

20.2.2008

Dnro 2886/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

ESITUTKINNASTA TIEDOTTAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 9.8.2006 päivätyssä kirjeessään rikostarkastajan menettelyä esitutkinnasta tiedottamisessa.

Kantelija viittaa tiedottamista koskevassa arvostelussaan eräässä sanomalehdessä olleeseen uutiseen, jonka tiedot lehdelle on kantelijan mukaan antanut rikostarkastaja. Kantelijan mukaan asian julkistaminen on aiheuttanut hänelle vahinkoa, koska hän on joutunut irtisanoutumaan erään osakeyhtiön toimitusjohtajan toimestaan. Kantelijan mukaan rikostarkastajalla ei ole ollut lainmukaista oikeutta antaa tietoja esitutkinnassa olevasta asiasta.

3 RATKAISU

3.1 Tiedottaminen esitutkinnasta

3.1.1 Oikeusohjeet

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (JulkL) 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan poliisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta sekä esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka virallinen syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaan. JulkL 23 §:n 1 momentin mukaan tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, ei saa paljastaa.

Esitutkintalain 49 §:n mukaan esitutkinnasta on tiedotettava siten, ettei ketään aiheuttomasti saateta epäluulon alaiseksi ja ettei kenellekään tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa ja haittaa.

Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen (EPA) 8 §:n mukaan rikoksesta epäillyn nimen tai hänen kuvansa saa antaa julkisuuteen vain, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi, epäil-

lyn kiinnisaamiseksi tai muusta erityisen painavasta syystä. EPA 9 §:n mukaan oikeus antaa tietoja esitutkinnasta julkisuuteen on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehellään sekä esimiehen määräämällä muulla virkamiehellä.

Sisäasiainministeriö on antanut 15.12.2005 määräyksen "Poliisin viestintä" (SM-2005-03391/YI-3). Määräyksen liitteessä 1 ("Poliisin ulkoisen tiedottamisen ohje") todetaan muun muassa, että "poliisi voi tiedottaa yleisesti merkittävistä rikosjutuista ja poliisin toimialaan kuuluvista muista merkittävistä asioista kansalaisille ja tiedotusvälineille, mikäli rikoksen tutkinta tai esitutkintalain hienotunteisuusperiaate ei vaarannu." (s. 7).

3.1.2

Saadut selvitykset

Rikostarkastaja kertoo selvityksessään, että tutkinnanjohtaja voi antaa tiedon esitutkinnasta tiedotusvälineille, milloin sopivaksi harkitsee. Rikostarkastajan mukaan "on kaikkien etu, että asiassa annetaan julkisuuteen riittävästi oikeita tietoja ja samalla katkaistaan siivet mahdollisilta huhupuheilta, joita käsittääkseni on liikkunut tämänkin asian ympärillä". Rikostarkastaja toteaa, että asiassa yleisöllä on ollut oikeus saada riittävä ja oikea kuva tapahtuneesta.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on lausunnossaan todennut, että kantelussa tarkoitettussa artikkelissa ei ole mainittu rikoksesta epäiltyjen nimiä tai julkaistu heidän valokuviaan. Koska siinä on kuitenkin mainittu tutkinnan kohteena olleen yhtiön nimi ja rikoksesta epäiltyjen asemat yrityksessä, on rikoksesta epäillyt saatettu pienehköllä paikkakunnallapoliisiosaston arvion mukaan tunnistaa. Poliisiosasto arvioi, että epämääräisempi tiedottaminen asiassa ei kuitenkaan ehkä olisi ollut riittävää lopettamaan selvityksessä mainittujen huhujen leviämistä. Sen mukaan tutkinnanjohtaja ei ole tiedottamisessaan käyttänyt väärin hänelle lainsäädännön ja mainitun sisäasiainministeriön ohjeen perusteella kuuluvaa harkintavaltaa.

Kantelija on kantelussaan ja vastineessaan kertonut, että uutisessa mainittu yhtiön nimi ja hänen asemansa yhtiössä on aikaan saanut sen, että hänet on pystynyt helposti tunnistamaan. Se, että hänet on pystytty tunnistamaan uutisesta, on hänen mukaansa aiheuttanut hänelle vahinkoa hänen jouduttuaan irtisanoutumaan toimitusjohtajan toimestaan eräässä yhtiössä (ei esitutkintaan liittynyt yhtiö). Uusi työnantaja oli jo ennen uutisointia kantelijan mukaan tietoinen esitutkinnasta ja hän olisi saanut jatkaa tehtävässään ainakin syyteharkinnan valmistumiseen asti, mutta asian tultua julkisuuteen hänen oli irtisanouduttava.

3.1.3

Kannanotto

Arviointia

Tiedottaminen kesken olevista esitutkinnoista on osa poliisin arkipäivää. On kuitenkin huomattava, että vaikka tiedottaminen (ja muukin tietojen antaminen) on mahdollista ja tavallistakin, ei tutkinnanjohtajan harkintavalta ole vapaata. Esitutkintaa koskevat tiedot ovat julkisuuslain edellä selostetun kohdan perusteella lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Tietojen suhteen olettamana on salassapito. Näin ollen tieto aloitetusta esitutkinnasta on siis lähtökohtaisesti salassa pidettävä, mutta kysymys ei kuitenkaan ole ehdottomasti salassa pidettävästä tiedosta. Tiedon antamista harkitessaan viranomaisen on arvioitava tiedon antamisesta aiheutuvaa haittaa tai vahingonvaaraa suojattavalle edulle. Julkisuuslain mukainen salassapito-olettama voi vahinkoedellytyslausekkeessa määritellyin edellytyksin kumoutua. Esitutkinnasta on esitutkintalain 49 §:n mukaan tiedotettava siten, ettei ketään ai-

heettomasti saateta epäluulon alaiseksi ja ettei kenellekään tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa ja haittaa. Myös esitutkintalain 8 §:n 2 momentti edellyttää, että esitutkinta on toimitettava siten, ettei ketään aiheuttomasti saateta epäluulon alaiseksi ja ettei kenellekään tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa tai haittaa. Epäillyn nimen tai hänen kuvansa saa EPA 8 §:n mukaan antaa julkisuuteen vain, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi, epäillyn kiinnisaamiseksi tai muusta erityisen painavasta syystä.

Asiaa on kantelukin huomioon ottaen arvioitava käsitykseni mukaan lähinnä asiaan osallisten suojaamisintressiä koskevan vahinkoedellytyksen näkökulmasta. Jos tiedottamishetkellä vallinneissa olosuhteissa oli ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuttanut asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä, tieto ei ollut salassa pidettävä. Sama oli tilanne, jos tiedon antamiseen oli painava syy, vaikka vahingon tai kärsimyksen aiheutuminen oli ilmeistä. Epäillyn henkilöllisyyden paljastamiselle on EPA 8 §:ssä säädetty lisäksi erityiset edellytykset.

Selvityksissä ei ole otettu kantaa siihen, millä perusteella oli ilmeistä, ettei tiedottaminen aiheuttaisi vahinkoa tai kärsimystä asiaan osallisille. Selvityksissä on vedottu "huhujen" oikaisuun ja siihen, että yleisöllä on oikeus saada tietoa asiasta. Ymmärrän tämän niin, että näiden seikkojen katsotaan perustavan laissa tarkoitettua painavan syyn, joka on kumonnut salassapito-olettaman ja on oikeuttanut tiedottamiseen. Selvityksistä ei toisaalta tarkemmin selviä, minkälaisia huhupuheita asiasta liikkui. Rikostarkastajan selvityksestä saa lisäksi sen kuvan, että hänenkään tiedossaan ei tarkasti ole ollut, minkälaisia huhuja asiasta liikkui tai liikkuko niitä ylipäättään, koska asiassa on hänen "käsittääkseen" liikkunut huhuja.

Lain esitöistä ei juuri saa apua tulkittaessa, mikä käytännössä olisi lainkohdassa tarkoitettu "painava syy". Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että tulkinta-apua voitaisiin saada julkisuuslain 17 §:stä ja lain 3 §:ssä määritellyn julkisuusperiaatteen tarkoituksesta (ks. Wallin–Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö s. 180).

Hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) nyt kysymyksessä oleva vahinkoedellytyslauseke oli muodossa "jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei ... aiheuta rikoksesta epäillyn aiheutonta leimautumista". Esitystä perusteltiin sillä, että esitutkintatietojen julkiseksi tuleminen ennen aikaisesti voi aiheuttaa epäillylle vahinkoa ennen kaikkea leimaamalla hänet syylliseksi, vaikka esitutkinta on kesken eikä syytteen nostamisesta ole vielä tehty päätöstä. Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi tullut harkita, että sanonta "aiheetonta leimautumista" korvattaisiin ilmaisulla "olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä" (PeVL 43/1998 vp). Lakivaliokunta katsoi, että muutkin kuin epäilty saattavat kärsiä tiedon julkistamisesta. Valiokunta esitti vahinkoedellytyslausekkeeksi muotoilua, joka sitten omaksuttiin lakiin. Näin ollen lakiin otettiin vasta tässä yhteydessä "painava syy", joka voi oikeuttaa tiedon antamisen, vaikka siitä aiheutuisikin vahinkoa tai kärsimystä. Lakivaliokunta totesi, että tällöin säännöksestä käy ilmi, että päätettäessä tiedon antamisesta on punnittava toisaalta niitä perusteita, joiden takia tietoa tarvittaisiin ja toisaalta asiaan osalliselle aiheutuvaa vahinkoa tai kärsimystä (LaVL 14/1998 vp). Hallintovaliokunta päätyi mietinnössään mm. uusiin kunnianloukkaus-säännöksiin viitaten esittämään lakivaliokunnan ehdottamaa muotoilua (HaVM 31/1998 vp).

