OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

10.2.2023

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta

Hallintovaliokunnalle

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

Esityksen tausta

Oikeusministeriö asetti 22.1.2021 työryhmän valmistelemaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; jatkossa julkisuuslaki) ajantasaistamista. Nyt käsiteltävä hallituksen esitys on osa laajempaa julkisuuslain ajantasaistamisen kokonaisuutta, jonka osalta työryhmän työ jatkuu vielä 30.6.2023 asti. Osauudistuksen taustalla on eduskunnan oikeusasiamiehen antama ratkaisu EOAK/579/2020, joka koskee julkisuuslain esitutkintaan sovellettavia salassapitoperusteita ja esitutkinta-asiakirjojen yleisöjulkisuutta. Päätöksessä oli kysymys Poliisihallituksen julkaiseman Julkisuuslakikäsikirjan kannanotosta, jonka mukaan esitutkintapöytäkirjoihin sovelletaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kaikkia yksityiselämää suojaavia salassapitokohtia rinnakkain. Oikeusasiamiehen päätöksessä todetaan, että julkisuuslaki ei nyt puheena olevalta osalta ole selkeä. Keskeinen epäselvyys liittyy siihen, sovelletaanko julkisuuslain 24 §:n 1 momentin yksityisyydensuojaa koskevia kohtia 23-32 rinnakkain vai ovatko ne osin tai kokonaan toisensa poissulkevia, kun kysymys on esitutkintapöytäkirjasta. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan lainsäätäjä ei ole loppuun saakka harkinnut salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita, vaan kysymys on jäänyt osin avoimeksi.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusasiamies on esittänyt päätöksessään oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistaminen ottaa erikseen valmisteltavaksi, jotta sen ratkaisu ei viipyisi julkisuuslain kokonaisuudistusta odoteltaessa. Esitys on valmisteltu osana julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan työryhmän työtä ja eriytetty omaksi lakiehdotukseksi.

Keskeiset ehdotukset

Esityksellä pyritään selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisäämään kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittujen keskeisten asiakirjojen salassapitoa niiltä osin kuin 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 (ehdotettu 24 §:n 3 mom). Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevan lain salassapidosta poikkeamista mahdollistavaa säännöstä, joka on käytännössä liittynyt keskeisesti mahdollisuuteen tietyissä tilanteissa julkaista rikoksen uhrin kuva. Edellä mainitun salassapidosta poikkeamisen tarkoitus ja pääasiallinen sisältö olisi saman kaltainen kuin voimassa olevassa laissa, mutta poikkeamisen kynnystä kuitenkin nostettaisiin tarpeellisesta välttämättömään ja se sidottaisiin yksittäistapauksiin. Lisäksi sen soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös muita rikosasiaan liittyviä henkilöitä kuin uhria (Ehdotettu 24 §:n 4 mom.).

Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan suoranaisia taloudellisia tai organisatorisia vaikutuksia. Hallituksen esityksen välillisiä vaikutuksia viranomaisille on tässä vaiheessa kuitenkin hyvin vaikea arvioida. Salassapitoperusteissa tapahtuisi sisällöllistä muutosta voimassa olevan 26 kohdan alkuosan kumoutuessa ja toisaalta uuden 3 momentin tullessa voimaan. Muutoksilla ei arvioida olevan suoria vaikutuksia käsiteltävien asiakirjapyyntöjen määrään tai niissä noudatettaviin menettelytapoihin tai muutoksenhakuprosesseihin. Lukumääräisesti suurin osa rikosasioista ei herätä yleisön mielenkiintoa.

