Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Esityksellä pyritään selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa sekä lisäämään kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä. Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittujen keskeisten asiakirjojen salassapitoa niiltä osin kuin tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2023.

———

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
PERUSTELUT....3
1 Asian tausta ja valmistelu....3
1.1 Tausta....3
1.2 Valmistelu....3
2 Nykytila ja sen arviointi....4
3 Tavoitteet....15
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset....16
4.1 Keskeiset ehdotukset....16
4.2 Pääasialliset vaikutukset....16
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot....21
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset....21
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot....23
6 Lausuntopalaute....28
7 Säännöskohtaiset perustelut....30
8 Voimaantulo....36
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys....36
LAKIEHDOTUS....40
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta....40
LIITE....42
RINNAKKAISTEKSTI....42
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta....42

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Eduskunnan oikeusasiamies on antanut 16.10.2020 ratkaisun EOAK/579/2020, joka koskee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; jatkossa julkisuuslaki) esitutkintaan sovellettavia salassapitoperusteita ja esitutkinta-asiakirjojen yleisöjulkisuutta. Päätöksessä oli kysymys Poliisihallituksen julkaiseman Julkisuuslakikäsikirjan kannanotosta, jonka mukaan esitutkintapöytäkirjoihin sovelletaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kaikkia yksityiselämää suojaavia salassapitokohtia rinnakkain. Kantelijan mukaan esitutkinta-aineiston pääsääntöistä julkisuutta voidaan rajoittaa yksityiselämän suojan osalta ainoastaan 24 §:n 1 momentin 26 kohdan perusteella, jonka mukaan vain *arkaluonteiset* yksityiselämään liittyvät tiedot ovat salassa pidettäviä.

Oikeusasiamiehen päätöksessä todetaan, että julkisuuslaki ei nyt puheena olevalta osalta ole selkeä. Keskeinen epäselvyys liittyy siihen, sovelletaanko julkisuuslain 24 §:n 1 momentin yksityisyydensuojaa koskevia kohtia 23-32 rinnakkain vai ovatko ne osin tai kokonaan toisensa poissulkevia, kun kysymys on esitutkintapöytäkirjasta. Oikeusasiamies katsoi, että erityisesti 32 kohdan soveltaminen on sen tulkinnallisen avoimuuden ja salassapidon ehdottomuuden vuoksi ongelmallista ja voi johtaa esitutkinta-aineiston erittäin laajaan salassapitoon. Kantelija on vedonnut julkisuuslain sisäisen logiikkaan, ja siihen, että 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. Toisaalta 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 kynnystä ”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. Oikeusasiamies katsoi, että kummankin tulkintavaihtoehdon tueksi voidaan esittää varteenotettavia perusteluita. Hänen käsityksensä mukaan lainsäätäjä ei ole loppuun saakka harkinnut salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita, vaan kysymys on jäänyt osin avoimeksi.

Oikeusasiamies toteaa ratkaisussaan, että on mahdollista, että nykyiseen julkisuuslakiin liittyvät tulkintakysymykset selkiintyvät korkeimman hallinto-oikeuden nimenomaisilla ennakkopäätöksillä. Tämä ei kuitenkaan oikeusasiamiehen mukaan poista julkisuuslain uudistuksen tarvetta. Lisäksi oikeusasiamies on esittänyt päätöksessään oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistaminen ottaa erikseen valmisteltavaksi, jotta sen ratkaisu ei viipyisi julkisuuslain kokonaisuudistusta odoteltaessa.

Oikeusministeriö asetti 22.1.2021 työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Nyt ehdotettava muutos on osa laajempaa julkisuuslain ajantasaistamisen kokonaisuutta.

1.2 Valmistelu

Oikeusministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on muun muassa selvittää ja arvioida julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota ennen kaikkea voimassa olevaan julkisuus-

sääntelyyn liittyviin käytännön soveltamisen haasteisiin. Säännösten ajantasaisuutta ja toimivuutta on tarkasteltava myös yhteiskunnan ja viranomaisten toimintaan liittyvien muutosten näkökulmasta huomioiden muun muassa digitalisaatioon liittyvät mahdolliset muutostarpeet. Erityisesti on tarkasteltava lain ymmärrettävyyttä ja sen systematiikan ja yksittäisten säännösten selkeyttämistarpeita. Kokonaisuuteen liittyen on arvioitava myös oikeusturvan ja seuraamusten merkitystä julkisuusperiaatteen toteutumisessa.

Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan työryhmän tuli asettamispäätöksensä mukaan työn alkuvaiheessa selvittää, miltä osin laillisuusvalvonnassa esiin nousseet kiireelliset muutostarpeet (kuten esimerkiksi EOAK/579/2020) voidaan erottaa valmisteltavaksi muuta uudistamistyötä nopeammalla aikataululla. Työryhmä päätti kokouksessaan 26.5.2021, että esitutkintaan liittyvien salassapitoperusteiden selkeyttämistä lähdetään valmistelemaan kiireellisenä muutostarpeena.

Tässä tarkoituksessa on valmistelun aikana tarkasteltu, voisiko sääntelyä selkeyttää ja yksinkertaistaa esimerkiksi purkamalla asiaan sovellettavien salassapitoperusteiden tarpeetonta päällekkäisyyttä ja voisiko rikosasioiden salassapitoa jossakin määrin joustavoittaa, kuitenkin siten että huolehditaan mahdollisimman hyvin sekä yksityiselämän suojan ja viranomaisten toiminnan julkisuuden täysimääräisestä toteuttamisesta.

Julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmä päätti organisoida esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden selkeyttämistä koskevan asian valmistelun tueksi valmisteluryhmän, joka selvittäisi ja arvioisi selkeyttämiseen liittyviä kysymyksiä. Valmisteluryhmän tehtävänä oli tuottaa kirjallista materiaalia työryhmän kokouksiin työryhmässä edelleen käsiteltäväksi. Valmisteluryhmä kokoontui 5 kertaa ja sen kokouksiin on osallistunut työryhmän sihteeristö sekä jäsenistä valmisteluryhmään ilmoittautuneet sisäministeriön ja Journalistiliiton edustajat. Valmistelun aikana on kuultu Syyttäjälaitoksen, Poliisihallituksen, Poliisiammattikorkeakoulun ja oikeustoimittajien edustajia.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti kiireellisenä valmisteltu muutostarve on valmisteltu erilliseksi hallituksen esitykseksi. Luonnoksesta on järjestetty lausuntokierros syksyllä 2022. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa https://oikeusministerio.fi/hankkeet-ja-saadosvalmistelu tunnuksella OM056:00/2022.

Julkisuuslain uudistamistyö työryhmässä jatkuu muilta osin työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti. Tässä muussa uudistamistyössä selvitetään muun muassa mahdollisuudet selkeyttää viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta siltä osin kuin kyse on julkisista henkilötiedoista. Tämän hankeen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa tunnuksella OM083:00/2020.

Suomenkielinen ja ruotsinkielinen esitys on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

2 Nykytila ja sen arviointi

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 vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Vaitiolovelvollisuudesta on säädetty julkisuuslain 23 §:ssä.

Asiakirjojen salassapidosta säädetään pääsääntöisesti julkisuuslain 24 §:ssä, jossa on luettelo salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23-32 kohdat suojaavat erityisesti henkilön yksityiselämää. Julkisuuslain salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi siten, ettei niissä pääsäännön mukaan luetella niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä (HE 30/1998 vp, s. 86). Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään katsonut, että mikäli salassapitoperustetta ei ole sitä soveltavien viranomaisten osalta rajattu, salassapitoperuste koskee kaikkea viranomaistoimintaa julkisuuslain soveltamisalalla (KHO 2021:26 ja KHO 2021:170). Käytännössä tämä tarkoittaa, että rikosasian selvittämisen yhteydessä esiin tulevat henkilön yksityiselämään liittyvät tiedot ovat salassa pidettäviä vastaavalla tavalla kuin ne ovat edellä mainittujen salassapitoperusteiden nojalla muidenkin viranomaisten hallussa.

Poikkeuksen yleispätevyydestä muodostavat tietyt yksityisyyden suojaa koskevat säännökset, joiden ulottaminen kaikkiin asiakirjoihin rajoittaisi liiaksi julkisuutta (HE 30/1998 vp, s. 87). Yleisten yksityiselämän suojaksi säädettyjen salassapitoperusteiden lisäksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 ja 26 kohdissa on säädetty yksityiselämää suojaavista salassapitoperusteista, jotka tulevat sovellettavaksi erityisesti rikosasioissa.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Sama asiakirja voi olla eri viranomaisten hallussa, jolloin jokainen niistä päättää itsenäisesti asiakirjan antamisesta. Kukin viranomainen harkitsee itse tapauskohtaisesti esimerkiksi vahinkoedellytyslausekkeen täyttymisen edellytykset. Käytännössä tämä lähtökohta voi yksittäistapauksessa johtaa myös julkisuuskysymyksen erilaiseen ratkaisemiseen eri viranomaisessa siten, että tieto on yhdessä viranomaisessa salassa pidettävä, kun taas toinen viranomainen antaa siitä tiedon. Tilanne voi olla myös se, että saman asiakirjan julkisuutta sääntelevä normisto voi eri viranomaisissa olla erilainen. Esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät rikollista tekoa koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä hallintoviranomaisissa, eivät sen sijaan oikeudenkäyntiasiakirjoina tuomioistuimissa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetään poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehtyjen rikosilmoitusten, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saatujen ja laadittujen asiakirjojen sekä haastehakemuksen, haasteen ja siihen annetun vastauksen salassapidosta rikosasiassa. Lainkohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat 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 (370/2007) mukaan.

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 (HE 30/1998 vp, s. 89). Säännös sisältää niin sanotun salassapito-olettamaisen vahinkoedellytyslausekkeen, eli tiedot ovat lähtökohtaisesti

salassa pidettäviä, jollei erikseen ole ilmeistä, että säännöksessä mainitut intressit eivät vaarantuisi tietojen luovuttamisesta.

Säännöksen soveltamisalaan kuuluvat vain siinä erikseen mainitut asiakirjat. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2021:38 katsonut, että lainkohta on kirjoitettu siten, että se koskee tietynlaisia asiakirjatyyppejä, eikä siten, että se koskisi asiakirjoja, joihin sisältyy tietynlaisia tietoja. Säännöksessä on myös määritelty mille viranomaisille toimitettuja asiakirjoja se koskee. Poliisin lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset. Sen sijaan sillä ei ole merkitystä, minkä viranomaisen hallussa säännöksessä tarkoitettu asiakirja on.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetty salassapito on ajallisesti rajattua. Salassapitovelvollisuus mainitun kohdan nojalla päättyy, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen. Esitutkintalaissa (805/2011; ETL) säädetään niistä tilanteista, joissa esitutkinta voidaan jättää toimittamatta, lopettaa tai päättää saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997; ROL) säädetään puolestaan tilanteista, joissa syyttäjän on tehtävä päätös syyttämättä jättämisestä ja tilanteista, joissa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta.

Esitutkinta saadaan ensinnäkin jättää toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. (ETL 3:9.1) Asianomistajarikoksen osalta esitutkinta on lopetettava, jos asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa. Kuitenkin jos syyttäjä saa lain mukaan yleisen edun sitä vaatiessa nostaa syytteen asianomistajarikoksesta, vaikkei asianomistaja vaatisikaan rikokseen syyllistyneelle rangaistusta, esitutkinta on syyttäjän pyynnöstä toimitettava. (ETL 3:4)

Esitutkinta päätetään saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi myös silloin, jos tutkinnassa on selvinnyt, ettei rikosta ole tehty taikka ettei asiassa voida nostaa ketään vastaan syytettä tai esittää muuta rikokseen perustuvaa julkisoikeudellista vaatimusta (ETL 10:2.2). Esitutkintalain 10 luvun 2 §:n 2 momentin säännös soveltuu loppuosansa perusteella myös tapauksiin, joissa sinänsä on selvitetty rikoksen tapahtuminen, mutta samalla on kuitenkin tullut ilmi sellaisia seikkoja, jotka huomioon ottaen ketään ei voida panna syytteeseen tai esittää julkisoikeudellista, esimerkiksi menettämisseuraamuksen määräämiseen liittyvää vaadetta. Esimerkkinä voidaan mainita tapaukset, joissa rikoksesta epäilty on rikosoikeudellista vastuunalaisuutta vailla oleva alle 15-vuotias, rikoksesta epäilty on kuollut, syyteoikeus on selvästi vanhentunut, asianomistaja ei vaadi rangaistusta 3 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa tai asianomistaja on peruuttanut rangaistusvaatimuksensa (HE 222/2010 vp).

Esitutkinnan rajoittamisesta esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän ratkaisulla säädetään esitutkintalain 3 luvun 10 ja 10 a §:ssä. Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos syyttäjä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista. (ETL 3:10.1)

Jos esitutkinnassa on saman henkilön tekemäksi epäiltyjä rikoksia kaksi tai useampi ja hän on tunnustamalla edistänyt yhden tai useamman epäillyn rikoksen selvittämistä, syyttäjä voi, jos hän katsoo sen perustelluksi ottaen huomioon asian laadun ja esitettävät vaatimukset, käsittelystä ilmeisesti aiheutuvat kustannukset ja siihen kuluva aika sekä muut seikat, tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, että esitutkintaa ei toimiteta kaikista rikoksista tai että esitutkinta näiden

osalta lopetetaan (ETL 3:10 a. 1). 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. (ETL 11:1)

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa säädetään tilanteista, joissa syyttäjän on tehtävä päätös syyttämättä jättämisestä ja tilanteista, joissa syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta. Syyttäjän on nostettava syyte epäillystä rikoksesta, jos hän katsoo, että: 1) se on laissa säädetty rangaistavaksi; 2) sen syyteoikeus ei ole vanhentunut; ja 3) on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. (ROL 1: 6.1) Lisäksi noudatetaan, mitä asianomistajan syyttämispyynnöstä ja muista erityisistä syytteen nostamisen edellytyksistä muualla laissa säädetään. (ROL 1:2.2)

Vaikka on olemassa todennäköisiä syitä epäillyn syyllisyyden tueksi ja muut 6 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät, syyttäjä saa kuitenkin jättää syytteen nostamatta ROL 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla. (ROL 1: 6.2) Syyttäjä saa jättää 7 §:n nojalla syytteen nostamatta: 1) jos epäillystä rikoksesta ei olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko ja sitä on sen haitallisuus tai siitä ilmenevä rikoksesta epäillyn syyllisyys huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä; sekä 2) epäillystä rikoksesta, josta epäilty ei ollut tekohetkellä täyttänyt kahdeksaatoista vuotta ja josta ei olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta ja jonka katsotaan johtuneen pikemmin ymmärtämättömyydestä tai harkitsemattomuudesta kuin piittaamattomuudesta lain kieltoja ja käskyjä kohtaan. (ROL 1:7)

Jollei tärkeä yleinen tai yksityinen etu muuta vaadi, syyttäjä saa sen lisäksi, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 §:ssä säädetään, jättää syytteen nostamatta, jos: 1) oikeudenkäyntiä ja rangaistusta olisi pidettävä kohtuuttomina tai tarkoituksettomina ottaen huomioon rikoksesta epäillyn ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto tai muu epäillyn toiminta tekonsa vaikutusten estämiseksi tai poistamiseksi, hänen henkilökohtaiset olonsa, teosta hänelle aiheutuvat muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet tai muut seikat; 2) epäilty rikos ei yhteisen rangaistuksen määräämistä tai aikaisemmin tuomitun rangaistuksen huomioon ottamista koskevien säännösten johdosta olennaisesti vaikuttaisi kokonaisrangaistuksen määrään; tai 3) asian käsittelyn jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavissa olevaan seuraamukseen. (ROL 1:8.1)

Jos syyteharkinnassa on saman henkilön tekemäksi epäiltyjä rikoksia kaksi tai useampi ja hän on tunnustamalla edistänyt yhden tai useamman epäillyn rikoksen selvittämistä, syyttäjä voi päättää, että syytettä ei nosteta kaikista epäillyistä rikoksista. Syyte on kuitenkin nostettava, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu niin vaatii. (ROL 1:8.2)

Esimerkkinä 1 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitetusta muusta vastaavasta lainkohdasta voidaan mainita rikoslain (39/1889) 50 luvun 7 §:n säännös toimenpiteistä luopumisesta. Huumausaineen käytöstä ja huumausaineen käyttöön liittyvästä muusta luvussa mainitusta rikoksesta voidaan, sen lisäksi, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa tai rikoslaissa säädetään, jättää syyte nostamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos epäiltyä rikosta tai rikosta on huumausaineen määrä ja laatu, käyttötilanne sekä olosuhteet muutoinkin huomioon ottaen pidettävä kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Syyte voidaan myös jättää nostamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos rikoksesta epäilty tai tekijä on hakeutunut sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymään hoitoon.

Syyttäjän on tehtävä päätös syyttämättä jättämisestä, jos: 1) syytteen nostamiselle oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset eivät täyty; 2) hän jättää syytteen nostamatta saman luvun 6 §:n 2 momentin nojalla; 3) asianomistaja

ei ole tehnyt syyttämispyyntöä tai muu lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu syytteen nostamiselle säädetty erityinen edellytys ei täyty ja asian laatu vaatii erillisen päätöksen tekemistä. (ROL 1:6 a.1)

Päätös syyttämättä jättämisestä on perusteltava. Perusteluista on ilmettävä ne seikat ja todisteet sekä näytön arviointi ja oikeudellinen päättely, joihin päätös perustuu. (ROL 1:6 a.2)

Kokoavasti voidaan siis todeta, että viranomaisprosessi voi päättyä hyvin monenlaisin perustein. Samassa asiassa voidaan myös eri osakysymysten osalta päätyä erilaisiin lopputulemiin. Esimerkiksi samassa asiakokonaisuudessa voidaan nostaa syyte jostakin kysymyksestä, ja tehdä syyttämättäjättämispäätös toisesta samaan asiakokonaisuuteen liittyvästä seikasta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohta

Toinen yksityiselämän suojaa koskeva erityisesti rikosasioissa sovellettavaksi tuleva salassapitosäännös on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa. Sen mukaan salassa pidettäviä ovat viranomaisen 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.

