Syyttäjälaitos **15.1.2023** SY/63/2023

Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Lausunto, 15.1.2023, dnro SY/63/2023

Viite: Lakivaliokunnan pyyntö 9.1.2023 asiantuntijalausunnon saamiseksi koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamiseksi (HE 273/2022 vp)

1 LAUSUNTO

Hallituksen esityksen tarkoituksena on selkeyttää yksityiselämän suojaa koskevia salassapitosäännöksiä rikosasioissa ja asettaa raja salassa pidettävän yksityisyyden ja tietojen julkisuuden välille.

Syyttäjälaitos on antanut lausunnon lakiesitykseen sen luonnosvaiheessa (lausunto 23.9.2022 dnro SY/1454/2022, liitteenä)

linkki: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/ae9c8aad-8557-49f0-90f9-b62603ba1888/LAUSUNTO_20220923091720.PDF

Nyt muutettavaksi ja kumottavaksi esitetyt säännökset eivät ole olennaisesti muuttuneet luonnosvaiheesta. Tämän vuoksi viitataan tuohon aikaisempaan Syyttäjälaitoksen lausuntoon.

Lausunnossaan Syyttäjälaitos on kannattanut esitettyjä muutoksia, mutta esittänyt useita huomioita siitä, etteivät esityksen tavoitteet asioiden selkeytymisestä esityksessä toteudu hyvin. Samansuuntaisia huomioita on esittänyt aiemmassa lausuntopalautteessa myös muut viranomaiset, jotka tulevaa lakia soveltavat. Lausuntopalautteen perusteella arvioiden esitetyn uusituksen jälkeenkin

viranomasilla tullee olemaan huomattavia hankaluuksia arvioida rikosasioiden julkisuuskysymyksiä, mikä hankaluus johtuu ennen muuta epäselvistä säännöksistä.

Aiemmasta lausuntopalautteesta: https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=43251e07-687f-47c1-a48f-fea73b972ea6

Syyttäjälaitoksella ei siis viranomaisena ole suoranaista kantaa siihen, minkä tietojen pitäisi olla julkisia ja minkä salassa pidettäviä. Ongelma on epäselvät säännökset koskien erityisesti ehdottomia salassapitoperusteita. Lain selkeyttämiseksi sääntelyä tulee kiireellisesti tarkistaa, mikä on nyt tehdyn hallituksen esityksenkin tarkoitus. Syyttäjien näkökulmasta kiireellistä tarkastelua vaativa lain säännösten ala on kuitenkin huomattavasti laajempi kuin mitä hallituksen esityksessä on päädytty käsittelemään. Nyt valitut pistemäiset tarkastelun kohteet eivät ole riittävät selkeyttämään rikosasioiden julkisuutta. Laajemmin asiaa on käsitelty edellä mainitussa Syyttäjälaitoksen lausunnossa. Seuraavassa on pyritty kiteyttämään konkreettisesti esityksen olennaisimmat ongelmakohdat.

1.1 JulkL 24 § 1 mom 26 kohta

Hallituksen esityksessä esitetään kumottavaksi lain 26-kohdan mukainen salassapitoperuste (säännöksen alkuosa) siltä osin kuin sen mukaan tiedot rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista ovat salassa pidettäviä.

Tätä kumoamista on esityksessä (s. 28) perusteltu muun ohessa sillä, ettei valmistelun aikana ole selvinnyt, mikä on kyseisen säännöksen itsenäinen käyttöala. Salassapitoperusteen kumoamisesta huolimatta tällaisia yksityiselämän suojaan kuuluvia tietoja olisi kuitenkin tarkoitus suojata edelleen kuten aikaisemminkin. Esityksessä ilmaistu näkemys on, että tällaiset arkaluontoiset seikat olisi kattavasti

säädetty salassa pidettäväksi muissa Julkisuuslain yksityiskohtaisissa salassapitoperusteissa (erityisesti 25 ja 32 kohdat, HE s. 30).

