

16.10.2020

EOAK/579/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

## **POLIISIHALLITUKSEN TULKINTA ESITUTKINTA-AINEISTON JULKISUUDESTA**

### **1 KANTELU**

Oikeustoimittajat ry (jäljempänä kantelija) arvosteli Poliisihallituksen marraskuussa 2019 julkaisemassa Julkisuuslakikäsikirjassa esitetyt tulkintoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun laista (julkisuuslaki). Kantelijan mukaan Julkisuuslakikäsikirjassa on monta ongelmallista kohtaa ja useita suorastaan virheellisiä väittämiä, minkä lisäksi se on myös monelta osin niin epäselvä, että se pikemmin sekoittaa asioita.

Suurin yksittäinen oikeuskysymys näyttää kantelijan mukaan kiteytyvän siihen, sovelletaanko esitutkintapöytäkirjoihin julkisuuslain 24 § 1 momentin kaikkia salassapitokohtia vai ei. Kantelija ilmoitti haluavansa kohdistaa kantelunsa vain tähän seikkaan. Esitutkintapöytäkirjojen julkisuus määräytyy 24 § 1 momentin 3 kohdan perusteella, jonka mukaan rikostutkintaan liittyvät tiedot tulevat julkisiksi, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa tai kun asiassa on tehty syyttämättä jättämispäätös tai tutkinnanlopettamispäätös. Tätä esitutkinta-aineiston pääsääntöistä julkisuutta voidaan kantelijan käsityksen mukaan rajoittaa yksityiselämän suojan osalta ainoastaan 24 § 1 momentin 26 kohdan perusteella. Sen mukaan esitutkintapöytäkirjoista voidaan salata tiedot rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista. Juuri mikään ei kantelijan mukaan tue Poliisihallituksen tulkintaa, jonka mukaan esitutkinta-aineistoon sovelletaan 24 § 1 momentin kaikkia kohtia.

### **2 SELVITYS**

Poliisihallitus antoi asiassa lausuntonsa. Kantelija antoi lausunnon johdosta vastineensa.

Käytettävissäni on ollut Poliisihallituksen julkaisema Julkisuuslakikäsikirja (POL-2018-51266).

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tutkinnan kohteesta**

Viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevat kysymykset ovat hyvin laajoja ja moninaisia, niin myös poliisitoiminnan osalta. Tässä asiassa on kyse vain esitutkintapöytäkirjojen yleisöjulkisuudesta eli kenen

tahansa (siis muidenkin kuin tiedotusvälineiden) oikeudesta saada niistä tieto. Kantelija on lisäksi itse todennut kohdistavansa kantelunsa vain siihen, sovelletaanko poliisin esitutkintapöytäkirjoihin julkisuuslain 24 § 1 momentin kaikkia salassapitokohtia vai ei.

Totean, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa on 34 kohtaa käsittävä luettelo salassa pidettävistä asiakirjoista/tiedoista ja säännöksen tarkoituksena on suojata hyvin moninaisia intressejä. Nämä liittyvät mm. ulkopoliittikaan (1-2 kohdat), valtion turvallisuuteen ja väestönsuojeluun (8-10 kohdat) ja erilaisiin taloudellisiin intresseihin (17-20 kohdat).

Tämän kanteluasian kannalta keskeistä on käsitykseni mukaan nimenomaan yksityisyyttä koskeva sääntely (23-32 kohdat) sekä myös esitutkinta-asiakirjoja koskeva kohta 3. Viimeksi mainitulla kohdalla ei sinänsä ole juuri merkitystä tämän kantelun kysymyksenasettelun kannalta, koska siinä on kysymys ajallisesti rajoitetusta salassapitoperusteesta. En myöskään käsittele laajemmin kohtia 1-22, koska jäljempänä esittämilläni perusteilla niitä nähdäkseni sovelletaan itsenäisesti riippumatta siitä, voisiko asiassa soveltua myös jokin muu salassapitoperuste.

Keskeistä on siis, mitä rajoituksia yksityisyyden suoja asettaa esitutkinta-asiakirjojen yleisöjulkisuudelle.

Totean vielä, että oikeusasiamies ei yleensä ota kantaa yleisiin laintulkintakysymyksiin. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi kuitenkin tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Kantelussa tarkoitetulla tulkintakysymyksellä on niin suuri merkitys julkisuusperiaatteen kannalta rikosasioissa, että olen ottanut asian ja siihen mahdollisesti liittyvän lainsäädännön tarkistamistarpeen arvioitavakseni.

### 3.2 Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen mukaan Julkisuuslakikäsikirjan tavoitteena on tukea julkisuusasioiden hoitamista kaikissa poliisiyksiköissä julkisuuslain säännösten mukaisesti toteuttaen mahdollisimman hyvin julkisuusperiaatetta huomioiden kuitenkin myös lain rajoitussäännökset. Julkisuus-käsikirjan avulla pyritään ohjaamaan poliisia toimimaan yhtenäisesti samojen periaatteiden mukaan, sekä ottamaan johdonmukaisesti huomioon julkisuusasioita ohjaava lainsäädäntö ja koko ajan päivittyvä oikeuskäytäntö. Käsikirjan yhtenä tavoitteena on helpottaa virkamiehiä arvioimaan asioiden ja tietojen julkisuutta ja soveltamaan julkisuuslakia yhdenmukaisesti, kun esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti samanlaisissa tilanteissa yksittäisiä kansalaisia tulisi kohdella samalla tavalla. Käsikirjassa ei suoraan ole kysymys hallinnollisesta normista, eikä se ole luonteeltaan velvoittava.

Lisäksi Poliisihallitus on todennut muun muassa seuraavaa.

”Julkisuuslain sisäisessä systematiikassa lain 24 §:n 1 momentin lisään ei ole säädetty tulkintasääntöä kohtien keskinäisestä soveltamisesta. Julkisuuslain 24 §:n esitöissä todetaan, että pykälä on pyritty jakamaan kohtiin kokoamalla yhteen samaan asialliseen salassapitoperusteeseen kuuluvat seikat. Esitöiden mukaan salassapitokohdat eivät ole toistensa poissulkevia, vaan samaan asiakirjaan voi sisältyä eri kohtien mukaan salassa pidettäviä osia. Esitöiden mukaan kohtien järjestyksellä ei myöskään kuvata suojattavien etujen arvojärjestystä.

Kuten edellä todetaan, julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteita arvioidaan nimenomaan tietokohtaisesti. Toisin sanoen arvio salassapidosta tehdään tiedon laadun, ei asiakirjan laadun, perusteella. Näin ollen esitutkintapöytäkirja asiakirjatyyppinä ei yksin määrittäisi salassapitoa vaan sen sisältämän tiedon laatu joko julkisena tai salaisena tietona.

Nyt selvitettävänä olevan oikeuskysymyksen osalta oikeuskirjallisuudessa on lähdetty siitä, että ajallisen esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston salassapidon lisäksi aineistossa voi olla jollakin muullakin perusteella salassa pidettävää tietoa.

- - -

Selvitettävää asiakysymystä koskevan oikeuskäytännön osalta on annettu ainakin joitain poliisia koskevia ratkaisuja, jossa tuomioistuin on (joko pää- tai sivusubstanssina) ottanut kantaa julkisuuslain soveltamiseen nyt selvitettävän oikeuskysymyksen kannalta.

- - -

Edellä todetusti julkisuuslain 24 §:n sanamuodosta ei siten ole suoraan pääteltävissä kohtien tarkoitusta olla joltain osin toisensa poissulkevia. Esitöissä lausuttu vaikuttaa tukevan käsitystä, että tarkoituksena on kohtien päällekkäinen pikemmin kuin rinnakkainen soveltaminen. Poliisihallitus toteaa näillä perustein käsityksensä, että salassapitosäännökset eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan samaan asiakirjaan, myös esitutkinta-aineiston osalta, saattaa sisältyä eri kohtien mukaan salassa pidettäviä osia. Edellä referoitu otos oikeuskäytäntöä tukisi niin ikään tätä näkemystä [tässä viitataan mm. jäljempänä kohdassa 3.4 mainittuihin ratkaisuihin].

Oikeuskysymyksen osalta tulkinta vaikuttaa niin ikään olleen edellä todetulla tavalla vuoden 2005 käsikirjan osalta sama, kuin mihin myöhemmän, vuoden 2019, käsikirjan yhteydessä on päädytty.

Asiassa ei näin ollen ole muodostunut sellaista käsitystä, että poliisissa sovellettaisiin julkisuuslakia tältä osin tavalla, joka perustuisi ilmeisen virheelliseen laintulkintaan tai muuttaisi aikaisempaa laintulkintaa. Jokaisen asiakirjan kohdalla on luonnollisesti tehtävä oma yksilöllinen harkinta sen julkisuudesta ja arvioitava myös osajulkisuuden mahdollisuus.”

