

## Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (HE 273/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja, sisäministeriö
- esittelijäneuvos Juha Haapamäki, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusneuvos, OTT Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- valtiosyyttäjä Mikko Männikkö, Syyttäjälaitos
- poliisitarkastaja Visa Weckström, Poliisihallitus
- poliisilakimies Tommi Reen, keskusrikospoliisi
- asianajaja Minna Pilviö, Suomen Asianajajaliitto
- juristi Tytti Oras, Suomen Journalistiliitto ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- korkein oikeus
- oikeustieteen tohtori Satu Rantaeskola

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä myös julkisuuslaki) 24 §:n muuttamista.

## Valiokunnan lausunto LaVL 33/2022 vp

Esityksellä pyritään selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisäämään kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä (ks. esim. HE, s. 16 ja 36). Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittujen keskeisten asiakirjojen salassapitoa niiltä osin kuin 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 (lakiehdotuksen 24 §:n 3 mom.). Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevan lain salassapidosta poikkeamista mahdollistavaa säännöstä, joka on käytännössä liittynyt keskeisesti mahdollisuuteen tietyissä tilanteissa julkaista rikoksen uhrin kuva. Edellä mainitun salassapidosta poikkeamisen tarkoitus ja pääasiallinen sisältö on saman kaltainen kuin voimassa olevassa laissa, mutta poikkeamisen kynnystä kuitenkin nostetaan tarpeellisesta välttämättömään ja se sidotaan yksittäistapauksiin. Lisäksi sen soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös muita rikosasiaan liittyviä henkilöitä kuin uhria (lakiehdotuksen 24 §:n 4 mom.).

Esityksen taustalla on oikeusministeriön 22.1.2021 julkisuuslain ajantasaistamista valmistelemaan asettaman työryhmän työ. Nyt käsiteltävä hallituksen esitys on osa laajempaa julkisuuslain ajantasaistamisen kokonaisuutta, jonka osalta työryhmän työ jatkuu vielä 30.6.2023 asti. Osauudistuksen taustalla on eduskunnan oikeusasiamiehen antama ratkaisu EOAK/579/2020, joka koskee julkisuuslain esitutkintaan sovellettavia salassapitoperusteita ja esitutkinta-asiakirjojen yleisöjulkisuutta. Oikeusasiamies on esittänyt päätöksessään oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistaminen ottaa erikseen valmisteltavaksi, jotta sen ratkaisu ei viipyisi julkisuuslain kokonaisuudistusta odoteltaessa. Nyt käsiteltävä hallituksen esitys onkin valmisteltu kiireellisenä osana julkisuuslain ajantasaistamista valmistelemaan työryhmän työtä ja eriytetty omaksi lakiehdotukseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen taustalla olleen eduskunnan oikeusasiamiehen antaman ratkaisun jälkeen annetut korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut ovat osin selventäneet salassapitoperusteiden soveltamiseen liittyneitä epäselvyyksiä. Hallituksen esityksen ja saadun selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että tästä huolimatta lainsäädännön tarkistamiselle on tarve, eikä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö ole poistanut lainsäädännön tarkistamisen tarvetta. Näin ollen hallituksen esitys on tältä osin perusteltu.

Esityksessä on sen perusteluistakin (HE, s. 4) ilmenevin tavoin keskitytty laillisuusvalvonnassa esiin nousseiden kiireellisimpien muutostarpeiden huomioimiseen. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on nostanut esiin tarpeen arvioida julkisuuslain salassapitosäännöksiä nyt ehdotettua laajemmin. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan oikeusministeriön asettaman ja 30.6.2023 asti työtään jatkavan työryhmän toimeksiannon mukaisesti salassapitosäännösten ja niihin liittyvien vahinkoedellytyslausekkeiden systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja mahdollinen uudistaminen on jäänyt työryhmän tehtävänannon ulkopuolelle ja siten toteutettavaksi myöhemmin. Käsitellyssä oleva esitys on kuitenkin valmisteltu työryhmän kiireelliseksi arvioimana kokonaisuutena rikosasioissa sovellettavien salassapitoperusteiden keskinäisten suhteiden selkeyttämiseksi ja julkisuuden lisäämiseksi. Edellä todetun valossa lakivaliokunta pitää nyt esitettävää salassapitosäännösten osittaisuudistusta perusteltuna. Valiokunta kuitenkin korostaa nyt ehdotetun uudistuksen toimivuuden seurantaa ja pi-

