

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Syyttäjälaitos on aiemmin 15.2.2024 antanut lausunnon työryhmän mietintöön julkisuuslain ajantasaistamisesta. Tuossa lausunnossaan Syyttäjälaitos on tuonut ilmi sen, että erityisesti luonnollisten henkilöiden yksityisyyden suojaa koskevien ehdottomien salassapitosäännösten tulkintakäytäntö on niin epäselvä, että yksityisyyden ja julkisuuden välinen rajanveto tulisi säätää laissa nykyistä täsmällisemmin. Syyttäjälaitos viittaa aiemmin antamaansa lausuntoon, jossa tätä asiaa on käsitelty.

Käytännössä kannalta ongelmallisia säännöksiä ovat ainakin julkisuuslain 24 § 1 momentin kohdat 4, 23, 25, 26, 27, 28, 31 ja 32 eli oikeastaan kaikki säännökset, jossa on säädetty ehdottomasta salassapidosta. Muun muassa näissä säännöksissä on säädetty ehdottomasti salassa pidettäväksi sellaisia tietoja, jotka voivat liittyä rikosasian keskeisiin seikkoihin ja ratkaisuperusteisiin. Esimerkiksi KHO:n ratkaisukäytännöstä ilmenee, ettei laissa ehdottomasti salassa pidettäväksi säädetty tieto kuitenkaan sellainen rikosasiassa ole tapauskohtaisesti. Lainsäädännössä tulisi selkeyttää ehdottomien salassapitosäännösten soveltuminen rikosasioissa.

On sinänsä lähinnä lainsäädäntötekniinen kysymys tehdäänkö salassapitoperusteiden selkeyttäminen muuttamalla yksittäisiä Julkisuuslain 24 § 1 momentista ilmeneviä salassapitosäännöksiä vai säätämällä yleissäännös, joka rajaa näiden salassapitoperusteiden mukaista ehdotonta salassapitoa rikosasioissa. Kummin tahansa toimitaankin, laissa tulisi olla riittävän täsmällinen säännöstely siitä, milloin ja minkälaisin kriteerein salassapitoperusteiden tarkoittamat tiedot ovat rikosasioissa julkisia.

Käytännössä vaikuttaa jossain määrin ilmeiseltä, että rikosasiat tulisi jollain tavoin nykyistä kohdennetummin huomioida omana erityisenä asiaryhmänään itse salassapitoperusteissa tai niiden tulkintaa ohjaavissa muissa säännöksissä. Jos näiden salassapitoperusteiden tosiasiallinen ulottuvuus

jätetään vain hallintoa koskevien yleissäännösten varaan, ei asia selkeydy riittävästi. Rikosasioissa käsitellään hyvin laajalti henkilöiden yksityisyyttä koskevia tietoja, ja kuitenkin rikosasioilta edellytetään hyvin laajaa julkisuutta. Yleinen julkisuusperiaate tai lain tarkoitus eivät ole riittäviä säännöksiä ohjaamaan rikosasioiden julkisuuden ja salassapidon välistä rajanvetoa, vaan nykyistä täsmällisempien perusteiden tulisi ilmetä kirjoitetusta laista. Tällä hetkellä konkreettisia perusteita on haettava lähinnä korkeimman hallinto-oikeiden oikeuskäytännöstä, joka sekin on hyvin tapauskohtaista ja koskee ratkaisujen perustelujen mukaan korostetusti tiedon julkisuutta vain kyseisessä yksittäisessä tapauksessa, tilanteessa tai asiayhteydessä.

