

Asia: VN/21702/2022

Hallituksen esitysluonnos esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Poliisiammattikorkeakoulun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisuuslain salassapitosäännösten muuttamiseksi esitutinnan salassapitoperusteiden selkiyttämistä

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (myöhemmin luonnos) on oikeasuuntainen, kun muutoksella pyritään lisäämään kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole riittävästi huomioitu perusoikeuksista asianosaisten yksityiselämän suojaa rikosasiassa. Lisäksi lausunnon ehdotukset ovat osin ristiriitaisia keskenään ja ehdotus vielä heikentää julkisuuslainsäädännön koherenssia rikosasian käsittelyn eri vaiheissa rikosprosessissa.

Ottaen huomioon lainvalmistelun puutteellisuus, olisi välttämätöntä, ettei oikeusministeriö ryhtyisi työryhmän valmistelun pohjalta tässä vaiheessa lainsäädäntötoimiin. Vähintään jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon Poliisiammattikorkeakoulun tässä lausunnossa esittämät huomiot ja muutostarpeet.

Poliisiammattikorkeakoulun näkemyksen mukaan pitäisi hankkia yksityiskohtainen selvitys koko rikosprosessin julkisuuslainsäädännön kehittämistarpeista siinä tarkoituksessa, onko rikosasioita koskevan julkisuuslainsäädännön eriyttäminen omaksi lainsäädännöksi tarpeen ja/tai mitä yksityiskohtaisia kehittämistarpeita rikosasioiden julkisuuslainsäädännön osalta on. Silloin selvitystyössä pitäisi kuulla laajasti eri viranomaistahoja ja muita toimijoita ja tahoja, jotka käsittelevät rikosasioita tai hoitavat niitä käytännössä. Vain riittävän laaja-alaisella selvitystyöllä voidaan saada asianmukainen ja kattava tieto käytännön ongelmakohdista ja ehdotuksista niiden ratkaisemiseksi.

Tässä Poliisiammattikorkeakoulun lausunnossa käytetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) osalta lyhennettä julkisuuslaki (JulkL) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) lyhennettä oikeudenkäyntijulkisuuslaki (YTJulkL). Vaikka

luonnoksessa selostettu muutosehdotus koskee vain julkisuuslain sääntelyn muuttamista, sillä on vaikutuksia myös oikeudenkäyntijulkisuuslain soveltamisalueelle.

Poliisiammattikorkeakoulun lausunnossa on käsitelty ensin sitä, mitä luonnoksen ehdotus julkisuuslain muuttamiseksi tarkoittaa käytännössä, millaiset ehdotuksen taloudelliset vaikutukset tosiasiallisesti ovat ja viimeisessä osiossa yksityiskohtaisemmin ehdotettuja muutosehdotuksia niillä olevien vaikutusten kannalta.

1 Mitä ehdotus julkisuuslain muuttamiseksi tarkoittaa käytännössä?

Lausunnon kohteena oleva luonnos hallituksen esitykseksi julkisuuslain muuttamiseksi tarkoittaa käytännössä seuraavia asioita:

- Arkaluonteista yksityiselämää koskevia tietoja rikosasiassa koskeva salassapitokohta ehdotetaan kumottavaksi.
- Em. salassapitosäännöksen kumoaminen julkisuuslaista aiheuttaa salassapitosääntelyn sisällön osalta eroavaisuuden julkisuuslain ja oikeudenkäyntijulkisuuslain välille. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole millään tavalla huomioitu salassapitokohdan kumoamisen vaikutusta suhteessa oikeudenkäyntijulkisuuslakiin. Ehdotettu sääntely heikentäisi rikosasian koskevan julkisuuslainsäädännön koherenssia.
- Rikoksen uhria loukkaavat tiedot -salassapitoperusteen käyttöalaa ehdotetaan supistettavaksi nykyisestä. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan selostettu vakuuttavia perusteluja sille, miksi rikoksen kohteeksi joutuneen henkilön yksityiselämän suojaa pitäisi vielä nykyisestään huonontaa. Tätä ei voida pitää perusteltuna ottaen huomioon rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevassa direktiivissä 2012/29/EU olevat velvoitteet. Rikoksen kohteeksi joutuneen yksityiselämän suojan heikennystä ei voida pitää perusteltuna myöskään luonnoksessa selostettuihin ulkomaisiin sääntelyihin nähden. Luonnoksessa esiteltyjen maiden lainsäädännössä yksityiselämän suoja on rikosasiassa asianmukaisesti varmistettu. Luonnoksessa ei ole myöskään selostettu, miksi vertailun kohteena oleva ulkomainen sääntely on jätetty huomiotta.
- Toisaalta em. rikoksen uhria loukkaavat tiedot olisivat ehdotuksen mukaan julkisia, jos tietojen antaminen on välttämätöntä, kun tällä hetkellä tiedon antamisen kynnyks on sidottu tietojen antamisen tarpeellisuuteen. Luonnoksessa ei kuitenkaan selosteta tarkemmin, mitä tietojen julkisuutta määrittävän ehdon nostaminen tarkoittaa. Sellainen olisi kuitenkin välttämätöntä menettelyn yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.
- Yleisen esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston salassapidon poikkeusta koskeva muutosehdotus tarkoittaa voimassa olevan sääntelyyn muutosta monesta näkökulmasta.
 - o Tietyt julkisuuslakiin jäljelle jäävät yksityiselämän suojaa käsittelevät kohdat (eli 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdat ja muualla lainsäädännössä vastaavat salassapitoperusteet) kuuluvat ehdotetun säännöksen soveltamisen piiriin, mutta näiden kohtien suhdetta kumottavaan arkaluonteisiin yksityiselämän tietoihin rikosasiassa ei ole käsitelty.
 - o Ehdotusta on arvioitu pelkästään yleisöjulkisuuden näkökulmasta, eikä asianosaisten tilannetta ole käsitelty, paitsi selostamalla yksityiselämän suojaan ja syyttömyysolettamaan liittyviä velvoitteita, joita ei kuitenkaan käsitellä tai oteta huomioon konkreettisesti asianosaisten näkökulmasta.

- o Asian päättyessä ennen oikeudenkäyntiä ja ehdotuksen mukaista sääntelyä noudatettaessa rikosasian asianosaisilla ei ole minkäänlaista mahdollisuutta arvioida ennakolta rikosasian tulevia julkisuusratkaisuja. Lainsäädännön ennakoitavuus ei siten toteudu riittävästi asianosaisten näkökulmasta.
- o Asianosaisille ei ole lakiehdotuksessa myöskään ehdotettu minkäänlaista mahdollisuutta vaikuttaa asian julkisuustasoon eli siihen, kun esitutkintaviranomaisen tutkinnanjohtaja tai syyttäjä tekevät asian käsittelyn päättämistä koskevan ratkaisun esitutkinnassa tai syyteharkinnassa ilman, että asia etenee tuomioistuimeen.
- o Ehdotettu muutos tarkoittaa esitutkintaviranomaisessa aineiston julkisuuden harkintaa kahteen kertaan, ensimmäiseksi silloin, kun aineisto laaditaan ja toistamiseen silloin, kun asiassa tehdään ehdotuksessa mainittu ratkaisu asian käsittelyn lopettamisesta tai aloittamatta jättämisestä esitutkintaviranomaisen ratkaisuna tai syyttäjän rajoittamista tai syyttämättäjättämistä koskevana päätöksenä. Esitutkinnan rajoittamista koskeva ratkaisu ja syyttämättäjättämispäätös tehdään vielä syyttäjän toimesta eli toisessa viranomaisessa kuin siinä missä esitutkinta on suoritettu. Luonnoksen tekstistä on pääteltävissä, että julkisuusratkaisu tehtäisiin vasta myöhemmin toteutuvan tietopyynnön yhteydessä, joka tarkoittaisi mahdollisesti kolmannen julkisuusharkinnan tekemistä. Tällainen julkisuusratkaisun moninkertainen harkinta ei ole mistään näkökulmasta tarkoituksenmukainen ratkaisu.
- Luonnos sisältää ehdotuksen uudesta vahinkoedellytyslausekkeesta, jonka mukaista salassapitotasoa ei ole aikaisemmin ollut julkisuuslain soveltamisalueella käytössä. Salassapitotasolla tarkoitetaan sovellettavien vahinkoedellytyslausekkeiden suhdetta toisiinsa nähden (Rantaeskola, Satu, Asianomistajan yksityiselämän suoja, Alma Talent, 2021, s. 105). Luonnoksessa mainittu vahinkoedellytyslauseke – todennäköisen vahingon, merkittävän haitan tai ilman painavaa syytä kärsimyksen aiheuttaminen – on uusi vahinkoedellytyslauseke julkisuuslain soveltamisalueella jo olemassa olevien (vahinkoedellytyslausekkeeton, salassapito-olettaman mukainen vahinkoedellytyslauseke ja julkisuusolettaman mukainen vahinkoedellytyslauseke) rinnalle. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan konkretisoitu uuden salassapitotason sisältöä, eikä sitä, mitä ehto tarkoittaa käytännön soveltamistilanteissa. Lisäksi uusi ehdotettu salassapitotaso eroaa oikeudenkäyntijulkisuuslaissa käytetystä salassapitotasosta, mutta siitä huolimatta vahinkoedellytyslausekkeen sisältöä ei selosteta tarkemmin.

Tässä Poliisiammattikorkeakoulun lausunnossa tarkastellaan luonnosta edellä olevan yhteenvedon osalta yksityiskohtaisemmin.

1.1 Julkisuuden korostunut merkitys suhteessa muiden perusoikeuksien suojaan

Luonnoksen lähtökohtana on rikosasian laajempi julkisuus, mitä voidaan pitää tavoiteltavana lopputuloksena. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole huomioitu riittävästi muiden perusoikeuksien suoja ja Suomen perustuslain asettamaa velvoitetta julkiselle vallalle turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §).

Tavoitteena on luonnoksen mukaan ollut purkaa rikosasiaan sovellettavien tarpeetonta päällekkäisyyttä ja joustavoittaa rikosasioiden salassapitoa. Vaikka ehdotuksen tavoitteena on ollut huolehtia mahdollisimman hyvin yksityiselämän suojasta, viranomaisten toiminnan julkisuuden täysimääräinen toteuttaminen näyttäytyy luonnoksessa yksityiselämän suojaan tärkeämpänä tavoitteena.

Ehdotuksen tavoitteena oleva laajempi julkisuus rikosprosessiin liittyvän julkisen vallankäytön ja sen valvonnan näkökulmasta on perusteltu lähtökohta. Samoin ehdotuksessa tavoitteena oleva julkisen vallan käytön valvonta ja merkittävien rikosasioiden ja niihin liittyvien ilmiöiden saaminen julkiseen keskusteluun ovat tavoitteina merkittävä ja tärkeä lähtökohta. Perusteltu kysymys kuitenkin on, että millä tavalla ehdotuksessa on huomioitu Suomen perustuslain asettama velvoite julkiselle vallalle turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös muiden perusoikeuksien osalta kuin julkisuuden ja sananvapauden osalta.

Ehdotuksessa ei ole huomioitu yksityiselämän suojan toteutumista turvaavia menettelyjä riittävästi; sellaisena ei voida pitää esitutkintaviranomaisen tai syyttäviviranomaisen ratkaisua aineiston julkisuuden määrittämisestä sattumanvaraisesti luonnoksessa olevan vahinkoedellytyslausekkeen perusteella. Luonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, miksi Suomessa julkinen valta ei huolehdi yksityiselämän suojasta samalla tavalla kuin muissa vertailuun otetuissa valtioissa on tehty. Esimerkiksi Ruotsissa yksityiselämän suojasta on huolehdittu asianmukaisella tavalla.

Yksityiselämän suojan ja syyttömyysolettaman jääminen toisarvoiseksi johtuu siitä, että luonnoksessa asiaa lähestytään lähes pelkästään julkisuuden toteutumisen näkökulmasta. Vaikka yksityiselämän suojan huomiointi mainitaan luonnoksessa usein, konkreettiset lainsäädäntöehdotukset nojaavat siihen, että yleisöjulkisuuden asemassa oleva taho saa tiedon sitä halutessaan. Tämä ilmenee esimerkiksi säännöksen muotoilusta, että muutoin salassa pidettävä tieto on julkista, jos tiedon saaminen on välttämätöntä viranomaisen tekemän ratkaisun perusteiden ymmärtämiseksi.

