10.2.2023 EOAK/950/2023

Hallintovaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 273/2022 vp eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n muuttamisesta

LAUSUNTO

Hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoani yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Hallituksen esityksen taustalla on lokakuussa 2020 antamani ratkaisu EOAK/579/2020, joka koskee esitutkintaan sovellettavia julkisuuslain salassapitoperusteita ja esitutkinta-asiakirjojen yleisöjulkisuutta. Totesin tuossa päätöksessäni, että julkisuuslaki ei ole rikosasioihin sovellettavien salassapitoperusteiden osalta selkeä. Tutkimani kantelun kannalta keskeinen epäselvyys liittyi siihen, sovelletaanko julkisuuslain 24 §:n 1 momentin yksityisyydensuojaa koskevia kohtia 23-32 rinnakkain vai ovatko ne osin tai kokonaan toisensa poissulkevia, kun kysymys on esitutkintapöytäkirjasta. Totesin myös, että erityisesti 32 kohdan soveltaminen on sen tulkinnallisen avoimuuden ja salassapidon ehdottomuuden vuoksi ongelmallista ja voi johtaa esitutkinta-aineiston erittäin laajaan salassapitoon. Käsitykseni mukaan lainsäätäjä ei ole loppuun saakka harkinnut salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita, ja kysymys on jäänyt osin avoimeksi. Esitin oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistaminen ottaa erikseen valmisteltavaksi, jotta sen ratkaisu ei viipyisi julkisuuslain kokonaisuudistusta odoteltaessa.

Oikeusministeriön asettama julkisuuslain ajantasaistamista valmisteleva työryhmä päätti toukokuussa 2021, että esitutkintaan liittyvien salassapitoperusteiden osalta selkeyttämistä valmistellaan kiireellisesti. Tämä on johtanut nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen.

Pidän hyvin perusteltuna, että esitutkintaan liittyvien salassapitoperusteiden tarkastelu on otettu muuta julkisuuslain uudistamista kiireellisempänä erikseen valmisteluun. Vaikka korkein hallinto-oikeus on päätökseni jälkeen antanut useita esitutkinnan julkisuutta koskevia ennakkopäätöksiä, nuo ratkaisut eivät ole ainakaan riittävästi selkeyttäneet oikeustilaa (tästä enemmän tuonnempana), vaikkakin esimerkiksi ratkaisussa KHO:2021:26 vahvistettiin se tulkinta, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohta ei rikosasioissa ole yksityisyydensuojan osalta yksinomainen salassapitoperuste, joka poissulkisi muiden salassapitoperusteiden soveltamisen.

Valitettavasti hallituksen esitys koskee varsin rajattua osaa esitutkinnan julkisuuden ongelmakohdista. Näitä käsittelen jäljempänä yksityiskohtaisesti samoin kuin sitä, mitä olennaista esityksestä jää puuttumaan.

Esityksen mukaan sillä pyritään selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisäämään kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. 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.

Esityksen tavoitteista sääntelyn selkeyttämistä on hyvin helppo pitää perusteltuna. Sen sijaan toinen julkilausuttu päätavoite eli rikosasioiden yleisöjulkisuuden lisääminen ei ole ongelmaton, koska samalla rikosprosessin osallisten yksityisyydensuoja väistämättä kaventuu. Kyse on vaativasta perusoikeuspunninnasta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. On siis arvioitava, missä määrin on julkisuusperiaatteesta huolimatta välttämättömiä syitä suojata rikosasian osallisten oikeuksia, erityisesti heidän perustuslaissa turvattua oikeuttaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Tähän kysymykseen ei tietenkään ole yksiselitteistä vastausta.

Poliisin ja syyttäjien tekemät päätökset ovat merkittävää yhteiskunnallista vallankäyttöä, jota on oltava mahdollisuus valvoa. Käytännössä esitutkinnan ja tietyiltä osin syyttäjän toiminnan yleisöjulkisuus toteutuu asiakirjajulkisuuden kautta, joten sen rooli on keskeinen. Jos tekoon ja sen rikosoikeudelliseen arviointiin liittyvät tiedot ovat liian laajasti salassa pidettäviä, vallankäytön julkinen valvonta käy vaikeaksi.