Salassapidon kohteena säännöksessä ovat rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot, jotka kuuluvat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Säännöksen perusteluissa ei täsmennetä, mihin näillä arkaluonteisilla tiedoilla tarkemmin ottaen viitataan. Pykälän perusteluissa on kuitenkin kuvattu esimerkkejä teoista joiden salassapidosta kohdassa voisi olla kysymys. Perusteluissa todetaan, että esimerkiksi kysymyksen ollessa seksuaalirikoksesta voi epäillylle aiheutua julkisuudesta haittaa silloinkin, kun 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 insestitapauksissa vaarantaa lapsen edun. Esitutkinta-aineistoon kuuluvat rikoksen uhrin kuvat voivat myös sisältää kohdassa tarkoitetulla tavalla yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia tietoja. (HE 30/1998 vp s, 98).

Kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat 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. Rikoksen uhria koskevien tietojen salassapito ei ole ehdotonta eikä sitä ole sidottu tietojen arkaluonteisuuteen, vaan niiden salassapito määrittyy vahinkoedellytyslausekkeen kautta suoritettavan arvion perusteella. Olettamana vahinkoedellytyslausekkeessa on tietojen julkisuus.

Momentin 3 kohdasta poiketen 26 kohdan soveltamisalaa ei ole ajallisesti rajoitettu. Säännöstä ei ole sen sanamuodon perusteella kohdennettu sen paremmin esitutkinnan aikaiseen kuin sen jälkeiseenkään aikaan. Käytännössä säännöksen merkitys tullee yleensä arvioitavaksi vasta 3 kohdassa säädetyn ajallisesti rajoitetun salassapitoperusteen päättymisen jälkeen. Rikosta ja esitutkintaa koskevien tietojen sekä rikosasian haastehakemuksen ja haasteen sekä siihen annetun vastauksen salassapitovelvollisuus 3 kohdan perusteella päättyy, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa tai kun esitutkinta muuten loppuu. Hallituksen esityksen perusteluissa 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. Vastaavasti haastehakemus, joka sisältää 9 kohdassa tarkoitettuja valtion turvallisuutta koskevia tietoja, olisi salassa pidettävä senkin jälkeen, kun asia on ollut esillä tuomioistuimessa. (HE 30/1998 vp, s. 98)

Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa

Kun asia etenee esitutkinnan ja syyteharkinnan aikaisen määräaikaisen salassapitoperusteen päättymisen jälkeen tuomioistuimen käsittelyyn, sovelletaan tuomioistuimessa esitutkinnan tietoihin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia (370/2007). Lain 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirja on 8 §:ssä tarkoitetun ajankohdan jälkeen julkinen, jollei se ole 9 §:n mukaan salassa pidettävä tai jollei tuomioistuin 10 §:n nojalla määrää sitä salassa pidettäväksi. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 3 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan oikeudenkäyntiasiakirjoja ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut asiakirjat, jotka on toimitettu tuomioistuimelle tai laadittu tuomioistuimessa oikeudenkäyntiä varten. Oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamisen kannalta ei ole merkitystä jaottelulla ratkaisussa huomioon otettavaan ja muuhun asiakirja-aineistoon, vaan se pitää sisällään myös sellaista aineistoa, jota ei sellaisenaan oteta huomioon asiaa tuomioistuimessa ratkaistaessa, kuten esimerkiksi esitutkintapöytäkirjat, silloin kun niihin ei ole pääkäsittelyssä vedottu. Määritelmästä myös johtuu, että asiakirjan luonne oikeudenkäyntiasiakirjana säilyy senkin jälkeen, kun asia ei ole enää tuomioistuimessa vireillä. Siihen siis sovelletaan tuomioistuimessa tämänkin jälkeen oikeudenkäynnin julkisuuslain säännöksiä. (ks. HE 13/2006 vp s. 28)

Oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan vain asiakirjoja, jotka ovat tuomioistuimen hallussa nimenomaisesti oikeudenkäyntiä varten. Samoista asiakirjoista saattaa olla muita kappaleita, kuten esimerkiksi jäljennöksiä, myös muiden viranomaisten hallussa. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki ei kuitenkaan tule sovellettavaksi muualla kuin tuomioistuimessa, ja viranomaisissa näiden samojen asiakirjojen julkisuutta arvioidaan oikeudenkäynnin alettuakin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja erityislakien säännösten valossa. Tilanteessa, jossa oikeudenkäyntiasiakirjat siirretään oikeudenkäynnin päätyttyä säilytettäväksi ja arkistoitavaksi muulle viranomaiselle kuin tuomioistuimelle oikeudenkäyntiasiakirjojen status ei kuitenkaan muutu, vaikka ne eivät enää olisikaan tuomioistuimen hallussa. (ks. HE 13/2006 vp s. 28)

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännökset poikkeavat julkisuuslaissa säädetystä, ja salassapito on niiden nojalla lähtökohtaisesti rajoitetumpaa. Lain 9 §:n mukaan 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 syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta, nuoresta rikoksesta epäillystä laaditusta seuraamusselvityksestä, nuorisorangaistuksen rangaistusajan suunnitelmasta, yhdyskuntapalvelun, valvontarangaistuksen tai 21 vuotta täytettyään rikoksen tehneen ehdollisen vankeuden valvonnan seuraamusselvityksestä, elinkautisvangin vapauttamismenettelyä tai yhdistelmärangaistukseen 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.

Useat edellä mainituista salassapitoperusteista eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan 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 säädetyt oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia osaksi tai kokonaan.

Lisäksi 9 §:n 3 momentin mukaan arkaluonteiset tiedot henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista 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 pidettäviksi.

Lain 10 §:n mukaan tuomioistuin voi asianosaisen pyynnöstä tai erityisestä syystä muutoinkin päättää, että oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä tarpeellisin osin salassa, jos siihen sisältyy muussa laissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja, joiden julkisiksi tuleminen todennäköisesti aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lisäksi lain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tuomioistuin voi määrätä salassa pidettäväksi asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa.

Silloin, kun asiakirjaa ei toimiteta tuomioistuimeen, jää epäillyn rikoksen selvittämiseen liittyvien tietojen salassapito kaikilta osin julkisuuslaissa säädetyn varaan. Näin on siis erityisesti silloin, kun esitutkinta jätetään esitutkintalaissa säädetyllä perusteella toimittamatta, lopetetaan tai päätetään saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi taikka jos syyttäjä jättää syytteen nostamatta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain nojalla. Näitä tilanteita on kuvattu edellä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan kuvauksen yhteydessä.

Julkisuuslain salassapitosäännösten selkeyttämistarve

Yleisesti ottaen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain lähtökohtana on, etteivät salassapitosäännökset syrjäytä toisiaan, vaan niitä sovelletaan kaikkia rinnakkain. Asiakirja voi siis sisältää usean eri kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan osalta tulkinnanvaraisuutta aiheuttaa kuitenkin kohdan sisältö, sillä se koskee tietoja, jotka vaikuttavat olevan sääntelykohteena useassa muussakin 24 §:n 1 momentin kohdassa. Tämä on aiheuttanut epäselvyyttä siitä, onko lainsäätäjä aikanaan tarkoittanut asianomaisen salassapitoperusteen erityiseksi muihin salassapitoperusteisiin verrattuna.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2021:26 vahvistanut tämän rinnakkain soveltamisen periaatteen ja katsonut, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohta voi tulla sovellettavaksi esitutkinta-asiakirjojen julkisuutta ja salassa pidettävyyttä koskevassa arvioinnissa niiltäkin osin kuin asiakirjoihin sisältyi mainitun momentin 26 kohdassa tarkoitettujen henkilötahojen, kuten rikoksesta epäillyn, yksityiselämään liittyviä tietoja.

Kun vallitsevan oikeuskäytännön mukaan kaikkia 24 §:n 1 momentin eri kohtia sovelletaan rinnakkain, jää mainitun momentin 26 kohta sisällöltään ja tarkoitukseltaan epäselväksi. Säännös on sisällöltään ainakin osin muiden salassapitoperusteiden kanssa päällekkäinen, sillä se koskee arkaluonteisia yksityiselämään liittyviä tietoja, jotka ovat kuitenkin sääntelykohteena useassa muussakin 1 momentin kohdassa (esim. 25 ja 32 kohdat sekä esitutkinnan aikana 3 kohta).

Oikeusasiamies on ratkaisussaan EOAK 579/2020 kiinnittänyt myös laajemmin huomiota 26 kohdan sisällölliseen epäselvyyteen, sillä 26 kohta on asianomistajan eli rikoksen uhrin osalta 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. Oikeusasiamies arvioi, että säännöksen rikoksen uhria koskeva loppuosa olisi tarpeeton, jos siinäkin salassapito edellyttäisi tietojen arkaluonteisuutta.

Sekä viranomaiset että journalistit ovat ilmaisseet tyytymättömyyttä nykytilaan, jossa kaikkia salassapitoperusteita sovelletaan samanaikaisesti rinnakkain. Julkisuuslain kehittämistarpeita kartoittaneiden lausuntojen perusteella voimassa olevaan sääntelyyn liittyy tiivistetysti kolme keskeistä ongelmaa.[1] Ensinnäkin voimassa oleva sääntely koetaan tulkinnanvaraisena ja ristiriitaisena ja sen vuoksi vaikeana soveltaa. Toiseksi voimassa olevan sääntelyn katsotaan johtavan tarpeettoman laajaan salassapitoon rikosasioissa. Erityisesti 32 kohdan on katsottu johtavan hyvin ehdottomaan salassapitoon keskeisissä asioissa, joista rikosasioissa on yleensä kysymys ja säännökset ovat käytännössä johtaneet sellaistenkin tietojen salaamiseen, joiden salaamista ei ole tosiasiassa tavoiteltu. Rikosasioiden oletetun julkisuustason ja julkisuusperiaatteen on nähty olevan ristiriidassa sen kanssa, mikä on ehdottomasti salassa pidettäväksi säädetty. Kolmannen epäkohdan koetaan liittyvän oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) ja julkisuuslain erilaiseen sisältöön, joka johtaa samojen asiakirjojen (esim. esitutkintapöytäkirja) osalta erilaisiin salassapitoa koskeviin ratkaisuihin. Työryhmän selvitystyössä on käynyt ilmi, että ongelmaa korostaa se, että oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen esitutkintapöytäkirjaa koskevat asiakirjapyynnöt usein kanavoituvat tuomioistuimien sijaan poliisin ratkaistavaksi, jolloin asiakirjojen salassapito voi tulla arvioitavaksi julkisuuslain salassapitosäännösten perusteella myös tuomioistuinkäsittelyn jälkeen.

Erityisesti esitutkintapöytäkirjoista ilmenee tyypillisesti paljon sellaista tietoa, joka on julkisuuslain yksityisyyttä suojaavien salassapitoperusteiden perusteella salassa pidettävää. Kuten edellä on todettu esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan säännöksen sanamuodon mukaisen tulkinnan on katsottu johtavan usein esitutkintapöytäkirjojen hyvin laajamittaiseen salaukseen. Voi olla vaikeaa ilmaista rikosepäily luonnollisen henkilön velallisen rikoksesta tai velallisen petoksesta, jos tieto hänestä ulosottovelallisena on salassa pidettävä. Vastaavasti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan säännöksen muotoilusta seuraa, että esim. työttömyysturvaan liittyvät petokset ovat salassa pidettäviä, sillä mainitun lainkohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta. Momentin 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat lisäksi tiedot tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka tiedot jotka muutoin kuvaavat henkilön taloudellista asemaa. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä voivat olla myös vähäisimmätkin rikoksen johdosta syntyneet vammat tai esimerkiksi tieto siitä, että henkilö on asioinut terveyskeskuksessa.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:170 oli kysymys keskusrikospoliisille esitetystä asiakirjapyynnöstä, jossa tarkoitetut esitutkintapöytäkirjat koskivat erääseen järjestäytyneeseen rikollisryhmään liittyvää rikoskokonaisuutta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että esitutkintapöytäkirjoihin sisältyvät tiedot rikoksesta epäillyn asemassa olevien henkilöiden epäillystä kuulumisesta

[1] https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=01bf4a6f-6e71-4fd2-b9e4-7fcdde4077b4
https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=65a44e10-11f9-4545-8324-ffb3c76288b6

järjestäytyneeseen rikollisryhmään olivat olleet merkityksellisiä esitutkinnan toimittamisen ja siinä selvitettävien asioiden kannalta. Tietoa rikoksesta epäillyn henkilön epäillystä kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisryhmään ei ainakaan tällaisessa yhteydessä voitu pitää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuna salassa pidettävänä tietona henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

Vaikka kyseinen järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuulumista koskeva tieto voi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella olla julkinen jo suoraan voimassa olevan 32 kohdan perusteella, liittyy rikosasioihin usein muita yksityiselämään kiinnittyviä tietoja, joiden julkisuutta ei ole mahdollista perustaa yksin voimassa olevien säännösten tulkintaan.

Asianomistajan yksityiselämän suojaamisesta rikosprosessissa on tuoretta oikeustieteellistä tutkimustietoa, joka nojaa osin empiiriselle aineistolle. (Satu Rantaeskola: Asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa, Alma Talent 2021) Oikeustieteellisenä väitöskirjana hyväksytyssä tutkimuksessa on lainopin ja käräjätuomareille, avustajille, syyttäjille ja tutkinnanjohtajille suunnatun kyselytutkimuksen perusteella pyritty selvittämään, minkälainen julkisuussääntelyn ja salassapitosäännösten soveltamisen käytäntö tutkimuksen kohteeksi valituissa rikostapaustyypeissä on. Tutkimuksen osana toteutetussa kyselyssä pyrittiin selvittämään kuviteltujen tapausten avulla, miten eri viranomaiset soveltaisivat lähtökohtaisesti julkisuuslain tai oikeudenkäynnin julkisuuslain salassapitoperusteita rikosoikeudellisiin tapauksiin liittyviin asiakirjoihin ja tietoihin. Johtopäätöksinä kyselyistä on tutkimuksessa todettu muun muassa se, että kyselyn perusteella vaikuttaisi siltä, että julkisuusratkaisuja hahmotetaan eri rikoslajien osalta eri tavoin, vaikka salassapito pitäisi ratkaista asiakirja- ja tietokohtaisesti riippumatta siitä minkälaiseen teonkuvaukseen tiedot liittyvät. Lisäksi tutkimuksesta ilmenee, että soveltamiskäytäntö tietojen salassapidon suhteen vaihtelee kyselyyn annettujen vastausten perusteella. Tutkimuksen mukaan julkisuusarviointi näyttää olevan epätarkkaa ja arvostuksenvaraista. Tutkimuksessa esitetään, että asianomistajan yksityisyydensuojaa rikosprosessissa tulisi vahvistaa. Tutkimuksen havainnot ja siinä esitetty kritiikki kohdistuvat kuitenkin enemmän tuomioistuinvaiheen julkisuuteen kuin rikosprosessin viranomaisvaiheen julkisuuteen.

Asian kannalta olennainen Euroopan unionin sääntely ja siihen liittyvä liikkumavara

Euroopan unionin lainsäädäntö asettaa tiettyjä vähimmäissääntöjä rikosprosessuaalisista kysymyksistä, joilla on liittymäkohtia myös julkisuuslain sääntelyyn erityisesti yksityisyyden suojan näkökulmasta. Näitä vähimmäissääntöjä asetetaan ns. syyttömyysolettamadirektiivissä, uhridirektiivissä ja lapsidirektiivissä, joita käsitellään alla.

Syyttömyysolettamadirektiivi

Syyttömyysolettamaa koskevassa direktiivissä (EU) 2016/343 säädetään syyttömyysolettamaa ja oikeutta olla läsnä oikeudenkäynnissä koskevista vähimmäisvaatimuksista, joita sovelletaan rikosoikeudellisiin menettelyihin. Direktiivissä säädetään muun muassa kiellosta viitata julkisesti epäillyn tai vastaajan syyllisyyteen sekä epäillyn ja syytetyn esittämistavasta. Direktiivin johdanto-osan 16 kappaleen mukaan syyttömyysolettamaa loukattaisiin, jos viranomaisen julkisissa lausumissa tai muissa kuin syyllisyyttä koskevissa oikeusviranomaisen päätöksissä viitattaisiin epäiltyyn tai syytettyyn syyllisenä, vaikka kyseisen henkilön syyllisyyttä ei ole laillisesti näytetty toteen. Tällaisissa lausumissa ja oikeusviranomaisten päätöksissä ei saisi antaa ymmärtää, että henkilö on syyllinen. Tämän ei pitäisi vaikuttaa syyttäjän toimiin, joiden tavoitteena on näyttää toteen epäillyn tai syytetyn syyllisyys, kuten syytteeseenpanoon, eikä oikeus-

viranomaisten päätöksiin, joiden seurauksena ehdollinen rangaistus pannaan täytäntöön, edellyttäen, että oikeutta puolustukseen kunnioitetaan. Tämän ei pitäisi myöskään vaikuttaa menettelyyn liittyviin ennakollisiin päätöksiin, joita oikeusviranomaiset tai muut toimivaltaiset viranomaiset tekevät ja jotka perustuvat epäilyihin tai syyllisyyttä tukevaan näyttöön, kuten tutkintavankeutta koskeviin päätöksiin, edellyttäen, että kyseisissä päätöksissä ei viitata epäiltyyn tai syytettyyn syyllisenä. Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan velvoite olla viittaamatta epäiltyyn tai syytettyyn syyllisenä ei estä viranomaisia levittämästä julkisuuteen tietoja rikosoikeudellisista menettelyistä, kun se on ehdottoman välttämätöntä rikostutkintaan liittyvistä syistä tai yleisen edun vuoksi.

Syyttömyysolettamadirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on arvioitu, että kansallista sääntelyä ei ole tarpeen muuttaa direktiivin sääntelyn johdosta. Direktiivin 4 artiklan osalta on katsottu, että velvoitteet täytetään Suomessa perustuslain (731/1999) 21 §:n säännöksillä, lailla ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (438/1990, SopS 18/1990) sekä esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 2 §:n, 4 luvun 5 §:n 2 momentin ja 11 luvun 7 §:n säännöksillä.