Tuomioistuimen ratkaisussa on mahdollisimman informatiivinen ratkaisu perusteluineen. Erikoista on, ettei esitutkinnassa ja syyteharkinnassa ole otettu tätä samaa lähtökohtaa. Viranomaisen tekemää informatiivista ratkaisua ei ole siis otettu esitutkintavaiheessa tai syyttäviviranomaisessa tehtävän julkisuusratkaisun pohjaksi, vaan yleisöjulkisuuden piirissä olevalla olisi luonnoksen mukaan oikeus kaikkeen aineistoon, joka on välttämätöntä tehdyn ratkaisun ymmärtämiseksi. Käytännössä tämä voi tarkoittaa päätöksenteon siirtämistä viranomaisen ulkopuolelle siitä, mikä on välttämätöntä ratkaisun ymmärtämiseksi.

Lähtökohtana kuitenkin pitäisi olla esitutkintaviranomaisen ja syyttäviviranomaisen tekemän ratkaisun perustelujen informatiivisuus samoin kuin tuomioistuimelta edellytetään. Vain siten ratkaisusta myös asiaan nähden ulkopuolinen taho voi vakuuttua perustelujen ja asian lopputuloksen oikeellisuudesta. Tämä lähtökohta on myös tuomioistuimen ratkaisun perustelujen tavoite, eikä ulkopuolisella ole tarvetta sen vuoksi tutustua ratkaisun pohjana olevaan oikeudenkäyntiaineistoon.

Luonnoksessa todetulla ja tavoitellulla julkisuudella on iso merkitys rikosasioissa. Silloin kuitenkin erityisesti rikosasiaan nähden ulkopuoliset suhtautuvat asiaan eri tavalla kuin asianosaiset. Rikosasialla on täysin erilainen merkitys asianosaisille kuin asiaan nähden ulkopuolisilla. Siksi lainvalmistelussa tulisi huomioida myös asianosaisten näkökulma riittävästi.

Kuten Mäenpää toteaa, salassapito suojaa julkisessa toiminnassa yhteiskunnan ja yksityisen toiminnan kannalta keskeisiä oikeuksia yleiseltä julkisuudelta. Ilman salaamista julkisuus estäisi näiden oikeuksien toteutumisen, vaikuttaisi niihin haitallisesti tai aiheuttaisi niille vahinkoa. Julkisen toiminnan avoimuus ja julkisuusperiaate ovat lähtökohta, mutta toisaalta salassapidolla on omat hyväksyttävät tehtävänsä ja legitiimi sija yhteiskunnassa. (Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate, 4. uud. painos, 2020, s. 408.) Mitään perustetta ei voida nähdä sille, ettei edellä todettu olisi relevantti myös

asianosaisten yksityiselämän suojan osalta rikosasioissa, toki asianosaisten aseman myötä hieman eri tasoisena.

Usein taloudelliset asiat ovat tärkeässä roolissa. Esimerkiksi Mäenpää (2020, s. 465–474) selostaa seikkaperäisesti, kuinka liikesalaisuuden alaan kuuluvien tietojen yleinen julkisuus heikentäisi perusteettomasti yrityksen liiketoimintamahdollisuuksia ja kilpailuasetelmaa. Samoin taloudellisten asioiden suojan merkitys ilmenee esimerkiksi siten, että oikeudenkäyntijulkisuuslain esitöissä todetaan olevan tarpeellista, että asiaa käsittelevä tuomioistuin harkitsee viran puolesta taloudellisten asioiden salassapidon tarpeellisuutta, kun yksityiselämän suojan yhteydessä salassapitomääräys ohjataan antamaan vasta pyynnön jälkeen, kuten Rantaeskola (2021, s. 247–253) johtopäätöksissään lain esitöiden yksityiskohtaisen analysoinnin jälkeen toteaa. Perusteltua on kuitenkin kysyä, miksi taloudellisia tietoja pitäisi suojata salassapitosäännöksiin toisin kuin yksittäisen henkilön yksityiselämän tietoja. Taloudellisilla tiedoilla on kuitenkin usein yhteys julkisen vallan käyttämiseen toisin kuin yksityiselämää koskevilla tiedoilla.

1.2 Luonnoksen valmistelun kiireellisyyden vaikutukset

Moniin tästä Poliisiammattikorkeakoulun lausunnosta ilmeneviin huomautuksiin on syynä se, että lainsäädännön muuttamista koskeva asia on edennyt todella nopealla aikataululla, kun tilannetta on perusteltu julkisuuslain kiireellisellä muutostarpeella. Tilannetta on pidetty haastavana viranomaisten ja tiedotusvälineiden näkökulmasta. Kiireellisestä aikataulusta johtuen rikosasiaa käsitteleviä tai rikosasian asianosaisia edustavia tahoja ei ole lainvalmistelussa kuultu, kuten luonnoksesta voidaan havaita. Tätä voidaan pitää merkittävänä puutteena lainvalmistelun toteuttamisessa. Olisi erittäin tärkeää kuulla niitä tahoja, joita ehdottava lainsäädäntömuutos koskee.

Kiireellinen aikataulu näkyy myös siinä, että valmistelussa ei ole ollut mukana riittävästi sellaisia viranomaisia, joilla on selkeä liittymäpinta rikosasioihin. Tämä johtuu siitä, että julkisuuslakia valmistelevassa työryhmässä (ns. päätyöryhmä) ei ole mukana rikosasioita työssään käsitteleviä viranomaisia, vaan työryhmä muodostuu henkilöistä, jotka edustavat seuraavia tahoja: valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, Finanssiala ry, Suomen Journalistiliitto ry ja Open Knowledge Finland ry. Lisäksi työryhmään on kutsuttu pysyvät jäsenet korkeimmasta hallinto-oikeudesta, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta ja oikeuskanslerinvirastosta.

Edellä kerrottu työryhmän kokoonpano tarkoittaa, että esimerkiksi esitutkintaviranomaista edustaa työryhmässä sisäministeriön edustaja. Rikosasioita koskevaa luonnosta on käsitelty työryhmän ns. alatyöryhmässä.

Luonnoksessa todetaan, että sen valmistelun aikana on kuultu syyttäjälaitoksen, Poliisihallituksen, Poliisiammattikorkeakoulun ja oikeustoimittajien edustajia. Tässä kuulemisessa on ollut kysymys edellä mainitun alatyöryhmän järjestämisestä tilaisuudesta, joka on toteutettu noin kahden ja puolen tunnin keskusteluna, jolloin kaikki kuultavat ovat olleet yhtä aikaa läsnä.

Paikalla ko. kuulemisessa on ollut vain osa ns. alatyöryhmän jäsenistä, koko julkisuuslain muutoksia valmistelevasta työryhmästä puhumattakaan. Pääpaino alatyöryhmän toteuttamassa kuulemisessa on ollut julkisuuden korostamisessa. Kuulemisen kysymyksissä asioita arvioitiin julkisuuden

toteuttamiseksi laajemmin ja julkisen vallan valvonnan lisäämiseksi. Vaikka kuulemisessa on tuotu esille asianosaisten oikeuksia korostavia näkökulmia, niitä ei voi luonnoksesta kovinkaan laajasti havaita.

Kuten luonnoksesta on havaittavissa, muita tahoja valmistelun aikana ei ole kuultu. Käytännössä luonnos tarkoittaa julkisuuslain muuttamista rikosasioiden julkisuuden osalta siten, ettei esitutkintaviranomaiset tai syyttäjälaitos ole pystyneet lainkaan osallistumaan lainsäädännön kehittämiseen, vaikka kysymys on mitä suuremmassa määrin esitutkintaviranomaisen toimintaan vaikuttavasta lainsäädännöstä.

Valmistelun heikkous ja yksipuolisuus näkyy myös siitä, että luonnoksessa viitataan viranomaisten ja journalistien olevan tyytymättömiä nykytilaan. Tyytymättömyyttä on luonnoksen mukaan siihen, että kaikkia julkisuuslain salassapitoperusteita sovelletaan samanaikaisesti, lain sääntely koetaan tulkinnanvaraiseksi ja ristiriitaiseksi ja siksi vaikeaksi soveltaa sekä siihen, että sääntely johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon rikosasioissa.

Asian tarkempi selvittäminen voisi osoittaa, että asianosaisia edustavilla tahoilla voi olla salassapitosääntelyn soveltamisesta erisuuntaisia mielipiteitä. Voidaanko lainsäädännön valmistelua pitää riittävänä, jos näitä mielipiteitä ei edes pyritä selvittämään, kuinka oikeudenmukaisena kokemuksena asianosaiset pitävät rikosasian käsittelyä. Käytännössä luonnos tarkoittaa sitä, että asianomistajan tekemän rikosilmoituksen jälkeen tai asian tultua muutoin esitutkintaviranomaisen tietoon, on hyvin sattumanvaraista, kuinka julkisena hänen tekemäänsä rikosilmoitusta ja siinä myöhemmin ilmeneviä tietoja käsitellään. Samoin epäillyn asemaan joutunut henkilö ei voi mitenkään tietää, millaisena häntä koskeva julkisuusratkaisu tullaan tekemään.

Lakiluonnoksessa on käsitelty erilaisia direktiivejä ja tietosuojaa, mutta niiden vaikutusta ei ole sen tarkemmin arvioitu. Näin luonnoksessa ei siis tosiasiallisesti oteta huomioon esimerkiksi yksityiselämän suojaa ja syyttömyysolettamaa. Tietosuojan osalta on lisäksi viitattu virheellisesti salassapidon suojaan, vaikka kysymys on henkilötietojen käsittelystä.

2 Luonnoksen taloudelliset vaikutukset

Esityksellä on taloudellisia vaikutuksia toisin kuin luonnoksessa todetaan. Julkisuutta rajoittavien salassapitosäännösten arvioimiseen menee huomattavasti resursseja, koska tietopyyntöjä tehdään huomattava määrä nimenomaan rikosasioista. Kun lainsäädäntöehdotus tarkoittaa vielä saman asian moninkertaista julkisuusarviointia, lakiehdotus tarkoittaa poliisin resurssien käyttämistä vielä enemmän julkisuusratkaisuja tehtäessä niitä koskevien salassapitosäännösten arviointiin kuin nykyään. Tätä ei voida pitää mistään näkökulmasta tarkoituksenmukaisena lopputuloksena.

Muutoksen taloudellisissa vaikutuksissa ei ole huomioitu sitä, että lainsäädännön voimaan saattaminen asianmukaisesti edellyttää koulutuksen järjestämistä niin esitutkintaviranomaisissa kuin syyttäjälaitoksessa. Jo pelkästään kansalaisten yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että esitutkintaviranomaisen edustajat ja syyttäjät rikosasioita käsittelevinä on koulutettu asianmukaisesti uuden lain osalta. Sellainen tarkoittaa taas asianmukaisen koulutusmateriaalin laatimista.

Luonnos ei esitetyn kaltaisena anna kuitenkaan riittäviä valmiuksia yksityiskohtaisen koulutusmateriaalin ja koulutuksen laatimiseen. Ennen koulutuksen laatimista pitäisi tehdä laajaa

selvitystä näkemysten selvittämiseksi lainsäädännön muutosten tarkoittamista käytännön yksityiskohdista.

Jos laki tulisi voimaan ehdotettuna ajankohtana 1.6.2023, tämä tarkoittaisi sitä, että kaikki esitutkintaviranomaisissa ja syyttäjälaitoksessa työskentelevät pitäisi kouluttaa uuden lain mukaiseen menettelyyn. Esitutkintaviranomaisissa koulutus ei kohdennu pelkästään päällystään vaan kaikkiin rikostutkinnassa oleviin virkamiehiin. Ottaen huomioon lausuntopyynnön ajankohta, selvää on, ettei koulutuksen järjestäminen näin laajalle kohderyhmälle ole asetetussa aikataulussa mahdollista.

Luonnoksen taloudellisten vaikutusten merkittävyys puoltaa näkemystä siitä, että lain valmistelua tulisi jatkaa.

