



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Nea Haapa

# **Julkisuusperiaatteen ja salassapitosäännösten yhteensovittaminen esitutkinnassa**

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2025

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Nea Haapa		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Julkisuusperiaatteen ja salassapitosäännösten yhteensovittaminen esitutkinnassa		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Laura Perttola		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2025	<b>Sivumäärä:</b>	82

---

**TIIVISTELMÄ:**

Työssä tarkastellaan yksityiselämän suojan ja julkisuusperiaatteen välistä suhdetta rikosprosessin esitutkintavaiheessa. Tutkimus pohjautuu havaintoon, että esitutkinnassa tasapainoillaan usein yksityiselämän suojan ja viranomaistoiminnan avoimuuden välillä. Yksityiselämän suoja on vahvasti suojattu sekä kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä, että kansainvälisessä ihmisoikeusnormistossa. Julkisuusperiaate on turvattu perustuslain 12 §:ssä ja puolestaan ilmentää demokratian ja oikeusvaltion keskeisiä arvoja, kuten läpinäkyvyyttä, viranomaisten valvottavuutta ja kansalaisten tiedonsaantioikeuksia.

Keskeisinä käsitteinä tutkimuksessa ovat yksityiselämän suoja, julkisuusperiaate ja salassapitosäännökset. Näiden oikeudellisten normien välistä jännitettä lähestytään oikeudogmaattisen tutkimusotteen kautta. Metodologisesti tutkimus perustuu voimassa olevan oikeuden systematisointiin ja tulkintaan, jossa hyödynnetään lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä, viranomaisten ohjeistuksia sekä kotimaista ja kansalainvälistä oikeuskirjallisuutta. Lisäksi tutkimukseen on koottu asiakirja-aineisto, jota tarkastellaan empiirisesti. Empiirisellä tutkimuksella saadaan katsoa viranomaisten ja muiden keskeisten tahojen mielipiteeseen nykyisestä julkisuuslaista ja sen soveltamisesta.

Tutkimuksessa tarkastellaan, miten voimassa olevaa julkisuuslakia sovelletaan esitutkintaa koskevassa viranomaistoiminnassa. Vaikka laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) asettaa peruslähdekohdat tiedonsaantioikeuksille, sen käytännön soveltaminen on osoittautunut monin paikoin hankalaksi ja epäjohdonmukaiseksi. Eri viranomaiset soveltavat lakia osittain ristiriitaisesti, mikä johtaa toisistaan poikkeaviin käytäntöihin esitutkinta-aineiston julkisuudessa ja salassapidossa. Tämä tilanne heikentää oikeusvarmuutta ja kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan. Työssä analysoidaan näitä käytännön haasteita ja tarkastellaan mahdollisuuksia sääntelyn selkeyttämiseen.

Tutkimus osoittaa, että esitutkinnan julkisuutta koskeva sääntely kaipa selkeyttämistä. Nykyiset säännökset jättävät viranomaisille laajaa harkintavaltaa, mikä johtaa vaihtelevaan soveltamiskäytäntöön ja heikentää oikeusvarmuutta. Julkisuusperiaatteen ja salassapitointressien yhteensovittaminen on haastavaa, mutta välttämätöntä perusoikeuksien tasapainottamiseksi. Julkisuuslain uudistukselle on laajapohjainen tarve, mutta sen tulee perustua huolelliseen perusoikeuspunnintaan. Esitutkinnan erityispiirteet on tunnistettava, jotta avoimuuden ja yksityiselämän suojan yhteensovittaminen toteutuu perusoikeuksia kunnioittaen

---

esitutkinta, julkisuusperiaate, yksilönsuoja, salassapito, poliisi

**AVAINSANAT:** Finto: <http://finto.fi/yso/fi/?clang=fi&anylang=on>

## Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tutkimuksen tausta ja merkitys	7
1.2	Tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmät	10
1.3	Tutkimuksen rakenne	14
2	Yksityiselämän suoja esitutkinnassa	17
2.1	Yksityiselämän suoja perus- ja ihmisoikeutena	17
2.1.1	Yksityiselämän suoja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa	17
2.1.2	Yksityiselämän suoja perusoikeutena	20
2.2	Yksityiselämän suoja esitutkintaprosessissa	23
2.2.1	Henkilötietojen suoja esitutkinnassa	24
2.2.2	Yksityiselämän suoja ja pakkokeinot esitutkinnassa	28
2.2.3	Yksityiselämän suoja esitutkinnan päätyttyä	31
3	Julkisuusperiaate esitutkinnassa	36
3.1	Julkisuusperiaatteen oikeusperusta	36
3.1.1	Julkisuusperiaatteen sääntely kotimaisessa oikeudessa	36
3.1.2	Kansainvälinen sääntely	38
3.2	Esitutkinta-aineiston julkisuus	39
3.2.1	Julkisuuden rajoitukset esitutkinnassa	39
3.2.2	Esitutkinnasta tiedottaminen mediassa	42
4	Salassapitosäännökset esitutkinnassa	48
4.1	Salassapidon tarkoitus ja oikeusperusta	49
4.2	Salassapitosäännösten soveltaminen esitutkinnassa	52
4.3	Salassapidon rikkomisen seuraamukset	56
5	Julkisuuden ja salassapidon yhteensovittaminen esitutkinnassa	59
5.1	Julkisuuden ja salassapidon yhteensovittamisen käytännön haasteet	60
5.1.1	Avoimuus ja yksityisyyden suoja viranomaistoiminnassa	60
5.1.2	Syyttämättäjäätämispäätöksen julkisuus	61
5.1.3	Eri lakien soveltaminen eri viranomaisissa	63

5.2	Näkökulmia esitutkinnan julkisuuteen ja lainsäädännön kehittämiseen	64
6	Johtopäätökset	69
	Lähteet	74

## Kuviot

Kuvio 1. Esitutkintaprosessi.	8
Kuvio 2. Yksityiselämän suojan osa-alueet.	21
Kuvio 3. Rikosprosessin julkisuus.	42
Kuvio 4. Esitutkinnasta tiedottaminen.	46
Kuvio 5 Julkisuusperiaatteen vahvistamisen negatiiviset ja positiiviset vaikutukset.	68

## Taulukot

Taulukko 1. Tutkimusaineistona käytetyt asiakirjat ja niiden keskeiset näkemykset.	64
--	----

## Lyhenteet

AOA	Apulaisoikeusasiamies
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
ETL	Esitutkintalaki (805/2011)
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
GDPR	Yleinen tietosuojaa-asetus (2016/679)
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
Julkisuuslaki, JulkL	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-Sopimus	Kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimus
KRP	Keskusrikospoliisi

LaVL.	Lakivaliokunnan lausunto
Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta, YTJulkL	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007)
Perustuslaki, PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PkL	Pakkokeinolaki (806/2011)
Poliisin henkilötietolaki, PhL	Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoi- messä (616/2019)
PvVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
ROL	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
YK	Yhdistyneet kansakunnat

Työssä on hyödynnetty tekoälyavusteista kielentarkistusta (ChatGPT) kielenhuollon ja kieliopin korjaamisen tukena.

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta ja merkitys

Esitutkinnassa pyritään selvittämään rikoksia ja saattamaan epäillyt vastuuseen teoistaan<sup>1</sup>, mutta samalla viranomaisten on tärkeää turvata yksilöiden oikeudet, kuten yksityiselämän suoja. Suomen perustuslain 12 §:ssä (731/1999) säädetään julkisuusperiaatteesta, joka edellyttää viranomaistoiminnan avoimuutta, mutta samalla esitutkinnan onnistuminen ja asianosaisten oikeudet voivat vaatia tiettyjen tietojen pitämistä salassa. Poliisi julkaisi mediassa 14.10.2022 tiedotteen keskeneräisestä esitutkinnasta ja epäillyn kuvan<sup>2</sup>. Tiedottamisen tavoitteena oli sekä varoittaa kansalaisia että edistää tutkintaa. Tapaus havainnollistaa, kuinka viranomaiset joutuvat jatkuvasti harkitsemaan, milloin tiedon avoimuus palvelee yleistä etua ja milloin yksityisyyden suoja on etusijalla<sup>3</sup>.

Esitutkinta on rikosprosessin keskeinen vaihe, jossa selvitetään rikoksen olosuhteet ja kerätään tarvittava näyttö oikeudenkäyntiä varten<sup>4</sup>. Esitutkintaa ei olla laissa määritelty, mutta esitutkintaprosessi alkaa epäilystä ja se päättyy tuomioon tai esitutkinnan lopettamiseen<sup>5</sup>. Kuviossa 1 on kuvattuna esitutkintaprosessin eri vaiheet, joista esitutkintapöytäkirja laaditaan. Esitutkinnan asiakirjat eivät ole julkisia, kunnes asia on ollut vireillä tuomioistuimessa tai kun syyttäjää on päättänyt olla nostamatta syytettä (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) 24.1 § 3. kohta). Vaikka esitutkintaviranomaisella ei ole tiedonantovelvollisuutta esitutkinnasta, vaikka se täyttäisi esitutkintalain (805/2011) 11 luvun 7 §:n ehdot, mutta julkisuuslain 20 § on otettava huomioon myös esitutkinnassa<sup>6</sup>. Viranomaisen on huomioitava siis esitutkinnassa, että yleisen

---

<sup>1</sup> Helminen, K & muut, 2014, s.18.

<sup>2</sup> Helsingin Sanomat, 2022.

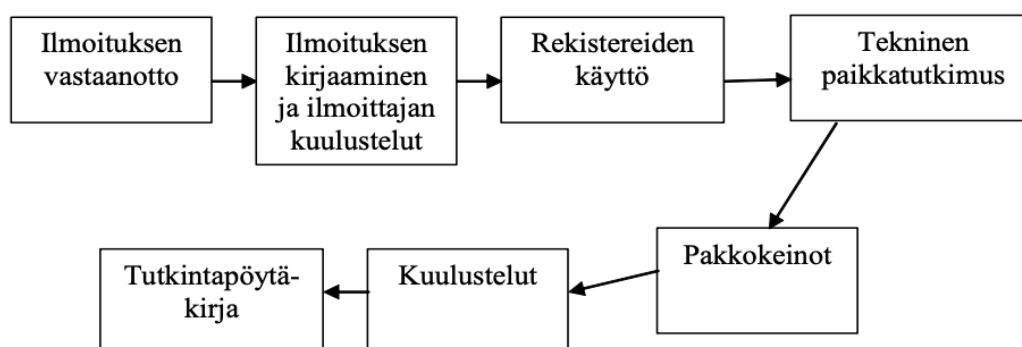
<sup>3</sup> Ks. PeVL 14/2018 vp, s. 8. Ratkaisussa perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Sen sijaan on arvioitava kahden tai useamman perusoikeuden yhteensovittamista punninnan kautta.

<sup>4</sup> Vuorenpää, 2023, s.146.

<sup>5</sup> Helesvirta, 2020, s. 2.

<sup>6</sup> Tolvanen & Kukkonen, 2011, s.175.

tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat saatavilla ja viranomaisen toiminnasta tuotetaan avointa tietoa mahdollisuuksien mukaan (JulkL. 20 §).



**Kuvio 1.** Esitutkintaprosessi.

Julkisuuslain 1 §:ssä säädetään viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Julkisuusperiaate on perustus oikeudellinen lähtökohta, josta säädetään Suomen perustuslain 12 §:ssä. Julkisuusperiaatteen tavoitteena on tukea avoimuutta, oikeusturvaa sekä kansalaisten tiedonsaantioikeutta<sup>7</sup>. Esitutkinnassa käsitellään usein arkaluonteisia henkilötietoja, joiden julkisuus voi vaarantaa asianomistajien yksityiselämän suojan. Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lisäksi kirjeen, puhelun ja viestin salaisuus on loukkaamaton (PL 10 §). Myös perustuslain 10 §:ssä säädetään rajoituksista ja puuttumisesta kotirauhaan ja viestin salaisuuteen. Tähän perusoikeuteen voidaan ainoastaan puuttua perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikoksen selvittämiseksi<sup>8</sup>. Yksityiselämän suojasta säädetään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa rajoittamisperusteet julkaistaan laajemmin, kuin perustuslaissa. Sopimuksessa säädetään, että viranomaiset eivät saa puuttua tähän oikeuteen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi (EIS 8 artikla). Viranomaiset saavat puuttua yksityiselämän suojaan, kunhan joku edellä mainituista asioista täyttyy<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Mäenpää, O., 2020, s.2.

<sup>8</sup> Rantaeskola, 2021a, s.206.

<sup>9</sup> Clayton & Tomlinson, 2001, s.57.

Julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan huomioiminen esitutkinnassa on kahden perusoikeuden yhteensovittamista. Kyseessä on siis perusoikeuskollisio, joka ratkaistaan perusoikeuspunninnalla<sup>10</sup>. Tavoitteena kahden perusoikeuden ristiriidassa on, että molemmat perusoikeudet voisivat toteutua mahdollisimman laajasti. Julkisuuden ja yksityiselämän suojan yhteensovittaminen on monimutkaista, joka näkyy erityisesti tilanteissa, jossa julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännökset rajoittavat tiedonsaantia, mutta samalla julkisuusperiaate edellyttää esitutkinta-aineiston julkisuutta esimerkiksi median tarpeisiin. Näin ollen esitutkintaprosessissa joudutaan punnitsemaan kahden perusoikeuden suhdetta tapauskohtaisesti.

Esitutinnan julkisuudella on laaja merkitys asianosaisten sekä yhteiskunnan kannalta. Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnasta, mutta myös antaa mahdollisuus kansalaisille ja muille tahoille valvoa viranomaisten toimintaa sekä omia oikeuksiaan ja etujaan (JulkL. 3 §). Samaan aikaan on tärkeää varmistaa, että esitutkintaprosessiin liittyvien henkilöiden yksityiselämä ja oikeudet suojataan. Hallituksen esityksessä todetaan, että julkisuusperiaate on sovittava yhteen yksityiselämän suojan kanssa<sup>11</sup>. Rikosasioissa esitutkinta-aineisto voi sisältää arkaluonteisia tietoja, kuten terveystietoja, mitkä ovat salassa pidettäviä tietoja (Yleinen tietosuojasetus 2016/679, GDPR, 9 artikla). Julkisuuden vaatimus sekä yksityiselämän suojan huomiointi aiheuttaa esitutkinnassa vaativaa perusoikeuspunnintaa. Kuitenkin julkisuuslain 24 §:n 3 kohdassa on säädetty, että poliisin ja esitutkintaviranomaisen esitutkintaa varten laatimat ja saadut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimissa tai asiasta ei olla nostettu syytettä. Julkisuuslain sääntely mahdollistaakin monissa tapauksissa varsin laajan salassapidon esitutkinnassa laadittuihin asiakirjoihin.

Laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) säädetään oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta. Laissa oikeuden käynnin julkisuudesta 8 §:n 1 momentissa säädetään, että oikeudenkäyntiasiakirjat tulevat

---

<sup>10</sup> Aarnio, A, 2006, s.322.

<sup>11</sup> HE 12/2006.

julkiseksi, kun tuomioistuimelle on toimitettu asiakirja. Esitutkinta-aineisto tulee toisin sanoen julkiseksi, kun se toimitetaan tuomioistuimelle, vaikka poliisi olisi määrännyt sen salassa pidettäväksi julkisuuslain 24 §:n perusteella. Tuomioistuin voi kuitenkin määrätä oikeudenkäyntiasiakirjankin salassa pidettäväksi, jos se sisältää arkaluonteisia henkilötietoja tai tietoja rikoksen uhrista, joka loukkaisi uhria (YTJulkL 9.2 § ja 9.3 §). Tällä tavalla turvataan asianomistajan ja uhrin yksityiselämän suoja.

Tutkimuksessa pyritään tarjoamaan kattava tarkastelu siitä, kuinka julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan yhteensovittaminen tapahtuu esitutkinnassa ja miten lainsäädäntö sekä oikeuskäytäntö ohjaavat tätä yhteensovittamista. Tutkimus on ajankohtainen, sillä julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännösten soveltaminen esitutkinnassa tuottaa eri tahoille haasteita. Satu Rantaeskola (2021) on tutkinut asianomistajan yksityiselämän suojaa rikosprosessissa. Rantaeskolan tutkimuksessa on empiirisesti tutkittu viranomaisen julkisuuslain soveltamista salassa pidettäviin asiakirjoihin ja pyritty saamaan tutkimuksella vastausta tutkimuskysymykseen ”Millainen asianomistajan yksityiselämän suoja on Suomen rikosprosessissa?”<sup>12</sup>. Rantaeskola nostaa tutkimuksen tuloksissa esille julkisuuslain tulkintaongelmat poliisissa. Nykyinen sääntely mahdollistaa monet tulkintavaihtoehdot julkisuuslain 24 §:n soveltamiselle. Korkeimman hallinto oikeuden (KHO) ratkaisun KHO:2021:170 perusteella julkisuuslain 24 §:n kohtia tulee soveltaa rinnakkain, vaikka lakia voidaan myös tulkita toisin. Ratkaisu on aiheuttanut julkisuuslain soveltamisen ongelmia monelta kannalta. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies (EOA), on ratkaisussaan EOAK/579/2020 todennut, että julkisuuslaki on epäselvä ja vaatii sääntelyn selkeyttämistä kiireellisesti. Lisäksi nykyisen julkisuuslain säännökset johtavat aiheettomaan salassapitoon monissa tapauksissa.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmät

Tutkielman tavoitteena on analysoida, miten julkisuusperiaate ja yksityiselämän suoja koskevat julkisuuslain salassapitosäännökset voidaan sovittaa yhteen

---

<sup>12</sup> Rantaeskola, S, 2021a.

esitutkintaprosessissa siten, että sekä julkisuusperiaate että yksityiselämän suoja toteutuvat perustuslain mukaisesti. Keskeinen ongelma liittyy julkisuuslain 24 §:n tulkinnanvaraisuuteen, erityisesti siihen, voidaanko kaikkia salassapitoperusteita soveltaa esitutkintapöytäkirjoihin rinnakkain vai ainoastaan tiettyjä momenteja. Lisäksi julkisuuslain 24 § mahdollistaa kokonaisuudessaan esitutkinta-aineiston laajan salaamisen, joka on julkisuusperiaatteen vastaista. Tällä kuitenkin turvataan asianomaisten yksityiselämän suoja sekä esitutkinnan onnistuminen. Näiden ristiriitojen ja tulkintaongelmien takia tutkielmassa perehdytään julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan yhteensovittamiseen sekä julkisuuslain 24 §:n soveltamisen haasteisiin.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Miten julkisuusperiaate ja yksityisyyden suoja koskevat julkisuuslain salassapitosäännökset tulee sovittaa yhteen esitutkintaprosessissa niin, että sekä julkisuusperiaate että yksityisyyden suoja toteutuvat perustuslain mukaisesti?
2. Mitä näkökulmia eri viranomaisilla, asiantuntijoilla ja sidosryhmillä on asiakirjojen julkisuuden suhteesta yksityiselämän suojaan esitutkinnassa?
3. Millaisia vaikutuksia esitutkinnan julkisuuden vahvistamisella on yhteiskunnallisesti?

Julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välinen jännite on ajankohtainen merkittävä oikeudellinen ongelma, koska se koskettaa esitutkintaprosessia, yksilöiden perusoikeuksien toteutumista sekä viranomaisten valvontaa. Julkisuusperiaate on keskeinen osa oikeusvaltiota, ja yksityiselämän suoja keskeinen perus- ja ihmisoikeus<sup>13</sup>. Lähiaikoina on keskusteltu julkisuusperiaatteen vahvistamisesta esitutkinta-aineiston kohdalla. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen kautta selvitetään miten julkisuusperiaate voi toteutua esitutkintaprosessissa ilman, että se vaarantaa asianomaisten yksityiselämän suojan. Lainopin keinoin arvioidaan, miten julkisuusperiaate ja yksityiselämän suoja sovitetaan yhteen esitutkinnassa siten, että molemmat perusoikeudet voisivat toteutua

---

<sup>13</sup> Mäenpää, 2020a, s. 4; Pellonpää & muut, 2012, s.653

mahdollisimman täysimääräisesti. Tämä on tärkeää oikeusvaltion toiminnan, yksilöiden oikeusturvan ja viranomaisten valvonnan kannalta.

Tutkimus toteutetaan pääsääntöisesti oikeusdogmaattisesti, eli lainopillisesti. Lainopillisessa tutkielmassa keskeisiä lähteitä ovat säädökset, esityöt ja oikeuskäytäntö, jota analysoidaan oikeudellisen tulkintaongelman näkökulmasta<sup>14</sup>. Tutkielman ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä on oikeudellinen tulkintaongelma, johon pyritään saamaan lainopilla vastaus. Lainopille tyypillistä on oikeusnormien ja oikeusnormilauseiden tulkinta, jota tullaan myös tutkimuksessa hyödyntämään<sup>15</sup>. Lainopillisen tutkimuksesta tekee siis eri oikeuslähteiden tulkitseminen ja analysoiminen. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään kansainvälisiä oikeuslähteitä kuten: EU:n asetuksia ja oikeuskäytäntöä, sillä EU-oikeus määrittää keskeiset lähteet esimerkiksi koskien henkilötietojen suojaa (GDPR) sekä ihmisoikeuksia (EIS).

Lainopillisen tarkastelun lisäksi tutkimuksessa on empiirisiä elementtejä. Tutkimuksessa kartoitetaan eri viranomaisten, asiantuntijoiden ja sidosryhmien näkemyksiä julkisuuslain 24 §:n kehittämisestä ja sen vaikutuksia esitutkintaan. Empiirisellä tutkimuksella saadaan tietoa oikeusnormien yhteiskunnallisista vaikutuksista sekä miten ihmiset kokevat oikeuden, miten he käyttävät sitä ja mitä ajattelevat oikeusnormeista<sup>16</sup>. Tämä lähestymistapa on empiirinen ja hyödynnän laadullista sisältöanalyysia. Valitsin laadullisen tutkimuksen, koska siinä pyritään kuvaamaan sekä ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä laajemmin<sup>17</sup>. Teen laadullisen tutkimuksen kokoamastani asiakirja-aineistosta, joka kattaa eri tahojen kantoja julkisuuslain 24 §:n muutostarpeista. Asiakirja-aineisto koostuu viranomaisten, median ja kansalaisjärjestöjen lausunnoista, jotka on valittu niiden merkittävyyden ja relevanssin perusteella julkisuuslain 24 §:n näkökulmasta. Aineiston analyysissä hyödynnän laadullista sisällönanalyysia, jossa asiakirjojen sisältöä teemoitellaan ja ryhmitellään eri näkökulmien mukaan. Teemoittelu on laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmä, jossa aineisto luokitellaan tutkimusongelman kannalta keskeisten teemojen

---

<sup>14</sup> Rautiainen, P & muut, 2023.

<sup>15</sup> Hirvonen, A, 2011, s.37.

<sup>16</sup> Nieminen & Lähteenmäki, 2021, kappale 1.

<sup>17</sup> Eskola & Suoranta, 2008.

mukaisesti<sup>18</sup>. Teemoittelussa huomioin aineistolähtöisesti eri tahojen keskeiset argumentit ja vertaan niitä julkisuusperiaatteen sekä yksityiselämän suojan sääntelyyn. Lisäksi tarkastelen eri tahojen kannoissa esiintyviä yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia sekä arvioin niiden vaikutuksia julkisuuslain kehittämiseen. Kokoan eri tahojen kantoja teemoitellen niitä asiakirjoista.

Empiirisessä tutkimuksessa tarkastellaan poliisihallituksen, Itä-Suomen poliisilaitoksen, Helsingin poliisilaitoksen kantoja muutoksen tarpeellisuudesta, koska poliisi tahona vastaa pitkälti esitutkinnasta tiedottamisesta<sup>19</sup>. Lisäksi tarkastelen Uutismedian liiton ja Oikeustoimittajat Ry:n lausuntoja julkisuuslaista, koska medialla on omat intressinsä julkisuuslain sääntelyn kehittämisestä<sup>20</sup>. Myös tarkastelen henkirikosten uhrien läheiset Ry:n (HUOMA) kantaa esitutkinnasta tiedottamisesta<sup>21</sup>. Näiden lähteiden kautta saadaan monipuolinen analyysi siitä, mitä eri tahot tunnistavat ongelmaksi julkisuuslain 24 §:ssä. Lisäksi empiirisen tutkimuksen kautta saadaan katsaus siitä, miten julkisuuslain 24 §:n muuttaminen voisi vaikuttaa yhteiskunnallisesti. Keskeisenä lähteenä on hallituksen esitys HE 273/2022 vp., jossa käsiteltiin julkisuuslain 24 §:n muuttamista. Keskeisenä muutiskohtana oli julkisuusperiaatteen vahvistaminen esitutkinnassa julkisuuslain tulkintaongelman vuoksi<sup>22</sup>. Hallituksen esitys ei edennyt laiksi sen epäselkeyden takia, mutta siitä saadaan keskeisiä kantoja tutkimukseen, ja sitä voidaan käyttää yhtenä asiakirja-aineistona. Hallituksen esitys tuo ilmi tarpeen kehittää julkisuuslakia selkeämmäksi, julkisuusperiaatetta vahvistavaksi, mutta kuitenkin yksityiselämän suoja huomioiden.

Tutkimuksen toinen ja kolmas tutkimuskysymys syventyvät siis tarkastelemaan empiirisesti tutkimuksen keskeistä teemaa julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan yhteensovittamisesta esitutkinnassa. Tutkimuksen toinen tutkimuskysymys: ” Mitä näkökulmia eri viranomaisilla, asiantuntijoilla ja sidosryhmillä on asiakirjojen julkisuuden suhteesta yksityiselämän suojaan esitutkinnassa?” Kysymystä tarkastellaan empiirisesti ja

---

<sup>18</sup> Eskola & Suoranta, 2008; Tuomi & Saarijärvi, 2018.

<sup>19</sup> Helsingin poliisilaitos, 2022; Itä-Suomen poliisilaitos, 2022; Poliisihallitus, 2022.

<sup>20</sup> Uutismedian liitto, 2022; Oikeustoimittajat Ry, 2022.

<sup>21</sup> Huoma - Henkirikoksen uhrien läheiset ry, 2022.

