Prof. Sakari Melander
10.1.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki). Esityksen tarkoituksena on selkeyttää yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisätä kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoja rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. Esityksessä ehdotetaan esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittujen keskeisten asiakirjojen salassapitoperusteita rajoitettavaksi tietyissä tilanteissa. Esitys on kokonaisuudessaan valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta lähtökohta on perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentti, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Sanotun momentin mukaan jokaisella on lisäksi oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta (ks. PeVL 43/1998 vp, s. 2/I). Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on korostettu sitä, että riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja että julkisuus on

myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys (HE 309/1993 vp, s. 58/I; ks. myös PeVL 43/1998 vp, s. 2).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään korostanut sitä lähtökohtaa, jonka mukaan lähtökohtana olevaa julkisuutta voidaan rajoittaa pelkästään vain lailla ja vain välttämättömistä syistä (PeVM 25/1994 vp, s. 9/I ja PeVL 43/1998 vp, s. 2/II). Valiokunta on voimassa olevaa julkisuuslakia koskevassa lausunnossaan todennut, että voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n mukaiset salassapitosäännösten avulla suojattaviksi tarkoitetut edut ovat sellaisia välttämättömiä syitä, joiden perusteella perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuutta voidaan rajoittaa (PeVL 43/1998 vp, s. 4/II). Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23–32 kohdan salassapitosäännökset suojaavat perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa.

Kuten esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 36) todetaan, eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Asiaan liittyvässä arvioinnissa on sen sijaan kysymys kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 14/2018 vp, s. 8). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa 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). Valiokunta on todennut, että lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 8).

Yleisenä lähtökohtana eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on todettu, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on kulloisessakin sääntely-yhteydessä arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 42/2016 vp, s. 2–3). Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että arkaluonteisten tietojen salassapito voi olla välttämätöntä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 2/I ja PeVL 14/2018 vp, s. 8), koska valiokunnan käytännössä on painotettu arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia (esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja PeVL 13/2016 vp, s. 4). Tämän vuoksi arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 3/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on valiokunnan mukaan muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 7/2019 vp, s. 13, PeVL 2/2008 vp, s. 2/I, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II). Valiokunta on toisaalta kuitenkin korostanut, että julkisen hallinnon tiettyyn osa-alueeseen voi kohdistua julkisuusperiaatteen näkökulmasta merkittäviä 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).

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen sekä myös esityksen muissa jaksoissa (esim. 18–21 ja 30–35) selostetaan asianmukaisesti ja kattavasti eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksessä ehdotetun kannalta merkityksellistä aiempaa lausuntokäytäntöä sekä selostetaan myös niitä seikkoja, joille on annettu merkitystä julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välisessä punnintatilanteessa ja jotka perustelevat ehdotettua sääntelyä. Esityksessä ehdotettu sääntely on nähdäkseni lähtökohtaisesti asianmukaista suhteessa esityksessä ja edellä selostettuun eduskunnan perustuslakivaliokunnan asian kannalta merkitykselliseen lausuntokäytäntöön. Seuraavassa esityksessä ehdotetusta sääntelystä esitetään kuitenkin joitakin täydentäviä huomioita.

