

Asia: VN/21702/2022

Hallituksen esitysluonnos esitutkinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleisradio kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Lakiesitys on lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan oikeansuuntainen ja tarpeellinen. Viranomaisten päätöksenteon avoimuus sekä kansalaisten mahdollisuus ymmärtää päätöksenteon perusteita ovat tärkeä osa toimivaa demokraattista yhteiskuntaa. Julkisuuslain uudistamistarve on erityisen suuri median näkökulmasta. Ilman viranomaistoiminnan avoimuutta turvaavaa toimivaa julkisuuslainsäädäntöä tiedotusvälineet eivät voi täysimääräisesti toteuttaa tehtävänsä välittää yleisölle tietoa viranomaisprosesseista ja niihin keskeisesti vaikuttavista perusteista. Rikosasiat muodostavat yhden merkittävän alueen, sillä niitä koskevista viranomaispäätöksistä kansalaisten on tarpeen saada kattavasti tietoa muun muassa oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden ylläpitämiseksi. Median roolia yleisemminkin oikeusprosesseja koskevan tiedon välittämisessä korostaa se, että oikeusprosessien julkisuus toteutuu kansalaisten näkökulmasta pääasiassa median välityksellä. Kansalaiset yleensä seuraavat prosessien kulkua ennemminkin mediasta kuin pyytämällä itse tietoja viranomaiselta tai seuraamalla henkilökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäyntiä.

Nykyisen julkisuuslain ongelmat rikosasioita ja niistä tehtyjä viranomaispäätöksiä koskien liittyvät oikeusasiamiehen esiin nostamalla tavalla säännösten tulkinnanvaraisuuteen ja tietojen julkisuudelle asetettuun korkeaan kynnykseen. Epäselvät säännökset aiheuttavat usein sen, että viranomaiset esimerkiksi mahdollisen virkarikossyytteen pelossa päätyvät salaamaan tietoja varmuuden vuoksi. Salauspäätöksestä toki on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen, mutta hyvin usein tilanne kansalaisten tiedonsaannin ja tietoja pyytäneen tiedotusvälineen näkökulmasta on se, että vaikka tuomioistuimien lopulta velvoittaisi viranomaisen luovuttamaan tiedot, ajan kuluminen on saanut aikaan sen, että alun perin pyydetty tieto on käynyt tarpeettomaksi. Näin ollen tulkinnanvarainen lainsäädäntö johtaa pahimmassa tapauksessa siihen, ettei yhteiskunnallisesti merkittävää kysymystä kyetä tuomaan esiin tehokkaasti tai lainkaan.

Nykyinen epätoivottava asetelma on ilmeisessä konfliktissa perustuslaintasoisen julkisuusperiaatteen kanssa ottaen huomioon erityisesti perustuslain 12.2 §:n, jonka mukaan viranomaistoiminnan julkisuutta tulee rajoittaa ainoastaan välttämättömien syiden vuoksi.

Yleisradion näkemyksen mukaan nyt käsillä olevaan esitykseen liittyy nykymuodossaan sen hyvästä tarkoituksesta ja tavoitteesta huolimatta huomattava riski siitä, ettei sen avulla tosiasiallisesti onnistuta merkittävästi lisäämään viranomaistoiminnan julkisuutta. Ehdotetusta uudesta 24 §:n 3 momentista huolimatta tietojen luovuttamisen kynnyksellä jää edelleenkin hyvin korkealle. Lisäksi esitys jättää viranomaiselle tarpeettoman laajan harkintavallan.

Rakenteellisesti ja systematiikaltaan uudella 3 momentilla säädettävä poikkeus eräisiin salassapitoperusteisiin on sinällään käyttökelpoinen ratkaisu. Lainkohta jättää kuitenkin liiaksi avoimia kysymyksiä. Säännöksen mukaan tiedot olisivat julkisia, 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.