Nyt ehdotettu sääntely antaisi poliisi- ja syyttäjäviranomaisille varsin laajan harkintavallan julkistaa muutoin yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettäviä tietoja. Esityksessä on hyvin perustellusti pyritty lähentämään julkisuuslain sääntelyä verrattuna lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa. Eri asia on, mihin esitutkinta-julkisuuden raja tarkemmin vedetään ja miten se on onnistuttu lakiin formuloimaan.

On tärkeää huomata, että kyse on yleisöjulkisuuden laajentamisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että vastuullisen tiedonvälityksen ja perustellun viranomaistoiminnasta käytävän yhteiskunnallisen keskustelun edesauttamisen lisäksi myös mahdollisuudet epäasialliseen yksityiselämää koskevien tietojen käyttöön kasvavat. Tämän vuoksi laajentamisen reunaehtoja tulee harkita huolella. Kyse on yhtäältä yksityisyyden suojaan puuttumisesta ja toisaalta viranomaistoiminnan julkisuuden rajoittamisesta, jolloin rajanvedon tulee perustua mahdollisimman täsmällisiin säännöksiin. Ei myöskään ole toivottavaa, että rajanvedot perustuvat tärkeiltä osin tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön. Virkavastuulla julkisuuskysymyksiä ratkaisevat virkamiehet ovat vaikeassa tilanteessa, jos säännökset eivät ole selkeitä.

Esityksessä on kolme pääosaa: 1) julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan muutos, 2) uusi 24 §:n 3 momentti ja 3) uusi 24 §:n 4 momentti. Selvästi suurinta muutosta näistä tarkoittaisi ehdotettu 24 §:n 3 momentti.

Ehdotetut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohta ja 24 §:n 3 momentti

Jäljempänä ilmi käyvistä syistä käsittelen näitä kahta ehdotettua lainkohtaa yhdessä.

Verrattuna nykyiseen ehdotettu 26 kohta koskisi vain rikoksen uhria koskevia tietoja. Sinänsä se olisi tältä uhrin tietoja koskevalta osalta sisällöltään sama kuin nykylaki.

Perustelujen mukaan uusi 26 kohta olisi muita salassapitosäännöksiä ”täydentävä” ja niiden kanssa ”samanaikaisesti” sovellettava ja todetaan, että rikosten uhreja koskevat tiedot olisivat pitkälti salassa pidettäviä ”jo” muiden salassapitoperusteiden nojalla. Tässä tarkoitettaneen ratkaisussa KHO:2021:26 vahvistettua tulkintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa katsottiin, että vaikka 24 §:n 1 momentin 26 kohta ei soveltunut, asiakirjat olivat kuitenkin 32 kohdan nojalla salassa pidettäviä. Toisin sanoen ei hyväksytty sitä tulkintaa, että esitutkinta-aineiston julkisuutta voitaisiin rajoittaa yksityiselämän suojan osalta ainoastaan 26 kohdan perusteella.

Esityksen perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että rikoksen ”uhrin” käsitettä ei ole sidottu kulloinkin tutkittavana olevan rikosasian uhriin eli säännös suojaisi myös sellaisia rikoksen uhreja koskevia tieto-

ja, jotka eivät ole kyseisessä rikoksessa asianomistajia tai joita ei esimerkiksi ole tunnistettu. Epäselvää kuitenkin on, miten laajasti on tarkoitettu, että uhrin yksityisyyttä koskevat tiedot säilyisivät salassa pidettävinä. Esityksen mukaan uudessa 3 momentissa ei nimittäin mainita 26 kohtaa eli ehdotettu julkisuuden laajennus ei tule kysymykseen, jos salassapitopito pohjautuu tähän salassapitoperusteeseen. Tältä osin on todettu, että ”mainittu 26 kohdan säännös sisältää jo itsessään julkisuusolettamaisen vahinkoedellytyslausekkeen, joten sen joustavoittaminen erikseen ei ole tarpeen.” (s.33). Pidän tätä toteamusta ongelmallisena; 26 kohdan ”vahinkoedellytyslauseke” on luonteeltaan muista 24 §:n salassapitokohdista poikkeava.

