OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Liisa Leppävirta

Lausunto

16.1.2023

Lakivaliokunnalle

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 kiireellisenä 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. 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, josta voi seurata puuttuminen 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.

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. Rikosasioissa tällaisella taannehtivalla yksityiselämän suojaan kohdentuvilla vaikutuksilla saattaisi olla asiaan osalliselle poikkeuksellisen vahingollisia seurauksia, ottaen huomioon asiasta kulunut mahdollisesti jo pitkäkin aika.

Koska esityksessä on kyse rikosasioihin liittyvän julkisuuslaissa asetetun yksityiselämän suojan ja julkisuusperiaatteen välisen tasapainon osittaisesta uudelleenarvioinnista ja selkeyttämisestä, hallituksen esityksessä on pidetty suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.