Yleisradion näkemyksen mukaan tulkinnanvaraisuus ja sen myötä matala salaamiskynnys johtuvat erityisesti siitä, että esityksen perusteluissa ei lainkaan anneta esimerkkejä ehdotetun säännöksen mukaisen välttämättömyys-edellytyksen täyttymisestä saati julkisuuden estävästä asiaan osalliselle mahdollisesti aiheutuvasta vahingosta, merkittävästä haitasta tai ilman painavaa syytä syntyvästä kärsimyksestä. Tämä tilanne tarkoittaa käytännössä, että edellä mainittu nykyinen "varmuuden vuoksi salaamisen ongelma" pysyy, ja että näiden kriteerien tarkempi määrittely jää oikeuskäytännön syntymisen varaan, mikä puolestaan merkitsee vuosikausiksi eteenpäin jatkuvaa avointa oikeustilaa. Esitystä tulisikin pyrkiä muuttamaan niin, että tällainen epätoivottava tilanne voidaan välttää. Yleisradion näkemyksen mukaan esityksen jatkovalmistelussa voitaisiin ottaa huomioon seuraavat ehdotukset:

Välttämätöntä-edellytys tulisi muuttaa tarpeellista-edellytykseksi. Vaikka termeillä ei ole suurta merkityksellistä eroa, "tarpeellisuus" on edellytyksenä lähtökohtaisesti helpommin ymmärrettävissä, koska se ei ole sanana yhtä latautunut kuin "välttämätön", joka synnyttää vaikutelman, että tietojen julkisuus edellyttäisi poikkeuksellisia olosuhteita ja erityisen tiukkaa harkintaa, ja johon helposti liittyy mielikuva, että tiedon tulee olla jollain tavalla erityistä.

Salassapito tulisi kohdistaa ainoastaan arkaluonteisiin tietoihin. Muunlaisten tietojen salaaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Esityksen perusteluissa itsessäänkin käsitellään ja perustellaan laajasti nimenomaan tarvetta suojata arkaluonteisia tietoja. Myös PeVL 7/2019 vp on korostanut nimenomaan vain arkaluonteisten tietojen suojaustarvetta. Tällainen malli olisi linjassa myös oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön kanssa.

Edellä mainitut muutokset vähentäisivät nykyistä esitystä vaivaavaa tulkinnanvaraisuutta ja toisivat lain lähemmäs esityksessä julkilausuttua tavoitetta "selkeyttää yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa ja lisätä kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä". Ehdotukset eivät myöskään vaikuttaisi kohtuuttomasti yksityisyyden suojaan, joka olisi edelleen turvattu muun muassa rikoslain 24 luvun 8 ja 9 §:n sekä tiedotusvälineitä koskevien alan eettisten ohjeiden kautta. Esimerkiksi Journalistin ohjeiden (JO) kohdassa 27 todetaan:

"Yksityiselämään kuuluvia erityisen arkaluonteisia seikkoja voi julkaista vain asianomaisen suostumuksella tai jos niillä on poikkeuksellista yhteiskunnallista merkitystä. Yksityiselämän suoja on otettava huomioon myös kuvia käytettäessä").

Niin ikään Yleisradion omissa ohjelmatoimintaa ja sisältöjä koskevissa eettisissä ohjeissa (OTS) todetaan muun muassa seuraavasti:

Kohta 14: "Elämäntapaa, intiimejä kysymyksiä tai lapsia koskevat tiedot kuuluvat yleensä yksityiselämän suojan piiriin. Näitä tietoja voimme julkaista vain asianomaisen luvalla. Erityistä harkintaa käytämme sellaisten tietojen kohdalla, jotka liittyvät asianosaisen fyysisiin ja psyykkisiin ominaisuuksiin tai läheisesti hänen persoonallisuuteensa."