Esityksen tavoitteet

Esityksen perustelujen (s. 16) mukaan esityksen tavoitteena on ensinnäkin selkeyttää yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita poistamalla rikosasioihin sovellettavien salassapitoperusteiden päällekkäisyyttä. Tällä tavoitteella on yhtymäkohta eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2020 antamaan ratkaisuun (EOAK/579/2020), jossa katsottiin, että rikosasioihin soveltuvien julkisuuslain yksityiselämän suojaan liittyvien salassapitoperusteiden keskinäissuhteet eivät ole selvät eikä ole välttämättä selvää, estääkö jonkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa tarkoitetun salassapitoperusteen soveltaminen jonkin toisen momentissa tarkoitetun salassapitoperusteen soveltamisen. Ratkaisussa KHO 2021:26 on kuitenkin katsottu, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohta voi tulla sovellettavaksi esitutkinta-asiakirjojen julkisuutta ja salassa pidettävyyttä koskevassa arvioinnissa niiltäkin osin kuin asiakirjoihin sisältyi mainitun momentin 26 kohdassa tarkoitettujen henkilötahojen yksityiselämään liittyviä tietoja. Esityksen perusteluissakin (s. 10) mainitun mukaisesti KHO vahvisti ratkaisussa salassapitoperusteiden rinnakkain soveltamista koskevan periaatteen, mitä on sinänsä pidetty lähtökohtana myös julkisuuslakia säädettäessä (HE 30/1998 vp, s. 87/I, jossa esitetyn mukaan salassapitoperusteita koskevat 24 §:n 1 momentin kohdat eivät ole toistensa poissulkevia). Rinnakkain soveltamisen periaatteesta kuitenkin seuraa tarve täsmentää rikosasioihin sovellettavia salassapitoperusteita ja poistaa sääntelystä tästä seuraavaa päällekkäisyyttä. Tavoite on perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytetty tarkkarajaisuus ja täsmällisyys huomioon ottaen perusteltu.

Toiseksi esityksen tavoitteena (HE, s. 16) on lisätä kansalaisten ja median mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä rajoittamalla keskeisiin esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittuihin asiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapitoa. Salassapidosta voitaisiin poiketa vain tilanteessa, jossa tietojen antamisesta ei todennäköisesti aiheutuisi rikosasiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Edellä esitetyn mukaisesti riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, minkä lisäksi julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys (HE 309/1993 vp, s. 58/I; ks. myös PeVL 43/1998 vp, s. 2). Vastaavia näkökohtia on korostettu myös julkisuuslakia säädettäessä (HE 30/1998 vp, s. 9/I ja 32/I). Myös käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on korostettu julkisen vallan valvontaan liittyviä näkökohtia. Esityksessä (s. 17) katsotaan, että rikosasioihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota on julkisuusperiaatteesta seuraavista lähtökohdista oltava mahdollisuus valvoa. Tällainen valvontaan liittyvä ulottuvuus kytkeytyy sekä esitutkintaviranomaisten että syyttäjän toimintaan. Edelleen esityksen perusteluissa (s. 17) todetaan, että silloin, kun rikosprosessi päättyy ilman oikeudenkäyntiä, syntyy korostunut tarve arvioida esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän päätösten perusteella julkisen vallan käytön asianmukaisuutta.

Esityksessä ehdotettu merkitsisi tältä osin rikosasiaan osallisen yksityiselämän suojan kaventumista nykytilaan verrattuna (HE, s. 37). Esityksessä on toisaalta pyritty rajaamaan julkisuusperiaatteen aiempaa laajemmasta toteuttamisesta aiheutuvaa yksityiselämän suojan kaventumista kohdentamalla yksityisyyden suojan kaventuminen julkisen vallan käytön kannalta keskeisiin asiakirjoihin, määrittelemällä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti se tarkoitus, joka mahdollistaisi yksityiselämän suojan kohdennetun kaventumisen, sekä sitomalla yksityiselämän suojan kaventuminen välttämättömyysedellytykseen ja yksityiselämän suojaa korostavan vahinkoedellytyslausekkeen soveltamiseen.

Esityksessä ehdotettu sääntely merkitsee tältä osin perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisuuden lisääntymistä ja perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kaventumista. Kysymys on haastavasta kahden perusoikeuden yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. myös HE, s. 36). Edellä on selostettu eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä, jossa on yhtäältä korostettu sekä julkisuuden että yksityiselämän suojan keskeisyyttä, mutta jossa on myös todettu, että yksityiselämällä ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Edellä todettu huomioon ottaen esityksen tavoitetta julkisuuden lisäämiseksi voidaan nähdäkseni lähtökohtaisesti pitää mahdollisena ja hyväksyttävänä, vaikka kysymys samalla on yksityiselämän suojan kaventumisesta. Erityistä merkitystä voidaan nähdäkseni antaa sille, että toteutuessaan esitys johtaisi yksityiselämän suojan suhteellisen rajattuun kaventumiseen sellaisella julkisen vallan käytön alalla, jolla julkisen vallan käytön valvontaintressin voidaan esityksessä mainituin tavoin katsoa olevan korostunut (HE, s. 17).