<sup>22</sup> HE 273/2022 vp.

sen tarkoituksena on selvittää, miten eri tahot arvioivat nykyisen lainsäädännön toimivuutta<sup>23</sup>. Julkisuuslain 24 § sisältää keskeiset salassapitoperusteet, jotka rajaavat viranomaisasiakirjojen julkisuutta. Erityisesti esitutkinta-aineiston julkisuus ja salassapito herättää keskustelua, sillä se vaikuttaa viranomaistoiminnan avoimuuteen ja yksilön yksityiselämän suojaan ja oikeusturvaan. Tutkimuksessa pyritään selvittämään eri tahojen kantoja esitutkinta-aineiston julkisuuteen ja sen kehittämiseen.

Kolmas tutkimuskysymys: ”Millaisia vaikutuksia esitutkinnan julkisuuden vahvistamisella on yhteiskunnallisesti?” Julkisuusperiaatteen vahvistaminen tarkoittaisi esitutkinnassa sitä, että esitutkinta-asiakirjat julkistettaisiin laajemmin. Tällä voi olla kuitenkin positiivisia, että negatiivisia vaikutuksia. Tutkimuksen aikana kerätään positiivisia sekä negatiivisia vaikutuksia eri lähteiden kautta ja arvioidaan niiden kautta esitutkinnan julkisuuden vahvistamisen mahdollisia vaikutuksia.

Tutkimuksessa tullaan hyödyntämään niin lainopillista sekä empiiristä tutkimusmetodia rinnakkain. Näin saadaan kattava kuva oikeudellisesti, mutta myös konkreettinen kuva lainsäädännön tarpeesta ja lainsäädännön vaikutuksesta esitutkintaa, yhteiskuntaan ja eri tahoihin.

### 1.3 Tutkimuksen rakenne

Julkisuusperiaatetta ja yksityiselämän suojaa on tutkittu varsin laajasti oikeustieteissä. Kuitenkin julkisuuslain 24 §:n soveltaminen esitutkintapöytäkirjoihin on ollut esillä viime vuosina epäselvyyden, eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun, KHO:n päätöksen sekä hallituksen esityksen takia. Tutkimukseni kautta analysoin lainopillisesti ja empiirisesti nykytilaa, muutoksen tarvetta sekä julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan aiheuttamaa perusoikeusjännitettä. Tutkimuksessa pyritään vastaamaan siihen, miten tulkintaongelmia voitaisiin vähentää, kun julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välille löytyisi tasapaino. Tätä tutkimuskysymystä pyritään selvittämään lainopillisesti,

---

<sup>23</sup> Kyseiseen tutkimuskysymykseen perehdytään tutkimuksen luvussa 5.2.

koska kyseessä on oikeudellinen tulkintaongelma<sup>24</sup>. Empiirisessä tutkimuksessa on tunnistettu julkisuuslain tulkintaongelmat, ja selvitetään julkisuuslakia soveltavien tahojen mielipiteitä siitä, miten julkisuusperiaatetta ja yksityiselämän suojaa tulisi yhteensovittaa ja huomioida esitutkinnassa.

Tutkimuksessa aloitetaan tarkastelemaan aihetta lainopillisesti. Toinen pääluku käsittelee yksityiselämän suojaa ja sen asemaa esitutkinnassa. Aluksi tarkastellaan yksityiselämän suojaa perusoikeutena, sillä se on turvattu sekä Suomen perustuslaissa että kansainvälisissä sopimuksissa. Lisäksi luvussa käsitellään henkilötietojen ja merkitystä esitutkintaprosessissa. Koska rikosasioihin liittyvät henkilötiedot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä esitutkinnan aikana, niiden käsittelyyn kohdistuu tiukkoja rajoituksia kansallisessa ja EU-lainsäädännössä. Lopuksi pohditaan yleisesti yksityisyyden suojaa esitutkinnassa.

Kolmannessa luvussa siirrytään julkisuusperiaatteeseen. Ensin käsitellään sen oikeusperustaa, joka pohjautuu perustuslakiin ja julkisuuslakiin. Julkisuusperiaate on keskeinen osa avoimen hallinnon ja oikeusvaltion periaatteita<sup>25</sup>. Tämän jälkeen analysoidaan esitutkinta-aineiston julkisuutta. Esitutkintalaki ja julkisuuslaki määrittelevät, milloin aineisto on avointa ja milloin se on pidettävä salassa. Käytännössä julkisuuden rajojen määrittely on monitulkintaista ja vaatii tapauskohtaista harkintaa. Luvun lopussa tarkastellaan julkisuusperiaatteen rajoituksia esitutkinnassa. Monissa tilanteissa julkisuutta voidaan rajoittaa esimerkiksi tutkinnan turvaamiseksi tai uhrin yksityisyyden suojaamiseksi.

Neljännessä luvussa käsitellään julkisuuslain 6 luvun 24 §:n 1 momentin salassapitosäännöksiä ja niiden soveltamista esitutkinnassa. Salassapitosäännösten soveltaminen on keskeinen osa esitutkintaa, ja nykyinen julkisuuslaki tekee niiden soveltamisesta haastavaa, erityisesti sen osalta, tulisiko säännöksiä soveltaa rinnakkain vai tulisiko säännöksiä

---

<sup>24</sup> Rautiainen, P & muut, 2023.

<sup>25</sup> Mäenpää, 2020, s.4.

tulkita toisiaan poissulkevinä. Lisäksi kappaleessa käsitellään lyhyesti salassapitovelvollisuuden rikkomista ja virkarikoksia.

Viidennessä luvussa keskitytään tutkimuksen ydinongelmaan: miten julkisuusperiaate ja salassapitosäännökset voidaan sovittaa yhteen esitutkinnassa. Aluksi tarkastellaan käytännön haasteita, joita syntyy, kun julkisuusperiaatetta ja yksityisyyden suojaa pyritään toteuttamaan samanaikaisesti. Kappaleessa tarkastellaan tutkimuksen aikana keskeisiksi haasteiksi muodostuneita ongelmia. Lisäksi kappaleessa tarkastellaan eri viranomaistahojen ja asiantuntijoiden kantoja julkisuusperiaatteen vahvistamisesta sekä julkisuuslain selkeyttämisen tarpeesta.

Viimeisessä luvussa kootaan yhteen tutkimuksen keskeiset havainnot ja arvioidaan niiden merkitystä lainsäädännön ja oikeuskäytännön kannalta. Lisäksi pohditaan, miten sääntelyä voitaisiin kehittää tasapainottamaan julkisuusperiaate ja yksityiselämän suoja entistä paremmin.

## 2 Yksityiselämän suoja esitutkinnassa

### 2.1 Yksityiselämän suoja perus- ja ihmisoikeutena

Yksityiselämän suojasta säädetään Suomen perustuslain 10 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, sekä useissa kansainvälisissä sopimuksissa. Perus- ja ihmisoikeudet heijastavat yhteiskunnassa vallitsevia arvoja ja käsityksiä oikeudenmukaisuudesta<sup>26</sup>. Perustuslaki asettaa perustan koko kansalliselle oikeusjärjestykselle ja määrittelee ne oikeudelliset arvot, joiden varaan yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu<sup>27</sup>. Ihmisoikeudet viittaavat yleensä keskeisiin ja perustavanlaatuisiin oikeuksiin, jotka kuuluvat kaikille ihmisille yleisesti<sup>28</sup>. Perusoikeudet ovat perustuslaissa vahvistettuja yksilöiden oikeuksia, jotka mielletään erityisen tärkeiksi<sup>29</sup>. Perus- ja ihmisoikeudet ovat siis jokaisen oikeuksia riippumatta henkilön kansallisuudesta. Perus- ja ihmisoikeudet ovat toisiaan täydentäviä oikeuksia, ei kilpaileva, vaikka ihmisoikeudet menevätkin perusoikeuksien edelle<sup>30</sup>.

#### 2.1.1 Yksityiselämän suoja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa

Yksityiselämän suoja on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8. artiklassa. Suomi on ratifioinut, eli hyväksynyt EIS:n, jolloin siitä on tullut osa valtion sisäistä oikeutta. Euroopan ihmisoikeussopimusta voidaan pitää maailman tehokkaimpana ihmisoikeuksien suojajärjestelmänä<sup>31</sup>. Euroopan ihmisoikeussopimuksella ei ole kansallisessa oikeudessa etusijaa kotimaiseen lainsäädäntöön nähden<sup>32</sup>. Kuitenkin Suomessa perustuslailla on hierarkkinen etusija muuhun lainsäädäntöön nähden, jossa on samalla turvattu ihmisoikeudet. Julkisella vallalla on kuitenkin velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen Suomessa (PL 22 §). Perustuslain 22 § korostaa

---

<sup>26</sup> Ojanen, 2009, s.4.

<sup>27</sup> HE 1/1998 vp. s.6.

<sup>28</sup> Ojanen, 2015, s.8-9

<sup>29</sup> Hallberg, 1999, s.31.

<sup>30</sup> Viljanen, 1996, s. 806; Roberts, 1994, s. 1-23 tulkitsee aihetta eri näkökulmasta.

<sup>31</sup> Ojanen, 2009, s.68.

<sup>32</sup> Ojanen, 2009, s.73.

ihmisoikeuksien merkitystä Suomen lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta on painotanut, että tulkintatilanteissa, missä ihmisoikeus on ristiriidassa muun säädöksen kanssa, tulisi valita vaihtoehto, joka parhaiten edistää ihmisoikeuksien toteutumista ja on siten ihmisoikeusmyönteinen<sup>33</sup>.

EIS:n 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämänsä, kotinsa ja kirjeenvaihtoonsa yksityisyyttä. Myös yksityiselämän suojan käsite on laaja EIS:ssa, eikä EIT ole antanut käsitteelle tarkkarajaista määritelmää<sup>34</sup>. EIT on tapauksessa *Pretty v. Yhdistynyt Kuningaskunta (2002)* tuonut esiin, että artiklan 8 soveltamisen piiriin kuuluu myös fyysinen ja psyykinen koskemattomuus sekä fyysinen ja sosiaalinen identiteetti. EIS:ssa korostetaan yksilön yksityisyyttä viranomaisten puolelta tulevaa puuttumista vastaan, eli negatiivista toimintavelvoitetta, toisin kuin perustuslaissa<sup>35</sup>. EIS luo oikeuksia, joihin valtio ei saa puuttua. Oikeuden toteutuminen ei kuitenkaan ole taattua pelkästään sillä, ettei valtio puutu oikeuteen<sup>36</sup>. EIS 1 artikla velvoittaa sopimusosapuolia takaamaan jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalle EIS:ssa määritellyt oikeudet ja vapaudet. Tämä tarkoittaa, että julkisen vallan toimijat eivät voi jäädä passiivisiksi, vaan niiden on aktiivisesti edistää oikeuksien toteutumista sekä lainsäädännössä että käytännön toiminnassa<sup>37</sup>. Tätä kutsutaan valtion positiiviseksi toimintavelvoitteeksi, joka perustuu ihmisoikeuksien suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuuksiin. EIT on jo pitkään linjannut, että valtion pelkkä pidättäytyminen oikeuksiin puuttumiseen ei riitä, vaan valtion on luotava edellytykset myös ihmisoikeuksien toteutumiselle<sup>38</sup>. Viranomaisilla onkin velvollisuus ryhtyä konkreettisiin toimiin varmistakseen ihmisoikeuksien toteutumisen.

Euroopan ihmisoikeussopimus määrittelee yksityiselämän suojan rajoitusten perusteet. Ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeeseen kirjatut rajoitusedellytykset ovat

---

<sup>33</sup> PeVL 2/1990 vp. s.3.

<sup>34</sup> Hämääläinen, 2023, s.43. Ks. Cousins, 2008, s.47-64. EIS 8 artiklan soveltamisalasta.

<sup>35</sup> Pellonpää & muut, 2012, s. 652-653.

<sup>36</sup> Pitkänen, 2013, s.55.

<sup>37</sup> Hallberg & muut, 2011, s. 29-30.

<sup>38</sup> Airey v. Irlanti, 1979; Pitkänen, 2013, s.55; Pellonpää & muut, 2012, s.653.

lainmukaisuuden vaatimus, hyväksyttävän perusteen vaatimus sekä välttämättömyyden vaatimus<sup>39</sup>. Kaikkien näiden edellytysten on täytyttävä, jotta rajoitus olisi ihmisoikeussopimuksen mukainen. EIT on oikeuskäytännössään kuitenkin linjannut, että valtiolla on harkintamarginaali, jonka perusteella valtio voi ihmisoikeuksia rajoittaa<sup>40</sup>. Harkintamarginaalin taustalla on ajatus siitä, että kansalliset lainsäätäjät ja tuomioistuimet ovat EIT:tä paremmassa asemassa arvioimaan rajoitusten välttämättömyyttä<sup>41</sup>. Tämän vuoksi EIT antaa kansallisille tuomioistuimille harkintamarginaalin puitteissa itsenäisesti tulkita, millaiset ihmisoikeussäännösten rajoitukset ovat hyväksyttäviä. Tällöin kansallisen tuomioistuimen tulee näyttää, että päätöstä tehdessä on otettu huomioon olennaiset seikat. Tapauksessa *El Ghatet v. Sveitsi (2016)* tuomioistuin ei sinänsä arvioinut kansallisen tuomioistuimen ratkaisun hyväksyttävyyttä harkintamarginaalin rajoissa. Sen sijaan se katsoi, että ratkaisun perustelut olivat puutteelliset ja Sveitsi ei onnistunut täyttämään todistustaakkaansa, mikä johti siihen, että EIS 8 artiklan katsottiin tulleen rikotuksi<sup>42</sup>.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 8 mukaan viranomaiset eivät saa rajoittaa tätä oikeutta, ellei laki sitä salli ja ellei se ole välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden takaamiseksi tai maan taloudellisen hyvinvoinnin turvaamiseksi (EIS 8 artikla). Lisäksi puuttuminen on sallittua epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojelemiseksi sekä muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi (EIS 8.2). Esimerkiksi tapauksessa *Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, oli kyse poliisin suorittamasta henkilötarkastuksesta, jossa etsittiin terrorismitoimintaan sopivia välineitä. EIT kuitenkin katsoi, että 8 artiklaa oli loukattu, vaikka sitä voidaan rajoittaa rikollisuuden estämiseksi ja muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Kuitenkin tapauksessa katsottiin, että tarkastus oli yksityiskohtainen ja suoritettiin ilman rikosepäilyä, jonka takia EIT katsoi 8 artiklaa loukatun<sup>43</sup>. Tapauksessa

---

<sup>39</sup> Viljanen, 2004, s. 522-523.

<sup>40</sup> Viljanen, 2001, s.288.

<sup>41</sup> Rautiainen, 2011, s.1153. Kansallisilla tuomioistuimilla on käytössään ajankohtainen tieto kansallisesta lainsäädännöstä ja siihen liittyvistä erityispiirteistä.

<sup>42</sup> *El Ghatet v. Sveitsi*, 2016.

<sup>43</sup> *Gillian ja Quinton v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 2005.

voidaankin katsoa, että viranomainen puuttui henkilöiden oikeuteen, eli rikkoi negatiivista toimintavelvoitetta.

### 2.1.2 Yksityiselämän suoja perusoikeutena

Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus yksityiselämää, kunniaan ja kotirauhaan. Lisäksi kirjeenvaihdon, puheluiden ja muiden viestien salaisuus on turvattu loukkauksilta (PL 10 §). Kuvassa 2. on koottuna yksityiselämän suoja keskeisiä osa-alueita, jota yksityiselämän suojalla turvataan. Yksityiselämän suojan määrittely on vaikeaa, jonka takia yksityiselämän suoja on säädetty yhtä laajaksi mitä EIS:ssa<sup>44</sup>. Yksityiselämän suoja voidaan tarkastella laajana käsitteenä, joka kattaa myös henkilön henkilökohtaisen elämänpiirin ja siihen liittyvät suojattavat alueet<sup>45</sup>. Korkein oikeus sekä EIT on useassa ratkaisussaan ottanut esimerkiksi kantaa, että biologisen alkuperän tunteminen ja sen oikeudellinen vahvistaminen ja julkistaminen on henkilön identiteetin tärkeitä osia ja kuuluvat siten perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan ydinalueeseen<sup>46</sup>.

Yksityiselämän suoja tuli osaksi Suomen perustuslakia perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Ennen perusoikeusuudistusta oli turvattu kunnia ja kotirauha sekä kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus<sup>47</sup>. Ennen perustuslakia olleessa hallitusmuodosta (94/1919) puuttui yksityiselämän suojan yleislauseke, jolloin sääntelyn ulkopuolelle saattoi jäädä keskeisiä yksityiselämän suojaan kuuluvia osa-alueita<sup>48</sup>. Yksityiselämän suoja pohjautuu suoraan ihmisoikeussopimuksen käsitteistöön, ja sen soveltamisessa tukeudutaan ihmisoikeussopimuksen määräysten soveltamiskäytäntöön<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Bygrave & Berg, 1995, s. 10.

<sup>45</sup> HE 309/1993 vp. Perusoikeusuudistuksessa ei tarkasti rajattu yksityiselämän suojan ulottuvuuksia. Hallituksen esityksen mukaan yksityiselämän suojan peruslähtökohtana on yksilön oikeus elää ilman perusteetonta tai mielivaltaista puuttumista viranomaisten tai muiden ulkopuolisten taholta. Ks. Beja, 2014, s.142.

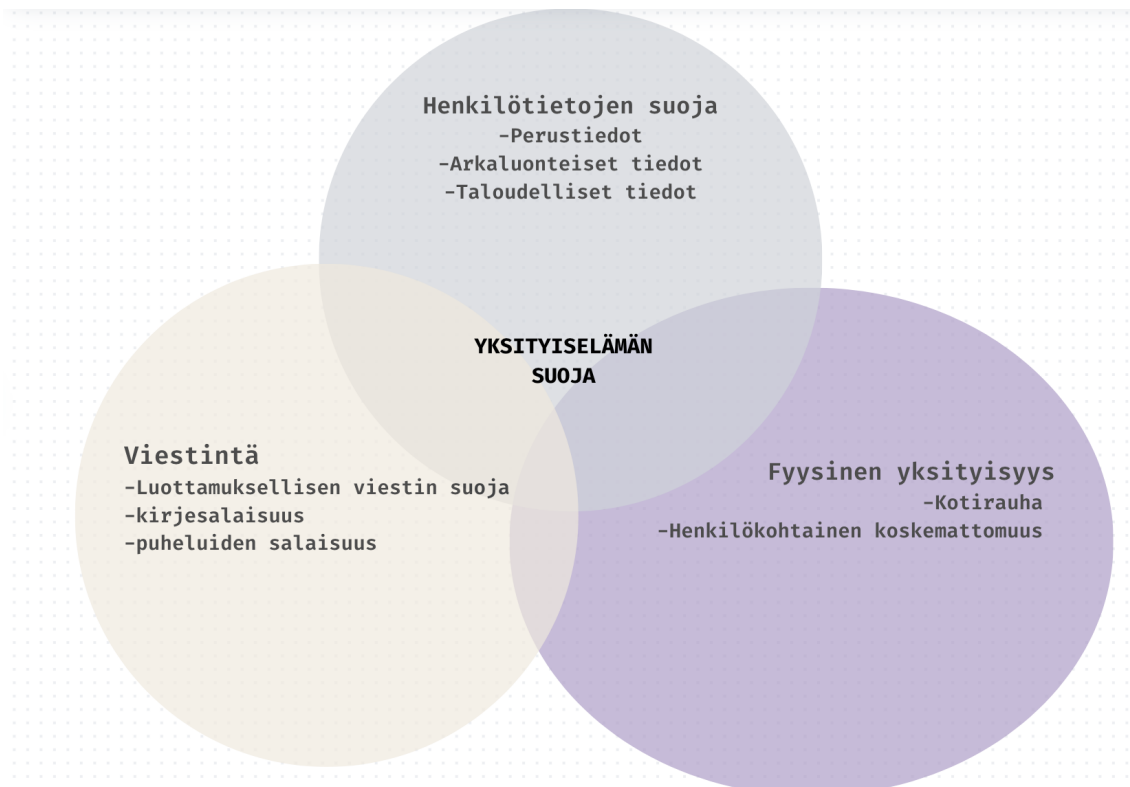
<sup>46</sup> KKO 2012:11; ks. esim. Jäggi v. Sveitsi 2006. Ks. Beja, 2014, s. 151.

<sup>47</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>48</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>49</sup> Viljanen, 1996, s. 791; HE 309/1993 vp. s.39; Ks. myös yksityiselämän suojan historiasta Diggelmann & Cleis, 2014, s.441-458.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeudet sovitettiin ihmisoikeuksien kanssa yhteen, joka laajensi perusoikeudet koskemaan jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa henkilöä kansalaisuudesta riippumatta<sup>50</sup>. Kuviossa 2 on esitetty yksityiselämän suojan osa-alueet, jotka ovat henkilötietojen suoja, fyysinen yksityisyys ja viestinnän yksityisyys<sup>51</sup>. Kuvioista voidaan huomata, että yksityiselämän suoja kattaa monipuolisesti eri osa-alueita, jota kaikkia suojataan perustuslain 10 §:ssä.



**Kuvio 2.** Yksityiselämän suojan osa-alueet.

Yksityiselämän suoja voidaan rajoittaa tietyissä tilanteissa. Yksityiselämän suoja ei ole perusoikeutena ehdoton, ja sisältää lakivaruksen, eli sitä voidaan lailla rajoittaa<sup>52</sup>. Kuitenkaan yksityiselämää tai kunniaa ei voida rajoittaa<sup>53</sup>. Yksityisyyden ja kunnian rajoittamiseen pätee siis ihmisoikeuksien rajoituslausekkeet, jolloin yksityiselämän ja kunnian

<sup>50</sup> Viljanen, 1996, s.789.

<sup>51</sup> Marsoof, 2011, s.133 Katsoo, että yksityisyyteen kuuluu neljä eri osa-aluetta: tiedollinen, fyysinen, viestinnällinen ja alueellinen yksityisyys.

<sup>52</sup> Hallberg, 1999, s.56.

<sup>53</sup> Neuvonen, 2014, s.44.

rajoittamisessa tulee huomioida EIT:n ratkaisukäytäntö<sup>54</sup>. Jos viranomaisen tarvitsee rajoittaa henkilön yksityiselämän suojaa, tulee rajoituksen täyttää tietyt ehdot. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä perustuslakivaliokunta katsoi, että rajoitusten tulee perustua lakiin, olla hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, välttämätön tarkoituksen saavuttamiseksi, rajoittamistoimivalta vain lainsäätäjällä, tavallisella lailla ei saa säätää perustuslain rajoitusta, riittävä oikeusturvan vaatimus ja rajoitus ei saa olla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia<sup>55</sup>. Näiden ehtojen on täytyttävä, jotta perusoikeutta voidaan rajoittaa.

Suomen perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Kaksi perusoikeutta voi olla ristiriidassa tai perustuslain tasoinen säädös voi olla ristiriidassa alemman tason säännöksen kanssa. Esimerkiksi juuri julkisuusperiaate voi olla ristiriidassa yksityiselämän suojan kanssa. Perustuslakivaliokunta onkin painottanut perusoikeusmyönteistä lain tulkintaa, jonka mukaan tuomioistuimen tulee valita tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista ja joka poistaa perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot<sup>56</sup>. Kahden perusoikeuden ollessa ristiriidassa puhutaan perusoikeuskollisista, joka ratkaistaan perusoikeuspunninnalla<sup>57</sup>. Tavoitteena kahden perusoikeuden ristiriidassa on, että molemmat perusoikeudet voisivat toteutua mahdollisimman laajasti.

Vaikka monesti esitutkinnassa viranomaisen puuttuu ja rajoittaa asianomaisten yksityisyyden suojaa, pitää viranomaisen huomioida toiminnassaan yksityisyyden suojan toteutuminen. Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään viranomaisen salassa pidettävistä asiakirjoista. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdissa 23-32 on yksityisyyttä koskevaa sääntelyä. Näillä kohdilla pyritäänkin suojaamaan asianomaisten yksityisyyttä julkisuudelta.

---

<sup>54</sup> Neuvonen, 2015, s. 865.

<sup>55</sup> PvVM 25/1994, s. 4-5. Seuraavat perusoikeudet eivät sisällä lakivarausta: syrjinnänkielto, kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto, taannehtivan rikoslain kielto, kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan ja kielto karkottaa kansalainen, ulkomaalaisen luovuttamisrajoitus ja lakiin perusteettoman työstä erottamisen kielto.

<sup>56</sup> PeVM 25/1994 vp. s.4.

<sup>57</sup> Aarnio, A, 2006, s.322.

Julkisuuslain 1 §:n mukaisesti viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei lailla erikseen toisin säädetä, mutta esimerkiksi asianomistajien yksityisyyden suoja on yksi salassapitoeruste, joka viranomaisten tulee huomioida se asiakirjoja julkistaessa (JulkL. 24.1 kohta 26).

Yksityiselämän suoja liittyy tiiviisti myös muihin perusoikeuksiin, kuten yhdenvertaiseen kohteluun sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Yksityisyyden suojaa on kuitenkin haastavaa määritellä tarkasti, sillä siihen sisältyy monia eri ulottuvuuksia<sup>58</sup>. Sen keskeisenä tarkoituksena on kuitenkin taata, että jokainen voi elää omaa elämäänsä ilman julkisen vallan tarpeetonta puuttumista<sup>59</sup>.

## 2.2 Yksityiselämän suoja esitutkintaprosessissa

Esitutkintaa ei ole laissa tarkasti määritelty, mutta sitä voidaan kuvata menettelynä, jossa kerätään tietoa rikosepäilystä syyteharkintaa ja mahdollista oikeudenkäyntiä varten<sup>60</sup>. Esitutkinnan aikana hankitaan ja järjestetään todistusaineistoa, jota tarvitaan rikosprosessin myöhemmissä vaiheissa. Esitutkintaa säätelee ennen kaikkea esitutkintalaki, joka sisältää määräyksiä esitutkintamenettelystä sekä tutkinnan kohteena olevista henkilöistä. Erityisesti yksityiselämän suoja on keskeinen turvattava oikeus esitutkinnassa, koska sillä suojataan epäiltyjä, asianomistajia, todistajia sekä muita tarpeettomalta julkisuudelta. KHO:2021:170 tapauksessa oli ratkaistavana onko poliisiviranomaiselta pyydettyssä esitutkinta-asiakirjassa oleva tieto epäillyn kuulumisesta rikollisryhmään salassa pidettävä tieto julkisuuslain 24 §:n kohdan 32 perusteella. KHO ratkaisun mukaan kyseessä ei ole salassa pidettävä tieto, ja tieto voitiin antaa esitutkinta-asiakirjasta julkisuuteen, koska tieto ei voi tulla sovellettavaksi kohdan 32 nojalla<sup>61</sup>. Viranomainen oli katsonut, että esitutkinta-asiakirjassa oleva tieto epäillyn kuulumisesta rikollisjärjestöön on verrattavissa

---

<sup>58</sup> Korhonen, 2005, s.21.

