HE 273/2022 eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta, Perustuslakivaliokunta 10.1.2023

Lausunto, professori emeritus Heikki Kulla

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 273/2022. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisuuslain 24 §:ä. Esityksellä pyritään (s. 1) 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 perusteluiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asianosaiselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa siitä kärsimystä.

Lainmuutoksissa olisi siten kyse yleisöjulkisuuden ja yksityisyyttä suojaavan salassapidon välisen rajauksen tarkistamisesta julkisuuden suuntaan esitutkinnan ja syyteharkinnan asiakirjojen osalta. Käytännössä muutokset tarkoittaisivat sitä, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26. kohdan mukaisiin esitutkinnan ja syyteharkinnan asiakirjoihin ei sovellettaisi 24 §:n 1 momentin muita yksityisyyttä suojaavia salassapidon kohtia. Ehdotetut muutokset olisivat lakiteknisesti suppeita mutta periaatteellisesti merkittäviä.

Julkisuus

Perustuslain (PL) 12 §:n toisessa momentissa säädetään seuraavasti: ” Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta”.

Julkisuusperiaate viittaa ihmisten vaikutus- ja valvontamahdollisuuksiin. Julkisuus takaa mahdollisuuden valvoa julkisen vallan käyttöä ja ottaa osaa sen käyttöön, vaikuttaa oikeuksiensa ja etujensa toteutumiseen sekä muodostaa vapaasti mielipiteensä. Laajassa mielessä myös julkisuuden rajoitukset, kuten salassapitosäännökset ja niiden takeena olevat rikoslain rangaistussäännökset ovat julkisuusperiaatteen osia.

Julkisuusperiaate toteutuu lähinnä kolmella tavalla: käsittelyn julkisuutena, asiakirjajulkisuutena ja tiedottamisena. Tässä yhteydessä on aihetta keskittyä asiakirjajulkisuuteen ja yleisöjulkisuuteen.

Viimeksi mainittu tarkoittaa yleistä eli kenen tahansa tiedonsaantioikeuden. Tiedotusvälineiden tiedonsaantiin liittyy erityispiirteitä. Asianosaisjulkisuus jää tässä tarkastelussa taustalle.

Nyt ehdotetulla sääntelyllä pyritään vahvistamaan ihmisten ja median mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä rajoittamalla keskeisten esitutkinnan ja syyteharkinnan asiakirjojen salassapitoa. Ehdoton salassapito korvautuisi vahinkoedellytyslausekkeella. Salassapidosta voitaisiin poiketa niiltä osin kuin tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteluiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asianosaiselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan ole tarkoitus poistaa rikosasiaan osallisten yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten, lähellä oikeuden ydinaluetta olevien tietojen suojaa.

Ehdotettu vahinkoedellytyslauseke on takaamassa salassapitoa ja yksityisyyden suojaa. Siitä huolimatta voi olla, että tietojen antamisrajoitukset ovat liian väljiä suojaamaan arkaluonteisia ja erittäin arkaluonteisia tietoja (sääntelyn tarkkuusvaatimuksesta PeVL 14/2022, s. 2–3). Väljyys johtuu osaltaan siitä, että joustavia oikeuskäsitteitä käytettäessä säännös voi soveltamiskäytännössä muuttua alun perin tarkoitettua väljemmäksi yleislausekkeeksi. Toisaalta HE:n perusteluissa korostetaan sitä, että yksityisyyttä kaventavan tiedonsaantioikeuden rajoituksia ei pidä tulkita suppeasti.

Yksityiselämän suoja

PL 10 §:n ensimmäisen momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lisäksi yksityisyyttä turvaavia säännöksiä on rikoslain 24 luvussa (Yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisesta) ja julkisuuslaissa sekä tietosuojalaissa, kuten säännökset viranomaisen asiakirjojen salassa pidosta ja henkilökohtaisten asiakirjojen ja tietojen tallentamisesta ja salaamisesta sekä tietojen tarkistusoikeudesta. Yksityiselämän suojasta (PL 10 §) voidaan poiketa vain tapauksissa, joissa se on välttämätöntä perusoikeuksien turvaamisen, rikosten selvittämisen, yleisen turvallisuuden ja tietyin edellytyksin vankeusrangaistusta suoritettaessa edellyttäen, että poikkeamisesta on säädetty erikseen laissa.

