Syyttäjälaitos **23.9.2022** SY/1454/2022

Oikeusministeriö
lausuntopalvelu.fi

Syyttäjälaitoksen lausunto 23.9.2022 luonnokseen hallituksen esitykseksi esitutkinnan salassapitoperusteiden selkeyttämiseksi

Viite: lausuntopyyntö VN/21702/2022

1 Asia

Syyttäjälaitokselta on pyydetty lausuntoa oikeusministeriön asettaman työryhmän luonnokseen 10.8.2022 hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamiseksi.

2 Yleisesti uudistuksen tarpeellisuudesta

Esitysluonnoksessa on kysymys rikosasioita koskevan tasapainon asettamisesta yksityisyyden ja yleisöjulkisuuden välille ja tämän rajanvedon selkeyttämisestä lainsäädännössä.

Esityksestä käy hyvin ilmi asian tausta ja ne syyt, joiden vuoksi lainsäädäntömuutos on välttämätön.

Syyttäjälaitoksen näkökulmasta rajanveto yleisöjulkisuuden ja salassa pidettävän yksityisyyden välillä on voimassa olevassa lainsäädännössä epäselvä ja ongelmallinen koskien erityisesti ehdottomia salassapitoperusteita. Salassa pidettäväksi on säädetty sellaisiakin tietoja, joiden salassa pitämiselle ei välttämättä ole ainakaan vahvaa intressiä. Julkisuusperiaatteen toteutumiseksi esimerkiksi hallintotuomioistuimet näyttävätkin hakeneen ratkaisuissaan perusteita tällaisten ehdottomasti salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen yleisöjulkisuudelle muun ohesta perustuslain tulkinnasta pikemminkin kuin Julkisuuslain salassapitosäännösten täsmällisestä sananmuodosta. Tapauskohtaisesti on katsottu rikosasioissa joidenkin sellaisten

tietojen olevan yleisöjulkisuuden piirissä, joita kirjoitetun lain mukaan näyttäisi koskevan ehdoton salassapitoperuste.

Vaikka yksittäisiä asioita on näin saatukin ratkaistua julkisuusmyönteisesti, oikeustila on kokonaisuuden kannalta varsin epäselvä. Viranomaismenettelyssä ei ole tosiasiassa mahdollista arvioida yksittäisten tietojen julkisuutta hallintotuomioistuinten tavoin hyvin kasuistisesti laajaa perusoikeuspunnintaa soveltaen ilman kirjoitetun lain selvää tukea. Tilanne on viranomaiselle hankala. Syyttäjälaitoskin käsittelee suurta määrää asiakirjoja ja tietoja, ja nykyisellään usein on epäselvää tai ainakin hyvin tulkinnanvaraista, miten niiden julkisuutta olisi kussakin yksittäisessä tapauksessa arvioitava. Käytännössä vielä julkisuusratkaisut joudutaan ainakin ensivaiheessa tekemään viranomaisessa hyvin nopeasti. Tämä edellyttäisi selviä ja helposti tulkittavia säännöksiä.

Tässä olemassa olevassa tilanteessa Syyttäjälaitos kannattaa lainmuutosta, jolla julkisuuden ja yksityisyyden rajanveto selkenisi nykyisestään siten, että raja kävisi paremmin ilmi kirjoitetusta laista. Tämä koskee erityisesti ehdottomia salassapitoperusteita. Syyttäjälaitoksen näkökulmasta uudistus on jossain määrin kiireellinen, koska julkisuusratkaisuja epäselvässä oikeustilassa tehdään koko ajan paljon.

3 Esitysluonnoksessa valitusta ratkaisumallista yleisesti

Syyttäjälaitoksella ei ole viranomaisena suoranaista kantaa siihen, minkä tiedon pitäisi olla yleisölle julkista ja minkä salassa pidettävää. Syyttäjälaitoksella itsellään ei ole omaa salassapitointressiä koskien syyttäjien käsittelemiä rikosasioita. Yleisesti on ajateltu, että viranomasitoiminnan laaja julkisuus lisää kansalaisten luottamusta viranomaisiin. Tämä sinänsä puoltaa tietojen laajaa julkisuutta Syyttäjälaitoksen näkökulmasta.

Lausuntopyyntöä koskevan esityksen mukaisesti yleisöjulkisuuden ja salassapidon välistä rajaa lähennettäisiin kohden sitä, minkä rikosasioissa yleisesti oletetaan olevan julkista tai salassa pidettävää. Rajan asettaminen tällaiseen luontevaan kohtaan todennäköisesti helpottaisi lain tulkintaa.

Syyttäjälaitoksen oman toiminnan kannalta uudistuksessa on kysymys keskeisesti syyteharkinnassa laadittujen päätösten salassapidosta tai julkisuudesta. Poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten osalta uudistus koskisi syyttäjien osalta myös esitutkintapöytäkirjoja, koska syyttäjä toimii näissä asioissa tutkinnanjohtajana, joka tekee ratkaisuja esitutkinta-aineiston salassa pidosta.

Esityksen tavoitteiden mukainen lainsäädäntö on mahdollista toteuttaa teknisesti usealla eri tavalla. Tämä on esitysluonnoksessakin todettu. Nyt valittu päälinja on, ettei kaikkia salassapitoperusteita muotoilla lakiin uudelleen tarkennettuina, vaan yleissäännöksellä rajoitettaisiin yksittäisistä salassapitoperusteista johtuva salassapito välttämättömään.