Kohta 20: "Suojaamme rikoksen uhrin ja sivullisten yksityisyyttä, emmekä julkaise nimeä tai muita tunnistetietoja ilman painavaa syytä. Tällainen painava syy voi olla esim. rikoksen uhrin asema valtakunnallista poliittista, taloudellista tai hallinnollista valtaa käyttävänä henkilönä. Arkaluonteisen rikoksen uhria suojaamme erityisen tarkasti. Tekijän nimeä ei tule paljastaa tuomion julkistamisen yhteydessä, mikäli se saattaa paljastaa myös uhrin henkilöllisyyden ja sen paljastaminen on uhrille haitallista."

Todettakoon, että myös muilla suurilla medioilla on omia eettisiä ohjeita, jotka voivat sisältää Journalistin ohjeita tiukempiakin periaatteita.

Arvioitaessa yksityisyyden suojan turvaamista tiedotusvälineiden oma vastuu ja itsesäätelyn asema näyttää nykyisessä esityksessä sivuutetun lähes täysin. Ehdotetun 3 momentin mukaan tietojen julkisuus edellyttää edellä mainitun välttämättömyys-kriteerin täyttymisen lisäksi sitä, ettei "tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä." Asettaessaan viranomaiselle tehtäväksi arvioida vaikutusten aiheutumisen todennäköisyyttä esitys ei huomioi sitä, ettei tilanteessa, joissa tietoja pyytää median edustaja, viranomaisella voi eikä pidäkään olla tietoa siitä, onko tietoja tarkoitus osaksikaan julkaista. Näin ollen viranomaisella ei ole välttämättä minkäänlaista mahdollisuutta arvioida esityksen mukaista todennäköisyyttä.

On aivan mahdollista, että tietoja esimerkiksi olisi tarkoitus käyttää vain tiettyä aihetta yleisesti käsittelevän uutisoinnin taustamateriaalina. Tällöin vaikutusten syntymisen todennäköisyys olisi nolla, koska tietoja ei olisi tarkoituskaan julkaista esimerkiksi siitä syystä, että julkaiseminen olisi lain tai tapaohjeiden vastaista. Viranomaisen ei tällaista kuitenkaan voisi päätellä ja lisäksi viranomaisen arvioon saattaisi vaikuttaa virheellinen ennako-oletus, että media aina pyytää tietoja vain julkaistakseen niitä. Tämä ei tietenkään pidä paikkaansa, mitä osaltaan havainnollistavat myös eettiset ohjeet:

JO, kohta 30: "Julkistakin aineistoa julkaistaessa pitää ottaa huomioon yksityiselämän suoja. Kaikki julkinen ei välttämättä ole julkaistavissa. Erityistä varovaisuutta on noudatettava, kun käsitellään alaikäisiä koskevia asioita."

OTS, kohta 15: "Kaikki julkiset asiakirjat eivät välttämättä ole julkaistavissa. Asiakirjoihin voi sisältyä esimerkiksi henkilön yksityiselämää koskevia henkilökohtaisia tai taloudellisia tietoja, jotka kuuluvat yksityisyyden piiriin. Tällaisia tietoja emme voi julkaista ilman kyseisen henkilön lupaa."

Esityksessä tulisi näin ollen antaa enemmän painoarvoa tietoja pyytävän tahon omaan vastuuseen. Mikäli tällainen koetaan liian suurena kajoamisena yksityisyyden suojaan esimerkiksi siitä syystä, että tietoja saattavat pyytää median lisäksi myös tahot, joilla on ilkeämielisiä aikeita tietojen käyttöä koskien, tulisi vähintäänkin harkita jonkinlaisen journalistisen poikkeuksen säätämistä (vrt. esimerkiksi tietosuojalain 27 § ja julkisuuslain 16 §:n 3 momentti sekä jälkimmäisen tulkintaa koskeva taannoinen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2022:112, kohdat 46-47).

Vähintäänkin esityksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota vahinkoedellytyslausekkeen (mikäli sellainen lopulliseen lakiin päätyy) selkeyteen esittämällä perusteluissa havainnollistavia esimerkkejä lausekkeeseen sisältyvien kriteerien sisällöstä.

Katri Olmo

lakiasiaintohtaja

Yleisradio Oy

Koskivirta Joonas
Yleisradio Oy