Tarkasteltava ehdotus tarkoittaa yksityiselämän suojan kaventumista nykyiseen sääntelyyn verrattaessa. Kaventumisen haittavaikutuksia on pyritty rajoittamaan lähinnä kahdella tavalla (HE s. 37). Ensinnäkin tiedonsaantioikeus koskisi ainoastaan tietoja, joiden antaminen olisi välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden Ymmärtämiseksi. Toiseksi vahinkoedellytyslausekkeen mukaisesti ainoastaan sellaisia tietoja voitaisiin antaa, joiden paljastamisesta ei todennäköisesti aiheutuisi vahinkoa, merkittävää haittaa tai ilman painavaa syytä kärsimystä asiaan osallisille.

Oikeuskäytäntöä

Kysymys julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan soveltamisesta joko poissulkevasti tai rinnakkain lain muiden salassapitoperusteiden kanssa on ollut esillä oikeuskäytännössä melko usein. Korkein hallinto-oikeus totesi tapauksessa 2021:26, että mainitun 26. kohdan lisäksi myös momentin

32. kohta voi tulla sovellettavaksi esitutkinta-asiakirjojen julkisuutta ja salassa pidettävyyttä koskevassa arvioinnissa niiltäkin osin kuin asiakirjoihin sisältyi 26. kohdassa tarkoitettujen henkilötahojen yksityiselämään liittyviä tietoja. Lausuma ilmentää oikeuskäytännön vakiintunut linjaa: salassapitoperusteet eivät ole toisiaan poissulkevia, ja rinnakkaisen soveltamisen edellytyksiä on arvioitava tilanteittain.

Asia on viime aikoina ollut esillä oikeuskäytännössä muun muassa tapauksissa KHO 2021:27 ja KHO 2021:170, jotka ilmentävät mainittua vakiintunutta tulkintaa. Oikeuskäytännön linjaus vastaa nähdäkseni pääkohdiltaan julkisuuslain valmistelussa esitettyä kantaa. Nyt kyseessä oleva esitys tähtää oikeustilan muuttamiseen ja julkisuuden laajentamiseen nimenomaisilla lainmuutoksilla.

Oikeusasiamiehen kanteluasiassa antama päätös 16.10.2020 oli käynnistämässä julkisuuslainsäädännön uudistamishanketta nyt tarkasteltavalta osalta. Oikeusasiamiehen mukaan laki on liian tulkinnanvarainen. Molemmille tulkintavaihtoehdoille, salassapitoperusteiden rinnakkaisuudelle tai poissulkeutumiselle, oli osoitettavissa perusteita.

Arviointia

Esityksessä on tavoiteltu rikosasioissa tasapainoista asetelmaa julkisuuden ja yksityiselämän suojan välillä. Julkisuuden laajentamiselle pyrittäisiin edistämään julkisen keskustelun ja mielipiteen vaihdon edellytyksiä.

Ehdotettu sääntelymalli sopii perustuslain perusoikeussäännösten puitteisiin. Kuitenkin arkaluonteisten ja erittäin arkaluonteisten tietojen suoja saattaa väljetä liikaa varsinkin, kun otetaan huomioon julkisuuden rajoitussäännöksissä käytetyt joustavat sanonnat, kuten päätöksen perusteiden ymmärtämistä koskeva maininta. Ilmeisesti ymmärrettävyyttä olisi arvioitava tapauskohtaisesti ja ensi sijassa tiedon pyytäjän näkökulmasta. Toinen vaihtoehto olisi objektiivinen arvio eli kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen puolueeton huomioon ottaminen. Viimeaikaisesta tulkintakäytännöstä muun muassa PeVL 2022, s. 1–33 ja PeVL 14/2022, s. 2–3.

Turussa 6. tammikuuta 2023

Heikki Kulla

professori emeritus