3 Salassapitoperusteiden muutosehdotukset ja vaikutukset yksityiselämän suojaan

Luonnos julkisuuslain muuttamisesta yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisten suhteiden selkeyttämisestä rikosasioissa on perusteltu. Luonnoksen lähtökohdat eli toisaalta mahdollisuus tiedon saamisen lisäämisestä ja toisaalta rikosasiaan osallisten huomioinnista ovat perusteltuja. Luonnos antaa kuitenkin aiheen muutamiin täsmennyksiin, jotta rikosasiaan osallisten oikeudet toteutuisivat riittävästi.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi julkisuuslain muuttamiseksi on arvioitu yksityiselämän suojaa koskevaa salassapitosäätelyä ja viitattu julkisuuslain esitöihin. Yksityiselämän suoja on perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 nostettu samalle tasolle muiden perinteisten perusoikeuksien kanssa. Julkisuuslain säätäminen on tullut ajankohtaiseksi, kun yksityiselämän suojaa koskevaa salassapitosäätelyä ei ole ollut riittävästi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksella oli julkisuuslain uudistuksessa tärkeä rooli, kun sopimus viitoitti yksityiselämän suojan määrän oikeudellisesti sitovana. Perusoikeuksien yhdentyminen ihmisoikeuksien kanssa toteutettiin laajentamalla ja täsmentämällä näitä oikeuksia. Uudistuksen lähtökohdista oli yksilön oikeudellisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen. (HE 309/1993 vp, s. 15 ja HE 30/1998 vp, s. 11.) Perusoikeuksia uudistettaessa edellytettiin julkisuuslainsäädännön täydentämistä yksityisyyden suojan osalta, koska säätely oli hajallaan ja riittämätöntä. Julkisuuslain esitöiden mukaan ”yksityisyyden suoja kansainvälisissä sopimuksissa turvattuna ihmisoikeutena edellyttääkin sen huomioon ottamista myös julkisuuslainsäädännössä”. (HE 30/1998 vp, s. 46.) Julkisuuslakia uudistettaessa tätä yksityiselämän suojan perusoikeudellista lähtökohdtaa ei voi unohtaa.

Luonnoksen tekstistä välittyy tarve yksityiselämän suojan korostamisesta, mutta tarkempi luonnoksen tekstin tarkastelu osoittaa, ettei rikosasian asianosaisilla olisi lain voimaan tultua riittävää yksityiselämän suojaa. Luonnoksen käsittelytapa korostaa julkisuutta ja valvontaa samalla tavalla kuin aikaisemmin. Oikeudenkäyntijulkisuuslakia uudistettaessa yleisöjulkisuutta on korostettu asianosaisten oikeuksien kustannuksella, kuten Rantaeskolan (2021, s. 219–227, 230–253) oikeudenkäyntijulkisuuslain valmistelua koskevasta selvityksestä voidaan havaita. Samoin sananvapauslain valmistelussa on ohitettu rikosasian julkisuutta koskevat muutokset ilman rikosprosessin asiantuntijoita, vaikka kysymys on ollut vuoden 1919 painovapauslaissa olleiden kaikkien rikosasiaa koskevien julkaisurajoitusten kumoamisesta, kuten Rantaeskolan (2021, s. 217–219, 228–230, 239–247) tutkimuksesta ilmenee.

Luonnoksen käsittelytapa on hyvin samantyyppinen kuin edellä oikeudenkäyntijulkisuuslain ja sananvapauslain valmistelussa. Tämä ilmenee erityisesti siitä, että rikosasioiden julkisuutta koskevan luonnoksen valmistelussa ei ole ollut mukana rikosasioita käsitteleviä tahoja, kuten edellä on todettu, vaikka kysymyksessä on rikosprosessin toimijoiden näkökulmasta erittäin tärkeä ja päivittäin sovellettava lainsäädäntö.

Näitä luonnoksessa olevia yksityiselämän suojan muodostamiseen liittyviä ristiriitoja ym. esitellään seuraavaksi tarkemmin.

3.1 Rikoksen uhria loukkaavat tiedot -salassapitoperusteen soveltamisen epäselvyys

Rikoksen uhria loukkaavien tietojen erottaminen omaksi pykäläkseen on perusteltu ehdotus. Näin sääntely yhdenmukaistuu esitutkintaviranomaisen ja syyttäväviranomaisen osalta suhteessa tuomioistuimeen, kun oikeudenkäyntijulkisuuslaissa rikoksen uhria loukkaavat tiedot ja asianomistajan yksityiselämän suoja ovat omina salassapitokohtinaan (YTJulkL 9.1 § 2 kohta ja 9.1 § 3 kohta).

Sen sijaan perusteltuna ei voida pitää sitä, että rikoksen uhria loukkaavat tiedot -salassapitokohdan perusteella salassa pidettäviä olisivat vain henkirikoksen uhrista otetut valokuvat vahinkoedellytyslausekkeen täytyessä. Luonnoksessa ei ole huomioitu lainkaan eloon jääneiden asianomistajien tietoja, kun asiaa on käsitelty luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Riittävänä ei voida pitää sitä, että salassapidon suoja saisivat vain luonnoksessa mainitut henkirikoksen uhrista otetut valokuvat, kuten luonnoksessa todetaan (s. 27) ja erityisesti korostaen oikeudenkäyntijulkisuuslain esitöissä olevaa viittausta henkirikoksen uhrista otetuista valokuvista, jossa näkyisi vainajan silvottu ruumis tai ruumiin osa. Erikseen todetaan, että henkirikoksen uhrin olisivat säännöksen soveltamisalan keskiössä sen vuoksi, että muiden rikosten uhreja koskevat tiedot olisivat pitkälti suojattuja jo muiden mainittujen salassapitoperusteiden nojalla. Tarkempi luonnoksen perustelujen analysointi osoittaa, ettei viimeksi mainittu pidä paikkaansa.

Luonnoksen perustelut ovat nimittäin eloon jääneen asianomistajan suojan osalta ristiriitaiset, kun toisaalla (s. 20) todetaan, että arkaluonteisen yksityiselämän tietoja rikosasiassa koskevan salassapitokohdan kumoamisesta huolimatta, rikoksen uhria loukkaavat tiedot -salassapitokohta suojaisi rikoksen uhria koskevia tietoja ja näin ollen rikoksen uhrin yksityisyyttä. Tämä on ristiriidassa edellä viitattuun (s. 27) olevan tekstin kanssa, jossa viitataan siis vainajaan ja silvottuun ruumiiseen ja henkirikosten uhrien olemiseen keskiössä. Taas toisaalla luonnoksessa todetaan (s. 30), ettei uusi sääntely mahdollistaisi poikkeamista rikoksen uhria koskevasta erityisestä salassapitoperusteesta, jos siinä olevan vahinkoedellytyslausekkeen myötä tiedot määrittäisivät salassa pidettäviksi.

Rikoksen uhria loukkaavat tiedot -salassapitokohta jää liian epäselväksi ja vaikeaksi soveltaa luonnoksessa mainittujen soveltamistilanteiden osalta. Näin kirjoitettuna luonnoksen teksti toistaa oikeudenkäyntijulkisuuslain esitöissä olevaa salassapitokohdan soveltamisalasta. Rantaeskola (2021, s. 503–505) on tutkimuksessaan päätenyt siihen, että oikeudenkäyntijulkisuuslain esityöt viittaavat siihen suuntaan, että salassapitoperusteen soveltamisala on tarkoitettu oikeudenkäynnissä suhteellisen suppeaksi, mutta vaikka niin olisi, perusteltua on kysyä, ovatko tämän salassapitoperusteen käyttö ja tulkinnan rajat perustetta jääneet käytännössä liian vähäiselle huomiolle tai huomiotta. Rantaeskola (2021, s. 515–520) on selostanut tutkimuksessaan salassapitokohdan vähäiseen soveltamiseen johtaneita syitä, eikä pidä rikosasioissa sovellettaviin salassapitosäännöksiin liittyvää informaatiovaikuttamista tältä osin vähäisimpänä syynä.

Rantaeskolan tutkimuksessa rikosprosessin toimijat ottivat kantaa rikoksen uhria loukkaavat tiedot - salassapitoperusteen soveltamiseen. Arvioinnin kohteena oli esimerkiksi videotallenne tapahtumista, jossa epäilty pahoinpitelee asianomistajaa heidän asuinalueensa pihalla potkimalla ja lyömällä tätä nyrkillä ja metalliputkella, kun asianomistaja on maassa sikiöasentoon käpertyneenä. Epäilty kohtelee asianomistajaa nöyryyttävällä tavalla muiden naapureiden katsoessa ja kuvatessa, kunnes asianomistaja itkien pyytää epäiltyä lopettamaan. Rikosprosessin toimijat vastasivat tapaukseen liittyvän videotallenteen julkisuuskysymykseen vaihtelevasti: Videotallennetta pidettiin esitutkinnassa ja syyteharkinnassa eli julkisuuslain soveltamisalueella julkisena (59 %, 79 henkilöä) ja salattavana (42 %, 57 henkilöä), kun asian oikeudenkäyntivaiheessa eli oikeudenkäyntijulkisuuslain soveltamisalueella rikosasioita ratkaisevat kärjätuomarit ja niitä hoitavat avustajat pitivät tietoja enemmän julkisena (80 %, 133 henkilöä) ja vähemmän salattavana (20 %, 33 henkilöä). (Rantaeskola 2021, s. 508–509.)

Luonnoksessa toistetut oikeudenkäyntijulkisuuslain esitöiden perustelut esimerkkeineen korostavat edelleen sitä, ettei elossa oleva asianomistaja saisi salassapidon suojaa, vaikka tiedot julkisina loukkaisivat rikoksen uhrin oikeuksia. Tämä tarkoittaa, ettei henkeen ja terveyteen kohdistuneen rikoksen uhriksi joutunut henkilö saisi salassapidon suojaa, vaikka hänestä otetut vammakuvat ja häneen kohdistuneet teot olisivat nöyryyttäviä tai muuten henkilön ihmisarvoa alentavia. Jokainen voi pohtia, onko luonnos salassapitosääntelyn muuttamiseksi oikeasuuntainen, kun edellä mainitun esimerkin mukaisessa tilanteessa salassapidon suoja ei asianomistajaa koskevalle teolle annettaisi.

Kun toisaalla ehdotetaan, että muiden säännösten osalta tiedot eivät ole salassa pidettäviä kuin paitsi vahinkoedellytyslausekkeen yhteydessä, uusi sääntely tarkoittaa, etteivät esimerkiksi pahoinpitelyrikoksen vammakuvat olisi salassa pidettäviä. Näin ei tietenkään voi olla, vaan edelleenkin asianomistajaa koskevien vammakuvien tulee olla salassa pidettäviä rikoksen uhria loukkaavina tietoina. Terveystilatietojen on katsottu kuuluvan julkisuuslain 24.1 § 25 kohdan alaisuuteen vain, jos ko. salassapitokohdassa mainittu viranomaisella on antanut lausunnon tai muun asiakirjan (Rantaeskola 2021, s. 490). Terveystilaa koskevan salassapitoperusteen ei ole myöskään katsottu koskevan sellaisia tietoja, joista käy epäsuorasti tai välillisesti ilmi yleisluonteista ja ei-arkaluonteisia tietoja henkilön terveydentilasta (Mäenpää 2020, s. 457).

Luonnoksessa tulisi selkeästi todeta se, että myös elossa olevan rikoksen uhrin vammakuvat ja muut tiedot, jotka loukkaavat hänen oikeuksiaan olisivat tämän salassapitokohdan perusteella salassa pidettäviä.

Lisäksi rikoksen uhrin pitäisi pystyä vaikuttamaan siihen, onko tieto salassa pidettävää vai. Salassapitokohdan sanamuodon muotoilun mukaisesti, rikoksen uhri on se taho, joka parhaiten tietää, loukkaako tieto häntä julkisena vai ei. Jos viranomaisen edustaja pyrkii tekemään tämän ratkaisun ns. objektiivisilla perusteilla, kysymyksessä on helposti näennäisesti objektiivisesti perusteet ja jopa ratkaisun tekijän subjektiiviset perusteet. (Rantaeskola 2021, s. 584–590.)

3.2 Ehdotus arkaluonteinen yksityiselämä rikosasiassa -salassapitoperusteen kumoamisesta

Ehdotus arkaluonteista yksityiselämää rikosasiassa koskevan salassapitoperusteen kumoamisesta ei ole perusteltu. Säännöksen poistaminen tarkoittaa ensinnäkin sitä, että julkisuuslainsäädännön koherenttius julkisuuslain ja oikeudenkäyntijulkisuuslain välillä edelleen vähenee siitä, millainen se tällä hetkellä on. Lainsäädännön eroavaisuuksia on oikeuskirjallisuudessa kritisoitu ja edellytetty toimenpiteitä lainsäädännön koherenssin lisäämiseksi (Rantaeskola 2021).

Julkisuuslain ja oikeudenkäyntijulkisuuslain sääntelyt eroaisivat salassapitokohdan kumoamisen jälkeen toisistaan, kun yksityiselämän arkaluonteiset seikat on oikeudenkäyntijulkisuuslaissa edelleen määritetty ilman vahinkoedellytyslauseketta salassa pidettäväksi. Rikosasiassa nämä tiedot eivät tuomioistuimessa ole kuitenkaan salassa pidettäviä siltä osin kuin ne liittyvät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin, jollei tuomioistuin määrää näitä tietoja erikseen salassa pidettäväksi. Tältä osin Rantaeskola (2021, s. 249–250) on tuonut esille ristiriidan, kun syytetyn asemassa olevan tahon osalta tällaista poikkeusta salassapidon osalta ei syytteessä tarkoitettun teon tai sen rikosoikeudellisen arvioinnin osalta oikeudenkäyntijulkisuuslaissa ole.