### 3.3 Oikeusohjeista

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla kuuluu seuraavasti.

1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.
2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta säätelee keskeisesti julkisuuslaki. Nyt puheena olevan esitutinnan yleisöjulkisuuden osalta esitutkintalain 9 luvun 7 §:ssäkin viitataan julkisuuslakiin:

Esitutkinta-asiakirjojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Asianosaisjulkisuuden osalta sovelletaan, mitä tämän lain 4 luvun 15 §:ssä säädetään.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan

Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Kaikki viranomaisten asiakirjat eivät kuitenkaan voi olla julkisia. Julkisuuslain 22§:n mukaan

Viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolo-velvollisuus.

Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on säädetty julkisuuslain 23 §:ssä. Todettakoon, että vaitiolovelvollisuus on jossain määrin asiakirjasalaisuutta laajempaa sen vuoksi, että vaitiolovelvollisuus koskee -pääinvastoin kuin asiakirjasalaisuus - myös tallettamattomia tietoja. Salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon oikeudeton paljastaminen on virkarikos, joka on säädetty rangaistavaksi sekä tahallisenä että tuottamuksellisenä rikoslain 40 luvun 5 §:ssä.

Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty 34 kohtaa käsittävä luettelo salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista. Tämän asian kannalta niistä keskeisiä ovat 3 kohta ja yksityisyyden suojaa koskevat 23-32 kohdat. Niissä todetaan, että salassa pidettäviä asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

3) poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan

- - -

23) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, sekä ulosottoviranomaisen asiakirjat siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat ulosottokaaren mukaan salaisia, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä ja ulosottoselvitys;

24) asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta;

25) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta;

26) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi;

27) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta, nuoresta rikoksesta epäilystä laaditusta seuraamusselvityksestä, nuorisorangaistuksen rangaistusajan suunnitelmasta, yhdyskuntapalvelun, valvontarangaistuksen tai 21 vuotta täytettyään rikoksen tehneen ehdollisen vankeuden valvonnan seuraamusselvityksestä, valvontarangaistuksen edellytysten selvittämisestä, rangaistusajan suunnitelmasta, vapauttamissuunnitelmasta, valvontasuunnitelmasta tai elinkautisvangin vapauttamismenettelyä tai yhdistelmä-rangaistukseen kuuluvaa valvonta-aikaa varten annetusta lausunnosta;

28) hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy; salassa pidettäviä ovat myös rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään sekä eläintenpitokieltorekisteriin talletetut tiedot, todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot ja muut todistajansuojeluohjelmaa koskevat tiedot samoin kuin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimus- ja seurantatarkoituksia varten keräämät tiedot;

29) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista;

30) oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppilaan ja kokelaan koesuoritukset

sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja, samoin kuin asiakirjat, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määräämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohtainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kyseisestä tutkintakerrasta;

31) asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi;

31 a) hakemus anonyymistä todistamisesta päättämiseksi ja hakemuksen valmisteluun liittyvät asiakirjat ja anonyymien todistajan henkilöllisyyden paljastamista koskevaan asiaan liittyvät asiakirjat sekä näitä asioita koskevat oikeudenkäyntiasiakirjat, jollei oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 d §:stä muuta johdu;

31 b) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja esitutkintalain 4 luvun 19 §:ssä tarkoitetusta asianomistajan pyynnöstä saada ilmoitus vangin tai tutkintavangin vapauttamisesta ja vankilasta tai muusta säilytystilasta poistumisesta taikka tietoja mainituista ilmoituksista sekä, sen lisäksi mitä 31 kohdassa säädetään yhteystietojen salassapidosta, edellä mainittuun pyyntöön liittyvät asianomistajan yhteystiedot Rikosseuraamuslaitoksen asiakirjoissa;

31 c) asiakirjat, jotka koskevat Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista, jos on perusteltu syy epäillä, että tiedon antaminen niistä vaarantaa asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden;

32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön 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.

Julkisuuslain 24 §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa ja muussa laissa säädettyjä asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon, mitä 17 §:ssä säädetään.

Julkisuuslain 17 § puolestaan kuuluu seuraavasti.

Viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapito-velvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeen salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Harkittaessa yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamista ennalta määritellylle tiedonsaajalle julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamisessa rajoissa on pidettävä huolta siitä, että tiedonsaajalla on tämän lain mukainen vaitiolo-velvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy.

### Julkisuuslain esitöistä

Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/1998) todetaan muun muassa seuraavaa.

”Koska yksityiselämän suoja on sekä perusoikeus että ihmisoikeusso-  
pimuksen suojaama oikeus, asiakirjan julkisuutta on arvioitava myös  
näiden oikeuksien rajoitusperusteena. Yksityiselämän perus- ja ihmis-  
oikeudellisesta suojasta johtuu oletama siitä, että yksityiselämän piiriin  
kuuluvien tietojen suojan tarve muodostaa hallitusmuodon 10 §:n 2  
momentissa tarkoitetun välttämättömän syy rajoittaa tiedonsaantia.

Esitystä laadittaessa onkin lähdetty siitä, että sääntelyn kohdistuessa  
samanaikaisesti kahteen eri perusoikeuden sisältöön vaikuttavaan te-  
kijään, arviointia ei voida tehdä pelkästään vertaamalla eri etuja toi-  
siinsa, vaan säännökset on pyritty laatimaan ottamalla huomioon sa-  
manaikaisesti kumpikin perusoikeus ja niiden tarkoitus.



Lakiehdotukseen otetut salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi siten, ettei niissä pääsäännön mukaan enää nykyiseen tapaan lueteltaisi niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä (salassapitoperusteiden yleispätevyys).

- - -

Poikkeuksen yleispätevyydestä muodostavat tietyt yksityisyyden suojaan koskevat säännökset, joiden ulottaminen kaikkiin asiakirjoihin rajoittaisi liiaksi julkisuutta. Esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät rikollista tekoa koskevia tietoja, olisivat salassa pidettäviä hallintoviranomaisissa, eivät sen sijaan tuomioistuimissa.

- - -

Pykälä [24 §] on pyritty jakamaan kohtiin kokoamalla yhteen samaan asialliseen salassapitoperusteeseen kuuluvat seikat. Siten kohdat eivät ole toistensa poissulkevia, ja samaan asiakirjaan voi sisältyä eri kohtien mukaan salassa pidettäviä osia”. (s.86-87)

- - -

”Momentin 3 kohta koskee poliisille, tullille ja muille esitutkintaviranomaisille ja viralliselle syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehtyjä ilmoituksia rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saatuja ja laadittuja asiakirjoja sekä haastehakemusta, haastetta ja siihen annettua vastausta rikosasiassa. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa esitutkinnan onnistuminen, estää esitutkintatietojen ennenaikaisesta julkiseksi tulosta rikoksesta epäillylle aiheutuvat vahingot sekä turvata tuomioistuimelle mahdollisuus käyttää sille kuuluvaa oikeutta määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

Rikosta ja esitutkintaa koskevien tietojen sekä rikosasian haastehakemuksen ja haasteen sekä siihen annetun vastauksen salassapitovelvollisuus päättyy ehdotuksessa olevan oletaman mukaan, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa tai kun esitutkinta muuten loppuu. Siten säännös ei asiallisesti eroa yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 4 §:stä. Esitutkinta-aineisto saattaa kuitenkin siihen sisältyvien yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten tietojen vuoksi olla salassa pidettävä esitutkinnan päätyttyäkin siten kuin momentin 26 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi. Vastaavasti haastehakemus, joka sisältää 9 kohdassa tarkoitettuja valtion turvallisuutta koskevia tietoja, olisi salassa pidettävä senkin jälkeen, kun asia on ollut esillä tuomioistuimessa.

