LAUSUNTO **22.1.2023**

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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. Ehdotus tarkoittaa rikosasioiden julkisuuden lisäämistä radikaalisti, mutta esityksen merkitystä asianosaisten oikeuksien kannalta ei ole huomioitu riittävästi. Viranomaisilla, kuten esitutkintaviranomaisilla tai syyttäjälaitoksella ei ole salausintressiä, vaan viranomaisten on julkista valtaa käyttäessään turvattava Suomen perustuslain mukaisesti kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Esitys on tämän velvoitteen vastainen.

Esityksessä ei ole perusteltu sitä, miksi Suomen menettelyn tulisi olla niin paljon heikompi suojaltaan asianosaisten näkökulmasta kuin vertailuun otetuissa Pohjoismaissa. Esimerkiksi Ruotsissa, jos syytettä ei nosteta tai esitutkinta lopetetaan, salassapitoa sovelletaan edelleen esitutkinnassa ilmenneisiin tietoihin.

Viittaus perustuslakivaliokunnan käytäntöön siltä osin, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden pitää paikkansa. Yksityiselämän suojalla tai muilla perusoikeuksilla ei ole kuitenkaan toisaalta huonompaa asemaa julkisuuteen nähden. Nämä perusoikeudet ovat sen sijaan samanarvoisia, kuten Euroopan neuvoston parlamentaarisessa yleiskokouksessa[1] ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen useammassa ratkaisussa on korostettu[2]. Perusoikeutena yksityiselämän suoja on nuori, kun sääntely lisättiin Suomen hallitusmuotoon vuonna 1995.

Esityksessä korostuu julkisuus perus- ja ihmisoikeutena. Heti esityksen alussa viitataan tiettyyn ratkaisuun (*EOAK/579/2020*) lainsäädännön muutostarpeista, vaikka ratkaisussa edellytetyllä tavalla korkein hallinto-oikeus on jo linjannut säännösten soveltamista (*KHO 2021:26*). Yksityiselämän suoja on asianosaisten ja muiden asiaan liittyvien tahojen näkökulmasta erittäin tärkeä oikeus. Lainsäätäjä on aikaisemmin punninnut perusoikeuksien toteutumista kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla[3]. Tätä asianosaisten oikeuksia turvaavaa sääntelyä ei voida tehdä tyhjäksi julkisuutta korostavien vaatimuksesta.

Esitys on pistemäinen, kiireellä ja vähäisellä selvitystyöllä valmisteltu ehdotus, joka aiheuttaisi enemmän haittaa kuin hyötyä. Rikosasioita koskevassa julkisuuslainsäädännössä on haasteita, mutta sääntelyä pitäisi uudistaa koko rikosprosessin ajalta, kun rikosasioita käsitellään eri viranomaisissa. Tämän esityksen sijasta seuraavalla hallituskaudella tulisi valmistella rikosasioihin oma erillinen laki (esim. rikosasioiden julkisuuslaki), jossa ratkaistaisiin laaja-alaisesti rikosasian julkisuuskysymykset koko rikosprosessin ajalta.

---

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

[2] 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.

[3] Julkisuuslakia säädettäessä on yksityisyyden suoja kansainvälisissä sopimuksissa turvattuna ihmisoikeutena edellyttänyt sen huomioon ottamista myös julkisuuslainsäädännössä (HE 30/1998 vp, s. 46).

1. Arkaluonteista yksityiselämää koskevat tiedot rikosasiassa -salassapitoperuste

Valmistelun aikana ei ole kyetty identifioimaan arkaluonteista yksityiselämää rikosasioissa koskevan kohdan itsenäistä käyttöalaa. Sinänsä jo tämä osoittaa lainvalmistelun laadun, kun tällainen peruslähtökohta on epäselvä. Salassapitokohtaa käytetään hyvin laajasti yksityiselämää koskevissa rikosasioissa (esim. seksuaalirikokset, lapsiin kohdistuvat rikokset, henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset sekä muut perhe-elämää 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[4]. Salassapitokohdan soveltamisessa olevat haasteet poistuvat edelleen korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä muodostuessa.[5] Arkaluonteista yksityiselämää rikosasioissa koskevan salassapitokohdan poistaminen tarpeettomana ei ole perusteltua. Päinvastoin kohdan säilyttäminen on ehdottoman välttämätöntä seuraavista syistä:

- Säännöksellä osoitetaan, millaista yksityiselämää laadullisesti käsitellään eli arkaluonteista (JulkL 24.1 § 26 kohta) eikä tavanomaista yksityiselämää (JulkL 24.1 § 32 kohta). Salassapitoperusteiden ”arkaluonteinen yksityiselämä rikosasiassa” ja ”rikoksen uhria loukkaavat tiedot” erottaminen omiksi itsenäisiksi kohdiksi voi sen sijaan olla perusteltua, tässä ehdotetuin täsmennyksin.
- Salassapitokohdan poistamisen jälkeen rikosasioiden salassapitosääntely ei muodosta koherenttia kokonaisuutta koko rikosprosessin ajalle. Asian oikeudenkäyntivaiheessa salassapito on sidottu yksityiselämän ym. tietojen arkaluonteisuuteen oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007, oikeudenkäyntijulkisuuslaki). Ehdotus vähentää erityisesti julkisuuslain ja oikeudenkäyntijulkisuuslain sääntelyn jatkuvuutta (koherenssia) yksittäisessä rikosasiassa, koska salassapitokohdat eroaisivat toisistaan vielä enemmän kuin nykyään.
- Salassapitoperusteen poistaminen ei ratkaise ongelmaa siitä, että tällä hetkellä julkisuuslain sääntely velvoittaa merkitsemään salassa pidettäviksi erilaisten tukien väärinkäytöksiä koskevat tiedot. Olisi tärkeää, ettei niille määritetä salassapidon suojaa (erityisesti JulkL 24.1 § 25 kohta).
- 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 4) 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.6 Esityksessä annetaan yksityiselämän suojasta väärä kuva viittaamalla harrastuksiin. Sen sijaan kohdassa määritellään yksityiskohtaisesti yksityiselämän suoja perusoikeutena. Rikosasiaan liitettävillä tiedoilla pitää olla merkitystä rikosasian käsittelyssä, mitä harrastuksilla ei yleensä ole.
- Esitys on ristiriitainen (s. 28), kun tarkoituksena ei ole poistaa voimassa olevan lain salassapitovelvoitetta, joka suojaa rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja, mutta kuitenkin se ehdotetaan poistettavaksi. Perusteen poistaminen tarkoittaa, ettei yksityiselämän laatua – arkaluonteisuutta – pystytä enää osoittamaan, eikä korvaavaa salassapitoa ole riittävän tarkasti määritelty. Tämä johtunee siitä, ettei salassapitokohdan arkaluonteiset yksityiselämän tiedot rikosasiassa merkitystä ole tiedostettu.
- Tiettyjen direktiivien asettamat velvoitteet eivät täyttyne kansallisessa lainsäädännössä, jos salassapitokohta poistetaan. Erityisesti uhridirektiivin ja lapsidirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa valmistelutyössä on katsottu, että direktiivin edellytykset täyttyvät esitutkinnassa ja syyteharkinnassa mm. arkaluonteista yksityiselämää rikosasiassa koskevalla salassapitokohdalla.

---

[4] Satu Rantaeskola: Asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa, Alma Talent, 2021, s. 458–461.

[5] 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.

[6] Rantaeskola 2021, s. 456–348 (alaviite 4). Esim. tietynlainen pukeutuminen osoittaa kuulumista tiettyyn ryhmään.

2. 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 ovat usein samalla arkaluonteisia yksityiselämän tietoja rikosasiassa, jos rikos koskee esimerkiksi henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkausta.

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, eikä julkisuuden lisäämistä ehdoteta koskemaan näitä tietoja. Kuitenkin myös rikoksen uhriksi joutuneelle pitäisi varmistaa vähintään samanlainen suoja kuin epäillylle.

Rikoksen uhria loukkaavat tiedot -salassapitoperustetta sovelletaan käytännössä hyvin vähän. Kuitenkin loukkaavuuden laatu voi olla monenlaista (esim. loukkaa jonkin verran – erittäin paljon).[7] 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.[8]

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

3. Esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston salassapitomerkintöjen tekemisen ajankohta

Esityksessä ei ole huomioitu oikein rikosasian aineiston salassapitomerkintöjen tekemisen ajankohtaa. Tämä johtunee siitä, ettei esitystä ole tarkasteltu riittävästi asianosaisten näkökulmasta, vaan asiaa on valmisteltu pelkästään yleisöjulkisuuden näkökulmasta. Esitutkintamateriaali annetaan asianosaisille ns. loppulausuntomenettelyn yhteydessä, joka tapahtuu pääsääntöisesti ennen esitutkinnan päättymistä. Viimeistään asian siirtyessä syyttäjälle aineisto toimitetaan viran puolesta mm. asianosaisen avustajalle (ETL 9:6) ja tietyissä tilanteissa sosiaaliviranomaiselle (ETL 7:16) ja pyynnöstä asianosaisille.[9] Salassapitomerkinnät on tehtävä ennen esitutkintapöytäkirjan luovuttamista.

