

25.8.2021

EOAK/2268/2021

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman**

## **ESITUTKINNAN ASIANOSAISEN TIETOPYYNNÖN KÄSITTELY**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli asiamiehensä A:n laatimassa kantelukirjoituksessa Lounais-Suomen poliisilaitoksen rikoskomisario B:n menettelyä vireillä olevaan esitutkintaan liittyvän tietopyyntöön vastaamisessa.

Kantelijan asiamies oli pyytänyt poliisilta jäljennöksen esitutkintaan liittyvästä kantelijaa koskevasta verottajan tekemästä tutkintapyynnöstä sekä siihen liittyvästä verottajan laatimasta muistiosta.

Asian tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario B oli ilmoittanut kantelijan asiamiehelle esitutkinnan olevan siinä vaiheessa, että tutkintapyyntö oli luovutettavissa, mutta verottajan laatimaa muistiota ei tutkinnan senhetkisessä vaiheessa voitaisi luovuttaa esitutkintaa haittaamatta. Rikoskomisario B oli antanut kantelijan asiamiehelle asiaa koskevan esitutkintalakiin perustuvan päätöksen.

Kantelijan asiamies oli ilmoittanut rikoskomisario B:lle haluavansa valittaa poliisin päätöksestä ja vaatinut poliisilta valituskelpoista päätöstä. Hänelle oli ilmoitettu, ettei poliisin antamasta päätöksestä voi valittaa.

Kantelussa katsotaan, että poliisi on laiminlyönyt määräajassa tehdä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa lain (jäljempänä julkisuuslaki) mukaisen päätöksen ja antaa asiassa valitusosoituksen sekä antanut asiassa valituskiellon sisältävän päätöksen lakiin perustumattomasti.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin rikoskomisario B:n selvitys sekä Lounais-Suomen poliisilaitoksen lausunto.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Selvitysten sisältöä**

*Rikoskomisario B* on kertonut selvityksessään, että kantelijan asiamies oli pyytänyt poliisia toimittamaan vireillä olevaan esitutkintaan (-.-) liittyvän tutkintapyynnön ja sen yhteydessä poliisille toimitetun verottajan laatiman muistion. B kertoo luovuttaneensa pyynnön mukaisesti tutkintapyynnön, mutta muistiota B ei katsonut siinä vaiheessa esitutkintaa voivansa luovuttaa

esitutkintaa vaarantamatta ja aiheuttamatta haittaa rikoksen selvittämislle.

Rikoskomisario B teki asiassa esitutkintalain mukaisen päätöksen ja perusteli päätöstään esitutkintalain 11 luvun 1 §:n sekä 4 luvun 15 §:n nojalla. B korostaa selvityksessään, että kyseisessä tapauksessa asianosaisen tiedonsaantioikeutta ei ole evätty lopullisesti, vaan päätös perustui pyynnön hetkiseen tilanteeseen. Kun esitutkinta etenee siihen vaiheeseen, että muistio voidaan luovuttaa, se luovutetaan.

*Lounais-Suomen poliisilaitoksen* lausunnon mukaan tapauksessa on poliisilaitoksen käsityksen mukaan kyseessä asianosaisjulkisuuden tilapäinen rajoittaminen ja sovellettavaksi tulee siten esitutkintalaki.

Poliisilaitos toteaa, että asianosaisjulkisuuden perusteella oikeus saada tietoja omasta asiasta on laaja. Mikäli asianosaisjulkisuuden rajoittamiseen on peruste, asiasta on tehtävä esitutkintapäätös. Kun asiaosaisjulkisuuden rajoittaminen on tarpeen, kysymyksessä on tilanne, joka voi vaikuttaa asianosaisen etuihin ja oikeuksiin. Esitutkintapäätöksen tekeminen on siksi välttämätöntä. Päätöksessä on ilmentävä tietyt asiat, mutta perusteluissa ei voida yleensä yksityiskohtaisesti avata syytä, miksi tietojen antaminen ei ole mahdollista. Perustelujen liika avaaminen antaa yleensä tiedon asiasta, joka vielä tässä vaiheessa on salassa pidettävä.

Tutkinnan vaarantumisen lakattua tai tutkinnan päätyttyä asianosaisella on oikeus tietoon ja silloin tiedot annetaan asianosaiselle.

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan huomionarvoista on, että asianosaisjulkisuutta edellä kerrotulla tavalla rajoitettaessa ei ole kysymys tiedonsaantia koskevasta ratkaisusta, vaan määräaikaisesta tutkinnan turvaavasta esitutkintapäätöksestä. Vasta siinä tilanteessa, että tietoja ei anneta asiaosaiselle lainkaan, on kysymys tiedonsaantipyynnönä tehtävästä ratkaisusta.