Esitutkinnan tavoitteena on rikoksen selvittäminen, joka saattaa vaarantua esitutkintaa koskevien tietojen tullessa julkisiksi liian varhaisessa vaiheessa. Tutkittavan asian yhteydessä esille tulleiden seikkojen paljastuminen voi vaikeuttaa esimerkiksi muiden rikokseen osallisten syyllisyyden selvittämistä taikka asiaan liittyvien muiden rikosten tutkintaa. Rikoksesta epäillylle voi esitutkintatietojen julkiseksi tuleminen ennenaikaisesti aiheuttaa vahinkoa ennen kaikkea leimaamalla hänet syylliseksi, vaikka esitutkinta on kesken eikä syytteen

nostamisesta ole vielä tehty päätöstä. Leimautuminen voi aiheuttaa epäilylle sekä hänen perheelleen monenlaista haittaa niin yksityiselämässä kuin sen ulkopuolellakin". (s.89)

- - -

"Salassapitoperusteena 23 - 32 kohdassa on yksityisyyden suoja. Yksityisyyden suojalla ymmärretään tässä yhteydessä sitä yksityiselämän suojaa, joka kohdistuu yksilöä koskeviin tietoihin. Salassapitoperuste ei ole uusi. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:ssä suojeltavana etuna mainitaan yksityisen tärkeä henkilökohtainen etu. Myös monissa erityissäännöksissä säädetään salassa pidettäviksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja "yksityisen henkilökohtaisista oloista" (kemikaalilain 59 §) tai "yksityisen tai perheen salaisuuksista" (sosiaalihuoltolaki 57 §). Salassapito voi perustua myös "asian laatuun" (ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain, 255/1995, 28 §).

Yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Tämän vuoksi oikeus yksityiselämän suojaan on kirjattu perusoikeudeksi hallitusmuodon 8 §:n 1 momenttiin. (s.96)

- - -

"Momentin 26 kohdassa ehdotetaan säädettäviksi salassa pidettäviksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista taikka tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa, ja säännöstä on pidetty tärkeänä käytännössä ilmenneiden epäkohtien takia.

Esitutkinta-aineisto tulee yleensä julkiseksi oikeudenkäynnin alkaessa tai esitutkinnan loputtua asiaa tuomioistuimeen viemättä. Silloin kun syyteasia etenee oikeudenkäyntiin, voi tuomioistuin oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:n nojalla päättää asianosaisen vaatimuksesta tai erityisestä syystä muutenkin, että asian käsittely toimitetaan yleisön läsnä olematta. Perusteena voi lain mukaan olla muun muassa sellaisen rikosasian käsittely, joka koskee erityisen arkaluonteista, henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa. Jos käsittely päätetään pitää yleisön läsnä olematta, voi tuomioistuin päättää lain 9 §:n nojalla myös oikeudenkäyntiaineiston salassa pitämisestä tarpeellisilta osin. Muussa tapauksessa oikeudenkäyntiaineiston julkisuus määräytyy sen mukaan, mitä yleisten asiakirjain julkisuudesta on säädetty. Tämä merkitsee nykyisin oikeudenkäyntiaineistoon sisältyvien arkaluonteistenkin tietojen julkisuutta, jollei niiden salassapidosta ole erikseen säädetty.

Arkaluonteisten tietojen salassapidon osalta tilanne on ongelmallisempi silloin, kun syyttäjä tekee asiassa syyttämättäjättämispäätöksen tai kun rikoksena tutkitun asian käsittely lopetetaan viemättä asiaa syyteharkintaan. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annettu laki ei tällöin sovellu, mikä merkitsee, että esitutkintamateriaalin salassapitotarve ei

tule erikseen arvioitavaksi. Esitutkinta-aineiston myötä voivat siten tulla julkisiksi hyvinkin arkaluonteiset tiedot.

Esitutkinta-aineiston tuleminen julkiseksi tutkinnan päätyttyä on eräissä tapauksissa aiheuttanut ongelmia. Esimerkiksi kysymyksen ollessa seksuaalirikoksesta voi epäillylle aiheutua julkisuudesta haittaa silloinkin, kun syytettä 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.

Epäkohtien poistamiseksi ehdotetaan säädettäväksi, että esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvät yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot jäisivät esitutkinnan päätyttyäkin salaisiksi. Säännös merkitsee myös, että silloin kun oikeudenkäyntiaineistoon sisältyy kohdassa tarkoitettuja tietoja, tulee aineisto aina pitää näiltä osin käsittelyn päätyttyä salaisena. Kohtaan ei edellä tarkoitetuilta osin sisälly vahinkoedellytyslauseketta, joten nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.

Kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Säännöksen tarkoituksena on antaa mahdollisuus olla antamatta esimerkiksi väkivaltarikoksen uhrin valokuvia. Vahinkoedellytyslauseke on muotoiltu olettamana asiakirjan julkisuus.” (s.98)

- - -

”Momentin 32 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät muun kuin poliittisessa luottamustehtävässä toimivan tai sellaiseen tehtävään pyrkivän henkilön poliittista vakaumusta koskevia tietoja taikka tietoja henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvista mielipiteistä, elintavoista, harrastuksista, perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista oloista, kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.

Julkishallinnon tehtävät ovat laajentuneet koskemaan hallinnollisen päätöksenteon lisäksi mitä erilaisimpia palveluja ja muita tosiasiallisen toiminnan muotoja, joiden yhteydessä viranomaisille kerääntyy yhä enemmän yksilöitä ja perheitä koskevaa yksityiskohtaista tietoa. Nykyisin esimerkiksi kirjastojen lainaajarekisterit ovat harkinnanvaraisesti julkisia, vaikka niiden julkisuus ei voi tosiasiallisesti palvella julkisuusperiaatteen tarkoitusta. Kuntien harrastustoiminnan tukemisen vuoksi viranomaisilla saattaa olla tietoja myös esimerkiksi poliittisten järjestöjen jäsenistöstä.

Yksityiselämän perustuslaillinen suoja voidaan toteuttaa vain säätämällä yksilöiden omaan elinpiiriin kuuluvat tiedot salassa pidettäviksi.

Kohdassa ei suojattaisi julkisessa virassa tai tehtävässä toimivien tai poliittisiin tehtäviin pyrkivien poliittista vakaumusta koskevia tietoja tai heidän tässä ominaisuudessaan esittämiä mielipiteitä. Kohdassa tarkoitettuja tietoja sisältyy erilaisia palveluja antavien viranomaisten, kuten vapaa-ajan palveluja antavien viranomaisten tai oikeusaputoimistojen asiakirjoihin. Myös viranomaisten tutkimus- ja tilastotoiminnassa kerätään ja talletetaan tällaisia tietoja. Perhe-elämää koskevilla tiedoilla tarkoitetaan erityisesti tietoja yhteisessä taloudessa asuvien välisistä suhteista. Säännöksessä tarkoitettuja tietoja sisältyviä asiakirjoja syntyy muun ohessa ulkoasiainhallinnon konsuliasioiden hoidossa. Nämä asiakirjat tulevatkin pääsäännön mukaan salassa pidettäviksi kohdan nojalla. Elintapoja kuvaaviin tietoihin kuuluvat muun muassa päihteiden käyttöä koskevat tiedot. Siten esimerkiksi poliisin suorittamia päihtymispidätyksiä koskevat tiedot olisivat salassa pidettäviä.” (s.100)

Perustuslakivaliokunta totesi esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 43/1998) mm. seuraavaa.

”Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 58/1) korostettiin julkisuusperiaatteen liittymistä historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. ”Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys.” Toisaalta tällöin todettiin, että julkisuudesta ilmeisesti joudutaan poikkeamaan erilaisten tärkeiden intressien vuoksi. Esimerkkeinä mainittiin yksityisyyden suoja, liikesalaisuudet, valtakunnan turvallisuuteen liittyvät intressit, suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon sekä talous-, raha- ja valuuttapolitiikan hoidon vaatimukset. Tästä syystä perusoikeusesitykseen sisältyi lakivaraus, jonka mukaan tietojensaantioikeudesta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta kuitenkin tiukensi ehdotusta tältä osin niin, että lähtökohtana olevaa julkisuutta voidaan rajoittaa pelkästään lailla ja vain välttämättömistä syistä.” (s.2)

- - -

” [24 §:n 1] momentin 3, 6 ja 15 kohtaan sisältyvällä maininnalla ”aiheetonta leimautumista” on hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvattun henkilön kunnian johdosta tähdätty siihen, ettei julkinen valta saata yleisesti saataville sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joissa esitetään täysin perättömiä syytöksiä yksilöä kohtaan tai joiden avulla voidaan esittää hänestä vihjauksia. Kahdessa edellisessä kohdassa on kysymyksessä määräaikainen salassapito, joka vain siirtää asiakirjan saatavuutta tavanomaista myöhemmäksi.” (s.4)

- - -

”Momentin 32 kohdan perusteella ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät muun kuin poliittisessa luottamustehtävässä toimivan tai sellaiseen tehtävään pyrkivän henkilön poliittista vakaumusta koskevia tietoja. Ehdotus johtaisi siihen, että valitsijayhdistyksen perustamisasiakirja perustajajäsenineen, presidenttiehdokkaan asettamiseen vaadittavat valitsijayhdistyksen

kannattajakortit ja rekisteröidyn puolueen perustamiseen tarvittavat kannattajakortit tulevat salassa pidettäviksi, mikä ei ole perusteltua. Valiokunta pitää välttämättömänä, että ehdotusta muutetaan kyseisten tietojen julkisuuden turvaavasti. Sama kohta koskee myös asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja henkilön henkilökohtaisista oloista. Yhdistykseen kuulumisen voidaan ymmärtää henkilön elintapoja, harrastuksia tai perhe-elämää taikka muita henkilökohtaisia oloja koskevaksi tiedoksi. Tältä osin näyttää jääneen avoimeksi, mitä ehdotus merkitsee. Asia pitää selventää laissa, ensi sijassa vahinkoedellytyslauseketta käyttäen.” (s.5-6)

Lakivaliokunta puolestaan totesi lausunnossaan (LaVL 14/1998) mm. seuraavaa.