Tiedot rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta, nuoresta rikoksesta epäillystä laaditusta seuraamusselvityksestä, nuorisorangaistuksen rangaistusajan suunnitelmasta, yhdyskuntapalvelun, valvontarangaistuksen tai 21 vuotta täytettyään rikoksen tehneen ehdollisen vankeuden valvonnan seuraamusselvityksestä, elinkautisvangin vapauttamismenettelyä tai yhdistelmärankaistukseen kuuluvaa valvonta-aikaa varten annetusta lausunnosta tai rikosrekisteristä ovat nimittäin ilman vahinkoedellytyslauseketta salassa pidettäviä (YTJulkL 9.1 § 4 kohta, 278/2019), vaikka nämäkin tiedot liittyvät samalla tavalla käsiteltävän rikosasiaan ja erityisesti sen rikosoikeudelliseen arviointiin ja rangaistuksen määräämiseen.

Luonnoksessa viitataan julkisuuslain esitöihin, jossa ehdottoman salassapidon osalta viranomaisella ei ole tiedon antamiseen liittyvää harkintavaltaa. Ehdoton salassapito merkitsee sitä, että asiakirjan ja tiedon salassapito ei riipu siitä minkälaisia vaikutuksia tiedon antamisesta seuraa. Ehdottomasti salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen kohdalla vähäistäkin harkinnanvaraisuutta on pidetty suojattavaa etua vaarantavana (HE 30/1988 vp, s. 88). Siksi yksityiselämän suojaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten rajoittamista ei voida pitää riittävänä, kun tiedonsaantioikeus rajattaisiin vain sellaisiin tietoihin, joiden paljastumisesta ei todennäköisesti aiheutuisi asiaan osallisille vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Luonnoksessa viitataan rikosasian raskauteen asianosaisille ja sitä koskevan julkisuuden voivan aiheuttaa lisää taakkaa ja jopa kärsimystä samoin kuin sosiaalisen median tietojen julkisuuden lisäävään vaikutukseen. Asianosaisten tilanne todetaan, mutta ratkaisuna siihen esitetään asianosaisten tietojen julkistamista laajemmin kuin nykyään. Kuitenkin julkisen vallan velvoitteena on suojella yksityiselämän suojaa ja erityisesti rikoksen kohteeksi joutuneita tahoja. Tätä veloitetta ehdotettu sääntely ei täytä.

Tilanne tietojen liikkumisessa ei ole asianosaisten – asianomistajan tai epäillyn – tai rikosasiaan liittyvien muiden tahojen osalta muuttunut parempaan suuntaan julkisuuslain voimassa ollessa. Päinvastoin tiedon nopeampi ja yhä vain nopeutuva liikkuminen edellyttää, että rikosasian päättyessä esitutkintavaiheessa tai syyteharkinnassa, näiden tahojen arkaluonteisen yksityiselämän tietojen julkisuuden rajoittaminen taataan myös tulevaisuudessa. Se kuuluu julkisen vallan tehtäviin.

Arkaluonteisten yksityiselämän tietojen -salassapitokohdan poistamista on perusteltu sillä, että se toteutuu voimassa olevan sääntelyn mukaan konkreettisesti vasta esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston yleisen salassapidon päättymisen jälkeen. Tämä pitää paikkansa siitä näkökulmasta, ettei yksittäisestä rikoksesta tiedottaminen tule ajankohtaiseksi esitutkinnan aikana. Kun yksittäisestä rikosasiasta tiedotetaan esitutkintalain mainitsemisissa tilanteissa (ETL 11:7), esitutkintaviranomaisen on huomioitava myös julkisuuslain ja muun lainsäädännön salassapitosäännökset.

Arkaluonteista yksityiselämää koskevat seikat rikosasiassa on salassapitokohtana tarpeellinen rikoksen asianosaisille (luonnoksessakin toistetuilla) julkisuuslain esitöissä mainituilla perusteilla eli

Pykälän perusteluissa on kuitenkin kuvattu esimerkkejä teoista, joiden salassapidosta kohdassa voisi olla kysymys. Perusteluissa todetaan, että esimerkiksi kysymyksen ollessa seksuaalirikoksesta voi epäillylle aiheutua julkisuudesta haittaa silloinkin, kun syytetty rikoksesta ei nosteta. Myös tällaisen rikoksen uhriksi joutuneelle julkisuudesta voi olla kohtuuttomia seurauksia. Esitutkintapöytäkirjassa voi olla arkaluonteisia tietoja myös henkilöistä, joilla ei ole osuutta epäiltyyn rikokseen tai jotka ovat uhrin asemassa. Aineiston julkiseksi tuleminen saattaa esimerkiksi inestitapauksissa vaarantaa lapsen edun. Esitutkinta-aineistoon kuuluvat rikoksen uhrin kuvat voivat myös sisältää kohdassa tarkoitettulla tavalla yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia tietoja. (HE 30/1998 vp).

Säännös on tärkeä asianomistajalle, jotta arkaluonteisen yksityiselämän seikat saavat johdonmukaisen suojan koko rikosprosessin ajalta, riippumatta siitä missä vaiheessa asian käsittely päättyy. Asianomistaja ei pysty itse vaikuttamaan kovinkaan paljoa siihen, viedäänkö asia oikeudenkäyntiin vai ei. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997, rikosoikeudenkäyntilaki, ROL) määrittää asianomistajan oikeudet. Asianomistaja saa itse nostaa syytteen rikoksesta vain, jos syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta taikka esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt, ettei esitutkintaa toimiteta taikka että se keskeytetään tai lopetetaan. Asianomistaja saa nostaa syytteen myös, jos esitutkintatoimenpiteiden suorittamista on tutkinnanjohtajan päätöksellä siirretty. (ROL 1:14, 455/2011.)

Asianomistaja huolehtii siis itse ajamansa rikoksen esitutkinnasta, syyteharkinnasta ja oikeudenkäynnin aloittamisesta, ottaen vielä huomioon oikeudenkäyntikulturiskin. Siksi perusteltu onkin todeta, että asianomistajan oikeuksien toteutuminen access to justice -periaatteen hengen mukaisesti on kyseenalaista, vaikka oikeuteen pääsy (access to court) näyttääkin lainsäädäntöä tutkimalla toteutuvan. (Ks. Rantaeskola 2021, 303). Asian julkisuuden lisäämisen sijasta olisikin perustellumpaa tarkastella avustamista koskevien säännösten ajantasaistamista, jotta asianosaisilla olisi tosiasiallisesti mahdollisuus hankkia itselleen avustaja rikosasian hoitamiseksi, kuten Rantaeskola (2021, s. 619) toteaa asianomistajan osalta.

Edelleen säännös arkaluonteisen yksityiselämän seikoista rikosasiassa on tarpeellinen epäillyn asemassa olevalle, kuten julkisuuslain edellä viitatuista esitöistä on havaittavissa. Epäillyn syyttömyysolettaman säilymisen varmistaminen on tärkeää erityisesti tilanteissa, joissa hänen ei ole todettu tuomioistuimen ratkaisulla syyllistyneen rikokseen. Tämä tilanne on joka kerta käsillä asian päättyessä esitutkinta- tai syyteharkintavaiheessa.

Vielä säännös on välttämätön rikosasiaan liittyville muille tahoille, joita on tarpeen kuulustella. Yksityiselämän suojaa tarvitsee esimerkiksi henkilö, joka on ollut epäillyn asemassa, mutta myöhemmin osoittautuu, ettei tämä ole ollut perusteltua.

Arkaluonteista yksityiselämää koskeva salassapitokohta (JulKL 24.1 § 26 kohta) todetaan luonnoksessa soveltamisalaltaan epäselväksi. Tältä osin on todettavissa vasta-argumenttina, että rikosprosessin toimijat ovat ottaneet kantaa siihen, mitä on pidettävä arkaluonteisena yksityiselämänä. Esimerkiksi toisen perhe-elämää koskevien tietojen tallentaminen ja niiden oikeudettomasti levittämistä koskeva tapaus on Rantaeskolan (2021, s. 423–428) tutkimuksessa todettu rikosprosessin toimijoiden taholta laajasti salassapittoa edellyttäväksi ja arkaluonteisen yksityiselämän alueelle kuuluvaksi.

Arkaluonteista yksityiselämää koskevan salassapitokohdan tulkinnallisten rajojen määrittäminen on mahdollista ja siitä on olemassa tutkimustietoa, kuten edellä on viitattu. Ratkaisuna ei ole se, että säännös kumottaisiin tarpeettomana julkisuuden ja sananvapauden korostuessa perusoikeuksina, jolloin yksityiselämän suoja ja muut yksittäistä ihmistä rikoksen yhteydessä suojaavat perusoikeudet

jätettäisiin huomiotta. Päinvastoin salassapitokohdan soveltamisesta tarvitaan vain lisää oikeuskäytännön ratkaisuja, jolloin soveltamiskäytäntö yhdenmukaistuu. Näin toimitaan minkä tahansa säännöksen osalta, jos ja kun säännöksen soveltamisessa ilmenee tulkinnanvaraisuuksia.

Luonnoksessa viitataan (s. 29) tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin liittyviin tietoihin. Luonnoksessa todetaan näiden tietojen paljastumisesta voitavan ”useimmiten arvioida aiheutuvan kärsimystä taikka merkittävää haittaa taikka vahinkoa niille edulle, joiden suojaksi salassapito on säädetty, joten ne kuuluisivat jatkossakin lähtökohtaisesti salassapidon piiriin”. Viittausta voidaan pitää erikoisena, koska tietosuoja-asetuksessa on kysymys henkilötietojen käsittelystä eikä salassapidon määrittämisestä. Lisäksi viittausta voidaan pitää erikoisena siinä mielessä, että luonnoksessa toisaalla ehdotetaan arkaluonteisia yksityiselämän tietoja koskevan salassapitokohdan kumoamista. Luonnoksen teksti osoittaaakin jo itsessään, että ehdotus arkaluonteisia yksityiselämän tietoja koskevan salassapitokohdan kumoamisesta ei ole perusteltu.

Luonnoksessa on huomioitu, että kaikki esitutkintapöytäkirjaan asianosaisten lausuntoina kirjattu tieto ei välttämättä ole totta. Tätä havaintoa on pidettävä hyvänä asiana. Tässä yhteydessä ei voida kuitenkaan pitää riittävänä sitä lakiluonnoksessa mainittua tilannetta, että lähellä perusoikeuden ydinaluetta olevat arkaluonteiset tiedot jäisivät jatkossakin salassapidon piiriin.

Näyttääkin siltä, että lakiluonnoksen tekstissä on sekoittunut kaksi asiaa. Asianosaisten näkökulmasta on eri asia, että toisen asianosaisten esittämä asia on kauempana totuudesta kuin hänen oma näkemyksensä ja sen arviointi, kuinka arkaluonteisesta tiedosta on kyse.

Yleensä rikosasiassa asianosaisten näkemykset eroavat toisistaan huomattavasti. Oikeudenkäynnissä asiaa käsiteltäessä asianosaiset pystyvät reagoimaan toisen esittämiin väitteisiin ja tuomioistuimien ottaa niihin kantaa. Näin totuudenvastaiset väitteet tulevat kirjatuiksi tuomioistuimen ratkaisuun. Esitutkintapöytäkirjassa nuo väitteet tulevat esitetyiksi ja kirjatuiksi, mutta esitutkintapäätöksessä tai syyttämättäjättämispäätöksessä niihin ei voida ottaa kantaa syyttömyysolettaman vuoksi. Kysymystä on tarkasteltu myös oikeuskirjallisuudessa, ks. Aaltonen, Anna-Kaisa, Lapsioikeus ja lapsen oikeus tuomioistuimissa, Edita 2009, s. 278 ja Rantaeskola 2021, s. 536–542.

Salassapito on tarpeellista, vaikka tieto ei olisi virheellistä. Esimerkiksi lähisuhdeväkivaltaa koskeva väite ei välttämättä ole perätön, vaan asiassa voidaan LASTA-seula-mallin mukaisen selvityksen päätteeksi tehdä erilaisia ratkaisuja. Viranomaisyhteistyössä voidaan päätyä siihen, että perhe saa tukitoimia ja ne mahdollistavat esitutkinnan rajoittamisen. Näissä tilanteissa perheen yksityisyys edellyttää kuitenkin salassapidon suojaa.