Tutkintaa turvaavassa asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta säädetään esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä. Kyseisen pykälän 6 momentin mukaan asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinta aineistosta sovelletaan muutoin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Niissä tilanteissa, joissa kysymys on pelkästään tutkinnan turvaavasta tietojen antamisen epäämisestä, tietojen antaminen esitutkinnan sen salliessa poistaa tarpeen valittaa asiasta.

Kun tutkinta on vielä kesken asia ei siirry tietopyynnön puolelle eikä siten julkisuuslain mukaiseen muutoksenhakuun. Esitutkintalaissa ei ole erillistä muutoksenhakua koskevaa säännöstä esitutkintapäätöksille. Esitutkintapäätöksestä voi kannella. Sen sijaan, jos alun perin on tiedossa, että tietoja ei anneta missään vaiheessa, kysymyksessä on asianosaisjulkisuuden rajoittaminen. Tämä voi tapahtua myös tutkinnan aikana. Tällöin menettelyksi tulee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n mukainen

päätöksenteko ja valitusprosessi.

Edellä kerrotuilla perusteilla poliisilaitoksen näkemyksen mukaan kantelua on pidettävä perusteettomana, koska se perustuu virheellisesti väärän lain soveltamisvaatimukseen.

### 3.2 Oikeusohjeita

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Julkisuuslain 11 §:n 3 momentin mukaan esitutinnan asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinnassa esitetystä tai laaditusta asiakirjasta sovelletaan, mitä on säädetty esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä.

Esitutkintalain 9 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan esitutkinta-asiakirjojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Asianosaisjulkisuuden osalta sovelletaan, mitä tämän lain 4 luvun 15 §:ssä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan ääni- ja kuvatallenteesta tieto voidaan antaa vain luovuttamalla tallenne esitutkintaviranomaisen luona nähtäväksi, jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on syytä olettaa, että tiedon antaminen muulla tavoin voisi johtaa tallenteessa esiintyvän henkilön yksityisyyden suojan loukkaamiseen.

Esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä säädetään asianosaisjulkisuudesta esitutkinnassa:

Asianosaisella on esitutinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista ja esitutkinnassa ilmi tulleista seikoista sekä esitutkinta-aineistosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisella ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta ennen tutkinnan lopettamista, jos tietojen antamisesta on haittaa asian selvittämiseksi.

Asianosaisella ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta, jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:n 2 momentin 6 a, 7 tai 7 a kohdassa tarkoitetuista tiedoista. (8.1.2016/10)

Kun harkitaan asianosaisen oikeutta saada tietoja tai sen rajoittamista, arvioinnissa on otettava huomioon asianosaisen oikeus puolustautua asianmukaisesti tai muuten asianmukaisesti valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä.

Oikeuteen saada tieto salaisen pakkokeinon käytöstä sovelletaan lisäksi, mitä pakkokeinolain 10 luvun 60 ja 62 §:ssä säädetään ja oikeuteen saada tieto salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä, mitä poliisilain (872/2011) 5 luvun 58 ja 60 §:ssä säädetään.

Asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinta-aineistosta sovelletaan muutoin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Tiedon antamiseen ääni- ja kuvatalenteesta sovelletaan kuitenkin, mitä tämän lain 9 luvun 7 §:n 2 momentissa säädetään.

Esitutkintalain 11 luvun 1 §:ssä säädetään esitutkintapäätöksestä:

Esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, lopettamisesta 3 luvun 9 §:n 1 momentin taikka 10 tai 10 a §:n nojalla sekä päättämisestä saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi on tehtävä kirjallinen päätös. Sama koskee muuta vastaavaa esitutkintapäätöstä, joka voi vaikuttaa asianosaisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin. (22.8.2014/672)

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätöksestä on ilmentävä:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset;
- 3) asia;
- 4) päätöksen perustelut ja sovelletut säännökset;
- 5) päätöksen sisältö; ja
- 6) lisätietoja antavan esitutkintavirkamiehen yhteystiedot.

Päätös annetaan esitutkinnassa läsnä olevalle asianosaiselle tai lähetetään postitse hänen ilmoittamaansa taikka muuten esitutkintaviranomaisen tiedossa olevaan osoitteeseen. Päätös saadaan jättää antamatta tai lähettämättä, jos siitä aiheutuisi haittaa kysymyksessä olevan rikoksen tai toisen siihen liittyvän rikoksen selvittämiseksi. Ilmoitus on annettava tai lähetettävä ilman aiheutonta viivytystä sen jälkeen, kun selvittämisestä aiheutuvaa haittaa ei voi enää aiheutua.

Esitutkintaviranomaisen päätöksistä on muuten voimassa, mitä niistä erikseen laissa säädetään.

Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja. Pykälän 3 momentin mukaan, jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Pykälän 4 momentissa on säädetty tietopyynnön käsittelyajasta.

