

Asia: VN/21702/2022

Hallituksen esitysluonnos esitutkinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriölle

Hallituksen esitysluonnos esitutkinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä

Uutismedian liitto kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisuuslain 24 §:n muuttamisesta ("luonnos").

Uutismedian liitto esittää kunnioittaen ministeriölle luonnoksen jatkovalmistelua varten seuraavat huomiot:

Pääviestit

- Uutismedian liitto kannattaa julkisuuslain muutoksen tavoitteita ja tarkoitusta. Yhteiskunnan avoimuutta tulisi kuitenkin vahvistaa julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan punninnassa.
- Tiedot viranomaisen päätöksen kohteena olleesta asiasta tulisi antaa, jos se on tarpeellista päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi, välttämättömyyden sijaan.
- Lakimuutoksen tulisi antaa suojaa julkisuudelta vain arkaluonteisille yksityiselämään liittyville tiedoille.
- Tiedotusvälineiden toimituksellista harkintaa ja päätöksentekoa ohjaavat rikoslain ja itsesääntelyn vaatimukset, jotka suojaavat myös luonnollisen henkilön yksityiselämää. Kaikki julkinen tietopyynnöillä viranomaisilta saatava tieto ei päädy julkaistavaksi.

Luonnoksen tavoitteet ja tarkoitus ovat kannatettavia

Uutismedian liitto kannattaa luonnoksen tavoitetta selkeyttää esitutkinnan ja syyteharkinnan aikana ja sen jälkeen sovellettavia salassapitosäännöksiä sekä edistää avoimuutta siten, että nykyistä suurempi osa poliisin ja syyttäjän esitutkintaan ja syyteharkintaan liittyvien päätösten perusteina olevista tiedoista olisi julkisia.

Luonnoksen mukaan lakimuutoksen tarkoitus on lisätä ”kansalaisten ja median mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä, rajoittamalla keskeisiin esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittuihin asiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapitoa”. Salassapidon rajoittaminen on Uutismedian liiton näkemyksen mukaan erittäin tärkeää, jotta riippumattomat tiedotusvälineet voivat nykyistä paremmin hankkia tietoa ja raportoida kansalaisille viranomaisten toiminnasta ja julkisen vallan käytöstä.

Kuten eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/579/2020 toteaa, julkisuuslaki ei ole rikosasioihin sovellettavien salassapitoperusteiden osalta selkeä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan soveltaminen esitutkinta-asioissa rinnakkain saman momentin 26 kohdan kanssa on ongelmallista nykyisen sääntelyn tulkinnallisen avoimuuden ja salassapidon ehdottomuuden vuoksi. Julkisuuslain 24 §:n selkeyttäminen on välttämätöntä.

Julkisuuslain 24 §:n selkeyttämisen yhteydessä on huolehdittava tarkoin siitä, että viranomaisen asiakirjojen julkisuutta rajoitetaan perustuslain 12 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla vain välttämättömistä syistä. Julkisuusperiaate edellyttää välttämättömyysvaatimusta salassapidon osalta. Myös perustuslakivaliokunta (PeVL 7/2019) on vahvistanut, että julkisuuden rajoituksia on pidettävä perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä.

Yhteiskunnan avoimuutta tulisi vahvistaa intressipunninnassa

Uutismedian liitto ehdottaa, että asian jatkovalmistelussa ministeriö korostaisi avointa yhteiskuntaa ja mahdollisuutta valvoa viranomaisten julkisen vallan käyttöä enemmän kuin mitä luonnoksessa ehdotetaan. Tämä koskee erityisesti julkisuusperiaatteen suhdetta esitutkinnassa esille tulleisiin epäolennaisiin ja ei-arkaluontoisiin yksityiselämään liittyviin tietoihin.

Se, että periaatteessa kuka tahansa voi tehdä esitutkintaviranomaiselle esitutkintapyyntö ja se että esitutkinta-aineistoon voi päätyä myös esimerkiksi esitutkinnan kannalta turhaa yksityiselämän tietoa, ei saisi avoimessa yhteiskunnassa johtaa siihen, että esitutkinta on salaisempaa kuin oikeudenkäynti. Luonnokseen valittu lähestymistapa on omiaan johtamaan siihen, että

riippumattomien, vastaavan toimittajan vastuulla toimivien ja Journalistin ohjeisiin sitoutuneiden tiedotusvälineiden mahdollisuudet valvoa ja selvittää viranomaisten toimintaa ovat rajoitetut.