Tällainen ratkaisumalli sopii erityisesti rikosasioissa tehtäviin päätöksiin, toisin sanoen niihin tietoihin, jotka kulloisenkin päätöksen perusteluista tai päätöksen sisällöstä muutoin ilmenevät. Syyttäjien päätösten osalta kysymys on ennen muuta esityksestäkin ilmenevistä päätöksistä syyttämättä jättämisestä, esitutkinnan rajoittamisesta sekä haastehakemusten sisällöstä. Näitä asiakirjoja kirjoitettaessa on työprosessissa samalla luontevaa harkita ja tulkita tekstistä ilmenevän tiedon julkisuutta.

Esitutkintapöytäkirjan osalta esitetty ratkaisu ei välttämättä ole yhtä toimiva muun muassa siksi, että tietomäärä näissä asiakirjoissa on valtava ja tiedon salassapidon hallinnoinnin vaatimukset korostavat säännösten yksinkertaisuuden tarvetta. Lisäksi esitutkintapöytäkirjan käytännössä laatinut tutkija ei voi tietää esimerkiksi sitä, miten asiassa myöhemmin päätöksen tehnyt tutkinnanjohtaja tai syyttäjä päätöksensä perustelee. Tutkijan on siksi vaikea arvioida sitä, minkä pöytäkirjasta ilmenevän

salassa pidettävän tiedon paljastaminen olisi välttämätöntä asiassa tehtävän päätöksen ymmärtämiseksi, mikä on kuitenkin nyt esitetyssä lain muutoksessa yksi julkisuusasian ratkaisukriteeri.

Syyttäjälaitoksen oman toiminnan näkökulmasta kysymys esitutkintapöytäkirjan julkisuudesta ei kuitenkaan ole ainakaan tällä hetkellä kaikkein keskeisin, vaan ennen muuta tämä asia koskee suuremmassa määrin esitutkintaviranomaista. Asia voi olla toisin, jos syyteharkintaan toimitettuja esitutkintapöytäkirjoja aletaan jossain vaiheessa arkistoimaan Syyttäjälaitokseen tai säilyttämään laitoksen sähköisissä tietokannoissa. Tällöin syyttäjätkin saattavat olla vastuussa säilytettävien esitutkintapöytäkirjojen oikeista salausmerkinnöistä. Siihen tarvittavaan työhön ei Syyttäjälaitoksella resursseja ole.

Seuraavassa on käyty läpi eräitä esitysluonnoksen yksityiskohtia ja esitetty niihin joitain huomioita.

4 Yksittäisiä huomioita

4.1 Rikoksesta epäillyn nimi erityisesti silloin, kun esitutkintaa ei esiselvityksen jälkeen aloiteta tai esitutkinta lopetetaan, tai syyttäjä lopettaa esitutkinnan päätöksellään tai syytettä ei nosteta

On varsin helppo ajatella sellaisia rikoksia, jotka ovat äärimmäisen paheksuttavia ja joihin pelkäksi epäillyksi joutuminen voi tosiasiassa leimata kyseistä henkilöä valtavasti. Toisinaan näitä rikosepäilyjä ei saateta tuomioistuimen käsiteltäväksi esimerkiksi sen vuoksi, että syyteoikeus on vanhentunut tai jollain muulla muodollisella perusteella. Useimmiten kysymys on kuitenkin näytön riittämättömyydestä. Rikoksen osalta saatetaan myös toimittaa esitutkintaviranomaisessa vain esiselvitys, jossa mahdollinen rikoksesta epäilty henkilö yksilöityy, vaikka selvityksen lopputulos olisikin, ettei esitutkintaa ilmoitetusta rikoksesta aloiteta (ei ole edes syytä epäillä rikosta tai kyseistä henkilöä rikoksesta). Asian ratkettua näin lähdetään siitä, että rikoksesta epäilty oli syytön.

Epäillyn rikoksen asianomistajan nimi ei tällaisissa usein hyvin arkaluontoisissa asioissa tule yleensä julkiseksi koskaan, ei edes silloin, kun rikosepäily oli selvästi aiheeton (tekoa ei ole tapahtunut). Vallitseva tulkinta lienee, että rikoksesta epäillyn henkilön henkilöllisyys ja se rikosnimike, mitä asiassa on selvitetty tai tutkittu, tulevat taas viimeistään ratkaisun myötä aina julkisiksi. Näissä tilanteissa kyseisen epäillyn henkilön kaikinpuolinen syyttömyys jää syyttömyysolettaman varaan, joka sinällään on oikeudellisesti riittävää.

Syyttömyysolettama ei kuitenkaan välttämättä riitä ”puhdistamaan” rikoksesta epäillyn henkilön mainetta julkisuudessa tai hänen omassa elinpiirissään. Näissä piireissä voi jäädä elämään ja vaikuttamaan tieto siitä, että jotain perusteita kyseistä henkilöä oli hyvin paheksuttavasta rikoksesta epäillä, kun viranomaisprosessi häntä vastaan kuitenkin aloitettiin, vaikka esimerkiksi riittävää näyttöä hänen syyllisyydestään ei lopulta saatukaan hankittua. Erityisesti, jos rikosepäilyn tutkinta on lopetettu esimerkiksi epäillyn rikoksen syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi, rikoksesta epäillyn henkilön maine saattaa olla pysyvästi menetetty. Epäilty ei myöskään yleensä voi näissä tilanteissa ”puhdistaa” mainettaan kertomalla muille, mistä rikosepäilyssä oli kysymys, koska tyypillisesti nämä asiat ovat asianomistajan yksityisyyden vuoksi kokonaan salassa pidettäviä. Salassapitovelvollisuuden vuoksi asianosaiset eivät myöskään voi välttämättä oikoa vääriä tai puutteellisia tietoja julkisuudessa.