Ehdotettu julkisuuslain 24 §:n 3 momentti

Esityksessä ehdotetaan julkisuuslain 24 §:n 3 momenttiin lisättäväksi eräitä salassapitoperusteita koskeva poikkeussäännös, joka koskisi 24 §:n 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdassa tai niitä sisällöllisesti vastaavassa muun lain salassapitoperusteessa säädetystä poiketen esitutkintapöytäkirjassa, syyttäjän rikosasiassa tekemässä päätöksessä taikka tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä olevia tietoja. Ehdottomasta salassapidosta olisi ehdotetun 3 momentin mukaan mahdollista poiketa, jos 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.

Ehdotetun momentin tarkoituksena (HE, s. 31) on mahdollistaa ehdottomasta salassapidosta poikkeaminen rikosasioissa. Ehdotettu sääntely merkitsee näin muutosta nykytilaan, kun esimerkiksi voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista. Kohta ei tältä osin sisällä vahinkoedellytyslauseketta. Esityksessä ehdotetaan, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohta tältä osin kumottaisiin ja rikosasian osallisen yksityiselämään kuuluvien tietojen julkisuutta arvioitaisiin jatkossa muiden julkisuuslain yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden ja mahdollisesti ehdotetun uuden 24 §:n 3 momentin poikkeussäännöksen perusteella.

Ehdotettua sääntelyä voidaan nähdäkseni edellä esitetyn mukaisesti pitää perusteiltaan hyväksyttävänä, vaikka se merkitsee periaatteellisesti melko suurta muutosta rikosasioihin liittyvien

tietojen julkisuuteen. Edellä todetun mukaisesti voidaan esityksessä (esim. s. 38) selostetuin tavoin pitää hyväksyttävänä sitä perustetta, että ehdotetulla sääntelyllä pyritään mahdollistamaan julkisen vallan käytön parempi valvonta sellaisten päätösten suhteen, jotka merkitsevät julkisen vallan käyttämistä tavalla, josta voi seurata puuttuminen merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Rikosasioiden käsittelyyn voidaan nähdäkseni katsoa liittyvän sellaisia julkisen keskustelun ja mielipiteenvaihdon edellytyksiin sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiseen liittyviä intressejä, jotka perustelevat julkisuusperiaatteen laajempaa toteuttamista (ks. PeVL 7/2019 vp, s. 15). Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaa ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä ja että sääntely on muutenkin oikeasuhtaista sekä riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta merkitystä on ensinnäkin sillä, että ehdotettu julkisuuslain 24 §:n 3 momentti koskisi vain tietoja, jotka ovat välttämättömiä päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Koska kysymys on yksityiselämän suojan kaventamista koskevasta ehdotuksesta, momentin soveltamisen kynnys on perusteltua sitoa välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen, koska esimerkiksi esitutkintapöytäkirjan sisältämät yksityiselämää koskevat tiedot voivat olla myös arkaluonteisia. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5). Ehdotettu sääntely on nähdäkseni tältä osin valiokunnan vakiintuneen kannan mukaista. Välttämättömyyttä koskeva edellytys on myös sidottu tiettyyn julkisuusperiaatetta toteuttavaan tarkoitukseen, päätöksen perusteiden ymmärtämiseen, mitä voidaan nähdäkseni pitää perusteltuna ja hyväksyttävänä. Toinen asia on, että ehdotettu sääntely vaikuttaa jättävän sitä soveltavalle viranomaiselle tältä osin suhteellisen paljon harkintavaltaa sen suhteen, mitä on pidettävä välttämättömänä päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Esityksen perusteluissa (s. 32) tosin todetaan, että päätöksen perusteiden ymmärtämistä tulisi arvioida sellaisen henkilön näkökulmasta, jolla ei ole rikosprosessiin liittyvää erityisosaamista. Tästä huolimatta eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa saattaisi olla syytä korostaa, että viranomaisen tulee momentin sallimaa harkintavaltaa käyttäessään perusteellisesti ja harkiten punnita yhtäältä julkisuutta toteuttavia ja toisaalta yksityiselämän suojaan liittyviä näkökohtia.