”Nykyisin voimassa olevassa, hajallaan siellä täällä sijaitsevissa säännöksissä ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota henkilön yksityisyyden suojaan. perusoikeusuudistuksen johdosta lainsäädännön täydentäminen tältä osin on tullut välttämättömäksi.

- - -

Salassapitosäännöksiä ei saa tulkita laventavasti, vaan ratkaisuun voidaan päätyä vasta, kun syitä ja vastasyitä on tapauskohtaisesti keskenään punnittu.” (s.4)

- - -

”24,1 §:n 3 kohta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt säännöksen vahinkoedellytyslausekkeeseen sisältyvää, rikoksesta epäiltyyn kohdistettua ilmaisua ”aiheuttaa aiheetonta leimautumista” epäonnistuneena ja esittänyt sen muuttamista. Lakivaliokunta puolestaan kiinnittää huomiota siihen, että rikoksesta epäillyn lisäksi myös muut asiaan osalliset saattavat kärsiä tiedon julkistamisesta. Lakivaliokunta esittää, että kohdassa käytetään ilmaisua ”ilman painavaa syytä aiheuttaa asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä”. Tällöin säännöksestä käy ilmi, että päätettäessä tiedon antamisesta on punnittava toisaalta niitä perusteita, joiden takia tietoa tarvittaisiin ja toisaalta asiaan osalliselle aiheutuvaa vahinkoa tai kärsimystä.” (s.9)

- - -

”24,1 §:n 26 kohta. Säännöksen mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan sisältyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista taikka tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä, mitä on henkilön intimiteettisuojaan kannalta pidetty pahana epäkohtana. Säännösehdotus on jakanut valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden mielipiteet. Viranomaistahot ovat pitäneet säännöstä kannatettavana, mutta tiedotusvälineiden edustajat esittäneet sen poistamista, koska julkisuus on tarkoitettu asianosaisten turvaksi.

Valiokunta pitää säännöstä yksityisyyden suojan turvaamisen kannalta välttämättömänä, joskin säännöstä sovellettaessa on tarkkaan

harkittava, loukkaako tiedon antaminen rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Käytännön elämässä saattaa kuitenkin esimerkiksi rikostutkinnassa ilmetä seikkoja, jotka vaatisivat uhrin kuvien julkistamista, vaikka läheiset kokisivat sen henkilökohtaisesti vaikeana. Tämän vuoksi valiokunta esittää, että säännökseen lisätään mahdollisuus tiedon antamiseen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi seuraavasti: 26) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista taikka tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei se ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi.” (s.10-11)

### Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa

Vertailun vuoksi todettakoon, että oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (OikJulkL) 9 §:ssä on säädetty salassa pidettävistä oikeudenkäyntiasiakirjoista seuraavaa.

Oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä salassa siltä osin kuin se sisältää

- 1) tietoja, joiden julkisiksi tuleminen todennäköisesti vaarantaisi valtion ulkoista turvallisuutta taikka aiheuttaisi merkittävää vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä;
- 2) arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista;
- 3) tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään;
- 4) tietoja rikoksesta syytetyllä tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta, nuoresta rikoksesta epäilystä laaditusta seuraamuselvityksestä, nuorisorangaisituksen rangaistusajan suunnitelmasta, yhdyskuntapalvelun, valvontarangaistuksen tai 21 vuotta täytettyään rikoksen tehneen ehdollisen vankeuden valvonnan seuraamuselvityksestä, elinkautisvangin vapauttamismenettelyä tai yhdistelmä-rangaistukseen kuuluvaa valvonta-aikaa varten annetusta lausunnosta tai rikosrekisteristä;
- 5) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 7 tai 7 a kohdassa taikka 24 §:n 1 momentin 31 tai 31 b kohdassa tarkoitettuja tietoja; taikka
- 6) tietoja tuomioistuimen neuvottelusta.

Tuomioistuin voi asiaan liittyvän painavan yleisen tai yksityisen edun vuoksi tai sen pyynnöstä, jota tieto koskee, päättää, että 1 momentin 2–5 kohdassa salassa pidettäviksi säädettyt oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia osaksi tai kokonaan.

Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot eivät kuitenkaan rikosasiassa ole salassa pidettäviä siltä osin kuin ne liittyvät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin, jollei tuomioistuin 10 §:n nojalla määrää niitä salassa pidettäväksi.

Lain 10 §:ssä puolestaan todetaan, että

Tuomioistuin voi asianosaisen pyynnöstä tai erityisestä syystä muutoinkin päättää, että oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä tarpeellisin osin salassa, jos siihen sisältyy muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja, joiden julkiseksi tuleminen todennäköisesti aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Totean tästä laista lyhyesti vain seuraavaa. Lakia säädettyä (HE 13/2006 eli selvästi julkisuuslain jälkeen) todettiin, että oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus ja salassapito tulisi perustua ehdotettuun lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa eikä julkisuuslakiin. Tämä katsottiin välttämättömäksi sen vuoksi, että oikeudenkäyntiasiakirjoja koskevassa sääntelyssä kyettäisiin ottamaan huomioon oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen merkitys ja vaikutukset nykyistä selkeämmin. Lain esitöissä todettiin, että oikeudenkäynnin julkisuudella on vanhastaan ollut muuhun viranomaistoiminnan julkisuuteen nähden korostuneempi asema.

Lähtökohtaisesti oikeudenkäynnin julkisuus onkin laajempaa kuin sitä edeltävässä rikosprosessissa. On sinänsä tavallista, että tuomioistuinvaiheessa julkiseksi katsotaan asiakirjoja, jotka on esimerkiksi esituskintavaiheessa katsottu salassa pidettäväksi. Tämä on sinänsä hyvin luonnollista, koska kyseessä on eri lakien soveltaminen. Tämän vuoksi OikJulkL:sta ei ole johdettavissa ratkaisua nyt käsiteltävänä olevan tulkintaongelmaan. Sinänsä yleisissä tuomioistuimissakin voidaan joutua soveltamaan julkisuuslakia OikJulkL:n 10 §:n nojalla: julkisuuslaki on yksi tuossa säännöksessä mainittu ”muu laki”.

Todettakoon, että hallintotuomioistuimissa ei samalla tavalla irtauduttu julkisuuslain soveltamisesta. Niissä oikeudenkäyntiasiakirjan salassapitoperusteet määräytyvät pääosin julkisuuslaissa tai muussa laissa olevien säännösten mukaisesti. Tuomioistuin voi tosin antaa tietoja myös salassa pidettävästä asiakirjasta siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi tai asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

### 3.4 Oikeuskäytännöstä

Tiedossani ei ole korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä, jossa olisi yksiselitteisen suoraan otettu erikseen perustellen kantaa nyt käsiteltävänä olevaan kysymykseen.

Poliisihallitus on tuonut ensinnäkin esiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 9.5.2005 T 1071, jossa poliisilaitos oli luovuttanut esitutkintapöytäkirjan ja siihen liittyvät kuulustelut kuva- ja äänitallenteena siten, että niistä oli poistettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23,25,26 ja 32 kohtien perusteella salassa pidettäviksi katsotut kohdat. Kyse oli rikosasiasta, joka oli jo käsitelty käräjäoikeudessa julkisessa oikeudenkäynnissä.

Helsingin hallinto-oikeus oli hylännyt poliisilaitoksen päätöksestä tehdyn valituksen perustellen ratkaisuaan muun muassa seuraavasti.

”Poliisilaitos on voinut ratkaista salassapidon julkisuuslain säännösten perusteella riippumatta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain sääntelystä.