Kysymään jää, miten on ratkaistava tilanne, jos esimerkiksi sekä uusi 26 kohta että ennalleen jäävä 25 kohta näyttävät soveltuvan eli että kyse olisi esimerkiksi rikoksen uhrin terveystiedoista. Molemmat kohdathan ovat ”samanaikaisesti” sovellettavia. Koska uusi 3 momentti ei koske 26 kohtaa, uuden 3 momentin nojalla tehdyn punninnan perusteella ei kuitenkaan voitaisi julkistaa mitään ”uhrin oikeuksia loukkaavia” tietoja. Uhrin oikeuksia puolestaan loukkaa minkä tahansa häntä koskevan salassa pidettäväksi säädetyn tiedon julkistaminen. Sanamuotonsa mukaan 26 kohdan tietojen ei tarvitse olla mitenkään arkaluontoisia. Näin ollen esimerkiksi tietoa uhrilla olevasta mustelmasta, joka on 25 kohdan nojalla salassa pidettävä tieto, ei voitaisi ehdotetun sääntelyn (26 kohta ja 3 momentti) perusteella julkistaa.

Edellä lausuttu koskee vastaavasti myös ennalleen jäävää hyvin avointa 32 kohtaa. Sen mukaan esimerkiksi tiedot henkilön vapaa-ajan harrastuksista ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Myös niiden julkistaminen loukkaisi uhrin oikeuksia, eikä tietoja voitaisi ehdotetun uuden 3 momentin nojalla julkistaa.

Ehdotettu 26 kohta näyttää sulkevan pois kaiken rikoksen uhrin yksityisyyttä koskevan salassa pidettävän tiedon antamisen, koska tämä loukkaisi ”uhrin oikeuksia” eli hänen oikeuttaan yksityisyyden suojaan.

Tällä kysymyksellä on hyvin suuri merkitys, koska kyse olisi salassapitoperusteesta, joka ei syrjäytyisi, vaikka tiedon antaminen olisi välttämätöntä asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi (ehdotuksen 24 §:n 3 momentin mukaisesti). Tämä vesittäisi merkittävästi esityksen tavoitteeksi asetettua esitutkintajulkisuuden laajentamista.

Todettakoon, että sama muotoilu kuin ehdotetussa 26 kohdassa on myös oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Sanotun lain mukaan (2 kohta) kuitenkin vain arkaluonteiset esimerkiksi yksityiselämään tai terveydentilaan liittyvät tiedot ovat salassa pidettäviä, jolloin muunlaisten tietojen antaminen (esim. mustelmasta) ei oikeudenkäynnin julkisuuslakia sovellettaessa ”loukkaa uhrin oikeuksia”. Lisäksi tuomioistuin voi lain 9 §:n 2 momentissa säädetyin edellytyksin päättää, että mm. 3 kohdassa salassa pidettäviksi säädetyt tiedot ovat julkisia. Oikeudenkäynnin julkisuuslaissa ei siten ole samaa edellä selostettua ongel-

maa, kuin nyt ehdotetussa sääntelyssä.

Samoin jää kysymään, miten viranomainen arvioi sitä, mikä tieto loukkaa rikoksen uhrin läheisiä (esimerkiksi vaikka se ei loukkaisi itse uhria). Mitään todennäköisyyskynnystä tai muita edellytyksiä ei ole asetettu eli riittävää on, että joku uhrin läheinen katsoo tiedon julkisuuden loukkaavan häntä tai uhrin muistoa. Nyt perusteluissa on tuotu esiin lähinnä vain henkirikokset, vaikka säännöksen soveltamisalaa ei ole mitenkään rajattu, vaan se kattaa kaikki rikokset.

Ehdotettu julkisuuslain 24 §:n 3 momentti on esitysluonnoksen keskeisin osa. Se merkitsee rikosasioiden julkisuuden merkittävää laajentamista, kun useille nykyisin ehdottomille salassapitoperusteille säädettäisiin uusi yhteinen vahinkoedellytyslauseke, jossa säädetyillä edellytyksillä rikosasian tiedot olisivatkin julkisia. Sinänsä säännös on oikeansuuntainen, vaikkakin sen ja 26 kohdan suhde on edellä kuvatusti hyvin ongelmallinen.