<sup>59</sup> Viljanen, 1999, s.136.

<sup>60</sup> Helminen & muut, 2014, s.18.

<sup>61</sup> KHO:2021:170.

julkisuuslain 24 §:n 32 kohdan mukaisiin salassa pidettäviin tietoihin. Kyseinen kohta koskee henkilön elintapoja, osallistumista yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksiin, perhe-elämää sekä muita vastaavia henkilökohtaisia olosuhteita. Tämän perusteella poliisiviranomainen oli katsonut, että tieto epäillyn kuulumisesta rikollisjärjestöön on salassa pidettävä yksityiselämän suojan kannalta.

### 2.2.1 Henkilötietojen suoja esitutkinnassa

Yksityiselämän suojan yhtenä merkittävämpänä osa-alueena on henkilötietojen suoja. Henkilötietojen suoja ei suoraan turvata EIS:ssa, mutta EIT on oikeuskäytännössään vahvistanut henkilötietojen suojan kuuluvan yksityiselämän suojaan<sup>62</sup>. Mutta Euroopan unionin (EU) perusoikeuskirjan 8 artiklassa säädelään henkilötietojen suojasta. EU:n perusoikeuskirjan oikeudellinen sitovuus myönnettiin Lissabonin sopimuksella, jolloin siitä tuli oikeudellisesti sitova muiden perusoikeussopimusten kanssa<sup>63</sup>. Henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tietoja, joilla henkilö voidaan tunnistaa<sup>64</sup>. EU:n perusoikeuskirja tarjoaa sääntelytasoisesti enemmän, ainakin periaatteellisesti, suojaa henkilötietojen käsittelylle, sillä se tunnustaa henkilötietojen suojan itsenäiseksi perusoikeudeksi, mikä eroaa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta. Henkilötietojen suojasta säädetään tietosuojalailla (1050/2018) ja EU-tasolla tietosuojasetuksella (GDPR). Tietosuojasetuksessa määrätään perusteita henkilötietojen keräämiselle ja käyttämiselle. Tietosuojasetuksessa säädetään, että henkilötietojen käsittelyn on oltava avointa, tarkoitussidonnaista ja lainmukaista. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa määrätään henkilötietojen käsittelystä ja henkilön oikeudesta saada tietoja ja vaikuttaa omien henkilötietojensa käsittelyyn.

Kansallisessa lainsäädännössä laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019, myöhemmin poliisin henkilötietolaki) määrittää henkilötietojen käsittelystä tarkemmin poliisitoiminnassa. Poliisin oikeus käsitellä henkilötietoja ja tallentaa niitä eri

---

<sup>62</sup> Leander v. Ruotsi, 1987; S. Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 2008.

<sup>63</sup> Koillinen, 2013, s.180.

<sup>64</sup> Neuvonen, 2014, s.61.

rekistereihin perustuu moniin kansallisiin ja kansainvälisiin lakeihin<sup>65</sup>. Poliisin henkilötietolain 5, 7, 9 ja 11 §:ssä säädetään tilanteista, joissa poliisi saa käsitellä henkilötietoja. Henkilötietojen käsittely tarkoittaa kaikkia toimia, jotka liittyvät henkilötietojen käsitteelyyn. Tämä voi sisältää tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakemista, käytön, tietojen luovuttamista, siirtämistä, levittämistä tai niiden tekemistä saataville. Se voi myös tarkoittaa tietojen yhdistämistä, rajoittamista, poistamista, tuhoamista tai muita vastaavia toimintoja, jotka kohdistuvat henkilötietoihin tai niiden sisältämiin tietojoukkoihin (Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) 3 §) Tilanne, jossa poliisi saa käsitellä henkilötietoja on esimerkiksi rikosten ennalta ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi (PhL. 7 §).

Poliisin henkilötietolain 5 §:n 2 momentin kohdissa säädetään, että poliisi saa käsitellä ainoastaan epäillyn, asianosaisen tai poliisiasiaan liittyvän henkilötietoja. Asianosainen määritetään hallintolain (434/2003) 11 §:ssä se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Ratkaisussa KHO:2024:80 käsiteltiin poliisin oikeutta saada henkilön potilastietoja tehtävän hoitamiseksi. Tapauksessa poliisi pyysi HUS-kuntayhtymältä tietoa, oliko kadonnut henkilö mahdollisesti sairaalahoidossa. Tietoa ei poliisille tilanteessa annettu. KHO kuitenkin on päätöksessään katsonut, että poliisilla on oikeus saada tehtävän kannalta oleellista tietoa, jonka perusteella poliisilla olisi ollut tilanteessa oikeus saada tieto<sup>66</sup>. KHO on katsonut, että poliisin lakisääteisen tehtävään liittyvää tiedonsaantioikeutta on pidettävä tärkeämpänä, kuin asianomaisen yksityiselämän suoja ja henkilötietoja<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Esimerkiksi: passilaki (671/2006), ampuma-aselaki (1/1998), poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annettu laki (687/2009), Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1987/2006.

<sup>66</sup> KHO:2024:80

<sup>67</sup> HE 57/1994 vp. Poliisi toimii keskeisenä turvallisuusviranomaisena ja tarvitsee tehtäviensä hoitamiseen tietoja, joita muilla viranomaisilla on hallussaan tai saatavilla. Koska rikosten torjunta kattaa laajan kirjon tehtäviä, on käytännössä mahdotonta ennalta määrittellä tarkasti, millaisia tietoja poliisi tarvitsee ja mistä viranomaislähteistä, jotta se voi täyttää yhteiskunnalliset velvoitteensa.

Esitutkinnassa käsitellään laajasti asianosaisten henkilötietoja. Näiden tietojen käsittely on tarkkaan säädely, jotta yksityisyyden suoja sekä tietosuojatoteutuvat. Henkilötietojen käsittelyä esitutkinnassa ohjaavat monet eri poliisitoimintaa ohjaavat lait<sup>68</sup>. Näiden lakien perusteella esitutkintaviranomaisella on oikeus kerätä sekä käsitellä henkilötietoja. Esitutkintaviranomainen saa käsitellä vain esitutkinnan kannalta tarpeellisia tietoja, ja niiden on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Euroopan parlamentti on painottanut, että henkilötietoja käsiteltäessä olisi valittava yksityisyyden suojan kannalta paras vaihtoehto<sup>69</sup>. Tämä perustuu suhteellisuusperiaatteeseen, jonka mukaan viranomaistoimien on oltava välttämättömiä ja oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden<sup>70</sup>. Tietojen käsittely ei siis saa ylittää sitä, mikä on perusteltua esitutkinnan suorittamiseksi, ja mahdolliset yksityisyyden rajoitukset on pidettävä mahdollisimman vähäisinä.

EIT on ottanut kantaa tietojen säilyttämisestä rekisterissä tapauksessa *S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta*. EIT katsoi, että henkilöä koskevan tiedon säilyttäminen merkitsi yksityiselämän suojaan puuttumista, ja totesi ettei henkilöä koskevaa tietoa voida säilyttää rajattomia aikoja<sup>71</sup>. Yksityiselämän suojaan puuttumista voi siis olla pelkkä henkilöä koskevan tiedon säilyttäminen rekisterissä<sup>72</sup>. Henkilötietojen kerääminen rajoittaa siis henkilön yksityisyyden suoja. Tämän takia poliisin rekisterissä olevien henkilötietojen säilyttämisajat on määrätty. Rikosasiaan liittyvät, syyttäjälle siirretyn rikosasian tiedot on poistettava poliisin järjestelmistä viiden vuoden, kymmenen vuoden tai kahdenkymmenen vuoden kuluttua riippuen rikoksen vakavuudesta<sup>73</sup>. Henkilöllisyyden toteamiseksi kerätyt tiedot poistetaan kymmenen vuoden kuluttua henkilötiedon keräämisestä. Poliisihallituksen (2021) mukaan tiedot voidaan säilyttää ainoastaan, jos ne ovat edelleen tarpeellisia perustellun syyn vuoksi tai muun asianosaisten tai poliisin henkilöstöön kuuluvan oikeuden turvaamiseksi.

---

<sup>68</sup> Esitutkintalaki, poliisilaki (872/2011) ja poliisin henkilötietolaki.

<sup>69</sup> Euroopan parlamentti, 2017, kohta 29.

<sup>70</sup> Äimä, 2011.

<sup>71</sup> *S. Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 2008.

<sup>72</sup> Hirvelä & Heikkilä, 2017, s.640

<sup>73</sup> Poliisihallitus, 2021, s. 6.

Esitutkinnassa käsiteltäviä tietoja saa käsitellä vain ne viranomaiset, joilla on lainmukainen peruste<sup>74</sup>. Henkilötietoja voidaan lisäksi luovuttaa muille viranomaisille perustelusta syystä, viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi (PhL. 4 luku 21 ja 22 §)<sup>75</sup>. Salassa pidettävistä asiakirjoista voi saada ainoastaan tietoa, jos asiakirjan tieto on välttämätöntä tehtävän hoitamiseksi. Tämä edellyttää kuitenkin tiedon antavalta viranomaiselta tapauskohtaista harkintaa<sup>76</sup>. Tällöin on huomioitava, että salassapito toteutuu asianmukaisesti (JulkL. 26 §). Ratkaisussa KKO:2023:24 arvioitiin poliisin oikeutta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle. Korkeimman oikeuden päätöksen mukaisesti poliisi toimi poliisilain (872/2011) 7. luvun 2 §:n vastaisesti luovuttaessaan A:n tietoja oma-aloitteisesti ulosottoviranomaiselle. Kyseessä oli salassa pidettävä tieto ja ulosottoviranomainen ei ollut pyytänyt tietoa A:n varoista, jolloin korkein oikeus katsoi poliisiin rikkoneen salassapitovelvollisuuttaan. Julkisuuslain 24 §:n mukaan esitutkinta ei ole pääsääntöisesti julkista, ennen oikeuskäsittelyä tai syyttämättäjättämispäätöstä. Tämän periaatteella myös esitutkinnan aikana nousevat henkilötiedot ovat salassa pidettäviä.

Asianosaisella on aina tiedonsaantioikeus salassa pidettävistä asiakirjoista, jotka koskevat häntä<sup>77</sup>. Esitutkintalain 4 luvun 15 §:n mukaan asianosaisella on esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkinta-asiakirjoista. Kuitenkin tiedonsaantioikeudesta voidaan poiketa. Tapauksessa KHO:2015:15 käsiteltiin oliko henkilöllä asianosaisena tiedonsaantioikeus häneen kohdistetuista telekuuntelutallenteista. A oli pyytänyt tallennetietoja keskusrikospoliisilta (KRP), mutta KRP oli kieltäytynyt antamasta tietoja, koska ne ei kuuluneet esitutkintapöytäkirjaan eikä oikeudenkäyntiaineistoon, jonka perusteella asiakirja ei tullut julkiseksi<sup>78</sup>. Lisäksi tilanteessa piti huomioida telekuuntelun

---

<sup>74</sup> Rikosasioiden tietosuojadirektiiviä sovelletaan silloin, kun viranomaiset käsittelevät henkilötietoja lainvalvontatarkoituksessa, eli rikosten estämiseksi, tutkimiseksi, paljastamiseksi tai syytetoimien suorittamiseksi, tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanemiseksi (rikosasioiden tietosuojadirektiivin 2(1) artikla). Direktiivissä mainittuja toimivaltaisia viranomaisia ovat kaikki viranomaiset, joiden tehtäväkenttä kattaa nämä edellä mainitut toiminnot (3(7)(a) artikla).

<sup>75</sup> Poliisin on henkilötietoja luovuttaessaan huomioitava tietosuoja ja tietoturva (PhL. 4 luvun 32 §)

<sup>76</sup> Voutilainen, 2021, s.680.

<sup>77</sup> Kulla & Koillinen, 2014, s.38.

<sup>78</sup> KHO 2015:15

muiden osapuolten yksityiselämän suoja, jonka perusteella A ei saanut telekuunteluaineistoa itselleen. Telekuuntelu aineisto sisälsi julkisuuslain 24 § 1 momentin 32 kohdan mukaisia salassa pidettäviä tietoja. Asianosainen ei siis aina saa viranomaisen asiakirjasta tietoa, vaikka se koskisi häntä itseään. Esitutkintalain 4 luvun 15 § 3 momentin mukaan, asianosaisella ei ole oikeutta esitutkinta-aineistoon, jos tiedon antaminen vaarantaisi muiden etua.

### 2.2.2 Yksityiselämän suoja ja pakkokeinot esitutkinnassa

Esitutinnan aikana saatetaan käyttää pakkokeinoja. Kuten edellä on mainittu perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset sallivat perusoikeuksien rajoittamisen tavallisella lailla, mikäli rajoitukset ovat välttämättömiä rikosten selvittämiseksi. Tämä periaate mahdollistaa myös telepakkokeinojen käytön<sup>79</sup>. Pakkokeinoja, joilla puututaan yksityiselämän suojaan ovat esimerkiksi telepakkokeinot, tarkkailu ja salaisia pakkokeinoja<sup>80</sup>. Kirjeenvaihdon suojaan kuuluu myös muut kommunikoinnin välineet: sähköposti viestit, puhelin keskustelut sekä muu internetissä käyty keskustelu<sup>81</sup>. Koska yksityiselämän suoja on turvattu sekä Suomen perustuslain 10 §:ssä että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, pakkokeinojen käyttöä on tarkasti säännelty. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on määrittellyt tarkasti esimerkiksi artiklan 8 määrittämän kodin suojan, ja se kattaakin laajasti asumiseen käytettävät tilat ja henkilön omistamat tilat<sup>82</sup>. Yksityiselämän suojan rajoittaminen voi olla mahdollista vain silloin, kun se on lailla säädettyä, oikeasuhtaista ja perusteltua, kuten rikostutkinnan tarpeella<sup>83</sup>. Perustuslain 10 §:ssä on sisällytetty kvalifioituja lakivarauksia, joiden perusteella perusoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain

---

<sup>79</sup> Niemi, 2009, s.243.

<sup>80</sup> Helminen & muut, 2014, s.727; Fredman & muut, 2020, s.689. Telepakkokeinoihin kuuluu muun muassa telekuuntelu, televalvonta. Tarkkailuun liittyviä keinoja ovat muun muassa suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta sekä erilaiset tekniset tarkkailut, kuten tekninen kuuntelu, katselu, seuranta ja lait tarkkailu. Erityisiä salaisia pakkokeinoja ovat peitetöiminta, valeosto, tietolähteen ohjattu käyttö ja valvottu läpilasku.

<sup>81</sup> Pellonpää, 2012, s.696; Copland v. Yhdistynyt Kuningaskunta 2007.

<sup>82</sup> Niemietz v. Germany, 1992.

<sup>83</sup> PvVM 25/1994, s. 4-5.

laissa määriteltyä ja tarkoin rajattua tarkoitusta varten<sup>84</sup>. Kvalifioidut lakivaraukset ovat keskeisessä asemassa pakkokeinojen käytössä. Käytännössä kvalifioidut lakivaraukset ovat sääntelykieltoja ja tarkoittavat, että pakkokeinoja ei voida käyttää muihin kuin tilanteisiin, jossa lakivarauksen ehdot täyttyvät<sup>85</sup>.

Salaisten pakkokeinojen käytössä korostuu perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittava laintulkinta, koska ne puuttuvat perustuslain takaamiin oikeuksiin ja niiden ydinalueisiin. Erityisesti yksityiselämän, kotirauhan ja luottamuksellisen viestinnän suoja (PL 10 §, EIS 8 art.) heikkenee pakkokeinojen käytössä. Ennen salaisten pakkokeinojen käyttämistä on arvioitava, kuinka välttämättömiä ne ovat, ja punnittava perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvan rajoituksen suhdetta rikosten ja vahingollisten tapahtumien selvittämiseen<sup>86</sup>. Salaisten pakkokeinojen käytössä keskeisiksi perusoikeuskysymyksiksi nousevat erityisesti yksityiselämän, kotirauhan ja luottamuksellisen viestinnän suoja sekä oikeusturvan rikoksen selvittämisen tarpeeseen nähden. Kyse on tasapainottelusta perus- ja ihmisoikeuksien suojan ja rikostorjunnan tehokkuuden välillä<sup>87</sup>. EIT on ratkaisussa *S. Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta* ottanut nostanut esille, että rikostorjuntaan oikeutettu intressi saattaa olla suurempi kuin henkilöiden yksityiselämän suoja, mutta yksityiselämän suojan ja rikoksen selvittämiseen oikeutetun intressin välille on löydettävä tasapaino<sup>88</sup>. Samalla rikoksen selvittäminen kuitenkin edistää myös uhrin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Pakkokeinolain (806/2011) mukaan kotietsinnät ja telekuuntelut, on mahdollisia vain, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi. Pakkokeinojen käyttämiseen tarvitaan näyttöä rikoksesta, sillä niiden soveltaminen rikkoo epäillyn perus- ja ihmisoikeuksia<sup>89</sup>. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä laillisuusperiaatteella on keskeinen rooli. Esimerkiksi *Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2010) EIT linjasi, että

---

<sup>84</sup> Kvalifioituja lakivarauksia perustuslain 10 §:ssä on esimerkiksi: perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi.

<sup>85</sup> Saraviita, 2011, s.12.

<sup>86</sup> Rantaeskola, 2015, s.22

<sup>87</sup> Helminen & muut, 2014, s.1106.

<sup>88</sup> *S. Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 2008.

<sup>89</sup> Tuhkanen, 2024, s. 847; Bring & Diesen, 2009, s. 416.

laillisuusvaatimukseen kuuluu kolme keskeistä edellytystä: toimenpiteen on perustuttava kansalliseen lakiin, lain tulee olla riittävän selkeä, jotta henkilö voi ennakoida siitä itselleen aiheutuvat seuraukset, ja lisäksi toimenpiteen on läpäistävä välttämättömyystesti. Tapauksessa käsiteltyä salaista tarkkailua voidaan sallia vain silloin, kun se on ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden turvaamiseksi<sup>90</sup>. Salaisten pakkokeinojen edellytykset ja käyttömenetelmät on määriteltävä tarkasti laissa, koska ne puuttuvat perus- ja ihmisoikeuksiin. Lisäksi pakkokeinojen käytössä on huomioitava toissijaisuuden vaatimus, mikä tarkoittaa, että niitä voidaan käyttää vain, jos lievemmät tutkintakeinot eivät ole riittäviä rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi<sup>91</sup>. Salaisten pakkokeinojen käyttö on hyväksyttävää ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä demokraattisen yhteiskunnan suojaamiseksi.

Esimerkiksi esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa telekuuntelua ainoastaan rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai muuten hänen muuten käyttämään teleosoitteeseen tai -päätteeseen, jos epäiltyä epäillään vakavista rikoksista (Pkl 10 :3 §). Telekuuntelulupa voidaan myöntää vakavien rikosten tutkintaan<sup>92</sup>.

Suhteellisuusperiaate on keskeinen periaate yksityiselämän suojan kannalta esitutkinnassa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden<sup>93</sup>. Pakkokeinolain 1 luvun 2 §:ssä säädetään, että pakkokeinoja saadaan käyttää vain, jos niiden käyttöä voidaan pitää hyväksyttävänä rikoksen törkeyden, rikoksen selvittämisen tärkeyden perusteella. Eli pakkokeinojen käyttö on järkevässä suhteessa tutkittavana olevaan rikokseen<sup>94</sup>. Pakkokeinojen käyttö esitutkinnassa voi johtaa siihen, että tutkinnassa saadaan merkittävästi tietoja, joka

---

<sup>90</sup> Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 2010.

<sup>91</sup> Oikeusministeriö, 2009, s.179.

<sup>92</sup> Näitä ovat muun muassa rikokset ihmisyyttä vastaan, maan- ja valtiopetosrikokset, vakavat väkivalta- ja seksuaalirikokset, terrorismirikokset, törkeät talousrikokset, ympäristörikokset sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät teot. Lisäksi lupa voidaan myöntää, jos epäiltyä syytetään liike- tai ammattitoimintaan liittyvästä vakavasta talousrikoksesta, kuten törkeästä lahjonnasta, veropetoksesta tai markkinoiden vääristämisestä (Pkl. 10 :3 §).

<sup>93</sup> Helminen, 2012 s.96; Helminen ja muut, 2012, s.205.

<sup>94</sup> Launiala, 2013a, s.5.

liittyy epäillyn, uhrin tai muiden asianosaisten yksityiselämään. Esimerkiksi kotietsinnän ja telekuuntelun aikana viranomaiset voivat saada haltuunsa henkilökohtaisia viestejä, taloudellisia ja arkaluonteisia tietoja. Nämä tiedot kirjataan osaksi esitutkinta-asiakirjaa. EIT vaatii kotietsinnän perusteiden sääntelemistä laissa tarkasti, koska sillä puututaan suoraan asianosaisten yksityiselämän suojaan<sup>95</sup>. Koska esitutkinnan aikana kerätty tieto voi sisältää arkaluonteisia ja yksityiselämään syvästi liittyviä tietoja, on tärkeää varmistaa, että tietojen käyttö on oikeutettua ja välttämätöntä tapauksessa. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että pakkokeinoja saa käyttää vasta siinä tilanteessa, kun epäillyn rikoksen esitutkinta on alkanut<sup>96</sup>.

Lopulta kyse on tasapainosta: rikostutkinnan tehokkuuden ja yksilön perusoikeuksien turvaamisen välillä. Pakkokeinojen käyttö on tärkeää rikosten selvittämisessä, mutta niiden kohdentamisen, tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden arviointi on keskeistä yksityisyyden suojan kannalta. Tiukka laillinen sääntely, valvonta ja tapauskohtainen harkinta ovat keinoja, joilla voidaan estää pakkokeinojen liiallinen tai perusteeton käyttö sekä suojata kansalaisten perusoikeuksia.

### **2.2.3 Yksityiselämän suoja esitutkinnan päätyttyä**

Esitutkinta päättyy, kun asia siirtyy syyttäjälle ja syyttäjä nostaa asiasta syytteen tai päättää olla nostamatta syytettä<sup>97</sup>. Esitutkinta-asiakirjat esitutkinnan päättymisen jälkeen siirtyvät siis tuomioistuinten käsiteltäväksi tai jää esitutkintaviranomaiselle, riippuen siitä nostetaanko asiasta syytettä vai ei<sup>98</sup>. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) säädetään puolestaan tilanteista, jossa syyttäjä voi olla nostamatta syytettä tai kun syyttäjä ei saa nostaa syytettä. Esitutkinta voidaan jättää toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa, jos kyseessä on vähäinen rikos, josta ei ole odotettavissa muuta kuin sakorangaistus, eikä asianomistajalla ole vaatimuksia (ETL 3:9.1). Lisäksi asianomistajarikoksen tutkinta lopetetaan, jos asianomistaja peruuttaa rangaistusvaatimuksensa, ellei

---

<sup>95</sup> Camenzind v. Sveitsi, 16.12.1997.

<sup>96</sup> Helminen & muut, 2014, s. 724.

<sup>97</sup> Helminen & muut, 2014, s.341-343.

<sup>98</sup> Fredman & muut, 2020, s.32.

syyttäjä katso yleisen edun vaativan syytteen nostamista (ETL 3:4). Esitutkinta päätetään ilman syyttäjän käsittelyä myös silloin, jos rikosta ei ole tapahtunut tai jos syytettä ei voida nostaa esimerkiksi syyteoikeuden vanhentumisen, epäillyn kuoleman tai sen vuoksi, että epäilty on alle 15-vuotias (ETL 10:2.2). Esitutkinta voidaan rajoittaa myös syyttäjän päätöksellä, jos tämä katsoo, että syytettä ei nostettaisi esimerkiksi rikoksen vähäisyyden, oikeudenkäynnin kohtuuttomuuden tai tarkoituksettomuuden vuoksi (ROL 1 :7 ja 1 :8). Myös tilanteissa, joissa epäilty on tunnustamalla edistänyt muiden rikostensa selvittämistä, syyttäjä voi päättää, ettei esitutkinta toimiteta kaikista rikoksista (ROL 1 :8). Syyttäjän on kuitenkin nostettava syyte, jos rikos on rangaistava, syyteoikeus ei ole vanhentunut ja on olemassa todennäköisiä syitä epäillyn syyllisyyden tueksi (ROL 1:6). Poikkeuksellisesti syyttäjä voi jättää syytteen nostamatta esimerkiksi silloin, kun rikos on vähäinen, rikoksesta epäillyn ja asianomistajan välillä on saavutettu sovinto tai oikeudenkäynti olisi epäsuhteessa rikoksen laatuun nähden (ROL 1:8).

Julkisuuslain 24 §:n 3 momentissa säädetään, että esitutkinta-asiakirjat tulevat julkiseksi, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt olla nostamatta syytettä. Kun esitutkinta-asiakirja on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa, siihen sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 8 §:ää, jonka perusteella esitutkinta-asiakirja on julkinen. Myös esitutkinta-asiakirjat tulevat julkiseksi, vaikka asiasta ei nostettaisi syytettä tai esitutkinta lopetettaisiin<sup>99</sup>. Näissä tapauksissa, joissa esitutkinnan perusteella ei nosteta syytettä, asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslain salassapitosäännöksiä. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa samanlaisiin viranomaisen laatimiin asiakirjoihin voidaan soveltaa kahta eri lakia, jotka määrittelevät salassapidon eri tavoin<sup>100</sup>. Oikeudenkäyntiasiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, kun taas viranomaisten esitutkinnan aikana laatimat asiakirjat ovat laajemmin salassa pidettäviä julkisuuslain 24 § kohtien perusteella.

---

<sup>99</sup> KHO:2021:170.