Esimerkiksi, jos rikosepäilyssä on ollut kysymys vakavasta lapseen kohdistuneesta seksuaalirikoksesta kuten lapsenraiskauksesta, tieto epäiltynä olemisesta tällaiseen voi vaikuttaa kyseisen epäiltynä pidetyn henkilön ammatin harjoittamisen mahdollisuuksiin ja saattaa aiheuttaa hänelle suurta häpeää omassa elinpiirissään, vaikka rikosprosessi päätyisikin ilman syytettä ja oikeudenkäyntiä. Epäillyn itsensä osalta ei välttämättä ole lainkaan riittävää, että julkisuuteen tulee ratkaisu, josta sinänsä käy ilmi, ettei häntä vastaan syytettä nosteta, mutta paljastuu kuitenkin tieto siitä, että jotain konkreettisia perusteita epäillä häntä tällaisesta teosta on ollut.

Ihmisten mielistä ei tieto tällaisten seikkojen olemassaolosta välttämättä häviä mihinkään.

Tilanne näissä on sellainen, mihin on viitattu esityksessäkin. Esityksessä on lainattu voimassa olevan lain perusteluita, joiden mukaan seksuaalirikoksesta voi epäillylle aiheutua julkisuudesta haittaa silloinkin, kun syytettä rikoksesta ei nosteta. Muutoin esityksestä ilmenee esimerkiksi, että asianomistajan ja epäillyn yksityisyyttä olisi tarkoitus kohdella yhteneväisin perustein (esim. s. 29). Syyttömän rikoksesta epäillyn ja asianomistajan yksityisyyden suoja on kuitenkin näissä tilanteissa erilainen. Rikoksesta epäillyn yksityisyyden suoja saattaisi edellyttää ollakseen tehokasta ainakin tapauskohtaisesti hänen henkilöllisyytensä salaamista rikosasian asiakirjoista vastaavasti kuin asianomistajankin osalta usein toimitaan.

Julkisuuslaista tai nyt kysymyksessä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi ei varsinaisesti löydy suoraa vastausta kysymykseen siitä, voidaanko epäillyn henkilöllisyys salata esitutkinta-asiakirjoista ja asiassa tehtävästä päätöksestä ja voiko tällainen salassapito myös ulottua epäillyn henkilöllisyyttä koskevaan syyttäjän diaaritietoon samoin kuin asianomistajan osalta. Syyttäjän diaaritietojen osalta Julkisuuslain 6 § sinänsä säätää tästä aiheesta, mutta sen sanamuodon perusteella ei ole selvää, tarkoittaako säännös pelkästään (julkisen) tiedon julkiseksi tulemisen ajankohtaa vai myös sitä, että epäillyn henkilöllisyys joka tapauksessa aina tulee säädettynä hetkellä diaarissa julkiseksi, vaikka salassapito voisi muutoin epäillyn henkilötietoon ulottuakin.

Kun julkisuuslakia nyt yksityisyyden suojan osalta tarkastellaan, tulisi tämä asia käsitellä myös. Kysymys on siis siitä, tuleeko rikoksesta epäillyn henkilöllisyys aina lopulta julkiseksi, vaikka sen julkiseksi tulo voikin aiheuttaa rikoksesta epäillylle vakavaa mainehaittaa, kärsimystä tai mahdollisesti taloudellista vahinkoa.

Epäillyn henkilöllisyyden salassa pidon mahdollisuus/mahdottomuus on käytännössä merkittävä linjanveto yleisöjulkisuuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta, koska

henkilöllisyyden salassapito tai julkisuus usein voi rajata sitä, mitä päätöksen perusteluista julkisuuteen ilmenee salassa pidettävistä seikoista. Jos rikoksesta epäillyn nimi voidaan pitää salassa vastaavasti kuin asianomistajankin, mahdollistaa se ainakin tapauskohdittain asiassa laadittavan päätöksen perusteluiden huomattavasti laajemman julkisuuden kuin tilanne, jossa epäillyn henkilöllisyys tulee aina lopulta julkiseksi. Henkilöllisyyden julkisuustilanteessa päätöksestä ja asiakirjoista on salattava epäiltyä koskevia salassa pidettäviä tietoja laajemmin kuin jos hänen henkilöllisyytensä ei paljastu julkisuuteen. Asialla on siis tosiasiallinen vaikutus siihen, millaisia tietoja julkisuuteen on käytännössä mahdollista viranomaisen päätöksessä paljastaa. Salataanko asiakirjoista siis epäillyn nimi, vai häntä koskevat salassa pidettävät tiedot vai molemmat. Tähän kysymykseen hallituksen esityksessä tulisi ottaa selvä kanta, jota viranomaiset voivat toiminnassaan noudattaa.

Syyttäjän ratkaisusta käy aina ilmi henkilötietoja. Julkisuuden ja julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta on pitkälti saman tekevää, onko näissä kysymys yksityisyyden vuoksi salassa pidettävästä henkilötiedosta vai julkisesta henkilötiedosta, jota viranomainen ei saa henkilön yksityisyyden suojan vuoksi luovuttaa (käsitellä). Esitysluonnoksen sivuilla 15, 18 ja 31 on käsitelty tätä asiaa. Esityksestä ilmenevästi yksittäisen henkilötietoja sisältävän julkisen asiakirjan luovuttaminen voi joissain tapauksissa olla kiellettyä henkilötietoja sisältävänä. Vaikuttaisi siltä, että esityksessä asetutaan puoltamaan tulkintaa, jonka mukaan yksityishenkilölle ei tule julkista asiakirjaa luovuttaa henkilötietoja sisältävänä, jos kyseinen asiakirjaa pyytänyt henkilö aikoo julkaista kyseisen asiakirjan. Mahdollisesti moni muukin käyttötarkoitus ei kuuluisi esityksessä viitatun kotitalouspoikkeaman piiriin, jolloin julkinen asiakirja tulisi luovuttaa asiakirjan pyytäjälle ilman siitä ilmeneviä henkilötietoja.