Kun on kysymys yksityisyyden suojan kaventumisesta, tulee huolella tarkastella perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täyttymistä. Niiden kannalta pidän erityisesti ongelmallisena ehdotetun 3 momentin säännöksen tulkinnallista avoimuutta. Ehdotetussa monipolvisessa vahinkoedellytyslausekkeessa on käytetty useita väljiä ilmaisuja, jotka ovat omiaan johtamaan epäyhtenäiseen soveltamiskäytäntöön. Ilmeisesti mallia on otettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdasta (jota sitäkin voi kritisoida). Olisikin perusteltua avata näiden ilmaisujen merkityssisältöä vielä enemmän.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että väljennys ei saisi mennä pitemmälle kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa säädetyssä laissa. Tuon lain 9 §:n mukaan salassa pidettäviä ovat (muun muassa) arkaluonteiset tiedot henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista. Tämä koskee siis muitakin henkilöitä kuin rikoksen uhria. Nyt ehdotetussa 3 momentissa ei ole mitään mainintaa tietojen arkaluontoisuuden vaikutuksesta, joskin vahinkoedellytyslausekkeen tulkinnalla pitäisi päätyä siihen, etteivät ne olisi julkisia.

Edellä esitettyjen näkökohtien johdosta ehdotettuun 26 kohtaan olisi perusteltua lisätä voimassa olevan 26 kohdan alkuosan sääntely arkaluonteisten tietojen salassa pidosta, ja poistaa ongelmallinen muotoilu rikoksen ”uhrin oikeuksien” loukkaamisesta, samoin kuin rikoksen uhrin ”läheisten loukkaamisesta”, jonka merkityssisältöä ei ole mitenkään perusteltu ehdotuksessa, voimassa olevan lainkohdan perusteluissa eikä myöskään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain perusteluissa. Perusteluista ilmenee vain, että kyseisen sääntelyn ”keskiössä” ovat ”henkirikoksen uhrit”. Nähdäkseni riittävää ja selvintä olisi, että salassa pidettäviä ovat ”rikoksen uhrin muistoa” loukkaavat tiedot.

Ehdotetun 3 momentin johdosta 26 kohta muodostuu hyvin keskeiseksi, koska se määrittää niiden tietojen piirin, jotka 3 momentin

soveltamisesta huolimatta jäävät salassa pidettäviksi. Säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

> **26) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi hänen muistoaan;**

Esitys herättää muitakin kysymyksiä.

Luonnoksen perusteluiden mukaan 3 momentissa on kysymys nimenomaan esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätöksen perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämättömistä tiedoista, eli kohdan nojalla ei olisi tarkoitus arvioida, mikä on tuomioistuimen asiassa tekemän ratkaisun perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämätöntä tietoa. Esityksen perusteluiden mukaan 3 momentissa mainitulla syyttäjän päätöksellä tarkoitettaisiin myös haastehakemusta ja syyttäjän antamaa haastetta. Esityksessä ei kuitenkaan ole perusteltu, miksi säännöstä sovellettaisiin myös haastehakemukseen ja syyttäjän antamaan haasteeseen, jotka eivät päätä asian käsittelyä (toisin kuin muut ko. kohdassa mainitut ratkaisut), vaan se jatkuu tuomioistuimessa. Tuomioistuimeen etenevien asioiden osalta tarvittava asiakirjojen julkisuus toteutuu käsitykseni mukaan täysin riittävästi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain kautta.

Nähdäkseni säännöksen soveltamisala olisi perusteltua rajata rikosprosessin päättäviin syyttäjän tai tutkinnanjohtajan päätöksiin esimerkiksi seuraavasti:

> Poiketen siitä, mitä 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdassa tai muun lain vastaavassa lainkohdassa salassapidosta säädetään, tiedot esitutkintapöytäkirjassa, **syyttäjän syyttämättä jättämistä tai esitutkinnan rajoittamista koskevassa päätöksessä** taikka tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä ovat kuitenkin 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.

Totean myös, että käsitykseni mukaan esimerkiksi esitutkinta-aineistossa on paljonkin tietoja, jotka ovat tulkinnallisesti hyvin avoimen 32 kohdan mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä (vaikkakaan eivät mitenkään arkaluontoisia), mutta jotka tiedot eivät ole välttämättömiä asiassa tehdyn päätöksen ymmärtämiseksi. Ne jäisivät siten edelleen salassa pidettäviksi, ja viranomaisten olisi edelleen poistettava ne antaessaan tietoja esitutkinta-aineistosta ehdotetun 3 momentin nojalla. Tämänkin vuoksi olisi jo tässä yhteydessä tarpeen uudistaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa esimerkiksi lisäämällä siihen vahinkoedellytyslauseke.

Tulkintaongelmia voi aiheuttaa myös se, mihin kaikkeen viitataan ilmaisulla ”muun lain vastaava lainkohta” salassapidosta. Kun perustelujen mukaan kyse on nimenomaan yksityiselämää/yksityisyyttä suojaavista salassapitoperusteista, tämän voisi ehkä nimenomaisesti mainita myös itse laissa.