<sup>100</sup> HE 273/2022 vp, s.11.

Laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta 3 luvun 7 § määrittää, että oikeudenkäyntiasiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia<sup>101</sup>. Kuitenkin oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä salassa silloin, kun se sisältää tietoja, joiden julkiseksi tuleminen voisi vaarantaa valtion turvallisuuden tai kansainväliset suhteet, sekä arkaluonteisia henkilötietoja, kuten terveydentilaa, vammaisuutta tai sosiaalihuoltoa koskevia tietoja. Erityisesti rikoksen uhria koskevat tiedot voidaan salata, jos niiden julkistaminen loukkaisi hänen oikeuksiaan tai läheistensä yksityisyyttä (YTJulkL 9 §). Nykyisen lainsäädännön mukaan esitutkinta- ja syyteharkinta-aineisto on määräajan salassa pidettävää (JulkL 24.1 § 3 kohta, 458/2011). Kun tämä määräaikainen salassapito päättyy, asianomistajan henkilöllisyys tulee julkiseksi, ellei oikeudenkäynnissä ole erikseen määrätty salassapidosta<sup>102</sup>. Lisäksi oikeuspsykiatriset mielentilatutkimukset, nuoria rikoksentekejiä koskevat selvitykset ja tietyt rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvät asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Näillä rajoituksilla pyritään turvaamaan yksilön yksityisyyden suojaa ja estämään tarpeettomien haittojen syntyminen oikeudenkäynnin julkisuuden vuoksi (YTJulkL 3 :10). Asianosaisilla ja heidän avustajillaan on merkittävä rooli oikeudenkäynnin julkisuuden määrittelyssä, sillä on myös heidän vastuullaan vaatia tuomioistuimen päätöstä salassapidosta<sup>103</sup>. Tuomioistuimen on huomioitava asianosaisten mielipiteet julkisuudesta.

Esitutinnan julkisuus ja oikeudenkäynnin julkisuuden erot ovat aiheuttaneet paljon keskustelua. Esitutkinta on salassa pidettävää julkisuuslain 24 §:n 3 momentin mukaan, mutta oikeudenkäyntiasiakirjat ovat pääsääntöisesti, julkisia vaikka ne sisältävät samoja tietoja, mitä esitutkinta-asiakirjat. Oikeudenkäynnin julkisuudella katsotaan yleisesti olevan korostuneempi asema viranomaistoiminnan julkisuuteen nähden, jonka perusteella oikeudenkäynti asiakirjojen julkisuutta säädellään omalla lailla, joka korostaa

---

<sup>101</sup> YTJulkL:n mukaisiin asiakirjoihin kuuluvat sekä perinteiset paperiasiakirjat että sähköisessä muodossa olevat asiakirjat sekä muut teknisin apuvälinein käytettävissä olevat tiedostot. Oikeudenkäyntiasiakirjoihin luetaan myös valokuvat, ääni- ja videotallenteet, mukaan lukien todistelun tallentamisesta syntyneet materiaalit. Ks. Myös Voutilainen, 2012, s.79 määritelmät viranomaisen asiakirjoille.

<sup>102</sup> Rantaeskola, 2021, s.649. Rantaeskola on esittänyt näkemyksen, että asianomistajan henkilöllisyyden tulisi säilyä salassa myös määräaikaisen salassapidon päätyttyä. Tämä perustuu yksityiselämän suojaan ja siihen, että uhrin henkilöllisyys ei tulisi automaattisesti julkiseksi riippumatta oikeudenkäynnissä annetuista määräyksistä. Näin pyrittäisiin vahvistamaan asianomistajan yksityisyyden suojaa ja estämään mahdolliset haitalliset seuraukset, jotka voivat liittyä henkilöllisyyden paljastumiseen.

<sup>103</sup> Rinta, 2008, s.363.

julkisuusperiaatteen toteutumista<sup>104</sup>. Tällä hetkellä tilanne voi olla se, että eri viranomaisten toimintaa sääntelee eri normisto, esimerkiksi esitutkintaviranomaista ja tuomioistuinten viranomaisia<sup>105</sup>. Käytännössä siis tämä voi johtaa julkisuuskysymyksen erillaiseen ratkaisemiseen, riippuen siltä pyydetäänkö asiakirjaa esitutkintaviranomaiselta vai tuomioistuimelta.

E erityisen haastavaa yksityiselämän suojan kannalta esitutkinta on silloin, kun esitutkinta päättyy syyttämättäjättämisspätökseen tai kun rikoksena tutkitun asian käsittely lopetetaan viemättä asiaa syyteharkintaan<sup>106</sup>. Tällöin laki oikeudenkäynnin julkisuudesta ei sovellu tapaukseen, ja esitutkinta-aineiston salassapito ei tule erikseen arvioitavaksi<sup>107</sup>. Tällöin esitutkinta-asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslain salassapitosäännöksiä, jotka koskevat vain tiettyjä asiakirjoja<sup>108</sup>. Tällöin saattaa tulla julkiseksi hyvinkin arkaluonteisia yksityiselämän suojan piirissä olevia tietoja. Toisaalta jos esitutkinta-asiakirjaa ei toimiteta tuomioistuimeen, vaan se jää esitutkintaviranomaiselle asian päätyttyä, sovelletaan siihen julkisuuslain salassapitosäännöksiä<sup>109</sup>. Julkisuuslain salassapitosäännökset voivat johtaa kohtuuttomaan salassapitoon esitutkinta-asiakirjoissa, joista ei ole nostettu syytettä. Koska yksityiselämän suojaa koskeviin salassapitosäännöksiin ei sisälly vahinkoedellytyslauseketta, viranomaisen asiakirjat ovat näin ollen ehdottomasti salassa pidettäviä, eikä viranomaisella ole harkintavaltaa. Ehdoton salassapito tarkoittaa, että tieto on pidettävä salassa, vaikka sen antaminen ei aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa<sup>110</sup>. Vähäinenkin harkinnanvaraisuus vaarantaa asianosaisten yksityiselämän suojaa, kun kyse on ehdottomasti salassa pidettävistä tiedoista<sup>111</sup>. Poikkeuksena ovat oikeudenkäyntiasiakirjat, joita ei ole käsitelty oikeudenkäynnissä ja jotka on siirretty viranomaiselle säilytettäväksi. Näihin sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia<sup>112</sup>.

---

<sup>104</sup> HE 13/2006 vp; PeVL 43/1998 vp, s. 7.

<sup>105</sup> HE 273/2022 vp.

<sup>106</sup> EOAK/579/2020.

<sup>107</sup> Mäenpää, 2016, s.182.

<sup>108</sup> KHO 2021:38.

<sup>109</sup> HE 273/2022 vp., s.9.

<sup>110</sup> Mäenpää, 2016, s.452.

<sup>111</sup> HE 30/1998 vp.

<sup>112</sup> HE 13/2006 vp., s.28.

Kuitenkin esitutkinta-asiakirjoista voidaan antaa tietoa julkisuuteen, kunhan ne eivät vaaranna asianomistajien yksityiselämän suojaa. Viranomaisia koskee kuitenkin perustuslain 12 §, jonka perusteella viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajattu. Esitutkintaa koskevat asiakirjat ovat kuitenkin julkisuuslain 24 § kohdan 3 sekä kohtien 23–32 salassapito perusteilla rajattu. Julkisuuslain soveltaminen erityisesti 24 §:n kohtien 26 sekä 23–32 on tuottanut viranomaisissa haasteita. Julkisuuslain 24 §:n kohtia voidaan tällä hetkellä soveltaa samanaikaisesti, joka johtaa kohtuuttomaan salassapitoon monissa asioissa<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> KHO:2021:170:EOAK/579/2020

## 3 Julkisuusperiaate esitutkinnassa

### 3.1 Julkisuusperiaatteen oikeusperusta

Oikeudenkäynnin julkisuuden, ja siten myös rikosprosessin mediajulkisuuden oikeusperusta on julkisuusperiaatteessa. Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta (JulKL 1 §). Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2023:69 käsitellään viranomaisen tallenteen julkisuutta, jossa esiintyy selvästi henkilöitä ja jotka ovat helposti tunnistettavia tallenteesta. Ratkaisussa käsiteltiin, voidaanko viranomaisen hallussa olevat tallenteet luovuttaa kopiona toimittajalle. Ratkaisussa katsottiin, ettei tallenteiden antaminen ei riko tallenteella esiintyvien henkilöiden yksityiselämän suojaa, jonka perusteella toimittajalle on annettava tieto viranomaisen tallenteesta<sup>114</sup>. Tapaus havainnollistaa, miten julkisuusperiaate voi mennä yksityisyyden suojan edelle silloin, kun kyse on viranomaistoiminnan läpinäkyvyydestä ja kansalaisten oikeudesta saada tietoa. Julkisuusperiaatetta pidetään demokraattisen yhteiskunnan keskeisenä periaatteena, ja siksi se on myös Suomessa kirjattu perustuslain tasoiseksi säännökseksi. Julkisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää, että viranomaisen toiminnasta on saatavissa luotettavaa tietoa.

115

#### 3.1.1 Julkisuusperiaatteen sääntely kotimaisessa oikeudessa

Pohjoismaissa on pidetty tärkeänä, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jotta demokratia voi toteutua aidosti<sup>116</sup>. Julkisuusperiaate on ollut tärkeä osa suomalaista oikeuskulttuuria ja yhteiskuntaa jo pitkään, ja sen historia ulottuu aikaan, jolloin Suomi oli osa Ruotsia<sup>117</sup>. Ruotsissa säädettiin ensimmäinen painovapauslaki 1766, jonka keskeinen ajatus perustui julkisuusperiaatteelle. Laki mahdollisti virallisten asiakirjojen, kuten pöytäkirjojen ja muistioiden, julkisuuden ja hallinnon ja oikeuslaitoksen asiakirjojen

---

<sup>114</sup> KKO:2023:69.

<sup>115</sup> HaVM 31/1998 vp., s.4.

<sup>116</sup> HE 30/1993 vp., s.9.

<sup>117</sup> Louhiniva-Kerkelä, 2003, s.51.

käytön kansalaisten hyväksi<sup>118</sup>. Suomeen julkisuusperiaate tuli Ruotsin vallan aikana, mutta viranomaistoiminnan julkisuus määriteltiin ensimmäistä kertaa laissa vasta vuonna 1951, jolloin säädettiin laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951)<sup>119</sup>. Tämä laki oli ensimmäinen askel kohti laajempaa asiakirjajulkisuutta Suomessa. Vuonna 1999 julkisuusperiaatteen sääntelyä parannettiin ja laajennettiin, kun vuoden 1951 laki korvattiin nykyisellä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla<sup>120</sup>. Uusi laki toi mukanaan salassapitoperusteiden ja sääntelyn yhtenäistämisen sekä julkisuusperiaatteen soveltamisen syventämisen ja laajentamisen. Viranomaistoiminnan julkisuudesta tuli perusoikeus vuonna 2000. Julkisuusperiaate on ollut keskeinen osa Suomen oikeusjärjestelmää ja demokratian kehitystä, ja se on edelleen tärkeä perusoikeus Suomessa.

Julkisuusperiaatteen lähtökohtana on Suomen perustuslain 12.2 §, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta (PL 12.2 §). Keskeinen julkisuusperiaatetta turvaava laki, on julkisuuslaki, jossa määritellään pitkälti rajat viranomaistoiminnan ja viranomaisten asiakirjojen julkisuudelle. Julkisuuslain 3 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää viranomaistoiminnan avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa omia oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuusperiaatteen keskeinen tarkoitus on edistää demokratiaa ja hallinnon avoimuutta. Se vahvistaa luottamusta viranomaisiin, lisää oikeusvarmuutta ja -turvaa sekä ehkäisee väärinkäytöksiä ja korruptiota, lisäksi periaate toteuttaa kontrollifunktion, joka varmistaa viranomaisten toiminnan valvonnan ja avoimuuden<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> Neuvonen, 2017, s.23-24.

<sup>119</sup> Mäenpää, 2016, s.1-2.

<sup>120</sup> HE 30/1998.

<sup>121</sup> HE 13/2006 vp, s.4.

### 3.1.2 Kansainvälinen sääntely

Monessa EU:n jäsenmaassa periaatteena on asiakirjojen luottamuksellisuus, toisin kuin Suomessa. Pohjoismaissa julkisuusperiaatetta on kannatettu vahvasti, mutta esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa julkisuusperiaatteeseen on suhtauduttu varauksella<sup>122</sup>. EU otti julkisuusperiaatteen osaksi Amsterdamin sopimusta, jolloin julkisuusperiaate tuli osaksi EU-oikeutta<sup>123</sup>. EU:n perusoikeuskirjan 42 artiklassa julkisuusperiaate nostetaan perusoikeudeksi, joka takaa EU:n asiakirjojen julkisuuden. Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisussa EUT asetti henkilötietojen suojan avoimuuden edelle. Asiassa käsiteltiin pyyntöä, jossa pyydettiin Euroopan komission hallussa olevaa kokouspöytäkirjaa. Osa kokoukseen osallistuneista vastusti tietojensa luovuttamista. Tämän takia komissio ei antanut kokouspöytäkirjaa kokonaan, vaan osa tiedoista puuttui. EUT:n lopullisessa ratkaisussa korostettiin, että komission päätös olla antamatta tietoja henkilöistä, jotka eivät olleet suostuneet tietojensa jakamiseen, oli oikeutettu.<sup>124</sup> EU:n julkisuussääntely soveltuu ainoastaan niihin asiakirjoihin, jotka ovat EU-toimielinten hallussa<sup>125</sup>. EU ei ole yrittänyt yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden sisäisiä julkisuussääntöjä. Jos kansallinen viranomaisella on EU-asiakirjan, sen julkisuutta ohjaa ensisijaisesti kansallinen lainsäädäntö ja siihen liittyvät salassapitosäännökset. Jos kansallinen viranomaisella on asia, joka ei ole EU-asiakirja, sen julkisuuden epäselväksi, se voi pyytää EU:n toimielimeltä ohjeita asiakirjan käsitelyyn liittyen.

Julkisuusperiaatetta ei ole turvattu ihmisoikeutena<sup>126</sup>. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa korostetaan oikeutta saada tietoa osana sananvapauden laajempaa kokonaisuutta<sup>127</sup>. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja KP-sopimuksessa ei kuitenkaan ole erikseen sääntöä, joka määrittäisi julkisuusperiaatteen, kuitenkin YK:n

---

<sup>122</sup> Bunyan, 2003, s. 372.

<sup>123</sup> Amsterdamin sopimuksen 255 artikla: Kaikilla Euroopan unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.

<sup>124</sup> Komissio v. Bavarian Lager, 2010.

<sup>125</sup> Mäenpää, 2016, s. 151-158.

<sup>126</sup> Mäenpää, 2016, s. 25-26.

<sup>127</sup> HE 30/1998 vp.

ihmisoikeuskomitea on KP-sopimuksen 19(2) artiklaa käsittelevässä sitovassa lausumassa todennut, että sananvapaus kattaa myös oikeuden saada tietoa kaikista julkisten toimielinten ja julkisia tehtäviä hoitavien tahojen asiakirjoista<sup>128</sup>. Vaikka julkisuusperiaate ei ole suoraan mainittu ihmisoikeussopimuksissa, tiedon hankkimisen ja ilmaisun vapaus ei voi toteutua kunnolla, jos viranomaisten hallussa olevien tietojen julkisuus on rajoitettu liian laajasti<sup>129</sup>.

## 3.2 Esitutkinta-aineiston julkisuus

### 3.2.1 Julkisuuden rajoitukset esitutkinnassa

Esitutkinta-aineiston julkisuuteen liittyy useita rajoituksia, jotka perustuvat muun muassa yksityiselämän suojaan, rikostutkinnan tehokkuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseen<sup>130</sup>. Kuitenkin perusoikeutena turvattu julkisuusperiaate edellyttää viranomaisten asiakirjojen julkisuutta (PL 12 §). Julkisuuslain 24 § 3 momentti sääntelee esitutkintaviranomaisten esitutkintaa ja syyteharkintaa varten laaditut asiakirjat salassa pidettäväksi.

Julkisuusperiaatteen osa-alueina voidaan katsoa olevan asianosaisjulkisuus, asiakirjajulkisuus ja yleisöjulkisuus. Yleisöjulkisuus ei ole keskeisenä osa-alueena esitutkinnan aikana, koska esitutkinta ei ole julkista käsittelyä. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/579/2020 käsiteltiin kantelua, joka koski poliisihallituksen tulkintaa esitutkinta-aineiston julkisuudesta, ja ratkaisussaan oikeusasiamies punnitsi yleisöjulkisuuden ulottumista esitutkintapöytäkirjaan muutoin, kuin osana oikeudenkäyntiaineistoa. Ratkaisussa on katsottu, että yleisöjulkisuuden oletaminen esitutkintapöytäkirjoihin on vaikea kysymys, jonka ratkaisussa tulisi löytää tasapaino julkisuuden ja yksityiselämän suojan välille<sup>131</sup>. Ratkaisussa myös todetaan, että esitutkinnan yleisöjulkisuus toteutuu

---

<sup>128</sup> Ks. UN: General Comment No. 34, 2011, s. 4–5.

<sup>129</sup> Mäenpää, 2016, s. 25–26.

<sup>130</sup> HE 30/1998 vp., s.89.

<sup>131</sup> EOAK/579/2020, s. 24–25.

asiakirjajulkisuuden kautta. Yleisöjulkisuutta toteutetaan enimmäkseen oikeudenkäyntien kautta, missä on mahdollisuus pääsääntöisesti seurata asian käsittelyä viranomaisessa<sup>132</sup>. Asianosaisjulkisuudella ja asiakirjajulkisuudella on siis keskeisempi rooli esitutinnan aikana.

Rikoksen asianosaisilla on aina asianosaisjulkisuus, eli oikeus saada tietoa asiasta, joka koskee häntä itseään<sup>133</sup>. Esitutkintalain 4 luvun 15 §:n mukaan oikeus saada tietoa esitutkintaan johtaneista seikoista sekä esitutkinta-aineistosta. Kuitenkin tätä voidaan rajoittaa, jolloin asianosainen saa esitutinnan tiedot vasta esitutinnan päätyttyä esitutkinta-asiakirjasta, jos tietojen antaminen vaarantaisi esitutkintaa (ETL. 4:15.2). Kuitenkin poliisi saattaa haluta pitää esitutkinta-aineistoa salassa esitutinnan valmistumisen jälkeen, esimerkiksi taktisten keinojen takia. Tapauksessa V. v. Suomi (2007) poliisi olisi halunnut pitää salassa poliisin suorittaman valeoston, jotta puolustus ei olisi saanut tätä tietoonsa. Asianosaisjulkisuus perustuu julkisuusperiaatteeseen, mutta myös oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin<sup>134</sup>. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti turvataan niin Suomen perustuslain 21 §:ssä, mutta myös EIS:n 6 artiklassa. EIT on katsonut, että 6 artikla ulottuu myös rikoksen esitutkintaan<sup>135</sup>. Keskeinen turvattava oikeus on oikeus puolustautua asianmukaisesti tai valvoa omaa oikeuttaan oikeudenkäynnissä. Toinen keskeinen esitutinnan julkisuuden toteuttamisen väline on asiakirjajulkisuus. Asiakirjajulkisuuden mukaan, viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jolle niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen rajoitettu. Kuitenkin esitutkinta-asiakirjat ovat julkisuuslain 24 §:n 3 kohdan mukaan salassa pidettäviä, jolloin niihin ei päde asiakirjajulkisuus.

---

<sup>132</sup> Mäenpää, 2016, s. 317. Yleisöjulkisuutta edistää myös mediajulkisuus, joka tarkoittaa asian käsittelyn seuraamista ja eri käsittelyvaiheiden julkaisemista tiedotusvälineissä sekä sosiaalisessa mediassa. Mediajulkisuutta käsitellään kappaleessa 3.2.1.

<sup>133</sup> Rantaeskola, 2021b, s.1069.

<sup>134</sup> Fredman, 2012, s.15.

<sup>135</sup> Salduz v. Turkki, 2008.

Lain mukaan esitutkinta-asiakirjat ovat siis pääsääntöisesti salassa pidettävää esitutkinnan aikana<sup>136</sup>. Tämä tarkoittaa, että ennen oikeudenkäynnin alkamista asiakirjat eivät ole julkisesti saatavilla, ellei viranomainen päättä toisin<sup>137</sup>. Salassapitovelvollisuudesta voidaan poiketa, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Esitutkinta-asiakirjat voivat tulla julkisiksi jo ennen tutkinnan päättymistä, mikäli tietojen luovuttaminen ei vaaranna rikoksen selvittämistä, ei aiheuta asianosaiselle ilman painavaa syytä vahinkoa tai kärsimystä, eikä estä tuomioistuinta päättämästä asiakirjojen salassapidosta<sup>138</sup>. Esitutkinta-asiakirjoihin kuuluvat muun muassa rikosilmoitukset, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten laaditut asiakirjat sekä haasteasiakirjat. Ääni- ja kuvatallenteiden julkisuudesta säädetään esitutkintalain 9 luvun 7 §:n 2 momentissa. Tietojen saatavuutta voidaan rajoittaa vain laissa säädetyin, perustelluilla syillä ja vain siinä määrin kuin on välttämätöntä suojattavan edun turvaamiseksi. Kuitenkin tuomioistuimen tekemät ratkaisut esitutkinnan aikana ovat julkisia kaikilta osin, koska tuomioistuinten toimintaan sovelletaan YTJulkL:a<sup>139</sup>.

Kuviossa 3 on esitetty eri rikosprosessin vaiheiden julkisuutta. Kuvasta voidaan huomata, että esitutkinta ja siihen liittyvä syyteharkinta on vahvasti salassa pidettävää. Kuitenkin julkisuus kasvaa, kun asia etenee oikeusasteisiin. Salassa pidon tavoitteena esitutkinnan aikana on suojata tutkintaa ja varmistaa, ettei asian käsittely vaikeudu esimerkiksi todistajien tai epäiltyjen suojelemisen tarpeen vuoksi. Lisäksi salassapidolla pyritään estämään, ettei keskeneräisen tutkinnan tietoja käytetä väärin tai levitetä julkisuuteen tavalla, joka voisi haitata oikeusprosessia.

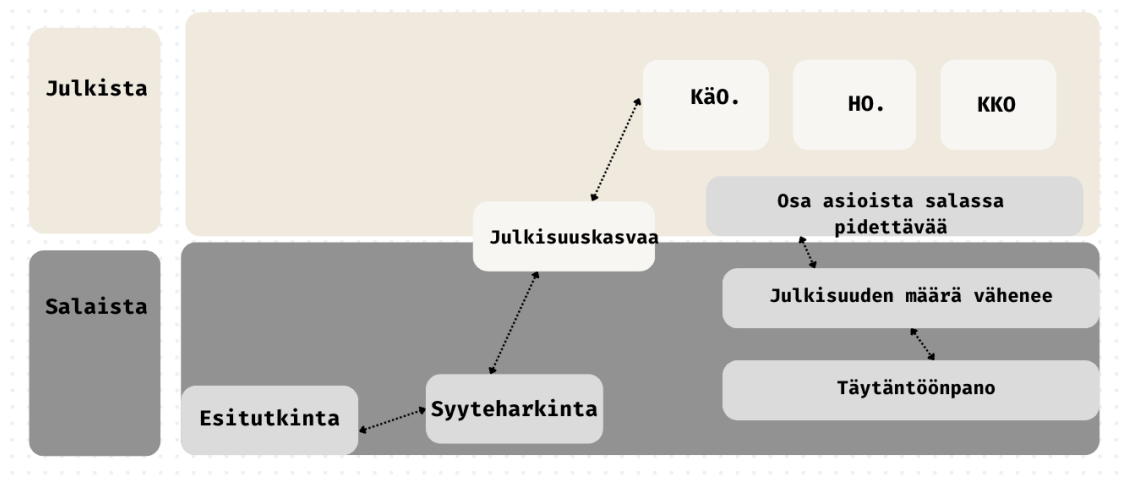
---

<sup>136</sup> Melander, 2019, s.965.

<sup>137</sup> Poliisin tekemä päätös esitutkinnan lopettamisesta ei kuitenkaan lopeta asiakirjojen salassapitoa. Mikäli näyttöä ei ole riittävästi, keskeytetty esitutkinta katsotaan päättyneeksi vasta syyteoikeuden vanhentuessa. Siihen asti esitutkinta-aineisto pysyy salassa pidettävänä.

<sup>138</sup> HE 222/2010 vp, s.232-233.

<sup>139</sup> Fredman & muut, 2020, s.590; Tolvanen & Kukkonen, 2011, s.176-177.



**Kuvio 3.** Rikosprosessin julkisuus.

Esitutkinnan päätyttyä aineiston julkisuus muuttuu tapauskohtaisesti. Oikeudenkäynnin alkaessa pääsääntöisesti osa esitutkinta-aineistosta tulee julkiseksi, erityisesti sellainen tieto, joka esitetään oikeudessa (YTJulkL. 8 §)<sup>140</sup>. Kuitenkin esimerkiksi arkaluonteiset henkilötiedot ja rikoksen uhrien suojelemiseen liittyvät seikat voivat edelleen rajoittaa aineiston julkisuutta<sup>141</sup>. Myös syyttäjän ja tuomioistuimen harkinnassa on, missä määrin asiakirjat voidaan antaa julkisuuteen ja missä laajuudessa.

### 3.2.2 Esitutkinnasta tiedottaminen mediassa

Mediajulkisuudella tarkoitetaan asian käsittelyä tai asian julkaisemista tiedotusvälineissä tai sosiaalisessa mediassa<sup>142</sup>. Medialla on merkittävä rooli viranomaisten toiminnasta tiedottamisessa, jota kautta kansalaiset saavat tietoa viranomaisten toiminnasta ja voivat arvioida viranomaistoiminnan toteutumista<sup>143</sup>. Medialla on EIT:n oikeuskäytännössä tunnustettu rooli vallankäytön tarkkailijana, sillä sen tehtävänä on paitsi tiedon välittäminen myös mielivallan ehkäiseminen ja tuomioistuinten toiminnan

<sup>140</sup> Lailla pyritään lisäämään oikeudenkäyntien julkisuutta yleisissä tuomioistuimissa ja median roolin tukemista oikeudenkäynnin julkisuuden käytännön toteuttamisessa. HE 13/2006 vp, s.4.

<sup>141</sup> Esimerkiksi asiakirjoihin kuuluu asianomaisen yksityiselämää koskevia arkaluonteisia tietoja (JulkL. 24 1:n 26 kohta). Tämän kaltaisia arkaluonteisia tietoja voi olla esimerkiksi seksuaalirikoksesta epäiltyä koskevia tietoja.

<sup>142</sup> Mäenpää, 2020, s.361.

<sup>143</sup> Tapanila, 2009, s.14-17.

valvominen<sup>144</sup>. Medialla onkin merkittävä vaikutus varsinkin oikeudenkäynneistä uutisoinnissa. Tuomioistuimet eivät voi päättää tai ohjata sitä, miten ja mistä media uutisoi oikeudenkäynneistä. Tällainen rajoitus olisi paitsi oikeusvaltion periaatteiden vastainen, myös estäisi oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumista<sup>145</sup>. Medianvapaus on olennainen osa demokraattista yhteiskuntaa<sup>146</sup>. Medialla tulee olla riippumaton oikeus päättää uutisointinsa kohteista ja näkökulmista ilman tuomioistuinten tai muiden viranomaisten vaikutusta<sup>147</sup>. Median sananvapautta kuitenkin ohjaa rikoslain säännökset yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisestä (RL 24 luku). Tietojen julkisuus ei siis tarkoita, että kaikki oikeudenkäynneissä nostettu tieto olisi vapaasti julkaistavissa<sup>148</sup>. Esimerkiksi tapauksessa KKO:2005:136 käsiteltiin median julkaisemaa kirjoitusta rikoksesta, jossa tekijän nimi oltiin nostettu artikkelissa esille. Korkein oikeus oli tuomiossaan katsonut, että tekijän suorittama rikos on vakava, ja tekijä on voinut varautua, että rikos kiinnostaa yleisöä, eikä rikos ole siihen syyllistyneen yksityisasia. Ratkaisun perusteella media ei ole rikkonut tekijän yksityiselämän suojaa mainitsemalla henkilön nimen artikkelissa, mutta korkein oikeus on nostonut, että henkilön nimen mainitseminen ei ollut välttämätöntä artikkelissa ja artikkeliä pitäisi arvioida hyvää journalistista tapaa koskevien sääntöjen perusteella.<sup>149</sup>

Niin kuin aikaisemmin on nostettu esille, esitutkinta-asiakirjat ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä, esitutkinnasta-asiakirjoista voidaan kuitenkin tiedottaa ennen oikeudenkäynnin alkamista. Esitutkinnasta tiedottamista koskee esitutkintalain 11 luvun 7 §, jossa määritellään tiedottamisen periaatteet. Esitutkintalain esitöiden mukaan tiedottamisella tarkoitetaan yksittäisen tapauksen saattamista yleisön tietoon<sup>150</sup>. Päätettäessä esitutkinnasta tiedottamisesta on huomioitava asian yhteiskunnallinen merkitys, yleinen mielenkiinto sekä rikoksen selvittämiseen, epäillyn tavoittamiseen ja uusien rikosten tai

---

<sup>144</sup> Melander, 2017, s. 451.

<sup>145</sup> Tapanila, 2009, s.15.

<sup>146</sup> ks. Huovinen, 2008.

<sup>147</sup> Arolainen, 2002, s.268.

<sup>148</sup> HE 2006/2006 vp, s.15;HE 184/1999 vp, s.32.

<sup>149</sup> KKO:2005:136.

<sup>150</sup> HE 222/2010 vp, s.241.

vahinkojen estämiseen liittyvät tekijät. Tiedottaminen tulee toteuttaa siten, ettei ketään aseteta perusteettomasti epäilyksenalaiseksi tai altisteta tarpeettomalle haitalle tai vahingolle. Tärkeää on suojata syyttömyysolettama. Syyttömyysolettamalla tarkoitetaan, että henkilö on syytön, kunnes toisin todistetaan<sup>151</sup>.

Salassa pidettävistä esitutkintatiedoista ei saa tiedottaa. Esitutkintalain tiedottamista koskevia säännöksiä voidaan soveltaa vasta, jos voidaan perustellusti osoittaa, että JulKL 24.1 §:n 3 kohdan salassapito-olettama ei enää päde, tällöin tieto ei ole enää salassa pidettävä<sup>152</sup>. Toisaalta esitutkintaviranomaisella on harkintavaltaa päättää, mitä tietoja voidaan antaa JulKL 24. § §:n 3 kohdan rajoissa. Tästä syystä voi syntyä tilanteita, joissa esitutkinta-asiakirjoja ei voida luovuttaa, mutta niiden sisältöä voidaan kuitenkin osittain julkistaa<sup>153</sup>. Esitutkintalain 11 luvun 7 § 2 momentin mukaan henkilön nimen ja kuvan saa antaa esitutkinnasta julkisuuteen vain, jos se on tarpeen rikoksen selvittämiseksi, epäillyn tavoittamiseksi, rikoksen estämiseksi tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämiseksi. Henkilön nimen ja kuvan julkaisemiseen liittyy vahvasti perusoikeuspunnintaa yksityiselämän suojan näkökulmasta<sup>154</sup>. EIT on oikeuskäytännössään nostanut esille, että henkilön kuvan julkaiseminen on suurempaa puuttumista yksityiselämän suojaan, kuin nimen julkaiseminen<sup>155</sup>. Yksityiselämän suojaa voidaan rajoittaa, jos kyse on yksilön tai yhteiskunnan turvallisuudesta tai kotirauhaa vaarantavasta rikoksesta (PL 10.4).

Esitutkintaviranomaiset voi harkita missä määrin epäillyn tuntomerkkejä julkaistaan mediassa, julkaistaanko esimerkiksi kuva vai ainoastaan tuntomerkkejä. Mitä enemmän tietoja epäilystä jaetaan sitä enemmän, rajoitetaan henkilön yksityiselämän suoja (PL 10 §, EIS 8 art.). Tämän takia epäillyn tuntomerkkien julkaisussa on oltava hienotunteinen sekä käytettävä harkintaa. Esitutkinnasta tiedottaessa nousee esitutkintalain 4 luvussa

---

<sup>151</sup> Launiala, 2013b, s.5.

<sup>152</sup> EOA, 2005, dnro 1585/4/03.

<sup>153</sup> Helminen & muut, 2006, s.425; Lappalainen,2007, s.752.

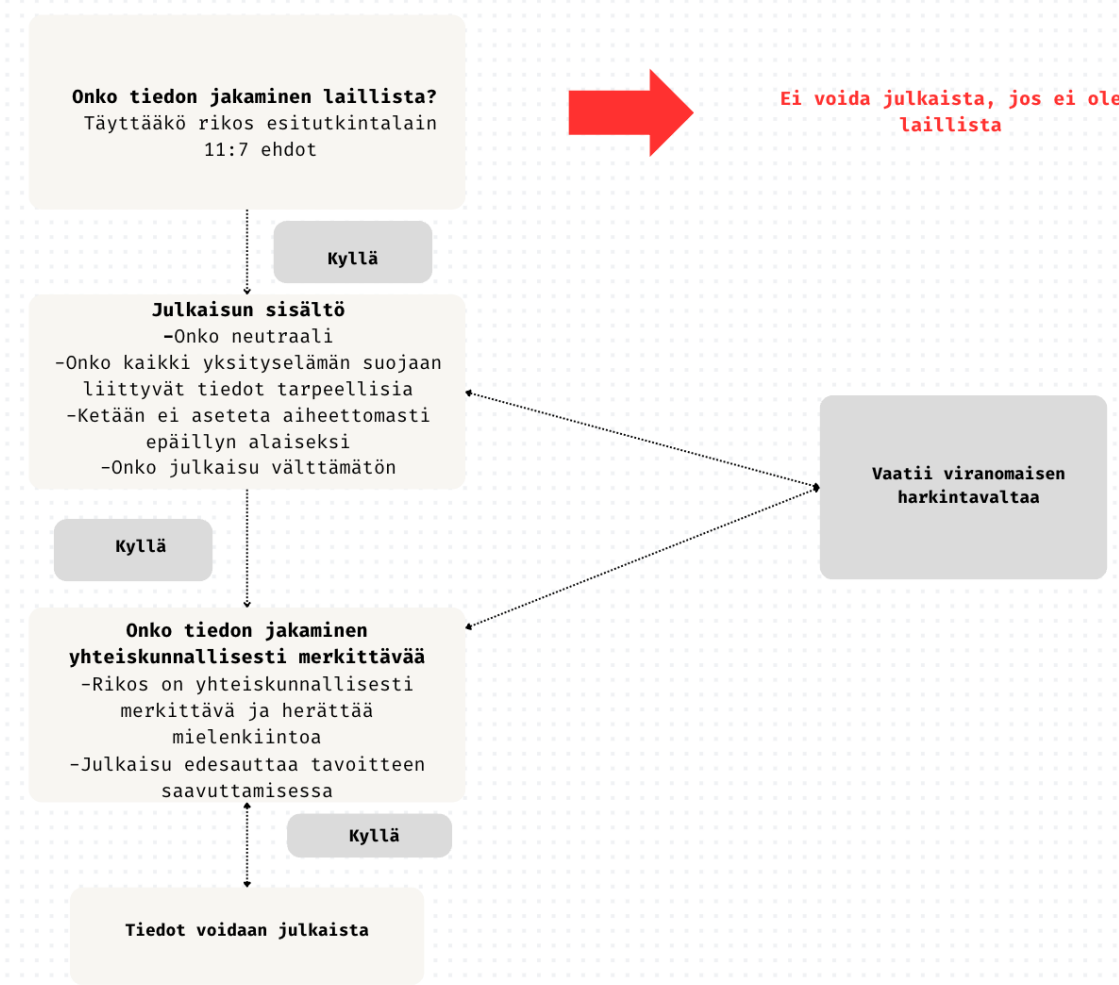
<sup>154</sup> Yleisesti katsottuna epäillyn henkilöllisyyden julkistamiseen vaaditaan erittäin painavat perusteet. Esimerkiksi vuonna 2010 poliisi tutki tapausta, jossa naisen epäiltiin tartuttaneen HIV-viruksen useisiin henkilöihin. Lopulta henkilöllisyys päätettiin julkistaa, jotta asianomaiset voitaisiin tavoittaa ja mahdollisten tartuntojen leviämistä estää. Myös epäilty itse oli julkaisun kannalla. (Yle Uutiset, 23.2.2010).

<sup>155</sup> ks. Hannover v. Saksa, 2012; Eerikäinen ym. v. Suomi, 2009.

säädetyt esitutkintaperiaatteet: hienotunteisuudenperiaate ja vähemmän haitan periaate (EtL 4 luku 5 § ja 6 §). Esitutkinnasta tiedottaessa on siis varmistettava, ettei ketään perusteettomasti aseteta epäilyksen kohteeksi eikä kenellekään aiheuteta turhaa vahinkoa tai haittaa. Oikeus epäillyn tuntomerkkien julkaisuun on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehellään sekä heidän määräämällä muulla virkamiehellä (EtL. 11:7.4). Näille virkamiehille on osoitettu harkintavaltaa. Harkintavaltaa käyttäessä viranomaisen päätökselle on oltava hyväksyttävät perusteet ja päätös on perusteltava avoimesti<sup>156</sup>. Kuviassa 4 on koottuna, milloin henkilön yksityiselämän suojaan kuuluvia tietoja voidaan julkaista mediassa ja millaista harkintavaltaa viranomaisen on käytettävä julkaistaessa tietoja mediaan.

---

<sup>156</sup> Mäenpää, 2023, s. 524.



**Kuvio 4.** Esitutkinnasta tiedottaminen.

Varsinkin vakavat rikokset ja niihin liittyvät oikeudenkäynnit kiinnostavat mediaa sekä kansalaisia<sup>157</sup>. Tämän takia myös vakaviin rikoksiin liittyvä esitutkinta kiinnostaa mediaa sekä kansalaisia. Vuonna 2016 Helsingin hovioikeuden hankkeessa on tutkittu mediahuomioita saaneita tapauksia<sup>158</sup>. Hankkeessa nousi esille, että jutut, josta on uutisoitu ennen oikeudenkäyntiä, heti rikoksen tapahduttua tai esitutkinnan aikana saavat suurta mediahuomiota. Hankkeen keskeisimpiä huomioita oli, että media keskittyy erityisesti yhteiskunnallisesti merkittäviin tapauksiin, kuten virkarikoksiin. Rikoksista eniten huomiota saavat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, vakavat talous- ja

<sup>157</sup> KKO:2018:51. Ks. esimerkiksi Helsingin Sanomien uutinen (18.3.2025), jossa entinen ylikonstaapeli oli rikkonut virkavelvollisuuttaan säilyttämällä virka-asetta kotonaan ja vuoti salassa pidettäviä tietoja.

<sup>158</sup> Helsingin hovioikeus, 2016, s.9.

omaisuusrikokset sekä suurimmat huumausainerikokset. Lisäksi ennakkopäätökset, laajat tapaukset ja pitkät oikeudenkäynnit kiinnostavat mediaa. Tunnetun henkilön osallisuus voi myös lisätä uutisointia. EIT:n ratkaisussa Sidabras ja Dziautas v. Liettua (2004) on todettu, että mitä vakavammasta rikoksesta on kyse, sitä todennäköisempää on, että tieto rikoksentekijästä tulee julkisuuteen. Lisäksi ratkaisussa on todettu, että rikoksen tehnyt joutuu varautumaan tekonsa laillisiin, että kielteisiin seuraamuksiin<sup>159</sup>. Lisäksi korkeimman oikeuden ratkaisu KKO:2018:51 käsitteli rikoksen tekijän valokuvan julkaisua mediaan. Korkein oikeus on todennut, että B:n henkilöllisyyden paljastavan tiedon julkaisu tapauksessa on ollut perusteltua, koska on ollut kyse törkeämmästä seksuaalirikoksesta, josta B oli tuomittu yli kahden vuoden vankeusrangaistukseen<sup>160</sup>. Ratkaisussa korkein oikeus painottaa, että B on voinut jo ennalta varautua, että hänen tekonsa, nimi ja rangaistus kiinnostavat yleisöä<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Sidabras ja Dziautas v. Liettua, 2004.

<sup>160</sup> KKO:2018:51.

<sup>161</sup> Ratkaisussa tuodaan esiin, että vakavien rikosten yhteydessä voi korostua tarve rikoksentekijän nimen ja henkilöllisyyden julkistamiseen, jotta välttyään aiheettomilta epäilyksiltä muita kohtaan. Lisäksi voidaan ajatella, että tällainen avoimuus lisää yleistä turvallisuuden tunnetta, kun tieto rikoksentekijästä on julkisesti saatavilla.

## 4 Salassapitosäännökset esitutkinassa

Julkisuusperiaate on viranomaistoiminnan pääsääntö, josta säädetään perustuslain 12 §:n 2 momentissa. Tämä pääsääntö on vahvistettu myös julkisuuslain 1 §:ssä, joissa todetaan, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei salassapidosta ole erikseen säädetty. Näin ollen salassapito muodostaa poikkeuksen yleisestä julkisuusperiaatteesta, ja salassapitoperusteita on tulkittava rajoittavasti ottaen huomioon niiden poikkeusluonne sekä perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset. Salassapitosääntely perustuu sääntöihin, jotka koskevat julkisuusolettamaa, salassapito-olettamaa tai ehdotonta salassapitoa<sup>162</sup>. Julkisuuslain 24 § määrittelee, mitkä viranomaisen asiakirjat kuuluvat salassapidon piiriin.

Esimerkiksi Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa todettiin, että tieto rikoksesta epäillyn kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisryhmään ei ollut salassa pidettävää tietoa<sup>163</sup>. Tämän vuoksi keskusrikospoliisin oli luovutettava esitutkintapöytäkirjat niitä pyytäneelle toimittajalle, mukaan lukien rikoksesta epäiltyjen nimien osalta. Keskusrikospoliisi oli perustellut asiakirjojen salaamista muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisulla (EOAK/4963/2017), jossa keskusrikospoliisille annettiin moitteet, koska se oli luovuttanut Helsingin kaupungille lausunnon, jossa ilmoitettiin, että kaupungin tontin vuokraamista ja rakennusprojektia suunnittelevassa yhtiössä oli järjestäytyneen rikollisryhmän (moottoripyöräjengin) jäseniä. KHO totesi ratkaisussaan, että tässä tapauksessa oli kyse oikeudenkäyntiasiakirjoina julkisiksi tulleista esitutkintapöytäkirjoista, kun taas oikeusasiamiehen ratkaisussa oli kyse tiedon luovuttamisesta toiselle viranomaiselle ilman oikeutettua syytä (henkilön kuuluminen rikollisjärjestöön).

Salassapitovelvollisuuden keskeisiä osatekijöitä ovat asiakirjojen salassapito, vaitiolovelvollisuus sekä tiedon väärinkäyttöä koskevat kiellot<sup>164</sup>. Asiakirjasalaisuus käsittää useita eri salassapitovelvoitteita, kuten kiellon näyttää asiakirjaa ulkopuoliselle, kiellon luovuttaa asiakirja sivulliselle sekä kiellon antaa asiakirjan käyttöön tai nähtäväksi teknisen käyttöyhteyden kautta tai muulla tavoin<sup>165</sup>. Hallituksen esityksessä julkisuuslaiksi todetaan, että asiakirjasalaisuus on poikkeus julkisuusperiaatteesta<sup>166</sup>.

<sup>162</sup> Voutilainen, 2021, s. 678.

<sup>163</sup> KHO 2021:170.

<sup>164</sup> Mäenpää, 2016, 357-362.

<sup>165</sup> Mäenpää, 2013, s.729.

<sup>166</sup> HE 30/1998 vp, s. 13.

Salassapitovelvollisuus voi perustua esimerkiksi merkittävään yksityiseen etuun tai yksityisyyden suojan tarpeeseen. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus kattaa myös tallentamatomat tiedot, jotka olisivat salassa pidettäviä, jos ne olisivat tallennettu asiakirjaksi (JulKL. 23 §). Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus tarkoittaa, että viranomaisen palveluksessa oleva henkilö tai luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai sellaista tietoa, joka olisi salassa pidettävä, jos se olisi kirjattu asiakirjaan. Vaitiolovelvollisuus koskee myös muita viranomaistehtävien hoitamisen yhteydessä saatuja tietoja, joiden salassapidosta on erikseen säädetty laissa. Viranomaisen vaitiolovelvollisuuden voidaan katsoa olevan laajempi käsite kuin asiakirjasalaisuus<sup>167</sup>. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus on osa virkavelvollisuutta, sillä rikoslain säännös virkasalaisuuden rikkomisesta kattaa myös vaitiolovelvollisuuden<sup>168</sup>.

Hyväksikäyttökiellolla tarkoitetaan viranomaisen kieltoa hyödyntää salassa pidettävää tietoa (JulKL. 23.3 §). Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n 3 momentissa säädetyn hyväksikäyttökiellon mukaan salassa pidettyä tietoa ei saa hyödyntää omaksi tai toisen eduksi eikä käyttää toista vahingoittavalla tavalla. Poikkeuksena tähän on kuitenkin tilanne, jossa asianosainen tai hänen edustajansa tai avustajansa käyttää muiden kuin itseään koskevia tietoja hoitaakseen asiaa, johon tiedonsaantioikeus on perustunut – esimerkiksi oikeuden, edun tai velvollisuuden toteuttamiseksi. Tämä koskee paitsi asiakirjoja myös kaikkea suullista ja muuta tallentamatonta tietoa, joihin sovelletaan vaitiolovelvollisuutta<sup>169</sup>.

#### **4.1 Salassapidon tarkoitus ja oikeusperusta**

Salassapidon tarkoituksena on suojata yksityistä intressiä, mutta myös yleistä intressiä. Yksityisiä etuja suojaavat salassapitoperusteet liittyvät erityisesti yksityiselämän ja

---

<sup>167</sup> EOAK/579/2020, s. 5. Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan myös, että salassapitoperusteiden välinen suhde on jäänyt osittain epäselväksi, ja julkisuuslain uudistaminen tulisi kiirehtiä.

<sup>168</sup> Kulla & Koilinen, 2014, s. 68.

<sup>169</sup> Louhiniva-Kerkelä, 2003, s.130.

yksityisyyden suojeluun sekä liike- ja ammattisalaisuuksiin<sup>170</sup>. Yksilöä koskevien henkilökohtaisten tietojen suojaamista määrittävät salassapitoperusteet kattavat useita eri asioita, jotka liittyvät yksityiselämään ja henkilökohtaisiin olosuhteisiin. Yksityisyyden suojaan kuuluvat esimerkiksi tiedot henkilön taloudellisesta tilanteesta, terveydentilasta sekä poliittisista mielipiteistä. Salassapidon taustalla on usein myös yleisen edun suojeleminen. Tähän liittyvät salassapitoperusteet, jotka varmistavat muun muassa rikosten ehkäisemisen, selvittämisen ja syytteeseen saattamisen, viranomaisvalvonnan toteuttamisen, Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisen sekä valtion talous-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hallinnan<sup>171</sup>. Lisäksi salassapito voi perustua muuhun erityislainsäädäntöön, kuten sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sääntöihin, jotka suojaavat asiakastietoja<sup>172</sup>.

Viranomaisen salassapidosta säädetään niin Suomen perustuslaissa, kuin julkisuuslaissa. Viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jos niiden julkisuutta ei ole lailla rajoitettu (PL 12 §). Julkisuuslain mukaan viranomaisilla on velvollisuus käsitellä asiakirjoja pääsääntöisesti julkisesti, mutta tietyissä tilanteissa asiakirjojen salassapito on perusteltua, kuten silloin, kun kyseessä ovat yksityisyyteen, turvallisuuteen tai kansainväliin suhteisiin liittyvät tiedot<sup>173</sup>. Esimerkiksi henkilötietojen suojeleminen ja rikostutkinnan suojaaminen voivat edellyttää asiakirjojen salassapitoa.

Julkisuuslain 6 luvussa on säännelty salassapitovelvoitteista ja 6 luvun 24 §:ssä salassa pidettävistä asiakirjoista. 24 §:ssä on pyritty sääntelemään kohdat mahdollisimman laajasti, ettei tarvittaisi lisä sääntelyä<sup>174</sup>. Julkisuuslain 24 §:ssä määritellään viranomaisen

---

<sup>170</sup> HE 30/1998 vp. s.86.

<sup>171</sup> HE 30/1998 vp. s.25.

<sup>172</sup> Ks. lisää HE 30/1998 vp. s.31. erityislainsäädännön vaikutuksista salassapitosäännöksiin. Hallituksen esityksessä on nostettu että lainsäädäntö on erityislakien takia hajanainen ja vaikeasti hallittava. Lainsäädäntö on luonut tilanteen, jossa kansalaisten ja viranomaisten on vaikeaa soveltaa säännöksiä ja tietää onko asiakirja julkinen vai salassa pidettävä.

<sup>173</sup> Mäenpää, 2018, s.768

<sup>174</sup> HE 30/1998 vp. s.85. Kuitenkin on nostettu esille, julkisuuslain 6 luvun 24 §:n kohtien soveltamisen epäselvyys. EOAK/579/2020, ratkaisussa käsiteltiin salassapitoperusteiden välistä suhdetta. Eduskunnan oikeusasiamies nosti esille, että salassapitoperusteiden suhde ja soveltaminen on jäänyt osittain epäselväksi, ja julkisuuslain uudistaminen tulisi kiirehtiä.

hallussa olevat asiakirjat ja tiedot, jotka ovat automaattisesti salassa pidettäviä sivullisilta. Julkisuuslain 24 §:n kohdissa säädetään myös muista salassa pidettävistä asiakirjoista, mutta tutkielmassa käsitellään yleisesti salassapitoa poliisin ja esitutkinnan näkökulmasta. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kolmannessa kohdassa säädetään, että poliisin saamat rikosilmoitukset ja esitutkintapöytäkirjat ovat salassa pidettäviä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin neljännessä kohdassa säädetään, että poliisin ylläpitämät rekisterit ja selvitykset ovat salassa pidettäviä, jos ne sisältävät henkilötietoja. Asiakirjojen salassapitoperusteet määrittävät, mitkä asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Salassapito perusteita voidaan katsoa olevan yleisen edun suojeleminen sekä yksityisen edun suojeleminen<sup>175</sup>. Vaikka salassapitoperusteet ovat määritetty, voi yksittäisen tiedon salassapitoperuste silti poiketa ja vaihdella tilanteittain.

Salassapitovelvollisuus koskee viranomaista, kenen hallussa asiakirja on, myös kokonaisuudessaan koko viranomaisen henkilökuntaa ja luottamushenkilöitä<sup>176</sup>. Yleisesti viranomaisella tarkoitetaan tahoja, joka käyttää julkista valtaa<sup>177</sup>. Viranomaisen asiakirjoja ovat viranomaisen tai sen palveluksessa olevan laatima asiakirja tai viranomaisen saama asiakirja, joka on tarkoitettu asian käsittelyä varten (JulkL. 5 §). Asiakirja voi olla niin kirjallinen kuin kuvallinen<sup>178</sup>. Asiakirja voi myös olla sähköinen tallenne<sup>179</sup>. Euroopan unionin asiakirjajulkisuuden sääntely ei koske unionin jäsenvaltioita. Jäsenvaltiot sääntelevät kansallisella lainsäädännöllä asiakirjajulkisuutta, koska sääntelyä ei olla harmonisoitu Euroopan unionissa<sup>180</sup>. Salassapitovelvollisuudesta on säännelty kansainvälisissä sopimuksissa<sup>181</sup>. Euroopan unionin virkamiesten vaitiolovelvollisuus perustuu SEUT 339 artiklaan

---

<sup>175</sup> Kulla & Koillinen, 2014, s.75.

<sup>176</sup> Mäenpää, 2020a, s.429.

<sup>177</sup> Kulla & Koillinen, 2014, s.27.

<sup>178</sup> Kulla & Koillinen, 2014, s.29. Kirjallinen asiakirja voi olla esimerkiksi viranomaisen laatima dokumentti tai kuva rikospaikalta

<sup>179</sup> Mäenpää, 2020a, s.69. Sähköinen asiakirja voi olla esimerkiksi äänitetty tallenne keskustelusta.

<sup>180</sup> Kulla & Koillinen, 2014, s. 91. Ks. lisää Euroopan unionin virkamiesten salassapitosäännöksistä ja vaitiolovelvollisuudesta.

<sup>181</sup> Suomi on solminut tällaisia sopimuksia muiden maiden kanssa. Salassapitovelvollisuutta säänteleviä sopimus on esimerkiksi Tasavallan presidentin asetus Unkarin kanssa yhteistyöstä rikosten, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisestä ja torjunnasta tehty sopimus 66/2003.

ja unionin omiin henkilöstösääntöjen 17 artiklaan<sup>182</sup>. Euroopan unionissa asiakirjojen salassapitoa koskevat säännökset ovat samankaltaisia kuin Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Suomessa EU-asiakirjojen salassapito määräytyy julkisuuslain mukaan.<sup>183</sup>

Salassapitovelvollisuudesta puhuttaessa nousee myös sivullisen tai ulkopuolisen käsite. Julkisuuslaissa ei ole suoraa määritelmää sivulliselle. Yleensä sivullisiksi lasketaan kaikki muut paitsi viranomainen, joka asiaa käsittelee sekä asianomaiset, eli joita asia koskee<sup>184</sup>. Sivullisena voidaan siis pitää kaikkia niitä henkilöitä, joilla ei ole oikeutta saada tietoa asiakirjasta. Vaikka viranomainen käsittelee aihetta, ei muilla organisaatiossa työskentelevilläkään ole oikeutta saada salassa pidettävää tietoa itselleen. Salassa pidettävistä asiakirjoista voi saada ainoastaan tietoa, jos asiakirjan tieto on välttämätöntä jonkun tehtävän hoitamiseksi. Tällöin on huomioitava, että salassapito toteutuu asianmukaisesti (JulkL. 26 §). Ratkaisussa KKO:2023:24 arvioitiin poliisin oikeutta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle. Korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan poliisi toimi poliisilain 7 luvun 2 §:n vastaisesti luovuttaessaan A:n salassa pidettäviä tietoja oma-aloitteellisesti ulosottoviranomaiselle. Kyseessä oli salassa pidettävä tieto ja ulosottoviranomainen ei ollut pyytänyt tietoja A:n varoista, jolloin korkein oikeus oli katsonut, että poliisi oli rikkonut vaitiovelvollisuuttaan. Poliisilain 7 luvun 2 §:ää oltaisiin sovellettu tilanteessa oikein, jos ulosottoviranomainen olisi pyytänyt A:n tietoja poliisilta, ulosottoviranomaisen tehtävän ratkaisemiseksi.<sup>185</sup>

## 4.2 Salassapitosäännösten soveltaminen esitutkinnassa

Esitutinnan keskeinen lähtökohta on julkisuuslain mukaan yleisön ja asianosaisten oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Tutkinnan aikana saadut tiedot ja asiakirjat saavat olla salassa pidettäviä<sup>186</sup>. Salassa pidettäviä tietoja koskevat myös

---

<sup>182</sup> Kulla, 2012. s.436.

<sup>183</sup> Mäenpää, 2011, s.364-365.

<sup>184</sup> Mäenpää, 2017, s. 385.

<sup>185</sup> KKO:2023:24.

<sup>186</sup> Ks. Julkisuuslain 24 §: 1 momentin kohdat, joissa on säädetty poikkeuksista, jotka voivat tulla sovellettavaksi esitutkinnassa.

vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto (Julkl. 23 §). Esitutkinnassa salassapitosäännökset säätelevät sitä, miten ja millä edellytyksillä viranomaiset voivat käyttää ja luovuttaa tutkinnan aikana kerättyjä tietoja. Näiden tietojen luovuttaminen tai paljastaminen voi olla rangaistavaa, ellei laki salli poikkeuksia salassapitosäännöksistä. Salassapidon poikkeaminen tarkoittaa, että viranomainen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä antaa tai näyttää salassa pidettävän asiakirjan tai siinä olevan tiedon sivulliselle, jolla ei olisi muuten oikeutta saada tietoa<sup>187</sup>. Esitutkinnan salassa pidosta voidaan poiketa esimerkiksi tilanteessa, jossa tietojen paljastaminen on välttämätöntä tutkinnan tehokkuuden kannalta, salassapitosäännöksiä voidaan rajoittaa<sup>188</sup>. Tällöin on kuitenkin noudatettava tarkkoja sääntöjä ja huolehdittava siitä, että tietojen luovuttaminen ei vaaranna muiden osapuolten oikeuksia.

Esitutkinnassa salassapitosäännöksiä sovellettaessa on löydettävä tasapaino salassa pidettävien tietojen suojelun ja julkisuusperiaatteen välille<sup>189</sup>. Yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaatteen ovat molemmat tärkeitä perusoikeuksia, jotka ovat esitutkinnassa monessa kohtaa ristiriidassa. Salassapitosäännösten noudattaminen suojaa yksityisiä ja yleisiä oikeuksia, jotka voisivat olla vaarassa, jos salassa pidettävät tiedot vuotaisivat ennen esitutkinnan päättymistä. Tällöin esitutkintaviranomaisten on oltava tarkkoja siinä, mitä tietoja ja asiakirjoja he luovuttavat ja millä perusteilla. Jos asiakirjasta vain osa on salassa pidettävää, viranomaisen tulee julkisuuslain 10 §:n mukaisesti luovuttaa pyytäjälle julkinen osa, edellyttäen että salassa pidettävät tiedot voidaan pitää erillään eikä niiden sisältö tule ilmi. Tällöin puhutaan osajulkisuudesta<sup>190</sup>. Osajulkisuuden

---

<sup>187</sup> Mäenpää, 2020, s.232. Salassa pidettävän asiakirjan tietojen antaminen tai vastaanottaminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Jos salassapidosta poiketaan, se ei tarkoita, että salassapitovelvollisuus lakaisi kokonaan tai pysyvästi. Poikkeaminen ei myöskään tee asiakirjasta tai tiedosta yleisesti julkista. Lisäksi henkilö, joka saa salassa pidettävää tietoa, on velvollinen pitämään sen salassa eikä saa paljastaa sitä eteenpäin.

<sup>188</sup> Esimerkiksi esitutkinnan onnistumisen kannalta voidaan julkaista mediassa tietoa rikoksesta, jotta rikos saataisiin selvitettyä tai rikoksesta epäilty tavoitettua. Tällöin epäillyn nimi ja jopa kuva saatetaan julkaista (ETL 11:7,2).

<sup>189</sup> HE 222/2010 vp. todetaan, että esitutkinnasta tiedottaminen on aina tapauskohtaista harkintaa, eikä esitutkintalaki aseta tiedottamisvelvollisuutta viranomaiselle. Hallituksen esityksessä esitetään seikat, joista tiedottaminen saattaa olla tarpeen.

<sup>190</sup> Mäenpää, 2006, s.69. Ks. KHO:2021:27, KHO:2015:163, jossa asiakirjan tai tallenteen antaminen ei ollut mahdollista osittain, koska se olisi tehnyt asiakirjasta ja tallenteesta vaikea selkoisen sekä

toteuttamisessa on tärkeää huolehtia siitä, että salassa pidettävät tiedot eivät tule sivulisten tietoon, edes välillisesti julkisten tietojen julkaisun yhteydessä. Jos viranomainen antaa julkisia tietoja, mutta samalla vahingossa paljastaa salassa pidettäviä seikkoja rikko virkasalaisuuden. Tämä asettaa viranomaiselle vaativan tehtävän, jossa joudutaan tasapainoilemaan toisaalta julkisuusperiaatteen mahdollisimman laajan toteuttamisen ja toisaalta rikosoikeudellisen vastuun, kuten virkasalaisuuden rikkomisen riskin välillä.<sup>191</sup> Tietojen paljastaminen ilman lainmukaisia perusteita voi lisäksi vaarantaa esitutinnan luotettavuuden ja mahdollisesti estää rikoksen selvittämisen. Siksi salassapitosäännöksistä poikkeaminen vaatii erityistä huolellisuutta ja perusteltuja syitä.

Salassapitosäännöksillä on keskeinen rooli esitutkinnassa, sillä ne suojaavat yksilöiden oikeuksia ja turvaavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Salassa pidettävien tietojen käsittely on tarkasti säädelty, ja esitutkinnan aikana on noudatettava erityistä huolellisuutta tietojen luovuttamisessa ja käytössä. Vaikka salassapitosäännöksistä on olemassa poikkeuksia, niiden soveltaminen vaatii viranomaisilta tarkkaa harkintaa ja oikeudenmukaisuuden varmistamista.

Julkisuuslain soveltaminen ja varsinkin julkisuuslain 6 luvun 24 §:n 1 momentin kohtien soveltaminen käytäntöön on osoittautunut monissa yhteyksissä haasteelliseksi soveltaa. Rantaeskola (2021) tutkimuksessa tehdyn kyselyn vastauksista käy ilmi, että salassapitosäännösten soveltamiskäytännöissä on vaihtelua. Julkisuuden arviointi vaikuttaa tutkimuksen perusteella olevan osin epätarkkaa ja riippuvan liiaksi yksittäisistä tulkinnoista<sup>192</sup>.

Esitutkinnassa salassapitoperiaatteiden yhteensovittaminen on haastavaa, koska salassapitosäännöksiä pidetään tulkinnanvaraisena. Aikaisemmin esille nostettu ratkaisu

---

katselkelvottoman. Näin ollen asiakirjat ja tallenteet tulivat kokonaisuudessaan salassa pidettäväksi, koska osajulkisuuttakaan ei voitu tapauksissa toteuttaa.

<sup>191</sup> Ks. Suopohja & Liusvaara, 2009, s. 245–246: Salassapitosäännökset sisältävät keskinäistä jännitteisyyttä. Toisaalta niitä tulisi tulkita julkisuusperiaatteen mukaisesti mahdollisimman rajoitetusti, jotta tiedonsaannin avoimuus toteutuisi. Toisaalta taas virkamiehen näkökulmasta voi olla käytännössä turvallisempaa ja vastuuta välttelevämpää soveltaa sääntelyä varovaisuusperiaatteella ylitulkiten, eli pitää enemmän tietoa salassa kuin ehkä olisi tarpeen, vähentääkseen riskiä joutua vastuuseen esimerkiksi virkasalaisuuden rikkomisesta.

<sup>192</sup> Rantaeskola, 2021; HE 273/2022 vp. s. 12.

KHO:2021:170, jossa valittaja katsoo, ettei julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa ole tarkoitettu sovellettavaksi esitutkinta-aineistoon. Hänen mukaansa salassapitovelvollisuutta tulisi arvioida yksinomaan 24 §:n 1 momentin 26 kohdan perusteella, joka koskee rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia seikkoja. Julkisuuslain esitöissä HE 30/1998 on todettu kuitenkin selvästi, että 24 §:n 1 momentin eri salassapitoperusteet eivät ole toisiaan poisulkevia, vaan ne voivat soveltua rinnakkain. Lain esityön mukaan säännökset on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi, eikä 32 kohtaa ole rajattu koskemaan vain tiettyjä viranomaisia. Näin ollen samaan asiakirjaan voi sisältyä eri perusteilla salassa pidettäviä tietoja. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2021:26 tukee tätä näkemystä ja vahvistaa Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin soveltamaa linjaa, jonka mukaan 26 ja 32 kohtia voidaan käyttää rinnakkain esitutkinta-aineiston salassapidon arvioinnissa. Valittaja on kuitenkin esittänyt, että lain sisäinen logiikka puoltaa vain 26 kohdan soveltamista esitutkinta-aineistoon. Hänen mukaansa 32 kohdan soveltaminen johtaisi tilanteeseen, jossa 26 kohta menettäisi merkityksensä. Lisäksi A viittaa korkeimman oikeuden näkemykseen, jonka mukaan molempien kohtien rinnakkainen soveltaminen voisi johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon.<sup>193</sup>

Julkisuuslain salassapitosäännösten soveltamishaasteita on myös nostettu esille eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/579/2020. Eduskunnan oikeusasiamies tuo ilmi saman tulkinnan kuin korkein oikeus ja nostaakin esille, että julkisuuslain tulkinta ei ole tältä osin yksiselitteinen <sup>194</sup> . Esitutkinta-aineiston salassapitoa koskevissa

---

<sup>193</sup> KHO:2021:170. Julkisuuslain esitöiden (HE 30/1998 vp, HaVM 31/1998 vp, PeVL 43/1998 vp, LaVL 14/1998 vp) mukaan 24 §:n 1 momentin 26 kohdan tarkoituksena on suojata esitutkinta-aineistossa olevat arkaluonteiset yksityiselämän tiedot, mutta ei muuttaa asiakirjajulkisuuden peruslinjaa. Lainsäätäjän tahto on ollut, että rikosasioiden asiakirjajulkisuus noudattaa oikeudenkäyntien julkisuutta. Esitöissä on selkeästi todettu, että yksityiselämään kuuluvia tietoja voidaan salata vain 26 kohdan perusteella, eikä sovellettavaksi tule lähtökohtaisesti saman momentin 32 kohta tai muut yksityisyyden suojan rajoituksia sisältävät salassapitoperusteet. Keskusrikospoliisin laaja tulkinta, jossa lähes kaikki yksityiselämään liittyvät tiedot salataan, ei perustu lainsäätäjän tahtoon, eikä sille ole tukea lain esitöissä. Fredman & muut, 2020, s. 592 ovat nostaneet esille, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin eri salassapitoperusteet voivat soveltua rinnakkain, eli ne eivät sulje toisiaan pois. Yksittäinen asiakirja voi siis sisältää tietoja, joita pidetään salassa eri kohtien nojalla. Esitutkinta-aineistoihin sovellettava 26 kohta on kuitenkin erityissäännös, joka syrjäyttää yleisemmät salassapitoperusteet, kuten 32 kohdan. Näin ollen, jos tieto on arvioitu julkiseksi 26 kohdan perusteella, ei sen salassapitoa enää erikseen tarkastella 32 kohdan näkökulmasta.

<sup>194</sup> EOAK/579/2020, s.24.

kysymyksissä esiintyy epäselvyyksiä, ja erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin eri kohtien soveltaminen rinnakkain ei ole täysin selväpiirteistä. Tämä viittaa siihen, että lainsäädännön täsmentäminen tai ohjeistuksen kehittäminen olisi tarpeen<sup>195</sup>.

### 4.3 Salassapidon rikkomisen seuraamukset

Virkatoimintaan liittyy korostettu vastuu, ja virkamies vastaakin virkatoimiensa lainmukaisuudesta (PL 118 §). Jos virkamies tahallisesti rikkoo virkatoiminnassaan sääntöjä tai määräyksiä, joihin hänen virkavelvollisuutensa perustuu, muulla tavalla kuin mitä tässä luvussa tai rikoslain 11 luvun 9 a §:ssä on säädetty, ja teko ei ole kokonaisuutena arvioiden vähäinen ottaen huomioon sen haitallisuus, vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat, hänet voidaan tuomita virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi (RL 40.9). Rikosoikeudellisesti rangaistaviksi katsotaan ennen kaikkea sellaiset teot, jotka aiheuttavat merkittävää haittaa yksittäisille kansalaisille tai yhteiskunnalle laajemmin<sup>196</sup>. Toisin ilmaistuna poliisimies voidaan katsoa syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen, mikäli hän virkatehtäviään hoitaessaan tahallisesti tai huolimattomuuttaan toimii vastoin virkatoimintaa ohjaavia sääntöjä ja määräyksiä, joka on aiheuttanut haittaa kansalaiselle tai koko yhteiskunnalle. Virkasalaisuuden rikos voidaan siis katsoa olevan virkavelvollisuuden rikkomista, jota säännellään rangaistavaksi rikoslain 40 luvun 9 §:ssä.

Virkamiehellä on julkisuuslain 6 luvun 22 §:n ja 23 §:n mukainen salassapitovelvoite. Salassapitovelvoitteen päämääränä on turvata muiden oikeuksien toteuttaminen<sup>197</sup>. Näin ollen salassapito turvaa perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan, mutta myös laajemmin henkilön oikeusturvaa ja julkisen vallan asianmukaista käyttöä.

---

<sup>195</sup> Julkisuuslain uudistamiseen liittyy vahvasti tarve selkeyttää salassapitoperiaatteita, mutta myös vahvistaa julkisuusperiaatetta, joka tämän hetkessä lainsäädännössä ei toteudu periaatteen tarkoituksen mukaisesti. Ks. myös HE 273/2022 vp.

<sup>196</sup> Koskinen & Kulla, 2009, s. 241.

<sup>197</sup> Neuvonen, 2012, s.172. Hallituksen esityksessä 30/1998 vp, s. 86. korostetaan, että salassapitosäännösten keskeisenä tarkoituksena on turvata yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia ja etuja esimerkiksi estämällä arkaluonteisten ja yksityiselämään liittyvien tietojen leviämistä. Samalla ne suojaavat yhteiskunnallisia ja julkisen vallan käyttöön liittyviä intressejä.

Virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista koskeva rikoslain 40 luvun 5 § kieltää salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon paljastamisen silloin, kun salassapitovelvollisuus perustuu joko viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin tai muuhun erityislakiin. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2020:83 käsiteltiin tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista. Tapauksessa tuomari oli antanut salassa pidettävän asiakirjan medialle<sup>198</sup>. Tapauksessa tuomari oli huolimattomuuttaan julkaissut salassa pidettäviä tietoja ja hänet oli tuomittu sakkorangaistukseen virkasalaisuuden rikkomisesta. Virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön täyttyminen edellyttää yleensä joko tahallisuutta tai tuottamusta. Tahallisuuden arvioinnissa otetaan huomioon virkamiehen asema, hänen koulutuksensa ja kokemuksensa, sekä se, oliko hänellä tosiasiallinen tieto salassapidon velvoittavuudesta<sup>199</sup>. Rikoslain 3 luvun 6 §:n mukaan tekijä on aiheuttanut tunnusmerkistön mukaisen seurauksen tahallaan, jos hän on tarkoittanut aiheuttaa seurauksen tai pitänyt seurauksen aiheutumista varmana. Ratkaisevaa on se, että tekijä pitää seurausta varsin todennäköisenä, mutta on jatkanut toimintaa<sup>200</sup>. Tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta säännellään rikoslain 40:10:ssä. Tuottamuksen osalta arvio kohdistuu virkamiehen huolellisuusvelvollisuuteen, olisiko hänen tullut ymmärtää teon seuraukset tai tunnistaa tieto salassa pidettäväksi. Arviointi tehdään aina yksilöllisesti ja suhteessa siihen, mitä kyseiseltä viranhaltijalta voidaan kohtuudella vaatia hänen asemassaan<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> KKO:2020:83.

<sup>199</sup> Surakka, 2018. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeus on käsitellyt 2015 tullin pääjohtajan Hartikaisen virkarikosta. Tapauksessa Hartikainen on virassaan ollut esteellinen osallistumaan päätöksentekoon, mutta ei ollut jäävännyt itseään käsittelystä pois. Käräjäoikeus on katsonut, että Hartikaisen tulisi asemansa puolesta tuntea virkarikos ja esteellisyyteen liittyvä lainsäädäntö. Lisäksi Hartikainen on tahallisesti jäänyt kokoukseen, vaikka on tiennyt ja ilmoittanut omasta esteellisyydestään. Käräjäoikeus onkin katsonut, että Hartikaisen toiminta on ollut piittaamatonta ja tahallista nimenomaisen säännöksen laiminlyömistä. Lisäksi Hartikaisen asema tullin pääjohtajana on vaikuttanut teon arviointiin koventamisperusteena. (HO on 2019 alentanut tahallisen virkavelvollisuuden rikkomisen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen).

<sup>200</sup> HE 44/2002 vp. s.87.

<sup>201</sup> Ks. KKO:2020:83, jossa arvioitiin tuottamuksellista virkasalaisuusrikosta. Tuomiossa on katsottu, että X oli rikkonut huolellisuusvelvoitettaan, koska ei ollut tarkastanut asiakirjojen salassapitomerkitöjä. Tapauksessa X:ltä voitiin olettaa salassapitosäännösten tuntemusta, koska ne kuuluivat hänen työtehtäviinsä. Kuitenkaan X:n toiminta, ei ole ollut välinpitämätöntä, koska X on pyrkinyt korjaamaan tilanteen heti. Kuitenkin korkein oikeus on katsonut, että huolimattomuus ei ole ollut vähäistä, koska asianomistajien henkilötietoja on paljastunut 140 henkilölle. Ratkaisussa KKO:2020:78 on käsitelty vähäisyysarvioinnin yleisiä

Kiellettyä on myös sellaisen tiedon tai asiakirjan ilmaiseminen, jota ei lain mukaan saa luovuttaa. Jos jokin asiakirja tai tieto on katsottu laissa salassa pidettäväksi, virkasalaisuuden rikkomista koskevia rikosoikeudellisia säännöksiä voidaan soveltaa, jos taas tieto ei täytä salassapitokriteereitä, virkasalaisuuden rikkomista ei voi syntyä<sup>202</sup>. KHO:2015:40 ratkaisussa katsottiin, että asiakirjassa olleet tiedot eivät olleet salassa pidettävää, jolloin julkisen tiedon antaminen ei ollut rangaistavaa, eli viranhaltijaa ei voida myöskään syyttää virkasalaisuusrikoksesta<sup>203</sup>. Näin ollen salassa pidettävän tiedon määrittely on keskeinen edellytys sen arvioimiselle, onko virkasalaisuuden rikkomista ylipääntään mahdollista tapahtua.

---

perusteita. Rangaistus voi olla perusteltu silloin, kun teko osoittaa virkamiehen välinpitämättömyyttä hänen velvollisuuksiaan kohtaan, tällöin kyse ei ole vähäisestä teosta. Toisaalta, jos kyse on yksittäisestä ja vähäisestä huolimattomuudesta, joka ei paljasta piittaamattomuutta tai aiheuta merkittävää haittaa, ei rangaistuksen tuomitseminen ole välttämätöntä. Arviointi tehdään aina kokonaisuutena teon vakavuuden ja tekijän syyllisyyden perusteella.

<sup>202</sup> KHO:2015:40.

<sup>203</sup> KHO:2015:40.

## 5 Julkisuuden ja salassapidon yhteensovittaminen esitutkin- nassa

Kuten edellä on tullut ilmi, voi julkisuusperiaate ja yksityiselämää suojaa suojaavat salassapitosäännökset olla ristiriidassa esitutkinnan aikana. Esitutkinnan aikana asianosaisten yksityiselämän suoja on keskeinen turvattava perusoikeus, mutta samalla perustuslaki vaatii viranomaistoiminnan julkisuutta<sup>204</sup>. Julkisuuden tarkastelussa ja julkisuuden rajojen määrittämisessä on otettava huomioon erityisesti yksityiselämän suoja, johon kuuluvat oikeudet kuten henkilökohtaisen tiedon turvaaminen sekä luottamuksellisten viestien salassapito<sup>205</sup>.

Vaikean tilanteesta tekee se, kuinka kaksi perusoikeutta voisi toteutua tasavertaisesti esitutkin-  
nassa. Kahden perusoikeuden kollisiotilanteet ratkaistaan punninnalla, jossa tavoitteena on pyrkiä mahdollisimman hyvin turvaamaan kunkin yksilön perusoikeudet samanaikaisesti<sup>206</sup>. Perusoikeuden turvaaminen tai edistäminen on tarpeellinen peruste, joka oikeuttaa rajoittamaan toista perusoikeutta, kunhan rajoitus täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset<sup>207</sup>. Rajoitusten tulee olla tarpeellisia yksityisyyden suojan varmistamiseksi, eikä niitä saa ulottaa laajemmalle kuin mitä yksityisyyden suoja edellyttää<sup>208</sup>. Yleisesti ottaen julkisuusperiaate ja muut perusoikeudet on sovitettu yhteen julkisuuslain kanssa. Siinä määrin mitä perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisuuden rajoittamista, on tämä huomioitu julkisuuslain 24 §:ssä, jotka sisältävät salassapitoperusteita.<sup>209</sup>

Julkisuusperiaate rajoittaa yksilön perusoikeuksia erityisesti henkilötietojen suojan osalta. Henkilötietojen suojan ja julkisuuden välille voi syntyä jännitteitä, sillä henkilötietojen suoja perusoikeutena rajoittaa ensisijaisesti tietojen käsittelyä ja luovuttamista,

---

<sup>204</sup> Helminen & muut, 2014, s.79 ja s. 637.

<sup>205</sup> Mäenpää, 2016, s. 28-29.

<sup>206</sup> Hallberg & muut, 1999, s.157.

<sup>207</sup> Ks. perusoikeuksien rajoitusedellytykset PvVM 25/1994, s. 4-5.

<sup>208</sup> Tapanila, 2009, s-49

<sup>209</sup> Mäenpää, 2016, s. 37-38.

kun taas julkisuusperiaate tukee avoimuutta ja tietojen saatavuutta myös yksilöitä koskien. Henkilötietojen suojan ja julkisuuden välinen tasapaino on säädelty siten, että henkilötietojen käsittelystä säädetään henkilötietolaissa, kun taas niiden julkisuus ja salassapito määräytyvät julkisuuslain perusteella. Lisäksi voi olla erityisiä sääntöjä, jotka koskevat henkilön tietojen julkisuutta<sup>210</sup>.

## **5.1 Julkisuuden ja salassapidon yhteensovittamisen käytännön haasteet**

Esitutkinnassa julkisuusperiaatteen ja salassapitosäännösten yhteensovittaminen voi olla erityisen haastavaa ja ongelmallista. Esitutkintaviranomaiset toimivat tilanteissa, joissa tiedon avoimuus on tärkeää yhteiskunnallisen keskustelun, hallinnon avoimuuden ja viranomaistoiminnan valvomisen kannalta, mutta samalla on suojeltava rikoksen uhria, epäiltyä, tutkinnan tehokkuutta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä<sup>211</sup>. Tämä tekee tiedon antamisesta ulkopuolisille, erityisesti medialle, haastavaa, koska sama asiakirja voi sisältää sekä julkista että salassa pidettävää tietoa.