Uhridirektiivi

Rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevassa direktiivissä 2012/29/EU säädetään muun muassa uhrien oikeudesta yksityisyyden suojaan. Direktiivin 21 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että toimivaltaiset viranomaiset voivat rikosoikeudellisen menettelyn aikana toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä uhrin ja hänen perheenjäsentensä yksityisyyden, mukaan lukien direktiivin 22 artiklan mukaisessa henkilökohtaisessa arvioinnissa huomioon otettavat uhrin henkilökohtaiset ominaisuudet, ja kuvien suojaamiseksi. Jäsenvaltioiden on lisäksi huolehdittava siitä, että toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa kaikki lainmukaiset toimenpiteet estääkseen kaiken sellaisen tiedon julkisen levittämisen, joka voisi mahdollistaa lapsiuhrin tunnistamisen.

Direktiivin johdanto-osan kappaleessa 54 todetaan, että uhrin yksityisyyden suojan turvaaminen voi olla tärkeä keino toissijaisen ja toistuvan uhriksi joutumisen, pelottelun sekä kostotoimien välttämiseksi, ja tämä voidaan toteuttaa erilaisilla toimenpiteillä, kuten salaamalla uhrin henkilöllisyyttä ja olinpaikkaa koskevat tiedot tai rajoittamalla niiden paljastamista. Tällainen suojelu on erityisen tärkeää, jos uhri on lapsi, ja se käsittää myös lapsen nimen salaamisen. Poikkeustapauksissa tiedon paljastamisesta tai jopa laajasta julkistamisesta saattaa kuitenkin olla lapselle hyötyä esimerkiksi silloin, kun lapsi on kaapattu. Uhrien ja heidän perheenjäsentensä yksityisyyden ja kuvien suojaamiseksi toteutettavissa toimenpiteissä olisi aina kunnioitettava oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, sellaisena kuin se on tunnustettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, ja sananvapautta, sellaisena kuin se on tunnustettu mainitun yleissopimuksen 10 artiklassa.

Direktiivi velvoittaa yleisellä tasolla huolehtimaan siitä, että toimivaltaiset viranomaiset voivat rikosoikeudellisen menettelyn aikana toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä uhrin ja hänen perheenjäsentensä yksityisyyden ja kuvien suojaamiseksi. Direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä on katsottu, että direktiivin 21 artiklan täytäntöönpano ei edellytä Suomessa lainsäädännön muuttamista. Artiklan velvoitteet katsotaan täyttyvän esitutkinnassa ja syyteasian käsittelyssä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan salassapitoperusteella ja esitutkintalain 11 luvun 7 §:n tiedottamisrajoituksilla sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännöksillä. (HE 66/2015 vp, s. 31) Direktiivin johdanto-osan mukaan uhrin yksityisyyden suojan turvaaminen voidaan toteuttaa erilaisilla toimenpiteillä, joista esimerkkinä mainitaan uhrin henkilöllisyyden ja olinpaikan salaaminen tai niiden paljastamisen rajoittaminen. Erityisen

tärkeänä tätä pidetään, jos uhri on lapsi. Direktiivi ei kuitenkaan säädä ehdotonta velvoitetta lapsiuhrin tietojen salassapitoon.

Lapsidirektiivi

Rikoksesta epäiltyjä tai syytettyjä lapsia koskevista menettelytakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä (EU) 2016/800 koskevan direktiivin 14 artiklassa säädetään myös oikeudesta yksityisyyden suojaan. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että lasten yksityisyyttä suojataan rikosoikeudellisten menettelyjen aikana. Tätä varten jäsenvaltioiden on joko säädettävä, että lapsia koskevat tuomioistuinkäsittelyt järjestetään yleensä suljetuin ovin, tai sallittava, että tuomioistuin tai tuomari voi päättää järjestää tällaiset käsittelyt suljetuin ovin (2 kohta). Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että 9 artiklassa tarkoitettuja tallenteita ei levitetä julkisesti. Direktiivin johdanto-osan 56 kappaleen mukaan ottaen huomioon oikeusperinteiden ja -järjestelmien erot eri jäsenvaltioissa lasten yksityisyys rikosoikeudellisten menettelyjen aikana olisi varmistettava mahdollisimman hyvin, jotta muun muassa helpotetaan lasten sopeutumista takaisin yhteiskuntaan.

Direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä katsotaan, että artiklan sääntely ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Hallituksen esityksessä katsotaan, että oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain, esitutkintalain ja julkisuuslain sääntely täyttävät artiklan vaatimukset. Direktiivin nimenomaiset velvoitteet kohdistuvat tuomioistuinkäsittelyn järjestämiseen suljetuin ovin ja kuulusteluja sisältävien tallenteiden suojaamiseen. Direktiivi ei muilta osin täsmennä, miten lasten yksityisyyttä tulisi suojata rikosoikeudellisten menettelyjen aikana. Hallituksen esityksessä viitataan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain osalta 15 §:ään, jonka nojalla tuomioistuin voi päättää, että suullinen käsittely toimitetaan kokonaan tai tarpeellisin osin yleisön läsnä olematta, jos alle 18-vuotias on syytteessä rikoksesta ja suljettu käsittely ei olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua (5 kohta). Säännöksen katsotaan täyttävän artiklan 2 kohdan vaatimukset. (HE 177/2018 vp, s. 30)

Esitutkintalain osalta hallituksen esityksessä viitataan 9 luvun 7 §:n 2 momentin poikkeussäännökseen, joka koskee tiedon antamista ääni- ja kuvatallenteesta. Säännöksen 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. Vastaava säännös on tuomioistuimien osalta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 13 §:ssä. Käräjäoikeudessa tehdyn kuva- ja äänitallenteen äänestä voidaan kuitenkin jatkossa antaa tieto noudattaen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:ää. Mainittujen säännösten katsotaan täyttävän artiklan 3 kohdan vaatimukset siitä, että epäillyn lapsen kuulustelusta tehtyjä tallenteita ei levitetä julkisesti. (HE 177/2018 vp, s. 30)

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy myös muita säännöksiä, joilla lapsen yksityisyyttä suojataan rikosoikeudellisten menettelyjen aikana. Esitutkinnassa ja syyteasian käsittelyssä sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista. Saman pykälän 27 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat muun muassa mielentilatutkimus, nuoresta rikoksesta epäillystä laadittu seuraamusselvitys, rangaistusajan suunnitelmat, yhdyskuntapalvelun ja valvontarangaistuksen seuraamusselvitys sekä valvontarangaistuksen edellytysten selvittäminen. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 §:n nojalla oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä salassa siltä osin kuin se

sisältää arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista. (HE 177/2018 vp, s. 30)

Yleinen tietosuoja-asetus

Asian kannalta olennaista on myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely ja siihen liittyvä kansallinen liikkumavara. Yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 mahdollistaa kansallisen asiakirjajulkisuuden sovittamisen yhteen yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilötietojen suojan kanssa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Yleisestä tietosuoja-asetuksesta ei kuitenkaan seuraa jäsenvaltioille velvollisuutta yhteensovittamiseen. On siten jäsenvaltioiden harkinnassa, käytetäänkö asetuksen sallimaa liikkumavaraa. Asetuksen johdanto-osan kappaleen 154 mukaan viranomaisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna. Viranomaisen tai julkishallinnon elimen olisi voitava luovuttaa hallussaan olevien asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja, jos kyseiseen viranomaiseen tai julkishallinnon elimeen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä niin säädetään. Kyseisessä lainsäädännössä olisi sovitettava yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö sekä oikeus henkilötietojen suojaan, ja sen vuoksi siinä voidaan säätää tarvittavasta yhteensovittamisesta asetuksen mukaisen henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden kanssa.

Asiakirjojen käsitteleminen julkisuuden toteuttamiseksi on viranomaisen lakisääteinen tehtävä, jolloin käsittelyn oikeusperuste on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Esityksessä tarkoitetun salassapitosäännön kohteena olevien tietojen joukossa on myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Artiklan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Tietojen luovuttaminen on tietojen käsittelyä. Artiklan mukaan käsittelykieltoa ei kuitenkaan sovelleta, jos sovellettavaksi tulee jokin artiklan 2 kohdan poikkeusperusteista. Artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan käsittelykieltoa ei sovelleta, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on esitutkinnan ja syyteharkinnan aikana ja sen jälkeen sovellettavien salassapitosäännösten selkeyttäminen sekä avoimuuden edistäminen siten, että nykyistä suurempi osa poliisin ja syyttäjän esitutkintaan ja syyteharkintaan liittyvien päätösten perusteina olevista tiedoista olisi julkisia.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksellä selkeytetään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa poistamalla rikosasioihin sovellettavien salassapitoperusteiden päällekkäisyyttä. Lisäksi lisätään kansalaisten ja median mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä rajoittamalla keskeisiin esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittuihin asiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapitoa. Salassapidosta voitaisiin kuitenkin poiketa vain tilanteessa, jossa tietojen antamisesta ei todennäköisesti aiheutuisi rikosasiaan osalliselle henkilölle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Sääntelyllä ei lähtökohtaisesti ole tarkoitus poistaa voimassa olevan lain salassapitovelvoitetta, joka suojaa rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja. Lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan alkuosan poistamisen tarkoitus on purkaa salassapitoperusteisiin liittyvää päällekkäisyyttä sääntelyn selkeyttämiseksi. Esityksellä muutetaan ainoastaan salassapidon perusteita edellä kuvatuilta osin. Tietopyyntöihin sovellettaisiin muilta osin edelleen julkisuuslaissa olevaa sääntelyä esimerkiksi lain 10 §:n mukaisesta osajulkisuuden toteuttamisesta ja 4 luvun mukaisia tiedon antamiseen liittyviä säännöksiä. Esityksellä muutettavaksi ehdotettu salassapitosääntely tulee keskeisesti sovellettavaksi rikosasioissa, jotka eivät etene oikeudenkäyntiin. Sääntelyä sovelletaan myös tilanteissa, joissa asiakirjaa pyydetään tuomioistuimen sijaan viranomaiselta tuomioistuinmenettelyn päättymisen jälkeen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei arvioida olevan suoranaisia taloudellisia tai organisatorisia vaikutuksia. Hallituksen esityksen välillisiä vaikutuksia viranomaisille on tässä vaiheessa kuitenkin hyvin vaikea arvioida. Salassapitoperusteissa tapahtuisi sisällöllistä muutosta voimassa olevan 26 kohdan alkuosan kumoutuessa ja toisaalta uuden 3 momentin tullessa voimaan. Muutoksilla ei arvioida olevan suoria vaikutuksia käsiteltävien asiakirjapyyntöjen määrään tai niissä noudatettaviin menettelytapoihin tai muutoksenhakuprosesseihin. Lukumääräisesti suurin osa rikosasioista ei herätä yleisön mielenkiintoa.

Poliisin arvion mukaan ehdotetuilla muutoksilla olisi kuitenkin työmäärää lisäävä vaikutus. Esitutkintaviranomainen arvioi esitutkintapöytäkirjat ja tekee niihin tarvittavat salassapitoa koskevat merkinnät ennen esitutkintapöytäkirjan arkistoimista tai luovuttamista asianosaisille. Jatkossakin esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän olisi lisäksi aina asiakirjapyynnön yhteydessä suoritettava julkisuuslain mukaisia menettelysäännöksiä noudattaen pyydetyn asiakirjan osalta arviointi siitä, mitkä asiakirjan tiedoista ovat julkisia ja mitkä salassa pidettäviä. Muutos kohdentuu ennen kaikkea salassapidon perusteisiin. Poliisin arvion mukaan erityisesti 24 §:n 3 momentissa asetettavat uudenlaiset arviointiperusteet lisäävät esitutkintaviranomaisten työmäärää nykytilaan verrattuna. Vaikka esitys ei vaikuta arvioitavan materiaalin laajuuteen, voidaan vaikutuksia arvioitaessa kiinnittää huomiota siihen, että arvioitavien esitutkintapöytäkirjojen pituus vaihtelee muutamista sivuista jopa kymmeniin tuhansiin sivuihin. Esitutkintapöytäkirjoille ominainen piirre on myös materiaalin monimuotoisuus. Pöytäkirjat sisältävät esimerkiksi pdf-, kuva-, video-, ääni- ja karttatiedostoja. Tämän vuoksi ehdotuksesta aiheutuvaa mahdollista lisääntynyttä työmäärää erityisesti esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten osalta on seurattava ja mahdollisia merkittäviä lisäresurssitarpeita on tarpeen käsitellä tulevien valtiontalouden kehys- ja talousarvioprosessien yhteydessä.

Esityksessä ehdotettu muutos kohdistuu pääasiassa esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tekemiin julkisuusarviointeihin rikosasioihin liittyvissä viranomaispäätöksissä. Salassapitoperusteita sovelletaan kuitenkin kaikissa viranomaisissa ja on mahdollista, että myös muut viranomaiset ja erityisesti hallinto- ja erityistuomioistuimet soveltavat nyt muutettavaksi ehdotettuja salassapitoperusteita erityisesti siltä osin kuin näillä viranomaisilla on hallussa esityksen 24 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Julkisen vallan käytön valvonta

Esityksellä parannetaan kansalaisten ja median mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä.

Julkisuuslaissa 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.

Julkisuuslakia säädettäessä on lähdetty siitä, että tiedolla on merkittävä asema yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sekä yksilöiden ja yhteisöjen välisessä vuorovaikutuksessa. Erilaiset tietoon, sen saatavuuteen, käyttöön ja luovutettavuuteen liittyvät oikeudet määrittelevät osaltaan vallankäytön ja sen valvonnan perusteita. Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin ja perustuslakiin kirjattuihin perusoikeuksiin kuuluu, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista valtaa käyttävien orgaanien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutuksesta niihin. Pohjoismaissa kansanvaltaan perustuvan hallintotavan on katsottu edellyttävän, että kaikki voivat asemastaan riippumatta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja valvoa julkisen vallan käyttöä. Keskeisten päätösten tulisi perustua luotettavan tiedon pohjalta käytävään julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Hallinnon julkisuutta pidetään edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiselle sekä hallinnon luotettavuudelle ja päätösten hyväksyttävyydelle. (HE 30/1998 vp, s. 9)

Rikosasioihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota on julkisuusperiaatteesta seuraavista lähtökohdista oltava mahdollisuus valvoa. Esitutkintaviranomaiset käyttävät julkista valtaa päättäessään mitä ne tutkivat ja miten, sekä myös siltä osin, että mitä ei tutkita tai milloin tutkinta lopetetaan. Vastaavasti syyttäjä käyttää omassa toiminnassaan julkista valtaa.

Kun asia etenee oikeudenkäyntiin, esitutkinnan ja syyteharkinnan aikana laaditut ja tuomioistuimelle toimitetut asiakirjat tulevat oikeudenkäyntiasiakirjoiksi, ja niihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuutta laajempaa oikeudenkäynnin julkisuutta.

Silloin kun rikosprosessi kuitenkin päättyy ilman oikeudenkäyntiä, syntyy korostunut tarve arvioida yksin esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän päätösten perusteella sitä, että julkisen vallan käyttö, jonka seurauksena tutkinta on lopetettu tai syyte jätetty nostamatta, on ollut asianmukaista. Tällaisen arvion tekeminen on kuitenkin vaikeaa, jos päätöksen perusteena olevia tietoja ei ole saatavilla.

Asian yhteiskunnallinen merkitys on korostuva, sillä sekä esitutkinnan lopettamisen, että prosessuaalisella perusteella rajoittamisen osalta on tilastojen valossa havaittavissa kasvua. Myös

syytteeseen menneiden juttujen määrä kaikista syyttäjän ratkaistavaksi tulleista asioista on laskenut.[2]

Tiedonsaantioikeuksien laajeneminen vahvistaa perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn julkisuusperusoikeuden toteutumista ja parantaa tiedonsaantia yhteiskuntaoloista ja mahdollistaa tehokkaamman mahdollisuuden valvoa julkisen vallan käyttöä rikosasioissa. Tiedonsaanti parantaa myös mahdollisuutta julkiseen keskusteluun merkittävistä rikoksista ja niihin liittyvistä ilmiöistä. Julkiseksi voisi tulla esimerkiksi enemmän tietoja siitä, millaiset seikat ovat vaikuttaneet siihen, että asia on päättynyt jo esitutkintavaiheessa tai jos jokin erityinen rikostyyppi osoittautuu sellaiseksi, joiden käsittely päättyy tyypillisesti esitutkintaan tai syyteharkintaan. Näiden ilmiöiden selvittämisen tueksi olisi saatavilla enemmän tietoa.

Ehdotuksilla on vaikutusta myös yksittäisten henkilöiden oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Vuonna 2019 Poliisihallitukseen ja poliisiyksiköihin tehtiin poliisin menettelystä yhteensä noin 650 kantelua. Suurin osa kanteluista on koskenut esitutkintaa ja siinä tehtyjä päätöksiä. Tapauksissa on useimmiten ollut kyse siitä, että kantelija on ollut tyytymätön siihen, ettei esitutkintaa ollut suoritettu, tai että se on päätetty saattamatta asiaa syyteharkintaan. Myös esitutkinnan kesto on ollut usean kantelun aiheena. Syyttäjän osalta vastaavia lukuja ei ole suoraan saatavilla, mutta oikeusministeriölle toimitetun aineiston perusteella vuonna 2019 syyttäjälle tehtiin kanteluita yhteensä 313 kpl. Niistä 47 koski syyttäjän menettelyä koskevia kanteluita sekä esteellisyysväitteitä ja 266 syyttäjän tekemää päätöstä (esimerkiksi syyttämättäjättäminen, esitutkinnan rajoittaminen, toimittamatta jättäminen, syyte, syyttäjän tutkinnanjohtajana tekemät päätökset esitutkinnan toimittamatta jättämisestä)

Viranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat valvovat viranomaisten toimia, mutta yksittäisen asian päätyminen laillisuusvalvojien arvioitavaksi voi jäädä riippumaan asianosaisen omista toimista. Rikosasioissa pelko, tietämättömyys, voimattomuus ja muut inhimilliset tekijät voivat vaikuttaa asianosaisen tosiasiasialliseen mahdollisuuteen saattaa asiansa arvioitavaksi. Julkisuuden ja sen avulla tapahtuvan julkisen vallan käytön valvonta tehostaa osaltaan yksilöiden oikeusturvan toteutumista.

Ehdotuksilla ei ole vaikutusta oikeudenkäynnin julkisuuteen, joka olisi jatkossakin viranomaisprosessia laajempaa.

