LAUSUNTO **12.2.2023**

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Esityksen tavoitteena on selkeyttää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki, JulkL) salassapitosäännöksiä, edistää avoimuutta sekä lisätä esitutkinnassa ja syyteharkinnassa tehtyjen päätösten julkisuutta. Ehdotuksen myötä rikosasioiden julkisuus lisääntyy huomattavasti, mutta esityksen vaikutuksia asianosaisten oikeuksien toteutumiselle ei ole huomioitu riittävästi.

Kuten eduskunnan oikeusasiamies lausunnossaan lakivaliokunnalle toteaa, käsillä oleva hallituksen esitys koskee vain rajattua osaa esitutkinnan julkisuuden ongelmakohdista.[1] Esitys on pistemäinen, kiireellä ja vähäisellä selvitystyöllä valmisteltu ehdotus, joka aiheuttaisi voimaan tullessaan enemmän haittaa kuin hyötyä. Rikosasioita koskevan julkisuuslainsäädännön koko rikosprosessia koskevien haasteiden vuoksi sääntelyä pitäisi uudistaa kokonaisuutena. Tämän esityksen sijasta seuraavalla hallituskaudella tulisi valmistella rikosasioihin oma erillinen laki (esim. rikosasioiden julkisuuslaki), jossa ratkaistaisiin laaja-alaisesti rikosasian julkisuuskysymykset koko rikosprosessin ajalta.

Hallintovaliokunnan tulisi mietinnössään ehdottaa lakiehdotuksen hylkäämistä tai vähintään ehdottaa lakiehdotuksen muuttamista siten, että asianosaisten yksityiselämän suoja toteutuu.

Julkisuuslain soveltaminen on alkanut yhdenmukaistua vasta siitä saadun oikeuskäytännön myötä. Yleiset laillisuusvalvojat ovat toistuvasti ja ihan viime aikoihin asti antaneet ratkaisuja, ettei salassa pidettävää tietoa saa antaa asiaan nähden ulkopuolisille.[2] Viranomaisilla, kuten esitutkintaviranomaisilla tai syyttäjälaitoksella ei ole rikosasioissa salausintressiä. Sen sijaan kaikilla viranomaisilla on julkista valtaa käyttäessään velvoite turvata Suomen perustuslain mukaisesti kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Esitys on joiltakin osin tämän velvoitteen vastainen.

Poliisia on moitittu laillisuusvalvonnan ratkaisuissa mm. salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Ratkaisut on huomioitu ja ne ovat luonnollisesti muuttaneet poliisin toimintaa tietojen luovuttamisessa rikosasiaan nähden ulkopuolisille. Lausunnon alaviitteessä 2 mainittuja ratkaisuja vanhempien ratkaisujen velvoittamana Poliisihallitus ryhtyi toimenpiteisiin poliisiyksiköiden toiminnan yhdenmukaistamiseksi ja julkaisi marraskuussa 2019 *Julkisuuskäsikirjan*.

Rikosasiassa sovellettavista salassapitokohdista ja niiden rinnakkain soveltamisesta ei ole rikosprosessin toimijoiden piirissä ollut mainittavasti epäselvyyttä, mutta epäselvyys on synnytetty julkisessa keskustelussa em. Julkisuuskäsikirjan julkaisemisen jälkeen. Tästä asiasta kanneltiin eduskunnan oikeusasiamiehelle, joka on todennut ratkaisussaan (*EOAK/579/2020*): ”Pidän selvänä, että en voi arvostella Poliisihallitusta siitä, että Julkisuuslakikäsikirjassa on puheena olevassa kysymyksessä

[1] Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 19.1.2023 lakivaliokunnalle.

[2] Esimerkiksi apulaisoikeuskansleri antoi (*AOKA* 28.3.2022 dnro OKV/2398/40/2020) aluesyyttäjälle huomautuksen, kun syyttäjä oli kertonut toimittajalle tuolloin vielä salassapitomääräyksen piirissä olevaa salassa pidettävää tietoa. Samoin eduskunnan oikeusasiamies on korostanut poliisia koskevissa ratkaisuissaan sitä, ettei salassa pidettäviä tietoja saa luovuttaa ulkopuolisille (esim. *EOA 16.12.2022 dnro EOAK/7841/2021*, *EOA 19.12.2019 dnro EOAK/4217/2018* ja *EOA 23.11.2018 dnro EOAK/4963/2017*). Lisäksi poliisin edustajia on tuomittu rangaistukseen salassa pidettävien tietojen kertomisesta yleisöjulkisuuden piirissä oleville. Näin tapahtui, kun rikosasian tutkinnanjohtaja vahvisti jo toimittajalla olleen tiedon rikosepäilystä (*HelHO 8.5.2017 tuomio nro 17/118041*).

sovellettu hallintotuomioistuimissa hyväksyttyä tulkintalinjaa. Käsitykseni mukaan Poliisihallitus on pyrkinyt ottamaan huomioon julkisuusasioita koskevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön, eikä tavoitteena ole ollut perusteettomasti salata esitutkinta-asiakirjoja."

Tässä ratkaisussa edellytetyllä tavalla korkein hallinto-oikeus on jo linjannut julkisuuslain säännösten soveltamista rikosasiassa (*KHO 2021:26*). Näin ollen eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa esille tuotua kiireellisyys näkökulmaa ei salassapitokohtien rinnakkain soveltamisen osalta ole enää käsillä.

Korkein hallinto-oikeus on viime aikoina antanut useita ratkaisuja selventämään julkisuuslain tulkinnallisia kysymyksiä. Nämä ratkaisut ovat vahvistaneet sitä, että Julkisuuskäsikirjan peruslähtökohdat ovat kunnossa. Mikään ei viittaa siihen, etteikö julkisuuslain soveltamisesta saataisi myös tulevaisuudessa ennakkoratkaisuja. Jo saadut ennakkoratkaisut ja tulevat ratkaisut muovaavat julkisuuslain soveltamiskäytäntöä yhdenmukaiseksi samalla tavalla kuin muussa lainsäädännössä. Ennakkoratkaisuja tarvitaan aina yhdenmukaistamaan lainsäädännön soveltamista.

Lainsäädännön muuttaminen ei välttämättä ole ensimmäinen tarvittava toimenpide, vaikka säännösten tulkinnasta on erimielisyyttä. Sääntely voi johtaa kiisteltyihin tulkintoihin, mutta ne eivät suoraan osoita tarvetta muuttaa lakia.[3] Tällä tavalla oikeusministeriö totesi vuonna 2019 arvioidessaan Suomen perustuslain toimivuutta ja sen muutostarpeita. Oikeusministeriön toteamus pätee perustuslain lisäksi mm. julkisuuslakiin. Nyt ehdotettu pistemäinen muutosehdotus ei paranna julkisuuslain säännösten soveltamisen haasteita – pikemminkin päinvastoin se voi lisätä asianosaisten eriarvoisuutta.

Viranomaistoiminnan julkisuuden merkitys ja valvonnallinen näkökulma

Eri yhteyksissä korostetaan sitä, että viranomaistoiminnan laaja julkisuus lisää kansalaisten luottamusta viranomaisiin. Tämä pitää sinänsä paikkansa myös rikosasioissa, mutta asiaa ei yleensä pohdita siitä näkökulmasta, miten yksittäisen rikosasian tietojen julkisuus näyttäytyy asianosaisille.

Nyt on konkreettisesti kysymys siitä, miten oikeudenmukaisena asianosainen kokee asiansa käsittelyn, kun aikaisemmin salassa pidettäväksi määritelty aineisto muuttuu asianosaista kuulematta julkiseksi siihen tehdyn tietopyynnön jälkeen. Samalla tieto henkilön joutumisesta yksityiselämän piiriin kuuluvan oikeudenloukkauksen kohteeksi tai siitä epäillyksi on kaikille kuuluva asia.

Rikosasiat kuuluvat niihin moninaisiin asioihin, joissa eri viranomaiset käyttävät laajasti julkista valtaa. Perusteltua onkin kysyä, miksi vain rikosasioissa on tarpeen laajempi julkisuus julkisen vallan valvomiseksi verrattuna muihin asioihin. Siksi kaikkien rikosasioita koskevien "puutteiden" ratkaiseminen asian julkisuuden avulla ei ole perusteltua. Esityksessä korostettu viranomaisten valvonta jää lisäksi satunnaiseksi, koska tiedotusvälineiden huomio kiinnittyy yleensä jollakin tavalla erikoiseen tapaukseen tai mielenkiintoiseen henkilöön. Kysymys ei ehkä ole niinkään viranomaisten toiminnan valvomisesta, vaan tiedotusvälineiden taloudellisten lähtökohtien turvaamisesta, kun rikosasioita voidaan käsitellä julkisuudessa.

Rikosprosessin eri toimijoiden toimintaa valvotaan monitahoisesti, kun asianosaisilla on omat oikeussuojakeinonsa. Laillisuusvalvonnan sisällön yksityiskohtainen käsittely ei ole tarkoituksenmukaista. Kuitenkin esitutkintaviranomaisista ainakin poliisin sisäinen valvonta on kehittynyt. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut vuonna 2019, että poliisin esitutkintaan ja erityisesti siinä käytettävien pakkokeinojen valvontaan kohdistuu varsin systemaattista sisäistä laillisuusvalvontaa.[4] Tämän toteamuksen jälkeen poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on edelleen laajentunut ja kehittynyt.

Poliisin sisäinen valvonta toteutuu siten, että kunkin poliisiyksikön oma oikeudellinen yksikkö tekee systemaattista yleistä valvontaa yksikön sisällä, kun kukin lähiesimies valvoo yksittäisen virkamiehen toimintaa. Lisäksi poliisihallitus valvoo vuosittain systemaattisesti kunkin yksikön toimintaa. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen ulkoinen laillisuusvalvonta on systemaattista ja toteutuu vuosittain. Vielä valtioneuvoston oikeuskanslerin valvoo poliisin toimintaa ulkoisen laillisuusvalvonnan keinoin.

[3] Tällä tavalla oikeusministeriö (OM 2019:22, s. 20) totesi, kun ministeriö arvioi Suomen perustuslain toimivuutta ja sen muutostarpeita. Tämä oikeusministeriön toteamus pätee perustuslain lisäksi mm. julkisuuslakiin.

[4] Ratkaisu *EOA 19.9.2019 dnro 188/2018*.

Julkisuusasioihin liittyvä yleinen laillisuusvalvonta on todettavissa toimivaksi jo pelkästään tarkastelemalla niistä annettuja ratkaisuja. Mm. julkisuusasioihin on otettu kantaa koko julkisuuslain soveltamisen ajan ja Poliisihallitus on reagoinut niihin mm. julkaisemalla jo mainitun Julkisuuskäsikirjan.

Pääpaino julkisuuslain muutosehdotuksissa liittyy siihen, että julkisuuden lisäämisellä pystytään valvomaan paremmin viranomaistoimintaa rikosasioissa, joiden käsittely päättyy ennen tuomioistuinkäsittelyä. Käytännössä esitys viittaa siihen, että nykyinen rikosasioiden laillisuusvalvonta ei olisi riittävää, kun se tulisi toteuttaa tiedotusvälineiden ja yleisöjulkisuuden avulla. Tähän on kuitenkin esitettävissä vasta-argumentteja.

Yleensä tiedotusvälineet käsittelevät yksittäistä tapausta, joka ei välttämättä edusta viranomaistoimintaa laajemmin, vaan voi päinvastoin antaa siitä vääristyneen kuvan. Tärkeämpää olisi varmistaa, että julkisuudessa käsitellään rikosilmiöitä ym. laajemmin ja siten, ettei yksittäinen asianosainen tai muu rikosasiaan liittyvä taho ole tunnistettavissa ja joudu siten kärsimään uutisoinnista. Tällä en tarkoita minkään vääränlaisen toiminnan peittelemistä, vaan sen tosiasian toteamista, että yleensä väärinkäytöstilanteissa on kysymys yksittäisten henkilöiden toiminnasta, mitä ei saisi liiaksi yleistää.

Esitutkinnassa ja syyteharkinnassa päätettävien rikosasioiden ratkaisujen lainmukaisuuden varmistaminen on äärimmäisen tärkeää. Sitä ei kuitenkaan pystytä tekemään pelkästään julkisuuden avulla, vaan ulkoisella ja sisäisellä systemaattisella valvonnalla on tärkeä rooli. Lisäksi asianosaisten mahdollisuuksia valvoa oikeuksiaan pitäisi edelleen parantaa, jotta he tulisivat kohdelluksi yhdenvertaisesti.

Tämän lakiehdotuksen sijasta perustellumpaa olisi selvittää, onko nykyinen viranomaisten sisäinen ja ulkoinen valvonta riittävää, vaikka sitä on siis viime vuosina todella paljon lisätty. Tämä olisi perusteltua erityisesti siksi, että laillisuusvalvontaa tekevällä on oikeus saada kaikki asiaan liittyvät asiakirjat – myös salassa pidettävät tiedot. Silloin valvonta olisi johdonmukaista ja resurssit käytettäisiin itse rikosten selvittämiseen ja syyteharkintaan. Tärkeintä olisi kuitenkin asianosaisten oikeuksien varmistaminen itse pääasiassa ja samalla turvataan asianosaisten yksityiselämän riittävä suoja.

Asianosaisilla on erilaisia oikeussuojakeinoja esityksessä mainitun kantelun lisäksi. Poliisin menettelyistä vuonna 2019 tehtyjä kanteluja (650 kpl) ei voida pitää määrältään korkeana, ottaen huomioon poliisin tehtävien todella laajan kirjon ja määrän. Kantelujen poistuminen kokonaan ainakaan tämän esityksen avulla ei ole realistinen tavoite ottaen huomioon ihmisten valveutuneisuus ja kanteluherkkyys. Poliisista tehdyt kantelut vuonna 2019 koskevat kaikkea poliisin menettelyä, kun syyttäjiä koskevissa kanteluissa (313 kpl) on kysymys pelkästään rikosasioista.

Yksityiselämän suoja on samanarvoinen perusoikeus julkisuuteen nähden

Julkisuus korostuu esityksessä ja se tarkoittaa sitä, että kenellä tahansa on oikeus saada yksittäisen rikosasian tietoja ehdotuksessa mainitun asian julkisuuden uudelleen arvioinnin käynnistyessä.

Rikosasioiden yleisöjulkisuuden lisääminen ei ole ongelmaton, koska samalla rikosasian osallisten yksityiselämän suoja kaventuu. Yleisöjulkisuuden laajentuminen tarkoittaa samalla sitä, että mahdollisuudet epäasialliseen yksityiselämää koskevien tietojen käyttöön kasvaa.[5] Näihin eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksiin on helppoa yhtyä.

Yksityiselämän suoja on asianosaisten ja muiden asiaan liittyvien tahojen näkökulmasta erittäin tärkeä oikeus ja sitä se on myös rikosasioissa. Vaikka itse rikosasia on julkinen, siihen voi liittyä sellaisia tietoja, joiden salassapito on välttämätöntä. Lainsäätäjä on aikaisemmin julkisuuslakia säätäessään punninnut perusoikeuksien toteutumista kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla. Asianosaisten oikeuksia turvaavaa sääntelyä ei voida tehdä tyhjäksi korostamalla julkisuutta.

Yksityiselämän suojalla tai muilla perusoikeuksilla ei siten voi olla huonompaa asemaa verrattuna julkisuuteen, vaikka yksityiselämällä ym. ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden, kuten perustuslakivaliokunta on todennut. Yksityiselämän suoja ja julkisuus ovat perusoikeuksina nimenomaan

[5] Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 19.1.2023 lakivaliokunnalle, s. 2–3.

samanarvoisia, kuten Euroopan neuvoston parlamentaarisessa yleiskokouksessa[6] ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen useammassa ratkaisussa on korostettu[7].

Toki tietojen julkaisemista sosiaalisen median alustoilla tai muutoin epäasiallisesti rajoitetaan rikoslain tunnusmerkistöillä, kuten kunnianloukkaus (RL 24:9) tai yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen (RL 24:8). Nämä rikokset ovat kuitenkin pääsäännön mukaan asianomistajarikoksia myös törkeiden tekomuotojen osalta. Perusteltua onkin kysyä, voidaanko esimerkiksi henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkauksen kohteeksi joutuneelta edellyttää vielä, että hän tekee uuden rikosilmoituksen häntä koskevien tietojen levittämisestä sen jälkeen, kun ensimmäisestä rikosepäilystä (henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkaus) syyttäjä on tehnyt esimerkiksi rajoittamisratkaisun.

Sääntelyä ei voida pitää oikeasuhtaisena ottaen huomioon julkisen vallan velvoite yksityiselämän suojan turvaamisesta ja se, että rikoksen kohteeksi joutunut ja esimerkiksi todistaja joutuvat prosessiin usein ilman omaa myötävaikutustaan. Rikosprosessin on jo itsessään todettu olevan omiaan aiheuttamaan kärsimystä erityisesti rikoksen asianomistajalle. Näitä haittoja on pyritty vähentämään mm. uhridirektiivin ja lapsidirektiivin velvoitteilla.

Esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi Suomen menettely voisi olla asianosaisille suojaltaan heikompi kuin vertailuun otetuissa Pohjoismaissa. Esimerkiksi Ruotsissa, jos syytettä ei nosteta tai esitutkinta lopetetaan, salassapitoa sovelletaan edelleen esitutkinnassa ilmenneisiin tietoihin.

Perusoikeutena yksityiselämän suoja on nuori, kun sääntely lisättiin Suomen hallitusmuotoon vuonna 1995. Tällä voi olla vaikutusta siihen, miten yksityiselämän suojaan perusoikeutena suhtaudutaan. Erityisesti julkisuuslakia säädettäessä on yksityisyyden suoja kansainvälisissä sopimuksissa turvattuna ihmisoikeutena edellyttänyt sen huomioon ottamista myös julkisuuslainsäädännössä.[8] Tällä esityksellä yksityiselämän suojaa heikennetään rikosasioissa liiaksi.

Rikosasioiden julkisuuden arviointi koko rikosprosessin ajalta

Esityksen taustalla olevat rikosasian julkisuuden tulkinnalliset haasteet liittyvät mm. siihen, että rikosasioita käsitellään useammassa viranomaisessa rikosprosessin mukaisesti. Yksittäisen rikosasian julkisuutta säännellään kuitenkin säännönmukaisesti kahdessa eri laissa, joita ei ole valmisteltu yhdessä. Lisäksi tietopyyntöjä koskeva sääntely eriyttää esitutkinnan ja syyteharkinnan tietopyynnöt hallintoprosessiin, kun oikeudenkäyntivaiheessa esitetty tietopyyntö käsitellään yleistä lainkäyttöä koskevassa prosessissa. Tähän sääntelyn hajautumiseen ja erilaisiin tulkinnallisiin haasteisiin ovat johtaneet moninaiset historialliset syyt, joita olen selvittänyt tutkimuksessani yksityiskohtaisesti.[9]

Tässä vaiheessa lain valmistelua on vielä mahdollisuus tehdä sellainen ratkaisu, jolla uudet tulkinnalliset haasteet voidaan välttää, eikä historian virheitä toisteta. Tämän lakiehdotuksen valmistelussa ei ole ollut riittävästi rikosprosessin asiantuntijoita, vaan esitys on laadittu julkisuutta korostaen ja yleisöjulkisuuden toiveiden mukaisesti – huomioimatta riittävästi asianosaisten oikeuksia.

Rikosasioiden julkisuuteen liittyvät moninaiset tulkinnalliset haasteet pitäisi selvittää kokonaisuutena. Rikosasioita koskevan oman julkisuuslain valmistelu ja säätäminen on perusteltua esimerkiksi seuraavista syistä:

- Esitys ei ratkaise tarkoituksenmukaisella tavalla haastetta, kun asian edettyä tuomioistuimeen ja asian tultua käsiteltyä täysin julkisena, esitutkintaviranomainen tekee ratkaisun julkisuuslain perusteella. Esityksen mukaan tilanteessa tehtäisiin käsitellyn asian julkisuuden uudelleen arviointi.

---

[6] Ks. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous 26.6.1988, päätöslauselma, Right to privacy 1165(1998), EU yleiskokous 1165 (1998), kohta 11.

[7] Esim. ratkaisuissa *EIT Casuneanu v. Romania 16.4.2013* ja *EIT Delfi AS v. Viro 16.6.2015* korostetaan yksityiselämän suojan samanarvoisuutta suhteessa muihin oikeuksiin. Samoin ratkaisussa *EIT Høiness v. Norja 19.3.2019* korostetaan oikeuksien samanarvoisuutta.

[8] HE 30/1998 vp, s. 46.

[9] Satu Rantaeskola: Asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa, Alma Talent, 2021, s. 209–256.

- Esitutkintaviranomainen ja syyttäjäviranomainen ovat edelleen julkisuuslain perusteella vaitiolovelvollisia, vaikka asia olisi edellä kerrotulla tavalla käsitelty oikeudenkäynnissä täysin julkisena.
- Esitys ei koske pelkästään esitutkinnan ja syyteharkinnan aikaisia ratkaisuja, vaan se on tarkoitettu koskemaan myös tuomioistuinvaiheen jälkeisiä tietopyyntöjä esitutkintaviranomaiselle.
- Muutoksenhakuteiden ollessa eriytyneet, resursseja käytetään epätarkoituksenmukaisella tavalla samankin asian voidessa olla kahdessa eri prosessissa vireillä (asianosaisen tietopyyntö ja editiovaatimus).
- Julkisuuslain salassapitosäännösten muokkaaminen ei tässä yhteydessä ole oikeusministeriön mukaan perusteltua.[10] Kun salassapitosääntelyn uudistaminen on rajattu julkisuuslain uudistusta laativan työryhmän työskentelyn ulkopuolelle, rikosasioiden uudistustarpeet eivät toteudu edes julkisuuslain uudistuksessa.

Esimerkiksi kaikkia näitä kysymyksiä ei pystytä edes ratkaisemaan julkisuuslain muutoksilla, vaan rikosasioita koskevan julkisuuslainsäädännön osalta on kysymys laajemmasta uudistustarpeesta. Myös korkein oikeus on tuonut esille sen, että julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi syytä selvittää, toteutuuko tällainen harkinta ylipäätään parhaiten hallintotuomioistuimissa.[11]

Esityksen valmistelussa on tuotu esille, että rikosasioita koskevan lainsäädännön epäselvyydet eivät ratkea nyt esitetyn lainmuutoksen avulla. Päinvastoin nyt valitut pistemäiset muutoksen kohteet todennäköisesti lisäävät epäselvyyttä säännöksiä soveltavilla ja epävarmuutta rikosasian asianosaisille. Näitä eri lausunnoista esille tuotuja näkökohtia hallintovaliokunta ei voi jättää huomiotta.

Julkisuuslain 24.1 § 26 kohdan salassapitoperuste

Arkaluonteista yksityiselämää rikosasiassa koskeva osa salassapitokohdasta

Esityksessä todetaan, ettei valmistelun aikana ole kyetty identifioimaan arkaluonteista yksityiselämää rikosasioissa koskevan kohdan itsenäistä käyttöalaa. Sinänsä jo tämä osoittaa lainvalmistelun laatua yleisemminkin, kun tällainen peruslähtökohta on jäänyt (jätetty) epäselväksi. Myöhemmin oikeusministeriö onkin todennut, ettei arkaluonteista yksityiselämää rikosasiassa koskevan kohdan poistaminen salassapitokohdasta ole perusteltua. Tämä on oikeasuuntainen ratkaisu, mutta varmuuden vuoksi salassapitokohdan käyttöalaa on vielä tässäkin lausunnossa syytä tarkentaa.

Salassapitokohtaa käytetään hyvin laajasti yksityiselämää koskevissa rikosasioissa (esim. seksuaalirikokset, lapsiin kohdistuvat rikokset, henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset sekä muut perheelämää ja yksityiselämän suojaa loukkaavat rikokset). Edelleen rikosprosessin toimijat ovat arvioineet perhe-elämää, vammaisuutta ym. tietoja sisältäneet rikokset (salakatselu ja salakuuntelu sekä yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen) arkaluonteisiksi yksityiselämän tiedoiksi[12]. Salassapitokohdan soveltamisessa olevat haasteet poistuvat edelleen korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä muodostuessa.[13]

Arkaluonteista yksityiselämää rikosasioissa koskevan salassapitokohdan poistaminen tarpeettomana ei ole siten perusteltua, kuten lakivaliokunnan lausunnossa hallintovaliokunnalle todetaan.

Arkaluonteista yksityiselämää koskevalla salassapitokohdalla pystytään osoittamaan yksityiselämän laatu eli onko kysymys arkaluonteista (JulkL 24.1 § 26 kohta) vai tavanomaisesta yksityiselämästä (JulkL 24.1 § 32 kohta). Näin myös rikosasioiden salassapitosääntely muodostaa tältä osin koherentin kokonaisuuden koko rikosprosessin ajalle, kun oikeudenkäynnissä salassapito on sidottu yksityiselämän ym. tietojen arkaluonteisuuteen oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007, oikeudenkäyntijulkisuuslaki).[14]

---

[10] Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle 30.1.2023, s. 7.

[11] Korkeimman oikeuden asiantuntijalausunto 19.1.2023 lakivaliokunnalle, s. 3.

[12] Rantaeskola, 2021, s. 458–461, (tarkemmat lähdetiedot, ks. alaviite 9).

[13] Esimerkiksi ratkaisussa *KKO 2018:74* oli kysymys rikosasiasta, jossa ilmeni vastaajana olleen A:n turvapaikkahakemuksen perusteisiin liittyviä tietoja, jotka määrättiin salassa pidettäväksi arkaluonteisina yksityiselämän tietoina mm. esitutkintapöytäkirjan osalta.

[14] Alkuperäinen ehdotus vähensi erityisesti julkisuuslain ja oikeudenkäyntijulkisuuslain sääntelyn jatkuvuutta (koherenssia) yksittäisessä rikosasiassa, jolloin salassapitokohdat olisivat eronneet toisistaan.

Rikoksen uhria loukkaavat tiedot -salassapitoperuste

Rikoksen uhria loukkaavat tiedot -salassapitoperuste ei edellytä tietojen arkaluonteisuutta salassapidon määrittämisessä (*EOA ratkaisu EOAK/579/2020*). Siksi esityksessä oleva ohjaus kohdan soveltamisesta on riittämätön, kun esityksessä mainitaan henkirikoksen uhrista otetut valokuvat viittauksin silvottuun ruumiiseen tai ruumiin osaan. Rikoksen uhria koskevat tiedot voivat olla samalla arkaluonteisia yksityiselämän tietoja rikosasiassa, kuten henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkauksessa.

Rikoksen uhriksi joutuneen henkilön yksityiselämän suoja ei voi olla huonompi kuin epäillyn/syytetyn yksityiselämän suoja. Jälkimmäistä koskevat erilaiset seuraamusselvitykset ja oikeuspsykiatrinen mielentilatutkimus ovat ilman vahinkoedellytyslauseketta salassa pidettäviä koko rikosprosessin ajan (JulkL 24.1 § 27 kohta ja YTJulkL 9.1 § 4 kohta). Tästä huolimatta julkisuuden uudelleen arviointia ei ehdoteta koskemaan näitä tietoja. Rikoksen uhriksi joutuneelle pitäisi kuitenkin varmistaa vähintään samanlainen suoja kuin epäillylle.

Rikoksen uhria loukkaavat tiedot -salassapitoperustetta sovelletaan käytännössä hyvin vähän. Kuitenkin loukkaavuuden laatu voi olla monenlaista (asteikolla loukkaa jonkin verran – erittäin paljon).[15] Rikosta koskevat tiedot ovat kuitenkin salassa pidettäviä, jos ne julkisina loukkaisivat rikoksen kohteeksi joutunutta ja vain rikoksen uhri voi tietää, loukkaavatko tiedot häntä julkisina vai ei. Salassapitokohdassa oleva julkisuusolettama tulee sovellettavaksi siinä tilanteessa, jos perusteen soveltamisessa on epäselvyyttä, jolloin olettamana julkisuus määrittää tiedon julkiseksi.

Salassapitokohdan soveltaminen ei voisi olla yksittäisen viranomaisen edustajan näkemyksen perusteella tehtävä ratkaisu, vaan tilannetta pitäisi tiedustella rikoksen uhrilta. Tämä tiedustelu olisi tehtävissä kuulustelun yhteydessä ja samalla rikoksen kohteeksi joutuneen kokemus häntä koskevan asian käsittelystä kohenisi. Jos ratkaisu tehdään ns. objektiivisilla perusteilla, ne voivat kuitenkin olla ratkaisijan omia subjektiivisia näkemyksiä ja arviointi on silloin näennäisen objektiivinen.[16]

Esityksessä on selostettu esimerkiksi Ruotsin julkisuussääntelyä, mutta mainitsematta on jäänyt, että Ruotsissa ratkaisun lähtökohtana on niiden tahojen subjektiivinen kokemus, joihin asia vaikuttaa. Sellainen lisäys rikoksen uhria loukkaavien tietojen salassapitoperusteeseen olisi välttämätöntä.

Salassapitokohtaan (JulkL 24.1 § 26 kohta) ehdotettavat muutokset

Salassapitoperusteiden ”arkaluonteinen yksityiselämä rikosasiassa” ja ”rikoksen uhria loukkaavat tiedot” erottaminen omiksi itsenäisiksi kohdiksi voi sen sijaan olla perusteltua.

Sen lisäksi arkaluonteisuuden laadun lisääminen säännökseen on välttämätöntä samoin kuin velvoite rikoksen uhrin näkemyksen tiedustelusta asian esitutkintavaiheessa muiden toimenpiteiden yhteydessä, jolloin se on toteutettavissa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Salassapitokohtien muotoilu voisi olla seuraava:

> *26a)* asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista *tietojen arkaluonteisen laadun osoittamiseksi;*
>
> 26*b*) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään*, kun tahot, joita asia koskee, ovat saaneet kertoa näkemyksensä salassapidon tarpeesta*;

Muiden salassapitokohtien muutostarpeet

Tällä hetkellä julkisuuslain sääntely velvoittaa merkitsemään salassa pidettäviksi erilaisten tukien väärinkäytöksiä koskevat tiedot. Olisi tärkeää, ettei niille määritettäisi salassapidon suojaa. Tämä

[15] Salassapitokohdan soveltamisen vähäisyyttä ja siihen johtaneisiin syihin voi tutustua tarkemmin tutkimuksessani (Rantaeskola 2021, s. 505–523, tarkemmat lähdetiedot ks. alaviite 9).

[16] Selostan (Rantaeskola 2021, s. 584–590, tarkemmat lähdetiedot ks. alaviite 9) objektiivisen, subjektiivisen sekä näennäisesti objektiivisen harkinnan ilmenemistä ja merkitystä tarkemmin tutkimuksessani.

haaste koskee erityisesti sosiaalihuollon ja työhallinnon asiakkuutta ja niihin liittyviä etuuksia (JulkL 24.1 § 25 kohta). Tämä on muotoiltavissa helposti salassapitokohdan sisälle siten, ettei se voi aiheuttaa haasteita muiden viranomaisten julkisuusharkinnassa, seuraavasti:

> 25) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta, *jollei tieto liity mainittujen etujen väärinkäyttöä koskevaan epäilyyn rikosasiaa käsiteltäessä* taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta;

Soveltamishaasteita on tavanomaista yksityiselämää ilmentävässä henkilökohtaisia olosuhteita (JulkL 24.1 § 32 kohta) koskevassa salassapitokohdassa. Tiedon pitäisi olla salassa pidettävää vain, jos olosuhteista voi päätellä yksilön tavoittelevan tiedon yksityisyyttä ja suojan tarvetta.

Olen päätynyt tutkimuksessani (alaviite 9) siihen, että salassapitoa määritettäessä pitäisi ottaa huomioon tiedon kohteena olevan henkilön menettely ja tavoite olosuhteen tai tiedon suojan tarpeesta. Salassapitokohta sisältänee sisään rakennettuna erityisen ehdon yksilön tavoitteesta saada suojaa yksityisyydelleen.[17]

Esityksessä annetaan yksityiselämän suojasta väärä kuva viittaamalla harrastuksiin, kun 32 kohdassa määritellään yksityiskohtaisesti, mitä yksityiselämän suoja perusoikeutena tarkoittaa. Rikosasiaan liitettävillä tiedoilla pitää olla merkitystä rikosasian käsittelyssä, mitä harrastuksilla ei yleensä ole.

Salassapitokohtaan on tehtävissä sellaiset muutokset, jolloin korostuu henkilön oman menettelyn ja tavoitteen merkitys siten, ettei se voi aiheuttaa muiden viranomaisten julkisuusharkinnassa haasteita, vaan pikemminkin ylipäätään selkeyttää tämän salassapitokohdan soveltamista, seuraavasti:

> 32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön *yksityiseksi tarkoittamasta ilmaisusta poliittiseksi vakaumukseksi* tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön *yksityiseksi tarkoittamista* elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

Muiden yksityiselämää koskevien salassapitoperusteiden arviointi ja mahdollinen uudistaminen on katsottu olevan perusteltua jättää mahdollisen salassapitoperusteiden kokonaistarkastelun yhteyteen.[18] Kun salassapitoperusteiden arviointi on rajattu julkisuustyöryhmän työskentelyn ulkopuolelle, rikosasioita koskevien salassapitokohtien muutostarpeita ei lähitulevaisuudessa arvioida lainkaan. Siksi näiden muutosten tekeminen olisi välttämätöntä tässä yhteydessä.

Julkisuuden uudelleen arviointiin vaikuttavia näkökulmia

Esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston salassapitomerkintöjen tekemisen ajankohta

Esityksessä ei ole huomioitu oikein rikosasian aineiston salassapitomerkintöjen tekemisen ajankohtaa. Tämä johtunee siitä, ettei esitystä ole valmisteltu käyttäen riittävän laaja-alaisesti rikosprosessin asiantuntijoita. Esitystä ei myöskään ole tarkasteltu riittävästi asianosaisten näkökulmasta, kun lähtökohtana on ollut yleisöjulkisuuden näkökulma.

Esitutkintamateriaali annetaan asianosaisille ns. loppulausuntomenettelyn yhteydessä, joka tapahtuu pääsääntöisesti ennen esitutkinnan päättymistä. Viimeistään asian siirtyessä syyttäjälle aineisto

[17] Rantaeskola 2021, s. 456–348 (tarkemmat lähdetiedot ks. alaviite 9). Esim. tietynlainen pukeutuminen osoittaa kuulumista tiettyyn ryhmään.

[18] Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle 30.1.2022, s. 7.

toimitetaan viran puolesta mm. asianosaisen avustajalle (ETL 9:6) ja tietyissä tilanteissa sosiaaliviranomaiselle (ETL 7:16) ja pyynnöstä asianosaisille.[19] Salassapitomerkinnät on tehtävä esitutkintapöytäkirjaan ennen sen luovuttamista asianosaisille tai syyttäjälle.

Esitutkinnan ollessa kesken tai sen valmistuttua, esitutkintaa koskevia asiakirjoja ei siis voi antaa edes asianosaiselle ilman salassapitomerkintöjä.[20] Salassapitomerkintöjen tekeminen on ajankohtaista jo ennen kuin esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston yleinen (JulkL 24.1 § 3 kohta) salassapito päättyy, toisin kuin esityksessä todetaan.[21] Mikäli tämän ajankohdan jälkeen tehtäisiin esityksessä tarkoitettu asian julkisuutta määrittävä uusi ratkaisu myös esitutkintapöytäkirjan osalta, tilanne näyttäytyisi asianosaisille erittäin ristiriitaisena, varsinkin silloin, jos (ja kun) uusi ratkaisu poikkeaisi asianosaisilla ja muilla tahoilla jo olevista esitutkintapöytäkirjan kappaleista. Jos näitä merkintöjä muutettaisiin kuulematta asianosaisia ja vielä heikentäen asianosaisen yksityiselämän suojaa, asianosaisten kokemus käsittelyn oikeudenmukaisuudesta ei voi toteutua. Julkisuuden uudelleen arviointi ei siis voi kohdentua esitutkintapöytäkirjaan, vaan pelkästään asiassa tehtyyn ratkaisuun ja sen perusteluihin.

Salassapitotarpeen uudelleen arviointi ja asianosaisten oikeudet

Rikosasian oikeudenkäyntivaiheessa asian ratkaiseva tuomioistuin antaa erillisen salassapitomääräyksen asianosaisten yksityiselämän suojaa edellyttävissä tilanteissa. Esityksen (s. 22) mukaan viranomainen ei voi laajentaa salassapitoa tuomioistuinten tapaan tapauskohtaiseen harkintaan perustuen, vaan julkisuuden rajoituksista on säädettävä täsmällisesti laissa.

Tästä huolimatta esityksessä ehdotetaan kaksiportaista menettelyä, jolloin esitutkintapöytäkirjaan merkitään ensin ”normaalisti” salassapitomerkinnät ja mahdollisen myöhemmän tietopyynnön yhteydessä näiden salassapitomerkintöjen ”voimassaolo” arvioitaisiin uudelleen sen perusteella, onko tiedon antaminen välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi, jollei tietojen antaminen esty lausekkeessa mainittujen seurausten vuoksi. Julkisuuden rajoittamisesta ei ole silloin säädetty täsmällisesti laissa, vaan julkisuuden rajoittaminen on riippuvainen useista sattumanvaraisista seikoista, jolloin asianosaisten oikeudet eivät välttämättä toteudu.

Perustuslakivaliokunta ei ole omassa lausunnossaan riittävästi huomioinut sitä, että julkisuutta voidaan rajoittaa vain lailla ja että salassapitosääntelyn pitäisi olla asianosaisten näkökulmasta edes jossain määrin lainsäädännöstä ennakoitavissa.

Oikeusministeriön vastauksessa lakivaliokunnalle todetaan, että viranomaisella on mahdollisuus selvittää henkilön näkemys tietojen salassapidosta mutta ettei se ole välttämätöntä. Vastauksen mukaan julkisuuslain perusteella tehtävien päätösten tulee noudattaa lakisidonnaisuuden periaatetta, jolloin päätös perustetaan lainsäädännön säännöksiin ja niiden tulkintaan, eikä tietojen kohteena oleva taho voi lähtökohtaisesti määrätä tietojen salassapidosta viranomaista sitovasti.[22] Tätä oikeusministeriön näkemystä ei voida pitää perusteltuna siltä osin, kun siinä annetaan ymmärtää, ettei rikosasian asianosaisilla olisi oikeutta vaikuttaa itseään koskevan asian päätöksenteossa.

Pääasiaan nähden liitännäisen julkisuusratkaisun vaikutus asianosaisen oikeuksien toteutumisessa ja toteutumattomuudessa voi olla huomattavasti merkittävämpi kuin itse pääasiaratkaisu. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ja Suomen perustuslain lähtökohtana on, että asianosaista kuullaan häntä koskevassa asiassa. Oikeusministeriö ei ole myöskään kansainvälisessä vertailussa huomioinut, että esimerkiksi Ruotsissa tällaisen ratkaisun lähtökohtana on niiden tahojen subjektiivinen kokemus,

[19] Tätä ajankohtaa ennen asianosaisella on laaja tiedonsaantioikeus itseään koskevassa rikosasiassa (ETL 4:15), jolloin salassapitovelvoitteesta ilmoitetaan asianosaiselle. Säännöksen mukaan asianosaisella on esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista ja esitutkinnassa ilmi tulleista seikoista sekä esitutkinta-aineistosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Säännöksessä on mainittu perusteita, joilla asianosaisen oikeutta saada tietoa itseään koskevasta rikosasiasta voidaan rajoittaa (vain laissa säännellyllä perusteella).

[20] Ratkaisut *AOAS 19.7.2017 dnro EOAK/6148/2016* ja *AOA 7.12.2009 dnro 1389/4/08*.

[21] Asia on esillä tuomioistuimessa, asia ratkaistaan syyttämättäjättämispäätöksellä tai esitutkinta lopetetaan.

[22] Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle 30.1.2023, s. 20.

joihin asia vaikuttaa. Edelleen korkein oikeus on ratkaisussaan *KKO 2016:87* korostanut asianosaisten vaatimusten ja kannanottojen selvittämistä ennen julkisuusratkaisun tekemistä.

Tuomioistuimen käsittelyssä asianosaiset ovat oikeudenkäynnissä paikalla tai ainakin heille on varattu siihen tilaisuus, jolloin he voivat muun ohella vaikuttaa asian julkisuusratkaisuun. Salassapitosääntelyn tarkkarajaisuus ja ennakoitavuus ei toteudu, kun tutkinnanjohtaja ja syyttäjä tekisivät julkisuuden uudelleen arvioinnin asiasta tehdyn tietopyynnön perusteella – usein vasta sen jälkeen, kun tutkinnanjohtajan ja syyttäjän ratkaisu on jo tehty. Edellä kerrotulla tavalla asianosaisilla voi olla (ja usein jo on) lisäksi kappale esitutkintapöytäkirjasta salassapitomerkintöineen. Perusteltuna ei voida pitää sitä, että asianosaisten oikeudet heikkenevät, kun asiaan nähden ulkopuolinen taho haluaa tietoja rikosasiasta. Asianosaisten oikeuksia ei huomioida esityksessä riittävästi.

Ehdotettu julkisuuden uudelleen arviointi suhteessa oikeudenkäyntijulkisuuslain sääntelyyn

Julkisuuslain lähtökohtana on, että vahinkoedellytyslausekkeen sisältävä salassapitokohta voi menettää merkityksensä ajan kulumisen vuoksi. Siksi ehdotettu vahinkoedellytyslauseke tarkoittaisi esitutkintapöytäkirjan uudelleen arviointia kunkin tietopyynnön perusteella ja vielä senkin jälkeen, kun asian käsittely päättyy tuomioistuimessa.

Menettely ei ole perusteltu, kun sitä verrataan oikeudenkäyntijulkisuuslain perusteella tehtyyn salassapitomääräykseen, joka samalla tavalla tehdään vahinkoedellytyslausekkeen perusteella.

Sinänsä pitää paikkansa, että vahinkoedellytyslausekkeen soveltamisen kannalta ajan kuluminen saattaa olla olennaista. Esitys ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukainen, eikä linjassa oikeudenkäyntijulkisuuslain perusteella tehtyyn salassapitomääräystä koskevaan ratkaisuun. Tuomioistuimessa sovelletaan ehdotetun vahinkoedellytyslausekkeen kanssa saman tyyppistä lauseketta ”tietojen julkiseksi tuleminen todennäköisesti aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty”. Kun salassapitomääräys tuomioistuimessa annetaan, se on voimassa määräyksessä mainitun ajan. Tiedossani ei ole, että tämän ajan kuluessa tuomioistuin ryhtyisi arvioimaan vahinkoedellytyslausekkeen soveltamisen edellytyksiä uudelleen ”ajan kulumisen vuoksi”, eikä ainakaan kuulematta asianosaisia.

Perusoikeuksien punnintaa koskevan ratkaisun tekeminen

Esityksessä uuden julkisuusratkaisun harkintavalta annettaisiin jutun tutkinnanjohtajalle tai syyttäjälle. Kun tiedot ovat ensin tarkkarajaisesti salassa pidettäviä, asian ratkaiseva yksittäinen henkilö päättää yleisöjulkisuuden piiristä tehdyn pyynnön jälkeen, että asian salassapidon suoja poistuu. Vaativa perusoikeuksien punnintaa koskeva ratkaisu ollaan antamassa yksittäiselle tutkinnanjohtajalle tai syyttäjälle. Kysymyksessä on kuitenkin tuomioistuimen antamaan julkisuusratkaisuun verrattava päätös.

Tätä ei voida pitää perusteltuna ottaen huomioon julkisen vallan velvoitteet perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Tilanne on erityisen huono siksi, että ratkaisun perusteena ehdotetaan käytettäväksi vahinkoedellytyslauseketta, joka jo asiassa esitettyjen lausuntojen perusteella on havaittu epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi.

Kysymyksessä on vaativa ratkaisu, joka saattaa korkeimman oikeuden lakivaliokunnalle esittämässä lausunnossa todetulla tavalla edellyttää melko syvällistäkin päätöksen perusteiden ymmärrystä rikosoikeudellisesti rangaistavan teon tunnusmerkistön täyttymisestä. Sellaiseen harkintaan tutkinnanjohtajalla ei sille kuuluvien tehtävien tai koulutuksen myötä välttämättä ole edellytyksiä. Perustellusti korkein oikeus on tuonut esille, että julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi syytä selvittää, toteutuuko tällainen harkinta ylipäätään parhaiten hallintotuomioistuimissa.[23]

Samoin eduskunnan oikeusasiamies on perustellusti kysynyt lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa, kenen ja millä tiedontasolla pitäisi pystyä ymmärtämään tehdyn päätöksen perusteet.[24]

[23] Korkeimman oikeuden asiantuntijalausunto 19.1.2023 lakivaliokunnalle, s. 3.
[24] Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 19.1.2023 lakivaliokunnalle, s. 6.

Oikeusministeriö on todennut vastauksessaan lakivaliokunnalle, että oikeudenkäyntien julkisuuden osalta sääntely mahdollistaa tuomioistuimelle perustellusti laajempaa harkintavaltaa, jollaista viranomaiselle ei ole mahdollista antaa.[25] Tästä huolimatta esitys tarkoittaa laajan harkintavallan antamista viranomaiselle ilman riittävää ohjeistusta vaativien punnintaratkaisujen tekemiselle.

Julkisuusarvioinnin kohteena olevat asiakirjat

Päätösten julkisuuden arvioiminen on luontevaa esityksessä ehdotetulla tavalla, kun esitutkinta- tai syyttäjäviranomaisessa tehdään nyt kysymyksessä oleva päätös. Sen sijaan esitutkintapöytäkirjan tai muiden esityksessä mainittujen asiakirjojen julkisuuden arvioiminen useampaan kertaan ei ole tavoiteltava lähtökohta. Muiden asiakirjojen kuin rikosasian käsittelyn etenemistä koskevien päätösten julkisuutta rajoittavan salassapitosääntelyn tulisi olla selkeästi sovellettavaa viranomaisten näkökulmasta ja ennakoitavaa asianosaisten näkökulmasta. Sitä tilanne ei ole, jos asianosaisen jo saaman esitutkintapöytäkirjan julkisuus arvioidaan uudelleen kuulematta häntä.

Esityksessä ei ole huomioitu sitä, että syyttäjä on eri viranomainen kuin esitutkintaviranomainen. Kuitenkin kaikissa syyttämättäjättämispäätöksissä ehdotetaan tehtäväksi uusi julkisuuden arviointi, vaikka esitutkintapöytäkirjasta on jo annettu esitutkinnasta kappaleita ulos asian siirryttyä esitutkinnan päättymisen jälkeen syyteharkintaan. Ehdotettu ei ole asianosaisille kuuluvan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden mukainen. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että syyttäjän tekemän ratkaisun jälkeen, syyttäjän tai poliisin tulisi verrata esitutkintapöytäkirjan tietoja annettuun ratkaisuun ja sen perusteluihin, joka olisi vähintäänkin työlästä. Periaatteessa voidaan myös todeta, että tämän vertailun voi tehdä vain se taho, joka on laatinut kyseisen ratkaisun. Silloin perusteltu kysymys on, miten syyttäjä tekisi vertailun toisen viranomaisen laatimaan esitutkintapöytäkirjaan.

Ehdotettu menettely ei ole esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle kuuluvien perustehtävien näkökulmasta tarkoituksenmukaista resurssien käyttöä. Kaikki julkisuusratkaisujen uudelleen arviointiin käytettävä resurssi on pois rikosasioiden selvittämisestä ja syyteharkinnan toimittamisesta. Tämä ei voine olla lainsäätäjän haluama tilanne ottaen huomioon kuinka paljon rikosasioiden viivästymisestä on kannettu huolta. Rikosasioiden julkisuuden tarkemmalla selvityksellä tilanteeseen on varmasti löydettävissä ratkaisu.

Esityksessä tarkoitetun arvioinnin tekee esitutkinnassa jutun tutkinnanjohtaja eli eri henkilö kuin esimerkiksi kuulustelun laatinut henkilö. Salassapitomerkintöjen tekeminen vasta myöhemmin jonkun toisen kuin asiakirjan laatineen tahon toimesta ei ole resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, koska hänen pitäisi tutustua aineistoon yksityiskohtaisesti. Rikosasian julkisuuden moninkertainen arviointi aiheuttaisi huomattavan määrän lisätyötä. Tämä on vastoin tavoitteita nopeuttaa asioiden käsittelyä, kun laillisuusvalvonnassa on erityisesti puututtu rikostutkintojen ajalliseen pitkittymiseen.

Sääntelyä ehdotetaan sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa asiakirjaa pyydetään esitutkintaviranomaiselta tuomioistuinmenettelyn päättymisen jälkeen (esityksen s. 16). Lain esityöt ovat tältä osin kovin ristiriitaiset, koska samassa kappaleessa (ja muualla) todetaan, että muutos koskee rikosasioita, jotka eivät etene oikeudenkäyntiin. Näyttääkin siltä, että esitys on tarkoitettu koskemaan rikosasioiden julkisuuden uudelleen arviointia myös tilanteessa, kun asian käsittely päättyy tuomioistuimessa, vaikka asiaa ei esityksessä ilmaista selkeästi. Näin suurien muutosten tekeminen peitellysti lainsäädäntöön ei pitäisi olla mahdollista. Ainakaan esitutkintapöytäkirjan tai muiden asiakirjojen julkisuuden uudelleen arviointia ei ole siis selvitetty riittävästi esityksen perusteluissa.

Tätä ei voida pitää perusteltuna erityisesti rikosasian käsittelyn kokonaisuuden näkökulmasta. Asia on silloin käsitelty tuomioistuimessa ja uutisoinnin pitäisi kohdentua tuomioistuimen käsittelyssä esitettyyn näyttöön. Epätavallista ei ole, että asian käsittelyssä ei käytetä kaikkea esitutkintapöytäkirjasta ilmenevää todistelua, tai käsittelyyn tuodaan uutta todistelua, jota esitutkintapöytäkirjassa ei ole. Esityksen seurauksena on vaara, että uutisointi siirtyisi yhä enemmän oikeudenkäynnin ulkopuolisiin asioihin, jolloin uutisoinnilla vaikutetaan laajemminkin käsitykseen tuomioistuimen

[25] HE 273/2022 vp, s. 22 ja Oikeusministeriön vastaus lakivaliokunnalle 30.1.2023, s. 10.

toiminnasta. Olen omassa tutkimuksessani käsitellyt sitä, miten yleinen keskustelu rikosasioista saataisiin vastaamaan paremmin oikeudenkäynnin tapahtumien ja ratkaisun lopputulokseen vaikuttaneiden seikkojen sisältöä.[26]

Tässä kerrotuista syistä julkisuuden uudelleen arviointi ei voi koskea esitutkintapöytäkirjaa. Kun lähtökohtana pidetään esitutkinnan ja syyteharkinnan aikaisten päätösten julkisuuden lisäämistä, säännösehdotuksessa virheellisesti viitatut haastehakemus ja syyttäjän antama haaste pitäisi esitutkintapöytäkirjan ohella myös poistaa arvioinnin kohteena olevien asiakirjojen listasta.

Asianosaisten eriarvoinen kohtelu uudelleen arviointia koskevassa säännöksessä

Julkisuuden uudelleen arviointia koskevassa esityksessä on korostuneesti ehdotettu asianomistajaa koskevan salassapidon suojan heikentämistä. Tämä ilmenee erityisesti siitä, että ehdotuksen uusi vahinkoedellytyslauseke on ehdotettu koskemaan vain julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdassa mainittuja tietoja. Perusteltu kysymys onkin, miksi juuri nämä salassapitokohdat on valikoitu uuteen vahinkoedellytyslausekkeeseen.

Esitutkinnan ja syyteharkinnan aikana tehtävät ratkaisut tarkoittavat kuitenkin kannanottoa myös muihin tietoihin ja erityisesti epäillyn suojaksi määriteltyihin tietoihin. Esitutkinnan aloittamatta jättämisessä, esitutkinnan lopettamisessa, rajoittamisratkaisussa ja syyttämättäjättämispäätöksessä on nimenomaan kysymys asian ratkaisemisesta epäillyn asemassa olevan henkilön osalta. Silloin välttämättömiä tietoja voivat olla esimerkiksi rikosrekisteriä (JulkL 24.1 § 28 kohta) koskevat tiedot, kun esitutkinnan rajoittamiseen tai syyttämättäjättämispäätökseen päädytään ns. konkurrenssiperusteella, kuten syyttäjälaitos on lausunnossaan lakivaliokunnalle todennut.[27]

Tältä osin oikeusministeriön vastineessa rikosrekisteristä todettu ei voine pitää paikkaansa. Lausunnossa nimittäin todetaan, että ”Esimerkiksi rikosrekisterin tietoja koskeva salassapitoperuste on tarkoitettu suojaamaan nimenomaan rikosrekisterissä olevia tietoja, mutta on täysin mahdollista, että vastaava tieto muussa asiakirjassa on kuitenkin julkinen.”[28]

Rikosrekisteriä koskevat tiedot ovat kuitenkin ilman vahinkoedellytyslauseketta salassa pidettäviä (JulkL 24.1 § 28 kohta) vastaavasti kuin esityksen vahinkoedellytyslausekkeessa mainituissa salassapitokohdissa (JulkL 24.1 § 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdat). Jos rikosrekisteriä koskevat tiedot olisivat julkaistavissa nyt käsiteltävissä ratkaisuissa ilman vahinkoedellytyslauseketta, perusteltu kysymys on, miksi uutta sääntelyä tarvittaisiin muiden salassapitokohtien osalta (ei vahinkoedellytyslauseketta).

Sen vuoksi voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että julkisuuden uudelleen arviointia koskevassa vahinkoedellytyslausekkeessa on kattavasti lähes kaikki yksityiselämää koskevat salassapitokohdat eli tulot ja varallisuus (23 kohta), kansainvälisen suojelun tarve ym. (24 kohta), sosiaalihuollon ym. asiakkuus ja niihin liittyvät etuudet, seksuaalinen käyttäytyminen ja suuntautuminen (25 kohta), arkaluonteinen yksityiselämä rikosasiassa (26a kohta), uhria loukkaavat tiedot (26b kohta), syytettyä koskeva mielentilatutkimus ja erilaiset seuraamusselvitykset (27 kohta), tuomittua, vangittua ja vapautensa menettänyttä koskevat asiakirjat sekä erilaiset rekisteritiedot (28 kohta), psykologiset testi, soveltuvuuskokeet ym. (29 kohta), oppilashuoltoa ym. koskevat asiakirjat (30 kohta), tieto matkaviestimen sijaintipaikasta, mutta vain tämän tiedon osalta (31 kohta), Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista koskevat asiakirjat (31c) ja henkilökohtaisia olosuhteita koskevat asiakirjat (32 kohta).