## Valiokunnan lausunto LaVL 33/2022 vp

tää tärkeänä, että julkisuuslain salassapitosäännösten laajempaan arviointiin palataan myöhemmin.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen osalta lakivaliokunta toteaa pitävänsä perusteltuna ja tärkeänä, että yksityiselämän suojaa koskevien julkisuuslain salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa pyritään selkeyttämään. Tämä on tärkeää paitsi yleisesti myös viranomaisten käytännön toiminnan kannalta. Myös esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittujen keskeisten asiakirjojen salassapidon rajoittamisella niiltä osin kuin tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi, on julkisuuden lisäämiseen liittyviä perusteita. Esityksen säätämisympäristöstä koskevien perusteluiden mukaan (HE, s. 36) esityksessä on keskeisesti kyse kahden perusoikeuden, perustuslain 10 §:ssä suojatun yksityiselämän suojan ja perustuslain 12 §:n 2 momentissa suojatun julkisuusperiaatteen, välisestä yhteensovittamisesta ja punninnasta. Koko esityksen keskeisenä tarkoituksena on edellä mainittujen perusoikeuksien yhteensovittaminen, ja kyse on esityksenkin mukaan vaativasta perusoikeuspunninnasta (HE, s. 28 ja 36). Lakivaliokunta toteaa, että se lausuukin esityksestä ainoastaan oman toimialansa osalta. Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on esityksestä hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 84/2022 vp) todennut, että sillä ei ole huomauttamista sääntelyn perusratkaisuihin.

Edellä todettuun viitaten lakivaliokunta pitää hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella esitystä tarpeellisenä ja sen tavoitteita tärkeinä sekä lähtökohtaisesti puoltaa sen sisältämän lakiehdotuksen hyväksymistä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa erityisesti toimijoiden taholta on kuitenkin esitetty huomioita esityksessä ehdotetun sääntelyn soveltamistilanteisiin liittyvistä epäselvyyksistä ja ongelmakohtista. Lakivaliokunta esittääkin, että hallintovaliokunta vielä yleisesti arvioi, voidaanko ja miltä osin lakiehdotusta vielä täsmentää ja selkeyttää. Edellä todetun osalta lakivaliokunta esittää seuraavassa hallintovaliokunnan arvioitavaksi eräitä seikkoja.

*Ehdotus voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan alkuosan poistamisesta ja arkaluonteisten tietojen suojaaminen*

Esityksen mukaan lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa säädetään jatkossa rikoksen uhria koskevien tietojen salassapidosta. Asiakirja on kohdan mukaan pidettävä salassa siltä osin kuin se sisältää tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Ehdotettu säännös on perustelujen mukaan (HE, s. 30) luonteeltaan muita salassapitosäännöksiä täydentävä, ja sitä sovelletaan muiden salassapitoperusteiden kanssa samanaikaisesti, kuten salassapitoperusteita muutoinkin.

Voimassa oleva 26 kohdan alkuosa, jossa on säädetty rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten seikkojen salassapidosta, kumotaan esityksen mukaan tarpeettomana. Esityksen perustelujen mukaan näiden tietojen salassapito seuraa käytännössä jo muista ehdottomista yksityiselämän suojaksi säädettyistä salassapitoperusteista.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tuotu esiin näkemys siitä, että on riski poistaa voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan alkuosan arkaluonteisia tietoja koskeva

## Valiokunnan lausunto LaVL 33/2022 vp

erityinen salassapitoperuste, ja epäilty hallituksen esityksessä esiin tuotua lähtökohtaa siitä, että muut salassapitoperusteet riittäisivät kattamaan säännöksen tarkoittamien tietojen salassapidon. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös katsottu, että voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan alkuosan poistaminen korostaa kohdan jälkimmäisen osan merkitystä, joka suojaa mm. uhrien oikeuksia niiden loukkauksilta ja jota voidaan pitää tulkinnallisesti epäselvänä.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan arkaluonteisia tietoja suojaavan 26 kohdan alkuosan poistamisen osalta on pyritty työryhmävalmistelun aikana nimenomaan soveltajilta tiedustelemalla selvittämään kyseisen säännöksen itsenäistä soveltamisalaa. Tältä osin on ollut vaikea tunnistaa sellaista soveltamistilannetta, jossa tiedot tulisivat suojuksi ainoastaan kyseisellä perusteella eikä samalla myös muilla yksityiselämää suojaavilla perusteilla. Valiokunnassa esiin tuotujen näkemysten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että säännöksellä on jonkinlainen itsenäinen soveltamisala, jonka vuoksi sääntelyn päällekkäisyyttä tältä osin ei tulisi purkaa. Voidaan myös arvioida, että ehdotuksen mukaisesti voimaan jätettävään uhria ja uhrin läheisiä suojaavaan 26 kohtaan liittyvät tulkintaepäselvyydet helpottuisivat osin sillä, jos sääntelyyn palautettaisiin voimassa olevan lain mukainen kohdan alkuosa, joka suojaa yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta vielä arvioi, tulisiko lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin 26 kohdan säännökseen palauttaa esityksessä kumottavaksi ehdotettu 26 kohdan alkuosa, jossa on säädetty rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten seikkojen salassapidosta.