Kun lakia nyt yksityisyyden suojan osalta tarkastellaan ja mahdollisesti esitetään muutettavaksi, on tässä yhteydessä samalla välttämättä tarkasteltava Julkisuuslain 16 §:n 3 momenttia tai asiaan liittyvää muuta tietosuojalainsäädäntöä siten, että

selvenee paremmin, milloin henkilötietoja sisältävä julkinen asiakirja voidaan luovuttaa ja milloin ei. Tässä yhteydessä asia tulee käsitellä myös journalistisen tarkoituksen näkökulmasta, erityisesti on selvennettävä sitä, milloin kysymyksessä ei ole journalistinen tarkoitus, jos tieto aiotaan kuitenkin julkaista. Jollei näitä määritelmiä ja henkilötiedon käsittelyn ja luovuttamisen oikeutusta selvennetä, henkilön yksityisyyden suojaa koskeva sääntely jää varsin puolitiehen. Erityisesti on siis selvennettävä sitä, mitä rajoituksia henkilötiedon luovutukselle tietosuojasta johtuu silloin, kun asiakirjasta ilmenee arkaluontoinen tieto henkilöä koskien. Jos on niin, että asiakirjoista ilmenevä epäillyn ja muiden henkilöiden henkilöllisyys on tietosuojan näkökulmasta aina luovutettavissa henkilöllisyyden ollessa julkinen tieto, tämä asia tulisi todeta selvästi esityksessä. Jos näin ei ole, esityksessä tulisi käsitellä tämä asia kattavasti ja konkreettisesti.

4.2 Ehdotus JulkL 24 § 1 mom. 26 kohdan osalta

Esityksessä on sivulta 27 alkaen käsitelty rikoksen uhria koskevien tietojen salassa pitoa ja esitetään tätä asiaa koskevan Julkisuuslain 24 § 1 momentin 26-kohdan muuttamista.

Esityksessä lähdetään siitä, että yksityiselämään liittyvät arkaluontoiset seikat omana salassapitoperusteenaan poistettaisiin laista. Tässä poistettavaksi esitetyssä lainkohdassa on kysymyksessä salassapitoperuste, johon useassa tapauksessa perustuu esimerkiksi seksuaalirikoksen uhrin henkilöllisyyden ja kyseistä rikosta koskevien tietojen salassapito. On katsottu, että nämä tiedot ovat arkaluontoisia.

Esitetyn muutoksen vaikutusta on jossain määrin vaikea arvioida. On mahdollista, että arkaluontoisten tietojen luovuttaminen julkisuuteen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia säännöksen voimaan jäävässä toisessa osassa tarkoitetulla tavalla tai että nämä tiedot olisivat salassa pidettävä muunkin lainkohdan nojalla, esimerkiksi säännöksen 32-kohdan nojalla. Asian tulkitsemiseksi oikein, tulisi esityksessä vielä perustella tarkemmin sitä, mitä esitetyllä (jäljelle jäävällä) säännöksellä täsmällisesti

tarkoitetaan niillä rikoksen uhrin oikeuksilla, joita koskevat tiedot edelleen jäisivät ehdottoman salassa pidon piiriin.

Yleensä, kun säännöksessä on kysymys henkilön oikeuksista, muusta oikeusjärjestelmästä ilmenee, mitä nämä oikeudet ovat. Mahdollisesti termillä ”oikeus” voi olla lainsäädännössä myös itsenäinen kielellinen merkitys kuvaamaan erilaisia perusteltavissa olevia oikeutettuja etuja, joita henkilöillä katsotaan luonnostaan olevan, vaikka näistä ei suoranaista säännöstä muualla olisikaan. Nyt kysymyksessä olevassa esityksessä on epäselvää, viittaavatko säännöksessä mainitut rikoksen uhrin oikeudet jostain muusta lainsäädännöstä ilmenevään salassapitoon, vai onko kysymys termistä, jolle tulee tapauskohtaisesti antaa oma itsenäinen tulkinnallinen merkityksensä. Esimerkiksi loukkaako seksuaalirikoksen tai jonkun muun rikoksen uhrin henkilöllisyyden paljastuminen viranomaisen asiakirjoista lain kohdassa tarkoitettuja rikoksen uhrin ”oikeuksia” ja millä perusteella ja milloin näin on katsottava olevan.

Ei ole siis lainkaan selvää, mihin oikeuksiin esitetyssä lainkohdassa konkreettisesti viitataan. Periaatteessa lienee niinkin, että jos jostain muualta oikeusjärjestyksestä ilmenee oikeus joidenkin itseään koskevien tietojen salassa pysymiseen, velvoittaa se viranomaisia tiedon salassa pitoon Julkisuuslain 22 §:n nojalla suoraankin ilman lain 26-kohdan säännöstä. Ja jos taas uhrin oikeuksilla viitataan muihin Julkisuuslain salassapitoperusteisiin, esitetyllä säännöksellä ei olisi omaa itsenäistä merkitystään lainkaan muutoin kuin siten, että salassapidon perustuessa tähän säännökseen siihen ei tältä osin sovellettaisi nyt esitettävää uutta kolmatta momenttia.