Henkilöllisyyden salaamisen mahdollisuus

Olisi välttämätöntä, että tutkinnanjohtaja ja syyttäjä voisivat ratkaisussaan määrätä rikosasiaan liittyvien tahojen henkilöllisyyden salassa pidettäväksi tietyin edellytyksin – samoin kuin asian

[26] Olen tutkimukseni (Rantaeskola 2021, s. 627–640, tarkemmat lähdetiedot ks. alaviite 9) johtopäätöksissä ehdottanut mm. ratkaisujen julkaisemisen lisäämistä anonymisoituina, viestintätuomarimenettelyn käyttöön ottamista ja julkisen selosteen pakollisuutta, kun asiassa on annettu salassapitomääräyksiä.

[27] Syyttäjälaitoksen lausunto lakivaliokunnalle 15.1.2023, jossa viitataan liitteeseen 23.9.2022, s. 14.

[28] Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle 30.1.2023, s. 8.

oikeudenkäyntivaiheessa oikeudenkäyntijulkisuuslain perusteella voidaan asianomistajan ja turvapaikanhakijan osalta menetellä.

Perusteltuna ei voida pitää sitä, että mahdollisuus henkilöllisyyden salaamisesta siirrettäisiin julkisuuslain tulevien uudistusten yhteydessä tehtäväksi, koska nyt ollaan ehdottamassa nimenomaan rikosasian julkisuuden lisäämistä ratkaisevalla tavalla. Asian siirtäminen tarkoittaisi asianosaisten oikeuksien heikentämistä huomattavasti tänä väliaikana ennen julkisuuslain mahdollista muuttamista. Pidän henkilöllisyyden salaamista koskevan säännöksen lisäämistä tarpeellisena nimenomaan niissä tilanteissa, joissa esitutkinta tai syyteharkinta päättyy ilman oikeudenkäyntiä.

Henkilöllisyyden salaamisen mahdollisuus myös julkisuuslain perusteella on välttämätöntä, jos esityksessä ehdotettu esitutkinnan ja syyteharkinnan päätösten julkisuuden arviointi toteutuu. Kun esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston yleinen salassapito (JulkL 24.1 § 3 kohta) päättyy tämän ratkaisun antamiseen, julkisuuslaissa ei ole mitään sääntelyä, jolla asianosaisen tai muun asiaan liittyvän tahon henkilöllisyys salattaisiin.

Asianosaisten tai muiden tahojen henkilöllisyyden salaaminen olisi välttämätöntä monella perusteella. Tätä edellyttää ensinnäkin syyttömyysolettaman varmistaminen siten, ettei tiedon julkiseksi tuleminen aiheuta rikoksesta epäillyn asemaan joutuneelle esimerkiksi vakavaa haittaa maineen menetyksen vuoksi. Sellaisen maineen menetyksen haitan poistaminen ei välttämättä ole koskaan mahdollista, jos epäillyn nimi tulee julkisuuteen. Lisäksi rikoksen kohteeksi joutuneen oikeuksien turvaaminen edellyttää asianomistajan nimen salaamisen mahdollisuutta samalla tavalla kuin asian oikeudenkäyntivaiheessa. Samoin mahdollisuus muiden asiaan liittyvien henkilöiden henkilöllisyyden salaamiseen olisi välttämätöntä.[29]

Syyttäjälaitoksen lausunnossa lakivaliokunnalle viitataan oikeuskäytäntöön seksuaalirikoksen asianomistajan henkilöllisyyden salaamisesta julkisuuslain 24.1 § 26 kohdan arkaluonteisten yksityiselämän tietojen perusteella.[30] Tästä näkemyksestä huolimatta epävarmaa on, onko asianomistajan henkilöllisyys salassa pidettävä tieto tämän salassapitokohdan perusteella. Mahdollisesta käytännöstä huolimatta tilanne antaa aiheen kysyä, miksi henkilöllisyys ei silloin olisi samalla tavalla suojattu jonkin muun salassapitokohdan, kuten esimerkiksi julkisuuslain 24.1 § 25 tai 32 kohdan perusteella.

Asianosaisten henkilöllisyyden salaaminen mahdollistaa todennäköisesti joissakin tilanteissa kertomaan päätöksen perusteluissa huomattavasti laajemmin ratkaisuun johtaneita syitä. Tätä voidaan pitää ratkaisujen informatiivisuuden ja julkisen vallan käyttämisen näkökulmasta välttämättömänä.

Ehdotetun vahinkoedellytyslausekkeen muotoilu

Aikaisempaan sääntelyyn nähden hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta vahinkoedellytyslauseketta, joka sen samankaltaisuuksista huolimatta eroaa sisällöltään aikaisemmin säännellyistä.[31]

Esityksessä ei ole huomioitu julkisuuslain ja oikeudenkäyntijulkisuuslain jo olemassa olevien vahinkoedellytyslausekkeiden (julkisuusolettaman mukainen vahinkoedellytyslauseke, salassapito-olettaman mukainen vahinkoedellytyslauseke ja todennäköisen merkittävän haitan tai vahingon mukainen vahinkoedellytyslauseke sekä vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitokohta) suhdetta toisiinsa.

Vähintään vahinkoedellytyslausekkeen muotoilua pitäisi yhdenmukaistaa jo olemassa oleviin nähden (todennäköisen merkittävän haitan tai vahingon mukainen vahinkoedellytyslauseke), jotta olemassa olevaa oikeuskäytäntöä voidaan hyödyntää julkisuusratkaisuja tehtäessä.

Lain valmistelussa muissa asiantuntijalausunnoissa esitettyyn kritiikkiin vahinkoedellytyslausekkeen muotoilussa on helppoa yhtyä.

---

[29] Rantaeskola 2021, s. 555–557 (tarkemmat lähdetiedot ks. alaviite 9).

[30] Syyttäjälaitoksen lausunto 15.1.2023 lakivaliokunnalle.

[31] Olen systematisoinut vahinkoedellytyslausekkeet tutkimuksessani (Rantaeskola 2021, s. 104–114, tarkemmat lähdetiedot ks. alaviite 9).

Yhteenveto julkisuuden uudelleen arviointia koskevasta ehdotuksesta

Riittävänä muutoksena voidaan pitää sitä, että uusi sääntely julkisuuden lisäämisestä koskisi vain tutkinnanjohtajan ja syyttäjän rikosasian etenemistä koskevan ratkaisun ja sen perustelujen julkisuutta. Nämä ratkaisut voisivat ehdotuksen mukaisesti sisältää tiettyjä muutoin asiassa salassa pidettäväksi määrittyviä tietoja ratkaisun informatiivisuuden takaamiseksi.

Säännöksessä tulisi huomioida kattavasti kaikki salassapitokohdat riippumatta niiden vahinkoedellytyslausekkeen muotoilusta. Lisäksi tässä käytettävän vahinkoedellytyslausekkeen pitäisi muotoiltaan vastata paremmin jo olemassa olevia lausekkeita. Ratkaisun ja sen perustelujen julkisuuden arviointi sekä asiaan liittyvien tahojen henkilöllisyyden salaamisen tarve pitäisi tehdä ratkaisun antamisen yhteydessä. Vastaavat muutokset ovat tarpeen myös ehdotuksen 4 momentissa, jossa on kysymys tietojen antamisesta esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi.

Sääntelyn muotoilu olisi silloin esityksestä poiketen ehdotetun julkisuuslain 24.1 § 3, 4 ja 5 momenttien osalta seuraava:

> Poiketen siitä, mitä 24 §:n 1 momentin 23, *24,* 25, *26a*, *26b, 27, 28,* 29, 30, *31c* ja 32 kohdassa *sekä 31 kohdassa matkaviestimen sijaintipaikkaa koskevan tiedon osalta* tai niitä vastaavassa muun lain mukaisessa salassapitoperusteessa säädetään, tiedot ~~esitutkintapöytäkirjassa, haastehakemuksessa, syyttäjän antamassa haasteessa,~~ syyttäjän syyttämättä jättämistä tai esitutkinnan rajoittamista koskevassa päätöksessä *ja päätöksen perusteluissa* taikka tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä *ja päätöksen perusteluissa* ovat kuitenkin julkisia, jos tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen *päätöksessä tai sen perusteluissa* todennäköisesti aiheuttaisi ~~asiaan osalliselle vahinkoa,~~ merkittävää haittaa *tai vahinkoa* taikka ilman painavaa syytä kärsimystä *asiaan osalliselle tai niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty*. *Ratkaisu päätöksen julkisuudesta tehdään samassa yhteydessä kuin itse rikosasiaa koskeva ratkaisu*
>
> Poiketen siitä, mitä 24 §:n 1 momentin 23, *24,* 25, *26a*, *26b, 27, 28,* 29, 30, *31c* ja 32 kohdassa *sekä 31 kohdassa matkaviestimen sijaintipaikkaa koskevan tiedon osalta* tai niitä vastaavassa muun lain mukaisessa salassapitoperusteessa säädetään, tieto on kuitenkin julkinen, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi.
>
> *Edellä kolmannessa momentissa tarkoitetussa päätöksessä mainitun rikosasiaan liittyvän henkilön henkilöllisyys on salassa pidettävä, jos päätöksen kohteena oleva asia koskee erityisen arkaluonteista asianomistajan, epäillyn tai muun tahon yksityiselämään liittyviä seikkoja, tai henkilöllisyyden salaaminen on tarpeen epäillyn syyttömyysolettaman varmistamiseksi ja asiassa ilmi tulleet seikat edellyttävät henkilön henkilöllisyyden salaamista. Ratkaisu päätöksessä mainitun henkilön henkilöllisyyden julkisuuden rajoittamisesta tehdään samassa yhteydessä kuin itse rikosasiaa koskeva ratkaisu. Ratkaisun muuttaminen on mahdollista, jos olosuhteet muuttuvat päätöksen tekemisen jälkeen.*

