakirjojen salassapidon perusteita. Erityisesti yksityiselämän suojaa koskeva momentin 32 kohta voi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen KHO 2021:26 mukaan tulla sovellettavaksi esitutkinta-asiakirjojen julkisuutta ja salassa pidettävyyttä koskevassa arvioinnissa. Tämä arvio koskee esitutkinta-asiakirjoja niiltäkin osin kuin niihin sisältyy mainitun momentin 26 kohdassa tarkoitettujen henkilötahojen, kuten rikoksesta epäillyn, yksityiselämään liittyviä tietoja. Vastaavasti myös muut

[1] Toimin puheenjohtajana oikeusministeriön työryhmässä, joka on valmistellut hallituksen esityksen perustana olevan ehdotuksen.

yksityiselämän suojaa koskevat 24 §:n 1 momentin salassapitoa edellyttävät kohdat ovat sovellettavissa esitutkinta-asiakirjoihin.

Oikeuskäytännön mukaan esitutkinnan erityispiirteet on kuitenkin otettava huomioon, kun arvioidaan yksityiselämän suojan edellyttämää salassapitoa. Myös julkisuudella voi olla merkitystä esitutkinnan toimittamisen ja siinä selvitettävien asioiden kannalta. Tämä käy ilmi ratkaisusta KHO 2021:170, jossa katsotaan, että tietoa rikoksesta epäillyn henkilön epäillystä kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisryhmään ei ainakaan tällaisessa yhteydessä [esitutkinnan yhteydessä] voitu pitää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuna salassa pidettävänä tietona henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Uusimmassa ennakkoratkaisussaan korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota siihen, että esitutkinta-asiakirjojen salassapitoa ja julkisuutta arvioitaessa on merkitystä myös sillä, sisältävätkö asiakirjat asioiden arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja (KHO 2023:6).

Julkisuusperiaate, yksityiselämän suoja ja tietosuoja

Perusoikeuksien suojan kannalta sääntelyn tarkoituksena on sovittaa yhteen ja tasapainottaa perusoikeuksina suojatut julkisuusperiaate (PL 21.2 §) sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suoja (PL 10 §) esitutkinta-asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevassa sääntelyssä. Sääntelyn kohteena on myös tietosuojan piiriin kuuluvien henkilötietojen käsittely, jota koskeva perussääntely sisältyy perustuslain 10 §:n ja perusoikeuskirjan 16 artiklan lisäksi yleiseen tietosuoja-asetukseen.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 73/2018 vp s. 3; PeVL 14/2018 vp, s. 8). Niihin kohdistuvassa sääntelyssä on kyse kahden perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja tasapainottamisesta, jossa on erityisesti otettava huomioon kunkin perusoikeuden ydinalueelle kuuluvien oikeuksien suojaaminen. Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana näiden perusoikeuksien ydinalueelle kuuluvien tietojen suojaaminen esitutkinta-asiakirjoissa. Perustuslakivaliokunnalla ei hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan ollut huomauttamista ehdotetun sääntelyn perusratkaisuihin (PeVL 84/2022 vp).

Tietosuojan kannalta voidaan kiinnittää huomiota etenkin unionin tuomioistuimen tietosuojaa koskevaan oikeuskäytäntöön. EU-tuomioistuin on tietosuoja-asetuksen 86 artiklaan liittyen painottanut, että yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskevat perusoikeudet eivät ole ehdottomia oikeuksia, vaan ne on suhteutettava niiden tehtävään yhteiskunnassa ja saatettava tasapainoon muiden perusoikeuksien kanssa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan rajoituksia voidaan siten kohdistaa perusoikeuskirjassa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten henkilötietojen suojaan, jos rajoituksista säädetään lailla ja niissä kunnioitetaan perusoikeuksien keskeistä sisältöä sekä suhteellisuusperiaatetta (esim. Latvijas Republikas Saeima, EUT 2021, kohta 105). Myös nämä näkökohdat on pyritty ottamaan huomioon ehdotetussa sääntelyssä.