Esitettävän säännöksen osalta tulisi siis selostaa kattavasti ne siinä viitatut uhrin oikeudet, joita säännös suojaa. Vasta tämän jälkeen on arvioitavissa, johtaako säännöksen alkuosan kumoaminen joihinkin muutoksiin yksityiselämää koskevien arkaluontoisten tietojen salassa pidon osalta. Sinänsä säännöksessä mainittujen suojattujen oikeuksien täsmentäminen olisi muutoinkin tarpeen säännöksen sisällön ymmärtämiseksi ja tulkitsemiseksi oikein.

Edelleen tämän rikosasioista koskevan lainkohdan osata on huomattava se, että riippumatta säännöksen sisällöstä, sen olemassaolo itsenäisenä salassapitoperusteena joka tapauksessa kaventaa rikosasioiden julkisuutta siitä, miten samat tiedot olisivat muutoin viranomaisella julkisia. Yleisesti lienee kuitenkin ajateltu asia niin päin, että julkisuuden tarve on rikosasioissa korostunut, eikä rikosasioissa tietojen tulisi olla ainakaan laajemman salassa pidettäviä kuin viranomaisella muutoin.

Säännöksen perusteella herää vielä kysymys siitä, ovatko sellaiset tiedot julkisia, joiden julkiseksi tuleminen loukkaisi jonkun muun henkilön kuin uhrin oikeuksia tai jonkun muun henkilön kuin uhrin muistoa tai muun henkilön kuin uhrin läheisiä. Tällaisia muita henkilöitä voivat olla rikosasian asiakirjoista paljastuvat muut asianosaiset, esimerkiksi huoltajat ja todistajat sekä asiakirjoista ilmenevät sellaiset muut henkilöt, joilla ei sinänsä ole välttämättä mitään asemaa tai liityntään tutkittuun rikosasiaan. Miksi kyseisten henkilöiden suoja ei ole yhtä kattava kuin rikoksen uhrin tai hänen läheistensä, ei ole selvää.

4.3 Ehdotettu uusi JulkL 24 § 3 momentti

Keskeinen esitettävä uudistus on 24 §:n uusi kolmas momentti. Sen mukaan tiettyjen henkilön yksityisyyteen liittyvien salassapitoperusteiden soveltumisesta huolimatta nämä muutoin salassa pidettävä tiedot olisivat kuitenkin julkisia, jos tiedon antaminen olisi välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi, eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osallisille vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Tässä kohdin asiaan osallisella tulee tarkoittaa henkilö, jota salassa pidettävä tieto koskee, ei pelkästään kyseiseen rikosasiaan osallista.

Kriittisenä huomiona esitykseen voi todeta, että kun säännöksen soveltumista rajaa haitan merkittävyys tai psyykkisen vaikutuksen katsominen kärsimykseksi, vahingon osalta tällaista vastaavaa olennaisuuden kynnystä ei olisi. Jos siis salassapitointressin haltija pystyy esittämään tiedon julkistamisen voivan todennäköisesti aiheuttaa hänelle vain vähäisenkin vahingon, johtaa se muutoin julkisen tiedon salassapitoon. Salassapitointressin haltijoilla voi olla halukkuutta tällaiseen ”kikkailuun”, koska heitä itseään yleensä kiinnostaa (luonnollisestikin) enemmän oma salassapitointressi kuin yleisöjulkisuuden tarpeet.

Säännöksen soveltumisarvioinnissa ei ilmeisesti tehdä varsinaista intressivertailua muuta kuin kärsimykseen liittyvän painavan syyn osalta. Mahdollisesti tämä on tarkoituksellinen valinta. Voisi kuitenkin pitää perusteltuna antaa asian tärkeydelle laajemmin merkitystä tietojen julkisuutta harkittaessa. Esimerkiksi yhteiskunnallisesti tärkeässä rikosasiassa julkisuusintressi on vahvempi kuin monessa muussa rikosasiassa. Julkisuusintressi nykyisellään myös usein ilmenee julkisuuskysymyksiä koskevissa ratkaisuissa ratkaisuperusteena. Säännöksestä, tai vähintään sen esitöistä tulisi ilmetä, mikä merkitys asian tärkeydellä on itsenäisenä ratkaisuperusteena tai esimerkiksi tulkittaessa säännöksessä mainittua välttämättömyyttä ja painavaa syytä.

Esitetyn uuden säännöksen mukaista laajennettua julkisuutta sovellettaisiin myös sellaisiin muihin vastaaviin salassapitoperusteisiin, joita ilmenee muusta lainsäädännöstä. Säännös voi tältä osin olla tulkinnanvarainen, mutta idealtaan se on selvä ja välttämätön, jollei nyt esitettyä vastaavaa yleissäännöstä säädetä kaikkiin yksittäislakeihin, joista vastaava salassapito johtuu.

Säännöksen muotoilulla on mahdollisesti tarkoitettu jättää laajennetun julkisuuden ulkopuolelle Julkisuuslain 22 §:ssä mainitut tilanteet, joissa salassapito perustuu viranomaisen määräykseen tai muuhun kuin salassapitoperusteeseen perustuvaan vaitiolovelvollisuuteen. Tältä osin nyt esitetty säännös ja/tai sen perustelut edellyttävät selvyyden vuoksi asian tarkempaa selostamista tai tarkennusta. On

todettava, ettei ole varsinaisesti vakuuttavaa syytä sille, miksi tietojen julkisuus olisi näissä tilanteissa rajoitetumpaa.