Toiseksi ehdotetun momentin oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että laajempi julkisuus kohdistuisi asiakirjoihin, jotka ovat rikosprosessiin liittyvän julkisen vallan käytön ja sen valvonnan näkökulmasta keskeisiä (HE, s. 31). Laajempi julkisuus koskee ehdotetun momentin mukaan esitutkintapöytäkirjassa, syyttäjän rikosasiassa tekemässä päätöksessä tai tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä olevia tietoja. Syyttäjän rikosasiassa antamalla päätöksellä tarkoitetaan esityksen perustelujen (s. 31) mukaan niitä päätöksiä, joilla rikosasian käsittely syyttäjäviranomaisessa on päättynyt. Tällaisia päätöksiä ovat haastehakemus, syyttäjän antama haaste sekä syyttäjän syyttämättä jättämistä tai esitutkinnan rajoittamista koskevat päätökset. Ehdotettu momentti kohdentuu nähdäkseni tältä osin asianmukaisesti julkisen vallan käytön valvonnan kannalta merkityksellisiin päätöksiin. Lisäksi on huomattava, että ehdotettu momentti kohdistuisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdassa tarkoitettuihin salassapitoperusteisiin mahdollistaen niiden tarkoittamien tietojen julkisuuden ehdotetussa 3 momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Ehdotettu 3 momentti olisi näin soveltamisalaltaan rajattu ja se koskisi sellaisia yksityiselämän suojaan liittyviä salassapitoperusteita, joiden rajoitettua väljentämistä voidaan nähdäkseni pitää perusteltuna edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta on kuitenkin huomattava, että vahinkoedellytyslauseke koskee myös muussa

laissa säädettyjä ehdotetussa momentissa nimenomaisesti mainittuja julkisuuslain salassapitoperusteita vastaavia salassapitoperusteita. Momentissa ei näitä muuhun lainsäädäntöön sisältyviä salassapitoperusteita nimenomaisesti mainittaisi. Esityksen perusteluissa (s. 32) sen sijaan mainitaan joitakin esimerkkejä tällaisista salassapitoperusteista. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta perustellumpi sääntelymalli olisi mainita muuhun lainsäädäntöön sisältyvät salassapitoperusteet momentissa nimenomaisesti.

Kolmanneksi ehdotettu julkisuuslain 24 §:n 3 momentti sisältäisi vahinkoedellytyslausekkeen, jonka mukaan tiedon julkisuuden edellytyksenä olisi, että tietojen antaminen ei todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Vahinkoedellytyslausekkeen tarkoitus on mahdollistaa jatkossakin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohtaan sisältyvien erityisen arkaluonteisten tietojen salassapito (HE, s. 38). Vahinkoedellytyslauseke on sinänsä asianmukaisesti kytketty tiedon antamisesta mahdollisesti seuraaviin vaikutuksiin ja tieto voitaisiin sen salassa pidettävästä luonteesta huolimatta antaa vain, jos tiedon antamisesta ei seuraisi vahinkoedellytyslausekkeessa tarkoitettuja vaikutuksia. Lausekkeessa tarkoitetut vaikutukset – vahinko, merkittävä haitta, ilman painavaa syytä syntyvä kärsimys – nähdäkseni asianmukaisesti korostavat yksityiselämän suojaan kuuluvien seikkojen huomioon ottamista tiedon antamiseen liittyvässä julkisuusperiaatteen toteuttamista ja riittävää yksityiselämän suojaa koskevassa punninnassa.

