

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 19/2008 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Jokelan koulukeskuk-  
sessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden ta-  
pahtumien tutkinnasta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 22 päivänä toukokuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta (HE 51/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Teuvo Pohjolainen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta. Laki on soveltamisalaltaan rajattu niin, että se koskee ainoastaan Jokelan koulukeskuksessa 7 päivänä marraskuuta 2007 tapahtuneesta surmatyöstä tehtävää tutkintaa.

Lakiehdotuksen mukaan tapahtuman tutkii tutkintalautakunta. Tutkinnan tarkoituksena on selvittää, miten voitaisiin ehkäistä ennalta samankaltaisia tapahtumia ja torjua sellaisista aiheutuvia vahinkoja. Tutkinnassa selvitetään tapahtumien kulkua ja viranomaisten sekä muiden toimintaan osallistuneiden toimenpiteitä tapahtumien johdosta samoin kuin tapahtumien seurauksia. Lisäksi selvitetään oppilas- ja opis-

kelijahuollon sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden samoin kuin opetustoimen toimintaa niiden ennalta ehkäisevässä työssä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon, poliisin, pelastustoimen ja opetustoimen varautumista poikkeuksellisiin tilanteisiin oppilaitoksissa. Erillisinä kysymyksinä tutkinnassa kiinnitetään huomiota myös aselupien myöntämismenettelyyn ja tiedotusvälineiden toimintaan tapahtumien yhteydessä. Tutkinnassa selvitetään myös tapahtumiin liittyviä ja vastaavien tapahtumien yhteydessä esille tulleita psykososiaalisia tekijöitä sekä tiedotusvälineiden, internetin ja tietokonepelien mahdollisia vaikutuksia tekoon.

Lakiehdotus sisältää säännöksiä tutkintalautakunnan asettamisesta, tutkinnan suorittamis-

ta ja lautakunnan antamasta tutkintaselostuksesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa säännöksiä tiedonsaantioikeudesta ja tutkintaselostuksesta tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän, henkilötietojen ja

luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan näkökulmasta. Lakiehdotus voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkintaan liittyvien seikkojen takia pitänyt aiheellisena saattaa esitys perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Lakiehdotuksessa säädetään yksittäiseen erityisen vakavaan tapahtumaan, Jokelan koulukeskuksessa vuonna 2007 tapahtuneeseen ampumataapaukseen, kohdistuvasta tutkinnasta. Tutkinnan tarkoituksena on selvittää mahdollisuuksia samankaltaisten tapahtumien ennalta ehkäisemiseksi ja vahinkojen torjumiseksi. Tällainen tutkinta rinnastuu onnettomuuksien tutkinnasta annetussa laissa tarkoitettuun onnettomuustutkintaan. Mainitun lain nojalla ei kuitenkaan ole esityksen perustelujen mukaan voitu asettaa tutkintalautakuntaa, koska kysymys ei ole onnettomuudesta vaan rikollisesta teosta.

#### *Arvioinnin lähtökohta*

Lakiehdotuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on otettava huomioon, että siinä tarkoitettu tutkinta kohdistuu ensisijaisesti henkilöön, joka ei enää ole elossa. Vainaja ei lähtökohtaisesti ole Suomen perusoikeusjärjestelmässä perusoikeuksien subjekti. Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ulottaa kuitenkin vaikutuksensa laajemmalle kuin elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun (PeVL 71/2002 vp, s. 2/1). Tämän vuoksi vainajaa koskeva sääntely ei ole täysin merkityksentöntä tämän yksityisyyden suojaan liittyvien oikeuksien kannalta. Huomattavasti olennaisempaa valiokunnan mielestä on joka tapauksessa se, että tutkinta saattaa merkitä rajoituksia erityisesti muiden henkilöiden yksityiselämän ja

luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Sääntelyä on siten arvioitava perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten kannalta.