- - -

Esitutkintapöytäkirjassa liitännäisineen on sellaisia tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23,25,26 ja 32 kohdan nojalla salassa pidettäviä. [Epäillyn] ääni- ja kuvatallenne sisältää tietoja hänen kokonaisvarallisuudestaan siten kuin sanotun momentin 23 kohdassa tarkoitetaan. Pöytäkirjassa on tietoja henkilöiden terveydentilasta, heidän saamastaan terveydenhuollosta ja yksityiselämään liittyvistä arkaluontoisista seikoista. Lisäksi pöytäkirjassa on sellaisia tietoja henkilöiden elintavoista ja heidän näihin verrattavista henkilökohtaisista oloista kuin momentin 32 kohdassa tarkoitetaan. Salassapidettävät tiedot eivät myöskään kaikilta osin ole eroteltavissa julkisista tiedoista siten, että poliisilaitos olisi voinut ne antaa niin, ettei salassapidettäviä osia olisi samalla paljastunut. Tämä huomioon ottaen kunkin [valittajalle] luovutetusta aineistosta poistetun kohdan salassa pitämiselle on poliisilaitoksen päätöksestä ilmenevä julkisuuslain mukainen peruste.”

Valittaja vetosi korkeimmassa hallinto-oikeudessa mm. julkisuuslain tarkoitukseen ja siihen, että julkisuutta oli rajoitettu enemmän kuin suojattavan edun kannalta oli tarpeellista ja siihen, että nyt esitutkintapöytäkirjasta oli salattu tietoja, jotka jo olivat tulleet julkisiksi julkisessa oikeudenkäynnissä, jossa asianosaiset eivät olleet edes pyytäneet oikeudenkäynnin toimittamista yleisön läsnäolematta tai asiaan liittyvien asiakirjojen salaamista. Korkein hallinto-oikeus tutki asian ja totesi, että ”kun otetaan huomioon asiassa esitetyt vaatimukset, saatu selvitys sekä hallinto-oikeuden ratkaisu ja sen perustelut, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole aihetta.”

Hallinto-oikeus oli siis esitutkintapöytäkirjan julkisuutta arvioidessaan nimenomaisesti soveltanut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan lisäksi 23, 25 ja myös 32 kohtaa. Korkein hallinto-oikeus oli hyväksynyt hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluineen.



Totean myös, että Helsingin hallinto-oikeus oli 11.10.2019 kahdessa samassa asiakirjassa koskevassa päätöksessään (19/0662/5 ja 19/0663/5) hylännyt poliisilaitoksen päätöksestä tehdyt valitukset. Poliisilaitos oli hylännyt pyynnön saada erään esitutkintapöytäkirjan liite, koska tuo asiakirja oli salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 ja 32 kohtien nojalla. Hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että vaikka huumausainerikoksiin liittyvän esitutkinnan yhteydessä tieto siitä, että teosta epäilty on käyttänyt huumausaineita ei itsessään ole salassa pidettävä tieto, niin nyt kyseessä olevat kaksi videoleikettä sisältävät tietoja siinä esiintyvien henkilöiden yksityiselämän piiriin kuuluvista elintavoista ja henkilökohtaisista oloista, jotka julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan perusteella ovat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piirissä. Hallinto-oikeuden mukaan poliisilaitoksen oli siten tullut kieltäytyä antamasta pyydettyä esitutkintapöytäkirjan liitettä.

Hallinto-oikeus oli siis nimenomaisesti soveltanut vain em. 32 kohtaa, joka ei edellytä, että yksityiselämää koskevat tiedot ovat arkaluontoisia. Ei siis ole tulkittu, että 26 kohta olisi erityissäännös, joka olisi ollut ainoa mahdollinen salassapitoperuste.

Toisesta näistä päätöksistä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus puolestaan totesi esitutkinta-aineistoon kuuluvan valvontakameratallenteen ja siitä valmistetun valokuvan olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla salassa pidettäviä, koska niihin sisältyi henkilön elintavoiksi luokiteltavia tietoja (29.11.2019 nro 19/0310/1, päätös lainvoimainen). Nähdäkseni tämä toteamus ei menetä merkitystään, vaikka tuossa asiassa oli kyse asianosaisen oikeudesta saada asiakirja haluamassaan muodossa haltuunsa.

Kuopion hallinto-oikeus katsoi lainvoiman saaneessa ratkaisussaan 3.4.2012 (12/0154/2), että esitutkintapöytäkirjan liitteenä olleen cd-tallenteen (valvontakameratallenne poliisilaitoksen käytävältä) julkisuutta oli arvioitava julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5,7,26 ja 32 kohtien kannalta. Merkille pantavaa on, ettei päätöksessä katsottu 26 kohdan arvioinnin olleen poliisimiesten yksityisyydensuojan kannalta riittävää, vaan että myös 32 kohta tuli ottaa huomioon.

Käsitykseni mukaan nämä ratkaisut ovat yksiselitteisesti sen Julkisuus-käsikirjassa esitetyn näkemyksen mukaisia, että kaikki julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdat tulevat itsenäisesti sovellettaviksi. Kantelija ei ole esittänyt tuomioistuinratkaisuja, jotka olisivat ristiriidassa edellä todettujen ratkaisujen kanssa. Kantelijan mainitseman korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 16.11.2005 T 2999 osalta totean, että siinä poliisilaitos ei ollut omassa päätöksessään soveltanut muita kuin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 ja 26 kohtaa eli 32 kohdan soveltamisen mahdollisuus ei ole tuossa asiassa ollut lainkaan tuomioistuimen arvioitavana. Joka tapauksessa merkittävää on, että korkein hallinto-oikeus tutki tuossakin asiassa paitsi 26 kohdan, myös 25 kohdan

soveltamisedellytyksiä.

Minullakaan ei ole enemmälti tietoa sellaisista oikeustapauksista, jotka vaikuttaisivat siihen, miten julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23-32 kohtien keskinäistä soveltamista tulisi arvioida.

Totean noudatetun käytännön osalta vielä, että Julkisuuskäsikirjaa edeltäneessä, vuonna 2005 julkaistussa poliisihallinnon käsikirjassa julkisuuskysymysten käsittelystä poliisissa (SM-2005-01919/YI-2) on saadun selvityksen esitetty sama tulkinta nyt arvioitavana olevasta kysymyksestä eli että salapitoperusteet ”ovat yleisiä ja usein päällekkäisiä”.

### 3.5 Oikeuskirjallisuudesta

Oikeuskirjallisuudessa on nyt arvioitavana olevasta kysymyksestä esitetty toisistaan poikkeavia tulkintoja.

Teoksessa Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö (Konstari-Wallin, s.148-9), todetaan, että ”esitutkinta-aineisto ja haastehakemus voivat olla salassa pidettäviä muunkin kuin JulkL 24.1 §:n 3 kohdan perusteella. Hallituksen esityksessä esimerkkinä mainitaan valtion turvallisuutta koskevat tiedot (24.1 §:n 9 kohta) sekä yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot (24.1 §:n 26 kohta)”. Tässä ei siis oteta kantaa siihen, olisiko näiden esimerkkien lisäksi otettava huomioon muitakin kohtia.

Teoksessa Esitutkinta ja pakkokeinot (Fredman – Kanerva – Tolvanen – Viitanen, 2020, s.592) on katsottu, että ”julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteet eivät ole toisensa poissulkevia vaan rinnakkaisia. Samassa asiakirjassa voi olla kohtia, jotka ovat salaisia mainitun momentin eri kohtien perusteella. Esitutkintaa ja rikosasioita koskeva kohta 26 on kuitenkin erityissäännös, joten jos jokin tieto esitutkinta-asiakirjoissa määrittyy sen perusteella julkiseksi, ei asiassa tule erikseen arvioitavaksi tuleeko se salata soveltamisalaltaan yleisemmän 32 kohdan perusteella.” Toisessa kohtaa tätä teosta (s.600) todetaan, että ”perusteltua on siis tulkita JulkL 24.1 §:ää siten, että 32 kohdassa mainitut tiedot ovat rikosasiassa salassa pidettäviä vain, jos nämä tiedot ovat 26 kohdassa tarkoitettulla tavalla arkaluonteisia tai loukkaavat rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan”. Huomautan, että tässä otetaan kantaa vain 26 ja 32 kohtien suhteeseen.

Toisenlainen tulkinta näytetään otettavan teoksessa Esitutkintalaki – Kommentaari (toim. Rantaeskola, s.264), jossa todetaan, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa määrittelevät kohdat eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan samaan asiakirjaan voi sisältyä eri kohtien mukaan salassa pidettäviä osia. Perusteena on ensinnäkin viitattu julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettuun. Sama kanta ilmenee tuon teoksen mukaan selkeästi myös oikeuskäytännöstä ja on viitattu edellä kohdassa 3.4 mainittuun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun 9.5.2005 T 1071, jota koskevassa asiassa salassa pitoa oli perusteltu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23, 25,26 ja 32 kohdilla (ei

siis vain 26 kohdalla).