Yksityiselämän suoja

Esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän käsiteltävänä olevien rikosasioiden yhteydessä käsitellään tyypillisesti tietoja, joihin useat eri julkisuuslain 24 §:ssä säädetyt yksityiselämää suojaavat salassapitoperusteet tulevat sovellettaviksi. Näin ollen esitutkinnan rajoittamis- ja lopettamispäätösten sekä syyttäjän ratkaisujen läpinäkyvyyden ja niihin kohdistuvan yleisen tiedonsaantioikeuden lisääminen kaventaa rikosprosessiin osallisten yksityiselämän suojaa, kun tiedonsaantioikeuden kohteena voisivat olla myös sellaiset tiedot, jotka muutoin kuuluisivat yksityiselämän suojaksi säädetyn ehdottoman salassapidon piiriin.

Julkisuuden ja salassapidon välistä tasapainoa on pyritty julkisuuslaissa perinteisesti hallitsemaan vahinkoedellytyslausekkeilla. Julkisuuslain esitöissä on katsottu, että kaikissa tapauksissa tiedon laatuun perustuvaa ehdotonta salassapitoa ei ole pidetty tarpeellisena, koska se saattaa helposti johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon asioissa, joissa on tarvetta julkisen vallan

[2] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162035/OM_2020_6_So.pdf

käytön valvomiseen (HE 30/1998 vp, s. 88). Yksityisyyden suojaa koskeviin salassapitosäännöksiin ei kuitenkaan pääsäännön mukaan sisälly vahinkoedellytyslausekkeita, vaan niiden nojalla viranomaisen asiakirjat ovat ehdottoman salassapidon piirissä, eikä viranomaisella ole minkäänlaista tiedon antamiseen liittyvää harkintavaltaa. Ehdoton salassapito merkitsee sitä, että asiakirjan ja tiedon salassapito ei riipu siitä minkälaisia vaikutuksia tiedon antamisesta seuraa. Ehdottomasti salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen kohdalla vähäistäkin harkinnanvaraisuutta on pidetty suojattavaa etua vaarantavana (HE 30/1998 vp, s. 88). Yksityiselämän suojaan kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia on esityksessä pyritty rajoittamaan rajaamalla tiedonsaantioikeus vain sellaisiin tietoihin, joiden paljastamisesta ei todennäköisesti aiheutuisi asiaan osallisille vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Rikosasia on asiaan osallisille raskas ja sitä koskevien tietojen julkisuus voi aiheuttaa lisää taakkaa ja jopa kärsimystä. Sosiaalisen median voidaan arvioida lisänneen tietojen julkisuuden vaikutuksia yksityiselämän suojaan. Julkista tietoa voidaan tehokkaasti levittää ja saattaa yleisesti saataville myös muiden kuin perinteisten tiedotusvälineiden edustajien välityksellä. Tiedonsaantioikeudesta viranomaisen asiakirjasta ei kuitenkaan suoraan seuraa, että kaikki julkinen tieto olisi julkaistavissa tai muutoin levitettävissä. Julkisten henkilötietojen luovuttamista rajoittavat julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetty viranomaisen henkilörekisteriä koskeva luovutusrajoitus, jonka mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Pyydettäessä saada tieto viranomaisen henkilörekisteristä, on tiedon pyytäjän julkisuuslain 13 §:n 2 momentin perusteella ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää. Kun henkilötiedot saanut käsittelee saamaansa tietoa, sitovat häntä tällöin lähtökohtaisesti tietosuojasääntelystä seuraavat velvoitteet siellä säädetyin edellytyksin ja rajoituksin.

Yksityishenkilöt voivat kuitenkin käsitellä henkilötietoja niin kutsutun kotitalouspoikkeuksen nojalla. Kotitalouspoikkeuksella tarkoitetaan sitä, että luonnollinen henkilö voi suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa henkilötietojen käsittelyä ilman, että tällaiseen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta. Jos tiedot julkaistaan esimerkiksi internetissä, ei kotitalouspoikkeus kuitenkaan välttämättä sovellu, ja tällöin tulevat henkilötietojen käsittelyä koskevat tietosuojasääntelystä seuraavat velvoitteet sovellettaviksi. (Ks. esimerkiksi Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuasia C-101/01 – Lindqvist ECLI:EU:C:2003:596) Lisäksi henkilötietojen käsittely esimerkiksi journalistisen ilmaisun tarkoituksia varten rajaa tiettyjen tietosuoja-asetuksen velvoitteiden soveltamista.

Viime kädessä rikoslaissa määritetään yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen rikokseksi. Rikoslain 24:8 §:n mukaan joka oikeudettomasti 1) joukkotiedotusvälinettä käyttämällä tai 2) muuten toimittamalla lukuisten ihmisten saataville esittää toisen yksityiselämästä tiedon, vihjauksen tai kuvan siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä loukatulle taikka häneen kohdistuvaa halveksuntaa, on tuomittava yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä sakkoon.

Kielteisiä vaikutuksia asiaan osallisille voivat lisätä myös tiedon laatuun liittyvät tekijät. Kaikki prosessin aikana esiin tulevat ja esitutkintapöytäkirjaan asianosaisten lausuntoina kirjatut tiedot eivät välttämättä ole tosia. Esimerkiksi rikoksesta epäillyllä ei ole totuudessa pysymisen velvollisuutta. Vahinkoedellytyslausekkeen avulla on kuitenkin pyritty huolehtimaan siitä, että esimerkiksi lähellä perusoikeuden ydinaluetta olevat arkaluonteiset tiedot jäisivät jatkossakin salassapidon piiriin. Mikä tahansa ei siis olisi julkista edes vaikuttaessaan esitutkinnassa tai syyteharkinnassa tehtyjen päätösten keskeisiin perusteisiin.

Yksityiselämän suojaan kajoaminen ei automaattisesti takaa parempaa mahdollisuutta julkisen vallankäytön valvontaan, jos julkiseksi tulee vain tietoja, jotka eivät ole olennaisia viranomaisen toiminnan arvioinnin tai käsittelyssä olleen rikollisen teon rikosoikeudellisen arvioinnin näkökulmasta. Esityksessä on kuitenkin pyritty lopputulemaan, jossa yksityiselämän suojan rajoitukset kohdentuisivat vain niihin tietoihin, joiden julkisuus on julkisen vallan käytön valvonnan ja viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyden näkökulmasta keskeistä. Näitä ovat viranomaisen tekemät rikosprosessin päättämistä koskevat päätökset sekä näiden päätösten perusteiden ymmärtämiseksi välttämättömät tiedot.

Toisaalta myös oikean tiedon puuttuminen voi aiheuttaa haittaa, vahinkoa ja äärimmillään toimia jopa informaatiovaikuttamisen keinona. Jos täsmällistä ja oikeaa tietoa ei ole saatavilla, paikataan tiedon puutetta huhuilla, joilla voi myös olla vahingollisia vaikutuksia sekä asiaan osallisille että myös sivullisille. Ehdotuksella voidaan jossakin määrin vähentää tämän tyyppisten myös yksityisyyden suojaan kohdentuvien kielteisten vaikutusten riskiä.

Syyttömyysolettama

Esitutkinta-aineiston yleisöjulkisuutta arvioitaessa yksi keskeinen näkökohta on myös syyttömyysolettama. Suomessa perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että syyttömyysolettama kuuluu perustuslain (731/1999) 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (esim. PeVL 60/2010 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp). Esitutkintavaiheen osalta periaate on nimenomaisesti vahvistettu esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 2 §:ssä, jonka mukaan rikoksesta epäiltyä on kohdeltava esitutkinnassa syyttömänä. Rikosprosessin muiden vaiheiden osalta keskeinen on lailla voimaan saatettu Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18/1990) ja erityisesti sen 6 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Ihmisoikeussopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen mukaan syyttömyysolettama merkitsee, että syyttäjän on pystyttävä näyttämään rikossyyte toteen ja toisaalta sitä, että ketään ei saa kohdella syyllisenä ennen syyllisyyden vahvistavaa tuomiota (HE 22/1990 vp, s. 7). Syyttömyysolettama on lisäksi vahvistettu esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 48 artiklassa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7/1976) 14 artiklan 2 kappaleessa, sekä Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 11 artiklassa, jonka mukaan jokaisen rikollisesta teosta syytteessä olevan henkilön edellytetään olevan syytön siihen asti kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti todistettu julkisessa oikeudenkäynnissä, jossa hänelle turvataan kaikki hänen puolustustaan varten tarpeelliset takeet.

Syyttömyysolettamaan on oikeuskirjallisuuden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella katsottu kuuluvan seuraavanlaisia elementtejä: 1) Rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä ja ketään ei saa kohdella syyllisenä ennen syyllisyyden vahvistavaa tuomiota; 2) Epäselvyydet todistusaineistossa on luettava syytetyn hyväksi (in dubio pro reo -sääntö); 3) Todistustaakka on syyttäjällä; 4) Syytetyllä on oikeus saada tieto syytteestä itseään kohtaan vastanäytön esittämiseksi ja puolustuksen turvaamiseksi; 5) Tuomioistuimen jäsenillä ei saa olla ennakkokäsitystä syytetyn syyllisyydestä; 6) Tuomioistuimen on pyrittävä aineellisesti oikeaan ratkaisuun; 7) Syytetyllä on oikeus olla todistamatta itseään vastaan ja oikeus vaieta; 8) Syytteen hylkäävä tuomio ei saa sisältää vihjauksia syytetyn syyllisyydestä; 9) Tuomioistuimen on pysyttäydyttävä tekemästä vihjauksia syytetyn syyllisyydestä.

Syyttömyysolettaman toteutumista ei kansallisessa oikeuskäytännössä tai lainsäädännössä ole tarkemmin arvioitu asiakirjajulkisuuden toteuttamisen näkökulmasta. Epäiltyä koskevien tietojen julkisuudella saattaa kuitenkin olla välillistä vaikutusta syyttömyysolettaman tehokkaaseen

toteutumiseen myös tilanteissa joissa kysymys ei ole tiedottamisvelvoitteesta. Periaate on otettu huomioon osaltaan julkisuuslain salassapitosääntelyssä, ja etenkin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan esitutkinnan ja syyteharkinnan aikaisessa määräaikaisessa salassapitoperusteessa, jolla pyritään suojelemaan epäiltyä ennenaikaiselta julkisuudelta. Mainittuun kohtaan ei ehdoteta muutoksia.

Euroopan unionin sääntelyn täytäntöönpano

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2016/800 rikoksesta epäiltyjä tai syytettyjä lapsia koskevista menettelytakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä säädetään muun muassa rikoksesta epäiltyjen tai syytettyjen lapsien oikeudesta yksityisyyden suojaan. Esitutkintaan ja syyteasian käsittelyyn sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, jonka osalta artiklan velvoitteet on katsottu tulleen pannuksi täytäntöön muun muassa lain 24 § 1 momentin 26 ja 27 kohdilla sekä esitutkintalain 9 luvun 7 §:n 2 momentilla. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 27 kohtaan ei ehdoteta muutoksia, mutta 26 kohtaa muutettaisiin siten, että siinä ei enää säädettäisi erityisistä perusteista suojata asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista. Vaikka rikosoikeudellisten menettelyjen osalta säädetään tietyiltä osin lievennyksiä epäillyn yksityisyyden suojaan, ei muutoksista kuitenkaan seuraa, etteikö lapsiepäillyn yksityisyyttä suojattaisi jatkossakin. Direktiivin 14 artikla edellyttää yleisellä tasolla sen varmistamista, että lasten yksityisyyttä suojataan rikosoikeudellisten menettelyjen aikana. Ehdotetun julkisuuslain muutoksen jälkeenkin epäillyn yksityisyyttä suojataan lähtökohtaisesti ja tästä voidaan poiketa ainoastaan, jos tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi, eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Arvioitavaksi näin ollen tulee aina tapauskohtaisesti se, minkälaisia seurauksia epäillylle voi aiheutua yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien tietojen luovuttamisesta. Direktiivin johdanto-osan 56 kappaleen mukaan ottaen huomioon oikeusperinteiden ja -järjestelmien erot eri jäsenvaltioissa lasten yksityisyys rikosoikeudellisten menettelyjen aikana olisi varmistettava mahdollisimman hyvin, jotta muun muassa helpotetaan lasten sopeutumista takaisin yhteiskuntaan. Ehdotettu sääntely mahdollistaa epäillyn tietojen salassapitoa arvioitaessa sen huomioimisen, minkälaisia seurauksia tietojen julkisuudella olisi epäillylle, eli aiheutuisiko tietojen antamisesta vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä. Tässä arviossa on mahdollista huomioida myös näkökohtia, jotka liittyvät lapsen sopeutumiseen takaisin yhteiskuntaan.

Rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2012/29/EU säädetään muun muassa uhrien oikeudesta yksityisyyden suojaan. Artiklan velvoitteiden on katsottu täyttyvän esitutkinnassa ja syyteasian käsittelyssä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan salassapitoperusteella ja esitutkintalain 11 luvun 7 §:n tiedottamisrajoituksilla. Ehdotetulla sääntelyllä muutettaisiin 26 kohtaa, mutta edelleen kohta suojaisi rikoksen uhria koskevia tietoja ja näin ollen rikoksen uhrin yksityisyyttä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Tekninen selkeyttäminen

Valmistelun aikana on tarkasteltu mahdollisuutta selkeyttää sääntelyä vain teknisesti pitäytymällä sellaisissa ratkaisuvaihtoehdoissa, joissa voimassa olevia säännöksiä ei miltään osin muutettaisi sisällöllisesti, vaan pyrittäisiin ainoastaan selkeyttämään sääntelyä teknisillä muutoksilla

siten, ettei 24 §:n sanamuodon perusteella voisi jäädä epäselvyyttä siitä, sovelletaanko voimassa olevaa 1 momentin 26 kohtaa saman momentin muut yksityiselämän suojaa koskevat salassapitoperusteet syrjäyttäen vai yhtä aikaa niiden kanssa.

Tällöin olisi mahdollista päätyä kolmeen erisisältöiseen lopputulemaan:

1) jos voimassa olevaa 26 kohtaa sovelletaan, eivät muut yksityiselämän suojaa koskevat salassapitoperusteet tulisi sovellettaviksi;

2) voimassa olevaa 26 kohtaa sekä muita kohtia sovellettaisiin samanaikaisesti, jolloin kohdat täydentäisivät toisiaan;

3) Voimassa olevaa 26 kohtaa sekä muita yksityiselämän suojaksi säädettyjä salassapitoperusteita sovellettaisiin samanaikaisesti, mutta 26 kohdan soveltaminen sulkisi pois jonkun tai jotkut nimetyt muut yksityiselämän suojaksi säädetyt salassapitoperusteet, kuten voimassa olevan 32 kohdan.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa sovellettavaksi tulisi vain voimassa oleva 26 kohta, mutta eivät muut yksityiselämän suojaa koskevat salassapitoperusteet. Vaihtoehto lisäisi avoimuutta suhteessa nykyiseen soveltamiskäytäntöön ja mahdollistaisi tehokkaamman julkisen vallan käytön valvonnan sekä paremman tiedonsaannin esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittävistä rikoksista. Rikosasioiden julkisuudesta tulisi kuitenkin viranomaisessa esitutkinnan lain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetyn salassapitoperusteen lakattua jopa oikeudenkäynnin julkisuutta laajempaa, sillä salassapidon kohteena olisivat vain arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät seikat. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisessä tuomioistuimessa annettu laki mahdollistaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa mainittujen tietojen lisäksi salassapidon myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 ja 31 b kohdan perusteella, ja lisäksi lain 10 §:n nojalla annetun tuomioistuimen salassapitomääräyksen perusteella tarvittaessa tätäkin laajemmin. Viranomainen ei voi laajentaa salassapitoa tuomioistuinten tapaan tapauskohtaiseen harkintaan perustuen, vaan julkisuuden rajoituksista on säädettävä täsmällisesti laissa. Sääntelyn kohteena olevien henkilöiden yksityisyydensuoja kapenisi siis olennaisesti nykyiseen soveltamiskäytäntöön verrattuna, eikä rajoitus olisi enää välttämättä oikeasuhtainen ottaen huomioon myös syyttömyysolettama, asianosaisten asema, aiheettomien rikosilmoitusten mahdollisuus ja merkitys ja toisaalta oikeudenkäynnin tyypillisesti viranomaistoimintaa laajempi julkisuus. Ratkaisuvaihtoehto ei myöskään selkeyttäisi 26 kohdan sisältöä, joten kohtaan itseensä liittyvä mahdollinen epäselvyys jäisi entiselleen.

Toisessa vaihtoehdossa voimassa oleva 26 kohta ja muut yksityiselämän suojaksi säädetyt salassapitoperusteet täydentäisivät toisiaan säilyttäen nykyisen soveltamiskäytännön ja siten selkeyttäisi kirjoitetun lain vastaavuutta korkeimman hallinto-oikeuden voimassa olevaan lakiin perustuvien vuosikirjaratkaisujen tulkinnan kanssa. Ratkaisu ei mahdollistaisi toiminnan nykyistä suurempaa läpinäkyvyyttä eikä poliisin, syyttäjän ja muiden kohdassa mainittujen viranomaisten toiminnan nykyistä tehokkaampaa valvontaa. Vaihtoehto ei myöskään selkeyttäisi 26 kohdan merkitystä suhteessa esimerkiksi 32 kohtaan.

Ratkaisu ei mahdollistaisi rikosprosessin erityispiirteiden huomioimista salaamisen tarvetta arvioitaessa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2021:170 24 §:n 1 momentin 32 kohdasta esittämä tulkinta tiedon merkityksellisyydestä esitutkinnan toimittamisen ja siinä selvitettävien asioiden kannalta jäisi ehdottomaan muotoon kirjoitettujen salassapitosäännösten sisällä tulkittavaksi, ilman kirjoitetusta lainsäädännöstä nimenomaisesti ilmenevää harkinnanvaraa (vrt. YTJulkL 9.3 §).

Kolmannella vaihtoehdolla voitaisiin ratkaista pistemäisemmin johonkin tai joihinkin kohtiin liittyvää samanaikaisen soveltamisen aiheuttamaa ongelmallisuutta. Vaihtoehdossa voimassa oleva 26 kohta syrjäyttäisi jonkun tai jotkut 24 §:n 1 momentissa yksityisyyden suojaksi säädetyistä salassapitoperusteista mutta ei kaikkia. Vaihtoehdon heikkoudet olisivat pitkälti samat, kuin mitä edellä ensimmäisen vaihtoehdon osalta on kuvattu.