#### *Tutkintalautakunnan tiedonsaantioikeus*

*Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.* Tutkintalautakunnalla on lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin perusteella oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaisilta tutkinnan tarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot asiaa koskevan esitutkinnan aineistosta ja kuolemansyyn selvityksestä sekä eräiden viranomaisten toiminnasta tapahtumien yhteydessä ja varautumisesta poikkeuksellisiin tilanteisiin oppilaitoksissa. Nämä tiedot saattavat esityksen perustelujen mukaan sisältää salassa pidettäviä henkilötietoja.

Tutkintalautakunnalla on saman pykälän 2 momentin nojalla oikeus salassapitosäännösten estämättä saada välttämättömiä tietoja tekijän terveydentilasta ja henkilökohtaisista oloista tapahtumiin liittyvien psykososiaalisten tekijöiden sekä tiedotusvälineiden, internetin ja tietokonepelien mahdollisten vaikutusten selvittämiseksi. Tätä tiedonsaantioikeutta rajoittaa lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan tekijään liittyviä seikkoja selvitetään vain siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä vastaavankaltaisten väkivaltaisten tekojen ennalta ehkäisemiseksi tarvittavan tiedon hankkimiseksi.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityiselämän

suojan kannalta. Henkilötietojen suojasta säädetään momentin toisen virkkeen mukaan tarkemmin lailla. Perustuslain sääntely antaa mahdollisuuden tavallisella lailla rajoittaa jonkin verran yksityiselämän suojaa ja toteuttaa rajoituksia henkilötietojen suojaan, jos laissa otetaan asianmukaisesti huomioon ne vaatimukset, joita perusoikeuksien rajoittamiseen yleisesti liittyy (PeVL 23/2006 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 23/2006 vp, s. 3/I). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 14/2002 vp, s. 2/II). Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaiset tutkintalautakunnan tiedonsaantioikeudet on rajattu ja yksilöity siinä määrin tarkasti, että niiden osalta on riittävää edellyttää tietojen olevan tutkinnan tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Pykälän 2 momentissa tarkoitettujen tietojen saaminen puolestaan edellyttää välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä. Sääntely ei siten ole ongelmallista perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta.

*Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja.* Tutkintalautakunta voi lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla saada tarpeelliset tiedot myös luottamuksellisten viestien sisällöistä. Lautakunnan tiedonsaantioikeus ei tältä osin ole itsenäinen, vaan se on rajattu koskemaan vain esitutkinta-aineistossa olevia luottamuksellisia tietoja.

Ehdotetulla sääntelyllä puututaan perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun kirjeen, pu-

helun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuteen. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnassa. Perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta (HE 309/1993 vp, s. 53/II). Sääntely ei suojaa ainoastaan viestin lähettäjä, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus (HE 309/1993 vp, s. 53—54 ja PeVL 59/2006 vp, s. 2/I).

Lakiehdotuksen tarkoittaman tutkinnan kohteena on perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettu yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava rikos. Lautakunnan tiedonsaantioikeuksien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä myös sillä samaan momenttiin palautuvalla rajanvedolla, onko onnettomuustutkintaan rinnastuvassa rikollisen teon tutkinnassa kysymys "rikosten tutkinnasta". Valiokunta on aiemmin katsonut, että rikoksen tutkintana perustuslain 10 §:n 3 momentin säännöksen tarkoittamassa mielessä voidaan pitää muun muassa sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 5/1999 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2002 vp, s. 3/I). Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa kysymys on jo tapahtuneesta rikoksesta, josta poliisi on toimittanut rikostutkintaan ja syyllisyyskysymysten selvittämiseen rajoittuneen esitutkinnan. Lakiehdotuksessa tarkoitettujen tutkinnan tarkoituksena on selvittää rikollista tekoa esitutkintaa laaja-alaisemmin kokonaiskuvan saamiseksi ja vastaavankaltaisten tapahtumien ennaltaehkäisemiseksi. Tällaisessa vakavan rikoksen syiden selvittämisessä on valiokunnan mielestä kysymys sellaisesta toiminnasta, jota voidaan pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin toisen virkkeen tarkoittamassa mielessä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavan rikoksen tutkintana. Tutkintalautakunnan tiedonsaantia koskeva sääntely ei

tältä osin ole mainitun perustuslain säännöksen näkökulmasta ongelmallinen.