Sääntelyn lähtökohdat ja perusteet

Salassapito tietojen arkaluonteisuuden perusteella (26 kohta)

Voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin mukaan salassapito kohdistuu esitutkinta-asiakirjoihin siltä osin kuin ne sisältävät arkaluonteisia yksityiselämään liittyviä tietoja. Tietojen arkaluonteisuuden arviointi on käytännössä osoittautunut varsin tulkinnanvaraiseksi ja se on johtanut toisistaan poikkeaviin sovelluksiin. Tulkinnallista avoimuutta on lisännyt se, että lainsäädäntöön ei enää sisälly arkaluontoisen tiedon määritelmää henkilötietolain tultua kumotuksi. Kansallisella lailla ei yleisen tietosuoja-asetuksen voimaan tultua ilmeisesti myöskään voida määritellä arkaluonteisia henkilötietoja.

Keskeisenä sääntelyratkaisuna olisi tämän vuoksi lakiehdotuksen 26 kohdan mukaan se, että esitutkinta-asiakirjoihin ei kohdistu erityistä salassapitoa niihin sisältyvien tietojen arkaluonteisuuden perusteella. Sen sijaan niihin sovellettaisiin täysin samoja yksityiselämän suojaa koskevia salassapitoperusteita kuin muihinkin asiakirjoihin. Tämän arvioidaan vahvistavan tulkinnallista selkeyttä ja soveltamisen yhdenmukaisuutta. Ehdotettua sääntelyn lähtökohtaa voitaneen myös pitää yksityiselämän suojan kannalta riittävänä, kun otetaan huomioon, että sovellettavaksi tulevat kaikki yksityiselämää suojaavat salassapitoperusteet 24 §:n 1 momentin 23-32 kohdassa. Ne ovat verraten laaja-alaiset ja osittain yksityiskohtaiset. Niiden täsmentämiseen voi sinänsä olla aihetta, mutta se edellyttäisi huomattavan laajaa ja monipuolista arviointia sekä perusteellista lainvalmistelua.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi 26 kohdassa säädettyä salassapitoa, joka kohdistuu rikoksen uhria koskeviin tietoihin. Erityistä tarvetta tämän sääntelyn muuttamiseen ei ole tullut ilmi laillisuusvalvonnassa, oikeus- tai viranomaiskäytännössä taikka lausuntopalautteessa.

Esitutkinta-asiakirjojen salassapidon ja julkisuuden yhteensovittaminen (uusi 3 mom.)

Esitutkinnan yhteydessä selvitetään ja tulee esiin tietoja, jotka kuuluvat yksityiselämän suojan piiriin. Osa näistä tiedoista voi olla erittäin sensitiivisiä ja yksityisyyden ydinalueelle kuuluvia. Lisäksi esitutkinta kohdistuu myös henkilöihin, jotka eivät ole syyllistyneet rikokseen, ja sivullisiin. Etenkin nämä seikat perustelevat esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvien yksityiselämää koskevien tietojen salassapitoa.

Toisaalta esitutkinnan suorittaminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Jos yksityiselämän suojaa koskevia 1 momentin 23-32 kohtaa sovelletaan sellaisenaan ja täysimääräisesti myös esitutkinta-asiakirjoihin 26 kohdassa ehdotetun lähtökohdan mukaisesti, tällainen sääntelyratkaisu voisi johtaa esitutkinta-aineiston erittäin laajaan salassapitoon. Tämä olisi ongelmallista siltä kannalta, että oikeusvaltiossa ja avoimessa yhteiskunnassa merkittävän julkisen vallan käytön tulee ainakin perusteiltaan olla julkisuuden piirissä.

Esityksen keskeisenä tarkoituksena on ottaa huomioon nämä näkökohdat ja sovittaa yhteen yhtäältä yksityiselämän ydinalueen suoja ja toisaalta esitutkintaan merkittävän julkisen vallan käyttönä kohdistuva perusteltu julkisuuden tarve. Yksityiselämän suojaamiseksi lähtökohtana on edellä todetulla tavalla, että esitutkinta-asiakirjoihin sovelletaan kaikkia yksityiselämän suojaa koskevia salassapitoperusteita. Ehdotettu uusi 3 momentti on muotoiltu niin, että myös yksityiselämän suojaa koskevia 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdan salassapitoperusteita sovelletaan myös esitutkinta-asiakirjoihin. On tärkeää huomata, että ehdotettu 3 momentti ei muiltakaan osin sulje pois yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden soveltamista esitutkinta-asiakirjoissa oleviin tietoihin.

