

25.9.1996

487/4/96

Oikeustoimittajat ry
Journalistiliitto
Hietalahdenkatu 2 B 22

00180 HELSINKI

P Ä Ä T Ö S

1

KIRJOITUSOikeustoimittajat ry:n puheenjohtaja Susanna Reinboth ja sihteeri Timo Vuortama arvostelevat eduskunnan oikeusasiamiehelle 28.2.1996 osoittamassaan kirjoituksessa Helsingin poliisilaitoksen väkivaltarikosyksikön johtajan, rikosylikomisario Paul Kokon päätöstä kieltäytyä antamasta toimittajan tutustua sikseen jätetyn, vapautta loukkaavaa haureutta koskevan rikosasian esitutkinta-aineistoon. Rikosylikomisario Kokko oli viitannut päätöksessään siveellisyyserikoksen uhrin yksityisyyden suojan tarpeeseen. Oikeustoimittajat ry:n mielestä poliisin olisi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (asiakirjajulkisuuslaki) 4 §:n mukaan pitänyt antaa toimittajan tutustua esitutkinnassa kertyneisiin asiakirjoihin.

2

SELVITYSSisäasiainministeriö antoi kirjoituksen johdosta 25.4.1996 lausunnon ja toimitti Helsingin poliisimestarin 9.4.1996 ja rikosylikomisario Kokon 4.4.1996 antamat selvitykset. Ne ovat päätöksen liitteinä.

Reinboth ja Vuortama antoivat 20.5.1996 Oikeustoimittajat ry:n puolesta vastineen lausunnon ja selvitysten johdosta.

3

RATKAISU

3.1

TapahtumatSelvityksen mukaan kirjoituksessa tarkoitettua asiaa koskeva esitutkinta oli marraskuussa 1995 jätetty sikseen, koska asianomistaja oli peruuttanut rangaistusvaatimuksensa. Helsingin Sanomien toimittaja oli 24.1.1996 pyytänyt saada tutustua tämän mm. epäillyn nimellä ja rikosilmoituksen numerolla yksilöimänsä jutun asiakirjoihin.

Väkivaltarikosyksikön johtaja, rikosylikomisario Kokko ilmoitti toimittajalle kirjeellään

30.1.1996, ettei hän esittämillään perusteilla voinut antaa asiakirjoihin

tutustumislupaa.

3.2

Oikeudellinen arviointi

3.2.1

Asian tutkiminen

Asiakirjajulkisuuslain 8 ':ssä on säädetty muutoksenhakumenettelystä sen varalta, että asianomainen virkamies kieltäytyy antamasta tietoja, joita niiden pyytäjät katsoo olevansa lain perusteella oikeutettu saamaan. Mainitun lainkohdan mukaan tiedon pyytäjällä on oikeus saattaa virkamiehen kielteinen päätös viranomaisen - tässä tapauksessa Helsingin poliisilaitoksen - ratkaistavaksi. Tähän ratkaisuun tyytymättömällä taas on lainmukainen muutoksenhakuoikeus.

Selvityksen mukaan Kokon kieltäytymistä ei ole saatettu Helsingin poliisilaitoksen ratkaistavaksi. Koska laki ei aseta tässä suhteessa määräaikaa, tämä mahdollisuus on edelleenkin käytettävissä.

Oikeusasiamiehen tulee johtosäätönsä 1 ':n mukaan valvoa, että virkamiehet ja viranomaiset täyttävät velvollisuutensa ja noudattavat lakia. Vakiintuneen käytäntönsä mukaan oikeusasiamies ei kuitenkaan puutu sellaiseen asiaan, jossa muutoksenhaku on vireillä tai jossa säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus on olemassa. Oikeusasiamies ei ole lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehto tai sitä täydentävä muutoksenhakukeino.

Asian oikeuspoliittisen merkityksen vuoksi olen edellä sanotusta huolimatta kuitenkin poikkeuksellisesti päättänyt ottaa tämän kantelun tutkittavakseni. Asialla on erityistä oikeudellista mielenkiintoa perus- ja ihmisoikeussäännösten toteutumisen valvontaa koskevan tehtäväni kannalta.

Tässä asiassa esittämäni kannanotot eivät luonnollisestikaan sido niitä viranomaisia, jotka aikanaan mahdollisesti joutuvat ratkaisemaan tätä asiaa koskevia valituksia asiakirjajulkisuuslain 8 ':ssä säädettyssä menettelyssä.

3.2.2

Julkisuusperiaate ja yksityisyyden suoja

Oikeustoimittajat ry katsoo Kokon julistaneen Helsingin Sanomien toimittajan pyytämän esitutkinta-aineiston lakiin perustumattomasti salaiseksi sekä toimineen siten asiakirjajulkisuuslain 4 ':n ja hallitusmuodon 10 ':n vastaisesti.