### *Siirtymäsäännös*

Lakiehdotus sisältää siirtymäsäännöksen, jonka mukaan lain uutta 24 §:n 3 momenttia sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin momentissa tarkoitettuihin esitutkintapöytäkirjoihin ja esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän päätöksiin. Ennen lain voimaantuloa tehtyjä päätöksiä ja niiden perusteena olevia asiakirjoja arvioidaan ehdotetun säännöksen mukaisesti edelleen vain lain voimaan tullessa voimassa olleiden 24 §:n 1 momentin säännösten perusteella (ks. HE, s. 36).

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääätämjärjestystä koskevassa jaksossa on nostettu esiin, että salassapitoa joustavoittava säännös kohdentuisi lain voimaantulon jälkeen tehtyihin haastehakemuksiin, haasteisiin, esitutkintapöytäkirjoihin ja esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän 24 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin. Ennen tämän lain muutosten voimaantuloa tehtyjen edellä mainittujen asiakirjojen julkisuus määräytyisi ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten perusteella. Näin ollen ennen lain voimaantuloa yksityiselämän suojaamiseksi voimassa olleen lain perusteella välttämättömiksi arvioidut julkisuuden rajoitukset eivät kapenisikaan taannehtivasti. Sääätämjärjestysperusteluissa on arvioitu, että rikosasioissa tällaisilla taannehtivilla yksityiselämän suojaan kohdentuvilla vaikutuksilla saattaisi olla asiaan osalliselle poikkeuksellisen vahingollisia seurauksia, ottaen huomioon asiasta kulunut mahdollisesti jo pitkään aika (ks. HE, s. 38).

Edellä todetusta huolimatta lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että ehdotetun siirtymäsäännöksen sisältöä voidaan pitää poikkeuksellisena julkisuuslain soveltamisympä-

## Valiokunnan lausunto LaVL 33/2022 vp

ristössä. Käytännössä ehdotettu siirtymäsäännös voi johtaa tarpeettomasti julkisuutta rajaaviin ratkaisuihin tai samantyyppisissä tai samassa asiassa eri aikoina tehtyjen suurin piirtein samansisältöisten asiakirjojen erilaiseen käsittelyyn. Lisäksi lain soveltajan on vaikea vuosienkin päästä muistaa tai havaita, että lain 24 §:n 3 momentin sijasta sovelletaan vanhaa lakia.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta vielä arvioi, onko esityksessä ehdotettu siirtymäsäännös perustelu ja tarpeellinen.

### *Vaikutuksista viranomaisten toimintaan*

Esityksen perustelujen mukaan (HE, s. 16) esityksellä ei arvioida olevan suoranaisia taloudellisia tai organisatorisia vaikutuksia. Perustelujen mukaan hallituksen esityksen välillisiä vaikutuksia viranomaisille on tässä vaiheessa kuitenkin hyvin vaikea arvioida.

Perusteluissa tuodaan esiin (HE, s. 16), että poliisin arvion mukaan ehdotetuilla muutoksilla olisi kuitenkin työmäärää lisäävä vaikutus. Esitutkintaviranomainen arvioi esitutkintapöytäkirjat ja tekee niihin tarvittavat salassapitoa koskevat merkinnät ennen esitutkintapöytäkirjan arkistointia tai luovuttamista asianosaisille. Jatkossakin esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän olisi lisäksi aina asiakirjapyynnön yhteydessä suoritettava julkisuuslain mukaisia menettelysäännöksiä noudattaen pyydetyn asiakirjan osalta arviointi siitä, mitkä asiakirjan tiedoista ovat julkisia ja mitkä salassa pidettäviä. Muutos kohdentuu ennen kaikkea salassapidon perusteisiin. Poliisin arvion mukaan erityisesti 24 §:n 3 momentissa asetettavat uudenlaiset arviointiperusteet lisäävät esitutkintaviranomaisten työmäärää nykytilaan verrattuna. Vaikka esitys ei vaikuta arvioitavan materiaalin laajuuteen, voidaan vaikutuksia arvioitaessa kiinnittää huomiota siihen, että arvioitavien esitutkintapöytäkirjojen pituus vaihtelee muutamista sivuista jopa kymmeniintuhansiin sivuihin.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotuksesta aiheutuvaa lisääntynyttä työmäärää erityisesti esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten osalta on seurattava ja varmistettava riittävät resurssit tulevien valtiontalouden kehys- ja talousarvioprosessien yhteydessä.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## Valiokunnan lausunto LaVL 33/2022 vp

Helsingissä 8.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps  
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r  
jäsen Sanna Antikainen ps  
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok  
jäsen Marko Kilpi kok  
jäsen Pasi Kivisaari kesk  
jäsen Antero Laukkanen kd  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Ruut Sjöblom kok  
jäsen Mirka Soinikoski vihr  
jäsen Paula Werning sd  
varajäsen Juho Kautto vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto