



17.12.2020

Dnro 21026/03.04.04.04.01/2020

Asia Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus

Valittaja Susanna Reinboth

Päätös, josta valitetaan

Keskusrikospoliisi 15.6.2020 nro POL-2020-33589

Toimittaja Susanna Reinboth on pyytänyt saada valituskelpoisen päätöksen rikoksesta epäiltyjen nimien salaamisesta rikollisjärjestö United Brotherhoodia koskevien esitutkintapöytäkirjojen osalta. Tutkinnanjohtaja on päättänyt salata kaikki nimitiedot henkilöistä, joiden poliisi epäilee kuuluvan järjestäytyneeseen rikollisryhmään. Päätös nimien salassapidosta on tehty julkisuuslain nojalla sekä noudattaen Poliisihallituksen julkaiseman julkisuuskäsikirjan tulkintaa julkisuuslaista.

Keskusrikospoliisi on valituksenalaisessa päätöksessä katsonut, että pyydetty asiakirjat on luovutettu valittajalle siltä osin kuin ne ovat julkisia. Esitutkintapöytäkirjat ovat tutkinnanjohtajan päätöksen mukaisessa laajuudessa osittain salassa pidettäviä.

Epäillysti järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvien henkilöiden nimitietojen salassapito perustuu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaan, jonka mukaan salassa pidettäviin viranomaisen asiakirjoihin kuuluvat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa ei ole rajattu salassapitoperustetta soveltavan viranomaisen osalta. Näin ollen salassapitoperuste koskee kaikkea viranomaistoimintaa julkisuuslain soveltamisalalla.

Lain esitöiden mukaan 24 §:n 1 momentin 32 kohdan osalta suojeltavana intressinä on yksityisyyden suoja. Yksityisyyden suojaa koskeviin salassapitosäännöksiin ei sisälly vahinkoedellytyslauseketta, jolloin asiakirjat ovat

ehdottoman salassa pidettäviä, eikä viranomaisella ole minkäänlaista harkintavaltaa salassapidon määrittämisessä.

Eduskunnan oikeusasiamies on 23.11.2018 antamassaan ratkaisussa EOAK/4963/2017 katsonut, että jäsenyys rikollisryhmässä kuuluu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan piiriin tietona henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista tai niihin verrattavasta tiedosta. Ratkaisun mukaan se, millaisesta yhdistyksestä tai vapaa-ajan harrastuksesta on kysymys, ei vaikuta kyseisen lainkohdan tulkintaan. Poliisihallitus on vuonna 2019 antanut julkisuusasioiden käsittelyä poliisissa ohjaavan käsikirjan poliisin julkisuusasioista, jossa viitataan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuun toteamalla, että tieto rikollisryhmään kuulumisesta on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan perusteella ehdottomasti salassa pidettävä tieto.

Henkilöiden nimet esitutkintapöytäkirjoista salaamalla on salattu tieto henkilöiden kuulumisesta rikollisryhmään. Nimitiedot salaamalla epäiltyjen rikosten teonkuvaukset on ollut mahdollista jättää salassapidon ulkopuolelle. Tietojen saamista on näin ollen rajoitettu julkisuusperiaate ja viranomais-toiminnan avoimuus huomioiden ainoastaan siinä määrin kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Tutkinnanjohtaja on tehnyt esitutkintapöytäkirjojen osittaista salassapitoa koskevan päätöksen julkisuuslain nojalla sekä ylimmän laillisuusvalvojan kannanottoa ja hallinnon sisäistä ohjeistusta noudattaen. Asiaa voidaan kuitenkin pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena. Julkisuuslaista tai sen esitöistä ei ole löydettävissä selkeää vastausta salassapitoa koskevaan kysymykseen, minkä vuoksi tulkinta-apuna on käytetty eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua ja Poliisihallituksen käsikirjaa.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Valituksenalainen päätös on kumottava. Keskusrikospoliisi on veloitettava luovuttamaan pyydetty tiedot.

Itä-Uudenmaan käräjäoikeudessa alkoi 1.6.2020 oikeudenkäynti muun muassa törkeitä huumausainerikoksia koskevassa asiassa, joka liittyi rikollisjärjestöksi luokiteltuun United Brotherhoodiin (UB). Oikeudenkäynnin alkaessa tuli julkiseksi myös jutun esitutkinta-aineisto. Keskusrikospoliisi oli salannut esitutkinta-aineistosta kaikkien sellaisten rikoksesta epäiltyjen nimet, joiden poliisi epäili kuuluvan UB-rikollisjengtiin. Sen sijaan muiden epäiltyjen nimet olivat julkisia.

Asiassa on kysymys siitä, sovelletaanko esitutkinta-aineistoon julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa. Valittajan käsityksen mukaan lainsäätäjä ei ole tarkoittanut, että sitä sovellettaisiin esitutkinta-aineistoon. Esitutkintapöytäkirjojen julkisuus määräytyy 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella. Sen mukaan rikostutkintaan liittyvät tiedot tulevat julkisiksi, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa tai kun asiassa on tehty syyttämättäjättämispäätös tai tutkinnanlopettamispäätös. Esitutkinta-aineiston pääsääntöistä julkisuutta voidaan rajoittaa yksityiselämän suojan osalta ainoastaan 24 §:n

1 momentin 26 kohdan perusteella. Sen mukaan voidaan salata tiedot rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista. Mikään ei tue keskusrikospoliisin tulkintaa, jonka mukaan esitutkinta-aineistoon sovelletaan näiden lisäksi 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa. Sitä eivät tue sen enempää lain sanamuoto, esityöt, oikeuskäytäntö kuin oikeuskirjallisuuskaan.

Keskusrikospoliisin ratkaisu luo uusia ongelmia. Keskeisin näistä liittyy perustuslaissa turvattuun yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Keskusrikospoliisin päätös johti tässä tapauksessa siihen, että ei-jengiläisten nimet ja rikosepäilyjen teonkuvaukset olivat julkisia, kun taas jengiläisten nimet oli poistettu.

Keskusrikospoliisi viittaa päätöksessään eduskunnan oikeusasiamiehen 23.11.2018 antamaan ratkaisuun EOAK/4963/2017. Tämä ratkaisu koski sitä, voiko keskusrikospoliisi luovuttaa sillä olevan tiedon henkilön jengijäsenyydestä toiselle viranomaiselle. Kyse ei siis ollut esitutkintapöytäkirjan julkisuudesta. Valittajan näkemystä tukee julkisuuslain sisäinen logiikka. Arkaluonteisia yksityiselämään liittyviä tietoja rikosasioissa salaava kohta 26 olisi täysin merkityksetön, jos esitutkinta-aineistoon sovellettaisiin myös 24 §:n 1 momentin muita kohtia. Jos lainsäätäjällä olisi tarkoittanut, että 32 kohtaa sovelletaan esitutkinta-aineistoon, 26 kohdan säätäminen ei olisi ollut tarpeellista.

Lainsäätäjän tahto käy ilmi edellä mainittujen seikkojen lisäksi lain esitöistä (HE 30/1998 vp, HaVM 31/1998 vp, PeVL 43/1998 vp, LaVL 14/1998 vp). Niiden mukaan 26 kohdalla ei ole ollut tarkoitus puuttua esitutkintapöytäkirjojen julkisuuteen muutoin kuin korjaamalla jotkin käytännössä ilmenneet epäkohdat. Perustelutekstistä käy ilmi myös se, että lainsäätäjän tahto on ollut, että rikosasioiden asiakirjajulkisuus noudattaa oikeudenkäyntien julkisuutta. Tätä tulkintaa tukevat myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnot. Niissä on toistuvasti painotettu, että yksityiselämän suojalla ei ole etusijaa suhteessa muihin perusoikeuksiin, kuten julkisuuteen (muun muassa PeVL 7/2019 vp).

Keskusrikospoliisi viittaa päätöksessään Poliisihallituksen julkisuuskäsikirjaan ja perustelee salausta sen linjauksilla. Julkisuus on perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattu perusoikeus, minkä vuoksi sitä voidaan rajoittaa vain lailla, ja lain laajentavat tulkinnat ovat kiellettyjä. Poliisihallitus ei voi omilla ohjeillaan rajoittaa julkisuutta enempää kuin mitä laissa on säädetty.

Poliisihallituksen julkisuuskäsikirja on monilta osin erittäin ongelmallinen, ja tämän takia Oikeustoimittajat ry on tehnyt siitä kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle. Poliisihallituksen tulkinta ei jättäisi viranomaisille lainkaan harkintavaltaa eli viranomainen ei siis voisi julkistaa mitään yksityiselämään liittyvää tietoa edes merkittävän yhteiskunnallisen edun vuoksi. Julkisuuskäsikirjan ongelmallisuutta kuvaa se, että siinä todetaan muun muassa, että ”yksityiselämän suoja perus- ja ihmisoikeutena muodostaa välttämättömän syyn rajoittaa tiedonsaantia eli julkisuutta”. Tämä ei pidä paikkaansa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut useita kertoja (esimerkiksi PeVL 7/2019 vp), että perustuslain 12 §:n 2 momentissa asiakirjajulkisuudesta

säädetty merkitsee, että asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja vain, milloin siihen on välttämättömiä syitä. Edes lainsäätäjä ei saa rajoittaa julkisuutta mielin määrin, vaan lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu pelkästään sellaisten julkisuuden rajoitusten asettaminen, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä. Edelleen perustuslakivaliokunta on toistuvasti painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Toisin kuin Poliisihallituksen julkisuuskäsikirjassa väitetään, perustuslakivaliokunta nimenomaan on katsonut, että ei-arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tiedot eivät ole perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla välttämättömiä syitä rajoittaa julkisuusperiaatetta.

Lainsäätäjä ei ole tarkoittanut salata rikollisjengin jäsenyyttä esitutkinta-aineistosta. Jäsenyys järjestäytyneessä rikollisryhmässä voi olla rangaistuksen koventamisperuste (RL 6:5), kvalifiointiperuste tai oma rikoksensa (järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen RL 17:1a). Jos keskusrikospoliisin edustama tulkinta sallittaisiin, se tarkoittaisi myös jengiläisiä koskevien tutkinnanlopettämispäätösten salaamista. Tämä mahdollistaisi sen, että poliisi voisi ilman julkisuuden pelkoa jättää tutkimatta esimerkiksi tietolähteinään toimivien jengiläisten rikokset. Poliisin vallankäytön valvonta puoltaa myös tutkinnanlopettämispäätösten mahdollisimman laajaa julkisuutta.

Lakivaliokunta on julkisuuslain säätämisen yhteydessä korostanut, että tarkoitus ei ole tehdä yksityisyyden suojasta superperusoikeutta. ”Valiokunnan käsityksen mukaan yksityisyyden suojaa ei yleisesti ottaen ehdoteta perusteettomasti laajennettavaksi. Vahvana pääsääntönä säilyy asiakirjojen julkisuus. Salassapitosäännöksiä ei saa tulkita laventavasti, vaan ratkaisuun voidaan päätyä vasta, kun syitä ja vastasyitä on tapauskohtaisesti keskenään punnittu.”

Lainsäätäjä on siis lähtenyt siitä, että rikosasioihin liittyy vahva julkinen intressi, joten nimenomaan rikosasioissa yksityisyyden suoja ei ole ehdoton. Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin tulkinnan virheellisyyteen viittaa se, että julkisuuskäsikirja muuttaa parikymmentä vuotta voimassa olleen lain tulkintaa. Tulkintaa voidaan pitää yllättävänä. Myös oikeuskirjallisuudessa on oudoksuttu Poliisihallituksen tulkintaa julkisuuslaista.

Keskusrikospoliisin päätöksen virheellisyyteen viittaa se, että julkisuuslain valmistelusta aikoinaan vastannut entinen oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos on Helsingin Sanomien 3.6.2020 julkaistussa haastattelussa selkeästi ilmoittanut, että keskusrikospoliisin tulkinta ei ole ollut lain tarkoitus. Myöskään alkuperäisen päätöksen tehnyt keskusrikospoliisin rikoskomisario ei valittajan tekemässä ja Helsingin Sanomissa 1.6.2020 julkaistussa haastattelussa uskonut, että tehty laintulkinta on ollut lainsäätäjän tarkoitus. Hän on kuitenkin katsonut olevansa velvollinen noudattamaan Poliisihallituksen ohjeistusta.

Asian käsittely ja selvittäminen

Keskusrikospoliisi on antanut lausunnon. Valitus on hylättävä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa ei ole rajattu salassapitoperustetta soveltavien viranomaisten osalta. Lain sanamuoto tukee tulkintaa, jonka mukaan kyseinen salassapitoperuste koskee kaikkea viranomaistoimintaa julkisuuslain soveltamisalalla. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdat eivät ole myöskään toisiaan poissulkevia, vaan salassapitoperusteita voidaan pitää rinnakkaisina.

Julkisuuslain esitöistä ei ole löydettävissä kannanottoa siitä, että yksityiselämää koskevien tietojen osalta ainoastaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohta tulisi sovellettavaksi. Näin ollen esitutkinta-aineistoon on sovellettava myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa. Asiassa ei ole merkitystä sillä, että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/4963/2017 tarkastelun kohteena ei ole ollut esitutkintapöytäkirjojen julkisuus.

Valituksessa esitetty väite siitä, että perustuslakivaliokunnan mukaan ei-arkaluonteiset yksityiselämään liittyvät tiedot eivät olisi perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla välttämättömiä rajoittaa julkisuusperiaatetta, on pidettävä virheellisenä. Asiakirjojen julkisuuden rajoittaminen perustuu perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla lakiin, tässä tapauksessa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaan. Tulkinnassa on käytetty apuna muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua, joka on johtanut rikosprosessiin keskusrikospoliisin virkamiehiä vastaan.

Valittaja on antanut vastaselityksen. Keskusrikospoliisin arvion mukaan sen tekemä ratkaisu palvelee julkisuutta, koska nimet salaamalla rikosten teonkuvaukset on voitu pitää salassapidon ulkopuolella. Arvio on väärä, koska ilman nimiä koko mittava esitutkinta-aineisto on lähes täysin käyttökelvoton. Aineistosta ei varmuudella selviä, kenen väitetään tehneen mitä, koska siitä ei ilmene, kenen nimi on salattu missäkin kohdin. Ainoa tapa asian selvittämiseksi olisi ollut erittäin työläs haastehakemusten ja esitutkintapöytäkirjojen rinnakkainen vertailu. Nimien mustaaminen ei siis palvellut julkisuutta eikä se ole perustunut lakiin.

Poliisin virkamiesten mahdollinen syyllistyminen rikoksiin hallinnollisessa asiassa ei muodosta perustetta rajoittaa esitutkinta-asiakirjojen julkisuutta. Sen sijaan tämä saattaa selittää poliisin salaamismotiivin; poliisi ei tosiasiallisesti pyri varjelemaan asianosaisten yksityisyyttä vaan suojaamaan omia virkamiehiään.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa keskusrikospoliisin päätöksen ja oikeuttaa valittajan saamaan valituksen kohteena olevista esitutkintapöytäkirjoista nimitiedot niistä henkilöistä, jotka ovat rikoksesta epäiltyjä ja joiden poliisi epäilee kuuluvan järjestäytyneeseen rikollisryhmään.

Pyydetyt tiedot on annettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:ssä säädetyllä tavalla sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet ja lain esityöt

Suomen perustuslaki

Suomen perustuslain (perustuslaki) 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu.

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

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 63/1999, Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen,

paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Rikoslaki ja sen esitöitä

Rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan rangaistuksen koventamisperuste on rikoksen tekeminen osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa. Pykälän 2 momentissa on tarkemmin määritelty se, mitä tarkoitetaan järjestäytyneellä rikollisryhmällä.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä on säännelty rangaistavaksi järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen.

Hallituksen esityksessä rikoslain järjestäytyneitä rikollisryhmiä koskevien säännösten yhtenäistämiseksi (HE 263/2014 vp) on 17 luvun 1 a §:ää koskien todettu, että perustuslakivaliokunta on edellä viitatussa lausunnossaan PeVL 10/2000 vp pitänyt selvänä, ettei rikollisjärjestön toimintaan osallistumisessa yleensä ole kysymys perustuslain 13 §:ssä turvattun yhdistymisvapauden käyttämisestä. Valiokunnan mukaan on olennaista, että säännöksen tarkoituksena on estää vakavaa rikollisuutta. Tätä on valiokunnan mielestä pidettävä hyväksyttävänä rajoitusperusteena, erityisesti kun kysymys on enintään yhdistymisvapauden eräänlaisista reuna-alueista. Ehdotetut säännökset sivuavat joiltain osin myös perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, lain 9 §:ssä turvattua oikeutta liikkumisvapauteen, lain 10 §:ssä turvattua oikeutta yksityiselämän suojaan, lain 15 §:ssä turvattua oikeutta omaisuuden suojaan, lain 18 §:ssä turvattua oikeutta elinkeinovapauteen ja lain 21 §:n mukaista oikeutta oikeusturvaan. Säännösten ei kuitenkaan voida katsoa merkittävällä tavalla rajoittavan mainittujen perusoikeuksien käyttämistä. Ehdotettujen säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa on luonnollisesti tarkoin huolehdittava perus- ja ihmis-oikeuksien sekä oikeusturvan toteutumisesta.

Esitutkintalaki ja julkisuuslaki

Esitutkintalain 7 §:n 1 momentin mukaan esitutkinta-asiakirjojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin 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.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

3) poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan

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

32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

Hallituksen esityksessä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp) on 24 §:n 1 momenttia koskien todettu, että lakiehdotukseen otetut salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi siten, ettei niissä pääsäännön mukaan enää nykyiseen tapaan lueteltaisi niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä (salassapitoperusteiden yleispätevyys). Tämän ehdotuksen on katsottu omalta osaltaan selkeyttävän salassapidon määrittelyä sekä edistävän yhtenäisiin perusteisiin pohjautuvan salassapitolainsäädännön kehittämistä. Poikkeuksen yleispätevyydestä muodostavat tietyt yksityisyyden suojaan koskevat säännökset, joiden ulottaminen kaikkiin asiakirjoihin rajoittaisi liiaksi julkisuutta. Esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät rikollista tekoa koskevia tietoja, olisivat salassa pidettäviä hallintoviranomaisissa, eivät sen sijaan tuomioistuimissa.

Hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) on todettu 24 §:n 1 momentin 3 kohtaa koskien, että rikosta ja esitutkintaa koskevien tietojen sekä rikosasian haastehakemuksen ja haasteen sekä siihen annetun vastauksen salassapitovelvollisuus päättyy ehdotuksessa olevan oletaman mukaan, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa tai kun esitutkinta muuten loppuu. Esitutkinta-aineisto saattaa kuitenkin siihen sisältyvien yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten tietojen vuoksi olla salassa pidettävä esitutkinnan päätyttyäkin siten kuin momentin 26 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi. Jos syyttäjä päätyy tekemään asiassa syyttämättäjättämispäätöksen, tulisivat esitutkinta-asiakirjat tästä ajankohdasta lukien julkisiksi. Esitutkinta-viranomainen voi lopettaa esitutkinnan myös asiaa syyteharkintaan viemättä, ja tarkastus- tai valvontaviranomainen voi jättää rikosasiaa koskevan ilmoituksen sikseen. Tällöin ehdotuksen mukaan tutkintaan tai ilmoitukseen liittyvien asiakirjojen salassapitovelvollisuus lakkaisi pääsäännön mukaan, kun asian käsittelyn lopettamisesta on tehty päätös.

Hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) ehdotetaan 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa säädettäväksi salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista taikka tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa, ja säännöstä on pidetty tärkeänä käytännössä ilmenneiden epäkohtien takia.

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

Arkaluonteisten tietojen salassapidon osalta tilanne on ongelmallisempi silloin, kun syyttäjä tekee asiassa syyttämättäjättämispäätöksen tai kun rikoksena tutkitun asian käsittely lopetetaan viemättä asiaa syyteharkintaan. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annettu laki ei tällöin sovellu, mikä merkitsee, että esitutkintamateriaalin salassapitotarve ei tule erikseen arvioitavaksi. Epäkohtien poistamiseksi ehdotetaan säädettäväksi, että esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvät yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot jäisivät esitutkinnan päätyttyäkin salaisiksi. Säännös merkitsee myös, että silloin kun oikeudenkäyntiaineistoon sisältyy kohdassa tarkoitettuja tietoja, tulee aineisto aina pitää näiltä osin käsittelyn päätyttyä salaisena. Kohtaan ei edellä

tarkoitetuilta osin sisälly vahinkoedellytyslauseketta, joten nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa koskevien lain esitöiden (HE 30/1998 vp) mukaan salassa pidettäviä olisivat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvista mielipiteistä, elintavoista, harrastuksista, perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista oloista. Yksityiselämän perustuslaillinen suoja voidaan toteuttaa vain säätämällä yksilöiden omaan elinpiiriin kuuluvat tiedot salassa pidettäviksi.

Lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 14/1998 vp, s. 4) hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi valiokunta lausuu käsityksensä, että yksityisyyden suoja ei yleisesti ottaen ehdoteta perusteettomasti laajennettavaksi. Vahvana pääsääntönä säilyy asiakirjojen julkisuus. Salassapitosäännöksiä ei saa tulkita laventavasti, vaan ratkaisuun voidaan päätyä vasta, kun syytä ja vastasyitä on tapauskohtaisesti keskenään punnittu.

Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja sen esitöitä

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä salassa siltä osin kuin se sisältää arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämään, terveyden tilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista. Pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot eivät kuitenkaan rikosasiassa ole salassa pidettäviä siltä osin kuin ne liittyvät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin, jollei tuomioistuin 10 §:n nojalla määrää niitä salassa pidettäviksi.

Lain esitöiden (HE 13/2006 vp) mukaan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin eräiden arkaluonteisten tietojen salassapidosta. Sääntely olisi julkisuuslakiin nähden itsenäinen, mutta se sisältäisi liittymäkohtia julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23–32 kohdan yksityiselämän suoja koskeviin salassapitosäännöksiin. Ehdotetussa laissa tiedon arkaluonteisuudella kuvataan sen sijaan henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvän tiedon erityistä luonnetta. Vastaavalla tavalla arkaluonteisuuskäsitettä on käytetty julkisuuslain salassapitosääntelyssä. Esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa mainitaan salassa pidettävänä tietoina henkilön yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot. Arkaluonteisen tiedon suoja koskisi sekä elossa olevia että jo kuolleita henkilöitä. Ehdotetussa laissa on omaksuttu näkökulma, että henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvää tietoa ei oikeudenkäynnin korostetusta julkisuudesta johtuen tarvitse sinällään suojata niin voimakkaasti kuin tiedon ollessa muun viranomaisen kuin tuomioistuimen hallussa.