Asianomistajan yksityiselämän suojaamista koskevassa hiljattain julkaistussa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa (Satu Rantaeskola: Asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa, Alma Talent 2021) on keskeiseksi ongelmaksi identifioitu asiakirjajulkisuutta ja rikosasiaa koskevien päätösten erilaiset muutoksenhakutiet. Tutkimuksessa esitetään, että tietopyyntöjen muutoksenhakua kehitettäisiin siten, että yleisöjulkisuuden perusteella pyydettävään aineistoon liittyvä tietopyyntö siirrettäisiin eteenpäin rikosprosessissa syyttäjälle tai käräjäoikeudelle ratkaistavaksi sitä mukaa, kun prosessi on edennyt eri tahojen käsiteltäväksi. Tutkimuksessa pidetään perusteltuna tietopyynnön siirtämistä käräjäoikeudelle silloin, kun asian esitutkinta tai syyteharkinta ovat päättyneet, mikäli asia etenee tuomioistuimeen. Viranomaisvaiheen ja oikeudenkäyntivaiheen julkisuuden ja salassapidon yhdenmukaistamista rikosasiassa olisi mahdollista toteuttaa tutkimuksessa esitetyllä tavalla täsmentämällä asian siirtämistä koskevaa julkisuuslain 15 §:ää siten, että rikosasiassa viranomainen siirtäisi asiakirjapyynnön rikosprosessin sille taholle, joka asiaa ja asiakirjoja on viimeksi käsitellyt. Pelkästään tällä ratkaisulla ei kuitenkaan voida ratkaista julkisuuslain salassapitoperusteiden samanaikaiseen soveltamiseen liittyvää oikeusasiamiehen esiin nostamaa epäselvyyttä erityisesti tilanteissa, joissa rikosasia ei lainkaan etene tuomioistuinkäsittelyyn vaan päättyy viranomaisvaiheeseen.

Lähtökohtana ehdotettavassa sääntelyratkaisussa tulee ottaa huomioon oikeudenkäynnin julkisuuslaissa asetettu julkisuuden taso. Viranomaistoiminnassa julkisia eivät voi olla tiedot, jotka lähtökohtaisesti oikeudenkäynnissä olisivat salassa pidettäviä. Sääntelyjä voi olla perusteltua lähentää keskenään, mutta julkisuus oikeudenkäynnissä olisi jatkossakin sen erityisluonteen vuoksi perustellusti laajempaa kuin viranomaisten toiminnan julkisuus. Tuomioistuimet eivät asemaltaan ja tehtäviltään ole kaikessa suhteessa rinnastettavissa muihin viranomaisiin. Tuomioistuimet ovat muusta hallinnosta riippumattomia, ja niiden tehtävänä on käyttää tuomiovaltaa yhteiskunnassa ja antaa ihmisille oikeusturvaa yksittäisiä asioita ratkaisemalla. Tuomioistuimien harjoittama lainkäyttö on luonteeltaan huomattavan auktoritatiivista, ja siinä käytetään merkittävää yksilöihin ja yhteisöihin kohdistuvaa pakkovaltaa tuomioistuimen tekemien ratkaisujen sitoessa oikeudenkäynnin osapuolia. Muun muassa näistä syistä oikeudenkäynnin julkisuudella on vanhastaan ollut muuhun viranomaistoiminnan julkisuuteen nähden korostuneempi asema. (HE 13/2006 vp, s. 4) Rikosasioiden edettyä oikeudenkäyntiin niihin liittyvät tiedot tulevat tuomioistuimessa oikeudenkäynnin julkisuuden piiriin.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa perustuslaintasoisen painovapausasetuksen (Tryckfrihetsförordningen 1949:105) 2 luvussa on säännökset julkisuusperiaatteesta. Asetuksen 2 luvun 2 §:ssä on säädetty ne salassapitoperusteet, joiden perusteella julkisuusperiaatteesta voidaan poiketa lailla. Näitä ovat:

1) valtion turvallisuus ja sen suhteet toisiin valtioihin tai kansainvälisiin järjestöihin;

2) valtion keskeinen finanssi-, raha-ja valuuttapolitiikka;

3) viranomaisen tarkastus, kontrolli-ja muu valvontatoiminta;

4) rikosten ehkäisemisen ja selvittämisen etu

5) julkinen taloudellinen etu;

6) yksilöiden henkilökohtaisten tai taloudellisten olosuhteiden suoja;

7) eläin-ja kasvilajien suojelu.

Julkisuus- ja salassapitolaissa (Offentlighets- och sekretesslag, 2009:400) on säädetty muun muassa salassapitovelvollisuudesta. Syyttäjän, Poliisin, Veroviranomaisten, Tullilaitoksen, rannikkovartioston ja eräiden muiden viranomaisten salassapitovelvollisuudesta lainvalvontatoiminnassa säädetään pääosin julkisuus- ja salassapitolain (OSL) 18 luvun 1–3 §:ssä sekä lain 35 luvussa.

OSL:n 18 luvussa on säädetty rikosten ehkäisemiseen ja syyteharkintaan liittyvästä salassapidosta. Sen 1 §:n mukaan salassapito koskee rikosasian esitutkintaa tai sellaisessa asiassa tai muussa rikollisuutta ehkäisevässä toiminnassa pakkokeinojen käyttöä koskevaa tapausta, jos voidaan olettaa, että tietojen paljastuminen estää päätettyjen tai ennakoitujen toimenpiteiden tarkoituksen toteutumisen tai vahingoittaa tulevaa toimintaa.

Esitutkinnassa ja syyteharkinnassa ilmenneet tiedot henkilön henkilökohtaisista ja taloudellisista olosuhteista ovat (kuitenkin) salassa pidettäviä, jollei ole selvää, että tiedot voidaan luovuttaa ilman, että henkilölle itselleen tai hänen läheiselleen aiheutuu vahinkoa. (OSL 35 luku 1 §) Näiden tietojen osalta on säädetty käänteinen vahinkoedellytys (omvänt skaderekvisit). Tieto on salassa pidettävää, jollei ole selvää, että tieto voidaan ilmaista ilman, että henkilölle itselleen tai hänen läheiselleen aiheutuu vahinkoa tai haittaa. (SOU 2009:72 Insyn och integritet i brottsbekämpningen. s. 30)

Edellä mainitusta salassapidosta on säädetty eräistä poikkeuksia OSL:n 35 luvun 6 ja 7 §:ssä. Salassapito ei muun muassa koske syyttäjän päätöstä syytteen nostamisesta eikä päätöstä siitä, ettei esitutkintaa aloiteta tai päätöstä esitutkinnan lopettamisesta. Jos syytettä ei nosteta tai esitutkinta lopetetaan, sovelletaan salassapitoa edelleen kuitenkin esitutkinnassa ilmenneisiin tietoihin. Salassapito pääsääntöisesti lakkaa, kun tieto toimitetaan tuomioistuimelle syytteen yhteydessä. Salassapito voi myös jatkua, vaikka tiedot annettaisiin tuomioistuimelle. Tästä esimerkkinä seksuaalirikokset, joihin sovelletaan OSL 35 luvun 12 §:n säännöksiä salassapidosta. (ks. SOU 2009:72 Insyn och integritet i brottsbekämpningen. s. 30 ja 52)

Tässä yhteydessä voidaan myös mainita OSL:n 21 luvussa säädetty yksilön henkilökohtaisia olosuhteita koskevien tietojen suojaaminen asiayhteydestä riippumatta. Asiayhteydestä riippumaton salassapito koskee muun muassa henkilön terveyttä tai sukupuolielämää koskevia tietoja, kuten tietoja sairaudesta, päihteidenkäytöstä, seksuaalisesta suuntautumisesta, sukupuolenvaihdosta, seksuaalirikoksista tai muusta vastaavasta tiedosta, jos on oletettava, että henkilö itse tai hänen läheisensä kärsivät huomattavasti tietojen paljastumisesta. (OSL 21 luku 1 §)

Asiayhteydestä riippumaton salassapito koskee myös tietoa henkilön asuinosoitteesta ja muuta vastaavaa tietoa henkilön pysyvästä tai tilapäisestä asuinpaikasta, henkilön puhelinnumerosta, sähköpostiosoitteesta tai muusta vastaavasta yhteystiedosta ja vastaavia tietoja henkilön omaisista, jos erityisestä syystä voidaan olettaa, että henkilö itse tai hänen läheisensä voivat joutua uhkauksen tai väkivallan kohteeksi tai kärsiä muuten vakavasti tietojen paljastumisesta. (OSL 21 luku 3 §)

Norja

Norjassa julkisuusperiaate pohjautuu perustuslakiin. Viranomaisten asiakirjajulkisuudesta säädetään julkisuuslaissa (Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd 19.5.2006 nr. 16), jonka pääsääntönä on, että viranomaisen asiakirjat, muistiot (journalar) sekä vastaavat rekisterit ovat julkisia, ellei lailla tai sen nojalla annetuilla määräyksillä toisin säädetä.

Julkisuuslain 3 luvussa säädetään julkisuusperiaatteesta poikkeamisesta. Lähtökohtaisena olettamana on kuitenkin julkisuusperiaatteen toteutuminen edes osittaisena, mikäli se on mahdollista tai mikäli yleisen edun katsotaan syrjäyttävän salassapitopoikkeuksen tarpeellisuuden (11 §). Julkisuusperiaatteesta voidaan muun muassa poiketa sääntely- tai valvontatoimenpiteisiin sekä rikoksiin liittyvien asiakirjojen osalta (24 §). Pääsyä voidaan rajoittaa muun muassa yksityishenkilöiden viesteihin, vihjeisiin tai vastaaviin asiakirjoihin, jotka liittyvät rikoksiin. Muihin rikoksiin liittyviin asiakirjoihin, mukaan lukien viranomaisten raportteihin ja vihjeisiin, pääsyä voidaan rajoittaa tapauksen ratkaisuun asti (24.2 §). Tiedonsaantia voidaan myös rajoittaa, mikäli se voisi edesauttaa rikosten toteuttamista tai jos tieto voisi vaarantaa yksilöitä tai helpottaa sellaista tekoa, joka voisi vahingoittaa ympäristön erityisen haavoittuvia osia tai joita uhkaa sukupuuttoon kuoleminen (24.3 §).

Julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle jäävät kuitenkin poliisin ja syyttäjän rikosprosessilain (Lov om rettergangsmåten i straffesaker 22.5.1981 nr. 25, jäljempänä rikosprosessilaki) nojalla suorittamat tehtävät sekä asiat, joita tuomioistuimilla on lainkäyttölakien nojalla (2.4 §). Täten itse esitutkintaprosessi ja sen julkisuus nojautuvat rikosprosessilakiin sekä poliisin ja syyttäjäviranomaisten tietojenkäsittelylain (Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten 28.5.2010 nr 16, jäljempänä poliisirekisterilaki) mukaiseen sääntelyyn. Esitutkinnasta säädetään rikosprosessilain 18 luvussa, jossa on tiedonsaanti- ja salassapitosäännökset itse tutkintaprosessiin liittyen.

Rikosasioissa poliisi ja syyttäjä voivat luovuttaa rikosprosessilain mukaisesti tietoja asianomistajalle ja niille, joilla on asiassa oikeudellinen intressi. Lisäksi kuka tahansa muukin voi vaatia tietyssä rikosasiassa annetusta tuomiosta tietoa (28 §). Tiedon luovuttamisesta tulee kieltäytyä muun muassa epäiltäessä, että asiakirjaa käytetään laittomasti tai kun tuomioistuin on antanut salassapitomääräyksen. Säännöstä täydentää poliisirekisterimääräys (20.9.2013 nro. 1097) jonka mukaisesti muiden pyyntöjä asiakirjojen lainaamisesta tai tarkastamisesta päätetyssä rikosasiassa voidaan täyttää vain pätevän syyn perusteella (27:2.3).

Tiedonluovutuksen rajoituksista säädetään myös poliisirekisterilain 6 luvussa. Poliisin tai syyttäjän palveluksessa olevat ovat muun muassa velvollisia estämään muita saamasta tietoa siitä, mitä hän työn yhteydessä on saanut tietää esimerkiksi jonkun henkilökohtaisesta olosuhteesta tai liikesalaisuuksiin liittyvistä asioista. Salassapitovelvollisuus koskee myös tietoja, jotka yksittäistapauksen tutkinnan, tiedustelutoiminnan tai poliisin toiminnan ja organisaation perusteella on tarpeen pitää salassa (23 §:n 1 ja 2 mom.). Poliisirekisterimääräyksen mukaisesti henkilökohtaiseksi olosuhteeksi katsotaan aina rotuun tai etniseen alkuperään, poliittiseen, uskonnolliseen tai filosofiseen vakaumukseen, ammattiliittoon kuulumiseen, geneettisiin ja biometrisiin sekä luonnollisen henkilön yksiselitteistä tunnistamista, terveyttä, seksuaalisia suhteita tai seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot. Arvio siitä, onko tietoja pidettävä jonkun henkilökohtaisina olosuhteina, riippuu erityisestä arviosta siitä, voisiko tiedoista paljastua henkilökohtaisia tai suojan arvoisia asioita, mukaan lukien asiakassuhteet (7:3).

Poliisirekisterilain mukaan salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja yleisölle rikosasiasta voitaisiin antaa seuraavin edellytyksin; 1. Rikosten selvittämiseksi tai turvatakseen rikossyytteen yleinen ehkäisevä vaikutus (ivareta straffeforfølgningens allmennpreventive virkning), vallankäytön julkisen valvonnan vuoksi sekä oikean tiedon antamiseksi yleistä etua koskevista tapahtumista 2. Nimiä ja muita tunnistetietoja ei saa antaa, ellei se ole tarkoituksen vuoksi tai sekaannusten estämiseksi tarpeellista tai tieto on jo yleisesti tiedossa. 3.Tutkimatonta tietoa ei yleensä julkaista. Kuningas voi antaa yksityiskohtaisempia määräyksiä yleisöjulkisuudesta rikosasiassa (34 §).

Tarkemmin tietojen luovuttamisesta yleisölle säädetään poliisirekisterimääräyksen 9 luvussa. Tietoja voidaan luovuttaa 9 luvun 8 §:n mukaisesti yleisölle rikosoikeudellisissa menettelyissä ilman arvioivia kommentteja, jotta voidaan; 1. Osallistua rikosoikeudellisten syytteiden nostamista ja rikosasioiden käsittelyä koskevan reportaasin laatimiseen sekä tiedottamiseen joukkotiedotusvälineissä 2. Korjata tietoja tai vääriä huhuja, jotka voisivat vahingoittaa henkilön, organisaation, laitoksen tai yrityksen mainetta tai luomaan tarvittavan tasapainon arvioinnissa 3. Varoittaa vaarasta ja ratkaista rikoksia sekä 4. Edistää yleistä lainkuuliaisuutta. Edellä mainitussa pykälässä asetetaan myös yksityiskohtaisempia vaatimuksia tietojen luovuttamisesta. Muun muassa tietoja syyttäjäviranomaisen ylemmälle osastolle annettujen suositusten sisällöstä ei saa luovuttaa ennen kuin syyteasia on ratkaistu. Myöskään tietoja, mukaan lukien syytteen nostamista koskevasta päätöksestä ilmoittaminen (keskeyttäminen, syyttämättäjättäminen, sakko tai syytteeseenpano), ei saisi paljastaa ennen kuin päätös on annettu tiedoksi ilmoitetulle tekijälle tai epäillyille.

Tanska

Tanskassa julkisuusperiaatteesta ei säädetä perustuslain tasolla, joten yleissääntely perustuu erilliseen lakiin hallinnon julkisuudesta (Lov om offentlighed i forvaltningen 24.2.2020 nro. 145, jäljempänä julkisuuslaki). Julkisuuslain tarkoituksena on varmistaa viranomaisten toiminnan avoimuus ja sitä sovelletaan kaikkeen julkishallinnon viranomaisten toimintaan (1 ja 2 §).

Julkisuusperiaatteesta poikkeamisesta säädetään julkisuuslain 4 luvussa, jonka mukaan esimerkiksi rikosoikeusjärjestelmään liittyvät asiakirjat on jätetty julkisuuslain yleisten säännösten ulkopuolelle. Tästä poikkeuksena on kuitenkin erääät sakot (19 §). Asiakirjajulkisuutta voidaan rajoittaa myös siinä määrin, kuin se on tarpeen olennaisten etujen suojaamiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi rikosten ehkäisyyn, tutkintaan ja syytteeseenpanoon, rikosoikeudellisten tuomioiden täytäntöönpanoon sekä vastaajien, todistajien tai muiden henkilöiden suojeluun rikos- tai kurinpitomenettelyssä liittyvät asiat. Myös yksityiset ja yleiset edut katsotaan kuuluvan olennaisten etujen suojaan, jos asian erityisluonne edellyttää luottamuksellisuutta (33 §:n 1 ja 5 kohta).

Tanskan oikeudenkäymiskaaren (Lov om rettens pleje 15.9.2021) neljännen kirjan toisessa jaksossa säädetään esitutkintaprosessista. Asiakirjajulkisuudesta säädetään kuitenkin erikseen lain 3 a luvussa. Lain 41 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus tutustua tuomioihin ja päätöksiin. Myös muillakin kuin asianosaisilla, mutta jonka etua asia erityisesti koskee sekä Tanskan mediavastuulain piirissä olevilla joukkoviestimillä, on oikeus tutustua asiakirjoihin. Luvussa säädetään tarkemmin tiedonsaantia koskevista säännöksistä ja rajoituksista riippuen siitä, kenen oikeudesta on kyse. Vastaajan tiedonsaantioikeudesta rikosasiassa säädetään erikseen samassa laissa. Lisäksi hallintolaissa (forvaltningsloven) on säännökset asianomaisen tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä.

