

Asia: VN/21702/2022

## Hallituksen esitysluonnos esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausunto julkisuuslain salassapitosäännösten muuttamisesta esitutkinta-aineiston osalta

Pyysitte tietosuojavaltuutetun toimiston lausuntoa HE-luonnoksesta 10.8.2022 koskien julkisuuslain esitutkinta-aineistoa koskevien salassapitosäännösten muuttamista.

Esityksellä pyritään selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisäämään kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispää-töksistä. Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittujen keskeisten asiakirjojen salassapitoa niiltä osin kuin tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtä-miseksi, eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

#### Henkilötietojen suojan erilaiset sääntelykeinot

Voimassa olevassa julkisuuslaissa yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta keskeiset sääntelykeinot ovat perinteinen salassapitosääntely (julkisuuslaki 24 §:n 23-32 kohdat) ja henkilötietojen luovuttamisen sääntely julkisuuslain 16 §:n 3 momentin perusteella. Nykyinen EU:n tietosuolainsäädäntö perustuu tietosuojaperiaat-teisiin ja niiden käytännön soveltamiseen. Henkilötietojen luovuttamisen osalta keskei-nen sovellettava tietosuojaperiaate on käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate eli se onko luovutuskäsittely yhteensopivaa käsittelyä alkuperäisen tarkoituksen kanssa. Sa-lassapitosääntely on hyvin pistemäinen sääntelykeino ja tietosuoja-asetuksessa on sen merkitys jäänyt yhdeksi suojakeinoksi esim. tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 3 kohdas-sa. Lisäksi se on henkilöllistä vastuuta (virkavastuuta) korostava eikä siten sovelly hy-vin organisaatioiden ylläpitämien tietojärjestelmien suojan kattavaan sääntelyyn, toisin kuin tietosuojauudistuksen riskiperusteinen lähestymistapa.

Voimassa oleva julkisuuslaki perustuu asiakirjapohjaiseen sääntelyyn ja tietosuoja-asääntely henkilötietopohjaiseen sääntelyyn. Tekninen kehitys on johtanut kuitenkin siihen, että asiakirjojen yhä laajeneva sähköinen käsittely on samanaikaisesti myös henkilötietojen automatisoitua käsittelyä, jolloin asiakirjojen käsittelyyn tulee yhä useammin soveltaa myös henkilötietojen suojan periaatteita. Kun kyse on perusoikeuksista, tulisi niiden yhteensovittamisen tapahtua suomalaisen perusoikeuskäytännön mukaan etukäteen säännösten avulla. Näin ollen kyse ei ole vain tietosuojasetuksen 86 artiklassa tarkoitettua yhteensovittamisesta vaan kansallisesta tarpeesta hakea säännösratkaisuja viranomaistoiminnan julkisuuden ja yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisesta. Tässä mielessä on valitettavaa, että tämä yksittäinen kysymys on päätetty irrottaa julkisuuslain kokonaisuudistuksesta erilliseksi säädösvalmisteluksi.

## Henkilötietojen käsittely rikosvastuun toteuttamisessa ja asiakirjojen julkisuus

Henkilötietojen suojan näkökulmasta muutosehdotuksen kohteena on henkilötietojen käsittely rikosvastuun toteuttamiseksi. Tällaiseen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta EU:n yleistä tietosuojasetusta, koska se ei kuulu asetuksen 2 artiklan 2 kohdan d) alakohdan mukaan asetuksen soveltamisalaan. Sovellettavaksi tulee EU:n direktiivi (2016/680) ja sen perusteella säädetty yleislaki eli rikosasiain tietosuojalaki (1054/2018) ja/tai erityislaki, kuten laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019). Muutosehdotusta on arvioitava tietosuojan periaatteiden näkökulmasta ja tässä erityisesti poikkeamisena henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuudesta, jotta viranomaistoimintaa voidaan valvoa asiakirjajulkisuuden avulla.

Tietosuojasetuksen osalta perusteluissa tuodaan esille, että asiakirjojen käsittely julkisuuden toteuttamiseksi olisi viranomaisen lakisääteinen tehtävä tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c) alakohdan mukaan. Kun henkilötietojen käsittelyyn rikosvastuun toteuttamiseksi ei alun alkaenkaan sovelleta tietosuojasetusta, vaikuttaa käsittelytyyppien valinta virheelliseltä. Kyse on esitutkinta-, syyttäjä- ja oikeusviranomaisen hankkimista ja saamista henkilötietoja väistämättä sisältävästä aineistosta rikosvastuun toteuttamiseksi. Kun rikosasian osapuolilla on niin esitutkinta- kuin julkisuuslaissa turvatut tiedonsaantioikeudet, on tässä kyse ulkopuolisten tiedonsaannista rikosprosessissa. Kyseessä ei mielestäni ole erillinen viranomaisen tehtävä vaan se kytkeytyy henkilötietojen käsittelyyn muissa tarkoituksissa, kun varsinaiseen rikosvastuun toteuttamiseen esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuimen lainkäytön yhteydessä. Kyseessä olisi rikosasian tietosuojalain 5 §:ssä tarkoitettua käyttötarkoitussyhteensopivuuden arvioinnista ja käyttötarkoitukseen lailla säädettyistä poikkeuksista niiltä osin kuin luovutuksen kohteena on tunnistettavaa henkilöä koskevia tietoja.