Poliisin arvion mukaan ehdotetuilla muutoksilla olisi kuitenkin työmäärää lisäävä vaikutus. Esitutkintaviranomainen arvioi esitutkintapöytäkirjat ja tekee niihin tarvittavat salassapitoa koskevat merkinnät ennen esitutkintapöytäkirjan arkistoimista tai luovuttamista asianosaisille. Jatkossakin esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän olisi lisäksi aina asiakirjapyynnön yhteydessä suoritettava julkisuuslain mukaisia menettelysäännöksiä noudattaen pyydetyn asiakirjan osalta arviointi siitä, mitkä asiakirjan tiedoista ovat julkisia ja mitkä salassa pidettäviä. Ehdotettu muutos kohdentuu ennen kaikkea salassapidon perusteisiin. Poliisin arvion mukaan erityisesti 24 §:n 3 momentissa asetettavat uudenlaiset arviointiperusteet lisäävät esitutkintaviranomaisten työmäärää nykytilaan verrattuna. Vaikka esitys ei vaikuta arvioitavan materiaalin laajuuteen, voidaan vaikutuksia arvioitaessa kiinnittää huomiota siihen, että arvioitavien esitutkintapöytäkirjojen pituus vaihtelee muutamista sivuista jopa kymmeniin tuhansiin sivuihin. Esitutkintapöytäkirjoille ominainen piirre on myös materiaalin monimuotoisuus. Pöytäkirjat sisältävät esimerkiksi pdf-, kuva-, video-, ääni- ja karttatiedostoja. Tämän vuoksi ehdotuksesta aiheutuvaa mahdollista lisääntynyttä työmäärää erityisesti esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten osalta on seurattava ja mahdollisia merkittäviä lisäresurssitarpeita on tarpeen käsitellä tulevien valtiontalouden kehys- ja talousarvioprosessien yhteydessä.

Esityksellä on yhteiskunnallisia keskeisesti perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä vaikutuksia, koska sillä pyritään lisäämään jokaisen mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista. Samalla esitutkinnan rajoittamis- ja lopettamispäätösten sekä syyttäjän ratkaisujen läpinäkyvyyden ja niihin kohdistuvan yleisen tiedonsaantioikeuden lisääminen kaventaa rikosprosessiin osallisten yksityiselämän suojaa, kun tiedonsaantioikeuden kohteena voisivat olla myös sellaiset tiedot, jotka muutoin kuuluisivat yksityiselämän suojaksi säädetyn ehdottoman salassapidon piiriin. Yksityiselämän suojaan kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia on esityksessä pyritty rajoittamaan rajaamalla tiedonsaantioikeutta kahdella tavalla. Tiedonsaantioikeus koskisi ainoastaan tietoja, joiden antaminen olisi välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Lisäksi ainoastaan sellaisia tietoja voitaisiin antaa, joiden paljastamisesta ei todennäköisesti aiheutuisi vahinkoa, merkittävää haittaa tai ilman painavaa syytä kärsimystä asiaan osallisille. Ehdotuksilla ei ole vaikutusta oikeudenkäynnin julkisuuteen, joka olisi jatkossakin viranomaisprosessia laajempaa.

Perusoikeuksien punninta

Erityisesti esityksen 24 §:n 3 momentissa ehdotettu uusi sääntely tarkoittaa yksityiselämän suojan kaventumista nykytilaan nähden. Yksityiselämän suojaan kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia on esityksessä pyritty rajoittamaan rajaamalla tiedonsaantioikeutta kahdella tavalla. Tiedonsaantioikeus koskisi ainoastaan tietoja, joiden antaminen olisi välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Lisäksi tiedon luovuttamisen edellytyksenä olisi, että siitä ei todennäköisesti aiheutuisi vahinkoa, merkittävää haittaa tai ilman painavaa syytä kärsimystä asiaan osallisille.

Erityisesti velvoite arvioida vahingon ja ilman painavaa syytä syntyvän kärsimyksen ohella henkilön yksityiselämälle aiheutuvaa merkittävää haittaa turvaa yksityiselämän suojaa oikeasuhtaisella tavalla. Erityisen arkaluonteiset tiedot jäisivät jatkossakin vahinkoedellytyslausekkeen perusteella salassapidon piiriin 23-32 kohtiin sisältyvien yksityiselämää suojaavien salassapitoperusteiden suojaamina, mutta esimerkiksi tavanomaisia harrastuksia kuvaavat tiedot olisivat julkisia, jos niiden antaminen olisi välttämätöntä asiassa tehdyn viranomaisen päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Mitkä tahansa tiedot eivät siten olisi julkisia edes vaikuttaessaan esitutkinnassa tai syyteharkinnassa tehtyjen päätösten perusteisiin.

Yksityiselämän suojaamisen kannalta on myös otettava huomioon, että julkisten henkilötietojen luovuttamista rajoittavat julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetty viranomaisen henkilörekisteriä koskeva luovutusrajoitus. Henkilön oikeuksien suojaamisen näkökulmasta on merkitystä myös sillä, että henkilötiedot saanut tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluva rekisterinpitäjä on velvollinen käsittelemään saamaansa tietoa tietosuojasääntelystä seuraavien velvoitteiden mukaisesti. Viime kädessä rikoslaissa on säädetty rangaistavaksi yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen.