Julkisuuslain 33 §:n mukaan muun muassa lain 14 §:ssä tarkoitettuun viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

### 3.3 Tietopyynnön käsittelyn arviointi

Asiassa on kysymys siitä, sovelletaanko vireillä olevan esitutinnan asianosaisen tietopyyntöön tässä tapauksessa yksinomaan esitutkintalain säännöksiä, vai myös julkisuuslain menettelysäännöksiä.

Perussäännös asianosaisjulkisuudesta esitutkinnassa on esitutkintalain 4 luvun 15 §. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu seuraavaa:

Pykälän 1 momentissa olisi esitutinnan asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuutta koskeva pääsääntö. Kuten nykyisinkin, asianosaisella on esitutinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista ja esitutkinnassa ilmi tulleista seikoista. Jatkossa pykälässä säädettäisiin esitutinnan asianosaisen tiedonsaantioikeudesta myös esitutkinta-asiakirjojen osalta. Ehdotetun momentin mukaan asianosaisella olisi esitutinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkinta-aineistosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tältä osin ehdotettu säännös vastaisi asianosaisen tiedonsaantioikeuteen esitutkinta-asiakirjoista nykyisin sovellettavaa julkisuuslain 11 §:n 1 momenttia, jonka mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Ehdotetun momentin mukaan esitutinnan asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuus eroaisi nykytilasta siten, että tiedonsaantioikeus ei olisi sidottu julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun viranomaisen asiakirjan määritelmään. Muilta osin asianosaisjulkisuuden laajuutta ei muutettaisi.

Kuten nykyisinkin, asianosaisen tiedonsaantioikeus esitutkinta-aineistosta lähtökohtaisesti kattaisi esitutkinnassa kertyneen aineiston eli sekä esitutkintaviranomaisen laatimat että sille toimitetut asiakirjat. Ehdotetun momentin mukainen tiedonsaantioikeus kattaisi myös sellaisen esitutkinnassa kertyneen aineiston, jota ei ole liitetty esitutkintapöytäkirjaan. Pykälässä tarkoitettu tiedonsaantioikeus olisi myös asianosaisen edustajalla ja avustajalla.

Asianosaisella ei nykyisin ole julkisuuslain 11 §:n nojalla oikeutta saada tietoa sellaisesta esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, joka ei täytä lain 5 §:n 2 momentissa olevaa viranomaisen asiakirjan määritelmää siten kuin sitä on yleisperusteluissa mainituissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa tulkittu (KHO 2005:89 ja KHO 2007:64). Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset voivat kuitenkin edellyttää, että asianosaisen tiedonsaantioikeus on julkisuuslaissa säädettyä laajempi ja kattaa sellaistakin aineistoa, jota ei voida pitää julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana ja joka ei sen vuoksi kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Kun jatkossa asianosaisjulkisuus myös asiakirjojen osalta määräytyisi nyt kysymyksessä olevan pykälän nojalla, asianosaisen tiedonsaantioikeuden laajuus ei olisi enää sidottu julkisuuslain viranomaisen asiakirjan määritelmään (HE 71/2014 vp, s. 23-24).

Julkisuuslain soveltamisen osalta perusteluissa on todettu seuraavasti:

Esityksessä ehdotetun esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 6 momentin mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeuteen esitutkinta-aineistosta sovellettaisiin muutoin, mitä julkisuuslaissa säädetään. Ehdotetun viittaussäännöksen nojalla asianosaisen tiedonsaantioikeuteen sovellettaisiin myös julkisuuslain muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Esitutkintaviranomaisen esitutkintalain 4 luvun 15 §:n nojalla tekemään asianosaisen tiedonsaantioikeutta esitutkinta-aineistosta koskevaan päätökseen saisi siten hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin julkisuuslain 33 §:n 1 momentissa säädetään (HE 71/2014 vp, s. 21).

Perusteluissa todetaan edelleen, että

Pykälän 6 momentin mukaan asianosaisen oikeuteen saada tieto esitutkinta-aineistosta sovellettaisiin muutoin, mitä julkisuuslaissa säädetään. Säännöksen nojalla sovellettaviksi tulisivat siten muun muassa tiedon antamista asiakirjasta, vaihtolovelvollisuutta ja muutoksenhakua koskevat julkisuuslain säännökset. Tiedon antamiseen ääni- ja kuvataallenteesta sovellettaisiin kuitenkin, mitä [esitutkintalain] 9 luvun 7 §:n 2 momentissa säädetään (s. 25).

Eduskunnan lakivaliokunta totesi edellä mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä seuraavaa:

Asianosaisen tiedonsaantioikeus ei jatkossa olisi sidottu julkisuuslaissa (L 621/1999) olevaan viranomaisen asiakirjan määritelmään. Syynä tähän on se, että viranomaisen asiakirjan määritelmää on korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä (KHO 2005:89 ja KHO 2007:64) tulkittu siten, että asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle on jäänyt sellaista aineistoa, joka direktiivin 7 artiklan 2 kohdan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kuuluu epäillyn tiedonsaantioikeuden piiriin (LaVM 7/2014 vp, s. 3).