Asianomistajan suojelutarpeen arvioinnissa on tavoitteena välittää seuraaville rikosasiaa käsitteleville tahoille sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen menettelyllisesti asianomistajan suojaamiseksi rikosprosessin aikana. Asianomistajan suojelutarpeen arviointia koskevaan lomakkeeseen ei sijoiteta sellaisia tietoja, jotka liittyvät käsiteltävän asian tunnusmerkistön selvittämiseen tai ovat muita esitutkinnassa selvitettäviä asioita esitutkintalain edellyttämällä tavalla. (Ks. tarkemmin Rantaeskola 2021, s. 307–314, 344–351.) Huomion arvoista on, että uhridirektiivin voimaan tulon myötä oikeudenkäyntijulkisuuslakiin lisättiin uusi peruste asian käsittelystä ilman yleisöä, kun rikosasiassa kuullaan henkilöä, joka on erityisen suojelun tarpeessa ottaen huomioon etenkin hänen henkilökohtaiset ominaisuutensa ja rikoksen laatu (YTJulkL 15.1 § 6 kohta, 13/2016).

3.3 Henkilökohtaiset olosuhteet -salassapitokohdan muutostarpeet

Luonnoksessa todetaan, että julkisuuslain henkilökohtaisia olosuhteita koskeva salassapitokohta (JulKL 24.1 § 32 kohta) johtaa liian laajaan salassapitoon rikosasioissa. Luonnoksessa viitataan esimerkkeinä kitaransoiton ja muiden sen tyyppisten harrastusten salaamiseen, vaikka niiden voidaan todeta helposti olevan kaukana siitä todellisuudesta, mitä rikosasioissa on tarpeen suojata. Kitaransoiton tai muun tämän tyyppisten tietojen salaamistarpeesta ei ole välttämättä esitetty edes väitettä, vaan kysymys on ilmeisesti teoreettisesta salassapitokohdan kritisointia koskevasta ”heitosta”, kun salassapitokohdan systematiikka on vieraampi. ”Heiton” voidaan todeta saaneen suhteettomat mittasuhteet, kun se on tullut kirjatuksi myös hallituksen esitystä koskevaan luonnokseen.

Esitutkintapöytäkirjaan on otettava kuulustelupöytäkirjat ja selostukset tutkintatoimenpiteistä ja niiden yhteydessä tehdyistä esitutkinnassa selvitettäviä asioita koskevista havainnoista sekä liitettävä tutkinnassa kertyneet asiakirjat, tallenteet ja valokuvat, jos niillä voidaan olettaa olevan merkitystä asiassa ja jos laissa ei toisin säädetä (ETL 9:6.2, 585/2019). Jotta kitaransoitto tai muu harrastus merkittäisiin tietona esitutkintapöytäkirjaan, sen pitäisi siis olla edellä kerrotulla tavalla sellainen tieto, että sillä voidaan olettaa olevan merkitystä asiassa. Helposti on havaittavissa, että tämän tyyppiset asiat esitutkintapöytäkirjassa ovat harvoin tarpeellisia. Vasta sitten, kun tieto on aineistossa merkityksellinen, tulee pohdittavaksi, onko tieto salassa pidettävä vai ei.

Salassapitokohtaa on pidetty tulkinnanvaraisena (Mäenpää 2020, s. 451), kun toisaalla säännöstä on pidetty perusteiltaan yksityiskohtaisena (HE 12/2006 vp, s. 5, Wallin – Konstari 2000, s. 177–179, Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 507 ja Kulla 2018, s. 485). Väitteet salassapitokohdan tulkinnanvaraisuudesta ovat perusteltuja, mutta samantyyppisiä väitteitä voitaneen esittää minkä tahansa sääntelyn yhteydessä ennen kuin sen osalta on soveltamiskäytäntöä ja oikeuskirjallisuuden kannanottoja. Esimerkiksi Mäenpää on pitänyt tulkinnanvaraisena henkilökohtaisten olojen (2020, s. 451) ohella tiedon julkisuutta (2020, s. 351) ja tiedonsaantikohteen määritelmää sähköisen viestin merkkien muodostaman viestin yhteydessä (2020, s. 76). Lisäksi Mäenpää (2016, s. 384) on pitänyt tulkinnanvaraisena sitä, mitkä asiakirjat kuvaavat henkilön taloudellista asemaa ja mitkä asiat muodostavat liikesalaisuuden.

Henkilökohtaisia olosuhteita ym. koskeva salassapitokohta (JulKL 24.1 § 32 kohta) on havaittavissa kohtuullisen selkeäksi säännökseksi. Siinä on lueteltu eri asiaryhmiä, jotka ovat selkeitä. Tulkinnanvaraisuus muodostuu siitä, mitä yksittäisen asiaryhmän osalta siihen katsotaan kuuluvaksi.

Useasti viitatussa asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa koskevassa tutkimuksessa henkilökohtaisia olosuhteita koskevaa salassapitoperustetta on käsitelty laajasti (Rantaeskola 2021, s. 441–458). Tavanomaisia harrastuksia voidaan pitää julkisina jo nykyisenkin sääntelyn perusteella, jos säännöksen tulkinnassa käytetään yksityiselämän suojan tavoitetta, kuten seuraavaksi selostetaan.

Säännös voidaan nähdä kahtiajakoisena: alkuosa koskee tietoja, jotka yksilö kertoo tai joissa on kysymys yksityiselämän piirin tapahtumista, kun puolestaan säännöksen loppuosassa on kysymys julkisesta toiminnasta esimerkiksi poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä. Tulkinnallisesti voidaan ajatella, että kohdan alkuosan henkilökohtaisia tietoja koskevan salassapidon toteutumiseksi vaaditaan erityinen ehto; vaatimus tiedon kuulumisesta yksityiselämän piiriin ja tiedon omistajan tavoitteesta pitää tieto yksityiselämän piirissä. Silloin tiedot eivät olisi salassa pidettäviä, jos yksilön tavoite on todettavissa ulkonaisten olosuhteiden perusteella. Kysymys on silloin siitä, miten yksilö toimii, ei siitä, miten muut häneen nähden toimivat. Johtopäätöstä yksilön

tarkoituksen merkityksestä puoltavat erityisesti julkisuuden pääsääntöisyys ja vaatimus sääntelyn johdonmukaisuudesta viranomaistoiminnassa. (Rantaeskola 2021, s. 456–458).

Tämän pääperiaatteen perusteella henkilökohtaisia olosuhteita koskevan salassapitokohdan (JulKL 24.1 § 32 kohta) eri osista on tehtävissä seuraavia johtopäätöksiä em. kahtiajakoa noudattamalla.

- Poliittista vakaumusta koskevat tiedot kuuluvat salassapidon piiriin, jos henkilö osoittaa, että hän haluaa pitää nämä tiedot omana tietonaan. Silloin henkilö ei osoita halua pitää tietoja omana tietonaan, jos hän lähtee mukaan politiikkaan ym. säännöksen loppuosan mukaisesti. Vaikka säännöksessä ei ole mainittuna yksityiselämän piiriä, se on johdonmukainen vaatimus suhteessa säännöksen loppuosaan julkisista tiedoista. (Rantaeskola 2021, s. 449.)
- Julkisuuslain salassapitosäännös edellyttää mielipiteiden salassapidolta, että ne esitetään yksityiselämän piirissä. Mielenosoitukseen osallistuminen on mielipiteen ilmaisemista, mutta sitä ei tehdä yksityiselämän piirissä, vaan julkisesti. Mielenosoitukseen osallistuminen ei ole salassa pidettävä tieto. (Rantaeskola 2021, s. 450.)
- Henkilön elintavat olisivat salassa pidettävä tieto, jos henkilö osoittaa omalla käyttäytymisellään haluavansa suojata näitä tietoja, kuten esimerkiksi kotirauhan suojan piirissä. (Rantaeskola 2021, s. 451–452, 456–458.) Muun muassa elintapoja koskeva korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2021:26 tukee tällaista määrittelyä. Tapaus liittyy tilanteen kuvaamiseen videolle kotirauhan suojan alueella. Siellä vallinneesta ilmapiiristä sekä tallenteella esiintyvien henkilöiden käyttäytymisestä, tunnetiloista ja persoonallisuudesta välittyi tallenteella informaatiota sen kaltaisesti, että sitä oli ratkaisun mukaan pidettävä tietona henkilön elintavoista ja henkilökohtaisista oloista.
- Osallistuminen yhdistystoimintaan määrittäisi samalla tavalla salassapidon piiriin vain, jos toiminta on tarkoitettu yksityiseksi. Sen sijaan tieto on julkista, jos sellainen tavoite voidaan ulkonaisten merkkien perusteella havaita. (Rantaeskola 2021, s. 452, 457.)
- Vapaa-ajan harrastukset olisivat salassa pidettäviä vain, jos ne täyttäisivät ehdon toteutumisesta yksityiselämän piirissä. Jos henkilö sen sijaan selvästi tarkoittaa toimintansa julkiseksi, harrastustoiminta ei saisi salassapidon suojaa. Näin on esimerkiksi silloin, kun henkilö pukeutuu siten, että harrastustoiminta voidaan havaita hänen käyttämästään asusta tai muista henkilöä koskevista ulkoisista seikoista tai muutoin. Silloin yksilö ei tarkoita toimintaansa yksityiseksi, jollainen vaatimus salassapitoon oikeuttavalta harrastustoiminnalta voidaan edellyttää. Tieto ei olisi salassa pidettävää, jos henkilö tuo tai tarkoittaa tuoda toiminnan omilla toimillaan julkiseksi. Samalla hän osoittaa ulkonaisesti, miten hän suhtautuu tiedon salassapidon tarpeeseen. (Rantaeskola 2021, s. 452–453, 457.) Korkein hallinto-oikeus on antanut 1.12.2021 ratkaisun KHO 2021:170, jossa todetaan, ettei järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuulumisen voinut ko. yhteydessä olla salassa pidettävä tieto. Tähän samaan tulkintaan on siis päädytty aiemmin samana vuonna julkaistussa tutkimuksessa yleisellä tasolla harrastustoiminnan osalta (Rantaeskola, 2021).
- Perhe-elämällä tarkoitetaan yksityiselämän suojan yhtä perustavaa laatua olevaa osa-aluetta. Jokaisella on oikeus perhe-elämän suojaan ja viettää sitä haluamallaan tavalla, kunhan menettely ei täytä loukkaa toista ja mahdollisesti täytä jonkin rikoksen tunnusmerkistöä. (Rantaeskola 2021, s. 453.)

3.4 Tukien väärinkäytöstilanteet ja julkisuuslain (24.1 § 25 kohta) muutostarpeet

Lausunntoluonnoksen sivulla 11 viitataan siihen, että velallisen rikoksessa tieto ulosottovelallisena, työttömyysturvaan liittyvissä petoksissa olevat henkilön saamat etuudet jne. kuuluvat ehdottoman salassapidon piiriin, kun tieto kuuluu kategorisesti julkisuuslain 24.1 § 25 kohdan mukaisen salassapidon piiriin. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole esitetty sellaista ratkaisuehdotusta, joka olisi koherentti koko rikosprosessin osalta.

Ehdotettu uusi sääntely koskisi tilannetta, että asia ratkaistaan esitutkinnassa tai syyteharkinnassa. Ehdotettu sääntely aiheuttaa siis tilanteen, että asian edetessä tuomioistuimeen edellä mainittujen rikosasioiden asiakirjat eivät ehdotetun poikkeussääntelyn perusteella olekaan julkisia, vaan jäisivät salassapidon piiriin. Tätä ei voida pitää tavoiteltavana asiantilana.

Säännöksen soveltamisalaan kuuluvat vain siinä erikseen mainitut asiakirjat. Luonnoksessa viitataan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun KHO 2021:38, jossa on katsottu, että lainkohta on kirjoitettu siten, että se koskee tietynlaisia asiakirjatyyppejä, eikä siten, että se koskisi asiakirjoja, joihin liittyy tietynlaisia tietoja. Tämä arviointi pitää sinänsä paikkansa pelkästään julkisuuslain kyseistä säännöstä tulkittaessa. Viranomaisen yksittäisen virkamiehen näkökulmasta huomioon otavaksi tulee kuitenkin myös julkisuuslain vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskeva säännös. Sen mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutenkaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaansa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Luonnoksessa ei ole huomioitu vaitiolovelvollisuuden aiheuttamaa ristiriitaa asiakirjojen ja siihen liittyvien tietojen välillä.

Tunnusmerkistön täyttävän menettelyn ei pitäisi pääsääntöisesti saada salassapidon suojaa, jollei jokin muu perusoikeus sellaista edellytä. Tässä käsiteltyjen tukien väärinkäyttöä koskevien tilanteiden poistaminen muun salassapidon piiristä muulloin kuin asian valmisteluun liittyvän yleisen esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston salassapidon aikana olisi perusteltua. Tätä näkemystä on puollettu myös oikeuskirjallisuudessa näkemyksellä, etteivät erilaisten tukien väärinkäyttöä koskevat tapaukset voisi saada salassapidon suojaa (Rantaeskola, 2021, s. 501, alaviite 1586).