Lain 9 §:n 2 momenttia koskien esitöissä (HE 13/2006 vp) on rikosasioiden oikeudenkäynnin korostetun julkisuuden katsottu olevan tärkeää erityisesti

yhteiskunnallisissa poikkeusoloissa sen vuoksi, että niissä käytetään huomattavaa yksilöihin kohdistuvaa julkista kontrollivaltaa. Julkisuus on lisäksi omiaan edesauttamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista ja myös palvelee vastaajan oikeusturvan toteutumista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että rikosasioissa oikeudenkäyntiasiakirjat olisivat lähtökohtaisesti julkisempia kuin muissa asioissa. Tätä tarkoitetaan ehdotetun pykälän 3 momentissa, jonka mukaan 1 momentin 2 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyt arkaluonteiset tiedot henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista eivät olisi rikosasiassa salassa pidettäviä siltä osin kuin ne liittyvät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin. Tiedot olisivat siten julkisia esimerkiksi silloin, jos ne sisältyisivät syytteen teon kuvaukseen tai olisivat tarpeen teon rikosoikeudellisen törkeysasteen määrittelyssä. Julkisia tiedot olisivat myös silloin, jos niillä olisi merkitystä teosta määrättävän seuraamuksen harkinnassa. Tietojen julkisuus ei olisi kuitenkaan ehdotonta, vaan tuomioistuin voisi määrätä ne ehdotetun lain 10 §:n nojalla siinä säädettyjen edellytysten täytyessä salassa pidettäväksi.

Oikeudellinen arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

Asiassa on kyse esitutkimusraporttien yleisöjulkisuudesta ja siitä, onko keskusrikospoliisi voinut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan perusteella salata esitutkimusaineistosta muun muassa törkeitä huumaus- ainerikoksista epäiltyjen nimiä sellaisten täysi-ikäisten henkilöiden osalta, joiden poliisi epäilee kuuluvan järjestäytyneeseen rikollisryhmään.

Itä-Uudenmaan käräjäoikeudessa on 1.6.2020 alkanut oikeudenkäynti muun muassa törkeitä huumausainerikoksia koskevassa asiassa, joka liittyy rikollisjärjestöksi luokiteltuun United Brotherhoodiin. Oikeudenkäynnin alkaessa on lähtökohtaisesti tullut julkiseksi myös asian esitutkimusaineisto julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella. Itä-Uudenmaan käräjäoikeudesta saadun tiedon mukaan käräjäoikeus ei ole oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 10 §:n nojalla antanut salassapito- määräystä nimitietojen osalta. Keskusrikospoliisi ei ole kuitenkaan 15.6.2020 tekemällään valituksenalaisella päätöksellä luovuttanut valittajalle nimi- tietoja niistä henkilöistä, joiden poliisi on epäillyt kuuluvan United Brotherhoodiin.

Valituksenalaisessa päätöksessä on viitattu eduskunnan oikeusasiamiehen 23.11.2018 antamaan ratkaisuun EOAK/4963/2017, jonka mukaan jäsenyys rikollisryhmässä kuuluu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan piiriin tietona henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista tai niihin verrattavasta tiedosta. Ratkaisun mukaan yhdistyksen tai vapaa-ajan harrastuksen luonne ei vaikuta kyseisen lainkohdan tulkintaan. Valituksenalaisen päätöksen mukaan salaamalla nimitiedot esitutkimusraportteista on salattu tieto henkilöiden kuulumisesta rikollisryhmään, jolloin epäiltyjen rikosten teon kuvaukset on ollut mahdollista jättää salassapidon ulkopuolelle. Keskusrikospoliisin mukaan tietojen saamista on rajoitettu julkisuusperiaate ja viranomaistoiminnan

avoimuus huomioiden ainoastaan siinä määrin kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Valittajan näkemyksen mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa ei ole tarkoitettu sovellettavaksi esitutkinta-aineistoon, koska sen salassapitoa on arvioitava ainoastaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdan perusteella, mikä kohta koskee rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja.