Oikeudenkäymiskaaren mukaisesti kuka tahansa voi esimerkiksi vaatia jäljennöksen tuomioista ja päätöksistä. Tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäävät kuitenkin asiat jotka liittyvät: 1) perheoikeuteen, isyyteen tai yhteisäitiyteen, lapsen huoltajuuteen, asumiseen tai tapaamiseen, holhoukseen, hallinnollisesti määrättyyn vapaudenriistoon ja ilman suostumusta tapahtuvaan adoptioon 2) yli vuosi sitten päättyneeseen rikosoikeudelliseen menettelyyn, ellei kysymys ole tieteellisestä tutkimuksesta tai tiedotusvälineiden työstä 3) tuomioon, joilla ei ole lainvoimaa, ellei sitä käytetä journalistiseen tai toimitukselliseen työhön 4) pääasiassa suljetussa istunnossa annettuihin lausuntoihin ja 5) pöytäkirjakiellon piirissä oleviin lausuntoihin. Tiedonsaantia voidaan rajoittaa myös muun muassa silloin, jos se on tarpeen rikosten ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja syytteen nostamiseksi ja jos tuomio tai määräys sisältää tietoja, jotka liittyvät yksityishenkilöiden yksityisasioihin tai yritysten liikesalaisuuksiin, ja katsotaan, että asianomaisten henkilöiden olennaisia etuja, joita ei voida suojata nimettömäksi muuttamalla, syrjäyttää yleisen oikeuden tutustua asiakirjaan. Salassapitosäännökset sisältävät myös rajoitukset esimerkiksi valtion turvallisuuteen ja suhteisiin liittyen (41 b §).

Mikäli asia on ratkaistu kirjallisella menettelyllä, kenellä tahansa on oikeus saada asiakirjoista jäljennös tuomion antamisen jälkeen, mikäli asiakirjoihin ei sovelleta jäljentämiskieltoa. Mikäli pääkäsittelyyn kuuluvia asiakirjoja ei lueta, niitä voidaan tutkia tuomioistuimessa kyseisenä päivänä ja viikon sen jälkeen. Myös mahdollisista lopullisista kirjelmistä on oikeus saada jäljennös kaksi työpäivää ennen pääkäsittelyn alkamista (41 c §).

Niillä, jonka erityistä etua asia koskee ja uhrilla tai hänen lähiomaisella uhrin kuollessa on oikeus saada tietoa rikosasiassa siltä osin kuin asiakirjat ovat tärkeitä oikeudellisen kysymyksen arvioimiseksi. Tiedonsaantioikeus näissä tapauksissa alkaa kuitenkin vasta kun asia on lopullisesti ratkaistu ja sitä voidaan, punniten hakijan intressiä, rajoittaa myös erikseen säädetyissä tapauksissa, jotka voivat esimerkiksi liittyä sisäisiin asiakirjoihin, valtion turvallisuuteen ja yksityishenkilöiden yksityisasioihin (41 d §).

Asiakirjapyynnöissä tulee yksilöidä kohteena oleva asiakirja tai asia, johon halutaan saada tutustua. Pyynnöt saada tutustua esimerkiksi suureen määrään tiedostoja voidaan evätä, jollei pyyntö ole perusteltu (käyttö esimerkiksi tieteellistä tutkimusta tai toimitukselista työtä varten). Yleisöjulkisuutta koskevat asiakirjapyynnöt on toimitettava tuomioistuimelle, kun taas hakemus henkilön erityistä etua koskevassa tapauksessa on toimitettava poliisipäällikölle. Mikäli asiakirja sisältää yksityishenkilöiden yksityiselämään tai yritysten liikesalaisuuksiin liittyviä tietoja, hakemuksen käsittelevä viranomainen voi päättää, että asiakirja on ennen sen tarkastamista tai kopioimista muutettava nimettömäksi, jotta asianomaisten henkilöiden henkilöllisyys ei paljastu. Rikosasioissa asiakirja on muutettava nimettömäksi ennen sen tarkastelemista tai kopioimista, jotta asianomaisten maallikkotuomareiden henkilöllisyys ei paljastuisi. Lisäksi insesti- ja muissa seksuaalirikostapauksissa asiakirjat on muutettava nimettömäksi uhrin henkilöllisyyden salaamiseksi. Henkilötunnukset kuuluvat myös salassa pidettävien tietojen piiriin (41 e).

Joukkoviestimien pyynnöstä tuomioistuin voi myöntää oikeuden tutustua viimeisten 4 viikon aikana annettuihin tuomioihin. Syyttäjä voi toimittaa pyynnöstä jäljennöksen syytteestä tai kuulemispyynnöstä nimettömänä, jotta uhrin tai todistajan henkilöllisyys ei paljastu. Lisäksi joukkoviestimillä on esimerkiksi oikeus saada katsottavaksi syyttäjän ja puolustuksen laatimia ylimääräisiä asiakirjoja ja asiakirjoja liittyen rikospaikkaan (hjælpebilag og gerningsstedet), jollei asiakirjan luonne tai syytetyn, vastaajien, todistajien tai muiden henkilöiden suojeluun liittyvät erityiset näkökohdat muuta edellytä. Joukkoviestimillä on myös mahdollisuus kuulla pöytäkirjaan merkitsemättömien lausuntojen äänitallenteita. Joukkoviestimien tiedonsaantioikeuksien rajoitukseen sovelletaan vain osin samoja edellytyksiä mitä yleisöjulkisuuteen (muun muassa perheoikeuteen tai suljettuun istuntoon liittyvät asiat) (41 f §).

Asiakirjapyyntöä käsiteltäessä voidaan yleisesti harkita, voidaanko oikeutta asiakirjoihin myöntää laajemminkin kuin on yleisöjulkisuutta ja henkilön etua koskevissa tapauksissa edellä kuvattu, ellei se ole ristiriidassa muun lainsäädännön, kuten salassapitosäännösten ja yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Tuomioistuin voi määrätä, että oikeuslaitoksen ja julkishallinnon ulkopuolista henkilöä sitoo vaitiolovelvollisuus luottamuksellisista tiedoista (41 h §).

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta on järjestetty lausuntokierros 10.8.–23.9.2022. Ruotsinkielisen aineiston lausuntoaikaa jatkettiin 13.10.2022 asti. Lausuntokierroksen aikana saapui 41 lausuntoa. Lausunnot löytyvät oikeusministeriön hankesivulta (tunnus OM056:00/2022).

Suurimmassa osassa lausunnoista tunnistettiin tarve selkeyttää julkisuuslain salassapitoperusteita ja niiden soveltamista rikosasioissa. Lausuntopalautteen keskeisimmät huomiot liittyivät kolmeen teemaan: asian valmisteluun ja kiireellisyyteen, salassapitoperusteiden päällekkäisyyden purkamista koskevaan erityisesti 24 §:n 1 momentin 26 kohtaa koskevaan ehdotukseen ja salassapitoa tietyiltä osin joustavoittavaan uuteen 24 §:n 3 momenttiin. Jonkin verran huomioita esitettiin myös uudesta 24 §:n 4 momentista.

Sisäministeriön, Poliisiammattikorkeakoulun ja keskusrikospoliisin lausunnoissa on kyseenalaistettu muutoksen kiireellisyys ja osin kritisoitu myös sitä, että muutos on erotettu muusta julkisuuslain uudistamisen valmistelusta, jolla katsotaan olevan vaikutuksia myös tämän ehdotuksen arviointiin. Eduskunnan oikeusasiamies pitää edelleen perusteltuna edetä osittaisuudistuksen kanssa kiireellisesti, joskin lausunnossa arvioidaan esityksen olevan vielä puutteellinen sen suhteen, että se selkeyttäisi oikeustilaa. Toiveita on esitetty myös siitä, että rikosprosessin julkisuutta arvioitaisiin laajapohjaisemmin rikosprosessin asiantuntijoita osallistaen kokonaisuutena eikä ainoastaan osauudistuksen kautta. Toisaalta tärkeänä on myös pidetty julkisuuslain selkeyttämistä erikseen nyt ehdotetuilta osin.

Oikeusministeriö on pyrkinyt ottamaan jatkovalmistelussa huomioon lausunnonantajien esiin nostamat ehdotukset ja huomiot erityisesti selkeyttämällä ja täydentämällä perusteluja. Esityksen työryhmässä valmisteltua perusratkaisua, jolla on pyritty tasapainottamaan rikosasioihin liittyvä julkisuusintressi yksityiselämän suojan kanssa, ei kuitenkaan ole muutettu. Kyse on vaativasta perusoikeuspunninnasta. Lausuntopalautteen perusteella perusteluja on täydennetty siten, että palautteen perusteella epäselväksi osoittautuneita sääntelyn tavoitteita on pyritty selkeyttämään. Perusteluissa on pyritty tuomaan vielä selkeämmin eri kohdissa esiin se, että sääntelyllä ei lähtökohtaisesti ole tarkoitus poistaa voimassa olevan lain salassapitovelvoitetta, joka suojaa rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja. Lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan alkuosan poistamisen tarkoitus on ollut purkaa salassapitoperusteisiin liittyvää päällekkäisyyttä sääntelyn selkeyttämiseksi. Esityksessä katsotaan, että koska rikosasioissa sovellettavaksi tulevat oikeuskäytännön vahvistamalla tavalla kaikki julkisuuslain 24 §:n 1 momentin yksityiselämää suojaavat salassapitoperusteet samanaikaisesti, ei 26 kohdan erityissäännökselle ole tarvetta. Kohta on päällekkäinen muiden salassapitoperusteiden kanssa, jotka suojaavat niin arkaluonteisia kuin muitakin yksityiselämään liittyviä seikkoja. Esityksen valmistelun aikana on pyritty selvittämään, mikä on edellä mainitun 26 kohdan alkuosan itsenäinen käyttöala, eikä tätä ole valmistelun aikana kyetty selkeästi identifioimaan. Näin ollen on pidetty mahdollisena purkaa sääntelyn päällekkäisyyttä tältä osin. Säännösten keskeisistä soveltajista erityisesti syyttäjäviranomaisten lausunnoissa arvioidaan, että muut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitoperusteet riittävät turvaamaan muiden asiaan osallisten kuin uhrien yksityisyyttä. Poliisiammattikorkeakoulun sekä osassa poliisiviranomaisten ja muidenkin tahojen lausunnoista on suhtauduttu tähän lähtökohtaan epäileväisemmin. Selkeyden vuoksi perusteluissa on pyritty korostamaan, että jatkossakin

arkaluonteisia yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia seikkoja on tarkoitus suojata kaikkien rikosprosessiin osallisten osalta.

Lausuntopalautteessa on pidetty julkisuuslain 24 §:n 3 momenttiin ehdotettua uutta rikosasioiden salassapitoa osin joustavoittavaa säännöstä tulkinnanvaraisena ja tämän vuoksi erityisesti säännöskohtaisiin perusteluihin on toivottu selkeämpiä ja useampia esimerkkejä siitä, miten erityisesti säännökseen kirjoitettua vahinkoedellytyslauseketta tulisi tulkita. Säännöskohtaisissa perusteluissa on mainittu jonkin verran esimerkkejä vahinkoedellytyslausekkeen tulkinnan tyyppitilanteista. Julkisuuslain vahinkoedellytyslausekkeiset salassapitoperusteet ovat väistämättä tulkinnanvaraisia. Koska kriminalisointeja on elämän joka alueella ja rikosasioihin liittyvät olosuhteet vaihtelevat, on hyvin vaikeaa nimetä yleisellä tasolla esimerkkejä siitä, miten konkreettisissa tilanteissa vahinkoedellytyslausekkeita tulisi soveltaa. Julkisuuslain yksityiselämää suojaavista salassapitoperusteista on kuitenkin soveltamiskäytäntöä usean vuoden ajalta, joihin esityksen mukaista uutta vahinkoedellytyslauseketta on mahdollista tulkinnassa peilata. Lisäksi perusteluissa on pyritty täsmentämään vielä selkeämmin sitä, että uuden 24 §:n 3 momentissa salassapidon joustavoittaminen koskee nimenomaan momentissa mainittuja tietyissä asiakirjoissa olevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Journalistien edustajat ovat lausunnoissaan tuoneet esiin tarpeen muuttaa säännöstä siten, että tiedot viranomaisen päätöksestä tulisi antaa, jos se on tarpeellista päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi sen sijaan, että tiedot olisivat välttämättömiä. Esityksen aiheuttaman yksityiselämän suojan kaventumisen rajaamiseksi kynnystä ei ole tältä osin madallettu.

Erityisesti esitutkintapöytäkirjan salassapidon joustavoittamisen osalta poliisiviranomaisten huoli kohdistuu uuden sääntelyn aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan ja lisätyöhön. Ainakin osin käytäntönä poliisiviranomaisissa on, että asiakirjan salassapitoratkaisu tehdään esitutkintapöytäkirjaa laadittaessa ennen kuin asiakirja luovutetaan asianosaisille tai syyttäjälle. Uusi sääntely edellyttäisi näiden merkintöjen uudelleenarviointia, kun pöytäkirjaan kohdistuu tietopyyntö esimerkiksi silloin, kun asia on ollut ensimmäisen kerran esillä tuomioistuimessa. Vasta tuolloin voitaisiin arvioida, mitkä tiedot pöytäkirjassa ovat välttämättömiä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Tämä mahdollinen uudelleenarvioinnin aiheuttama lisätyö on nostettu esiin useissa lausunnoissa. Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa on arvioitu, ettei ehdotuksesta aiheudu taloudellisia vaikutuksia. Tämä arvio on useammassa lausunnossa asetettu kyseenalaiseksi edellä mainituista syistä. Julkisuuslain lähtökohtiin kuuluu, että salassapitoperusteiden soveltuminen asiakirjassa oleviin tietoihin arvioidaan sinä ajankohtana, jona asiakirjapyyntö tehdään. Ajan kuluessa salassapidon tarve vähenee ja tämä vaikuttaa vahinkoedellytyslausekkeiden tulkintaan. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentti sisältää salassapitoperusteita, joiden soveltaminen on sidottu tiettyyn ajankohtaan ja joiden soveltaminen korostetusti edellyttää salassapitoperusteen soveltumisen arvioimista aina uudelleen asiakirjaa pyydettäessä, koska ajan kulumisella voi olla keskeinen merkitys salassapitoperusteen soveltamiselle. Näin ollen julkisuuslain salassapitoperusteiden soveltamiseen yleisesti soveltuvat huonosti ratkaisumallit, joissa asiakirjan salassapidosta voitaisiin lähtökohtaisesti päättää laatimishetkellä siten, ettei uudelleenarviointia olisi tarvetta tehdä asiakirjaa myöhemmin pyydettäessä. Taloudellisia vaikutuksia koskevaa jaksoa on kuitenkin täydennetty lausuntopalautteessa esitetyn johdosta.

Esityksen 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa säilytettäisiin voimassa olevaa lakia vastaava säännös siitä, että salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Kohtaa sovellettaisiin samanaikaisesti muiden julkisuuslain yksityiselämää suojaavien salassapitoperusteiden kanssa. Asianajajaliitto ja keskusrikospoliisi ovat lausunnoissaan toivoneet säännöksen selkeyttämistä siltä osin, suojaako salassapitoperuste nimenomaan kyseisen tutkittavana olevan rikosasian uhria vai yleisemmin rikoksen uhreja. Säännöskohtaisia perusteluja on täsmennetty

tältä osin toteamalla, että uhrin käsitettä ei ole kyseisessä säännöksessä sidottu kulloinkin tutkittavana olevan rikosasian uhriin.

Lausuntopalautteessa on myös esitetty toiveita ehdotetun uuden 24 §:n 4 momentin säännöksen laajemmasta perustelusta. Säännös vastaa keskeisesti voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa säädettyä. Kyseistä säännöstä on kuitenkin täsmennetty ja osin rajattu suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn nähden. Muutos on tehty, jotta säännös vastaisi paremmin perustuslakivaliokunnan käytäntöä siitä, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Säännöskohtaisia perusteluja on täsmennetty tältä osin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

24 §. *Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat*. Lain 24 §:n *1 momentin 26 kohdassa* säädettäisiin rikoksen uhria koskevien tietojen salassapidosta. Asiakirja olisi kohdan mukaan pidettävä salassa siltä osin kuin se sisältää tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Salassa pidettäviä saattaisivat kohdan perusteella olla esimerkiksi henkirikoksen uhrista otetut valokuvat, jos säännöksen sisältämä vahinkoedellytyslauseke täyttyisi. Sääntely vastaisi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisessä tuomioistuimessa annetun lain 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa olevaa säännöstä rikoksen uhrin suojaamisesta. Mainitun lain perusteluissa on todettu, että käytännössä tällainen tilanne saattaisi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun kysymys on henkirikoksen uhrista otetusta valokuvasta, jossa näkyisi vainajan silvottu ruumis tai ruumiin osa edellyttäen, että kuvat loukkaisivat rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään.

Säännös olisi luonteeltaan muita salassapitosäännöksiä täydentävä ja sitä sovellettaisiin muiden salassapitoperusteiden kanssa samanaikaisesti, kuten salassapitoperusteita muutoinkin. Rikoksen uhrin kuten muidenkin rikosprosessiin osallisten yksityiselämään liittyvät tiedot ovat salassa pidettäviä momentin 23-32 kohtien perusteella. Useimpien kohtien perusteella tiedot ovat ehdottomasti salassa pidettäviä suoraan niiden luonteen perusteella, kuten esimerkiksi terveydentilatiedot (25 kohta) tai tiedot uhrin henkilökohtaisista oloista (32 kohta). Vaikka kohta koskisi kaikkia rikoksen uhreja, olisivat henkirikoksen uhrit soveltamisalan keskiössä sen vuoksi, että muiden rikosten uhreja koskevat tiedot olisivat pitkälti suojattuja jo muiden edellä mainittujen salassapitoperusteiden nojalla.

Esitutkintalaissa tai oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa ei käytetä rikoksen uhrin käsitettä. Esitutkintalain 2 luvun 5 §:ssä säädetään esitutkinnan asianosaisista. Rikoksen uhri on myös asianomistaja ja esitutkinnan asianosainen. Nyt ehdotettu säännös koskisi rikosasian uhrina olevaa asianomistajaa, jolla käytännössä esitutkinnan tai syyteharkinnan vireillä ollessa tarkoitettaisiin myös rikoksen epäiltyä uhria. Säännös vastaisi sisällöltään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Säännöksessä uhrin käsitettä ei ole sidottu kulloinkin tutkittavana olevan rikosasian uhriin, eli säännös suojaisi myös sellaisia rikoksen uhreja koskevia tietoja, jotka eivät ole kyseisessä asiassa asianomistajia tai joita ei ole esimerkiksi tunnistettu.