Teoksessa Poliisioikeus (Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola, s.507) todetaan, että ”poliittista ym. luottamustehtävää lukuun ottamatta henkilön yksityiselämästä ei tämän [32] kohdan soveltamisen jälkeen jää julkiseksi oikeastaan mitään. Kun yksityiselämästä on edellä mainittujen kohtien [eli 20,23,25,26,27,29,30,31 kohtien] perusteella rajattu salassapidon piiriin lähes kaikki, viimeistään tämän viimeisen kohdan ”elintavoilla”, ”vapaa-ajan harrastuksilla”, ”perhe-elämään” tai ”muilla niihin verrattavilla henkilökohtaisilla oloilla” on yksityisen henkilön elämään liittyvät tiedot kuitenkin ehdottomasti salassa pidettäviä”. Edelleen todetaan, että esitutkinta-aineisto voi olla monenkertaisesti salassa pidettävää, eikä 3 kohdan mukaisen salassapidon päättyminen ratkaise salassa pidettävyyttä muiden kohtien osalta (s.511). Tässä ei sinänsä oteta ainakaan nimenomaisesti kantaa siihen, onko 26 kohta muut perusteet poissulkeva erityissäännös.

Olli Mäenpää on todennut käsitellessään esitutkinta-asiakirjojen salassapitoa, että ”on kuitenkin lisäksi otettava huomioon, että esitutkinnan päätyttyä esitutkinta-asiakirjaan sisältyvä tieto voi edelleen olla salassa pidettävä. Jos tällainen asiakirja esimerkiksi sisältää tietoja rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämän arkaluonteisista seikoista tai rikoksen uhrista taikka henkilön henkilökohtaisista oloista, se on pidettävä salassa esitutkinnan päätyttyäkin” (Julkisuusperiaate, 2016, s.182). Mäenpään luettelo on esimerkinomainen. On myös huomattava, että hän mainitsee erikseen paitsi arkaluonteiset seikat myös henkilökohtaiset olot, joka näyttäisi viittavan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaan eli että myös tuota kohtaa sovellettaisiin esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteena.

## 3.6 Kannanotot

### 3.6.1 Julkisuuslakikäsikirja

Oikeusasiamies ei voi oikeudellisesti sitovasti päättää julkisuuslain soveltamisesta. Oikeusturvatieksi julkisuuslain mukaisissa asiakirjojen julkisuusasioissa on säädetty valitus hallinto-oikeuteen. Viime kädessä siis tuomioistuin määrittää, miten julkisuuslakia on nytkin tarkasteltavana olevassa kysymyksessä sovellettava. On toki myös mahdollista, että lainsäätävä selventää tilannetta lainmuutoksella. Palaan tähän jäljempänä.

Näistä varauksista huolimatta totean käsityksenäni seuraavaa.

Julkisuuslain tarkoituksesta ja soveltamisen yleisistä periaatteista ei voine olla epäselvyyttä. Lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Viranomaisen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta

ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeen. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslain 12 §:n 2 momentissa asiakirjajulkisuudesta säädetty merkitsee, että asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa perustuslain mukaan ainoastaan lailla ja vain, milloin siihen on välttämättömiä syitä (esim. PeVL 7/2019 s.13). Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja voivat olla tällainen välttämätön syy, mutta ne eivät saa lähtökohtaista etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Toki myöskään julkisuudella ei tällaista etusijaa ole.

Minulla ei ole syytä epäillä, etteikö poliisihallinnossa olla tietoisia näistä lähtökohdista ja salassapidon tapauskohtaisesta arvioinnista ja siitä, että julkisuuslain 10 §:n mukaan kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon (osajulkisuus). Jos näitä periaatteita tinkimättä noudatetaan, niin jo niillä voidaan paljon edistää mahdollisuuksia poliisitoiminnan asianmukaisuuden julkiseen valvontaan. Tämän valvonnan tehokkuuden varmistaminen on ymmärtääkseni kantelijan keskeinen huolenaihe.

Korostan myös, että vaikka osa salassapitoperusteista on ehdottomia, ei tämä tarkoita, etteikö niiden soveltamisedellytysten harkinnassa olisi sijaa tulkinnalle.

Edellä todetuilla yleisillä periaatteilla on kuitenkin vain rajallinen merkitys, kun arvioidaan kantelijan esille nostamaa kysymystä julkisuuslain tulkinnasta.

Julkisuuslaissa ei ole säädetty sen 24 §:ssä lueteltujen salassapitoperusteiden keskinäisistä suhteista, esimerkiksi siitä, että joku tietty kohta sulkisi pois toisten kohtien soveltamisen. Lain esitöissä tätä kysymystä käsitellään varsin yleisluontoisesti. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”pykälä on pyritty jakamaan kohtiin kokoamalla yhteen samaan asialliseen salassapitoperusteeseen kuuluvat seikat. Siten kohdat eivät ole toistensa poissulkevia, ja samaan asiakirjaan voi sisältyä eri kohtien mukaan salassa pidettäviä osia” (alleviivaus tässä). Edelleen on todettu, että ”lakiehdotukseen otetut salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi siten, ettei niissä pääsäännön mukaan enää nykyiseen tapaan lueteltaisi niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Poikkeuksen yleispätevyydestä muodostavat tietyt yksityisyyden suoja koskevat säännökset, joiden ulottaminen kaikkiin asiakirjoihin rajoittaisi liaksi julkisuutta. Esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät rikollista tekoa koskevia tietoja, olisivat salassa pidettäviä hallintoviranomaisissa, eivät sen sijaan tuomioistuimissa.”

Lain lähtökohta selvästikin on, että 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteet eivät ole toisiaan poissulkevia. Nähdäkseni myös oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus näyttävät lähtökohtaisesti tulkitsevan asiaa näin.

Totean myös, että julkisuuslain 24 §:ää sovelletaan, ellei erikseen

toisin säädetä; salassapitoa koskevia erityissääntelyä en kuitenkaan tässä yhteydessä enemmälti käsittele, vaikka silläkin voi olla vaikutuksia esitutkintapöytäkirjan julkisuuteen. Esimerkiksi laissa potilaan asemasta ja oikeuksista sekä laissa kuolemansyyntä selvittämisestä on yksityisyydensuojan kannalta merkittävää sääntelyä, joka vaikuttaa esitutkintapöytäkirjan salassapitoon ja jota käsitykseni mukaan sovelletaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan rinnalla. Ainakaan tällaisten muiden lakien salassapitoperusteiden osalta 26 kohta ei käsitykseni mukaan ole muut perusteet rikosasioissakaan syrjäyttävä.

Joka tapauksessa on perusteltua kysyä, onko edellä todetusta julkisuuslain 24 §:n tulkinnan lähtökohdasta poikkeuksia.

Edellä laista, sen esitöistä, oikeuskäytännöstä ja oikeuskirjallisuudesta esitetyn nojalla en katso olevan perusteita katsoa, että po. säännöksen kohtien 1-22 salassapitoperusteiden soveltamisen poissulkisi se, että tällainen tieto on esitutkintapöytäkirjassa. Nuo kohdat koskevat muuta kuin yksityisyyden suojaa. Kantelijakaan ei ole erityisesti tuonut esille näitä kohtia. Keskeinen epäselvyys onkin nähdäkseni siinä, sovelletaanko julkisuuslain 24 §:n 1 momentin yksityisyydensuojaa koskevia kohtia 23-32 rinnakkain vai ovatko ne osin tai kokonaan toisensa poissulkevia, kun kysymys on esitutkintapöytäkirjasta.

Eryteisesti 32 kohdan soveltaminen on sen tulkinnallisen avoimuuden ja salassapidon ehdottomuuden vuoksi ongelmallista ja voi johtaa esitutkinta-aineiston erittäin laajaan salassapitoon. Poliisinkin puolelta on esitetty, että on "tragikoomista, jos puhumme järjestäytyneestä rikollisuudesta, että joudumme harrastustoiminnan takia mustaamaan [esitutkintapöytäkirjoista] joitakin kohtia" (poliisijohtaja Tomi Vuori YLE 10.10.2020).

Huomautan, että perustuslakivaliokunta totesi, että 32 kohta "koskee myös asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja henkilön henkilökohtaisista oloista. Yhdistykseen kuulumisen voidaan ymmärtää henkilön elintapoja, harrastuksia tai perhe-elämää taikka muita henkilökohtaisia oloja koskevaksi tiedoksi. Tältä osin näyttää jääneen avoimeksi, mitä ehdotus merkitsee. Asia pitää selventää laissa, ensi sijassa vahinkoedellytyslauseketta käyttäen" (PeVL 43/1998 s.5-6, alleviivaus tässä). Kyseeseen kohtaan ei kuitenkaan säädetty mitään vahinkoedellytyslauseketta, vaan salassapitoperuste on ehdoton.