Ehdotettu julkisuuslain 24 §:n 4 momentti

Luonnoksen mukaan ”säännös vastaisi osin voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa ollutta säännöstä. Salassapidosta poikkeamisen tarkoitus ja pääasiallinen sisältö olisi saman kaltainen kuin voimassa olevassa 26 kohdassa, mutta poikkeamisen kynnystä kuitenkin nostettaisiin tarpeellisesta välttämättömään ja se sidottaisiin yksittäistapauksiin. Voimassa olevan lain ruotsinkielisen sanamuodon mukaan tiedon antamisen tulee jo nykyisin olla välttämätöntä. Rikoksen uhrin lisäksi poikkeamismahdollisuus ulotettaisiin myös muihin asiaan liittyviin henkilöihin.”

Totean, että pelkästään ehdotettua 4 momentin säännöstä lukemalla ei käy ilmi, mitä siinä tarkoitetaan esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän ”tehtävällä”, jonka suorittamiseksi salassa pidettäviä tietoja voidaan julkistaa. Mielestäni sääntelyä on välttämätöntä täsmentää.

Säännöksen perusteluista käy ilmi, että kyse on tosiasiassa esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten tiedottamisen mahdollistamisesta, eikä siis yleisöjulkisuudesta tavanomaisessa mielessä. Totean, että tiedottamisenkin osalta on ehdotetun poikkeussäännöksen hyväksyttävyyden kannalta hyvin suuri ero siinä, tapahtuuko tiedottaminen rikoksen selvittämisen tarkoituksessa vai esimerkiksi yleisen mielenkiinnon tyydyttämiseksi. Ehdotettu säännös ja sen perustelut jättävät tällaiset kysymykset avoimiksi.

Lisäksi on hyvin ongelmallista, että 4 momentissa ei ole mitään rajoituksia julkistettavan tiedon laadulle. Säännöksen perusteella äärimmäisen arkaluontoinenkin tieto olisi julkinen, jos tiedon antaminen vain katsottaisiin välttämättömäksi esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän (laissa yksilöimättömän) ”tehtävän suorittamiseksi”. Säännöksen käyttöedellytyksiä tulisi ehdottomasti rajata; pelkkä vaatimus välttämättömyydestä on aivan liian avoin.

Totean myös, että esityksessä ei ole perusteltu, miksi (nykylaista poiketen) salassapidosta poikkeaminen voisi koskea muussakin kuin julkisuuslaissa säädettyä salassapitoperustetta. Kun esimerkiksi kuolemansyyn selvittämistä koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä, niin voi kysyä, onko tilannetta, jossa rikoksen selvittämiseksi (josta perustelujen mukaan lähinnä kyse) olisi välttämätöntä, että nuo tiedot olisivatkin julkisia.

Sinänsä ehdotetun kaltaiselle salassapidosta poikkeamiselle on nähtävissä perusteita, koska joskus rikoksen selvittämiseksi voi olla vält-

tämätöntä julkistaa muutoin salassa pidettävää tietoa. Tosin voi kysyä, rajoittuuko tällainen tarve vain yksityisyydensuojan vuoksi salassa pidettäviin tietoihin. Joka tapauksessa, kun poikkeusmahdollisuus koskee kaikkia yksityisyydensuojaa koskevia salassapitoperusteita, on perusteltua, että salassapidosta poikkeaminen edellyttää ”välttämättömyyttä”.

Kun ehdotuksen perusteluissakaan ei ole osattu esittää säännöksen soveltamisalasta muita esimerkkejä kuin esitutkintaan tai rikosasiaan liittyvä tiedottaminen, muunlaiselle salassapidon väljentämiselle ei ole esitetty perusteita. Tämän vuoksi säännös tulisi rajata sellaisiin esitutkintalain 11 luvun 7 §:n mukaisiin esitutkinnasta tiedottamisen tilanteisiin, joissa säännöksen salliman varsin laajan salassapidon väljennyksen voidaan ajatella olevan perusteltua, esimerkiksi seuraavasti:

> Poiketen siitä, mitä 1 momentin 23, 25, 26, 29, 30 ja 32 kohdassa tai muun lain vastaavassa lainkohdassa salassapidosta säädetään, tieto on kuitenkin julkinen, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä **rikoksen selvittämisen, rikoksesta epäillyn tavoittamisen, uuden rikoksen estämisen tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämisen vuoksi.**