Esimerkiksi tuomioistuin saattaa määrätä (salassapitomääräys) käsittelemässään asiassa kaikki oikeudenkäyntiasiakirjat salassa pidettäviksi. Jos myöhemmin tulee tutkittavaksi esimerkiksi kyseiseen rikosasiaan liittyvä prosessipetos, ei asiaa tutkineen viranomaisen asiakirjoista saisikaan ilmetä nyt esitetyn säännöksen sallimissa rajoissa niitä perusteluita, joilla viranomainen ratkaisee asian. Ei varsinaisesti ole olemassa hyvää syytä sille, miksi salassapito, joka perustuu viranomaismääräykseen tai vaitiolovelvollisuuteen, olisi eri asemassa kuin muut salassa pidettävät tiedot. Ei esimerkiksi ole niin, että tuomioistuimen määräykset salassapidosta koskisivat aina tärkeämpiä salassapitointressejä kuin erillislaeissa säädetyt salassapitoperusteet. Yleensä salassapitomääräys vielä annetaan tuomioistuimessa koskien samoja seikkoja, joiden salassapidosta on säädetty Julkisuuslaissa. Tuomioistuin on myös saattanut antaa salassapitomääräyksen tarpeettomana laajana, kun asiaan ei kyseisessä prosessissa ole liittynyt mitään varsinaista riitaa, jossa osapuolet olisivat perustelleet julkisuutta koskevia kantojaan. Ajallinen eroavaisuus on myös huomattava. Esimerkiksi tuomioistuin on saattanut määrätä jonkin tiedon salassa pidettäväksi, mutta myöhemmin selvitettäessä muuta rikosta, johon kyseinen tuomioistuimesta saatu tieto liittyy, tiedon tosiasiallinen salassapitointressi saattaa olla jo päättynyt tai lieventynyt. Tuomioistuimen antama salassapitomääräys voi kuitenkin olla edelleen sellaisenaan voimassa.

Esitetyssä säännöksessä on mainittu ne päätöstyypit, joita syyttäjä voi rikosasiassa tehdä ja joihin sovellettaisiin laajempaa julkisuutta. Näiden lueteltujen lisäksi syyttäjä voi antaa sakkomenettelylain mukaisessa menettelyssä rangaistusmääräyksen tai rikesakon tai päätöksellään jättää antamatta rangaistusmääräyksen. Sakkomenettelylaista löytyy vielä tiettyjä erikoistilanteita varten muitakin syyttäjän ratkaisuvaihtoehtoja, esimerkiksi asian ottaminen uudelleen ratkaistavaksi uuden

selvityksen perusteella. Poliisi puolestaan antaa lain mukaisessa menettelyssä sakkomääräyksen tai rikesakon.

Mahdollisesti toimivampi ratkaisu kuin kaikkien eri päätöstyyppien luettelu voisi olla, että lain säännöksessä mainitaan vain säännöksen soveltuminen syyttäjän rikosasiassa tekemiin päätöksiin. Lienee riittävää, että lain esitöissä todettaisiin luettelon omaisesti, mitä kaikkia päätöstyyppejä tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön nojalla on mahdollista tehdä. Lain säännöksen yleisemmällä muotoilulla vältettäisiin se, ettei Julkisuuslakia tarvitse muuttaa, jos rikosprosessia koskevia lakeja eri päätöstyyppien osalta muutetaan.

Esitetyn säännöksen tarkoittama salassapidon rajoitus koskisi salassapitoperusteita, joista on säädetty Julkisuuslain 23, 25, 29, 30 ja 32-kohdassa. Laajennettua julkisuutta ei sovellettaisi tilanteisiin, joissa asiakirjasalaisuus perustuu lain 26-kohtaan. Käytännössä tämä tullee johtamaan siihen, että viimekädessä salassa pitoa arvioidaan sen perusteella, sisältääkö asiakirja sellaista tietoa rikoksen uhrista, jonka julkaiseminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Jos siis tiedon paljastaminen vähäisissäkään määrin näitä etuja loukkaisi, ei tällaista tietoa voida julkisuuteen paljastaa.

Säännöksen osalta toistuu edellä selostettu ongelma: mitä ovat ne uhrin oikeudet, joita lain 26-kohdassa suojataan ehdottomina salassapitoperusteina. Jos esimerkiksi terveystiedon paljastuminen loukkaa rikoksen uhrin oikeuksia, ei näitä tietoja saa koskaan paljastua esimerkiksi syyttäjän päätöksessä syyttämättä jättämisestä. Tieto voi kuitenkin olla aivan olennainen syyttäjän päätöksen perusteluiden ymmärtämiseksi. Jollei esityksessä tarkemmin selosteta ja yksilöidä lain säännöksen 26-kohdassa tarkoitettuja rikoksen uhrin oikeuksia, ei esitys johda ainakaan riittävään oikeustilan selkiytymiseen eikä mahdollisesti myöskään julkisuuden lisääntymiseen. Lopputuloksena viranomaiset vain kukin tahollaan tulkitsevat sitä, minkälaisten tietojen paljastaminen loukkaa rikoksen uhrin oikeuksia. Esitettävään lain 24 §:n kolmanteen momenttiin tulee sisällyttää myös lain 26-kohta, ellei kyseisen

26-kohdan sisältö täsmenny esityksessä siten, että sen sisällyttäminen kolmenteen momenttiin olisi tarpeetonta kaikki uhrin suojatut oikeudet huomioon ottaen.

