

Asia: VN/21702/2022

## Hallituksen esitysluonnos esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Pyydettyinä lausuntona Oikeustoimittajat ry lausuu seuraavaa:

Oikeustoimittajat ry:n mielestä julkisuuslain 24 § 1 momentin 26 kohdan uudistaminen on välttämätöntä. Nykyinen säännös on osoittautunut epäselväksi, ja viime vuosina poliisi on Poliisihallituksen ohjeistamana omaksunut julkisuutta voimakkaasti rajoittavan tulkinnan säännöksestä.

Poliisihallitus on katsonut, että esimerkiksi esitutkintapöytäkirjaan sisältyvät yksityiselämää koskevat tiedot ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Tulkinta on jossain määrin alkanut valua myös Syyttäjälaitoksen puolelle. Käytännössä tämä on johtanut esitutkinta-aineistojen, tutkinnanlopettamispäätösten ja syyttämättäjäyttämispäätösten salaamiseen tavalla, joka varmuudella ei ole ollut lainsäätäjän tarkoitus.

Yhdistys pitää tervetulleena, että esityksen nimenomainen ja julkilausuttu tarkoitus on lisätä ”kansalaisten ja median mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä, rajoittamalla keskeisiin esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittuihin asiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapitoa.”

Ehdotuksen mukaan julkisuuslaissa säädetystä yksityiselämään liittyvästä salassapidosta voitaisiin rikosasioissa poiketa, jos tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheutuisi rikosasiaan osalliselle henkilölle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Lainkohdassa olisi siten julkisuusolettaman sisältävä vahinkoedellytyslauseke.

Ehdotuksen mukaan julkisuuden ensimmäinen edellytys olisi, että tietojen antaminen olisi välttämätöntä päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi.

Yhdistys ehdottaa, että ”välttämättömän” sijasta edellytettäisiin tietojen olevan ”tarpeellisia”. Välttämättömyyседellytys saattaa ohjata liialliseen salaamiseen.

Toiseksi edellytettäisiin, ettei tietojen antaminen todennäköisesti aiheutuisi rikosasiaan osalliselle henkilölle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Lainmuutosesityksessä jää varsin avoimeksi, mitä vahingolla, merkittävällä haitalla taikka kärsimyksellä tarkoitetaan.

Rikosjutun asianosaisilla on usein heidän roolistaan riippumatta halu pitää asia kokonaan salaisena, sillä heidän mielestään mikä tahansa julkisuus aiheuttaa heille vahinkoa, haittaa ja kärsimystä. Kuten mietinnössä todetaan, rikosasioihin liittyy kuitenkin merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota pitää voida valvoa. Siten näiden tietojen julkisuus ei voi olla pelkästään asianosaisten tahdosta riippuvaista, vaan lain on syytä olla mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen.

Vahinkoedellytyslauseke aiheuttaisi todennäköisesti useiden vuosien epäselvän tilanteen. Tilanne selkiytyisi vasta, kun säännöksen tulkinnasta saataisiin riittävästi oikeuskäytäntöä.

Riskinä on, että säännöksen tulkinta riippuu tosiasiallisesti median kiinnostuksesta. Jos media osoittaa kiinnostusta johonkin asiaan, tiedot salataan herkemmin kuin silloin, kun asia ei kiinnosta ketään. Tällaisesta viranomaisharkinnasta on jo nyt merkkejä. Salaaminen näyttää riippuvan esimerkiksi rikosprosessissa olevista ihmisistä: jos henkilö on päättäjä tai muu julkisuuden henkilö, tiedot salataan herkästi, mutta tavallisen kansalaisen samanlainen asia on julkinen yksinkertaisesti sen takia, ettei se kiinnosta ketään.

Oikeustoimittajat ry:n mielestä olisi perusteltua, että tiedon julkisuus sidottaisiin tietojen arkaluonteisuuteen. Vain arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tiedot saisivat rikosjutuissa suojaa. Tämä vastaisi myös tuomioistuimissa noudatettavaa käytäntöä. Laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa säädetään, että salaisia ovat arkaluonteiset tiedot henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista (9 §).

