Janne Salminen 9.1.2023

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta. Muutos kohdistuisi lain 24 §:ään. Lain 24.1 §:n 26 kohtaa muutettaisiin, ja säännökseen lisättäisiin uudet 3 ja 4 momentit. Tarkoitus on selkeyttää yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa. Samalla pyritään lisäämään yksityisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittujen asiakirjojen salassapitoa niiltä osin kuin tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osallisille vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

2. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2023.

3. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arvioinnin lähtökohtia

4. Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava Suomen perustuslain 10 §:ssä suojatun yksityiselämän suojan sekä perustuslain 12.2 §:ssä suojatun julkisuusperiaatteen näkökulmasta.

5. Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lisäksi perustuslain 12.2 §:n mukaan 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.

6. Perustuslain 12.2 §:ssä säädetty julkisuusperiaate ja sen takaama julkisuus on keskeinen vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys. Hallinnon julkisuus toteutuu erityisesti jokaisen oikeutena saada tietoja viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista

ja muista tallenteista. Tallennejulkisuus on lähtökohtaisesti luonteeltaan yleisöjulkisuutta. Perustuslain säännös edellyttää, että lailla turvataan viranomaisten hallussa olevien tallenteiden julkisuus nimenomaan yleisöjulkisuutena.

7. Julkisuudesta voidaan kuitenkin poiketa esimerkiksi muista perusoikeuksista ja niiden sisältämistä intresseistä johtuvista syistä. Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja on tyypillinen esimerkki tällaisesta poikkeamisen syystä. Perustuslaissa pääsäännöksi säädettyä tallennejulkisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa vain välttämättömistä syistä ja tarkkarajaisella lailla.

8. Perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään korostanut tarvetta etsiä asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 14/2018 vp). Esityksessä on kysymys näiden kahden perusoikeutena turvatun oikeuden yhteensovittamisesta ja tasapainottamisesta. Valiokunta on edellyttänyt lausunnoissaan tällaista suhteuttamista (PeVL 5/1999 vp). Valiokunta on katsonut, että lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp).

9. Hallituksen esityksessä on kysymys esitutkintaan liittyvien salassapitoperusteiden tarkistamisesta ja esitutkinnan yleisöjulkisuuden lisäämisestä eräin osin. Esitutkintaan liittyy erittäin vaikeuta julkisuus- ja salassapito kysymyksiä, joiden käsittelyllä oikeudellisesti voi olla pitkälle ulottuvia vaikutuksia yksityisten elämään tosiasiallisesti. Julkisuuskysymyksillä voi esimerkiksi olla vaikutuksia myös halukkuuteen panna vireille oikeudellisia prosesseja. Toisaalta esitutkintaa koskevat päätökset ovat yhteiskunnallista päätöksentekoa, jota tulee olla mahdollisuus valvoa. Tosiasiassa esitutkinnan valvottavuus toteutuu nimenomaan asiakirjajulkisuuden kautta. Jos olennaiset osat tiedoista ovat salassa pidettäviä, vallankäytön valvonta on käytännössä erittäin hankalaa.

10. On tietysti tulkinnanvaraista, missä määrin juuri tässä esityksessä pystytään saavuttamaan asiakirjajulkisuuden sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan välinen tasapaino. Sinänsä lainsäädännön selkeyttämiseen liittyvät näkökohdat ovat tärkeitä. Niiden tarve on tullut esille laillisuusvalvonnassa niin, että lainsäädännön tarkistamisen tarpeisiin ovat kiinnittäneet huomiota sekä eduskunnan oikeusasiamies (EOAK/579/2020) että valtioneuvoston oikeuskansleri (OKV/348/10/2020). Lisäksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta on muutamia ajankohtaisia ratkaisuja (mm. KHO:2021:38, KHO:2021:26), joissa on kysymys kyseisen sääntelyn tulkinnanvaraisuudesta. Oletettavasti tämän tyyppiseen sääntelyyn jää edelleen tulkinnanvaraisuutta, ja esitutkintaviranomaisen harkinta yksittäistapauksissa on erittäin haasteellista joka tapauksessa.

11. Ehdotettu sääntely lisäisi viranomaisten harkintavaltaa julkistaa yksityisyyden suojan kannalta salassa pidettäviä tietoja. Esitys kaventaa rikoksesta epäillyn, rikoksen asianomistajan tai muun prosessiin osallisen kuten todistajan yksityiselämän suojaa ehdotonta salassapitoa joustavoittamalla.

12. Tältä kannalta ja suhteessa yksityiseen suojan kaventumiseen nähden kiinnitän huomiota erityisesti ehdotettuun 24.3 §:n säännökseen, joka vaikuttaa eräin osin suhteellisen tulkinnanvaraiselta ja avoimelta sekä ilmaisultaan paikoin väljänä. Pidän sitä näinkin muotoiltuna sinänsä perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta mahdollisena, mutta käsitykseni mukaan säännöstä voisi vielä pyrkiä tarkentamaan. Sinänsä ehdotus pyrkii ottamaan huomioon yksi-

tyiselämän suojan kaventumisen rajaamalla tiedonsaantioikeutta. Ensinnäkin vahinkoedellytys sinänsä rajoittaa julkisuutta. Toiseksi, säännöksen mukainen julkisuus kohdistuisi joka tapauksessa asiakirjoihin ja sellaisiin tietoihin, joiden antaminen on välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tutkittavana olleesta asiasta tekemän päätöksen *perusteiden ymmärtämiseksi*. Tämä itsessään on tosin esimerkki suhteellisen avoimesta sääntelystä, koska on itsessään tulkinnanvaraista, mitä kaikkea tämä oikeastaan edellyttää. Joka tapauksessa peruste viittaa julkisen vallankäytön valvonnan mahdollisuuksien lisäämiseen.

13. Käsitykseni mukaan ehdotettu säännös itsessään ei tältä osin pintauta mitään erityistä tai nimenomaisesti uutta perustuslakikysymystä, johon perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi välttämätön, vaan kysymyksessä on hallituksen esityksessä tarkoitetuilla tavalla ehdotus, jossa pyritään etsimään hieman tarkistettua tasapainoa julkisuuden ja yksityisyydensuojan välillä. Ei liene mitään yksiselitteistä vastausta siihen, miten julkisuusperiaate suhteutetaan rikosasian eri osallisten perustuslaissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Pidän hallituksen esityksessä avoimesti perusteltua ja esitettyä sinänsä perustuslain puitteisiin sopivana ja mahdollisena tapana säännellä tätä suhdetta. Arvioni mukaan ehdotukselle ei olisi perustuslaista johtuvia esteitä.