On huomattava, että eräät muutkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaiset salassapitoperusteet suojaavat henkilön yksityisyyttä, ja siksi ainakin ne tulisi mahdollisesti sisällyttää tähän kolmannen momentin luetteloon:

Säännöksen 4) -kohdan mukaisista rekistereistä saatetaan sisällyttää henkilön yksityisyyttä koskevaa tietoa esitutkintapöytäkirjaan. Henkilön valokuvia saatetaan käyttää esimerkiksi tunnistamisessa, joka saattaa olla olennainen ratkaisuperusta. Valokuvat saattavat myös olla niitä, joiden julkistaminen olisi tarpeen esitetyn uuden 4. momentin tarkoittamassa tilanteessa.

Säännöksen 28) -kohdan mukaiset tuomio ja rangaistustiedot voivat muun ohessa olla olennaisia sen ymmärtämiseksi, miksi syyttäjä on ns. konkurrenssiperusteella päätynyt syyttämättä jättämiseen. Tällainen tieto on usein peräisin rikosrekisteristä. Entisyydellä voi myös olla merkitystä syyttäjän laatimasta haastehakemuksesta ilmenevään seuraamuskannanottoon. Myös sakkotiedoilla voi olla merkitystä seuraamuksia harkittaessa. On epäselvää mikä on tällaisten henkilöä koskevien tietojen julkisuus syyttäjän ratkaisuissa syyttäjän tehdessä päätöksiä näihin tietoihin perustuen.

Vankiloissa tapahtuu rikoksia, ja voi olla hankalaa laatia ymmärrettävä päätös, joista ei käy ilmi, että rikos on tapahtunut esimerkiksi vankien välillä tai kohdistunut vankiin esimerkiksi virkarikoksena.

Syyttäjän päätökseen ja haastehakemukseen tulostuvat tiedot ovat peräisin ns. Sakari -tietojärjestelmästä, jonne syötetään tietoa. Järjestelmä on osa oikeushallinnon valtakunnallista tietovarantoa, jonka tiedot on säädetty tässä lain kohdassa ehdottomasti salassa pidettäviksi. Säännöksen perusteella on epäselvää, miltä osin henkilön yksityisyyteen tai mihinkään muuhunkaan asiaan liittyvät tiedot

olisivat syyttäjällä julkisia esimerkiksi syyttäjän laatimassa haastehakemuksessa. Tiedot haastehakemusasiakirjaan tulostetaan edellä mainitusta järjestelmästä.

Säännöksen 31) -kohdan mukaisista tiedoista erilaisten telepäätelaitteiden sijaintitiedot ovat hyvin usein keskeinen näyttö rikosasiassa, eikä syyttäjän ratkaisu ole välttämättä ymmärrettävissä, jos tällainen tieto on salassa pidettävä. Monissa rikoksissa on myös melko haastavaa, ellei mahdotonta salata henkilön asuinpaikka, koska useat rikokset tapahtuvat kotona, mikä kyllä on asiayhteydestä pääteltävissä, jos mitään tietoa asiakirjoista julkisuuteen annetaan.

4.4 Ehdotettu uusi JulkL 24 § 4 momentti

Esitettävän neljännen momentin osalta viitataan siihen, mitä yllä on todettu säännöksen soveltumisesta tai soveltumattomuudesta salassapitomääräyksiin ja vaitiolovelvollisuuteen. Säännöksen tulisi soveltua ilman tulkintavaikeuksia myös tilanteeseen, jossa salassapito perustuu salassapitomääräykseen tai vaitiolovelvollisuuteen.

4.5 Tiedottamisesta

Esitysluonnoksessa on viitattu esitutkintalain 11 luvun 7 §:ään, jossa säädetään esitutkinnasta tiedottamisesta: henkilön nimen tai kuvan saa antaa julkisuuteen vain, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi, rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi, uuden rikoksen estämiseksi tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämiseksi. Tämän lisäksi säännöksessä viitatusti esitutkintaperiaatteet saattavat rajata oikeutta henkilön nimen tai kuvan antamista julkisuuteen.

Asiaa tässä yhteydessä käsiteltäessä tulisi tarkemmin samalla tarkastella kyseisen esitutkintalain säännöksen suhdetta julkisuuslain mukaisiin salassapitoperusteisiin. Säännöskokonaisuudessa on epäselvää, velvoittaako esitutkintalain säännös sellaisen henkilötiedon salassapitoon, joka ei ole salassa pidettävä Julkisuuslain nojalla. Jos tiedon salassapito varsinaisesti perustuu Julkisuuslakiin (JulkL 24 § 1 mom. 3 kohta,

joka kuitenkaan ei ole ehdoton), lienee niin, että esitutkintalain säännös vain rajaa sitä, miten viranomaisen on oikeus (aktiivisesti, oma-aloitteisesti) esitutkinnasta tiedottaa. Tällöin tiedon salassa pito ei kuitenkaan olisi esitutkintalain säännöksen perusteella mahdollista. Esitutkintalain tiedottamista koskevan säännöksen suhde julkisuuslakiin on siis epäselvä. Kun on kysymys yksityisyyden suojasta, esityksessä tulisi tarkemmin selostaa näiden lakien keskinäistä suhdetta tiedon julkisuuden ja salassapitoperusteen näkökulmasta.