Voimassa oleva 26 kohdan alkuosa, jossa on säädetty rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten seikkojen salassapidosta kumottaisiin tarpeettomana. Näiden tietojen salassapito seuraa käytännössä jo muista ehdottomista yksityiselämän suojaksi säädetyistä salassapitoperusteista, kuten edellä mainituista 25 ja 32 kohdista. Lisäksi ennen esitutkinnan tai syyteharkinnan päättymistä samoihin tietoihin voi kohdistua 1 momentin 3 kohdassa säädetty määräaikainen salassapitoperuste. Sen

mukaan 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 ovat salassa pidettäviä, 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. Mainittu 3 kohdan salassapitoperuste on salassapito-olettamainen, joten nyt ehdotettu 26 kohdan julkisuusolettamainen salassapitoperuste tulisi esitutkinnan tai syyteharkinnan ollessa vielä kesken sovellettavaksi vain tietoihin, jotka eivät jo olisi salassa pidettäviä 3 kohdan tai minkään muunkaan kohdan perusteella.

Kohdalla voi olla merkitystä muun muassa asianomistajan suojelutarpeen arviointia varten kerättyjen tietojen luottamuksellisuuden säilyttämisessä. Esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on arvioitava, onko asianomistaja asiaa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa sekä arvioitava, mitkä erityistoimenpiteet asianomistajan suojelemiseksi voivat olla tarpeen. Arviointi on suoritettava kaikissa niissä rikoksissa, joissa on asianomistaja, ennen tutkintatoimien aloittamista tai viimeistään kuulustelussa. Arvioinnissa on otettava huomioon etenkin asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja rikoksen laatu. Rikosprosessin aikana toteutettavien erityisten suojelutoimien tarkoituksena on suojella asianomistajaa lisäkärsimykseltä, pelottelulta tai kostotoimilta esitutkinnan ja oikeudenkäynnin aikana. Asianomistajan suojelutarpeen arviointilomaketta ei yleensä liitetä esitutkintapöytäkirjaan.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös uusi *3 momentti*. Momentin tarkoituksena on mahdollistaa ehdottomasta salassapidosta poikkeaminen rikosasioissa.

Lähtökohtaisesti rikosasiassa noudatetaan siihen osallisten yksityisyyden suojaamiseksi samoja salassapitosäännöksiä kuin muissakin asioissa. Lisäksi rikoksen uhria suojataan vielä 26 kohdassa säädettäväksi ehdotetulla erityisellä perusteella. Ehdotettavan uuden 3 momentin mukaan yksityiselämän suojaksi säädetyistä ehdottomista salassapitoperusteista kuitenkin poikettaisiin eräin edellytyksin.

Uudessa *3 momentissa* säädettäisiin, että 24 §:n 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdassa tai niitä sisällöllisesti vastaavassa muun lain mukaisessa salassapitoperusteessa säädetystä poiketen tiedot esitutkintapöytäkirjassa, syyttäjän rikosasiassa tekemässä päätöksessä taikka tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä olisivat kuitenkin eräin edellytyksin julkisia. Tiedot olisivat julkisia, jos tiedon antaminen olisi välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi.

Laajempi julkisuus olisi kohdennettu pykälässä mainittuihin asiakirjoihin, jotka ovat rikosprosessiin liittyvän julkisen vallankäytön ja sen valvonnan näkökulmasta kaikkein keskeisimpiä. Momentti ei koske esimerkiksi esitutkinnassa hankittuja muita asiakirjoja tai tietoja, jotka eivät ole esitutkintapöytäkirjassa. Syyttäjän päätöksillä tarkoitetaan momentissa niitä päätöksiä, joilla rikosasian käsittely syyttäjäviranomaisessa on päättynyt, eli haastehakemusta, syyttäjän antamaa haastetta sekä syyttäjän syyttämättä jättämistä tai esitutkinnan rajoittamista koskevaa päätöstä. Säännöksellä pyritään edistämään sitä, että nykyistä suurempi osa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän esitutkintaan ja syyteharkintaan liittyvien päätösten keskeisistä tiedoista olisi julkisia. Tämä parantaisi mahdollisuuksia julkisen vallan käytön valvontaan sekä myös julkiseen keskusteluun merkittävistä rikoksista ja niihin liittyvistä ilmiöistä.

Säännös mahdollistaisi poikkeamisen säännöksessä mainituista julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdissa säädetyistä ehdottomista yksityiselämää suojaavista salassapitoperusteista sekä niitä sisällöllisesti vastaavista muun lain mukaisista salassapitoperusteista. Muun lain mukaisia sisällöllisesti vastaavia salassapitoperusteita sisältyy ainakin lakiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1999/1346), lakiin kuolemansyyn selvittämisestä (1973/459) sekä lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992). Säännösehdotuksella tavoiteltu laajempi julkisuus tarkoittaisi käytännössä sitä, että esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tekemässä päätöksessä oleva muutoin salassa pidettävä tieto olisi nyt julkista tietoa momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä.

Esitutkintalain 1 luvun 2 §:n mukaan esitutkinnassa selvitetään muun muassa epäilty rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty, asianosaiset sekä muut syyteharkintaa ja rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavat seikat. Esitutkinnan ja syyteharkinnan aikana voidaan käsitellä käytännössä mitä tahansa tietoa. Koska kriminalisointeja on käytännössä kaikilla elämänaloilla, voi lähtökohtaisesti mikä tieto tahansa päätyä epäillyn rikoksen selvittämisen yhteydessä esitutkintaviranomaisten tai syyttäjän haltuun. Paitsi rikoksesta epäillyn, myös esimerkiksi asianomistajan tai todistajan yksityiselämään liittyviä tietoja saatetaan joutua käymään läpi taustatietojen saamiseksi esitutkinnassa esimerkiksi kuulusteluissa. Osa näistä tiedoista jää tutkinnan päätyttyä kokonaisuuden kannalta merkityksettömiksi, mutta ne on kuitenkin asiaa selvitettäessä kirjattu esitutkintapöytäkirjaan. Osalla tiedoista taas voi olla keskeistä merkitystä tutkittavan asian ja sen oikeudellisen arvioinnin näkökulmasta.

Rikosasioihin liittyy julkinen intressi, mutta rikoksesta epäillyllä on oikeutensa yksityisyyteen, kuten myös muilla asiaan osallisilla kuten asianomistajilla ja todistajilla. Rikoksesta vasta epäiltyä tai muuta henkilöä, jonka osalta on tehty syyttämättäjättämispäätös tai jota koskevaa asiaa ei ole edes viety syyteharkintaan, tulee myös kohdella syyttömänä. Syyttömyysolettama ei menetä merkitystään senkään jälkeen, kun asiassa on tehty syyttämättäjättämispäätös, tai esitutkintaviranomainen on lopettanut asian käsittelyn. Tämän vuoksi säännöksessä on pyritty huolehtimaan tasapainosta julkisuuden ja yksityiselämän suojan välillä kahdella eri tavalla. Ensinnäkin, jotta muutoin salassa pidettävä tieto voitaisiin momentin nojalla antaa, tulisi sen antamisen olla välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Säännöksessä viitataan nimenomaan viranomaisen päätöksen perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämättömiin tietoihin, eli kohdan nojalla ei olisi tarkoitus arvioida, mikä on tuomioistuimen asiassa tekemän ratkaisun perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämätöntä tietoa. Tällaiset tiedot ovat tuomioistuimissa julkisia tai salassa pidettäviä sen mukaan kuin laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa niiden julkisuudesta ja salassapidosta säädetään.

Tyypillisesti viranomaisen tekemän päätöksen ymmärtämiseksi välttämättömiä olisivat tiedot, jotka ovat olennaisia epäillyn teon rikosoikeudellisen arvioinnin tai muiden päätöksen perusteena olevien seikkojen kannalta. Näin tehostettu julkisuus ja toisaalta yksityisyyden suojan rajoitukset kohdentuisivat niihin tietoihin, joiden merkitys on asiassa tehdyn ratkaisun ja sen oikeudellisen arvioinnin kannalta keskeinen. Koska esitutkinnasta ja syyteharkinnasta tehtyjen päätösten perusteet poikkeavat toisistaan, myös säännöksen perusteella annettavien muutoin salassa pidettävien tietojen joukko voisi vaihdella tapauksittain. Säännöksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että julkiseksi tulisivat vain viranomaisen päätöstä ja sen lopputulemaa tukevat seikat, vaan kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat päätöksen perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämättömiä. Julkisuuslain tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä, joten viranomaisen tulisi arvioida päätöksen perusteiden ymmärrettävyyttä sellaisen henkilön näkökulmasta, jolla ei ole rikosprosessiin liittyvää erityisosaamista.

Yksityiselämän suojasta on toiseksi pyritty huolehtimaan rajaamalla tiedonsaantioikeus vain sellaisiin tietoihin, joiden paljastamisesta ei todennäköisesti aiheutuisi asiaan osallisille vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Rikollinen teko itsessään ei nauti sellaista suojaa, etteikö rikollista toimintaa voisi rajata yksityiselämän suojan ulkopuolelle, mutta samalla on kuitenkin otettava huomioon muiden asiaan liittyvien henkilöiden kuten asianomistajan, uhrin ja todistajien oikeudet. Rikosasioissa henkilöiden roolit eivät aina etenkään tutkinnan alkuvaiheessa ole selviä ja ne voivat myös vaihtua kesken prosessin. Uhrista tai todistajasta voi tulla prosessin edetessä epäilty tai päinvastoin. Samoin esimerkiksi tappelun osapuolilla voi olla samaan tilanteeseen liittyen useita päällekkäisiä rooleja. Syyllisyyden lisäksi myös teon rikollinen luonne tulee viime kädessä ratkaistavaksi vasta tuomioistuinkäsittelyssä. Sen vuoksi salassapitoperusteen kiinnittäminen epäillyn asemaan tai teon rikolliseen luonteeseen on viranomaisprosessissa vaikeaa. Tuomioistuimeen asti edenneessä asiassa ongelma ei ole samanlainen, sillä silloin syyttäjä on loppuun asti toimitetun esitutkinnan perusteella katsonut, että olemassa on todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että säännös koskisi kaikkia rikosasiaan liittyviä henkilöitä (asiaan osallisia). Henkilöllinen soveltamisala olisi lähtökohtaisesti sama kuin voimassa olevan 1 momentin 3 kohdassa, ja tämän vuoksi myös käytetty terminologia olisi sama kuin 3 kohdassa (asiaan osallinen). Säännös ei kuitenkaan mahdollistaisi poikkeamista rikoksen uhria koskevasta erityisestä salassapitoperusteesta (26 kohta). Mainittu 26 kohdan säännös sisältää jo itsessään julkisuusolettamaisen vahinkoedellytyslausekkeen, joten sen joustavoittaminen erikseen ei ole tarpeen. Toisaalta sääntelymalli vastaisi oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa omaksuttua ratkaisua, jossa vastaavan sisältöisestä rikoksen uhria koskevasta salassapitoperusteesta ei ole säädetty poikkeamismahdollisuutta yksin sillä perusteella, että ne liittyvät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin.

Yksityisyyttä pyrittäisiin suojaamaan tiedon antamisesta mahdollisesti seuraavien vaikutusten arvioinnin avulla. Tieto voitaisiin antaa sen salassa pidettävästä luonteesta huolimatta vain, jos sen antamisesta ei syntyisi lainkohdassa tarkoitettuja vaikutuksia. Tiedon antaminen olisi sidottu merkittävän haitan, vahingon tai ilman painavaa syytä syntyvän kärsimyksen aiheutumiseen. Merkittävää vähäisemmän haitan perusteella tietoa ei voitaisi salata, jos se olisi välttämätöntä asiassa tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Esimerkiksi tavanomaisen harrastuksen, kuten kitaransoiton tai akvaarioharrastuksen taikka hammaslääkärin luona asioinnin paljastumisen voidaan arvioida harvoin aiheuttavan merkittävää haittaa. Yksilön edun vuoksi taas jatkossakin olisi pidettävä salassa esimerkiksi yksilön persoonallisuutta voimakkaasti loukkaavat tiedot. Erityisen arkaluonteisten yksityiselämään liittyvien tietojen, kuten tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen paljastumisesta taas voidaan useimmiten arvioida aiheutuvan kärsimystä taikka merkittävää haittaa taikka vahinkoa niille eduille joiden suojaksi salassapito on säädetty, joten ne kuuluisivat jatkossakin lähtökohtaisesti ehdottoman salassapidon piiriin. Säännös ei tämän vuoksi vaikuttaisi merkittävällä tavalla esimerkiksi seksuaalirikosten tietojen julkisuuteen. Salassapitoa arvioitaessa riittävää olisi seurausten syntymisen todennäköisyys. Todennäköisyys selviäisi pääsääntöisesti viranomaisen hallussa olevan asiakirja-aineiston perusteella eikä tämän vuoksi erityistä selvitystä sen syntymisestä tarvittaisi. Erityistä huomiota tietojen julkisuudesta aiheutuvien haitallisten seurausten syntymiseen on kiinnitettävä silloin, kun asiaan osallinen on lapsi.

Erityisen hankalaa julkisuuden ja yksityiselämän suojan yhteensovittaminen on tilanteissa, joissa esitutkinta tai syyteharkinta päätetään sillä perusteella, ettei rikosta ole tapahtunut. Tällöin keskeistä on, että tutkinta on päätetty asianmukaisin perustein, mutta toisaalta rikoksesta epäiltynä olleella ja myös muilla asiaan osallisilla on perustellusti oikeus odottaa, ettei hänen yksityiselämän suojansa kapene aiheettoman rikosilmoituksen vuoksi. Esitutkinta voi käynnis-

tyä matalalla kynnyksellä, ja on mahdollista, että rikosilmoitus osoittautuu täysin perusteettomaksi, jolloin tutkinta lopetetaan esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätöksellä. Esimerkiksi aiheettoman perheväkivaltaepäilyn vuoksi on tutkinnan aikana kuitenkin saatettu penkoa läpikotaisin epäillyn ja hänen perheensä yksityiselämä. Tieto saattaa myös koskea erityisen haavoittuvassa asemassa olevaa henkilöä, kuten lasta. Perusteltuna ei voida pitää, että perättömän rikosilmoituksen kohteeksi joutunut henkilö joutuisi luopumaan laajalti myös yksityiselämän suojastaan. Tämän vuoksi tiedot olisivat salassa pidettäviä merkittävän haitan, ei yksin vahingon tai ilman painavaa syytä syntyneen kärsimyksen perusteella.

Tietojen salassapidon kynnystä asetettaessa on otettava huomioon, että yksityiselämää loukkaavien tietojen julkisuudella saattaa olla kielteisiä vaikutuksia myös henkilön halukkuuteen turvautua rikosprosessiin oikeuksiensa tueksi. Asianomistaja saattaa mieluummin luopua koko rikosprosessista kuin alistua häntä koskevien tietojen julkiseksi tulemiselle. Rikosasiassa laaja julkisuus on lisäksi epäillyn kannalta yleensä ainakin jossain määrin lisähaitta.

Ehdotettua julkisuuskynnystä määriteltäessä on otettu huomioon myös rikoksesta epäillyn asema. Prosessin päättymiseen liittyvät olosuhteet ja seikat vaihtelevat, jonka vuoksi yksityisyyden suojan kaventumisen vaikutuksia voidaan perustellusti arvioida eri tilanteissa hiukan eri tavoin. Esimerkiksi siihen, aiheutuuko kärsimystä ilman painavaa syytä voi muun ohella vaikuttaa rikosprosessin vaihe ja se onko prosessi päättynyt siihen, että rikoksesta ei ole näyttöä.

Viranomaisprosessi voi rikosasiassa päättyä paitsi syytteen nostamiseen myös esimerkiksi tutkinnan lopettamiseen sen vuoksi, että rikoksesta epäilty on rikosoikeudellista vastuunalaisuutta vailla oleva alle 15-vuotias, syyteoikeus on selvästi vanhentunut, asianomistaja ei asianomistajarikoksessa vaadi rangaistusta tai asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa. Syyte voidaan myös jättää nostamatta esimerkiksi sillä perusteella, että rikoksesta epäilty ei ollut tekohetkellä täyttänyt kahdeksaatoista vuotta ja epäillystä rikoksesta ei olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta ja jonka katsotaan johtuneen pikemmin ymmärtämättömyydestä tai harkitsemattomuudesta kuin piittaamattomuudesta lain kieltoja ja käskyjä kohtaan tai kun oikeudenkäyntiä ja rangaistusta olisi pidettävä kohtuuttomina tai tarkoituksettomina ottaen huomioon rikoksesta epäillyn ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto tai muu epäillyn toiminta tekonsa vaikutusten estämiseksi tai poistamiseksi, hänen henkilökohtaiset olonsa, teosta hänelle aiheutuvat muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet tai muut seikat. Näissä tilanteissa rikoksesta epäiltyä on pidettävä syyttömänä, sillä tuomioistuin ei ole todennut häntä syylliseksi. Säännös olisi kuitenkin saman sisältöinen riippumatta siitä, mikä on esitutkinnan tai syyteharkinnan lopputulema, sillä sen tarkoituksena olisi tehostaa päätöksenteon perusteiden julkisuutta rikosasioissa.

Oikeudenkäyntiasiakirjat olisivat jatkossakin lähtökohtaisesti julkisempia kuin viranomaisten asiakirjat. Ne asiat, jotka etenevät tuomioistuimeen, tulisivat nykyiseen tapaan tuomioistuimessa viranomaisten toiminnassa sovellettavaa julkisuutta laajemman julkisuuden piiriin ja olisivat nykyistä vastaavalla tavalla saatavissa tuomioistuimesta. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 3 momentin mukaan salassa pidettäviksi säädetyt arkaluonteiset tiedot henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista eivät ole rikosasiassa salassa pidettäviä siltä osin kuin ne liittyvät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin. Tiedot ovat oikeudenkäyntiasiakirjoissa julkisia esimerkiksi silloin, jos ne sisältyvät syytteen teonkuvaukseen tai ovat tarpeen teon rikosoikeudellisen törkeysasteen määrittelyssä. Julkisia tiedot ovat myös silloin, jos niillä on merkitystä teosta määrättävän seuraamuksen harkinnassa. Tietojen julkisuus ei ole kuitenkaan ehdotonta, vaan tuomioistuin voi määrätä ne lain 10 §:n nojalla siinä säädettyjen edellytysten täyttyessä salassa pidettäviksi. Toisaalta tuomioistuin voi asiaan liittyvän painavan yleisen tai yksityisen edun vuoksi tai sen pyynnöstä, jota tieto koskee, päättää,

että muutoin salassa pidettäviksi säädetyt oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia joko osaksi tai kokonaan. Tämä ei kuitenkaan koske tietoja, joiden julkisiksi tuleminen todennäköisesti vaarantaisi valtion ulkoista turvallisuutta taikka aiheuttaisi merkittävää vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä eikä tietoja tuomioistuimen neuvotteluista.