On vaikea varsinaisesti vakuuttua, että asia näin on. Sinänsä selvää on, että useimmat arkaluontoiset tiedot koskevat niitä seikkoja, joiden salassapidosta on säädetty muissa jäljelle jäävissä julkisuuslain säännöksissä. Ovatko nämä kuitenkaan riittävät kattamaan kaikkia arkaluontoisia tietoja, jää kysymykseksi. Hallituksen esityksenkään perusteella ei voi voi tehdä vertailua tästä, koska yleissäännöksen itsenäisen käyttöalan on katsottu jääneen esityksen mukaan epäselväksi. Kun asia on näin epävarma, on jonkinlainen riski kumota yleissäännös arkaluontoisten tietojen salassapidosta, jos muut yksityiskohtaiset säännökset eivät oletetusti olekaan riittävän kattavia sääntelemään kaikkia elävän elämän tilanteita.

Nyt kumottavaksi esitetyn lain 26 kohdan salassapidon itsenäiseksi käyttöalaksi näyttää viranomaiskäytännössä vakiintuneen ainakin epäillyn seksuaalirikoksen asianomistajan henkilöllisyys ja tieto siitä, millaisen teon kohteeksi hän on joutunut. Näiden tietojen salassa pitoa on yleensä perusteltu tiedon arkaluontoisuudella. Myös hallituksen esityksessä on (s. 8) perusteltu salassapitoa seksuaalirikosten asianosaisten (myös rikoksesta epäillyn henkilön) osalta tietojen arkaluontoisuudella. Voisi myös päätellä, että kyseisen säännöksen alkuosan perusteella on asiakirjoista salattu esimerkiksi henkilön joutuminen jonkinlaisen arkaluontoisen teon kuten seksuaalisen teon kohteeksi. Tällaisen kohteena oleminen ei aina paljasta henkilön omaa seksuaalista käyttäytymistä tai suuntautumista (25 kohta), teko ei aina ole tapahtunut perhepiirissä (32 k.) eikä kyseessä välttämättä ole teko, jossa henkilön epäillään olleen seksuaalirikoksen uhri (26 k.). Onko asianomistajan henkilöllisyys ja muut tällaiset tiedot sitten jatkossa enää salassa pidettäviä, kun arkaluontoisuus ei ole enää itsenäinen salassapitoperuste?

Jos esityksen mukainen laki säädetään, esimerkiksi seksuaalirikoksen uhrin henkilöllisyyden salassapidon osalta olennaiseksi näyttäisi siis muodostuvan kysymys

siitä, onko tällainen tieto sellainen, että sen paljastuminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään (lainsäännöksen 26 kohdan jäljelle jäävä osa). Varmaankin näin ajatellaan asian olevan, mutta oikeudellisesti asiaa harkitsevan on kysyttävä, miksi ja millä perusteella? Kysymys kytkeytyy laajemmin tämän jäljelle jäävän lainkohdan kaikenkattavaan epäselvyyteen, mistä enemmän seuraavassa.

On hyvin epäselvää, minkälainen soveltamisala Julkisuuslain 26 -kohdan jäljelle jäävällä osuudella (*”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään”*) lopulta on. Säännökseen ei hallituksen esityksen mukaan sovelleta uutta 3. momenttia, joten aina kun on kysymys mistä tahansa tiedosta, jonka paljastaminen loukkasi uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, tieto on ehdottomasti salassa pidettävä. Mutta mitä sitten ovat ne tiedot, joiden antaminen loukkaisi uhrin oikeuksia, joiden osalta uhrilla on oikeus salassapitoon?