Rikosasioissa julkisuus lisääntyy asian päätyessä tuomioistuimeen. Rikosasian käsittelyssä tuomioistuimessa ja itse tuomiossa saatetaan paljastaa sellaisia tietoja, jotka ovat edelleen viranomaisella salassa pidettäviä Julkisuuslain nojalla. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi siinä, ettei poliisi voi luovuttaa toimittajalle esitutkintapöytäkirjoja yhtä julkisena kuin miten asiakirjat ovat julkisia tuomioistuimessa oikeudenkäyntiasiakirjoina. Myös syyttäjä on viranomaisena Julkisuuslain alainen. Yhtä lailla syyttäjän tulisi Julkisuuslain nojalla vaieta tiedosta, joka on esitutkintapöytäkirjassa salassa pidettävä, vaikka tieto onkin tuomioistuimessa tai tuomiossa julkinen.

Asiaa ei syyttäjän osalta liene näin pääsääntöisesti tulkittu, mutta olisi toivottavaa, että laissa olisi tästä säännös. Kun syyttäjä tiedottaa asioista, Julkisuuslain mukaisen salassapitovelvollisuuden ei tulisi ulottua sellaisiin henkilön yksityisyyttä koskeviin tai muihinkaan Julkisuuslain nojalla salassa pidettäviin tietoihin, joita on käsitelty tuomioistuimessa yleisön läsnä ollen tai jotka ilmenevät tuomioistuimen julkisesta ratkaisusta.

5 Muuta

Esitutkinnassa kerätään viranomaisvaltuuksin paljon sellaistakin tietoa, jota ei lopulta edes liitetä asiassa laadittavaan esitutkintapöytäkirjaan. Esitutkinnassa on usein hankittava laajalti tietoa esimerkiksi tiedon merkittävyyden poissulkemisen vuoksi ja vasta tiedon hankkimisen jälkeen sen täydellinen merkityksettömyys on todettavissa.

Ennen tällaisen tiedon hävittämistä sitä koskevat asiakirjat ovat kuitenkin viranomaisen hallussa. Mahdollisesti tiedot eivät ole kenellekään edes kiusallisia, mutta ne on kuitenkin hankittu viranomaisvaltuuksin pakolla viranomaisen haltuun.

Tällaisen viranomaisvaltuuksin esitutkintaan hankitun tarpeettomaksi ilmenneen tiedon yleisöjulkisuudelle ei liene syytä, koska tiedot ovat tutkitun rikosepäilyn kannalta niin epäolennaisia, ettei niitä asiaan vaikutuksettomina edes liitetä esitutkintapöytäkirjaan. Tällaisten tietojen osalta tulisi muun ohessa tarpeettoman yksityisyyden loukkauksen osalta olla olemassa selvä säännös, jonka mukaan esitutkinnassa hankittu, mutta esitutkintapöytäkirjan liittämätön asiakirja ei ole lainkaan yleisöjulkisuuden piirissä. Säännös suojaisi henkilöiden yksityisyyttä turhilta loukkauksilta. Kysymys olisi perimältään samasta asiasta, joka ilmenee Julkisuuslaissa siinä, onko kysymyksessä viranomaisen asiakirja, joka on yleisön tiedonsaantioikeuden piirissä vai muunlaisesta asiakirjasta, joka ei samanlaisen tiedonsaantioikeuden piirissä lainkaan ole.

6 Esityksen taloudelliset vaikutukset

On oletettavaa, ettei esityksen mukaisella lain muutoksella ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia Syyttäjälaitoksen toimintaan, kuten esityksessä on todettu. Ainakaan näitä taloudellisia vaikutuksia on mahdoton ennakoida ja laskea määrällisesti.

Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että julkisuus- ja tietopyyntöasioiden käsittely ovat aiheuttaneet Syyttäjälaitokselle, kuten kaikille muillekin viranomaisille, viimevuosina huomattavaa resurssirasitusta, sellaista mitä ei aikaisemmin ole oletettu yleisöjulkisuuden toteuttamisesta voivan aiheutua ja mitä ei ole osattu ottaa viranomaisten resursseissa huomioon. Riski siitä, että tästäkin uudistuksesta aiheutuu Syyttäjälaitokselle kohtuuton resurssirasitus, on olemassa. Esimerkiksi, jos nyt esitettävä laajentuva julkisuus aiheuttaa toimittajissa ja muussa yleisössä kimmokkeen tietopyyntöjen tekemiseen sellaisissa asioissa, joiden he ovat aiemmin

ajatelleet olevan salassa pidettäviä ja siksi turhia tiedustella, saattaa uudistus aiheuttaa Syyttäjälaitokselle jälleen pakon siirtää lisää resursseja hallintoon asiakirjapyyntöjen käsittelyä varten. Tämä tapahtuu laitoksen ydintehtävän kustannuksella. Tällaisessa tilanteessa uudistus tulee näkymään muun muassa entistä pidempinä syyteharkinta-aikoina, ellei mahdollisesti lisääntyvää työmäärää kompensoida lisäresurssein.

7 Lopuksi

Syyttäjälaitos kannattaa esitettyjä muutoksia, mutta esittää vielä huomionsa harkittavaksi ja tarkasteltavaksi edellä selostetusti.

Nimi
Apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe

Nimi
Valtionsyyttäjä Mikko Männikkö

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Yhteystiedot

Syyttäjälaitos, valtakunnansyyttäjän toimisto
Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki
Puhelin 029 56 20800, faksi 029 56 20888
valtakunnansyyttaja.syyttaja@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Mikko Männikkö
Valtionsyyttäjä
Syyttäjälaitos
mikko.mannikko@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Jukka Rappe
Apulaisvaltakunnansyyttäjä
Syyttäjälaitos
jukka.rappe@oikeus.fi