Kuten mietinnössäkin todetaan, perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojaamiseksi on välttämätöntä suojata arkaluonteiset tiedot yksityiselämästä. Perustuslakivaliokunta on siis liittännyt salaamistarpeen nimenomaan arkaluonteisiin tietoihin.

Ehdotuksen mukaan oikeudenkäynnin julkisuus olisi jatkossakin jonkin verran laajempaa kuin säännöksessä tarkoitettujen asiakirjojen. On vaikea nähdä, miksi tuomioistuimeen edenneen rikosasian esitutkintapöytäkirjan pitäisi olla salaisempi kuin itse oikeudenkäynnin. Jos tieto tulee julkiseksi oikeudenkäynnissä, sen salaamiseen ei ole mitään intressiä. Julkisuuslain 17 § mukaan viranomaisen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, ettei tietoja salata enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Jo pelkästään tämän lainkohdan perusteella on selvää, että oikeudenkäynnissä julkisiksi tulleita asioita ei ole tarpeen salata esitutkintapöytäkirjasta. Salaamisintressin ylittävä salaaminen vie tarpeettomasti viranomaisten resursseja.

On myös tarkoituksenmukaista, että esitutkintapöytäkirja tilataan poliisilta. Nyt tiedotusvälineet ovat joutuneet käyttämään kiertotietä: koska poliisi on alkanut salata esitutkintapöytäkirjoja lähes lukukelvottomiksi, media on tilannut pöytäkirjoja tuomioistuimesta. Sieltä ne saadaan yleensä hyvin vähäisin salauksin.

Tällainen kaksinkertainen työ ei ole järkevää eikä tarkoituksenmukaista. Siinä on myös ajallinen ongelma. Tuomioistuimien ei ole esitutkimuspöytäkirjan suhteen arkistointivelvollinen viranomaisena, joten sen hallussa oleva pöytäkirja tuhotaan varsin nopeasti. Esimerkiksi niin sanotussa terrorismimatkoilijoita koskevassa jutussa Helsingin kärjäoikeus päätti erikseen, että esitutkimuspöytäkirja on julkinen paria valokuvaa lukuun ottamatta. Keskusrikospoliisi ei kuitenkaan suostunut muuttamaan omaa, hyvin salailevaa kantaansa tuomioistuimen päätöksen mukaiseksi. Kun eräs toimittaja lopulta keksi pyytää pöytäkirjaa tuomioistuimesta, se oli jo ehditty hävittää, sillä esitutkimuspöytäkirja ei kuulu tuomioistuimen säilytettäviin asiakirjoihin.

Oikeustoimittajat ry yhtyy mietinnössä esitettyihin, laajaa julkisuutta puoltaviin näkökohtiin. Sekä esitutkimusviranomaiset että syyttäjät käyttävät julkista valtaa päättäessään, mitä ne tutkivat ja mitä eivät. Yhä suurempi osa rikosilmoituksista jätetään tutkimatta tai lopetetaan prosessuaalisilla perusteilla, joten asialla on suuri yhteiskunnallinen merkitys.

Mietinnön mukaan julkisuuden ja yksityiselämän suojan yhteensovittaminen on erityisen hankalaa tilanteissa, joissa esitutkiminta tai syyteharkinta päätetään sillä perusteella, ettei rikosta ole tapahtunut.

”Perusteltuna ei voida pitää, että perättömän rikosilmoituksen kohteeksi joutunut henkilö joutuisi luopumaan laajalti myös yksityiselämän suojastaan”, mietinnössä todetaan.

Tässä kohdassa työryhmällä on kiusallinen pohjaoletus, että viranomaisena on aina oikeassa päätellessään, ettei rikosta ole tapahtunut. Kuitenkin esimerkiksi valtakunnansyyttäjän toimisto on pelkästään elokuussa 2022 tiedottanut kolme kertaa tapauksista, joissa aluesyyttäjän tekemä päätös tutkinnan rajoittamisesta on kumottu (<https://syyttajalaitos.fi/-/esitutkinnan-rajoittaminen-ei-naytto-peruste-vainoaminen>, <https://syyttajalaitos.fi/-/esitutkinnan-rajoittaminen-ei-naytto-peruste-petos-2> ja <https://syyttajalaitos.fi/-/esitutkinnan-rajoittaminen-ei-naytto-peruste-petos-1>).