- - -

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteluista voi saada sellaisen käsityksen, että oikeussuojakeinona tiedonsaantioikeuden rajoittamiseen olisi jatkossa aina muutoksenhaku hallinto-oikeuteen (ks. HE s. 22/II). Tilanne ei kuitenkaan ole kaikissa tilanteissa tämä. Tiedon antamisesta esitutkinta-asiakirjoista ja muusta esitutkinta-aineistosta päättää esitutkintaviranomainen. Kielteisestä päätöksestä tulee tehdä esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen kirjallinen esitutkintapäätös. Julkisuuslakiin perustuva muutoksenhaku on kuitenkin käytössä ainoastaan silloin, kun tieto on asiakirjassa. Jos jotakin seikkaa ei anneta asianosaisen tietoon ja jos kysymys ei ole julkisuuslain mukaisesta tapauksesta, kielteisestä päätöksestä tulee tällöinkin tehdä esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen kirjallinen esitutkintapäätös. Oikeussuojakeinona on tällöin kantelu päätöksentekijän esimiehelle tai laillisuusvalvojalle, tai asia voidaan toimittaa syyttäjän käsiteltäväksi (ks. LaVM 44/2010 vp). (LaVM 7/2014 vp, s. 5).

Valiokunta ei muuttanut hallituksen esityksen säännöstekstiä. Eduskunnan työjärjestyksen 64 §:n mukaan valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi, jollei eduskunta toisin päättä. Eduskunta ei tässä asiassa tehnyt tarkoitettua toisenlaista päätöstä lakiehdotuksen hyväksyessään (EV 90/2014 vp).

Lakivaliokunnan mietintöön liittyvässä hallituksen esityksessä oli siis muun ohella kysymys rikosasian asianosaisen esitutkintaa koskevan tiedonsaantioikeuden laajentamisesta julkisuuslain mukaisen asiakirjakäsitteen ulkopuolelle. Lakivaliokunnan kannanotto julkisuuslain soveltamisesta liittyy juuri tähän.

Valiokunnan mietinnön mukaisesti julkisuuslain mukainen muutoksenhaku on käytettävissä silloin, kun pyydetty tieto on julkisuuslain mukaisessa asiakirjassa. Jos taas tieto ei ole julkisuuslain mukaisessa asiakirjassa, kielteisen päätöksen tekemiseen sovelletaan esitutkintalain 11 luvun 1 §:n säännöksiä. Esitutkintapäätöksiin ei puolestaan ole säädetty yleistä muutoksenhakuoikeutta. Kun kysymys on asianosaisen oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta esitutkintapäätöksestä, pidän kuitenkin mahdollisena, että ainakin jossakin tilanteessa hallintotuomioistuin saattaisi tutkia sitä koskevan valituksen perustuslain 21 §:n nojalla. Sanottu perusoikeussäännös turvaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Lakivaliokunnan mietinnöllä ei siis ole muutettu hallituksen esitystä eikä sen perusteluja niiltä osin kuin rikosasian asianosaisen tietopyyntö kohdistuu esitutkinta-aineistoon kuuluvaan julkisuuslain mukaiseen asiakirjaan. Tällöin sovellettaviksi tulevat muun muassa tiedon antamista asiakirjasta, vaitiolo-velvollisuutta ja muutoksenhakua koskevat julkisuuslain menettelysäännökset.

Totean, että verottajan poliisille toimittama muistio on julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja. Siihen kohdistuneeseen kantelijan asiamiehen tietopyyntöön olisi siten tullut soveltaa julkisuuslain menettelysäännöksiä muun muassa valituskelpoisen päätöksen antamisesta. Tiedon antamisen tai siitä kieltäytymisen aineelliset edellytykset on puolestaan säädetty esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä.

Kun kantelijan tietopyyntöön oli tehty kielteinen ratkaisu, eikä siitä ollut pyydettyä annettu julkisuuslain mukaista valituskelpoista päätöstä, menettely on ollut virheellinen.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä esitetyn käsitykseni virheellisestä menettelystä tietopyynnön käsittelyssä rikoskomisario B:n tietoon lähettämällä hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Kun Lounais-Suomen poliisilaitos on lausunnostaan ilmenevin tavoin hyväksynyt rikoskomisario B:n virheellisenä pitämäni menettelyn, lähetän jäljennöksen myös poliisilaitokselle tiedoksi.

Kun esitutkintalain ja julkisuuslain väliseen suhteeseen saattaa yleisemminkin liittyä epätietoisuutta, lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Poliisihallitukselle tiedoksi.