3.5 Esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston julkisuusratkaisun ennakoimattomuus

Luonnoksessa on huomioitu esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston yleisen salassapidon tavoite, joka on esitetty jo viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säätämisvaiheessa (HE 30/1998 vp).

Esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston yleinen salassapitosäännös (JulKL 24.1 § 3 kohta) on erittäin tärkeä esitutkinnan onnistumista varmistava säännös. Esitutkinnalla olevan rikosasian valmistelevalle roolin myötä myös tulevaisuudessa tulee varmistaa se, ettei rikosasian tietojen ennenaikaisella julkisuudella vaaranneta rikosasian aineellisen totuuden tavoittelua. Lukuisissa tutkimuksissa on voitu osoittaa, että henkilön kertomus voi muuttua, jos jotkin ulkopuoliset vaikutteet vaikuttavat hänen kertomukseensa. Tätä kysymystä on tarkasteltu laajasti tuoreessa väitöskirjatutkimuksessa (Henna Marjosola. Todistajankertomuksen uskottavuus. Helsingin yliopisto 2021, s. 82–83.)

Samoin erittäin tärkeä on luonnoksessa esille tuotu vaatimus estää esitutkintatietojen ennenaikaisesta julkiseksi tulosta rikoksesta epäillylle aiheutuvat vahingot. Kysymys on erittäin tärkeä epäillyn syyttömyysolettaman varmistamiseksi. Epäillyn asemaan asetetun henkilön

oikeuksien varmistamiseksi määräaikaisen esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston viimeinen päättymisajankohta – asian esillä oleminen tuomioistuimessa – varmistaa, että epäillyn oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin voi toteutua.

Esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston yleisen salassapidon viimeinen vahinkoedellytyslausekkeen ehto turvaa tuomioistuimelle mahdollisuuden käyttää sille kuuluvaa oikeutta määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaisesti. Kaikilla salassapitokohdan ehdoilla, mutta erityisesti kohdan viimeisellä ehdolla on selkeä jatkumo asian siirtymisestä oikeudenkäyntivaiheeseen.

Luonnoksessa on kokoavasti todettu, että viranomaisprosessi voi päättyä hyvin monenlaisin perustein ja samassakin asiassa voidaan eri osakysymysten osalta päätyä erilaisiin lopputulemiin. Näissä tilanteissa aineiston salassapito jää kaikilta osin julkisuuslaissa säädetyn varaan. Perusteltu kysymys on, eikö niin pitäisikin olla. Tässä nopeassa – jopa hätäisessä – sääntelymuutoksessa ei oteta huomioon kaikkia asiaan vaikuttavia näkökulmia, eikä erityisesti luonnoksen vaikutuksia asianosaisten asemaan. Esimerkiksi syyttömyysolettaman pitäisi nimenomaan säilyä edelleen silloin, kun asia päättyy esitutkinnassa tai syyteharkinnassa.

Lakiehdotuksessa todetaan, että esitutkinta-aineistossa voi olla sellaisia yksityiselämään liittyviä tietoja, jotka osoittautuvat tarpeettomiksi, kun osalla tiedoista olisi keskeinen merkitys tutkittavan asian ja sen oikeudellisen arvioinnin näkökulmasta. Käytännössä tämä tarkoittaa aineiston julkisuuden arviointia kahteen kertaan.

Aineiston julkisuuden arviointi ja salassapitomerkintöjen tekeminen on ajankohtaista asiakirjaa laadittaessa. Kaikki asiakirjojen laadintaan liittyvät ohjelmat laaditaan nykyään siten, että salassapitomerkinnot tehdään asiakirjan laatimisen yhteydessä. Jos asian käsittely päättyy esitutkinnan tai syyteharkinnan aikana, ja ehdotettu sääntely tulee voimaan, tarkoittaa uusi tilanne aineiston julkisuuden uudelleen arviointia siinä vaiheessa, kun asia on valmistunut. Tämä todetaan selkeästi ehdotuksen sivulla 29, jossa pohditaan tilannetta, milloin muutoin salassa pidettävä aineisto voitaisiin uuden sääntelyn perusteella antaa.

Luonnoksessa otetaan kantaa siihen, milloin ja millä edellytyksillä edellä kerrottu julkisuuden uudelleen arviointi tulisi tehdä.

- Luonnoksen sanamuodoista on tulkittavissa, että ratkaisu tietojen julkisuudesta tehtäisiin tietopyynnön yhteydessä.
- Luonnoksessa todetaan, että muutoin salassa pidettävä tieto voitaisiin antaa, jos sen antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole selostettu, mitä välttämättömyys ehdolla tarkoitetaan tai tarkemmin, millä perusteilla asia tässä yhteydessä ratkaistaan.
- Yksityiselämän suojasta on pyritty huolehtimaan rajaamalla tiedonsaantioikeus vain sellaisiin tietoihin, joiden paljastamisesta ei todennäköisesti aiheutuisi asiaan osallisille vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan riittävällä tavalla selostettu, mitä vahinkoedellytyslausekkeen ratkaiseminen konkreettisesti tarkoittaa ja miten tämä arviointi tehdään.
- Syyttämättäjättämispäätöksen osalta toinen viranomaisen tekisi ratkaisun syyttämättäjättämispäätöksestä ja siihen liittyvästä aineistosta esitutkintapöytäkirjan osalta kuin se,

joka on laatinut esitutkintapöytäkirjan. Luonnoksessa ei oteta kantaa siihen, miten syyttäjän tekemä ratkaisu laitetaan täytäntöön esitutkintaviranomaisessa.

- Säännöksessä on viitattu myös haastehakemuksen ja syyttäjän antaman haasteen tietoihin, vaikka siltä osin ei ole kysymys syyttämättäjäntämispäätöksestä.

Luonnoksessa (s. 28) todetaan, että tiedot esitutkintapöytäkirjassa ym. olisivat julkisia, jos tiedon antaminen olisi välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Tämä tarkoittaa käytännössä, ettei esitutkintapöytäkirjassa olevien tietojen suoja pystytä ennakoimaan. Sen sijaan riittävää olisi, että tiedot olisivat julkisia ko. asiaa koskevassa päätöksessä.

Eryteisesti edellä kerrotut perusteet edellyttävät, että rikosasioiden julkisuutta koko rikosprosessin ajalta selvitettäisiin tarkemmin esimerkiksi erikseen määrätyn selvityshenkilön/-henkilöiden toimesta.

3.6 Ehdotetun uuden vahinkoedellytyslausekkeen sisällön tulkinnanvaraisuus

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan uuden vahinkoedellytyslausekkeen säätämistä. Luonnoksessa ei ole selostettu, miksi ehdotettu vahinkoedellytyslauseke on muotoilultaan erilainen kuin sitä lähimpänä oikeudenkäyntijulkisuuslaissa oleva lauseke.

Uusi ehdotettu vahinkoedellytyslauseke on sisällöltään ” eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Voimassa oleva tämän tyyppinen vahinkoedellytyslauseke oikeudenkäyntijulkisuuslaissa: ”joiden julkiseksi tuleminen todennäköisesti aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty”.

Luonnoksessa ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, milloin uuden vahinkoedellytyslausekkeen tilanne on käsillä, eikä sitä, miten se sijoittuu jo olemassa oleviin vahinkoedellytyslausekkeisiin nähden, eikä sitä, milloin on käsillä sellainen painava syy, joka oikeuttaisi säännöksessä mainitun kärsimyksen aiheuttamisen. Julkisuuslaissa ja oikeudenkäyntijulkisuuslaissa voimassa olevista vahinkoedellytyslausekkeista on saatavilla systematisoitua tietoa sekä erikseen julkisuuslain ja oikeudenkäyntijulkisuuslain osalta että niiden suhteista toisiinsa nähden (Rantaeskola 2021, s. 104–114). Tätä tietoa ei ole lainvalmistelussa hyödynnetty.

Luonnoksessa ei ole esitetty yhtään esimerkkiä siitä, milloin tietojen antaminen on välttämätöntä asiasta tehdyn päätöksen ymmärtämiseksi eikä siitä, milloin tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Luonnoksessa ei ole huomioitu riittävästi sitä, mitä vahinkoedellytyslausekkeissa oleva oletama tarkoittaa. Vahinkoedellytyslausekkeen sisällön tarkastelussa tieto määrittyy julkiseksi tai salattavaksi sen mukaisesti täyttyykö ehto vai ei. Jos ehdon täyttymisestä on epäselvyyttä, epäselvässä tilanteessa julkisuusolettaman mukainen salassapitokohta määrittää tiedon julkiseksi ja salassapito-olettaman mukainen salassapitokohta määrittää tiedon salassa pidettäväksi.

3.7 Ehdotus julkisuusratkaisun tekevästä tahosta ja menettelystä asian käsittelyn päättyessä

Luonnoksessa ehdotetaan, että esitutkinnan tutkinnanjohtaja tai syyttäjä tekisi ratkaisun siitä, ovatko tiedot julkisia vai salassa pidettäviä luonnoksen säännökseen kirjatulla perusteilla. Ehdotettuihin perusteisiin liittyy laajaa harkintavaltaa, mutta luonnoksessa ei ole kuitenkaan ilmaistu täsmällisesti, miten julkisuuden rajoittamista koskeva ratkaisu tehdään.

Lakiluonnoksessa todetaan, että muutos kohdentuu ennen kaikkea salassapidon perusteisiin. Jos tämä pitäisi paikkansa, asiakirjan julkisuuden arviointi voitaisiin tehdä silloin, kun asiakirja laaditaan. Kuten luonnoksessakin on mainittu, lukumääräisesti suurin osa rikosasioista ei herätä yleisön mielenkiintoa. Tarkoitetaanko tällä sitä, että asian julkisuuden arviointi ratkaistaan siinä yhteydessä, kun tietopyyntö tehdään. Käytännössä uuden sääntelyn mukainen arviointi olisi tehtävissä tarkoituksenmukaisella tavalla samassa yhteydessä kuin tutkinnan lopettamista koskeva päätös esitutkinnassa tehdään, jolloin se kuitenkin tehdään jo toistamiseen asiakirjan, kuten esimerkiksi kuulustelun laatimiseen nähden. Syyttäväviranomaisessa tämä harkinta voidaan syyttämättäjättämispäätöstä koskevassa tilanteessa tehdä vasta erikseen.

Edellä kerrottu tilanne olisi tarkoituksenmukainen ajankohta. Silloin asian julkisuuden arviointi ehdotettuun vahinkoedellytyslausekkeen sisältöön nähden ei ole kuitenkaan tehtävissä. Vasta toteutunut tietopyyntö voi osoittaa syytä tai toisesta ”erityistä mielenkiintoa herättäneen” asian aiheuttaman kärsimyksen ym. asianosaisille. Kuitenkaan luonnoksessa ei ole pohdittu sitä, miten asianosaisille aiheutuva kärsimys selvitettäisiin ja miten se määritetään.

Lakiehdotuksessa on käsitelty ratkaisuvaihtoehtoja ja ensimmäistä ehdotusta tilanteen ratkaisuksi (s. 21) ei pidetä mahdollisena, koska viranomainen ei voi laajentaa salassapitoa tuomioistuimen tapaan tapauskohtaiseen harkintaan perustuen, vaan julkisuuden rajoituksista on säädettävä täsmällisesti laissa.

Eryteisesti salassapitomääräysten antamisen säätämistä oikeudenkäyntilakiin kritisoitiin oikeudenkäyntijulkisuuslain lausunnoissa. Salassapitomääräyksiä yksittäistapauksittain annettuna kritisoitiin kankeana (OM työryhmämietintö 2003:8, s. 13, 21–23), raskaana ja mahdollisesti kaavamaisena (OM lausuntotiivistelmä 2004:2, s. 38–39), menettelynä.

Eryteisesti oikeudenkäyntijulkisuuslain valmistelussa korostettiin sitä, että asiakirjojen pääsääntöisen julkisuuden ja siihen vain lailla tehtävien rajoitusten ei katsottu toteutuvan tapauskohtaisilla salassapitomääräyksillä. Tuomioistuimille annettavaa harkintavaltaa lisäävä sääntely ei lausuntojen mukaan täyttänyt täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Ennakoitavuuden pelättiin vaarantuvan, kun eri tuomioistuimet ja kokoonpanot käytäntöineen mahdollisesti poikkeavat toisistaan. Tämän pelättiin vaarantavan kansalaisten yhdenvertaisuutta. (OM työryhmämietintö 2003:8, s. 23.)