Rikosasiassa saatetaan käsitellä henkilön yksityisyyden piiriin kuuluvaa tietoa monessa eri asiayhteydessä. Tieto voi olla rikoksen teonkuvauksen (rikosepäilyn) tunnusmerkistön olennainen osa, joka paljastaa esimerkiksi epäillyn tekijän seksuaalista käyttäytymistä. Vastaavasti tällainen rikosepäilyn keskeinen seikka saattaa olla myös esimerkiksi asianomistajalle aiheutunut terveyshaitta (esimerkiksi mustelma), joka ilmenee salassa pidettävistä potilastiedoista. Kysymys saattaa olla siitä, että todistajan kertomuksen uskottavuuden ratkaisevaksi arvioimiseksi on käsiteltävä jotain hänen terveystietojaan kuten vaikka alentunutta näkökykyä. Rikosasian esitutkintapöytäkirjoista saattaa paljastua esimerkiksi täysin ulkopuolisen henkilön harrastus (esimerkin vuoksi vaikkapa asianomistajan lapsen jalkapalloharrastus, jota asianomistaja oli seuraamassa joutuessaan rikoksen kohteeksi). Käytännössä rikosasioiden asiakirjoista voi ilmetä kenen tahansa henkilön elämästä yksityisyyden näkökulmasta hyvin monen tasoisia tietoja. Salassapitosäännösten ulottuvuus näihin erilaisissa tilanteissa on hyvin epäselvä.

Erityisenä seikkana salassapitosäännöksissä tulisi säätää rikoksesta epäillyn yksityisyyden suojasta. Oikeuskäytännön perusteella rikoksesta epäilty ei nauti yhtä vahvaa yksityisyyden suojaa kuin muut asianosaiset. Perustelu on, että rikos ei ole yksityisasia. Jos kuitenkin rikosepäilystä ei edes syytettä nosteta, saattaa olla yksityisyyden näkökulmasta vähintäänkin ongelmallista, että syyttömäksi osoittautuneen henkilön yksityisyyden piiriin kuuluvat tiedot paljastuvat julkisuuteen vain siksi, että joku on tehnyt hänestä rikosilmoituksen.

Lainsäätäjän tulisi siis tarkastella ja säätää Julkisuuslain 24 § mukaiset salassapitoperusteet kohdennetusti siitä näkökulmasta, minkä tietojen tulee olla salassa pidettäviä rikosasioissa ja minkä ei. Ja sikäli kuin tietojen salassapito riippuu tapauskohtaisista olosuhteista, lain säännöksistä tulisi ilmetä konkreettiset ratkaisuperusteet. Ottamatta kantaa minkä tiedon pitäisi olla salassa pidettävä tai ei, viranomaisten näkökulmasta olennaista on, että säännökset olisivat nykyistä selkeämmät siten, että ne ohjaisivat ratkaisuntekoa konkreettisessa päätöksentekotilanteessa.

Viranomaisilla on käytössä asianhallintatietojärjestelmät, jotka perustuvat nykyisin voimassa olevaan lain säännöksiin ja systematiikkaan. Säännösmuutoksilla voi olla merkittäviä kustannusvaikutuksia, varsinkin, jos säännösten systematiikka tai pykälänumerointi muuttuu olemassa olevasta.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvailkaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Ei lausuttavaa

Oletteko tunnistanee tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisu 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

Nimikirjalain 7 § on ristiriidassa julkisuuslain 24 § 1 mom 23 kohdan kanssa. Vastaava ristiriita on julkisuuslain ja verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain välillä.

Terveystietojen potilastietojen ehdoton salassapito lienee ristiriidassa julkisuuslain vastaavien salassapitosäännösten osalta, jos tulkinta on, etteivät julkisuuslain mukaiset salassapitoperusteet ole ehdottomia. Lain 22 §:n mukainen, muihin säännöksiin perustuva vaitiolovelvollisuus ei välttämättä vastaa julkisuuslain mukaista terveystietojen salassapitoa.