Uutismedian liiton näkemyksen mukaan luonnos menee tältä osin julkisuuden ja julkisuusperiaatteen rajoittamisessa perustuslain ja perustuslakivaliokunnan vahvistamaa välttämättömyyden edellytystä pidemmälle. Myös perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden.

Julkisuus ja julkisuusperiaatteen noudattaminen eivät voi myöskään olla vain rikosasiaan osallisten tahdosta riippuvaista. Julkisuuslain ja sen tulkinnan tulisi olla mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen. Esitutkintaviranomaisten merkittävää julkisen vallan käyttöä on voitava valvoa rikosasian osallisten henkilökohtaisista näkemyksistä huolimatta.

Luonnoksen mukaan julkisuuden ja yksityiselämän suojan yhteensovittaminen on erityisen hankalaa tilanteissa, joissa esitutkinta tai syyteharkinta päätetään sillä perusteella, ettei rikosta ole tapahtunut. Uutismedian liiton näkemyksen mukaan näissä tilanteissa voi olla kysymys siitä, että viranomaisen lopettaa esitutkinnan tai syyteharkinnan virheellisin perustein. Tästä syystä viranomaisten päätösten julkisuus on tärkeää viranomaistoiminnan asianmukaisuuden valvomiseksi.

Luonnoksessa todetaan, että ”tiedonsaantioikeudesta viranomaisen asiakirjasta ei kuitenkaan suoraan seuraa, että kaikki julkinen tieto olisi julkaistavissa tai muutoin levitettävissä”. Se tarkoittaa käytännössä sitä, että tiedotusvälineet harkitsevat erikseen, mitä tietoa ne julkaisevat esimerkiksi esitutkinta-aineistosta.

Uutismedian liitto toteaa, että tiedotusvälineiden harkintaa ohjaavat muun muassa rikoslain 24 luvun 8 § ja 9 § sekä Journalistin ohjeet (https://www.jsn.fi/journalistin_ohjeet/). Toimituksellista päätöksentekoa ohjaavat rikoslain ja itsesääntelyn vaatimukset suojaavat myös luonnollisen henkilön yksityiselämää ja henkilötietoja. Ne mahdollistavat kuitenkin myös vapaalle demokratialle tärkeän keskustelun julkisen vallan käytöstä.

Luonnoksessa todetaan myös, että ”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)”. Vastaavalla tavalla olisi otettava huomioon se, että mahdollisimman laaja julkisuusperiaatteen toteutuminen ja julkisen vallan, erityisesti esitutkintaviranomaisen, toiminnan valvonta palautuu yleiseen avoimen demokraattisen yhteiskunnan ylläpitoon ja turvaamiseen. Se on myös yksittäisten kansalaisten etu.

Uutismedian liitto ehdottaa, että luonnoksen jatkovalmistelussa esityksen perusoikeussäännösten yhteensovittamista ja punnintaa käsittelevää osaa täydennetään tässä lausunnossa esitetyillä

näkökulmilla. Lisäksi tulisi arvioida uudelleen sitä, mille tasolle luonnoksessa on asetettu salassapito, ja nostaa salassapidon edellytyksiä.

Luonnos jättää liiaksi tulkintavaltaa viranomaiselle

Uutismedian liitto kiinnittää ministeriön huomiota siihen, että luonnoksessa ehdotettu muutos jättää salassapidosta päättävälle viranomaiselle paljon tulkinnallista valtaa. Viranomaisen vallankäytön valvonta voi käytännössä jäädä pintapuoliseksi, koska päätöksenteon perusteet jäävät mahdollisesti salaisiksi.