On siis täysin selvää, että viranomaiset saattavat lopettaa tutkinnan virheellisin perustein. Sen takia päätösten julkisuus on olennaista viranomais toiminnan asianmukaisuuden valvomiseksi.

Julkisuuslailla ja sen tulkinnoilla on ylipäänsä välttämätöntä minimoida kaikki mahdollisuudet korruptioon ja hyvä-veli-suhmurointiin. Päätökset esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, tutkinnan keskeyttämisestä tai syyttämättä jättämisestä ovat tässä suhteessa riskialttiita. Korruptoituneissa maissa tiedetään hyvin, että joihinkin ihmisiin kohdistuvia rikosepäilyjä ei yksinkertaisesti tutkita. Myös Suomessa on näyttöä tällaisesta poliisin valtuuksien väärinkäytöstä. Esimerkiksi Jari Aarnion johtamassa Helsingin huume poliisissa jätettiin tutkimatta jengipomo Keijo Vilhuseen liittyviä rikosepäilyjä, ja häneen liittyvää törkeää huumeusainerikosta koskeva tutkiminta lopetettiin ilman mitään perusteluita ei rikosta -merkinnällä. Sittemmin Aarnio ja Vilhunen osoittautuivat rikoskumppaneiksi.

Oikeustoimittajat ry siis vastustaa ehdottomasti laajaa salaamista asioissa, joissa asian käsittely on päättynyt siksi, ettei rikosta ole viranomaisen arvion mukaan tapahtunut tai ettei siitä ole näyttöä.

Mietinnön mukaan erityisen arkaluonteisten yksityiselämään liittyvät tiedot, kuten tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluminen, olisivat jatkossakin lähtökohtaisesti ehdottomasti salassa pidettäviä. Tietosuojasetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja tietoja olisivat esimerkiksi ihmisen rotu tai etninen alkuperä, poliittinen mielipide, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevat tiedot.

Perusteluista saa käsityksen, että nämä tiedot salattaisiin myös siinä tapauksessa, että ne olisivat välttämättömiä asian ymmärtämiseksi. Jos tämä on tarkoitus, kyse on erittäin pitkälle menevästä olennaisten tietojen salaamisesta. Tällöin pitäisi salata tieto siitä, että rikos on tehty esimerkiksi etnisen taustan tai seksuaalivähemmistöön kuulumisen takia. Onko todella tarkoitettu, että niin sanottujen viharikosten motiivi salattaisiin esitutkintapöytäkirjasta ja viranomaisen päätöksistä? Viharikokset voivat sinänsä olla hyvin moninaisia, kunnianloukkauksista laittomiin uhkauksiin ja pahoinpitelyistä henkirikoksiin.

Säännösehdotus saattaa eräiltä osin johtaa täysin triviaalien yksityiselämään liittyvien tietojen salaamiseen tavalla, jota ei todennäköisesti ole tarkoitettu.

Esityksen mukaan julkisia olisivat vain tiedot sellaiset yksityiselämään liittyvät tiedot, jotka ovat päätösten perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämättömiä. Asianosaiset tai todistajat saattavat kuitenkin tuoda esiin sinänsä toisarvoisia seikkoja, jotka lain perusteella kuuluvat yksityiselämän suojan piiriin, mutta joita edes he itsekään eivät millään tavalla miellä arkaluonteisiksi ja salaamista vaativiksi.