Kantelijan näkemys on, että 26 kohta sääntelee tyhjentävästi esitutkinta-aineiston julkisuutta yksityiselämän suojan osalta, eivätkä muut kohdat tule sovellettavaksi.

Kantelija on vedonnut julkisuuslain sisäisen logiikkaan. Arkaluonteisia yksityiselämään liittyviä tietoja rikosasioissa salaava kohta 26 olisi täysin merkityksetön, jos esitutkinta-aineistoon sovellettaisiin myös muita kohtia, kun esimerkiksi kohdat 25 ja 32 suojaavat kaiken yksityiselämään liittyvän kattavasti ja ilman vahinkoedellytyslauseketta. Kantelija kysyy, että jos lainsäätäjä olisi tarkoittanut, että sekä kohtia 25 että 32 sovelletaan esitutkinta-aineistoon, miksi se olisi katsonut tarpeelliseksi

säättää kohdan 26. Tuo kohtahan määrää salattavaksi rikosasioissa vain arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tiedot. Kantelijan mukaan kohdalla 26 ei ollut tarkoitus puuttua esitutkintapöytäkirjojen julkisuuteen muutoin kuin korjaamalla jotkin käytännössä ilmenneet epäkohdat.

Totean, että edellä kohdassa 3.3. käsitellyistä julkisuuslain esitöistä käy ilmi 26 kohdan säätämistäusta. Ongelmallisena pidettiin tilanteita, joissa syyttäjä tekee syyttämättäjäättämisspäätöksen tai kun rikoksena tutkitun asian käsittely lopetetaan viemättä asiaa syyteharkintaan. Kun oikeudenkäynnin julkisuudesta annettu laki ei tällöin soveltunut ja julkisuuslakia edeltäneessä laissa yleisten asiakirjojen julkisuudesta ei ollut tässä tilanteessa sovellettavia salassapitosäännöksiä, esitutkimateriaalin salassapitotarve ei tullut erikseen arvioitavaksi. Tämän vuoksi hyvinkin arkaluonteiset tiedot saattoivat tulla julkisiksi esitutkinta-aineiston myötä. Esitöissä viitattiin esimerkkeinä seksuaalirikoksiin ja inestitapauksiin. Epäkohtien poistamiseksi ehdotettiin säädettäväksi, että esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvät yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot jäisivät esitutkinnan päätyttyäkin salaisiksi.

Lainsäätäjän vastaus edellä todettuihin ongelmiin oli siis puheena olevan 26 kohdan säätäminen. Tähän nähden voitaisiin pitää epä johdonmukaisena, jos tuo kohta tosiasiaa jäisi merkityksettömäksi.

Edelleen voidaan todeta, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteluissa on mainittu, että rikosta ja esitutkintaa koskevien tietojen salassapitovelvollisuus päättyy, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa tai kun esitutkinta muuten loppuu. Tämän jälkeen on todettu, että ”Esitutkinta-aineisto saattaa kuitenkin siihen sisältyvien yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten tietojen vuoksi olla salassa pidettävä esitutkinnan päätyttyäkin siten kuin momentin 26 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi.” Perusteluissa on siis tuossa kohdassa viitattu 23 – 32 kohdista vain 26 kohtaan (ja valtion turvallisuutta koskevien tietojen salassapitoa sääntelevään 9 kohtaan).

Vielä voidaan todeta, että 23 – 25 ja 27 – 32 kohtien perusteluissa ei ainakaan nimenomaisesti viitata esitutkinta-aineistoon.

Nämä näkökohdat tukevat tulkintaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohta olisi rikosasioissa muut säännöksen yksityisyydensuojaa koskevat salassapitoperusteet poissulkeva. Tällöin tosin jäisi epätasemmiseksi se, milloin yksityiselämän suojan piiriin kuuluvat 23 – 25 ja 27 – 32 kohdissa mainitut seikat olisivat 26 kohdassa tarkoitettulla tavalla ”arkaluonteisia”. Toisaalta voidaan todeta, että tällainen sääntely on omaksuttu oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuinmissa annetussa laissa. Lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan oikeudenkäyntiasiakirja on salassa pidettävä siltä osin kuin se sisältää ”arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista”.

Kuten edellä aiemmin on todettu, julkisuuslain esitöissä lausuttu selvä peruslähtökohta on kuitenkin se, että lain 24 §:n 1 momentin eri kohdat

eivät ole toistensa poissulkevia. Jos tarkoituksena olisi ollut nostaa 23 – 25 ja 27 – 32 kohdissa tarkoitettujen tietojen salassapidon kynnyistä ”arkaluonteisuudella” silloin, kun kysymys on rikosasiaan liittyvistä tiedoista, voisi edellyttää, että näin keskeinen ja lain 24 §:n systematiikan kannalta poikkeuksellinen ratkaisu olisi nimenomaisesti tuotu esiin laissa tai vähintään sen perusteluissa. Näin ei kuitenkaan ole tehty.

Todettakoon, että 26 kohta on asianomistajan eli rikoksen uhrin osalta itsessäänkin tulkinnanvarainen sen suhteen, koskeeko salassapito vain arkaluonteisia yksityiselämään liittyviä tietoja. Kohdan alkuosan mukaan näin olisi, mutta loppuosan mukaan salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Säännöksen rikoksen uhria koskeva loppuosa olisi tarpeeton, jos siinäkin salassapito edellyttäisi tietojen arkaluonteisuutta.

Jos rikosasioissa sovellettaisiin vain 26 kohtaa, sääntely lähestyisi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa omaksuttua sääntelyä. Oikeudenkäynnin julkisuus on kuitenkin eri asia kuin viranomaisten toiminnan julkisuus. Menemättä lähemmin tämän eron perusteisiin totean esimerkkinä seuraavan.

On mahdollista, että rikosilmoitus osoittautuu täysin perusteettomaksi ja tutkinta lopetetaan esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätöksellä. Jos kertyneeseen esitutkinta-aineistoon sovellettaisiin vain 26 kohtaa, kaikki muut paitsi ”arkaluonteiset” rikosilmoituksen kohteena olevan henkilön yksityiselämään liittyvät tiedot tulisivat yleisöjulkisiksi. Voidaan kysyä, olisiko perusteltua ja lainsäätäjän tarkoituksen mukaista, että perättömän rikosilmoituksen kohteeksi syyttään joutunut henkilö joutuisi lisäksi luopumaan yksityiselämän suojastaan. Tuomioistui-meen asti edenneessä asiassa tämä ongelma ei ole samanlainen, sillä silloin syyttäjä on loppuun asti toimitetun esitutkinnan perusteella katsonut, että epäilty on todennäköisesti syyllinen.

Totean myös, että esitutkinta-aineiston yleisöjulkisuutta arvioitaessa yksi keskeinen näkökohta on syyttömyysolettama. Sen mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen (Euroopan ihmisoikeussopimus 6 artikla). Tämä periaate on yksi tausta-ajatus julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa, jolla pyritään suojelemaan epäiltyä ennenaikaiselta julkisuudelta. Käsitykseni mukaan syyttömyysolettama ei kuitenkaan menetä merkitystään senkään jälkeen, kun asiassa on tehty syyttämättäjäntämispäätös, tai poliisi on syystä tai toisesta itse lopettanut asian käsittelyn.

Mainittakoon myös, että julkisuuslain esitöissä todetaan 24 §:n 1 momentin 25 kohdasta, että se ”koskee paitsi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yksiköiden hallussa olevia, myös muilla viranomaisilla olevia kohdassa lueteltuja tietoja sisältäviä asiakirjoja, kuten lääkärintodistuksia tai ruumiinavauspöytäkirjoja” (HE 30/1990 s.97). Tämän lausuman voidaan katsoa puoltavan sitä, että esitutkinta-aineistossa

olevat lääkärintodistukset ovat ehdottomasti salassa pidettäviä riippumatta siitä, sisältävätkö ne arkaluonteisia tietoja eli riippumatta 26 kohdasta.

Kaiken edellä esitetyn perusteella kummankin tulkintavaihtoehdon tuoksi voidaan esittää varteenotettavia perusteluita. Käsitykseni on, että lainsäätäjä ei ole loppuun saakka harkinnut salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita, vaan kysymys on jäänyt osin avoimeksi.

Oikeuskirjallisuudessakaan asiasta ei ole muodostunut yhtenäistä näkemystä. Edellä todetusti yhdessä teoksessa esitetty, että 26 kohta olisi 32 kohtaan nähden erityissäännös. Korostan, että tämä näkemys ei tue kantelijan esittämää muutoin kuin 32 kohdan osalta. Tämän tulkinnan puutteena on se, ettei ole perusteltu sitä, miksi 26 kohta erityissäännöksenä syrjäyttäisi vain 32 kohdan. Tällä tavoin rajoitettu tulkinta 26 kohdan luonteesta erityissäännöksenä ei mielestäni saa tukea laista eikä sen esitöistä.