Salassapitovelvoitetta määrittävät vahinko, merkittävä haitta ja ilman painavaa syytä aiheutuva kärsimys ovat tulkinnanvaraisia ja omiaan johtamaan kirjajaan viranomistulkintaan. Luonnos jättää avoimeksi, mitä vahingolla, merkittävällä haitalla taikka kärsimyksellä tarkoitetaan.

On odotettavissa, että lakimuutoksen tavoitteet eivät toteudu toivotulla tavalla.

Tietojen antamisen tulisi olla tarpeellista päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi

Uutismedian liitto ehdottaa, että luonnoksen 24 §:n uuden 3 momentin alkua muutettaisiin jatkovalmistelussa seuraavasti:

- "... jos tiedon antaminen on tarpeellista [POISTETAAN: välttämätöntä] [UUSI KIRJAUS: tarpeellista] tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä..."

Luonnokseen kirjattu välttämättömyyedellytys on omiaan ohjaamaa viranomaista, esitutkintaviranomaista tai syyttäjää, liialliseen, julkisuusperiaatteen ja tämän lakimuutoksen tavoitteen ylittävään salaamiseen.

Uutismedian liitto toteaa, että termeillä "välttämätöntä" ja "tarpeellista" ei käytännössä liene suurta eroa. Jos jokin tieto on tarpeen siihen, että voi ymmärtää viranomaisen tekemän päätöksen, on tieto myös välttämätöntä saada. Sen sijaan "välttämätöntä"-edellytyksen luoma mielikuva ja paino vievät viranomaisen tulkinnan vaivatta rajoittavaan suuntaan.

Välttämättömyysedellytys ei ole tässä yhteydessä julkisuusperiaatteen käytännön soveltamisen kannalta onnistunut valinta.

Suoja vain arkaluonteisille yksityiselämään liittyville tiedoille

Luonnoksen 24 §:n 3 momenttiin on kirjattu vahinkoedellytyslauseke. Luonnoksen mukaan julkisuuslaissa säädetystä yksityiselämään liittyvästä salassapidosta voitaisiin rikosasioissa poiketa, jos tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi rikosasiaan osalliselle henkilölle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Uutismedian liiton näkemyksen mukaan vahinkoedellytyslauseke on omiaan johtamaan vuosien epäselvään tulkintatilanteeseen. Tilanne selkiytyisi vasta, kun vahinkoedellytyksen tulkinnasta saataisiin kattavasti oikeuskäytäntöä.

Uutismedian liiton mukaan luonnos lähtee osaksi virheellisistä oletuksista. Luonnoksessa todetaan, että ”yksityiselämän suojaan kohdistuvista rajoituksista huolimatta noudatettaisiin edelleen keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan, sillä tietojen antaminen perustuisi vahinkoedellytyslausekkeen vuoksi edellä kuvattuun riskiperusteiseen lähestymistapaan, jossa tietojen antamisesta syntyvät vaikutukset vaikuttavat tiedon julkisuuteen ja sen antamiseen suurelle yleisölle”. Esitutkinta- tai syyttävöviranomaisen ei kuitenkaan voi tietää tai säädellä sitä, miten tiedotusväline, joka on tietopyynnöllä pyytänyt ja saanut esitutkinta-aineistoa käyttöönsä, mahdollisesti julkaisee aineistosta tietoja. Tiedotusvälineen menettely on täysin sen omassa harkinnassa. Tässä harkinnassa tiedotusväline ottaa huomioon esimerkiksi yksityiselämää koskevan rikoslakisääntelyn ja toimituksellisen itsesääntelyn.

Tietojen julkistamisen osalta tulisi niin lainsäätäjän kuin viranomaisten luottaa riippumattomien tiedotusvälineiden harkintaan. Tätä lähestymistapaa tukee myös perustuslakivaliokunnan luonnoksessa ja tässä lausunnossa viitattu käytäntö.