Tämä oikeudenkäyntijulkisuuslain lausuntokierroksella ennakoitu tilanne, etteivät käsittelyt toteudu yhdenmukaisesti näyttää ainakin osin toteutuneen, kuten Rantaeskola (2021, s. 223, alaviite 921) toteaa. Luonnoksessa ehdotettu menettely tarkoittaa samanlaisia haasteita – mutta huomattavasti laajemmassa mittakaavassa, ottaen huomioon rikosasian käsittelyn vaihe ja erityisesti syyttömyysolettaman merkitys.

Perusteltu kysymys on, miten ehdotus on perusteltavissa siitä näkökulmasta, että pääsääntöiseen julkisuuteen voidaan tehdä vain lailla rajoituksia. Esitutkintaviranomaisen tutkinnanjohtaja ja syyttäjä tekisi luonnoksen mukaisen sääntelyn perusteella saman tyyppistä ratkaisutoimintaa julkisuuskysymyksessä kuin tuomioistuin. Tätä ei voida pitää perusteltuna, eikä kansalaisten

yhdenvertaisuuden näkökulmasta mahdollisena, erityisesti siksi, että esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tehtävät eroavat ratkaisevasti tuomioistuimen tehtävistä.

Luonnoksessa ei oteta kantaa siihen, miten julkisuusratkaisu tehdään. Ehdotus on ymmärrettävissä niin, että ratkaisun tekevä yksittäinen virkamies ratkaisee asian. Sääntelyssä olisi huomioitava se, että asianosallisella pitäisi olla mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevien tietojen julkisuuteen. Sellaista sääntelyä luonnoksesta ei ole havaittavissa, eikä asiaan ole siinä kiinnitetty edes huomiota.

Asianosaisen kuuleminen häntä koskevasta asiasta ennen sen ratkaisemista on yksi tärkeimmistä asianosaisen oikeuksista. Asianosaisen kuulemisesta tietopyynnöstä ja hänen suostumuksensa merkitystä on saatavilla tutkimustietoa (Rantaeskola 2021, s. 370–374), mutta sitä ei ole luonnoksessa hyödynnetty.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston päättyessä asian esillä olemiseen tuomioistuimessa, asianosaiset ovat läsnä oikeudenkäynnissä ja he pystyvät vaikuttamaan siihen, kuinka julkisena asiaa siellä käsitellään. Asianosaiset pystyvät vaikuttamaan tuomioistuimen ratkaisuun ja tuomaan esille ne perustelut, joiden vuoksi asianosainen pitää julkisuuden rajoittamista tarpeellisenä haluamiltan osin. Luonnoksessa ei ole huomioitu tätä näkökulmaa lainkaan.

Kun luonnoksessa ei ole annettu vahinkoedellytyslausekkeen ratkaisemiseen mitään konkreettisia ohjeita, tilanteessa voi käydä niin, että ratkaisu on viranomaisen edustajan tekemä, näennäisesti objektiivinen ratkaisu. Silloin on erityisen tärkeää, kenen näkökulmasta viranomainen ratkaisee esimerkiksi rikoksen uhria loukkaavien tietojen julkisuuden. Kansalaisten yhdenvertaisuus ei toteudu, jos ratkaisun mittapuuna käytetään ns. objektiivista näkemystä, joka kuitenkin on virkamiehen henkilökohtainen mielipide eli ratkaisu tehdään silloin virkamiehen subjektiivisten näkemysten perusteella, kuten Rantaeskola (2021, s. 584–587) toteaa.

Ehdotuksessa ei ole huomioitu mitenkään asianosaisten näkemysten huomioon ottamista. Rikosasiassa on kuitenkin kysymys asianosaisia koskevasta tiedosta, ja sen luovuttamisesta. Asianosaisten oikeuksien turvaamiseksi olisi välttämätöntä, että heillä olisi mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevien tietojen antamiseen, kuten Rantaeskola (2021, s. 370–374) tutkimuksessaan toteaa.

3.8 Julkisen vallan valvonnan kohdentuminen erityisesti rikosasioihin

Julkisen vallan käytön valvonta on perusteltu näkökulma, eikä luonnoksessa tältä osin esitettyyn ole huomauttamista. Selvää on, että esitutkintaviranomainen ja syyttäjä käyttävät merkittävää julkista valtaa, jota on julkisuusperiaatteesta seuraavista lähtökohdista oltava mahdollisuus valvoa. Perusteltu kysymys kuitenkin on, kenellä tuo valvontavelvollisuus on ja miten se toteutetaan.

Luonnoksessa esitetty antaa kuitenkin aiheen kysyä, miten esitutkinnassa ja syyteharkinnassa tehtyjen ratkaisujen asianmukaisuus voidaan taata, kun tietopyyntö voi olla hyvin sattumanvarainen, kuten luonnoksessa toisaalla (s. 16) todetaan: Lukumääräisesti suurin osa rikosasioista ei herätä yleisön mielenkiintoa. Miten julkisuuden lisäämisellä pystytään varmuudella varmistamaan se, että julkisen vallan käytön valvonta on asianmukaista, eikä sattumanvaraista siten, mikä rikosasia herättää yleisön mielenkiinnon. Pitäisikö viranomaisten toimintaan jo nyt kohdistuvaa valvontaa tuoda enemmän kansalaisten tietoisuuteen.

Luonnoksessa viitataan (s. 17) siihen, että viranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat valvovat viranomaisten toimia. Haasteena luonnoksessa viitataan siihen, että yksittäisen asian päätyminen laillisuusvalvojien ratkaistavaksi voi jäädä riippumaan asianosaisen omista toimista. Siihen taas todetaan vaikuttavan monet asiat, kuten pelko ja tietämättömyys. Julkisuuden todetaan tehostavan osaltaan yksilöiden oikeusturvan toteutumista. Luonnoksessa ei kuitenkaan mainita miten tämä käytännössä toteutuisi. Ilmeisesti tilanteessa tarkoitetaan sitä, että viranomaisen tietoisuus asian tulemisesta julkiseksi parantaa toiminnan tasoa.

Luonnoksessa ei ole lainkaan huomioitu jo olemassa olevaa viranomaisten systemaattista sisäistä ja ulkoista valvontaa. Esimerkiksi poliisia koskevan ulkoisen valvonnan ohella poliisin toiminnan sisäinen valvonta on monitahoista muun muassa rikosasioissa. Poliisia ja esitutkintaa valvotaan sisäisesti monitasoisesti: ministeriö (sisäministeriö) ylimpänä, Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikkö ja Poliisihallituksen oikeudellinen yksikkö erillisinä toimintoina sekä poliisilaitosten omien oikeudellisten yksiköiden valvonta, yksittäisen virkamiehen lähiesimiesvalvontaa unohtamatta. Poliisin esitutkintaan ja erityisesti siinä käytettävien pakkokeinojen valvontaan kohdistuu varsin systemaattista sisäistä laillisuusvalvontaa, kuten ratkaisussa EOA 19.9.2019 Dnro 188/2018 todetaan. Tässä ratkaisussa on ollut kysymys laillisuusvalvojan päätöksestä selvittää sitä, miten syyttäjätkinjohtajien valvonta on järjestetty ja toteutettu eri organisaatiotasolla niin sanotuissa poliisirikosasioissa.

Toisaalta voidaan kysyä, miksi esimerkiksi esitutkintaviranomaisten toiminnasta vain rikosasioita on syytä valvoa. Monet viranomaiset käsittelevät huomattavan määrän erilaisia asioita, joissa käytetään julkista valtaa. Niistä monissa on kysymys samalla tavalla yksityiselämän suojasta perusoikeutena, eikä silloin tätä oikeutta kyseenalaisteta. Perusteltu kysymys on, kuinka paljon julkisen vallan käytön valvontaan rikosasioissa verhoetaan tarvetta saada käyttöön yksittäisiä rikosasioita koskevia tietoja, jotka myyvät tiedotusvälineissä hyvin.

Luonnoksessa on tiedon saannin tarvetta perusteltu sillä, että laajemmalla julkisuudella voisi tulla enemmän tietoja siitä, millaiset seikat ovat vaikuttaneet siihen, että asia on päätynyt esitutkinnassa tai jos jokin erityinen rikostyyppi osoittautuu tyypillisesti sellaiseksi, joka päättyy esitutkintaan tai syyteharkintaan. Tämän tyyppisten ilmiöiden selvittäminen on mahdollista myös voimassa olevan sääntelyn perusteella.

Julkisuuslain 28 §:n mukaisesti viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lupaa harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

Luonnoksessa viitattujen tutkimusten tekeminen olisi välttämätöntä ja perusteltua, mutta lakiehdotus ei sitä mahdollista. Kun kuitenkin kaikki esitutkinnassa ja syyteharkinnassa päättyneet asiat eivät voi olla kaikilta osin julkisia, selvityksen tekeminen pelkästään saadulla aineistolla on sattumanvarainen ja saattaa vääristää tutkimustuloksia. Tutkimuksen tekeminen on mahdollista vain siten, että tutkimuksessa on mukana sekä julkiset että salassa pidettävät tiedot. Ilmiöiden selvittämiseksi tarvitaankin asianmukaisesti toteutettua tutkimusta noudattaen hyvää tieteellistä käytäntöä, joka mahdollistaa myös eettisesti hyväksyttävän tutkimustoiminnan ja siten tutkimustulosten tulosten luotettavuuden.

Edelleen lakiluonnoksessa viitataan poliisin toiminnasta vuonna 2019 tehtyihin kanteluihin, joissa on luonnoksen mukaan useimmiten ollut kyse siitä, että kantelija on ollut tyytymätön siihen, ettei

esitutkintaa ollut suoritettu tai että se on päätetty saattamatta asiaa syyteharkintaan. Myös esitutkinnan kesto on ollut usean kantelun aiheena.

Viittaus antaa aiheen muutamaan huomioon. Ensinnäkään viittauksessa ei kerrota sitä, miten kantelut on ratkaistu eli onko kantelijan vaatimus ollut perusteltu. Toisaalta viittaus osoittaa sen, että poliisin sisäinen valvonta toimii, koska osassa ratkaisuissa kantelu on todennäköisesti johtanut toimenpiteisiin. Lisäksi esitutkinnan suorittamiseen ja suorittamatta jättämiseen liittyvät tilanteet ovat koulutuksellisia kysymyksiä, niiden ratkaiseminen ei tapahdu julkisuuslainsäädännön muutoksilla. Kantelun aiheena olevaan esitutkinnan keston julkisuusratkaisujen tekeminen moneen kertaan ei myöskään varmuudella tuo helpotusta. Päinvastoin esitutkinnan keston tällä ehdotuksella olisi omalta osaltaan haitallisia vaikutuksia, kun olemassa olevia resursseja käytettäisiin moninkertaisen julkisuusarvioinnin tekemiseen.

Luonnoksessa (s. 31) viitataan oikeudenkäyntijulkisuuslain sääntelyyn siitä, että mm. valtion turvallisuus ja kansainväliset suhteet ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Valtion turvallisuus ja kansainväliset suhteet ovat erittäin tärkeä salassa pidettävä asia, mutta silloin käytetään erityisesti huomattavaa julkista valtaa. Voitaneen lisäksi todeta, että näissä tilanteissa julkisen vallan käyttämisen taso on huomattavasti korkeammalla kuin yksittäistä henkilöä koskevassa rikosasiassa.

Luonnoksessa todetaan olevan mahdollista, että lakiehdotus vaikuttaa siihen, kuinka halukkaita asianomistajat ovat tekemään rikosilmoituksia. Vaikka asia mainitaan, luonnoksen teksti on luettavissa siten, ettei tällä asialla olisi kuitenkaan merkitystä. Jo luonnoksessa ehdotettu sääntely aiheuttaa nimittäin sen, ettei asianosaisella ole minkäänlaista mahdollisuutta ennustaa, miten rikosasian julkisuus ratkaistaan. Luonnoksessa ei ole riittävästi huomioitu niitä mahdollisia vaikutuksia, joita suojan sattumanvaraisuudella voi olla halukkuuteen tehdä rikosilmoituksia. Valmistelussa korostuu viranomaisten toiminnan valvonnan näkökulma, mutta riittävästi ei oteta huomioon sitä, mitä vaikutuksia laajemmalla julkisuudella voi olla rikoksen uhreihin.

Rikosprosessin päättyminen ennen oikeudenkäyntiä eri vaiheissa ja eri perusteilla on ollut mahdollista jo pitkään. Vaikka esitutkinnan päättäminen tai syyttämättäjättämispäätökset ovat lisääntyneet, tilanne ei tarkoita sitä, että julkisuuden lisääminen asianosaisten etujen kustannuksella olisi riittävä ratkaisu julkisen vallan valvonnan toteutumiseksi asianmukaisesti.