Kokko on puolestaan viitannut asiakirjajulkisuuslain vanhentuneisuuteen ja katsonut, että puheena olevien asiakirjojen yleisöjulkisuutta voitiin lain 4 ':n sanamuodosta huolimatta rajoittaa, ottaen huomioon muun muassa lain 19 ':n 2 momentista ilmenevät asianosaisjulkisuuden rajoitukset sekä yksityiselämän suoja koskevat perus- ja ihmisoikeussäännökset.

Nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa tilanteessa on vastakkain kaksi merkittävää oikeudellista intressiä, nimittäin yksityiselämän suoja ja

julkisuusperiaate. Molemmat periaatteet ovat saaneet ilmauksensa 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen myötä perustuslain tasoisessa normissa. Hallitusmuodon 8 ':ssä on säädetty yksityiselämän suojasta. Hallitusmuodon 10 ':n 2 momentissa puolestaan on turvattu asiakirjojen julkisuus, mistä voidaan poiketa vain välttämättömistä syistä laissa nimenomaisesti mainituissa tapauksissa.

Näiden periaatteiden yhteensovittaminen on ensi sijassa lainsäätäjän asia. Koska kuitenkin myös lakien tulkinnassa on otettava huomioon perusoikeussäännökset, lainsoveltajakin joutuu konkreettisissa yksittäistapauksissa punnitsemaan ja vertailemaan näiden periaatteiden painoarvoa.

Lakeja on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Lainkäyttäjä voi eräissä tilanteissa

- lähinnä lainsäädännön aukkotapauksissa - joutua soveltamaan perus- ja ihmisoikeussäännöksiä myös suoraan eikä ainoastaan muiden säännösten tulkintaohjeina.

Tunnetaan myös tilanteita, jolloin lakia joudutaan perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi soveltamaan jopa sanamuotonsa vastaisesti (ks. esim. 13. tuomarinohje ja KKO 1993:58).

3.2.3

Rikosylikomisario Kokon menettelyn arviointi

Lain tasolla asiakirjojen julkisuudesta säädetään 1.1.1952 voimaan tulleessa asiakirjajulkisuuslaissa (1951/650), jonka uudistaminen on parhaillaan oikeusministeriössä vireillä. Laki ei enää kaikilta osiltaan vastaa yhteiskunnallista kehitystä eikä sitä säädettäessä ole luonnollisestikaan voitu ottaa huomioon nykyistä perusoikeusajattelua. Nämä seikat tulee tänä päivänä ottaa huomioon lakia sovellettaessa.

Asiakirjajulkisuuslain 4 ':ssä säädetään mm. esitutkintapöytäkirjan julkiseksi tulosta. Säännöksen sanamuotoa ei voitane tulkita muulla tavoin kuin

että esitutkintapöytäkirja tulee julkiseksi, kun "asia on ollut esillä oikeudessa tai jätetty sikseen". Sanamuodon mukaista tulkintaa tukee vahvasti myös hallitusmuodon 10 ':n 2 momenttiin sisältyvä ns. tallennejulkisuutta koskeva perusoikeussäännös.

Asiakirjajulkisuuslain 4 ':n sisältöä on kuitenkin arvosteltu. Julkisuustoimikunnan mietinnössä (KM 1992:9 s. 144-145) on todettu sen aiheuttaneen yksityisyyden kannalta ongelmia nimenomaan nyt kysymyksessä olevan kaltaisissa tapauksissa. Tämän vuoksi mietinnössä esitetäänkin, että esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvät yksityiselämään liittyvät erittäin arkaluonteiset tiedot jäisivät esitutkinnan päätyttyäkin salaisiksi.

Rikosylikomisario Kokon samoin kuin Helsingin Poliisilaitoksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston omaksuma laintulkinta sivuuttaisi asiakirjajulkisuuslain 4 ':n sanamuodon. Tätä on perusteltu paitsi säännöksen vanhentuneisuudella myös yhdenvertaisuusnäkökohdalla: jos asia sikseen jättämisen sijasta olisi edennyt tuomioistuinkäsittelyyn, yksityisyyttä

olisi voitu suojata oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain nojalla. Kun jopa asianosaisjulkisuutta voidaan lain 19 §:n 2 momentin nojalla rajoittaa, lakisysteemaattiset ja laintulkinnalliset syyt puhuisivat sen puolesta, että myös yleisöjulkisuutta voitaisiin tapauskohtaisista erittäin painavista syistä rajoittaa.