Tietojen luovuttaminen uuden 3 momentin nojalla olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu viranomaisen lakisääteinen tehtävä, jolla olisi yleisen edun mukainen tarkoitus, eli julkisen vallan käytön valvontaan liittyvä yhteiskunnallinen intressi. Niiltä osin kuin tietojen joukossa olisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja tietoja, perustuisi tietojen luovuttaminen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan. Rajoitusten oikeasuhteisuutta on arvioitu esityksen säätämisjärjestysjaksossa. Yksityiselämän suojaan kohdistuvista rajoituksista huolimatta noudatettaisiin edelleen keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan, sillä tietojen antaminen perustuisi vahinkoedellytyslausekkeen vuoksi edellä kuvattuun riskiperusteiseen lähestymistapaan, jossa tietojen antamisesta syntyvät vaikutukset vaikuttavat tiedon julkisuuteen ja sen antamiseen suurelle yleisölle. Säätämisjärjestysperustelujen yhteydessä on kuvattu sovellettavia toimia rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Uudessa 4 *momentissa säädettäisiin*, että henkilöä koskeva tieto olisi julkinen, jos tiedon antaminen olisi yksittäistapauksessa välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi. Säännöksen perusteella olisi mahdollisuus poiketa 1 momentin 23, 25, 26, 29, 30 ja 32 kohdassa säädetyistä salassapitoperusteista. Poikkeus ei koskisi muiden kohtien perusteella salassa pidettäviä tietoja. Säännös mahdollistaisi yksittäistapauksessa esimerkiksi rikoksen uhrin kuvan julkistamisen, vaikka sitä muussa tilanteessa voitaisiin pitää 26 kohdan nojalla salassa pidettävänä tietona.

Säännös vastaisi osin voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa ollutta säännöstä. Kyseistä säännöstä on pidetty tarpeellisena, koska käytännön elämässä saattaa esimerkiksi rikostutkinnassa ilmetä seikkoja, jotka vaatisivat uhrin kuvien julkistamista rikosten selvittämiseksi, vaikka läheiset kokisivat sen henkilökohtaisesti vaikeana (LaVL 14/1998 vp, s. 11 ja HaVM 31/1998 vp, s. 19). Salassapidosta poikkeamisen tarkoitus ja pääasiallinen sisältö olisi saman kaltainen kuin voimassa olevassa 26 kohdassa, mutta poikkeamisen kynnystä kuitenkin nostettaisiin tarpeellisesta välttämättömään ja se sidottaisiin yksittäistapauksiin. Voimassa olevan lain ruotsinkielisen sanamuodon mukaan tiedon antamisen tulee jo nykyisin olla välttämätöntä. Kynnyksen nostaminen tarpeellisesta välttämättömään vastaisi paremmin säätämisjärjestysperusteluja koskevassa jaksossa tarkemmin käsiteltyjä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja. Rikoksen uhrin lisäksi poikkeamismahdollisuus ulotettaisiin myös muihin asiaan liittyviin henkilöihin, jolloin se olisi yhdenmukaisempi esitutkintalain tiedottamista koskevan säännöksen henkilöllisen soveltamisalan kanssa.

Esitutkinnasta tiedottamisesta säädetään esitutkintalain 11 luvun 7 §:ssä. Sen mukaan, jos esitutkinnasta on asian yhteiskunnallisen merkityksen, sen herättämän yleisen mielenkiinnon, rikoksen selvittämisen, rikoksesta epäillyn tavoittamisen, uuden rikoksen estämisen tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä tarpeen tiedottaa, tiedottaminen on tehtävä niin, että ketään ei aiheettomasti saateta epäilyksenalaiseksi ja että kenellekään ei tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa tai haittaa. Henkilön nimen tai kuvan saa antaa julkisuuteen vain, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi, rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi, uuden rikoksen estämiseksi tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämiseksi. Julkisuuteen ei voi tiedottamisella antaa lain mukaan salassa pidettäviä tietoja (ks. myös HE 222/2010 vp s. 243). Esitutkinnasta tiedottamisessa on lisäksi otettava huomioon esitutkintalain 4 luvussa säädetyt esitutkintaperiaatteet.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.6.2023.

Lain uutta 24 §:n 3 momenttia sovellettaisiin vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin momentissa tarkoitettuihin esitutkintapöytäkirjoihin ja esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän päätöksiin. Ennen lain voimaantuloa tehtyjä päätöksiä ja niiden perusteena olevia asiakirjoja arvioitaisiin edelleen vain lain voimaan tullessa voimassa olleiden 24 §:n 1 momentin säännösten perusteella.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksellä pyritään selkeyttämään yksityiselämän suojaa koskevien salassapitoperusteiden keskinäisiä suhteita rikosasioissa ja lisätään kansalaisten ja tiedotusvälineiden mahdollisuuksia saada tietoa rikosasioista ja niissä tehdyistä viranomaispäätöksistä rajoittamalla esitutkinnassa ja syyteharkinnassa laadittuihin keskeisiin asiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapitoa. Ehdotuksessa säädettäisiin julkisuuslain 24 §:n uudessa 3 momentissa poikkeus eräisiin julkisuuslain yksityiselämää suojaaviin salassapitoperusteisiin siltä osin kuin tiedot ovat keskeisissä rikosasiaan liittyvissä asiakirjoissa ja tietojen antaminen on välttämätöntä esitutkinnassa tai syyteharkinnassa tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa tai ilman painavaa syytä kärsimystä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin yksityiselämää suojaavat salassapitoperusteet sovittavat keskeisesti yhteen perustuslaissa turvattuja yksityiselämän suojaa ja julkisuusperiaatetta. Esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän käsiteltävänä olevien rikosasioiden yhteydessä käsitellään tyypillisesti runsaasti tietoja, joihin useat eri julkisuuslain 24 §:ssä säädetyt yksityiselämää suojaavat salassapitoperusteet tulevat sovellettaviksi. Näin ollen esitutkinnan rajoittamis- ja lopettamispäätösten sekä syyttäjän ratkaisujen läpinäkyvyyden ja niihin kohdistuvan yleisen tiedonsaantioikeuden lisääminen kaventaa rikosprosessiin osallisten yksityiselämän suojaa, kun tiedonsaantioikeuden kohteena voisivat olla myös sellaiset tiedot, jotka muutoin kuuluisivat yksityiselämän suojaksi säädetyn ehdottoman salassapidon piiriin.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta. Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Esityksessä on keskeisesti kyse kahden perusoikeuden, perustuslain 10 §:ssä suojatun yksityiselämän suojan ja perustuslain 12 §:n 2 momentissa suojatun julkisuusperiaatteen, välisestä yhteensovittamisesta ja punninnasta. Koska koko esityksen keskeisenä tarkoituksena on edellä mainittujen perusoikeuksien yhteensovittaminen, on säätämisjärjestysarvion kannalta olennaista perusoikeuksien tasapainon toteutumisen arviointia tehty myös esityksen muissa jaksoissa, kuten erityisesti vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa. Myös säännöskohtaisissa perusteluissa on esitetty punninnan kannalta olennaisia perusteluja. Säätämisjärjestysperusteluissa ei toisteta edellä mainituissa jaksoissa esitettyjä kaikkia perusteluja, vaan esitetään arvion kannalta olennainen perustuslakivaliokunnan käytäntö ja yhteenvedonomaisesti esityksen suhde perustuslakiin.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. (PeVL 14/2018 vp, s. 8)

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 14/2018 vp, s. 8, PeVL 39/2009 vp, s. 3/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa. (PeVL 14/2018 vp s. 8, PeVL 3/2009 vp, s. 2/II, PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta. Tällöin on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Esityksen sääntely tarkoittaa yksityiselämän suojan kaventumista nykytilaan nähden. Yksityiselämän suojaan kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia on esityksessä pyritty rajoittamaan rajaamalla tiedonsaantioikeutta kahdella tavalla. Tiedonsaantioikeus koskisi ainoastaan tietoja, joiden antaminen olisi välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Lisäksi ainoastaan sellaisia tietoja voitaisiin antaa, joiden paljastamisesta ei todennäköisesti aiheutuisi vahinkoa, merkittävää haittaa tai ilman painavaa syytä kärsimystä asiaan osallisille.

Erityisesti velvoite arvioida vahingon ja ilman painavaa syytä syntyvän kärsimyksen ohella henkilön yksityiselämälle aiheutuvaa merkittävää haittaa turvaa yksityiselämän suojaa oikeasuhtaisella tavalla. Erityisen arkaluonteiset tiedot jäisivät jatkossakin vahinkoedellytyslausekkeen perusteella salassapidon piiriin 23-32 kohtiin sisältyvien yksityiselämää suojaavien salassapitoperusteiden suojaamina, mutta esimerkiksi tavanomaisia harrastuksia kuvaavat tiedot olisivat julkisia, jos niiden antaminen olisi välttämätöntä asiassa tehdyn viranomaisen päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi. Mitkä tahansa tiedot eivät kuitenkaan olisi julkisia edes vaikuttaessaan esitutkinnassa tai syyteharkinnassa tehtyjen päätösten perusteisiin. Yksityiselämän suojaamisen kannalta on myös otettava huomioon, että julkisten henkilötietojen luovuttamista rajoittavat julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetty viranomaisen henkilörekisteriä koskeva luovutusrajoitus. Henkilön oikeuksien suojaamisen näkökulmasta on merkitystä myös sillä, että henkilötiedot saanut tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluva rekisterinpitäjä on velvollinen käsittelemään saamaansa tietoa tietosuojasääntelystä seuraavien velvoitteiden mukaisesti. Viime kädessä rikoslaissa on säädetty rangaistavaksi yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen.

Esityksellä pyritään toisaalta mahdollistamaan julkisen vallan käytön parempi valvonta, mikä on julkisuusperiaatteen keskeinen tarkoitus. Rikosasioita käsittelevät viranomaiset käyttävät julkista valtaa, josta voi seurata puuttuminen merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaiseen julkisen vallan käyttöön liittyy korostettu tarve sen valvontaan. Perustuslakivaliokunta on maahanmuuton henkilötietolain säätämisen yhteydessä arvioinut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaa koskevan salassapitoperusteen muuttamista. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että maahanmuuttohallinnon asiakirjoihin kohdistuu julkisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuja tiedonsaantitarpeita, jotka liittyvät muun muassa julkisen keskustelun ja mielipiteenvaihdon edellytyksiin, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen arviointiin sekä julkisten varojen käytön valvontaan. (PeVL 7/2019 vp, s. 15) Vastaavasti voidaan arvioida, että rikosasioiden käsittelyyn liittyy edellä mainittuihin intresseihin kiinnittyviä perusteltuja tiedonsaantitarpeita. Esityksessä on pyritty lopputulemaan, jossa yksityiselämän suojan rajoitukset kohdentuisivat vain niihin tietoihin ja asiakirjoihin, joiden julkisuus on julkisen vallankäytön valvonnan ja viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyden näkökulmasta keskeisintä, eli viranomaisen päätöksenteon perusteiden ymmärtämisen kannalta välttämättömiin tietoihin.

Esityksessä on tavoiteltu tasapainoista lopputulemaa julkisuuden ja yksityiselämän suojan välillä. Esityksellä pyritään lähentämään julkisuuslain mukaista rikosasioihin liittyvien tietojen julkisuutta suhteessa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa säädetyn oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden kanssa. Oikeudenkäynnin julkisuus olisi kuitenkin jatkossakin myös rikosasioissa viranomaisten toiminnan julkisuutta jonkin verran laajempaa. Esitys kaventaa rikoksesta epäillyn, rikoksen asianomistajan tai muun prosessiin osallisen kuten todistajan yksityiselämän suojaa ehdotonta salassapitoa joustavoittamalla, mutta vahinkoedellytyslausekkeen vuoksi kavennus jää vaikutuksiltaan kohtuulliseksi. Lisäksi kohdentuessaan julkisen vallan käytön näkökulmasta keskeisiin asiakirjoihin ja sellaisiin tietoihin, joiden antaminen on välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tutkittavana olleesta asiasta tekemän päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi, on ehdotus myös oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. Säännös kohdentuisi lain voimaantulon jälkeen tehtyihin haastehakemuksiin, haasteisiin, esitutkintapöytäkirjoihin ja esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän 24 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin. Ennen tämän lain muutosten voimaantuloa tehtyjen edellä mainittujen asiakirjojen julkisuus määräytyisi ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten perusteella. Näin ollen ennen lain voimaantuloa yksityiselämän suojaamiseksi voimassa olleen lain perusteella välttämättömiksi arvioidut julkisuuden rajoitukset eivät kapenisi taannehtivasti. Rikosasioissa tällaisella taannehtivalla yksityiselämän suojaan kohdentuvilla vaikutuksilla saattaisi olla asiaan osalliselle poikkeuksellisen vahingollisia seurauksia, ottaen huomioon asiasta kulunut mahdollisesti jo pitkäkin aika.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 24 §:ään uusi 4 momentti, joka vastaisi pitkälti sisällöltään voimassa olevan lain 24 §:n 1 momentin 26 kohtaan sisältyvää säännöstä, jonka perusteella tieto on julkinen, jos sen antaminen on tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi, vaikka muutoin salassa pidettäviä ovat sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Salassapidosta poikkeamisen kynnystä nostettaisiin tarpeellisesta välttämättömään ja tiedon antaminen sidottaisiin yksittäistapauksiin. Voimassa olevan lain ruotsinkielisen sanamuodon mukaan tiedon antamisen tulee jo nykyisin olla välttämätöntä. Lisäksi rikoksen uhrin sijaan poikkeamismahdollisuus ulotettaisiin myös muihin asiaan liittyviin henkilöihin. Ehdotettu muutos vastaa nykytilaa paremmin perustuslakivaliokunnan edellä mainittua käytäntöä siitä, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus

Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus tuli voimaan 1.12.2020. Suomi on sopimuksen osapuoli. Yleissopimuksen tarkoituksena on taata jokaiselle oikeus pyynnöstä saada tieto viranomaisen asiakirjasta ja se rakentuu nimenomaan julkisuusperiaatteelle. Sopimuksen 3 artiklassa määrätään mahdollisista rajoituksista tiedonsaannille viranomaisen asiakirjasta. Artiklassa määritellään perusteet, joiden nojalla viranomaisen asiakirjan julkisuutta voidaan rajoittaa. Rajoitukset on artiklan mukaan määriteltävä tarkasti laissa, ja niiden tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeasuhteisia pyrittäessä suojaamaan artiklassa mainittuja etuja. Rajoitukset ovat artiklan mukaan sallittuja pyrittäessä suojaamaan muun muassa rikosten ehkäisemistä, selvittämistä ja syytteeseen saattamista, viranomaisen tutkintaa, tarkastusta ja valvontatoimintaa ja yksityisyyttä ja muita laillisia yksityisiä etuja. Siltä osin kuin ehdotetuilla muutoksilla rajoitetaan julkisuusperiaatetta, voidaan rajoitusten katsoa yllä mainituin perustein olevan sopimuksen edellyttämällä tavalla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeasuhtaisia pyrittäessä suojaamaan erityisesti yksityisyyttä, joka mainitaan sopimuksessa nimenomaisesti etuna, jonka vuoksi julkisuutta voidaan rajoittaa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska esityksessä on kyse rikosasioihin liittyvän julkisuuslaissa asetetun yksityiselämän suojan ja julkisuusperiaatteen välisen tasapainon osittaisesta uudelleenarvioinnista ja selkeyttämisestä, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 26 kohta ja

lisätään 24 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1151/2001, 1060/2002, 281/2004, 713/2007, 274/2009, 458/2011, 528/2011, 756/2015, 19/2016, 604/2018, 277/2019, 622/2020, 956/2020 ja 638/2021, uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

— —

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

— —

Poiketen siitä, mitä 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdassa tai muun lain vastaavassa lainkohdassa salassapidosta säädetään, tiedot esitutkintapöytäkirjassa, syyttäjän rikosasiassa tekemässä päätöksessä taikka tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä ovat kuitenkin julkisia, jos tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.

Poiketen siitä, mitä 1 momentin 23, 25, 26, 29, 30 ja 32 kohdassa tai muun lain vastaavassa lainkohdassa salassapidosta säädetään, tieto on kuitenkin julkinen, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin esitutkintapöytäkirjoihin ja esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän päätöksiin sovelletaan tämän lain 24 §:n 3 momentin asemesta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

———

Helsingissä 17.11.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Liite
Rinnakkaisteksti

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 26 kohta ja

lisätään 24 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1151/2001, 1060/2002, 281/2004, 713/2007, 274/2009, 458/2011, 528/2011, 756/2015, 19/2016, 604/2018, 277/2019, 622/2020, 956/2020 ja 638/2021, uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
24 §	24 §
Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat	*Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat*
Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:	Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
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;*	26) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista*,* jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään;
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
(uusi)	*Poiketen siitä, mitä 1 momentin 23, 25, 29, 30 ja 32 kohdassa tai muun lain vastaavassa lainkohdassa salassapidosta säädetään, tiedot esitutkintapöytäkirjassa, syyttäjän rikosasiassa tekemässä päätöksessä taikka tutkinnanjohtajan esitutkinnan toimittamista tai tutkinnan lopettamista koskevassa päätöksessä ovat kuitenkin julkisia, jos tiedon antaminen on välttämätöntä tutkittavana olleesta asiasta tehdyn päätöksen perusteiden ymmärtämiseksi eikä tietojen antaminen todennäköisesti aiheuttaisi asiaan osalliselle vahinkoa, merkittävää haittaa taikka ilman painavaa syytä kärsimystä.*

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
(uusi)	*Poiketen siitä, mitä 1 momentin 23, 25, 26, 29, 30 ja 32 kohdassa tai muun lain vastaavassa lainkohdassa salassapidosta säädetään, tieto on kuitenkin julkinen, jos tiedon antaminen on yksittäistapauksessa välttämätöntä esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tehtävän suorittamiseksi.*
	————
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin esitutkintapöytäkirjoihin ja esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän päätöksiin sovelletaan tämän lain 24 §:n 3 momentin asemesta tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.
	————