Siirtymäsäännöksen muotoilu

Esityksen alkuperäinen ehdotus lain voimaantuloa koskevaksi sääntelyksi on perusteltu toisin kuin lakivaliokunnan esittämä taannehtiva lain voimaantulo. Ehdotuksen perustelujen (s. 36) mukaan lain uutta 24 §:n 3 momenttia sovellettaisiin ”vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin momentissa tarkoitettuihin esitutkintapöytäkirjoihin ja esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän päätöksiin” ja että ”ennen lain voimaantuloa tehtyjä päätöksiä ja niiden perusteena olevia asiakirjoja arvioitaisiin edelleen vain lain voimaan tullessa voimassa olleiden 24 §:n 1 momentin säännösten perusteella”.

Vaikka sääntely on poikkeuksellinen julkisuuslain soveltamisympäristössä, se varmistaa kuitenkin asianosaisten oikeudet jo tehtyjen päätösten ym. osalta. Jos laki säädetään voimaan taannehtivasti, asianosaisten oikeuksia voidaan loukata äärimmäisellä tavalla. Rikosasioissa taannehtivalla

yksityiselämän suojaan kohdentuvilla vaikutuksilla saattaa olla asianosallisille poikkeuksellisen vahingollisia seurauksia, kuten oikeusministeriö on vastineessaan lakivaliokunnalle todennut[32].

Jo riski tietopyyntöjen tekemisestä on otettava huomioon. On mahdollista, että välittömästi lain voimaan tulon jälkeen sekä esitutkintaviranomaisille että syyttäjälaitokselle esitetään lukuisia tietopyyntöjä koskien esimerkiksi useamman vuoden ajalta tehtyjä syyttämättäjättämispäätöksiä (syyttäjä) esitutkintapöytäkirjoineen (esitutkintaviranomainen). Mahdollisuus, että resursseja joudutaan käyttämään tämän tyyppiseen aineistojen julkisuuden uudelleen arviointiin ei ole tarkoituksenmukaista. Tätä parempi vaihtoehto olisi kohdennettu yleinen laillisuusvalvonta ko. ratkaisuihin.

Viranomaisilla ei ole myöskään ongelmaa soveltaa lakia tietyn päivämäärän jälkeen tehtyihin päätöksiin ym. – ei edes vuosien kuluttua. Silloin lain voimaan tulo määrittää sen, mitä lakia asiakirjan tietopyyntöön sovelletaan. Samalla tavalla viranomaiset soveltavat tiettynä päivämääränä voimaan tulleita lakeja myös muissa asioissa.

Tarkoituksenmukaisempaa olisi siis, että laki tulee voimaan vasta alkuperäisen siirtymäsäännöksen mukaisesti.

Lain voimaantulossa pitäisi kuitenkin huomioida, että päivämääränä 1.6.2023 on aivan liian aikaisin. Voimaan tulossa pitäisi huomioida myös se, että ehdotettu voimaantuloajankohta on sellainen, että yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi olisi mahdollista järjestää koulutusta ja laatia ohjeistusta. Tässä muutaman kuukauden määräajassa sellainen ei ole mitenkään mahdollista.

Muutosehdotukset hallituksen esitykseen HE 273/2022 vp

Esityksen mukainen lakiehdotus HE 273/2022 vp ei huomioi riittävästi asianosaisten oikeuksia. Tätä lakiehdotusta ei pitäisi säätää voimaan, koska ehdotettu sääntely aiheuttaisi enemmän sekaannusta kuin selkeyttäisi tilannetta. Siksi hallintovaliokunnan tulisi mietinnössään ehdottaa lakiehdotusta hylättäväksi. Joka tapauksessa hallintovaliokunnan tulisi mietinnössään ehdottaa muutoksia esityksen sisältöön.

Joka tapauksessa pitäisi aloittaa rikosasioita koskevan oman julkisuuslain valmistelu, jolloin otettaisiin huomioon laajasti rikosasioiden julkisuuskysymyksiä koskevat ongelmakohdat.

Seuraavana olen kuvannut kokonaisuutena tarvittavat muutokset säännösmuodossa, jotka liittyvät julkisuuslain 24.1 § 25 kohdassa mainittujen tukien väärinkäytön salassapidon poistamiseen, nykyisen 26 kohdan jakamiseen erillisiksi kohdiksi salassapitokohtia täsmentäen ja 32 kohdan täsmentämiseen tavanomaisen yksityiselämän suojan osalta. Ehdotus pitäisi rajata koskemaan vain tutkinnanjohtajan ja syyttäjän ratkaisua – ei muuta rikosasiaan liittyvää aineistoa. Lisäksi lakiin pitäisi määrittää tutkinnanjohtajan ja syyttäjän mahdollisuus määrätä rikosasiaan liittyvien henkilöiden henkilöllisyys salassa pidettäväksi, mutta oikeudenkäyntijulkisuuslakia laajemmin asianomistajan henkilöllisyyden lisäksi mm. epäillyn syyttömyysolettaman ja todistajien oikeuksien varmistamiseksi.

Tämä tarkoittaa, että kumottaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 26 kohta, muutettaisiin 25 ja 32 kohtaa ja lisättäisiin 24 §:ään uusi 26a ja 26b kohta sekä uusi 3, 4 ja 5 momentti, seuraavasti (lisäykset kursivoitu ja poistettavat yliviivattu):

> Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:
>
> —
>
> 25) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta, *jollei tieto liity mainittujen etujen väärinkäyttöä koskevaan epäilyyn rikosasiaa käsiteltäessä* taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta;

[32] Oikeusministeriön vastine lakivaliokunnalle 30.1.2023, s. 25.

26a) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista *tietojen arkaluonteisen laadun osoittamiseksi;*

26*b*) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään*, kun tahot, joita asia koskee, ovat saaneet kertoa näkemyksensä salassapidon tarpeesta*;

— —

32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön *yksityiseksi tarkoittamasta ilmaisusta poliittiseksi vakaumukseksi* tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön *yksityiseksi tarkoittamista* elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

— —

Poiketen siitä, mitä 24 §:n 1 momentin 23, *24,* 25, *26a*, *26b, 27, 28,* 29, 30, *31c* ja 32 kohdassa *sekä 31 kohdassa matkaviestimen sijaintipaikkaa koskevan tiedon osalta* tai niitä vastaavassa muun lain mukaisessa salassapitoperusteessa säädetään, tiedot ~~esitutkintapöytäkirjassa, haastehakemuksessa, syyttäjän antamassa haasteessa,~~ syyttäjän syyttämättä jättämistä tai esitutkinnan rajoittamista koskevassa päätöksessä *ja päätöksen perusteluissa* taikka tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä *ja päätöksen perusteluissa* ovat kuitenkin julkisia, jos tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen *päätöksessä tai sen perusteluissa* todennäköisesti aiheuttaisi ~~asiaan osalliselle vahinkoa,~~ merkittävää haittaa *tai vahinkoa* taikka ilman painavaa syytä kärsimystä *asiaan osalliselle tai niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty*. *Ratkaisu päätöksen julkisuudesta tehdään samassa yhteydessä kuin itse rikosasiaa koskeva ratkaisu.*

Poiketen siitä, mitä 24 §:n 1 momentin 23, *24,* 25, *26a*, *26b, 27, 28,* 29, 30, *31c* ja 32 kohdassa *sekä 31 kohdassa matkaviestimen sijaintipaikkaa koskevan tiedon osalta* tai niitä vastaavassa muun lain mukaisessa salassapitoperusteessa säädetään, tieto on kuitenkin julkinen, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi.

Edellä kolmannessa momentissa tarkoitetussa päätöksessä mainitun rikosasiaan liittyvän henkilön henkilöllisyys on salassa pidettävä, jos päätöksen kohteena oleva asia koskee erityisen arkaluonteista asianomistajan, epäillyn tai muun tahon yksityiselämään liittyviä seikkoja, tai henkilöllisyyden salaaminen on tarpeen epäillyn syyttömyysolettaman varmistamiseksi ja asiassa ilmi tulleet seikat edellyttävät henkilön henkilöllisyyden salaamista. Ratkaisu päätöksessä mainitun henkilön henkilöllisyyden julkisuuden rajoittamisesta tehdään samassa yhteydessä kuin itse rikosasiaa koskeva ratkaisu. Ratkaisun muuttaminen on mahdollista, jos olosuhteet muuttuvat päätöksen tekemisen jälkeen.

Kangasalla, helmikuun 12. päivänä 2023.

Satu Rantaeskola

oikeustieteen tohtori ja rikosprosessioikeuden dosentti