Valiokunta korostaa kuitenkin, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitukseen kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittu välttämättömyydedellytys. Lautakunnan oikeus saada viranomaisilta tutkinnan tarkoituksen kannalta "tarpeelliset tiedot" luottamuksellisten viestien sisällöstä on risiriidassa perustuslain tämän edellytyksen kanssa. Lakiehdotusta on tämän vuoksi muutettava niin, että luottamuksellisten viestien saaminen esitutkinta-aineistosta on sidottava viestien sisältämien tietojen välttämättömyyteen tutkinnan tarkoituksen kannalta. Muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### *Tutkintaselostus*

Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädetään lautakunnan tekemästä tutkintaselostuksesta. Julkaistavaan tutkintaselostukseen saa pykälän 3 momentin mukaan sisällyttää myös tekijää koskevia julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja. Edellytyksenä on tällöin, että tekijä on saattanut ne jo yleisesti saataville tai ne ovat muutoin tulleet yleisön tietoon. Lisäksi tietoja voidaan julkaista tutkintaselostuksessa, jos se on välttämätöntä vastaavankaltaisten väkivaltaisten tekojen ennalta ehkäisemiseksi tarvittavien suositusten perustelemiseksi.

Muiden kuin yleisön tietoon jo tulneiden salassa pidettävien tietojen julkaiseminen tutkintaselostuksessa puuttuu perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan huomattavasti syvemmin kuin tutkintalautakunnan tiedonsaantioikeus. Säännöksen perusteella näyttäisi olevan pelkästään suositusten perustelemiseksi mahdollista julkaista esimerkiksi sellaisia julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuja tekijän perhe-elämää tai muita henkilökohtaisia oloja koskevia salassa pidettäviä tietoja, jotka tutkintalautakunta on saanut tietoonsa viranomaisilta lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla. Tällaisten tietojen julkaiseminen ainakin sellaisenaan olisi valiokunnan mielestä etenkin tekijän lähipiiriin kuuluvien henki-

löiden kannalta perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta ongelmallista. Säännöksestä on tämän vuoksi syytä poistaa kokonaan maininta oikeudesta salassa pidettävien tietojen sisällyttämisestä tutkintaselostukseen siltä osin kuin tietojen julkaisemisen perusteena on tarvittavien suositusten perustelevminen. Jos julkaisemismahdollisuutta kuitenkin pidetään tällä perusteella välttämättömänä, on tietojen sisältöä rajoitettava ainakin siten, ettei niihin voi sisältyä täsmällisiä tietoja tekijän perhe-elämästä tai muista siihen verrattavista henkilökohtaisista oloista. Valiokunta korostaa, että säännöstä on kaiken kaikkiaan tulkittava supistavasti ja ottamalla oikeasuhtaisuuden vaatimukset asianmukaisesti huomioon.

#### *Sananvapaus*

Tutkinnassa selvitetään lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan tiedotusvälineiden toimintaa tapahtumien yhteydessä. Saman pykälän 3 momentin nojalla tutkinnassa selvitetään muun ohella tiedotusvälineiden mahdollisia vaikutuksia tekoon.

Sääntely sivuaa perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattua sananvapautta. Perustuslain sananvapaussääntely kieltää ennakoesteiden asettamisen viestinnälle, mutta sallii esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaa sananvapauden käytön jälkikäteistä valvontaa samoin kuin sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluonteisten määräysten antamisen lailla. Sananvapauden asema perusoikeutena kuitenkin rajoittaa mahdollisuuksia puuttua jälkikäteenkään sen käyttöön. Näihin rajoituksiin sisältyy vaatimus julkisen vallan toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sananvapauden käyttöön puututtaessa (PeVM 14/2002 vp, s. 4/I).

