Olli Mäenpää
18.1.2023

Lakivaliokunnalle

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

Sääntelyn tarve

Esitykseen sisältyvien säännösmuutosten kohteena on esitutkinta-asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten täsmentäminen.[1] 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.

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

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

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.

Sääntelyn lähtökohdat ja perusteet (3 mom.)

Esitutkinta-asiakirjojen julkisuus ja salassapito

Esitutkinnan suorittaminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Jos yksityiselämän suojaa koskevia 1 momentin 23-32 kohtaa sovelletaan sellaisenaan ja täysimääräisesti myös esitutkinta-asiakirjoihin, tällainen tulkinta 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.

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

Esityksen keskeisenä tarkoituksena on nämä lähtökohdat huomioon ottaen ensinnäkin säätää erikseen esitutkinta-asiakirjojen salassapidosta. Tämä lähtökohta käy ilmi 24 momenttiin lisättäväksi 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.

Esityksen sisällöllisenä tarkoituksena on sovittaa yhteen yhtäältä yksityiselämän ydinalueen suoja ja toisaalta esitutkintaan merkittävän julkisen vallan käyttönä kohdistuva perusteltu julkisuuden tarve. Ehdotettu 3 momentti on muotoiltu niin, että yksityiselämän suojaa koskevia 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdan salassapitoperusteita sovelletaan lähtökohtaisesti myös esitutkinta-asiakirjoihin. On tärkeää huomata, että ehdotettu 3 momentti ei siis sulje pois yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden soveltamista esitutkinta-asiakirjoissa oleviin tietoihin.

Ehdotetun yhteensovittamisen ytimenä on säännösehdotus, jonka mukaan esitutkinta-asiakirjaan sisältyvä – sinänsä salassapidon kohteena oleva – yksityiselämää koskeva tieto on kuitenkin julkinen, jos tiedon antaminen ”on välttämätöntä tut-

kittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä". Säännöksellä pyritään turvaamaan merkittävän julkisen vallan käyttöön kohdistuvien tietojen julkisuuden perusteltu tarve. Tästä tarpeesta riippumatta julkisuuden ulkopuolelle suljetaan kuitenkin säädännäisesti yksityiselämän ydinalueelle kuuluvat tiedot, jotka ovat erityisen vahingollisia tai haitallisia yksityiselämän suojan kannalta.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on tasapainottaa julkisuuden ja salassapidon välistä suhdetta esitutkintaan liittyvissä asiakirjoissa, joihin sisältyy yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisiä tietoja. Ehdotetun sääntelyn soveltaminen edellyttää esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvien tietojen julkisuuden ja salassapidon tietokohtaista arviointia, mikä on julkisuuslain 10 §:n edellyttämä peruslähtökohta. Esitutkintaviranomaiset ovat vakiintuneesti tehneet tällaista arviointia jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Julkisuusperiaate, yksityiselämän suoja ja tietosuoja

Perusoikeuksien suojan kannalta sääntelyn tarkoituksena on sovittaa yhteen 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.

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.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tehtävän suorittamisen julkisuus (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.

Rikoksen uhria koskevat tiedot (1 mom. 26 kohta)

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