Todistaja voi esimerkiksi kertoa olleensa tulossa uimahallista/koronarokotuksesta/lasimaalauskerhosta/mummonsa luota, kun hän havaitsi jotain rikokseen liittyvää. Koska itse asian kannalta ei ole mitään merkitystä, mistä todistaja oli tulossa, tieto jouduttaisiin poistamaan esitutkintapöytäkirjasta yksityiselämään kuuluvana, mutta päätöksen ymmärtämisen kannalta epäolennaisena tietona. Tällaisia epärelevantteja yksityiskohtia saattaa mahtua esitutkintapöytäkirjaan satoja. Näiden kohtien salaaminen aiheuttaa viranomaiselle runsaasti lisätyötä ja vaikeuttaa julkiseksi tulleen esitutkintapöytäkirjan lukemista.

Tähänkin auttaisi se, että puheena olevista asiakirjoista salattaisiin vain arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tiedot. Ihmisillä on kohtalaisen laaja yhteisymmärrys siitä, mitkä yksityiselämään kuuluvat seikat vaativat salassapitoa. Viranomaisten aikaa ja resursseja ei tulisi tuhlaata sellaiseen salaamiseen, johon varsin laajan konsensuksen takia ei ole perusteita.

Esityksen mukaan ”tietojen salassapidon kynnyistä asetettaessa on otettava huomioon, että yksityiselämää loukkaavien tietojen julkisuudella saattaa olla kielteisiä vaikutuksia myös henkilön halukkuuteen turvautua rikosprosessiin oikeuksiensa tueksi”.

On huomattava, että aiemmin esitutkintapöytäkirjoista salattiin vain arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tiedot. Aiemmin kerrotulla tavalla poliisi alkoi muuttaa julkisuuslain tulkintaa muutama vuosi sitten, ja sisäisellä koulutuksella alkuun saatettu linjanmuutos sementoitiin syksyllä 2019 julkaistulla julkisuuskäsikirjalla.

Ei ole mitään viitteitä siitä, että aiemman tulkinnan aikana ihmiset olisivat jättäneet rikosilmoituksia tekemättä julkisuuden pelon takia. Heidän arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tietonsa suojattiin. On epäselvää, miksi rikosprosessissa pitäisi suojata ei-arkaluonteisia yksityiselämään liittyviä tietoja ottaen huomioon mietinnössäkkin mainittu rikosasioihin liittyvä huomattava julkinen intressi.

Mietinnön mukaan säännöksiä sovellettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin asiakirjoihin. Oikeustoimittajat ry vastustaa tätä rajausta.

Mietinnössä on lähdetty faktana siitä, että esitys laajentaisi rikosprosesseihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta ja voisi siten ”taannehtivana” lainsäädäntönä aiheuttaa ”asiaan osallisille poikkeuksellisen vahingollisia seurauksia”. Tosiasiassa vuonna 1999 voimaan tullutta julkisuuslakia tulkittiin

rikosjutuissa yli vuosikymmenen ajan julkisuusmyönteisesti. 2010-luvun puolivälin tienoilla poliisin tulkinta alkoi muuttua aiemmin kerrotulla tavalla.

Linjanmuutoksesta on myös konkreettista näyttöä. Julkisuudessa on käsitelty tapauksia, joissa media on tuoreeltaan tilannut esitutkintapöytäkirjoja saaden ne kokonaan tai lähes kokonaan. Kun sama asia on jostain syystä noussut uudelleen esille, esitutkintapöytäkirjat on tilattu uudelleen, mutta silloin poliisi onkin katsonut huomattavalta osin salassa pidettäviksi.

Yksi esimerkki tällaisesta tilanteesta on kokoomuksen silloiseen puoluesihteeriin Harri Jaskariin liittyvä paritus- ja pahoinpitelyepäily vuonna 2006. Toinen esimerkki on vuonna 2014 Vantaan Ilolassa tapahtunut murha. Molemmissa tapauksissa tuoreeltaan saatu esitutkintapöytäkirja oli selkeästi julkisempi kuin viime vuosina saatu pöytäkirja. Julkisuuslaki ei ole näiltä osin muuttunut, ainoastaan poliisin laintulkinta.

Säännöksen sanamuodon perusteella jää epäselväksi, sovelletaanko säännöstä poliisin esiselvityksen aikana hankittuihin ja syntyneisiin asiakirjoihin tapauksessa, jossa esitutkintaa ei toimiteta.