Hallituksen esityksestä s. 30 käy ilmi, että tämän säännöksen nojalla salassa pidettäviä ”saattaisivat olla” esimerkiksi henkirikoksen uhrista otetut valokuvat, joissa näkyisi silvottu ruumis tai ruumiin osa. Säännöksen soveltumisen keskiössä olisivat nimenomaan henkirikoksen uhrit. Juuri mitään muuta soveltamisohjeita säännökselle ei esityksessä anneta. Muodollisesti tämä voi olla perusteltua, koska kysymys on säännöksestä, jota ei nyt esitetä muutettavaksi. Käytännössä asiaa ei voi näin sivuuttaa, koska säännöksen merkitys osana kokonaisuutta ja ratkaisuperusteena nousee aivan uudelle tasolle, kun säännöksen alkuosa (arkaluontoiset tiedot) kumotaan. Toisin kuin aiemmin, jatkossa korostuu nimenomaan se, onko tieto sellainen, että se loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia. Esimerkiksi pelkkä tiedon erityinen arkaluontoisuus ei sinällään siis riitä salassapitoperusteeksi.

Esimerkiksi, kun säännöksen keskeistä soveltumisalaa on valokuva, josta ilmenee henkirikoksen uhrin silvottu ruumis, olisiko sitten valokuva onnettomuudessa tai

itsemurhassa kuolleen ihmisen silppoutuneesta ruumiista julkinen? Ainakaan salassa pitoa ei voisi jatkossa perustella julkisuuslain 26-kohdan nojalla, koska säännös koskisi vain rikoksen uhreja.

Ylipäätään ei ole selvää sekään, miksi erityissäännöksellä, joka soveltuessaan on ehdoton, suojataan vain rikoksen uhreja. Miksi on oikeutetumpaa paljastaa tietoja, jotka loukkaavat esimerkiksi todistajien tai muiden esitutkintapöytäkirjasta ilmenevien henkilöiden oikeuksia tai heidän muistoaan tai heidän läheisiään kuin paljastaa uhria koskevia tietoja. Miksi rikokseen täysin liittymättömien henkilöiden oikeuksia voi loukata ja pelkästään rikosten uhrit ja heidän läheisensä ovat erityisasemassa tässä. Erityisen suojan rajaaminen pelkästään rikoksen uhriin ei vaikuta lainkaan perustellulta ja asia voi tulla nyt ongelmaksi, jos säännöksen alkuosa kumotaan.

Edellä selostettu epäjohdonmukaisuus voi toki olla lainsäätäjän haluama asiantila. Lain soveltajan kannalta olennaisempi on kysymys siitä, mitä ylipäätään ovat ne lainkohdassa tarkentamatta jääneet ”oikeudet”, joita 26-kohdan jäljelle jäävällä säännöksen osalla suojataan. Tähän asiaan on aiemmin lausuntopalautteessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa oikeusasiamies, joka lausuu seuraavasti: ”Olisikin tarpeen, että tuotaisiin selvästi ja konkreettisesti esille, mitä uhrin oikeuksilla tässä yhteydessä tarkoitetaan ja onko mikä tahansa pienikin puuttuminen niihin oikeuksien loukkaamista.” Viittaan tässä oikeusasiamieheen sen korostamiseksi, että säännös todella on niin epäselvä, että se vaatii täsmentämistä. Edellä mainitussa Syyttäjälaitoksen lausunnossa on tätä asiaa käsitelty sivulta 8 alkaen.

Lainkohdan epäselvyys osuu aivan koko ongelman ytimeen ja sen ratkaisematta jättäminen pitkälti vesittää koko kiireellisen lakiuudistuksen tarkoituksen. Jollei asiaa mitenkään selvennetä, jää jokaisen virkamiehen itsensä pähkäiltäväksi mikä tieto on sellainen, että sen ”paljastaminen loukkaa oikeuksia.” Esimerkiksi, kun rikoksen

uhreja kuten muitakin koskevat terveystiedot ovat salassa pidettäviä Potilaslain 13 §:n nojalla (https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920785#L4P13) lienee tulkittava niin, että rikoksen uhrilla on oikeus siihen, ettei mikään hänen terveystietonsa paljastu (esim. asiointi terveyskeskuksessa, lääkärin toteama pinnallinen naarmu pahoinpitelyn seurauksena yms.). Tällöin ei lainkaan toteudu se, mitä myöhemmällä esitetyllä 3. momentilla on tarkoitettu ja mikä oli koko lakiuudistuksen tarkoitus.