Tiedotusvälineiden toiminnan ja vaikutusten selvittäminen ei kohdistu joukkoviestinnän sisältöön. On myös selvää, ettei ehdotettu sääntely oikeuta viranomaista valvomaan tiedotusvälineiden sananvapauden käyttöä tai suoranaisesti puuttumaan sen käyttöön, vaan tarkoituksena on ainoastaan yleisen tason havainnointi ja johtopäätösten tekeminen. Perustuslain sananvapaussäännöksestä ei siten sinänsä seuraa estettä val-

tuuttaa tutkintalautakunta muun ohella arvioimaan tiedotusvälineiden toimintaa tapahtumien yhteydessä ja tiedotusvälineiden vaikutuksia tekojen kattavan kokonaiskuvan saamiseksi. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Tampereen yliopistossa tehdyssä tutkimuksessa<sup>1</sup> on jo selvitetty tiedotusvälineiden toimintaa Jokelan kouluampumistapauksen yhteydessä. Lisäksi Julkisen sanan neuvosto on antanut Jokelan tapahtumia koskevia kanteluratkaisuja. Valiokunnan mielestä tiedotusvälineiden toiminnan ja vaikutusten selvittäminen ja arviointi kuuluvatkin luontevimmin tutkimusyhteisölle, kansalaisjärjestöille ja viestintäalalle itselleen (vrt. PeVM 14/2002 vp, s. 8/II). Lakiehdotuksen tarkoittaman tutkinnan ja tutkintaselostuksen laadinnan onkin syytä pääosin perustua edellä mainittuihin tutkimustuloksiin ja muuhun tausta-aineistoon. Hallintovaliokunnan on kuitenkin aiheellista vielä arvioida, onko tiedotusvälineiden toiminnan selvittämistä ylipäätään tarpeen sisällyttää tutkintalautakunnan tehtäviin.

#### *Muita seikkoja*

Ehdotettua lakia sovelletaan lain 1 §:n perusteella vain yhden yksittäisen, Jokelan koulukeskuksesta vuonna 2007 sattuneen tapahtuman tutkin-

<sup>1</sup> Pentti Raittila, Katja Johansson, Laura Juntunen, Laura Kangasluoma, Kari Koljonen, Ville Kumpu, Ilkka Pernu ja Jari Väliaverron: Jokelan koulusurmat mediassa. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisuja A 105.

taan. Esityksen perusteluissa yksittäistä tapausta koskevan lain säätämistä perustellaan yhtäältä tutkinnassa tarvittavilla toimivaltuuksilla ja toisaalta tutkinnan suorittamisen kiireellisyydellä. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämänkaltaisten yksittäistapauksellisten lakien säätämistä on syytä pyrkiä välttämään. Tutkinnan kohteena olevan tapahtuman poikkeuksellinen luonne ja tutkinnan kiireellisyys tekevät lakiehdotuksen antamisen tässä erityislaatuudessa tilanteessa kuitenkin ymmärrettäväksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, olisiko tarkoituksenmukaista muuttaa onnettomuustutkintalakia siten, että sitä voitaisiin soveltaa jatkossa vastaavien tapahtumien tutkintaan.

Valiokunta pitää perusteltuna, että hallintovaliokunta tarkistaa lakiehdotuksen 1 §:ää niin, että lakia voidaan soveltaa myös Kauhajoen palvelualojen oppilaitoksessa 23 päivänä syyskuuta 2008 sattuneiden kuolemiin johtaneiden tapahtumien tutkintaan.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä, jos valiokunnan sen 7 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

**PeVL 19/2008 vp — HE 51/2008 vp**

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Veijo Puhjo /vas
jäs.	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd.
	Ville Niinistö /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.