Tämän asian arvioinnissa ratkaisevaa on hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntö. Kuten edellä olen todennut, viime kädessä julkisuuslain tulkintakysymykset ratkaisee tuomioistuin Korkein hallinto-oikeus ei ole antanut nimenomaista ennakkopäätöstä puheena olevasta tulkintakysymyksestä. Hallintotuomioistuinten ratkaisuissa on kuitenkin edellä kohdassa 3.4 todetusti sovellettu esitutkintapöytäkirjan salassapitoa arvioitaessa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan lisäksi myös muita pykälän yksityisyyden suojaa koskevia kohtia. Useissa ratkaisuissa on nimenomaisesti sovellettu muun ohessa myös esimerkiksi hyvin avointa 32 kohtaa. Korkein hallinto-oikeus on hyväksynyt tällaisen tulkinnan ainakin ratkaisussaan 9.5.2005 T 1071, jossa oli sovellettu rinnakkain 23, 25, 26 ja 32 kohtia.

Pidän selvänä, että en voi arvostella Poliisihallitusta siitä, että Julkisuuslakikäsikirjassa on puheena olevassa kysymyksessä sovellettu hallintotuomioistuimissa hyväksyttyä tulkintalinjaa. Käsitykseni mukaan Poliisihallitus on pyrkinyt ottamaan huomioon julkisuusasioita koskevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön, eikä tavoitteena ole ollut perusteettomasti salata esitutkinta-asiakirjoja.

Asia ei tältä osin anna minulle aiheita toimenpiteisiin.

### 3.6.2 Julkisuuslain uudistamisen tarve

Kuten edellä todetusta käy ilmi, julkisuuslaki ei nyt puheena olevalta osalta ole selkeä. Kantelijoiden esiin nostama tulkintaongelma koskee tärkeää rajanvetoa. Se, kuinka pitkälle yleisöjulkisuuden tulee ulottua esitutkintapöytäkirjaan muutoin kuin osana oikeudenkäyntiaineistoa, on hyvä mutta myös vaikea kysymys. Sen ratkaisemisessa tulisi pyrkiä tasapainoiseen lopputulemaan julkisuuden ja yksityisyyden suojan välillä. Molempien intressien puolesta puhuvia painavia perusteluja on paljon. Rikosasioihin liittyy julkinen intressi, mutta rikoksesta epäillyllä on oikeutensa yksityisyyteen, asianomistajasta ja todistajasta puhumattakaan. Nyt puheena olevan esitutkinta-aineiston julkisuuden



kannalta korostan sitä, että rikoksesta vasta epäiltyä tai henkilöä, jonka osalta on tehty syyttämättäjättämispäätös tai asiaa ei ole edes viety syyteharkintaan, tulee kohdella syyttömänä.

Julkisuusperiaatteen ja erilaisten salassapitointressien sovittaminen yhteen ei ole helppoa. Kun samanaikaisesti pyritään turvaamaan yhtäältä viranomaisten toiminnan avoimuutta ja toisaalta yksityisten, yhteisöjen ja viranomaisten erilaisia perusteltuja salassapitotarpeita, sääntelystä tulee väistämättä monimutkaista.

Olen puheenvuorossani eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa vuodelta 2017 käsitellyt laajasti julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia. Senkin jälkeen on laillisuusvalvonnassa voitu havaita, että julkisuuslain soveltamisessa on ongelmia, jotka ainakin osin johtuvat yhtäältä lain tulkinnanvaraisuudesta ja toisaalta muun muassa siitä, että salassapito on liian ehdotonta tai epä johdonmukaista. Voidaan myös kysyä, kuinka paljon rikosasioissa on syytä olla eroa esitutkinta-aineiston julkisuudella oikeudenkäynnissä ja muutoin sen jälkeen, kun esitutkinta ja mahdollinen syyteharkinta on päättynyt. Sinänsä on mielestäni selvää, että oikeudenkäynnin julkisuuden tulee olla laajempaa, mutta olisi tarpeen arvioida, kuinka suuri ero on perusteltu.

Olen samaa mieltä kantelijan kanssa siitä, että poliisin tekemät päätökset ovat merkittävää yhteiskunnallista vallankäyttöä ja sitä on oltava mahdollisuus valvoa. Käytännössä esitutkinnan yleisöjulkisuus toteutuu asiakirjajulkisuuden kautta, joten sen rooli on keskeinen. Jos tekoon ja sen rikosoikeudelliseen arviointiin liittyvät tiedot ovat liian laajasti salassa pidettäviä, vallankäytön julkinen valvonta käy vaikeaksi.

Totean, että oikeusministeri Anna-Maja Henriksson on kesäkuussa 2020 ilmoittanut eduskunnassa kirjalliseen kysymykseen KK 456/2020 vastatessaan, että tarkoituksena on lähikuukausina asettaa työryhmä valmistelemaan julkisuuslain uudistusta. Tätä olen itsekin jo aiemmin esittänyt. Voin yhtyä oikeusministerin vastauksessaan esittämään siitä, että osa julkisuussäännöksistä on muuttunut hankalasti sovellettaviksi yhteiskunnan ja säännösympäristön muutoksien vuoksi ja julkisuuslaissa onkin selviä ajantasaistamisen tarpeita. Julkisuuslaki on yli kaksikymmentä vanha ja sitä on vain pieniltä osin uudistettu. Sen säätämisen jälkeen perus- ja ihmisoikeuksien merkitys on jatkuvasti korostunut. Samalla sekä yksityisyyden suojan että varsinkin julkisuuden luonne on monella tapaa muuttunut perustavanlaatuisesti ja niiden yhteensovittaminen on entistä vaikeampaa. Ottaen erityisesti huomioon, että kysymys on perustuslain 12 §:n julkisuusperiaatteen rajoituksista, julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteet eivät mielestäni kaikilta osin täytä lainsäädännön tarkkarajaisuudelle nykyisin asetettavia vaatimuksia. Tässäkin asiassa tekemäni havainnot osoittavat osaltaan, että uudistamistyöhön olisi perusteltua ryhtyä pikaisesti.

#### 4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Tässä asiassa on ollut kyse Poliisihallituksen julkaiseman Julkisuuslakikäsikirjan kannanotosta, jonka mukaan esitutkintapöytäkirjoihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 § 1 momentin kaikkia salassapitokohtia rinnakkain. Säännöksen 23-32 kohdat koskevat yksityisyyden suojaa. Kantelijan mukaan esitutkinta-aineiston pääsääntöistä julkisuutta voidaan rajoittaa yksityiselämän suojan osalta ainoastaan 24 § 1 momentin 26 kohdan perusteella, jonka mukaan vain ”arkaluonteiset” yksityiselämään liittyvät tiedot ovat salassa pidettäviä.

Olen todennut, että kummankin tulkintavaihtoehdon tueksi voidaan esittää varteenotettavia perusteluita. Käsitykseni on, että lainsäätäjät eivät ole loppuun saakka harkinnut salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita, vaan kysymys on jäänyt osin avoimeksi.

Hallintotuomioistuinten oikeuskäytännössä on katsottu, että esitutkinta-aineistoon sovelletaan 26 kohdan lisäksi myös muita julkisuuslain yksityisyyden suojaa koskevia kohtia. En voi arvostella Poliisihallitusta siitä, että Julkisuuslakikäsikirjassa on sovellettu hallintotuomioistuimissa hyväksytyä tulkintalinjaa.

Esitutkinta-aineiston julkisuuden sääntely on erittäin tärkeä kysymys. On mahdollista, että nykyiseen julkisuuslakiin liittyvät tulkintakysymykset selkiintyvät korkeimman hallinto-oikeuden nimenomaisilla ennakkopäätöksillä. Tämä ei kuitenkaan poista julkisuuslain uudistuksen tarvetta.

Oikeusministeri on ilmoittanut, että tarkoituksena on asettaa työryhmä valmistelemaan julkisuuslain uudistusta. Tämä on erittäin perusteltua ja kiirehdin uudistustyön aloittamista. Julkisuuslain kokonaisuudistus on kuitenkin erittäin laaja ja aikaa vievä työ. Tämän vuoksi esitän oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistaminen ottaa erikseen valmisteltavaksi, jotta sen ratkaisu ei viipyisi julkisuuslain kokonaisuudistusta odoteltaessa.

Tässä tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni oikeusministeriölle. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 31.1.2021 mennessä mahdollisista toimenpiteistään asiassa.