Esityksellä pyritään toisaalta mahdollistamaan julkisen vallan käytön parempi valvonta, mikä on julkisuusperiaatteen keskeinen tarkoitus. Rikosasioita käsittelevät viranomaiset käyttävät julkista valtaa, jolla voidaan puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaiseen julkisen vallan käyttöön liittyy korostettu tarve sen valvontaan.

Perustuslakivaliokunta on maahanmuuttohallinnon henkilötietolain säätämisen yhteydessä arvioinut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaa koskevan salassapitoperusteen muuttamista. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että maahanmuuttohallinnon asiakirjoihin kohdistuu julkisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuja tiedonsaantitarpeita, jotka liittyvät muun muassa julkisen keskustelun ja mielipiteenvaihdon edellytyksiin, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen arviointiin sekä julkisten varojen käytön valvontaan. (PeVL 7/2019 vp, s. 15) Vastaavasti voidaan arvioida, että rikosasioiden käsittelyyn liittyy edellä mainittuihin intresseihin kiinnittyviä perusteltuja tiedonsaantitarpeita. Esityksessä ehdotetussa ratkaisussa yksityiselämän suojan rajoitukset kohdentuisivat vain niihin tietoihin ja asiakirjoihin, joiden julkisuus on julkisen vallankäytön valvonnan ja viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyden näkökulmasta keskeisintä, eli viranomaisen päätöksenteon perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämättömiin tietoihin.

Esityksessä on tavoiteltu tasapainoista lopputulemaa julkisuuden ja yksityiselämän suojan välillä. Esityksellä pyritään lähentämään julkisuuslain mukaista rikosasioihin liittyvien tietojen julkisuutta suhteessa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa säädetyn oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden kanssa. Oikeudenkäynnin julkisuus olisi kuitenkin jatkossakin myös rikosasioissa viranomaisten toiminnan julkisuutta jonkin verran laajempaa.

Esitys kaventaa rikoksesta epäillyn, rikoksen asianomistajan tai muun prosessiin osallisen kuten todistajan yksityiselämän suojaa ehdotonta salassapitoa joustavoittamalla, mutta vahinkoedellytyslausekkeen vuoksi kavennus jää vaikutuksiltaan kohtuulliseksi. Lisäksi kohdentuessaan julkisen vallan käytön näkökulmasta keskeisiin asiakirjoihin ja sellaisiin tietoihin, joiden antaminen on välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tutkittavana olleesta asiasta tekemän päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi, on ehdotus myös oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 84/2022 vp) todennut, että sillä ei ole huomauttamista sääntelyn perusratkaisuihin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuitenkin todetaan, että hallintovaliokunnan on syytä pyrkiä täsmentämään sääntelyä. Perustuslakivaliokunta painottaa, että viranomaisen tulee erityisesti ehdotetun julkisuuslain 24 §:n 3 momentin sallimaa harkintavaltaa käyttäessään

perusteellisesti harkiten punnita yhtäältä julkisuutta toteuttavia ja toisaalta yksityiselämän suojaan liittyviä näkökohtia. Oikeusministeriö toteaa tältä osin, että asiakirjapyyntöjä ratkaistaessa sovellettavaksi tuleva julkisuuslain 17 § sisältää viranomaisen harkintavaltaa ohjaavaa yleistä sääntelyä, joka osaltaan ohjaa tietopyyntöä ratkaistaessa punnitsemaan julkisuuteen ja yksityiselämän suojaan liittyviä näkökohtia.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, ettei ehdotetun 3 momentin ajallisen soveltamisalan suhde oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain sääntelyyn ole selvä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintovaliokunnan on syytä harkita, tulisiko säännökseen lisätä voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa vastaavasti maininta siitä, että tiedon antaminen ei saa estää tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan. Oikeusministeriö toteaa tältä osin, että kun julkisuuslain salassapitoperusteita sovelletaan rinnakkain, tulee esityksen tarkoittamissa tilanteissa myös sovellettavaksi 24 §:n 1 momentin 3 kohta, jossa säädetään edellä mainitusta tuomioistuimen määräysvaltaa suojaavasta rajauksesta. Näin ollen 3 kohta ja siinä säädetty tuomioistuimen määräysvaltaa suojaava salassapitoperuste tulee sovellettavaksi rinnakkain myös ehdotetun uuden 3 momentin kanssa, ja suojaa asiakirjoja 3 kohdan ajallisen rajauksen mukaisesti, vaikka ehdotetun uuden 3 momentin soveltamisesta sellaisenaan voisi jotakin muuta johtua.