Kansalaisten tiedonsaanti esitutkintaviranomaisen päätöksestä on omiaan vaarantumaan vain siksi, että säännöksen tulkinta riippuu käytännössä tiedotusvälineiden kiinnostuksesta kyseiseen esitutkintaan. On ilmeistä, että viranomaisen salaa tietoja helpommin, jos toimittaja osoittaa kiinnostusta esitutkintaan. Toisin on, jos kukaan ei kyselisi mitään. Uutismedian liiton tietojen mukaan toimittajilla on kokemusta tällaisesta viranomaisharkinnasta. Tietojen salaaminen ja julkisuusperiaatteen sivuuttamien näyttäisi riippuvan esimerkiksi siitä, keitä on esitutkinnan kohteena: julkisuuden henkilön tiedot saatetaan salata herkemmin kuin niin sanotun tavallisen henkilön tiedot. Tästä syystä julkisuuslain säännöksen tulisi olla luonnoksessa ehdotettua selkeämpi ja yksiselitteisempi.

Uutismedian liitto ehdottaa, että luonnoksen jatkovalmistelussa tietojen julkisuus sidottaisiin tietojen arkaluonteisuuteen. Vain arkaluonteisten yksityiselämään liittyvien tietojen tulisi saada suojaa julkisuudelta. Tämä vastaisi myös tuomioistuimissa noudatettavaa käytäntöä. Laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa 9 §:ssä todetaan, että salaisia ovat arkaluonteiset tiedot henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista. On myös muistettava, että tiedotusvälineiden julkaisupäätöksiä sitoo myös esimerkiksi rikoslain 24 luvun 8 §.

Myös perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojaamiseksi on välttämätöntä suojata arkaluonteiset tiedot yksityiselämästä. Perustuslakivaliokunta on liittänyt salaamistarpeen nimenomaan arkaluonteisiin tietoihin.

Vähintään tulisi luonnosta muuttaa jatkovalmistelussa niin, että kvalifiointi ”merkittävää” liitetään myös vahinkoon (”... merkittävää vahinkoa...”).

Tiedotusvälineet harkitsevat julkaisupäätökset

Tiedotusvälineiden toimituksellista harkintaa ja päätöksentekoa ohjaavat rikoslain ja itsesääntelyn vaatimukset, jotka suojaavat myös luonnollisen henkilön yksityiselämää. Se merkitsee sitä, että kaikki julkinen tietopyynnöllä viranomaisilta saatava tieto ole välttämättä julkaistavaksi päätyvä.

Uutismedian liitto ehdottaa, että luonnoksen jatkovalmistelun harkinnassa tiedotusvälineen oma lakiin ja itsesääntelyyn perustuva harkinta otetaan nykyistä paremmin huomioon. Jo nykyisenkin julkisuuslain perusteella tiedotusvälineet saavat viranomaisilta erilaisista asioista paljon tietoa, jota ei kuitenkaan julkaista osana tiedotusvälineen toimituksellisia uutis-, ajankohtais- tai muita artikkeleita.

Uutismedian liiton jäsenlehdet, joita on pitkälti yli 200, toimivat rikoslain, journalistisen itsesääntelyn ja korkean ammattietiikan ohjaamina. Lehdet tekevät niiden puitteissa tapauskohtaisen harkinnan siitä, mitä tietoa ne julkaisevat ja mitä ne eivät julkaise.

Uutismedian liitto ei pidä käytännössä todennäköisenä, että tässä lausunnossa ehdotettu luonnoksessa esitettyä selkeämpi salassapitoperusteiden mallinnus, joka korostaisi viranomaisen tietojen julkisuusperiaatetta ja avoimuutta, johtaisi yksityiselämää koskevan tiedon hallitsemattomaan ja kokonaisuudessa yksilön etujen vastaiseen levittämiseen tiedotusvälineissä. Luonnoksen jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon, että kysymys on myös perustuslakiin kirjatusta ja perustuslakivaliokunnan käytännön vahvistamasta vapaalle demokratialle tärkeästä keskustelusta julkisen vallan käytöstä.

Uutismedian liitto ry

Jukka Holmberg

liittojohtaja

Ismo Huhtanen

lakiasiaainjohtaja

Uutismedian liitto on sanomalehtien, kaupunkilehtien ja muiden yksityisten uutismedioiden julkaisijoiden toimialajärjestö. Uutismedian liitto on media-alan yhteistä edunvalvontaa hoitavan Medialiiton suurin jäsenjärjestö.

Huhtanen Ismo
Uutismedian liitto