### **5.1.1 Avoimuus ja yksityisyyden suoja viranomaistoiminnassa**

Käytännössä haasteita syntyy erityisesti silloin, kun toimittajat tai kansalaiset pyytävät saada käyttöönsä esitutkinta-aineistoa tutkinnan aikana tai tutkinnan päätyttyä. Vaikka tutkinta olisi saatu päätökseen, voi aineistossa edelleen olla esimerkiksi uhrin arkaluonteisia tietoja, alaikäisten tietoja tai tietoa sellaisista tutkintamenetelmistä, joiden julkistaminen voisi haitata tulevia tutkintoja. Esitutkintaviranomaisen tehtävänä on tällöin erotella julkiset ja salassa pidettävät osat, mikä on työlästä ja virhealtista<sup>212</sup>. Jos viranomainen päättää antaa tietoa, mutta ei tee riittävää tietosuojaa koskevaa arviointia,

---

<sup>210</sup> Mäenpää, 2016, s. 38 ja 52.

<sup>211</sup> HE 30/1998 vp., s. 89.

<sup>212</sup> HE 273/2022 vp. s.16. Poliisi on arvioinut, että mahdollinen esitutkinnan julkisuuden lisääminen, lisäksi mahdollisesti myös poliisin työmäärää nykyisestä. Poliisin työmäärä kasvaisi, koska poliisin pitäisi käydä jokainen esitutkinta-asiakirja yksityiskohtaisesti läpi, ja määrittää salassa pidettävät kohdat. Nykyään esitutkintapöytäkirjat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, jolloin poliisin ei tarvitse käydä niitä läpi.

seurauksena voi olla yksityisyyden loukkaus tai jopa oikeudellinen seuraamus viranomaiselle.

Erityisen ongelmalliseksi tilanteet muuttuvat silloin, kun julkisuusvaatimus kohdistuu keskeneräiseen tai herkkään rikoskokonaisuuteen. Tällöin julkisuuden ja salassapidon välinen punninta on erityisen tiukka. Esitutkinta on säädetty salaiseksi sen onnistumiseksi sekä uhrien ja syytetyn oikeuksien turvaamiseksi<sup>213</sup>. Kuitenkin viranomaisiin kohdistuu toisinaan voimakas julkinen paine avata tietoja, erityisesti jos tapaus on saanut laajaa mediahuomiota<sup>214</sup>. Näissä tilanteissa esitutkintaviranomaisen on säilytettävä lainmukaisuus ja neutraalius, vaikka yhteiskunnallinen kiinnostus olisi suuri.

### 5.1.2 Syyttämättäjättämispäätöksen julkisuus

Toinen suuri ongelma liittyy esitutkinnan julkisuuskysymykseen, kun esitutkinta päättyy syyttämättäjättämispäätökseen tai esitutkinta lopetetaan. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (AOA) on nostanut jo vuonna 1993 ratkaisussaan esille epäkohdan syyttämättäjättämispäätöksen saaneiden esitutkinta-asiakirjojen julkisuudesta<sup>215</sup>. Esitutkintapöytäkirjat tulevat julkiseksi, kun asia on ollut esillä tuomioistuimessa tai kun asiasta on tehty syyttämättäjättämispäätös tai kun tutkinta on lopetettu (JulKL 24.1 kohta 3). Kun syyttäjä on tehnyt asiassa syyttämättäjättämispäätöksen, tulee esitutkinta-asiakirjat julkiseksi<sup>216</sup>. Kun asia on ollut esillä tuomioistuimessa, pöytäkirjojen julkisuutta arvioidaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain kautta, mutta kun asiasta on tehty syyttämättäjättämispäätös oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa lakia ei sovelleta. Tämä tarkoittaa, ettei esitutkintamateriaalin salassapidon tarvetta arvioida erikseen<sup>217</sup>. Tämän seurauksena myös hyvin arkaluonteisia tietoja voi tulla julkisuuteen esitutkinta-aineiston

---

<sup>213</sup> Wallin & Konstari, 2000, s.144-145; EOAK/579/2020 s.24.

<sup>214</sup> Esimerkiksi syksyllä 2024 uutisoitu Janne Puhakan kuolema sai laajasti mediahuomioita Puhakan julkisuuden ja rikoksen poikkeuksellisuuden myötä. Ylen (5.11.2024) uutisessa poliisi on varsin kattavasti avannut esitutkinnan aikana saamia tietoja, epäilyistä, uhrista sekä tekotavasta.

<sup>215</sup> AOA 24.8.1993 dnro 1441/2/93.

<sup>216</sup> HE 30/1998 vp. s.90. Hallituksen esityksessä (s.98) on ehdotettu, että epäkohtien poistamiseksi esitutkinta-asiakirjoihin kuuluvat arkaluonteiset tiedot jäisivät esitutkinnan päätyttyä salaisiksi. Kuitenkin eduskunnan oikeusasiamies ratkaisussaan EOAK/579/2020 s. 10, on nostanut edelleen ongelmalliseksi syyttämättäjättämispäätöksen saaneiden ratkaisujen esitutkinta-asiakirjojen julkisuuden.

<sup>217</sup> EOAK/579/2020, s. 10.

mukana. Eduskunnan oikeusasiamies onkin ratkaisussaan EOAK/579/2020 ehdottanut, että esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvät yksityiselämän suojaan kuuluvat tiedot ei tulisi julkiseksi esitutkinnan päätyttyä, saman lailla, kun ei oikeudenkäyntiasiakirjataan tule julkiseksi, jos ne sisältävät arkaluonteisia henkilötietoja<sup>218</sup>. Arkaluonteisten henkilötietojen julkiseksi tuleminen rikkoo henkilöiden yksityiselämän suojaa, mutta samalla julkisuus voi aiheuttaa kohtuuttomia seurauksia tapauksen asianosaisille.

Kun esitutkintapöytäkirja tulee julkiseksi tuomioistuinkäsittelyn jälkeen, on tuomioistuin arvioinut oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n perusteella. Ja esitutkinnan aikana esitutkinta-asiakirja on automaattisesti salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella. Tämä sääntelyn ero aiheuttaa tilanteen, jossa syyttämättäjättämispäätöksen tai tutkinnan lopettamisen jälkeen esitutkintamateriaali saattaa tulla julkiseksi ilman, että kukaan viranomainen erikseen arvioi sen sisältämien tietojen arkaluonteisuutta tai julkistamisen mahdollisia haittavaikutuksia. Tämä voi johtaa siihen, että esimerkiksi rikoksen uhrin, epäillyn tai jopa sivullisten yksityiselämää koskevia tietoja, kuten terveystietoja, perhesuhteita tai intiimejä elämänalueita käsittelevää aineistoa päätyy julkisuuteen<sup>219</sup>. Erityisen ongelmallista tämä on tapauksissa, joissa henkilö on ollut epäiltynä, mutta ei koskaan joutunut syytteeseen tai hänen osaltaan tutkinta on lopetettu, tällöin syyttömyysolettama ja henkilön yksityiselämän suoja voi vaarantua<sup>220</sup>. Julkisuusperiaate toteutuu muodollisesti, mutta samalla yksilön oikeusturva voi vaarantua. Tässä mielessä voidaan katsoa, että nykyinen sääntely ei aina riittävästi suojaa yksilöä sellaisissa tilanteissa, joissa oikeudenkäyntiä ei tule, mutta tieto esitutkinnasta voi levitä laajasti esimerkiksi median kautta<sup>221</sup>.

---

<sup>218</sup> EOAK/579/2020.

<sup>219</sup> HE 30/1998 vp. s. 98.

<sup>220</sup> Eduskunnan oikeusasiamies nosti ratkaisussa 579/2020 s. 23, että esitutkinnan salassa pidolla pyritään myös suojaamaan syytettyä, syyttömyysolettama voi vaarantua esitutkinnan ennen aikaisella julkisuudella. Syyttömyysolettamalla on myös merkitys syyttämättäjättämispäätöksen jälkeen.

<sup>221</sup> Ks. Hallituksen esitys 273/2022 vp. s. 33-34. Tämän vuoksi salassapidon kynnystä tulisi arvioida herkemmin tilanteissa, joissa rikosprosessin lopputulos ei ole tuomio, vaan tutkinnan tai syyteharkinnan keskeytyminen ilman rikosoikeudellisia seuraamuksia.

### 5.1.3 Eri lakien soveltaminen eri viranomaisissa

Lisäksi ongelmana voidaan tarkastella julkisuuslain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain soveltamista samaan esitutkinta-asiakirjaan. Kun asia on ollut esillä tuomioistuimessa, asiakirjaan sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia (YTJulkL 2 §). Toisaalta, jos kyse on poliisin hallussa olevasta esitutkinta-asiakirjasta, soveltuu siihen julkisuuslain säännökset (JulkL 2 §). Ongelmallisen tilanteesta tekee sen, että kummalta viranomaiselta asiakirjaa pyydetään, koska sama asiakirja voi olla hallussa eri viranomaisella, jolloin jokainen viranomainen päättää itsenäisesti asiakirjan antamisesta<sup>222</sup>. Sillä, jos asiakirjaa pyydetään poliisilta, sovelletaan asiakirjan antamiseen julkisuuslain säännöksiä, mikä voi johtaa kohtuuttoman suureen salassapitoon esitutkinta-asiakirjassa, koska julkisuuslain 24 §:n 3 kohdan mukaan esitutkinta-asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Lisäksi julkisuuslain 24 §:n muita kohtia voidaan soveltaa rinnakkain, joka luo kohtuuttoman salassapidon esitutkinta-asiakirjoille. Vertauksena, jos asiakirjaa pyydetään tuomioistuimelta, tulee siihen sovellettavaksi oikeudenkäynnin julkisuudesta annettu laki, jossa julkisuusperiaate ja avoimuus toteutuu laajemmin.<sup>223</sup>

Oikeusministeriön asettaman työryhmän selvityksessä on ilmennyt, että ongelmaa pahentaa se, että oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen esitutkintapöytäkirjoja koskevat asiakirjapyynnöt ohjautuvat usein poliisin käsiteltäväksi tuomioistuimen sijaan<sup>224</sup>. Tällöin asiakirjojen salassapito voi tulla arvioitavaksi julkisuuslain salassapitosäännösten pohjalta myös sen jälkeen, kun tuomioistuin on käsitellyt asian. Rantaeskola (2021) nostaa esille, että rikosasiassa viranomaisen tulisi siirtää asiakirjapyyntö eteenpäin sille taholle, joka on viimeksi käsitellyt asian ja siihen liittyvät asiakirjat rikosprosessin aikana, näin saatettaisiin ratkaista osittain ongelmaa<sup>225</sup>.

---

<sup>222</sup> HE 273/2022 vp. s. 5.

<sup>223</sup> ks EOAK/579/2020 s.5; PeVL 43/1998 vp, s. 7. On perusteltua pohtia, missä määrin esitutkinta-aineiston julkisuuden tulisi rikosasioissa poiketa sen mukaan, onko asia ollut oikeudenkäsitelyssä vai päättynyt jo esitutkinnan tai syyteharkinnan jälkeen. Vaikka on yleisesti hyväksyttyä, että oikeudenkäynnin julkisuuden tulee olla lähtökohtaisesti laajempaa, olisi tärkeää arvioida, kuinka suuri julkisuusero eri vaiheiden välillä on oikeudellisesti ja eettisesti perusteltavissa.

<sup>224</sup> HE 273/2022 vp. s. 11.

<sup>225</sup> Rantaeskola, 2021; HE 273/2022 vp. s. 23.

## 5.2 Näkökulmia esitutinnan julkisuuteen ja lainsäädännön kehittämiseen

Tutkimuksen aikana olen kerännyt asiakirja-aineiston, jonka avulla olen koonnut eri tahojen kantoja julkisuuslain uudistamisen tarpeesta, sekä kantoja esitutinnan julkisuudesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/579/2020 sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2021:170 nostetaan esille julkisuuslain epäselvyys ja uudistamisen tarve. Näistä syntyi hallituksen esitys julkisuuslain muuttamiseksi HE 273/2022 vp. Hallituksen esitykseen on annettu useita lausuntoja eri tahoilta. Näiden kannanottojen pohjalta olen koonnut tutkimukseni kannalta keskeisimmät perustelut esitutinnan julkisuutta puolustaville ja sitä vastustaville näkemyksille. Taulukossa 1. on koottuna aineistona käytetyt asiakirjat, sekä asiakirjojen keskeiset näkemykset nykyisen julkisuuslain soveltamisesta ja julkisuudesta.

Nro	Asiakirja / Taho	Tyyppi	Keskeinen kannanotto
1	EOAK/579/2020	Ratkaisu	Julkisuuslain sääntely on epäselvää ja vaatii uudistamista.
2	<a href="#">KHO:2021:170</a>	Oikeustapaus	Julkisuuslain soveltaminen on epäjohdonmukaista, mikä korostaa sääntelyn selkeyttämisen tarvetta.
3	HE 273/2022 vp	Hallituksen esitys	Korostaa julkisuusperiaatetta ja ehdottaa esitutinnan julkisuuden lisäämistä oikeusturvan parantamiseksi.
4	Poliisihallitus	Lausunto	Painottaa yksityisyydensuojaa ja toivoo sääntelyn selkeyttämistä. Kritiikkiä nykyisestä soveltamiskäytännöstä.
5	Itä-Suomen poliisi	Lausunto	Korostaa lainsäädännön epäselvyyttä. Pitää tärkeänä yksityiselämän suojaa, mutta myös julkisuutta.
6	Helsingin poliisi	Lausunto	Lainsäädännön epäselvyys ongelmana.
7	Uutismedian liitto	Lausunto	Puoltaa avoimuuden lisäämistä, katsoo että se tukee demokratiaa ja luottamusta viranomaisiin.
8	Oikeustoimittajat ry	Lausunto	Julkisuuden lisääminen edistää oikeusturvaa ja tiedonsaantia, kunhan journalistiset eettiset rajat säilyvät.
9	Huoma ry (Henkirikosten uhrien tuki)	Lausunto	Vastustaa esitutinnan julkisuuden lisäämistä uhrien yksityisyyden ja läheisten suojelun näkökulmasta.

**Taulukko 1.** Tutkimusaineistona käytetyt asiakirjat ja niiden keskeiset näkemykset.

Nykyinen julkisuuslaki mahdollistaa laajan viranomaiskohtaiseen tulkintaan perustuvan salassapidon<sup>226</sup>. Lain säännökset jättävät runsaasti liikkumavaraa sen suhteen, mitkä tiedot voidaan pitää salassa ja mitkä julkistaa. Rikosprosessin aikana tämä johtaa usein siihen, että esitutkinta-aineistot ja viranomaispäätökset jäävät liian pitkälti piiloon yleisöltä, vaikka läpinäkyvyys olisi yhteiskunnallisesti perusteltua. Esimerkiksi HE 273/2022 vp. nostetaan esille Rantaeskolan väitöskirjan, joka on osoittanut, että julkisuuslain sääntelyn soveltaminen on epä johdonmukaista ja tapauskohtaista<sup>227</sup>. Tämä aiheuttaa kansalaisten oikeusturvalle ja viranomaisluottamukselle vakavia haasteita.

Hallitus on ilmaissut halunsa parantaa kansalaisten ja median mahdollisuuksia saada tietoa viranomaispäätöksistä, vahvistamalla julkisuusperiaatetta<sup>228</sup>. Se painottaa julkisuusperiaatteen vahvistamista, vaikka tunnistaakin riskit yksityisyydensuojan ja syyttömysolettaman näkökulmasta. Myös uutismediat kannattavat julkisuuden lisäämistä<sup>229</sup>. Ne katsovat, että päätösten perustelujen tulee olla ymmärrettäviä ja julkisia, vaikka ne koskisivatkin yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia asioita. Median näkökulmasta viranomaistoiminnan avoimuus tukee demokratiaa ja lisää kansalaisten luottamusta oikeuslaitokseen. Uutismediat ovat kuitenkin valmiita toimimaan lain ja journalististen eettisten periaatteiden rajoissa, eikä tarkoitus ole julkaista arkaluonteisia tietoja vastuuttomasti.

Poliisin näkökulmasta yksityisyyden suoja ei voida alistaa julkisuusperiaatteelle<sup>230</sup>. He painottavat vaativaa perusoikeuspunnintaa, jossa on otettava huomioon sekä uhrien että syyttömien oikeusturva. Poliisit painottavat kannanotoissaan enemmänkin julkisuuslain sääntelyn selkeyttämistä, mikä helpottaisi lain soveltamista käytännön työssä. Poliisihallituksen julkisuuskäsikirjan mukainen lainsoveltaminen on saanut kritiikkiä osakseen, vaikka se noudattaakin hallintotuomioistuimissa hyväksyttyä linjaa<sup>231</sup>.

---

<sup>226</sup> KHO:2021:170.

<sup>227</sup> HE 273/2022 vp. s.12; Rantaeskola, 2021. Tutkimuksessa nostetaan myös esille, että asianomistajan oikeus yksityisyyteen kaipaavasta vahvempaa suojaa rikosprosessissa.

<sup>228</sup> HE 273/2022 vp. s. 15-16.

<sup>229</sup> Oikeustoimittajat ry, 2022, s.5-6; Uutismedian liitto, 2022, s.1.

<sup>230</sup> Ks. Helsingin poliisilaitos, 2022; Itä-Suomen poliisilaitos, 2022; Poliisihallitus, 2022.

<sup>231</sup> EOAK/579/2020; KHO:2021:170.

Kuitenkin eduskunnanoikeusasiamies on katsonut, että poliisihallituksen tulkintalinja sekä kantelijan tulkinta julkisuuslain salassapitosäännöksistä on molemmat oikeita<sup>232</sup>. Poliisin edustajat toivovatkin julkisuuslain soveltamisen selkeyttämistä ja avoimien tulkintavaihtoehtojen poistamista.

Henkirikosten uhrien edustajat nostavat esiin toisen tärkeän näkökulman: uhrien ja heidän läheistensä suojelun<sup>233</sup>. Uhrien yksityiselämän suoja ei tulisi vaarantaa laajemman julkisuusperiaatteen nimissä. He muistuttavat lausunnossaan, että laaja julkisuus voi aiheuttaa lisätraumaa ja altistaa uhrien omaiset tarpeettomalle julkiselle tarkastelulle. Tämä näkökulma korostaa sitä, ettei yksityisyydensuojan merkitystä voida sivuuttaa, vaikka läpinäkyvyys yleisesti parantaisikin kansalaisten luottamusta viranomaisiin. Kaikeksi Huoma painottaa, että esitutkinnan ja rikosprosessin julkisuutta ei tule lisätä.

Yhteiskunnallisesti julkisuuslain selkeyttäminen ja julkisuuden lisääminen voisivat kuitenkin tuoda merkittäviä hyötyjä. Kuviossa 5 on esitetty koottuna julkisuuden lisäämisen hyödyt, mutta myös negatiivisia puolia. Esitutkinta-asiakirjojen julkisuuden lisääminen parantaisi viranomaisten päätösten avoimuutta tehostaisi julkisen vallan valvontaa ja edistäisi demokratian toteutumista. Kansalaiset saisivat aiempaa paremmin perusteltuja päätöksiä nähtäväkseen, mikä voisi vähentää viranomaisille tehtyjä aiheettomia kanteita. Tämä parantaisi oikeusturvaa ja loisi oikeudenmukaisemman järjestelmän. Samalla avoimuus voisi vähentää väärin tietojen leviämistä, kun tosiseikat olisivat virallisesti saatavilla.<sup>234</sup> Ratkaisussa AOA dnro 5847/2019 apulasioikeusasiamies otti kantaa tuomioistuimen julkisuusratkaisuun salata asiakirjat. Apulasioikeusasiamies on todennut ratkaisussa, että liian niukka tiedottaminen rikosasioista voi johtaa vääristyneisiin käsityksiin rikosprosessin aikana ja lisätä epäasiallista puhetta<sup>235</sup>.

---

<sup>232</sup> EOAK/579/2020 s.26.

<sup>233</sup> Ks. Huoma-Henkirikosten uhrien läheiset ry, 2022.

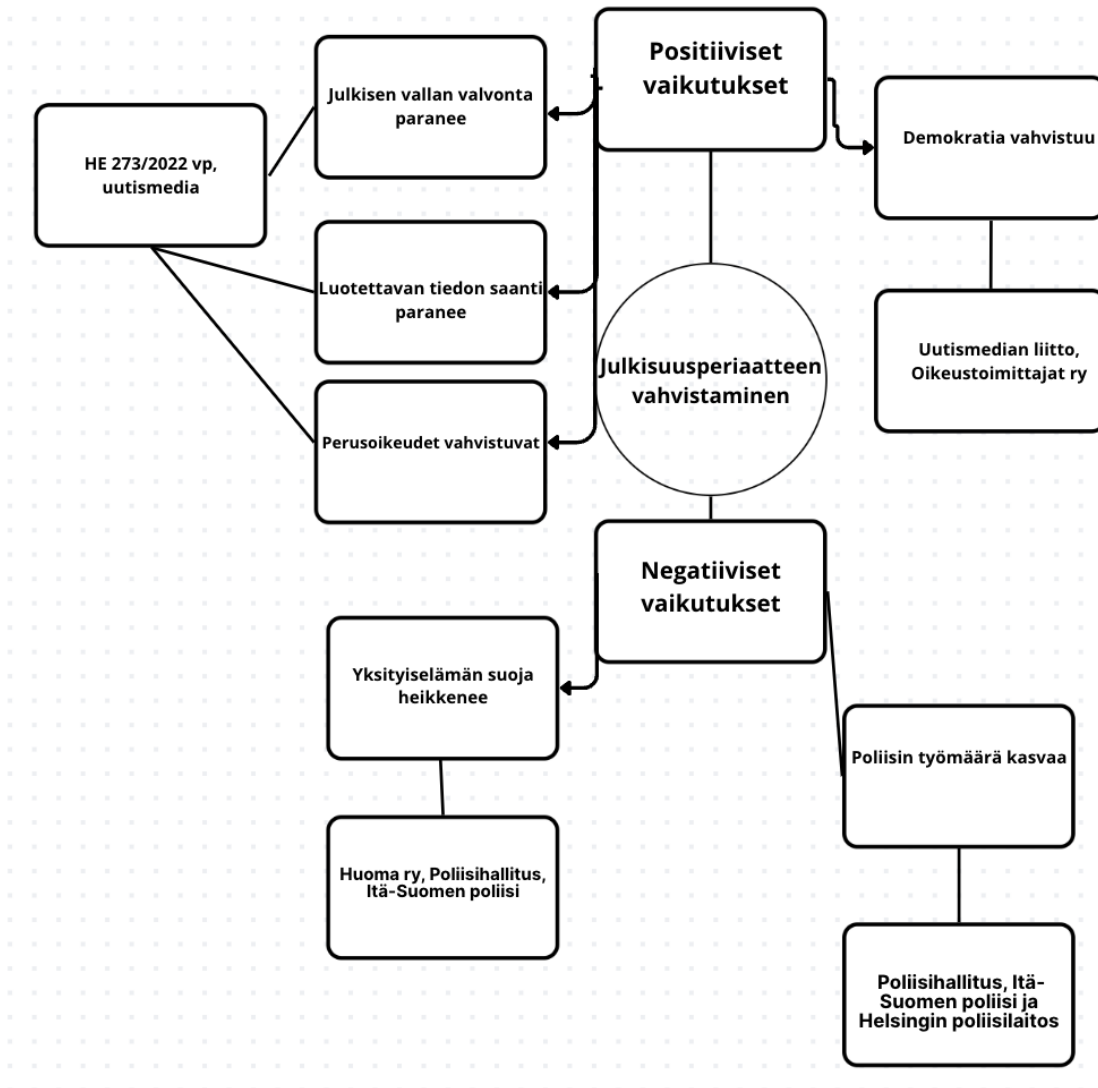
<sup>234</sup> HE 273/2022 vp.

<sup>235</sup> AOA 31.8.2020 dnro 5847/2019.

Kaiken kaikkiaan kaikki tahot tunnistavat julkisuuslain soveltamisen haasteet ja toivovat sääntelyyn selkeyttä. Uutismediat ja hallitus esityksessään korostavat julkisuusperiaatetta, ja pyrkivät lisäämään esitutinnan julkisuutta, koska nykyinen lainsäädäntö johtaa laajaan esitutkinta-asiakirjojen salassapitoon. Poliisin edustajat ja Huoma kuitenkin nostavat yksityiselämän suojan julkisuutta tärkeämmäksi seikaksi lausunnoissaan. Esitutinnan julkisuus kiteytyy tasapainotteluun julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välillä. Sääntelyn selkeyttämisen tarve on laajasti tunnistettu, mutta näkemyserot osoittavat, ettei ratkaisua ole helppoa löytää<sup>236</sup>.

---

<sup>236</sup> Tämän osoittaa myös hallituksen esitys HE 273/2022 vp., sillä esitys ei mennyt läpi sen epäselvyyden ja avoimuuden myötä.



**Kuvio 5.** Julkisuusperiaatteen vahvistamisen negatiiviset ja positiiviset vaikutukset.

## 6 Johtopäätökset

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena oli selvittää, miten julkisuusperiaate ja yksityiselämän suoja voidaan sovittaa yhteen esitutkintaprosessissa. Julkisuusperiaate ja yksityiselämän suoja näyttävät esitutkintavaiheessa keskenään jännitteisinä, koska julkisuusperiaate tukee viranomaistoiminnan avoimuutta ja yleisön oikeutta valvoa julkista valtaa, kun taas yksityiselämän suoja edellyttää arkaluonteisten tietojen varjelemista liialliselta julkisuudelta. Näiden perusoikeuksien yhteensovittaminen muodostuu erityisen merkittäväksi esitutkinnassa, jossa tuotetaan tietoa tulevaa rikosoikeudellista prosessia varten ja käsitellään usein henkilön elämään syvästi kytkeytyviä tietoja.

Esitutkintaprosessin erityispiirteet, kuten rikosepäilyn varhainen vaihe, tutkintatoimien luonne ja mahdollinen mediahuomio, asettavat erityisiä vaatimuksia sekä yksityiselämän suojalle että viranomaistoiminnan läpinäkyvyydelle. Perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa säädetty yksityiselämän suoja ja perustuslain 12 §:ssä turvattu julkisuus muodostavat siis jännitteisen oikeudellisen kysymyksen. Yksityisyyden suojaan lukeutuvat tiedot turvataan esitutkintaprosessissa julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännöksissä. Myös esitutkinnan julkisuudesta säädetään julkisuuslain 24 §:ssä, jonka mukaan esitutkinta on salassa pidettävää. Kuitenkin Suomen perustuslain 12 §:ssä turvataan julkisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia ja viranomaisten tulisi edistää toimintansa avoimuutta.