Arkaluonteisten yksityiselämään liittyvien tietojen suojaaminen

Lakivaliokunta esittää esityksestä antamassaan lausunnossa, että hallintovaliokunta vielä arvioi, tulisiko lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin 26 kohdan säännökseen palauttaa esityksessä kumottavaksi ehdotettu 26 kohdan alkuosa, jossa on säädetty rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten seikkojen salassapidosta. Arkaluonteisia tietoja suojaavan 26 kohdan alkuosan poistamisen osalta on pyritty työryhmävalmistelun aikana nimenomaan soveltajilta tiedustelemalla selvittämään kyseisen säännöksen itsenäistä soveltamisalaa. Tältä osin sellaista soveltamistilannetta on ollut vaikea tunnistaa, jossa tiedot tulisivat suojatuksi ainoastaan kyseisellä perusteella eikä samalla myös muilla yksityiselämää suojaavilla perusteilla. Lakivaliokunnassa esiin tuotujen näkemysten perusteella vaikuttaa kuitenkin

siltä, että säännöksellä on jonkinlainen itsenäinen soveltamisala, jonka vuoksi sääntelyn päällekkäisyyttä tältä osin ei tulisi purkaa. Voidaan myös arvioida, että ehdotuksen mukaisesti voimaan jätettävään uhria ja uhrin läheisiä suojaavaan 26 kohtaan liittyvät tulkintaepäselvyydet helpottuisivat osin sillä, jos sääntelyyn palautettaisiin voimassa olevan lain mukainen kohdan alkuosa, joka suojaa yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja. Oikeusministeriö katsoo edellä todetun perusteella, että 24 §:n 1 momentin 26 kohdan alkuosa on mahdollista säilyttää voimassaolevan lain mukaisena.

Siirtymäsäännös

Ehdotettu uusi 3 momentin säännös kohdentuisi lain voimaantulon jälkeen tehtyihin haastehakemuksiin, haasteisiin, esitutkintapöytäkirjoihin ja esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän 24 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin. Ennen tämän lain muutosten voimaantuloa tehtyjen edellä mainittujen asiakirjojen julkisuus määräytyisi ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten perusteella. Näin ollen ennen lain voimaantuloa yksityiselämän suojaamiseksi voimassa olleen lain perusteella välttämättömiksi arvioidut julkisuuden rajoitukset eivät kapenisi taannehtivasti. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu, että rikosasioissa tällaisella taannehtivalla yksityiselämän suojaan kohdentuvilla vaikutuksilla saattaisi olla asiaan osalliselle poikkeuksellisen vahingollisia seurauksia, ottaen huomioon asiasta kulunut mahdollisesti jo pitkäkin aika.

Lakivaliokunta esittää esityksestä antamassa lausunnossaan, että hallintovaliokunta vielä arvioi, onko esityksessä ehdotettu siirtymäsäännös perusteltu ja tarpeellinen. Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että ehdotetun siirtymäsäännöksen sisältöä voidaan pitää poikkeuksellisena julkisuuslain soveltamisympäristössä. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että käytännössä ehdotettu siirtymäsäännös voi johtaa tarpeettomasti julkisuutta rajaaviin ratkaisuihin tai samantyyppisissä tai samassa asiassa eri aikoina tehtyjen suurin piirtein samansisältöisten asiakirjojen erilaiseen käsittelyyn. Lisäksi lain soveltajan on vaikea vuosienkin päästä muistaa tai havaita, että lain 24 §:n 3 momentin sijasta sovelletaan vanhaa lakia.

Oikeusministeriö arvioi, että siirtymäsäännöksestä on sinänsä mahdollista luopua, mutta kiinnittää huomiota edellä mainittuun arvioon siitä, että rikosasioissa taannehtivalla yksityiselämän suojaan kohdentuvilla vaikutuksilla

saattaisi olla asiaan osalliselle poikkeuksellisen vahingollisia seurauksia. Lisäksi voidaan arvioida, että siirtymäsäännös osaltaan vähentäisi esityksen viranomaisvaikutuksia, kun ennen lain voimaantuloa laadittujen asiakirjojen osalta mahdollisen asiakirjapyynnön yhteydessä ei tarvitsisi tehdä uudelleenarviointia siltä osin kuin ehdottomia salassapitoperusteita nyt joustavoitettaisiin.