Esitutkinnan ollessa kesken tai sen valmistuttua, esitutkintaa koskevia asiakirjoja ei siis voi antaa edes asianosaiselle ilman salassapitomerkintöjä.[10] Toisin kuin esityksessä todetaan, salassapitomerkintöjen tekeminen on ajankohtaista jo ennen kuin esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston yleinen (JulkL 24.1 § 3 kohta) salassapito päättyy.[11] Mikäli tämän ajankohdan jälkeen tehtäisiin esityksessä

[7] Salassapitokohdan soveltamisen vähäisyyttä ja siihen johtaneisiin syihin voi tutustua tarkemmin tutkimuksessani (Rantaeskola 2021, s. 505–523, tarkemmat lähdetiedot ks. alaviite 4).

[8] Selostan (Rantaeskola 2021, s. 584–590, tarkemmat lähdetiedot ks. alaviite 4) objektiivisen ja subjektiivisen sekä näennäisesti objektiivisen harkinnan ilmenemistä ja merkitystä tarkemmin tutkimuksessani.

[9] 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).

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

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

tarkoitettu asian julkisuutta määrittävä uusi ratkaisu, 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 tutkinnanjohtajan tai syyttäjän ratkaisuun ja sen perusteluihin.

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.

Uutta sääntelyä ehdotetaan sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa asiakirjaa pyydetään esitutkintaviranomaiselta tuomioistuinmenettelyn päättymisen jälkeen (esityksen s. 16). Lain esityöt ovat tältä osin ristiriitaiset, koska samassa kappaleessa (ja muualla) todetaan, että muutos koskee rikosasioita, jotka eivät etene oikeudenkäyntiin. Vaikka ehdotettu säännös koskee tilanteita, joissa asian käsittely päättyy esitutkinnassa tai syyteharkinnassa ko. päätöksellä, säännösehdotuksessa viitataan virheellisesti haastehakemukseen ja syyttäjän antamaan haasteeseen. Käytännössä rikosasian esitutkintapöytäkirja tilataan esitutkintaviranomaiselta siten, että esitutkintapöytäkirja olisi tilaajan hallussa pääkäsittelyn alkaessa[12], jos sen ajankohta on tiedossa. Silloin aineiston julkisuutta ei voida arvioida uudelleen, koska yleinen esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston salassapito on voimassa.

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 kappaleita ulos asian siirryttyä syyttäjälle. Ehdotettu ei ole asianosaisille kuuluvan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden mukainen.

Kaikkien rikosasioita koskevien ”puutteiden” ratkaiseminen asian julkisuuden avulla ei ole perusteltua. Esityksessä korostettu viranomaisten valvonta jää joka tapauksessa satunnaiseksi, koska tiedotusvälineiden huomio kiinnittyy yleensä jollakin tavalla erikoiseen tapaukseen. Kysymys ei ole silloin viranomaisten toiminnan valvomisesta, vaan tiedotusvälineiden taloudellisten lähtökohtien korostamisesta. Perustellumpaa olisi selvittää, onko nykyinen viranomaisten sisäinen ja ulkoinen valvonta riittävää, vaikkakin sitä on viime vuosina todella paljon lisätty[13].

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.

4. 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 samankaltaisesti esityksessä ehdotetaan meneteltäväksi, mutta huomioimatta asianosaisten oikeuksia.

Esityksessä annettaisiin edellä kuvatun kaltainen harkintavalta yksittäiselle henkilölle, joka toimii jutun tutkinnanjohtajana esitutkinnassa tai tekee asiassa syyteharkinnan, mutta tilanne on vain

[12] Tähän yleinen esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston salassapito päättyy (asia on esillä).

[13] Poliisin esitutkintaan ja erityisesti siinä käytettävien pakkokeinojen valvontaan kohdistuu varsin systemaattista sisäistä laillisuusvalvontaa, kuten ratkaisussa *EOA 19.9.2019 dnro 188/2018* todetaan.

toisinpäin: Tiedot ovat tarkkarajaisesti salassa pidettäviä, mutta yleisöjulkisuuden piiristä tehdyn pyynnön jälkeen, yksittäisen asian salassapidon suoja poistuu ja asian julkisuus arvioidaan uudelleen.