Perusoikeuksien yhteensovittamista ohjaa perustuslain 106 §, jonka mukaan ristiriitatilanteissa perustuslaki on asetettava etusijalle. Tämä tarkoittaa, että tulkintatilanteissa julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan välinen konflikti on ratkaistava siten, että molemmat oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti<sup>237</sup>. Käytännössä tämä edellyttää perusoikeuspunnintaa, jonka tulisi olla osa viranomaisten vakiintunutta toimintakulttuuria. Nykyisessä tilanteessa punnintaa ei kuitenkaan tehdä

---

<sup>237</sup> Aarnio, A, 2006, s.322.

järjestelmällisesti, vaan yksityiselämän suoja toteutuu täysimääräisesti esitutkinnassa, mutta esitutinnan julkisuus jää vähäiseksi.

Tutkimus on pääsääntöisesti laadittu oikeusdogmaattisesti, mutta siihen on yhdistetty myös empiiristä oikeustutkimusta, joiden avulla on tarkasteltu erityisesti julkisuuslain 24 §:n soveltamiseen liittyviä ongelmia. Empiirinen tutkimus osoittaa, että nykyinen sääntely ei kykene tarjoamaan yksiselitteisiä vastauksia perusoikeuksien yhteensovittamisen kysymyksiin. Julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännökset sisältävät laajan luettelon salassa pidettävistä asiakirjoista, mutta niiden soveltaminen esitutkintaan on osoittautunut vaihtelevaksi ja epäselväksi. Esimerkiksi kysymys siitä, sovelletaanko pykälän eri kohtia rinnakkain vai itsenäisesti, on aiheuttanut ristiriitaisia käytäntöjä eri viranomaisissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu toi selkeytystä rinnakkaisen soveltamisen puolesta, mutta sen vaikutus käytännön soveltamiseen näyttää jääneen osittaiseksi<sup>238</sup>. Empiirinen aineisto tukee käsitystä sääntelyn epä johdonmukaisuudesta. Useat viranomaiset, kuten Poliisihallitus ja Helsingin poliisilaitos, ovat lausunnoissaan todenneet, että salassapitosäännösten soveltaminen on tulkinnanvaraista ja luo epävarmuutta niin viranomaisille kuin kansalaisillekin. Tämä ei ainoastaan heikennä oikeusvarmuutta, vaan myös altistaa viranomaiset mahdollisille kanteluille ja valituksille, kun kansalaiset kokevat oikeuksiensa tulleen loukatuiksi. Tulkinnanvaraisuuden vaikutus näkyy erityisesti rikoksen uhrien kohdalla: heidän yksityiselämänsä saattaa paljastua kohtuuttomasti julkisuuteen, mikäli tiedottamisen rajoja ei ole säädelty riittävän täsmällisesti.

Yksi keskeisimmistä huolenaiheista tutkimuksessa oli, että julkisuuslain mukainen salassapito voi ulottua esitutkinta-aineistoon silloinkin, kun se ei ole enää välttämätöntä tutkinnan tai yksityisyyden suojan kannalta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa syyttäjä päättää olla nostamatta syytettä, asiakirjat voivat tulla julkisiksi vain osittain tai jäädä osin salaisiksi riippuen siitä, sovelletaanko julkisuuslakia vai oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia. Tämä aiheuttaa käytännössä sen, että samankaltaisia asiakirjoja kohdellaan

---

<sup>238</sup> KHO:2021:170.

eri tavoin riippuen siitä, missä prosessin vaiheessa niitä tarkastellaan. Tämä ei edistä lain tarkoituksenmukaista soveltamista tai perusoikeuksien toteutumista.

Julkisuuslain 24 § muodostaa esitutkinta-aineiston salassapidon perustan, mutta sen rakenteellinen monimutkaisuus ja soveltaminen aiheuttaa epäselvyyttä. Tutkimuksessa esiin noussut keskeinen ongelma on säännöksen epäyhtenäinen soveltaminen, erityisesti se, tulisiko sen eri kohtia soveltaa rinnakkain vai erikseen. Oikeuskäytännössä ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa on kiinnitetty huomiota siihen, että viranomaiset soveltavat lakia vaihtelevin tavoin, mikä voi johtaa oikeudellisesti kestävämpiin päätöksiin. Myös Rantaeskola (2021) on tutkimuksessaan tuonut esiin, että poliisin linjaukset salassapidosta voivat poiketa huomattavasti toisistaan, eikä yksityiselämän suojan toteutuminen ole yhdenvertaista<sup>239</sup>. Tämä korostaa tarvetta sille, että salassapitosäännösten soveltamisesta annettaisiin kansallinen ohjeistus, joka velvoittaisi viranomaiset toimimaan yhdenmukaisesti ja perusoikeuksia kunnioittaen. Samalla myös tiedon pyytäjillä olisi selkeämpi käsitys oikeuksistaan, mikä lisäisi luottamusta viranomais-toimintaan.

Julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan yhteensovittaminen esitutkinnassa ei ole vain oikeudellinen kysymys, vaan osa laajempaa yhteiskunnallista keskustelua avoimuudesta ja vallankäytön valvonnasta. Avoimuuden lisääminen voi parantaa viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä ja vahvistaa kansalaisten luottamusta. Samalla se voi kuitenkin lisätä uhrien altistumista ja leimautumista, mikä korostaa tasapainoisen sääntelyn tarvetta. Julkisuuden lisäämisellä voi olla kielteisiä vaikutuksia rikoksen uhrien suojaan ja epäiltyjen oikeusturvaan, erityisesti jos tiedottaminen tapahtuu ennen kuin oikeus on antanut ratkaisunsa. Tämä näkyy selvästi esimerkiksi tilanteissa, joissa poliisi julkaisee esitutkinnan yhteydessä henkilön kuvan tai nimen ilman syyteharkintaa.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että sääntely kaipaa selkeää uudistusta, joka huomioi sekä oikeudelliset että yhteiskunnalliset vaikutukset. Tutkimuksessa nousi esiin myös lainsäädännön kehittämistarpeita. Hallituksen esitys HE 273/2022 pyrki

---

<sup>239</sup> Rantaeskola, 2021a.

vastaamaan näihin haasteisiin lisäämällä esitutkinnan julkisuutta ja selkeyttämällä salassapitosäännöksiä<sup>240</sup>. Esitys ei edennyt, mutta se tarjoaa arvokkaan lähtökohdan sääntelyn uudistamiselle. Tärkeää on, että tuleva sääntely pohjautuu huolelliseen perusoikeuspunnintaa. Useat viranomaiset ja sidosryhmät, kuten Poliisihallitus, poliisilaitokset, Uutismedian liitto ja Huoma ry., ovat toivoneet tarkempaa ja yhtenäisempää sääntelyä, jossa tutkintatarpeet, uhrien suoja ja julkisuusperiaate ovat tasapainossa. Lainsäädännön tulee tunnistaa se, että nykyinen salassapitokäytäntö, jossa kaikki esitutkinta-asiakirjat ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä ennen kuin ne ovat tulleet käsittelyyn tuomioistuimelle, ei enää vastaa läpinäkyvyyden vaatimuksia. Toisaalta liiallinen avoimuus voi vaarantaa yksityisyydensuojaa ja oikeusturvaa.

Julkisuuslain 24 § kaipaava selkeyttämistä, ja lainsäädännöllistä uudistusta tarvitaan. Tämä lainsäädännön uudistus edellyttäisi huolellista perusoikeuspunnintaa ja osallistavaa valmistelua, johon sitoutetaan viranomaisia, mediaa ja kansalaisia. Lopulta kysymys ei ole ainoastaan lakimuutoksesta, vaan siitä, kuinka oikeusvaltio, yksilön suoja ja yhteiskunnan avoimuuden vaatimukset voidaan yhdistää oikeudenmukaisella ja perustellulla tavalla. Vain selkeä, yhdenmukainen ja tasapainoinen sääntely voi turvata sekä kansalaisten perusoikeudet että viranomaisten toimintaedellytykset.

Kaiken kaikkiaan julkisuuslain muuttamiselle on laajapohjainen tarve. Vaikka eri tahot painottavat julkisuuden ja yksityisyyden suojaa eri tavoin, on yhteistä ymmärrystä siitä, että nykyinen sääntely ei ole riittävän selkeä. Uudistuksen on kuitenkin perustuttava huolelliseen perusoikeuspunnintaan, jossa kumpaakaan oikeutta ei aseteta toisen yläpuolelle automaattisesti. Lainmuutoksen onnistuminen riippuu pitkälti siitä, kuinka tasapainoisesti ja konkreettisesti se onnistuu yhdistämään avoimuuden ja suojan vaatimukset. Tarvitaan selkeämpiä linjauksia, riittäviä resursseja viranomaisille sekä vastuullista soveltamista, jotta uudistuksen yhteiskunnallinen hyöty voidaan saavuttaa ilman kohtuuttomia yksityisyydensuojan uhrauksia. Lopulta kysymys esitutkinnan julkisuudesta heijastaa laajempaa, jännitteistä tasapainottelua julkisuusperiaatteen ja

---

<sup>240</sup> HE 273/2022 vp.

yksityiselämän suojan välillä, eikä yksiselitteistä ratkaisua ole. Tarve sääntelyn selkeyttämiselle on yhteisesti tunnistettu, mutta eri tahojen painotukset osoittavat, että asiassa joudutaan sovittamaan yhteen monia perusoikeudellisia näkökulmia.

Julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan yhteensovittaminen esitutkinnassa on monisyinen ja laaja kysymys, ja sen jatkotutkimukselle on selkeä tarve. Tutkimusta voitaisiin syventää kokonaan empiirisellä oikeustutkimuksella, jossa selvitetäisiin poliisien salassapitoperiaatteiden soveltamiskäytäntöjä ja esitutkinnasta tiedottamista. Lisäksi mahdollinen julkisuuslain uudistaminen luo mahdollisuuksia analysoida, kuinka mahdolliset muutokset vaikuttavat konkreettisesti.

## Lähteet

- Aarnio, A. (2006). *Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. Talentum.
- Arolainen, T. (2002). *Oikeustoimittaja – tuomittu ilman näyttöä*. Oikeus 3/2002, s. 265–280.
- Beja, S. (2014). Double trouble? A closer look at criminal liability for impostor profiles on social media. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Bring, T. & Diesen, C. (2009). *Förundersökning*. Fjärde upplagan. Norstedts Juridik 2009.
- Bunyan, T. (2003). *No Freedom of Information in the EU*. Oxford University Press.
- Bygrave, L. & Berg, J. (1995). Reflections on the rationale for data protection laws. 25 years Anniversary Anthology in Computers and Law. Tano 1995.
- Clayton, R. & Tomlinson, H. (2001). *Privacy and freedom of expression*. Oxford University Press.
- Cousins, M. (2008). *The European Convention on Human Rights and Social Security Law*. Intersentia.
- Diggelmann, O. & Cleis, M. (2014). How the Right to Privacy Became a Human Right. *Human Rights Law Review*.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Fredman, M. (2012). *Asianosaisjulkisuus esitutkinnassa ja vangitsemisesta päätettäessä*. Tuomioistuimet. Helsingin hovioikeus.  
[https://tuomioistuimet.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus\\_hovioikeudet\\_helsinginhovioikeus/julkaisut/painetutjulkaisut/perus-jaihmisoikeudetrikosprosessissa2012/M6Ntx0n67/04\\_Asianosaisjulkisuus\\_esitutkinnassa\\_ja\\_vangitsemisesta\\_paatettaessa\\_Markku\\_Fredman.pdf](https://tuomioistuimet.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_helsinginhovioikeus/julkaisut/painetutjulkaisut/perus-jaihmisoikeudetrikosprosessissa2012/M6Ntx0n67/04_Asianosaisjulkisuus_esitutkinnassa_ja_vangitsemisesta_paatettaessa_Markku_Fredman.pdf)
- Fredman, M., Kanerva, J., Tolvanen, M. & Viitanen, M. (2020). *Esitutkinta ja pakkokeinot*. Alma Talent.
- Hallberg, P., Karapuu, H., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V. (1999). *Perusoikeudet*. WSOY.
- Helminen, K., Lehotla, K. & Virolainen, P. (2006). *Esitutkinta ja pakkokeinot*. 3.

- painos. Jyväskylä 2006.
- Helminen, K., Kuusimäki, M. & Rantaeskola, S. (2012). *Poliisilaki*. Liettua.
- Helminen, K., Fredman, M., Kanerva, J., Tolvanen, M. & Viitanen, M. (2014). *Esitutkinta ja Pakkokeinot*. Talentum.
- Helesvirta, J. (2020). Esitutinnan aloittaminen – syytä epäillä – kynnys ja siihen liittyvä harkinta. Edilex 2020/24.
- Helsingin hovioikeus. (2016). *Tuomioistuimet ja media*. Helsingin hovioikeuspiirin laatuhanke 2016.  
[https://tuomioistuimet.fi/material/collecti-  
ons/20230117132710/HpU4nlzKZ/Tuomioistuimet\\_ja\\_media\\_2016.pdf](https://tuomioistuimet.fi/material/collecti-<br/>ons/20230117132710/HpU4nlzKZ/Tuomioistuimet_ja_media_2016.pdf)
- Helsingin poliisilaitos. (2022). *Helsingin poliisilaitoksen lausunto koskien hallituksen esitysluonnosta esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä*. POL-2022-105378.  
[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/5e259dc6-f118-4e09-b8a039df148f459d/LAU-SUNTO\\_20220922113808.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/5e259dc6-f118-4e09-b8a039df148f459d/LAU-SUNTO_20220922113808.PDF)
- Helsingin Sanomat. (2022). *Poliisi etsii ”arvaamatonta ja vaarallista” henkilöä, epäillään vakavasta väkivallanteosta Vantaalla*.  
<https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000009135183.html>
- Helsingin sanomat (2025). *Entinen ylikonstaapeli säilytti virka-asetta kotonaan ja vuoti salassa pidettäviä tietoja*.  
<https://www.hs.fi/helsinki/art-2000011107419.html>
- Hirvelä, P & Heikkilä, S. (2017). *Ihmisoikeudet: Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön*. Helsinki: Alma Talent.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä Metodit? – Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki.
- Huoma - Henkirikoksen uhrien läheiset ry. (2022). *Hallituksen esitysluonnos esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä*. VN/21702/2022.  
[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/b519d172-f1d6-4f60-a5a3-5f5d85cd554d/LAU-SUNTO\\_20221012175502.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/b519d172-f1d6-4f60-a5a3-5f5d85cd554d/LAU-SUNTO_20221012175502.PDF)

- Huovinen, S. (2008). Medianvapaus sananvapauteen perustuvana oikeusperiaateena. *Lakimies* 5/2008, s. 747–772.
- Hämäläinen, H. (2023). Yhteen hiileen puhaltaminen – Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 8 asettamat positiiviset toimintavelvoitteet ja lasten oikeudet ilmastonmuutoksen kontekstissa. *Helsinki Law Review* 2023, s. 40–62  
<https://journal.fi/helsinkilawreview/article/view/140857/93753?acceptCookies=1>
- Itä-Suomen poliisilaitos. (2022). *Hallituksen esitysluonnos esitutkinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä*. POL-2022-99822.  
[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/2bc95a94-2c94-4547-8665-2a99b940519c/LAU-SUNTO\\_20220925093105.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/2bc95a94-2c94-4547-8665-2a99b940519c/LAU-SUNTO_20220925093105.PDF)
- Koillinen, M. (2013). Henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena. *Oikeus* 2013, Vol. 42 (2), s. 171–193.
- Korhonen, R. (2005). *Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja*. Edilex Libri. Edita Publishing Oy.
- Koskinen, S & Kulla, H. (2009). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Talentum. Helsinki 2009.
- Kulla, H. (2012). *Hallintomenettelyn perusteet*. 8. uudistettu painos. Liettua 2012.
- Kulla, H & Koillinen, M. (2014). *Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa*. Turun yliopisto.
- Lappalainen, J. (2007). *Prosessioikeus*. Saarijärvi 2007.
- Launiala, M. (2013a). Itsekriminointisuoja esitutkinnassa – rikoksesta epäillyn oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. *Edilex* 2013/12.
- Launiala, M. (2013b). Suhteellisuusperiaate uuden esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 4 §:ssä. *Edilex*.
- Louhiniva-Kerkelä, M. (2003). *Verosalaisuus*. Edita Publishing Oy.
- Marsoof, A. (2011). *Online Social Networking and the Right to Privacy: The Conflicting Rights of Privacy and Expression*. Oxford University Press.
- Melander, S. (2017). *Crime, Media and Social Media*. *JFT* 2–4/2017

Melander, S. (2019). Rikos, julkisuus ja yksityisyydensuoja. *Lakimies* 7–8/2019, s. 953–983

<https://journal.fi/lakimies/article/view/85935>

Mäenpää, O. (2006). Liikesalaisuudet viranomaisten toiminnassa. Edilex.

Mäenpää, O. (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edilex. Edita Helsinki

Mäenpää, O. (2011). *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. 3. uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.

Mäenpää, O. (2013). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent.

Mäenpää, O. (2016). *Julkisuusperiaate*. Alma Talent.

Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent.

Mäenpää, O. (2018). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent. 2., uudistettu painos.

Mäenpää, O. (2020). *Julkisuusperiaate*. Alma Talent.

Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy.

Neuvonen, R. (2012). *Sananvapauden sääntely Suomessa*. Vantaa 2012.

Neuvonen, R. (2014). *Yksityisyyden suoja Suomessa*. Helsingin kamari OY.

[https://kauppakamaritieto-fi.proxy.uwasa.fi/ammattikirjasto/teos/yksityisyyden\\_suoja\\_suomessa#kohta:4\(\(20\)luku\(\(20\)Henkil\(\(f6\)tietojen\(\(20\)suoja\(\(20\)osana\(\(20\)yksityisyyden\(\(20\)suojaa\(:4.2\(\(20\)Henkil\(\(f6\)tietojen\(\(20\)suojan\(\(20\)j\(\(e4\)rjestelm\(\(e4](https://kauppakamaritieto-fi.proxy.uwasa.fi/ammattikirjasto/teos/yksityisyyden_suoja_suomessa#kohta:4((20)luku((20)Henkil((f6)tietojen((20)suoja((20)osana((20)yksityisyyden((20)suojaa(:4.2((20)Henkil((f6)tietojen((20)suojan((20)j((e4)rjestelm((e4)

Neuvonen, R. (2015). Uudistettu yksityiselämän ja kunniansuoja Suomessa. Defensor Legis 5/2015.

Neuvonen, R. (2017). *Oikeus julkiseen tietoon*. Helsinki: Helsingin kamari Oy.

Niemi, J. (2009). Telepakkokeinoasiat tuomioistuimissa. *Oikeus* 2009 (38); 3: 242–261

Nieminen, K & Lähteenmäki, N. (2021). *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus.

Oikeusministeriö. (2009). Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus – esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2009:2.

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76171/omkm\\_2009\\_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76171/omkm_2009_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Oikeustoimittajat ry. (2022). *Hallituksen esitysluonnos esitutkinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä*. VN/21702/2022.

[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/74d73d69-a568-4f47-9d1e-834dbaccff3/LAU-SUNTO\\_20220920171922.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/74d73d69-a568-4f47-9d1e-834dbaccff3/LAU-SUNTO_20220920171922.PDF)

Ojanen, T. (2009). *Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan*. Helsinki.

Ojanen, T. (2015). *Perusoikeusjuridiikka*. Helsinki.

Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, M. ja Tapanila, A. (2012). *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Talentum.

Pitkänen, M. (2013). Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtion positiiviset toimintavelvoitteet ja suhteellisuusperiaatteen huomioiminen. *Lakimies* 1/2013 s. 55–73

Poliisihallitus (2021). *Poliisin asiakirjajulkisuuskuvaukset*.

<https://poliisi.fi/documents/25235045/26823782/Poliisin+asiakirjajulkisuuskuvaukset.pdf/0bc008c3-7106-fa8b-89a1-fb01b8088e8d/Poliisin+asiakirjajulkisuuskuvaukset.pdf?t=1630301434861>

Poliisihallitus. (2022). *Poliisihallituksen lausunto hallituksen esitysluonnoksesta esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä*. POL-2022-99826.

[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/18268eec-634f-424d-8697-6c0a15f00fa3/LAU-SUNTO\\_20220923125733.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/18268eec-634f-424d-8697-6c0a15f00fa3/LAU-SUNTO_20220923125733.PDF)

Rantaeskola, S. (2015). Uusi poliisin toimintaa sääntelevä lainsäädäntö. *Haaste* 3/2015.

Rantaeskola, S. (2021a). *Asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa*. Alma Talent.

Rantaeskola, S. (2021b). Asianomistajan yksityiselämän suoja rikosprosessissa. *Lakimies* 6/2021 s. 1067–1079

<https://journal.fi/lakimies/article/view/156745>

Rautiainen, P. (2011). Moninaisuudessaan yhtenäinen Eurooppa: konsensusperiaate ja valtion harkintamarginaalioppi. *Lakimies* 6, 2011, s. 1152-1171.

Rautiainen, P., Kostianen, A., Kurki, V., Soininen, N., & Määttä, T. (2023). *Oikeus ja sen tutkiminen*. Vastapaino.

Rintala, M. (2008). Oikeudenkäynnin julkisuus – yleisissä tuomioistuimissa. *Defensor Legis* N:o 3 /2008

- Roberts, J. (1994). *Constitutional and International Protection of Human Rights: Competing or Complementary Systems?*. General Report to the IXth Conference of European Constitutional Courts. Human Rights Law Journal.
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. AlmaTalent.
- Suopohja, H & Liusvaara, L. (2009). *Oikeudellinen vastuu opetustoimessa*. 5., uudistettu painos. Helsinki 2009.
- Surakka, J. (2018). *Tullin pääjohtajalle tuomio virkavelvollisuuden rikkomisesta*. Edilex-toimitus. Edilex.
- Tapanila, A. (2009). *Oikeudenkäynnin julkisuus riita- ja rikosasioissa*. Edita Publishing Oy. Helsinki 2009.
- Tolvanen, M & Kukkonen, R. (2011). *Esitutkinta – ja pakkokeino-oikeuden perusteet*. Alma Talent Oy.
- Tuhkanen, H. (2024). Pakkokeinolain näyttökynnykset. *Lakimies* 6/2024 s. 846–871
- Tuomi, J. & Saarijärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Uutismedian liitto. (2022). *Hallituksen esitysluonnos esitutkinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä*. VN/21702/2022.  
[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/4df459bb-b641-4ee1-885e-efb29a42049d/LAU-SUNTO\\_20220925093730.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53e4191c-8bd8-435b-8545-48e7774d927c/4df459bb-b641-4ee1-885e-efb29a42049d/LAU-SUNTO_20220925093730.PDF)
- Viljanen, V. (1996). Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. *Lakimies* 5-6, s.788-815. Edilex.
- Viljanen, V. (1999). Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa *Perusoikeudet* (Hallbeg, Karapuu, Scheinin, Tuori, Viljanen). WS Lakitieto Oy, Helsinki.
- Viljanen, V. (2001). *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. SanomaPro.
- Viljanen, J. (2004). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yleiset opit. *Lakimies* 3/2004 s. 521–525.
- Voutilainen, T. (2021). KHO 2021:13 – Viranomaisen tiedonsaantioikeus. *Lakimies* 3–4/2021 s. 676–687.
- Voutilainen, T. (2012). *Oikeus tietoon*. Informatio-oikeuden perusteet. Porvoo 2012.

Vuorenpää, M. (2023). *Prosessioikeuden perusteet*. Alma Talent.

Wallin, A & Konstari, T. (2000). *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö: laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait*. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut.

Yle Uutiset. (23.2.2010). *Poliisi etsii hiv-tartunnalle tahallaan altistettuja*.

<https://yle.fi/a/3-5515451>

Yle Uutiset. (5.11.2024). *Poliisi: Janne Puhakkaa ammuttiin kahdesti haulikolla – ex-puoliso Rolf Nordmo kiistää suunnitelmallisuuden*.

<https://yle.fi/a/74-20122471>

Äimä, K. (2011). *Veroprosessioikeus*. Helsinki WSOYpro.

### **Virallislähteet**

AOA 24.8.1993 dnro 1441/2/93.

AOA 31.8.2020 dnro 5847/2019.

EOA 2005. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005. Helsinki 2006.

EOAK/4963/2017. Keskusrikospoliisille moitteet lausunnosta

EOAK/579/2020. Poliisihallituksen tulkinta esitutkinta-aineiston julkisuudesta.

HaVM 31/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi

viranomaistoiminnan julkisuuden ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (Uusi nimike: Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp.)

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 184/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi.

HE 12/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 13/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 273/2022. vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.

LaVL 14/1998 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle.

PeVL 2/1990 vp. perustuslakivaliokunnan lausunto ulkoasianvaliokunnalle.

PeVL 43/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle.

PeVL 14/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle.

PvVM 25/1994. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

### **Oikeuskäytäntö**

#### *Euroopan ihmisoikeustuomioistuin*

Airey v. Irlanti (1979)

Camenzind v. Sveitsi (1997)

Copland v. Yhdistynyt Kuningaskunta (2007)

Eerikäinen ym. v. Suomi (2009)

El Ghatet v. Sveitsi (2016)

Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta (2010)

Hannover v. Saksa (2012)

Jäggi v. Sveitsi (2006)

Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta (2010)

Leander v. Ruotsi (1987)

Niemietz v. Germany (1992)

Pretty v. Yhdistynyt Kuningaskunta (2002)

Salduz v. Turkki (2008), suuri jaosto.

S. and Marper v. Englanti (2008)

Sidabras ja Dziautas v. Liettua (2004)

V. v. Suomi (2007)

*Euroopan unionin tuomioistuin*

Komissio v. Bavarian Lager (2010)

*Kotimainen oikeuskäytäntö*

KHO 2015:15

KHO:2015:40

KHO:2015:163

KKO:2020:78

KHO:2021:27

KHO 2021:38

KHO 2021:170

KKO:2023:24

KHO:2024:80

KKO:2005:136

KKO 2012:11

KKO:2018:51

KKO:2020:83

KKO:2023:24

KKO:2023:69