OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Liisa Leppävirta

Lausunto

9.1.2023

Perustuslakivaliokunnalle

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. Hänen käsityksenä 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 selkeytetään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa poistamalla rikosasioihin sovellettavien salassapitoperusteiden päällekkäisyyttä. Lisäksi lisätään kansalaisten ja median mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä rajoittamalla keskeisiin esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittuihin asiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapitoa. Näitä keskeisiä asiakirjoja ovat esitutkintapöytäkirjat, syyttäjän rikosasiassa tekemät päätökset sekä tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevat päätökset. Salassapidosta voitaisiin kuitenkin poiketa vain 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.

Esityksellä muutetaan salassapidon perusteita edellä kuvatuilta osin. Tietopyyntöihin sovellettaisiin muilta osin edelleen julkisuuslaissa olevaa sääntelyä esimerkiksi lain 10 §:n mukaisesta osajulkisuuden toteuttamisesta ja 4 luvun mukaisia tiedon antamiseen liittyviä säännöksiä. Esityksellä muutettavaksi ehdotettu salassapitosääntely tulee keskeisesti sovellettavaksi rikosasioissa, jotka eivät etene oikeudenkäyntiin. Sääntelyä sovelletaan myös tilanteissa, joissa asiakirjaa pyydetään tuomioistuimen sijaan viranomaiselta tuomioistuinmenettelyn päättymisen jälkeen.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin yksityiselämää suojaavat salassapitoperusteet sovittavat keskeisesti yhteen perustuslaissa turvattuja yksityiselämän suojaa ja julkisuusperiaatetta. Esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän käsiteltävänä olevien rikosasioiden yhteydessä käsitellään tyypillisesti runsaasti tietoja, joihin useat eri julkisuuslain 24 §:ssä säädetyt yksityiselämää suojaavat salassapitoperusteet tulevat sovellettaviksi. Näin ollen 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.

Perustuslakivaliokunnan käytäntö

Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta. Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Esityksessä on keskeisesti kyse kahden perusoikeuden, perustuslain 10 §:ssä suojatun yksityiselämän suojan ja perustuslain 12 §:n 2 momentissa suojatun julkisuusperiaatteen, välisestä yhteensovittamisesta ja punninnasta.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. (PeVL 14/2018 vp, s. 8)

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 14/2018 vp, s. 8, PeVL 39/2009 vp, s. 3/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa. (PeVL 14/2018 vp s. 8, PeVL 3/2009 vp, s. 2/II, PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta. Tällöin on syytä

kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Perusoikeuksien punninta

Esityksen 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 maahanmuuton 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.

Muut ehdotukset

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 24 §:ään uusi 4 momentti, joka vastaisi pitkälti sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohtaan sisältyvää säännöstä, jonka perusteella tieto on julkinen, jos sen antaminen on tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi, vaikka muutoin salassa pidettäviä ovat sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Salassapidosta poikkeamisen kynnystä nostettaisiin tarpeellisesta välttämättömään ja tiedon antaminen sidottaisiin yksittäistapauksiin. Voimassa olevan lain ruotsinkielisen sanamuodon mukaan tiedon antamisen tulee jo nykyisin olla välttämätöntä. Lisäksi rikoksen uhrin lisäksi poikkeamismahdollisuus ulotettaisiin myös muihin asiaan liittyviin henkilöihin. Ehdotettu muutos vastaa nykytilaa paremmin perustuslakivaliokunnan edellä mainittua käytäntöä siitä, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.