Lainkohdan nojalla jää epäselväksi sekin, viitataanko siinä sanalla oikeus mihinkään muusta oikeusjärjestyksestä ilmeneviin oikeuksiin (uhrin oikeuksiin siitä, ettei jokin häntä koskeva tieto paljastu) vai onko jokaisen lainsoveltajan itse keksittävä, mitä ”oikeuksia” ihmisillä on katsottava olevan. Hallituksen esityksen perusteella kysymys olisi mahdollisesti nimenomaan tästä, eli säännöstä tulkittaisiin näin itsenäisesti (säännöksestä itsestään johtuisi, ettei esimerkiksi laadultaan tietynlaisia valokuvia uhrista paljastuisi).

Jos palataan aiemmin esitettyyn kysymykseen seksuaalirikoksen asianomistajan henkilöllisyyden salassa pidosta, perustuisiko se siis jatkossa siihen, että näiden rikosten uhreilla on katsottava olevan laissa tarkemmin määrittelemätön oikeus henkilöllisyytensä salassa pitoon tämän lainsäännöksen 26-kohdan nojalla vai johonkin muuhun? Kaikkein olennaisin kysymys tietysti on, minkä muiden rikosten uhreilla on vastaava oikeus ja mitä muita tietoja on katsottava salassa pidettäviksi vain siksi, että tällaisten tietojen salassa pysymiseen on katsottava olevan oikeus.

1.2 Muuta

Syyttäjälaitos on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota muun ohessa seuraaviin seikkoihin:

- Esitetty ratkaisumalli, jossa salassapitoa arvioidaan vielä 3 momentin kriteerien valossa vaikuttaisi toimivalta silloin, kun kysymys on päätöksestä ja sen perusteluista. Huonommin se voi sopia itse esitutkintapöytäkirjan sisältämien tietojen

julkisuuskysymysten arviointiin. Esimerkiksi poliisin tullee tulevaisuudessa tutustua myös syyttäjän syyteharkintaratkaisuun ja sen perusteluihin ja verrata perusteluita esitutkinnasta ilmenevään, jotta se voi arvioida esitutkintapöytäkirjojen tietojen merkitystä asiassa tehdyn syyttäjän päätöksen perusteluiden ymmärtämiseksi. Tämä voi olla melko työlästä.

- Mahdollisesti muutkin julkisuuslain mukaiset salassapitoperusteet kuin 3 ja 4 kohdissa mainitut suojaavat henkilön yksityisyyttä. Niihin ei nyt esitetty laajennettu julkisuus soveltuisi, mikä on epäjohdonmukaista, kun se muutoin soveltuisi kaikkiin lainsäädännön säännöksiin, jotka henkilön yksityisyyttä suojaavat.

Syyttäjälaitoksen aiemmassa lausunnossa on muitakin huomioita, mutta yllä mainitut liittyvät suorinten nyt kysymyksessä esitettyihin säädösmuutoksiin.

Saadun palautteen perusteella erityisesti esitetyn 3. momentin osalta on esitetty toiveita, että lainsäätäjä useilla lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevillä käytännön esimerkeillä avaisi säännöksen tarkoittamia soveltamistilanteita ja näin ohjaisi viranomaistoiminnan halutunlaiseksi. Itse lain säännökset ovat kuitenkin sen verran avoimet, että johtoa niiden soveltamistilanteisiin olisi hyvä olla olemassa.

Mikko Männikkö
Valtionsyyttäjä

Yhteystiedot

Syyttäjälaitos, valtakunnansyyttäjän toimisto
Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki
Puhelin 029 56 20800, faksi 029 56 20888
valtakunnansyyttaja.syyttaja@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Mikko Männikkö
Valtionsyyttäjä
Syyttäjälaitos
mikko.mannikko@oikeus.fi