Tuomioistuimen tehdessä ratkaisun, asianosaiset ovat oikeudenkäynnissä paikalla tai ainakin heille on varattu siihen tilaisuus. Asianosaiset voivat vaikuttaa asian julkisuusratkaisuun. Salassapitosäänte-lyn tarkkarajaisuus ja ennakoitavuus ei toteudu, kun tutkinnanjohtaja ja syyttäjä tekisivät julkisuuden uudelleen arvioinnin jutun ulkopuolisen tekemän pyynnön perusteella. Kuten edellä on jo kerrottu, asianosaisilla voi olla (ja usein jo on) kappale esitutkintapöytäkirjasta salassapitomerkintöineen. Perusteltuna ei voida pitää sitä, että asianosaisten oikeudet heikkenevät, kun asiaan nähden ulkopuolinen taho haluaa tietoja rikosasiasta. Asianosaisten oikeuksia ei huomioida riittävästi.

Vaativa perusoikeuksien punnintaa koskeva ratkaisu ollaan antamassa yksittäiselle tutkinnanjohtajalle tai syyttäjälle. 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 aikaisempaan sääntelyyn nähden uutta vahinkoedellytyslausekketta, joka samankaltaisuuksista huolimatta eroaa sisällöltään aikaisemmin säännellyistä.[14] Vähintään vahinkoedellytyslausekkeen muotoilua pitäisi yhdenmukaistaa jo olemassa oleviin nähden.

Sen sijaan riittävänä muutoksena voidaan pitää sitä, että uusi sääntely koskisi vain tutkinnanjohtajan ja syyttäjän ratkaisun julkisuutta. Nämä ratkaisut voisivat sisältää tiettyjä muutoin asiassa salassa pidettäväksi määrittyviä tietoja ratkaisun informatiivisuuden takaamiseksi. Lisäksi olisi välttämätöntä, että tutkinnanjohtaja ja syyttäjä voisivat määrätä asiaan liittyvien tahojen henkilöllisyyden salassa pidettäväksi tietyin edellytyksin – samoin kuin asian oikeudenkäyntivaiheessa oikeudenkäyntijulkisuuslain perusteella voidaan asianomistajan ja turvapaikanhakijan osalta menetellä.

5. Muutosehdotukset hallituksen esitykseen HE 273/2022 vp

Esityksen mukainen lakiehdotus ei huomioi riittävästi asianosaisten oikeuksia. Tätä lakiehdotusta ei pitäisi säätää voimaan, koska ehdotettu sääntely aiheuttaisi enemmän sekaannusta kuin selkeyttäisi tilannetta. Sen sijaan koko rikosprosessia koskevan julkisuuslain valmistelu pitäisi aloittaa, jolloin otettaisiin huomioon kaikki rikosasioiden julkisuuskysymyksiä koskevat ongelmakohdat.

Joka tapauksessa lakivaliokunnan tulisi kehittää esityksen sisältöä. Seuraavana olen kuvannut tarvittavia muutoksia 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 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* taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen

[14] Esityksessä ei ole huomioitu julkisuuslain ja oikeudenkäyntijulkisuuslain vahinkoedellytyslausekkeiden suhdetta toisiinsa (julkisuusolettaman, salassapito-olettaman ja todennäköisen merkittävän haitan tai vahingon mukainen vahinkoedellytyslauseke sekä vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitokohta). Olen systematisoinut vahinkoedellytyslausekkeet tutkimuksessani (Rantaeskola 2021, s. 104–114, tarkemmat lähdetiedot ks. alaviite 4).

saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta;

26*a*) 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*;

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

— —

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, 25, *26b,* 29, 30 ja 32 kohdassa tai niitä vastaavassa muun lain mukaisessa salassapitoperusteessa säädetään, tiedot ~~esitutkintapöytäkirjassa, haastehakemuksessa, syyttäjän antamassa haasteessa,~~ syyttäjän syyttämättä jättämistä tai esitutkinnan rajoittamista koskevassa päätöksessä 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 *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, 25, 26*a, 26b*, 29, 30 ja 32 kohdassa 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, tammikuun 22. päivänä 2023.

Satu Rantaeskola

oikeustieteen tohtori ja rikosprosessioikeuden dosentti