On kuitenkin huomattava, että momenttia sovellettaisiin edellä selostetun mukaisesti myös esimerkiksi haastehakemukseen ja syyttäjän antamaan haasteeseen, jotka ovat asiakirjoja, jotka eivät päätä rikosprosessia ilman oikeudenkäyntiä (ks. HE, s. 17, jossa todetun mukaisesti julkisen vallan käytön valvontaintressi korostuu tilanteessa, jossa rikosprosessi päättyy ilman oikeudenkäyntiä). Tältä osin sääntelyä on ilmeisesti tarkoitus soveltaa tilanteessa, jossa asiakirjaa pyydetään viranomaiselta tuomioistuinmenettelyn päättymisen jälkeen (HE, s. 16), koska esimerkiksi haastehakemuksen julkisuus pääsääntöisesti määräytyy oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan. Ehdotetun sääntelyn perusteella ei nähdäkseni kuitenkaan ole täysin selvää, mikä on ehdotetun 3 momentin ajallinen soveltamisala suhteessa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain asian kannalta merkitykselliseen sääntelyyn. Tämän vuoksi 3 momenttiin saattaisi olla perusteltua lisätä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa vastaavasti mainita siitä, että tiedon antaminen ei saisi estää tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan. Asia on merkityksellinen myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta, kun esityksen tarkoituksena on perustellusti ollut oikeudenkäyntiasiakirjojen laajempi julkisuus viranomaisten asiakirjoihin verrattuna, vaikka viimeksi mainittujen asiakirjojen julkisuus momentin johdosta jatkossa laajenisi.

Ehdotettu julkisuuslain 24 §:n 4 momentti

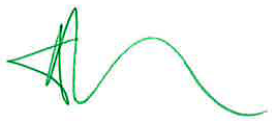
Esityksessä ehdotetaan, että julkisuuslain 24 §:n 4 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan henkilöä koskeva tieto olisi julkinen, jos tiedon antaminen olisi yksittäistapauksessa välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän hoitamiseksi. Ehdotettu säännös mahdollistaa poikkeamisen julkisuuslain 1 momentin 23, 25, 26, 29, 30 ja 32 kohdan salassapitoperusteesta. Esityksen perustelujen (s. 35) mukaan säännös mahdollistaisi yksittäistapauksessa

esimerkiksi rikoksen uhrin kuvan julkistamisen, vaikka sitä muussa tilanteessa pidettäisiin 26 kohdan nojalla salassa pidettävänä tietona.

Ehdotettu sääntely toteuttaa voimassa olevaa sääntelyä paremmin eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5), koska säännös sisältää välttämättömyyttä koskevan edellytyksen (vrt. nykyinen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohta, jossa tietojen luovuttaminen on sidottu tarpeellisuutta koskevaan edellytykseen).

Esityksen perustelujen (s. 35 ja 39) ehdotettu sääntely vastaisi pitkälti voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan säännöstä, joka nyt tältä osin ehdotetaan kumottavaksi. Esityksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 35) mukaan momentin tarve liittyy ennen muuta uhrin kuvan julkistamista koskevaan tarpeeseen rikoksen selvittämiseksi. Toisaalta esityksessä (s. 35; ks. myös s. 39) todetaan, että poikkeamismahdollisuus on perusteltua ulottaa myös muihin asiaan liittyviin henkilöihin. Esityksen perustelujen mukaan vaikuttaa ennen muuta siltä, että ehdotetun momentin tarkoitus on mahdollistaa esitutkinnasta tiedottaminen, koska sääntelyä pyritään yhdenmukaistamaan esitutkintalain (805/2011) esitutkinnasta tiedottamista koskevan 11 luvun 7 §:n kanssa (HE, s. 35). Tämänkaltaiselle sääntelylle on nähdäkseni esitettävissä asianmukaisia perusteita, mutta perusteltua saattaisi olla ehdotetun säännöksen sanamuodossa tai muuten nimenomaisemmin selventää, että kysymys on esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän rikosasiaa koskevan tiedottamisen aiempaa laajemmin mahdollistavasta säännöksestä. Ehdotetun momentin sanamuoto (”– – välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi”) mahdollistaa huomattavasti laajemman salassapidosta poikkeamisen. Jos momentin soveltamisala on tosiasiassa ajateltu esitutkinnasta tiedottamista laajemmaksi, momentin ajatellusta soveltamisalasta olisi syytä esittää viranomaiskäytäntöä ohjaavia esimerkkejä.

Helsingissä 10.1.2023



Sakari Melander
rikosoikeuden professori