Esitutkintalain 11 luvun 7 § 2 momentti on ristiriidassa julkisuuslain 24 § 1 mom 3 kohdan kanssa, koska esitutkintalain säännös voi kieltää kertomasta julkisuuteen henkilön nimen, joka on jo tullut julkisuuslain mukaan julkiseksi. Rikoksesta epäillyn nimi tulee myös julkiseksi esimerkiksi esitutkinnan aikana tapahtuneen vangitsemisen seurauksena (vangitsemisasian diaaritiedot KO:ssa ja vangitsemispäätös). Rikoksesta epäilty saattaa myös tulla esimerkiksi pidätetyksi virasta jo esitutkinnan aikana ja hänen henkilöllisyytensä tulee tätä kautta julkiseksi. Julkisuuslain ja esitutkintalain säännökset velvoittavat esitutkintaviranomaista salaamaan epäillyn nimen myös tilanteissa, joissa henkilöllisyys on jo julkinen.

Perustuslain 10 § 2 momentti säätelee telepakkokeinoilla saadut tiedot ehdottomasti salassa pidettäväksi (viestit, välitystiedot ja sijaintitiedot). Säännöksellä ei ole julkisuuslaissa vastinetta. Rikosoikeudenkäynneissä näitä tietoja ei oikeuskäytännössä useinkaan käsitellä salassa pidettävänä. Julkisuuslain 24 § 1 mom 31 kohta sivuaa asiaa, mutta siltä osin kuin siinä on säädetty matkaviestimen sijaintipaikka salassa pidettäväksi, lienee ajateltu aivan muita tilanteita kuin rikosasioiden salassapitoa.

Julkisuuslain 22 §:n viittaussäännöksen mukaan tuomioistuimen salassa pidettäväksi määräämä tieto voi tulla viranomaisessa salassa pidettäväksi sellaisellakin tilanteessa, jossa tieto ei julkisuuslain 24 §:n mukaan ole salassa pidettävä. Asia on ongelmallinen, jos esimerkiksi tuomioistuin määrää kokonaisia asiakirjoja salassa pidettäväksi, vaikka tosiasiallisesti niissä olisi salassa pidettävää vain osa tekstistä. Julkisuuslaissa tulisi olla jokin oma mekanismi, jossa viranomainen voi itsenäisesti päättää hallussaan olevan asiakirjan julkisuudesta niissäkin tapauksissa, joissa käräjäoikeus on rikosprosessissa määrännyt saman asiakirjan kokonaan salassa pidettäväksi. Epäselvää on, onko julkisuuslain 22 §:n mukainen salassapitomääräys ehdoton, vai soveltuuko siihenkin julkisuuslain julkisuusperiaate ja muut salassapitoa rajaavat säännökset, jos kyseistä salassa pidettäväksi määrättyä asiakirjaa pyydetään viranomaiselta.

Tietosuojalain 35 §:ssä on säädetty ehdottoman vaitiolovelvollisuuden alaiseksi tiettyjä henkilötietoja. Julkisuuslain 22 §:n viittausssäännöksen nojalla perusteella nämä ovat ehdottoman salassapidon piirissä. Julkisuuslaki itsessään säätää vastaaviista salassapitoperusteista, joten sääntely on päällekkäistä.

Salassapitos koskevaa erityissääntelyä on lainsäädännössä laajalti, eikä erityisiä salassapitosäännöksiä välttämättä ole yhteensovitettu julkisuuslain kanssa tai salassapidosta säädettyä ajateltu rikosprosessin tarpeita. Esimerkin vuoksi, ajoneuvoliikerekisteristä annetun lain 6 §:ssä on säädetty tiedoista (esim. ajokiellot ja rangaistukset), joita rikosprosessissa voidaan käyttää ratkaisuperusteena liikenne rikoksia käsiteltäessä. Salassapito ei sinänsä estä tietojen luovuttamista rikosprosessiin, mutta tulisiko tietojen jäädä rikosprosessissa yleisöjulkisuuden ulottumattomiin salassapitosäännöksen vuoksi, jolloin asiassa tehtävän ratkaisun perusteet eivät tulisi julkisiksi.

Männikkö Mikko
Syyttäjälaitos