Hallinto-oikeus toteaa, että eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/4963/2017 keskusrikospoliisi oli luovuttanut toiselle viranomaiselle tiedon henkilön kuulumisesta rikollisjärjestöön ilman lakiin perustuvaa syytä. Nyt ratkaistavana oleva asia eroaa siitä keskeisesti siten, että nyt kyse on oikeudenkäyntiasiakirjoina julkisiksi tulleiden esitutkintapöytäkirjojen julkisuudesta keskusrikospoliisiin luovuttamina.

Hallinto-oikeus toteaa, että tieto rikollisjärjestön jäsenyydestä liittyy kiinteästi tutkitun rikoksen teonkuvaukseen eikä mainittu tieto jäsenyydestä rikosasiassa ole myöskään yksityiselämään liittyvä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohdassa tarkoitettu arkaluontoinen tieto. Teonkuvauksen ohella kyse on myös siitä, että rikoksen tekeminen osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa on rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen rangaistuksen koventamisperuste, minkä lisäksi rikoslain 17 luvun 1 §:n mukaan järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen itsessään on rangaistavaa.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että rikos ei ole siihen syyllistyneen yksityisasia (KKO 2005:136 kohta 10 ja KKO 2018:51 kohta 22). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa koskevassa soveltamiskäytännössä on katsottu, ettei sellaisen maineen menetyksen, joka on ennakoitava seuraus rikoksen tekemisestä, ole tarkoitettu nauttivan yksityiselämän suojaa (Sidabras ja Dziautas v. Liettua, kohta 49).

Julkisuusperiaatteen toteutumiseen, viranomaistoiminnan valvontaan ja kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyvien näkökohtien vuoksi olisi ongelmallista, mikäli julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan soveltaminen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella julkisiksi tulleiden esitutkintapöytäkirjojen sisältämiin nimitietoihin johtaisi tosiasiallisesti siihen lopputulokseen, että järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvien henkilöiden nimitiedot eivät muista kansalaisista poiketen tulisi esitutkintamateriaalin kautta julkisiksi, ja ne saisivat siten muiden kansalaisten nimitietoihin nähden parempaa suojaa silloin kun rikokset on tehty osana rikollisjärjestön toimintaa tai muutoin rikollisjärjestön lukuun. Tämä johtaisi perustuslaissa turvatus yhdenvertaisen kohtelun vastaiseen seuraamukseen.

Hallinto-oikeus toteaa, että edellä sanotun perusteella ja ottaen huomioon oikeudenkäynnin korostettu julkisuus rikosasioissa ja esitutkinta-aineistoon sovellettava erityissäännös eli julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 26 kohta lainsäätäjän tarkoituksena ei voida katsoa olleen, että sellaiset yksityiselämän piiriin kuuluvat rikosasiassa ei-arkaluonteisena pidettävät tiedot, joita on mainittu myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa, olisivat

esitutkinta-asiakirjoihin liittyvinä salassa pidettäviä silloin, kun tällaisilla tiedoilla on merkitystä teon ja sitä seuraavan mahdollisen rangaistuksen arvioimisessa. Mikäli esitutkinta-aineiston joukossa on yksityiselämän piiriin kuuluvaa tietoa, joka ei ole merkityksellistä teon tai rangaistuksen arvioinnissa, tällainen esimerkiksi sivullista henkilöä koskeva tieto voi tapauskohtaisen punninnan jälkeen kuitenkin tulla salassa pidettäväksi myös 32 kohdan perusteella.

Kun otetaan huomioon edellä olevat perustelut, keskusrikospoliisi ei ole voinut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan perusteella kieltäytyä luovuttamasta nimitietoja henkilöistä, joiden keskusrikospoliisi epäilee kuuluvan järjestäytyneeseen rikollisryhmään. Tämän vuoksi valituksenalainen päätös on kumottava ja pyydetty tieto annettava.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa 30).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Marja Viima, Jaana Moilanen (t) ja Joonas Ahtonen.



Esittelijä Henna Nevalainen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