Jos säännöksestä poistettaisiin kohta 26 siinä muodossa kuin olen edellä esittänyt, säännöksen nojalla julkistettavista tiedoista rajautuisi pois arkaluonteiset tiedot. Tämä voisi olla perusteltua. Toisaalta on mahdollista, että joissakin esimerkiksi rikoksen selvittämisen tilanteissa myös arkaluonteisten tietojen julkistaminen saattaa olla välttämätöntä. Säännöksessä tai ainakin sen perusteluissa olisi korostettava sitä, että säännöksen nojalla julkistettavien tietojen arkaluonteisuuden tulee olla hyväksyttävässä suhteessa rikoksen vakavuuteen. Esitutkintaviranomaisia velvoittaviin säännöksiin sinänsä sisältyy esimerkiksi suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate (esim. poliisilain 1 luvun 3 ja 4 §).

Siirtymäsäännös

Ehdotettu julkisuuslain aiempiin muutoksiin nähden poikkeuksellinen siirtymäsäännös on nähdäkseni tarpeeton ja ongelmallinenkin lakivaliokunnan lausunnossa esitetyistä syistä (LaVL 33/2022 vp s. 4-5). Säännös voisi johtaa samantyyppisissä tai samassa asiassa eri aikoina tehtyjen suurin piirtein samansisältöisten asiakirjojen erilaiseen käsittelyyn, ja lainsoveltajan voi olla vaikea vuosienkin päästä muistaa tai havaita, että lain 24 §:n 3 momentin sijasta sovellettaisiinkin aiemmin voimassa olleita säännöksiä.

Muuta

Jo nyt käsiteltävänä olevan osittaisuudistuksen yhteydessä tulisi asian suuren merkityksen vuoksi ottaa kantaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussaan KHO:2021:38 ottaman kannan vuoksi.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että poliisilaitoksen tekemään rikosepäilyyn perustuvaan virantoimituksesta pidättämistä koskevaan päätökseen sisältyvien tietojen julkisuutta ja salassa pidettävyyttä koskevassa arvioinnissa ei voitu soveltaa em. 3 kohtaa. Tuo lainkohta koskee sanamuotonsa mukaan poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehtyjä ilmoituksia rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saatuja ja laadittuja asiakirjoja sekä haastehakemusta, haastetta ja siihen annettua vastausta rikosasiassa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan 3 kohta koskee vain siinä mainittuja asiakirjatyyppejä, eivätkä niissä olevat tiedot ole muuhun asiakirjaan sisällytettynä salassa pidettäviä 3 kohdan nojalla.

Totean, että kyse on esitutkinnan salassapitoa koskevasta hyvin keskeisestä säännöksestä. Esitutkinnassa on pyrkimyksenä selvittää rikos ja tämä saattaa vaarantua, jos esitutkintaa koskevat tiedot tulevat julkisiksi liian varhaisessa vaiheessa. Lisäksi säännöksellä pyritään estämään esitutkintatietojen ennenaikaisesta julkiseksi tulosta rikoksesta epäillylle (jota suojaa syyttömyysolettama) aiheutuvat vahingot, ja turvaamaan tuomioistuimelle oikeus määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan.

Salassapitointressien näkökulmasta on merkityksetöntä, missä asiakirjassa tieto on – tai ylipäätään onko se lainkaan asiakirjassa. Nykyinen 3 kohdan säännös on kuitenkin kirjoitettu siten, että se koskee vain tietynlaisia asiakirjoja, eikä siten, että se koskisi kaikkia asiakirjoja, joihin sisältyy tietynlaisia tietoja.

Totean myös, että julkisuuslain 22 §:n mukaan

> Viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle

Julkisuuslain 23 §:n mukaan puolestaan säädetään, että

> Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus.

Näidenkin säännösten kanssa sopii mielestäni huonosti yhteen se, että esitutkintaa koskeva tieto olisi salassa pidettävää esitutkinta-aineistossa, mutta heti siitä irrotessaan jäisi 3 kohdan soveltamisalan

ulkopuolelle. Kun julkisuuslain perusteellisempi uudistus vienee vielä vuosia, tulisi edellä kuvattuun ongelmaan puuttua nyt käsiteltävänä olevan osittaisuudistuksen yhteydessä.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.