## Salassapitosäännöksen muutosehdotus

Muutosta ehdotetaan ensinnäkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohtaan poistamalla salassapito asiakirjoilta, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista. Muutosta on näiltä osin perusteltu sillä, että salassapito seuraa jo muista yksityiselämän suojaksi säädettyistä salassapitoperusteista ja esitutkintaa ja syyteharkintaa koskeva salassapitoperuste ilmenee 1 momentin 3 kohdassa.

Varsinaiseksi poikkeukseksi ehdotetaan 24 §:n 3 momenttiin uutta säännöstä, jonka mukaan voidaan poiketa 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohtien salassapitoperusteista poliisin ja syyttäjien

erilaisten asiakirjojen tai tutkinnan lopettamista koskevien päätösten salassapidosta, jos tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavan olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen toden-näköisesti aiheuttaisi asiaan osallisille vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman pai-navaa syytä kärsimystä. Muutoksen tarkoituksena on säätää julkisiksi sellaiset tiedot, joiden antaminen olisi välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätösten pe-rusteiden ymmärtämiseksi.

Esityksen mukaan poikkeus koskee nimenomaan päätöksiä, joilla tutkintaa on rajattu tai rikosprosessi päätetty ennen tuomioistuinkäsittelyä. Tällöin kyse ei ole niinkään yk-sityisyyden suojasta vaan reiluun oikeudenkäyntiin kuuluvasta syyttömyysolettamasta. Syyttömyysolettama jatkuu siihen saakka, kunnes tuomioistuin on sen kumonnut ja näissä tapauksissa syyttömyysolettama jää voimaan..

Ehdotan, että muuten salassa pidettäviä tietoja ei säädetä julkisuuslain 24 §:n 3 mo-mentiksi ehdotetulla tavalla julkisiksi vaan, että säädetään, että salassapitovelvollisuu-desta huolimatta tällaisia tietoja voidaan ilmaista sellaiselle, joka esittää vaatimuksen tietojen saamiseksi päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen to-dennäköisesti aiheuttaisi asiaan osallisille vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Lisäsuojatoimena tulisi säätää tiedonsaajalle julkisuuslain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettu vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.

Hallituksen esityksessä ehdotettu muutos voi johtaa myös vaatimukseen rikosasian tie-tosuojalain 25 §:n perusteella henkilötietojen oikaisemisesta, poistamisesta ja käsitte-lyn rajoittamisesta. Näiltä osin perusteluissa ei näytä ole arvioita tällaisista vaatimuksis-ta ja voiko niiden perusteella henkilö tehokkaasti estää tällaisten tietojen käsittelyn ja myös julkisuuden.

Tietosuojasetuksen ja tietosuojalain soveltaminen henkilötietojen luovuttamiseen

Toinen henkilötietojen suojaan liittyvä säännös julkisuuslaissa on 16 §:n 3 momentti ja sen osalta tietosuojasetusta sovelletaan, kun arvioidaan henkilötietojen luovutuksen saajan oikeutta käsitellä tällaisia tietoja. Kun kyse on rikostuomioista, sovelletaan tieto-suojasetuksen 10 artiklaa, jonka mukaan rikostuomioita ja rikkomuksia koskevia tie-toja käsitellään vain viranomaisen valvonnassa tai silloin kuin se sallitaan jäsenvaltion lainsäädännössä. Tietosuojalain 7 §:n mukaan tietosuojasetuksen 10 artiklassa tar-koitettuja tietoja saa käsitellä, jos:

- 1) käsittely on tarpeen oikeusvaateen selvittämiseksi, laatumiseksi, esittämiseksi, puolustamiseksi tai ratkaisemiseksi; tai
- 2) tietoja käsitellään 6 §:n 1 momentin 1, 2 tai 7 kohdassa säädetyssä tarkoituksessa.

Perinteisesti julkisuuslain 16 §:n 3 momenttia on tulkittu siten, että jos henkilötietojen suoja koskevia säännöksiä ei toiminnassa sovelleta, ei säännös ole estänyt tietojen luovuttamista. Tämä poikkeuksen piirissä ovat tietosuojalain 27 §:ssä tarkoitettut jour-nalistiset, akateemiset, taiteelliset tai kirjallisen ilmaisun tarkoitukset.

Tällainen luovutuksen saajan laillisten käyttötarkoitusten selvittäminen kuuluu luovutta-valle viranomaiselle ja haastavana voidaan pitää toimijoita, jotka esiintyvät median edustajana, mutta eivät ole sitoutuneet esimerkiksi journalistin ohjeisiin. Kun luvaton henkilötietojen käsittely ei ole enää rikos eikä siten käytössä ole poliisin tiedonsaanti-keinoja eikä tietosuojaviranomaisella ole

pakkokeinoja, on mahdolliseen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain vastaiseen rikostietojen käsittelyyn mahdotonta puuttua. Tällaista riskiä ei ole esityksessä otettu huomioon.

Apulaistietosuojavaltuutettu

Annina Hautala

Ylitarkastaja

Heikki Partanen

Partanen Heikki  
Tietosuojavaltuutetun toimisto