Tärkeämpää voisikin olla, että viranomaisen sisäistä valvontaa lisätään samoin kuin laillisuusvalvontaa, jolloin valvontaa tehdään riittäväällä asiantuntemuksella ja yhdenvertaisesti asianosaisten näkökulmasta. Tiedotusvälineiden suorittama julkisen vallan valvonta on kuitenkin sattumanvaraista ja voi pahimmillaan tarkoittaa syyttömyysolettaman loukkausta ja/tai aiheuttaa asianosaisille turhaa kärsimystä. Samoin asianosaisten tosiasiallinen mahdollisuus käyttää oikeudenkäyntiavustajaa parantaisi asianosaisten tilannetta asioiden hoitamisessa.

3.9 Asianosaisten henkilöllisyyden salaamistarve asian käsittelyn päättyessä ennen tuomioistuinta

Oikeudenkäyntijulkisuuslain mukaan mm. asianomistajan henkilöllisyys on salattavissa, kun rikosasiassa on kysymys arkaluonteisista yksityiselämän tiedoista (YTJulkL 6 §).

Luonnoksessa ehdotetaan yksittäisen rikosasian esitutkintapäätöstä ja syyttämättäjättämispäätöstä julkiseksi. Julkisen vallankäytön valvonnan näkökulmasta rikosasian asianosaisten henkilöllisyydellä ei ole kuitenkaan merkitystä. Asianomistajan henkilöllisyyden salaamisen osalta on saatavissa tutkimustietoa (Rantaeskola 2021, s. 555–557). Tämän lisäksi myös epäillyn ja/tai muiden

rikosasiaan liittyvien henkilöiden henkilöllisyyden salaaminen voi olla tarpeellista. Siksi asianosaisten henkilöllisyyden salaamisen mahdollisuuden selvittäminen erityisillä edellytyksillä esitutkinnan ja syyteharkinnan aikana olisi perusteltua.

Edellytykset henkilöllisyyden salaamiselle tulisi sitoa henkilön asemaan rikosasiassa ja huomioida myös tilanne, ettei henkilöllä ole rikosasiassa välttämättä asianosaisten asemaa mutta kuitenkin tarve henkilöllisyytensä salaamiseen. Julkisen vallan käytön valvonnan näkökulmasta ei ole merkitystä henkilön henkilöllisyydellä. Siksi tätä näkökulmaa tulisi valmistella lisää.

Asiaan nähden ulkopuolisten kuten todistajien tai muiden tahojen, joita koskevia tietoja asiassa on, tulisi olla mahdollista salata. Samoin asianomistajan henkilöllisyyden salaaminen pitäisi olla mahdollista myös julkisuuslain perusteella. Rikoksesta epäillyn asemassa olleen henkilön henkilöllisyyden salaaminen voi olla perusteltua, hänellä olevan syyttömyysolettaman vuoksi ja koska asian päättyminen esitutkinta- tai syyteharkintavaiheessa tarkoittaa, ettei henkilön katsota syyllistyneen rikokseen. Julkisen vallan käytön valvonnan näkökulmasta, henkilöllisyyden salaamisella pystytään turvaamaan tietojen leviämistä yksittäiseen henkilöön liittyvänä.

3.10 Lainsäädännön laajemman selvityksen hankkimisen välttämättömyys

Näin laaja ja radikaali salassapitoperusteiden muutosehdotus edellyttäisi rikosasian julkisuuden perusteellista selvittämistä koko rikosprosessin ajalta.

Selvitystyössä pitäisi ottaa asianmukaisesti huomioon vertailumaiden menettelyt yksityiselämän suojaamiseksi. Luonnoksessa on selostettu muiden maiden menettelyt, mutta niillä ei ole ollut vaikutusta ehdotettavan lainsäädännön sisältöön.

Ruotsissa tieto on salassa pidettävä, jollei ole selvää, että tieto voidaan ilmaista ilman, että henkilölle itselleen tai hänen läheisilleen aiheutuu vahinkoa tai haittaa. Salassapito ei koske syyttäjän päätöstä syytteen nostamisesta eikä päätöstä siitä, ettei esitutkintaa aloiteta tai päätöstä esitutkinnan lopettamisesta. Näissä tilanteissa salassapitoa sovelletaan kuitenkin edelleen esitutkinnassa ilmenneisiin tietoihin. Norjassa ja Tanskassa on samoin erityyppisiä sääntelyjä siitä, miten siellä huolehditaan asianosaisten yksityiselämän suojasta ym. suojaa edellyttävistä intresseistä.

Ottaen huomioon luonnoksessa tehty vertailu, on erikoista, ettei sitä ole huomioitu lainvalmistelussa lainkaan. Menettely antaa aiheen kysyä, miksi Suomessa olisi perusteltua muuttaa lainsäädäntöä huomattavasti julkisempaan suuntaan ja jättää huomiotta esimerkiksi se, miten Ruotsissa on säännelty yksityiselämän suojaamiseksi ja vielä erittäin nopean ja vähäisen valmistelun perusteella. Luonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, miksi Suomessa julkinen valta ei huolehdi yksityiselämän suojasta samalla tavalla kuin muissa vertailuun otetuissa valtioissa on tehty.

Luonnoksessa todetaan ongelmien korostuvan, kun oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen esitutkintapöytäkirjaa koskevat asiakirjapyynnöt usein kanavoituvat tuomioistuinten sijaan poliisin ratkaistavaksi. Tältä osin on huomion arvoista, että yleensä esitutkintapöytäkirjoja koskevat pyynnöt tehdään ennen oikeudenkäyntiä ajoittaen pyyntö vielä siten, että esitutkintapöytäkirja on saatavilla silloin, kun oikeudenkäynti alkaa. Ensimmäiset uutisoinnit tehdään siis käytännössä esitutkintapöytäkirjan perusteella eikä tuomioistuin käsittelyn tai tuomioistuimen ratkaisun perusteella. Tätä on kritisoitu paljon sen vuoksi, koska Suomessa rikosasian käsittely on suullinen ja uutisoinnin pitäisi kohdentua asian oikeudenkäyntiin, eikä rikosasian valmistelun eli esitutkinnan aikana tehtyyn aineistoon. Uutisoinnin sisältö ei silloin kerro oikeudenkäynnistä, jos se perustuu

esitutkintapöytäkirjaan. Lisäksi on mahdollista, että henkilön kerronnan sisältö on asian käsittelyssä toinen kuin mitä hän on kertonut aikaisemmin kuulustelussa.

Jo tämäkin peruste antaa aiheen sille, että rikosasioiden julkisuutta arvioitaisiin uudelleen ja koko rikosasian käsittelyn ajalta. Se olisi tarkoituksenmukaisinta noudattaen menettelyä, jossa selvityshenkilö/-henkilöt tarkastelevat rikosasian käsittelyä koko rikosprosessin ajalta.

Kokonaisuudesta pitäisi siis tehdä laajempi selvitys koko rikosprosessin ajalta ja pohtia olisiko pelkästään rikosasioita koskevan julkisuuslainsäädännön säätäminen aiheellista. Lisäksi olisi välttämätöntä, että rikosoikeuden julkisuutta käsiteltäisiin laaja-alaisen valmistelun pohjalta. Joka tapauksessa lainvalmistelussa pitäisi olla mukana rikosasioita työkseen käsittelevät viranomaiset. Samoin asianosaisten näkemysten huomioiminen valmistelussa olisi välttämätöntä.

3.11 Mahdolliset julkisuuslain muutokset ennen rikosasioiden julkisuuden laajempaa selvitystä

Julkisuuslain muuttaminen on välttämätöntä tässä vaiheessa, laajemman rikosasioiden julkisuutta koskevan selvitystyön aloittamisen lisäksi. Seuraavaksi esitellyt muutokset on tehtävissä niin, ettei julkisuuslain ja oikeudenkäyntijulkisuuslain koherenttius heikkene vaan pikemminkin voimistuu.

Julkisuuslain uudistamista näiltä Poliisiammattikorkeakoulun ehdottamilta osin voidaan pitää jopa välttämättöminä siksi, että käytännön toimintaa pystytään helpottamaan tiettyjen haasteiden osalta.

Näidenkin ehdotettujen muutosten osalta lainsäädäntötoimien jatkaminen edellyttää luonnoksen muokkaamista hyvin paljon, kuten esimerkkien ym. lainsäätäjän ohjauksellisten toimenpiteiden osalta. Sellaisten lisääminen luonnokseen on välttämätöntä toiminnan yhdenmukaisuuden ja kansalaisten oikeusturvan varmistamiseksi.

Poliisiammattikorkeakoulun näkemyksen mukaan julkisuuslakiin olisi tehtävissä seuraavat muutokset salassapitokohtien osalta ennen laajemman selvitystyön valmistumista. Mahdollisen selvitystyön tekeminen kestää pitkään, joten lainsäädännön koherenssia lisäävien muutosten tekemistä voidaan pitää perusteltuna.

- Julkisuuslain 24.1 § 25 kohdan sääntelyn tarkistaminen on tarpeen, jotta salassapitokohdan soveltamisalasta suljetaan pois väärinkäytöksiä koskevat tilanteet.
- Julkisuuslain 24.1 § 26 kohdan salassapitoperusteiden erottaminen erilleen on perusteltua. Tuomioistuimessa ei tällä hetkellä voi olla tietoa siitä, mitä perustetta esitutkintapöytäkirjan kannessa oleva viittaus säännöksen 26 kohtaan tarkoittaa.
- Esitutkinnan tutkinnanjohtajan ja syyttäjän tekemien nyt käsiteltävien esitutkinnan ja syyteharkinnan aikaisten päätösten julkisuus on perusteltua. Sitä koskevan sääntelyn toteuttaminen on tarpeen, samoin kuin viittaus, etteivät ratkaisun ja sen perustelujen tiedot ole salassa pidettäviä siltä osin kuin ne ovat tarpeellisia ko. ratkaisun perusteluissa. Esitutkinnan ja syyteharkinnan aikaisten päätösten laajemman julkisuuden toteuttaminen ei ole kuitenkaan perusteltua.
- Asianosaisten henkilöllisyyden salaaminen edellä mainitussa päätöksessä on tarpeellista. Sääntelyssä tulee olla tarkkarajaiset perusteet ko. henkilöiden henkilöllisyyden salaamisen toteuttamiseksi.

- Samoin julkisuuslain henkilökohtaisia olosuhteita (Julkl 24.1 § 32 kohta) ja erilaisia tukia (Julkl 24.1 § 25 kohta) koskevat kohdat ovat muutettavissa siten, että ne vastaavat tämänhetkisen käytännön tarpeita ja lisäävät koherenssia oikeudenkäyntijulkisuuslakiin nähden.

Julkisuuslain 24 §:n sisällöllisinä muutoksina edellä kerrottu tarkoittaa seuraavan sisältöisten säännösten valmistelun jatkamista. Muutosehdotukset on säännösehdoituksessa kursivoituna ja poistamista koskevat ehdotukset yliviivattuna.

Tämä tarkoittaisi, 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:

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 edellä mainittu tieto liity mainittujen etujen väärinkäyttöä koskevaan epäilyyn taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta;

26a) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään;

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

32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä poliittisesta vakaumuksesta 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, 26a, 26b, 29, 30 ja 32 kohdassa tai niitä vastaavassa muun lain mukaisessa salassapitoperusteessa säädetään, tiedot esitutkintapöytäkirjassa, haastehakemuksessa, syyttäjän antamassa haasteessa, syyttäjän syyttämättä jättämisestä tai esitutkinnan rajoittamisesta koskevassa päätöksessä taikka tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamisesta tai tutkinnan lopettamisesta koskevassa päätöksessä ja sen perusteluissa ovat kuitenkin julkisia, jos tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa tai vahinkoa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä asiaan osalliselle

tai niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Ratkaisu asian julkisuudesta tehdään samassa yhteydessä kuin itse rikosasiaa koskeva ratkaisu.

Poiketen siitä, mitä 24 §:n 1 momentin 23, 25, 26a, 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 kolme momentissa tarkoitettussa 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 edellä mainitun henkilön henkilöllisyyden salaamista. Ratkaisu päätöksessä mainitun henkilön henkilöllisyyden julkisuudesta tehdään samassa yhteydessä kuin itse rikosasiaa koskeva ratkaisu. Ratkaisun muuttaminen on mahdollista, jos olosuhteet muuttuvat päätöksen tekemisen jälkeen.

Rantaeskola Satu
Poliisiammattikorkeakoulu - OTT, dosentti, Poliisiammattikorkeakoulun
yliopettaja