Itse päätös on säännösehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti julkinen, mutta on epäselvää, noudatetaanko asiakirjoihin tämän säännöksen mukaista julkisuutta vai määräytyisikö niiden julkisuus muun julkisuuslain perusteella. Tällöin niiden julkisuus jäisi huomattavan kapeaksi.

Oikeustoimittajat ry ehdottaa, että säännöksessä mainittaisiin selkeästi, että sitä sovelletaan myös esiselvityksen aikana syntyneisiin ja hankittuihin materiaaleihin.

Lopuksi

Julkisuuden toteutumisen kannalta on olennaista, että rikosjuttuihin liittyvät asiakirjat tulevat vahvan pääsäännön mukaan julkiseksi suoraan lain perusteella ja riippumatta viranomaisen omista intresseistä ja salaamishaluista. Tutkinnan tai syyteharkinnan ollessa kesken rikosasiaan liittyvät tiedot ovat lähtökohtaisesti salaisia lain 24 § 1 momentin 3 kohdan perusteella, ellei tutkinnanjohtaja tai syyttäjä päätä tiedottaa asiasta. Tällöin tiedottaminen tapahtuu viranomaisen omista tarpeista käsin.

Oikeustoimittajat toteaa tässä yhteydessä, että esitutkinnasta tiedottamista koskeva esitutkintalain 11 luvun 7 § kaipaasi uudistusta. Ongelmaksi on osoittautunut säännöksen toinen momentti, jonka mukaan henkilön nimen tai kuvan saa antaa julkisuuteen vain, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi, rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi, uuden rikoksen estämiseksi tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämiseksi. Aiemmin säännöksessä oli mainittu myös ”muu painava syy”, mutta vuonna 2014 tapahtuneessa uudistuksessa tämä poistettiin.

Säännös on johtanut absurdeihin tilanteisiin. Esimerkiksi kärjäoikeuksien pakkokeinoasioiden diaaritiedot, kuten vangittavaksi vaaditun henkilöllisyys, rikosnimike ja epäillyn rikoksen tekopäivä sekä vangitsemisvaatimuksen tekijä (yleensä tutkinnanjohtaja) ovat lain perusteella julkisia tietoja. Kun toimittaja tämän jälkeen on yhteydessä tutkinnanjohtajaan, hän ei voi edes vahvistaa, että kyseiseen henkilöön liittyvä tutkinta on vireillä.

Käytännössä säännös tarkoittaa myös sitä, että poliisi ei voi tiedottaa yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista, kuten esimerkiksi siitä, että pääministeri on epäiltynä rikoksesta tai joutunut vakavan rikoksen uhriksi.

Tämän lainkohdan uudistaminen kuulunee sisäministeriölle.

Oikeustoimittajat ry myös toivoo, että jatkovalmistelussa pohditaan maksuja koskevaa 34 §:ää.

Säännöksen tulkinta on osoittautunut hankalaksi ja sattumanvaraiseksi. Yhä useammin viranomaiset ovat alkaneet periä asiakirjojen salaamisesta sivukohtaista maksua. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus perii 3,70 euroa/sivu asiakirjasta, jos yhdelläkin sivulla on salassa pidettävää tietoa. Ylituomarin tekemästä päätöksestä on parhaillaan vireillä valitus hallinto-oikeudessa.

Suuret maksut voivat käytännössä estää perustuslaissa turvatun julkisuuden toteutumisen.

Yhdistyksen kanta on, että tietopyyntöjen toteuttaminen on tavanomaista virkatyötä, josta ei tulisi veloittaa kuin korkeintaan viranomaiselle koituvat materiaalmaksut. Valtaosa materiaalista on nykyisin sähköisessä muodossa, joten salassa pidettävien tietojen poistaminen on vaivatonta.

Helsingissä 20. syyskuuta 2022

Oikeustoimittajat ry

Susanna Reinboth

vt. puheenjohtaja

Päivi Happonen

varapuheenjohtaja

Reinboth Susanna  
Oikeustoimittajat ry