Pidän edellä mainittua, asiakirjajulkisuuslain 4 §:n sanamuodon sivuuttavaa tulkintaa rohkeana mutta en mahdottomana. Kun asiakirjajulkisuuslaki tuli vuonna 1951 voimaan, yksityiselämän suojaa ei ollut vielä lainkaan turvattu yleisenä perus- tai ihmisoikeutena. Vasta vuonna 1976 saatettiin Suomessa voimaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, jonka 17 artiklassa oikeus yksityiselämän suojaan tunnustettiin itsenäisenä ihmisoikeutena. Myös asiakirjajulkisuuslain 19 §:n 2 momentista ilmenevät julkisuusrajoitukset edustavat vuonna 1982 säädettyinä uudempaa oikeuskäsitystä kuin lain jo vuonna 1951 voimaan tullut 4 §. Ne antavat tukea rikosylikomisario Kokon laintulkinnalle.

Lain sanamuodon sivuuttavaan tulkintaan tulisi kuitenkin mielestäni turvautua vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa. Oikeusvarmuus edellyttää, että lakia muutetaan, jos sanamuoto ei vastaa muuttunutta oikeuskäsitystä. Näin on erityisesti silloin, kun säännöksen sanamuodonkin mukaista tulkintaa voidaan perustella perusoikeusnäkökohdilla ja kysymys on siten kahden eri suuntaan vaikuttavan perusoikeusargumentin yhteensovittamisesta. Poliisiviranomaisten ei mielestäni pitäisi omassa toiminnassaan ennakoida lainsäätäjälle kuuluvaa uudistusta. Tämä loukkaa oikeusvarmuutta ja horjuttaa valtioelinten välistä työnjakoa.

Vaikka rikosylikomisario Kokon laintulkintaa voidaankin edellä esittämilläni perusteilla arvostella, katson kuitenkin, että hän ei ole ylittänyt hänelle tässä tapauksessa virkamiehenä kuuluvaa harkintavaltaa. Oikeusjärjestykseen kuuluu sisäänrakennettuna sen seikan hyväksyminen, että eri päätöksentekijät voivat laintulkinnassaan päätyä erilaisiin tuloksiin. Muutoksenhaku-järjestelmä on keskeinen osa tämäntyyppisten ongelmien ratkaisumekanismeja.

Kysymys on viime kädessä siitä, miten tulkintakannanottoa perustellaan. Kokon oman tulkintakannanottonsa puolesta esittämät näkökohdat ovat mielestäni asiallisia, joskin niiden painoarvo on ollut voittopuolisesti oikeuspoliittinen. Kokon menettelyä tältä kannalta arvioidessani olen ottanut huomioon asiakirjajulkisuuslain vanhentuneisuuden. Pidän sinänsä myönteisenä, että Kokko on tulkinnanvaraisessa ja vaikeassa vastakkaisten intressien ristiriitatilanteessa etsinyt lain soveltamista ohjaavia periaatteita lain säätämisen jälkeen voimaan tulleista perus- ja ihmisoikeussäännöksistä.

Tämän vuoksi totean, että Oikeustoimittajat ry:n kirjoitus ei anna taholtani aihetta muuhun kuin että saatan tässä päätöksessäni oikeusperiaatteiden käytöstä ja niiden rajoituksista esittämäni näkökohdat rikosylikomisario Kokon, Helsingin poliisilaitoksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.

Koska julkisuuslainsäädännön uudistamista koskeva valmistelu on oikeusministeriössä parhaillaan vireillä, toimitan tämän päätökseni myös oikeusministeriölle tiedoksi.

OikeusasiamiesLauri Lehtimaja

KansliapäällikköJaakko Jonkka

Lausuntonne 25.4.1996

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto

LÄHETEViitekohdassa tarkoitettun lausuntonne johdosta ilmoitan antaneeni oheisen päätöksen Oikeustoimittajat ry:n tekemään kanteluun. Antanette päätöksen tiedoksi Helsingin poliisilaitokselle.

OikeusasiamiesLauri Lehtimaja

Kansliapäällikkö Jaakko Jonkka

Rikosylikomisario Paul Kokko
Helsingin poliisilaitos

LÄHETELähetän Oikeustoimittajat ry:n kantelun johdosta antamani päätöksen siitä ilmenevässä tarkoituksessa tiedoksenne.

OikeusasiamiesLauri Lehtimaja

KansliapäällikköJaakko Jonkka

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto

LÄHETETietämäni mukaan lainvalmisteluosastolla on valmisteltavana julkisuuslainsäädännön uudistus Julkisuustoimikunnan mietinnön pohjalta (komiteanmietintö 1992:9). Tämän vuoksi saatan Oikeustoimittajat ry:n kantelun johdosta tekemäni päätöksen liitteineen oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tietoon. Oikeustoimittajat ry:n kantelu koskee nykyisin voimassa olevan asiakirjajulkisuuslain 4 ':n soveltamiskäytäntöä ja siihen liittyviä ongelmia.

OikeusasiamiesLauri Lehtimaja

KansliapäällikköJaakko Jonkka