Tarkoituksena on toiseksi säätää erikseen siitä, miltä osin esitutkinta-asiakirjoista voidaan antaa tietoja salassapidon estämättä. Myös tämä lähtökohta käy ilmi ehdotetuista 3 momentista. Sen mukaan momentin sisältämä säännös sisältää esitutkinta-asiakirjoja koskevan poikkeuksen 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdassa tai muun lain vastaavassa lainkohdassa säädetystä salassapidon perusteesta. Nämä perusteet koskevat yksityiselämän suojaa.

Ehdotetun yhteensovittamisen ytimenä on poikkeamisen perusteet määrittelevä säännösehdotus, jonka mukaan esitutkinta-asiakirjaan sisältyvä – sinänsä salassapidon kohteena oleva – yksityiselämää koskeva tieto on kuitenkin julkinen, jos 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”. Päätöksen perusteiden ymmärtämistä koskevan edellytyksen kannalta voidaan todeta, että korkein hallinto-oikeus on pitänyt perusteltuna esitutkinta-asiakirjan julkisuutta siltä osin kuin se sisältää ”asioiden arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja” (KHO 2023:9).

Ehdotetulla 3 momentin säännöksellä pyritään turvaamaan merkittävän julkisen vallan käyttöön kohdistuvien tietojen julkisuuden perusteltu tarve. Salassapidon ja julkisuuden tasapainottamiseksi julkisuuden ulkopuolelle suljettaisiin kuitenkin säädännäisesti yksityiselämän ydinalueelle kuuluvat tiedot, jotka ovat erityisen vahingollisia tai haitallisia yksityiselämän suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 84/2022 vp) painottanut sitä, että viranomaisen tulee erityisesti ehdotetun 3 momentin sallimaa harkintavaltaa käyttäessään perusteellisesti harkiten punnita yhtäältä julkisuutta toteuttavia ja toisaalta yksityiselämän suojaan liittyviä näkökohtia.

Ehdotetun sääntelyn soveltaminen edellyttää esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvien tietojen julkisuuden ja salassapidon tietokohtaista arviointia, mikä on julkisuuslain 10 §:n vakiintuneesti edellyttämä peruslähtökohta. Esitutkintaviranomaiset ovat vakiintuneesti tehneet tällaista osajulkisuuden edellyttämää arviointia jo voimassa olevan lainsäädännön velvoittamana. Arviointi on kohdistunut erityisesti tietojen arkaluonteisuuteen, joka on osoittautunut varsin monitulkintaiseksi edellytykseksi. Sille ei enää ole myöskään täsmentävää säädännäistä perustaa.

Ehdotetussa 3 momentissa käytetään tulkinnallisesti avoimen ”arkaluonteinen”-termin sijasta oikeudellisia käsitteitä ”vahinko”, ”haitta” ja ”kärsimys”. Niitä käytetään useassa muussa julkisuuslain säännöksessä ja myös esitutkinta-asiakirjojen salassapitoa ennen oikeudenkäyntiä määrittelevässä 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Näiden käsitteiden merkityssisältöä voidaan pitää varsin vakiintuneena. Koska niitä on jo parinkymmenen vuoden ajan sovellettu päätettäessä esitutkinta-asiakirjojen salassapidosta, ehdotetun säännöksen soveltaminen ei todennäköisesti aiheuttaisi tulkinnallisesti uudenlaisia ongelmia. Ehdotetun sääntelyn ei siksi arvioida tältä osin aiheuttavan myöskään merkittävää uutta hallinnollista taakkaa.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tehtävän suorittamisen julkisuus (uusi 4 mom.)

Julkisuuslain 24 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ehdotetun 4 momentin tarkoituksena on määritellä säädännäisesti julkisuus, joka on välttämätön esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi. Yksityiselämää koskeva tieto olisi säännöksen mukaan yksittäistapauksessa julkinen, jos sen antaminen olisi välttämätön tällaisen tehtävän suorittamiseksi. Säännös määrittelisi nimenomaisen oikeusperustan esimerkiksi rikoksen uhrin kuvan julkaisemiselle edellyttäen, että se on yksittäistapauksessa välttämätöntä esitutkinnan suorittamiseksi. Säännös rajoittaisi myös esitutkinnasta tiedottamista.