Viittauksen kunnianloukkaussäännöksiin voidaan käsitykseni mukaan tulkita tarkoittavan rikoslain 24 luvun 8 §:n 2 momentista ilmenevää ajatusta. Tuon lainkohdan mukaan yksityiselämää loukkaavana tiedon levittämisenä ei pidetä sellaisen yksityiselämää koskevan tiedon, vihjauksen tai kuvan esittämistä politiikassa, elinkeinoelämässä tai julkisessa virassa tai tehtävässä taikka näihin rinnastettavassa tehtävässä toimivasta, joka voi vaikuttaa tämän toiminnan arviointiin mainitussa tehtävässä, jos esittäminen on tarpeen yhteiskunnallisesti merkittävän asian käsittelemiseksi. Näin voitaisiin esimerkiksi katsoa, että joidenkin henkilöiden rikosepäilyjen kohdalla julkisuuslain mukainen painava

syy voisi heidän yhteiskunnallisesti merkittävän asemansa vuoksi tulla kysymykseen muita helpommin.

Selvityksissä on vedottu siihen, että tiedottaminen oli tarpeen "siipien katkaisemiseksi" mahdollisilta huhupuheilta.

Totean asianmukaiseen viranomaistiedottamiseen kuuluvan mahdollisuuksien mukaan myös kannanottaminen julkisuudessa esitettyihin selkeästi virheellisiin tietoihin. Poliisin tehtävä ei toisaalta ole yrittää kumota jokaista yleisön keskuudessa liikkuvaa huhua.

Vaikka kysymyksessä ovat olleet epäilyt liiketoiminnassa tehdyistä rikoksista, ei asiassa ainakaan käytettävissäni olevan aineiston perusteella ole ollut yhteiskunnallisesti merkittävä asia. Tämä ei sen mukaisesti olisi ollut sellainen painava syy, joka olisi kumonnut JulkL 24 §:n 1 momentin 3 kohdan salassapito-olettaman. Kaiken kaikkiaan pidän käytettävissäni olevan aineiston perusteella kysymyksen alaisena, onko tilanteessa ollut sellainen laissa tarkoitettu "painava syy", joka olisi kumonnut salassapito-olettaman.

Totean vielä asiaa EPA 8 §:n näkökulmasta arvioituna seuraavaa.

EPA 8 §:ssa säädetään ne perusteet, joilla poliisi saa antaa epäillyn nimen julkisuuteen. Lähtökohta on, ettei esitutkintavaiheessa epäillyn nimeä tule tiedottaa muissa kuin asetuksessa mainituissa poikkeuksellisissa tapauksissa. On mielestäni selvää, ettei epäilystä saa antaa muitakaan sellaisia tietoja, joiden perusteella hänet voidaan tunnistaa kuin näissä poikkeustapauksissa. Epäillyn henkilöllisyys voi nimittäin paljastua ainakin hänen lähipiirilleen varsin vähäisistäkin tiedoista. Tässä tapauksessa poliisin tiedottamisen jälkeen asiasta on uutisoitu mainitsemalla osakeyhtiön kotipaikka janimi sekä että epäilty on yhtiön entinen toimitusjohtaja. Tällaisella tiedolla epäillyn henkilöllisyys on epäilemättä yksilöitävissä esimerkiksi pienellä paikkakunnalla. Lisäksi jokainen uutisen lkenut on käsittäkseni voinut uutisen perusteella niin halutessaan selvittää kantelijan henkilöllisyyden julkisia kaupparekisteritietoja hyväksikäyttäen.

Henkilöllisyyden paljastava tiedottaminen ei liene tässä tapauksessa ollut välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi tai epäillyn kiinnisaamiseksi.

On jossain määrin tulkinnanvaraista, mitä ovat EPA 8 §:ssä tarkoitetut erityisen painavat syyt, jotka oikeuttaisivat epäillyn nimen (tai sellaisten tietojen, joiden perusteella nimi selviää) antamiseen julkisuuteen. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että sanat "erityisen painava" osoittavat, että tällä perusteella henkilöllisyyden paljastaminen tulee kysymykseen vain todella poikkeustapauksissa (Helminen–Lehtola–Virolainen; Esitutkinta ja pakkokeinot, s. 444).

En voi pitää käytettävissäni olevan aineiston perusteella selvitetynä, että asiassa olisi ollut erityisen painava syy sellaiseen tiedottamiseen, jossa epäillyn henkilöllisyys paljastui. Mielestäni julkisuuteen annetut tiedot ovat saadun selvityksen valossa olleet tarpeettoman yksilöityjä.

Yhteenveto

Olen edellä todennut pitäväni kysymyksenalaisena, onko käsillä ollut sellainen tilanne, että esitutkintaa koskeva JulkL:n mukainen salassapito-olettama olisi kumoutunut. Selvityksissä ei ole mielestäni annettu tähän yksiselitteisesti hyväksyttävää perustetta. Lisäksi pidän selvänä, että käytettävissäni olevan aineiston valossa epäillyn henkilöllisyyden paljastamiseen ei ole ollut EPA 8 §:n mukaista perustetta.

Kun sääntely asiassa on kuitenkin jossain määrin tulkinnanvaraista ja säännökset antavat soveltajalleen harkinnanvaraa, pidän riittävänä, että saatan edellä esittämäni käsityksen rikostarkastajan tietoon.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen esitutkinnasta tiedottamisesta rikostarkastajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.
