

29.10.1999

2633/4/98

Oikeustoimittajat ry
Susanna Reinboth
Helsingin Sanomat
PL 85

00089 SANOMAT

VASTAUS KANTELUUN

1

KANTELUOikeustoimittajat ry pyytää 22.12.1998 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa selvittämään, toimiko Espoon poliisi laillisesti kieltäessään tiedotusvälineiltä kuvaamisen panttivankitilanteessa. Kirjoituksessa katsotaan, että poliisi loukkasi tällä menettelyllään sanan- ja ilmaisuvapautta.

2

SELVITYSAsiassa antoivat selvityksen Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen komisario Ari Karvonen ja apulaispoliisipäällikkö Kari Ahola sekä lausunnon Espoon kihlakunnan poliisipäällikkö Olli Vuorio, Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto ja sisäasiainministeriön poliisiosasto.

Selvitykset ja lausunnot toimitettiin tiedoksi yhdistykselle, joka antoi asiassa vastineen.

Käytettävissäni on ollut sisäasiainministeriön poliisin ulkoista tiedottamista koskeva 7.2.1997 annettu ohje.

Lisäksi asian esittelijä kuuli komisario Karvosta puhelimitse 20.9. ja 20.10.1999.

3

RATKAISU

3.1

TapahtumatiedotPoliisi sai aamupäivällä 17.12.1998 ilmoituksen, että mies oli tunkeutunut Espoon Viherlaaksossa kerrostaloalueella erääseen asuntoon. Mies ilmoitti surmaavansa asunnossa olevan naisen, mikäli paikalle saapuneet poliisimiehet yrittäisivät tulla sisälle asuntoon. Poliisi evakuoι lähihuoneistot ja eristi tapahtuma-alueen.

Poliisin kanssa käytyjen neuvottelujen aikana mies oli hermostunut ja aggressiivinen. Selvityksen mukaan hän oli suuttunut siitä, että TV:stä oli tullut tietoja tilanteesta ja asettanut ulostulon ehdoksi tiedotusvälineiden edustajien poistamisen paikalta. Näin ei kuitenkaan menetelty. Poliisi sai selvityksen mukaan myös tietoonsa, että miehellä olisi hallussaan voimakasta räjähdysainetta ja että hän oli muutamaa päivää aiemmin yrittänyt itsemurhaa. Neuvotteluissa kävi myös ilmi, että asunnossa ollut nainen pelkäsi joutuvansa tiedotusvälineiden eteen ja hän kyseli, kuka kuvaa vastapäisestä talosta. Kun tilanteen loppuvaiheessa oli pimeää, kameroiden salamavalot näkyivät erityisen selvästi. Näistä syistä poliisin kenttäjohtajana toiminut komisario Ari Karvonen määräsi kello 21.05: "poliisit pois kohdeasunnon rapusta, poliisit pois näkyvistä, ei liikettä, ei kuvaajia".

Noin klo 21.13 aikaan poliisi haki asunnossa olleen naisen parvekkeelta turvaan. Jatkoneuvottelujen jälkeen myös mies suostui kello 22.00 tulemaan ulos asunnosta.

Käytettävissä olevasta selvityksestä on pääteltävissä, että paikalla oli runsaasti eri tiedotusvälineiden edustajia. Kantelun liitteenä olleesta videotallenteen mukaan poliisimies kehottaa lopettamaan kuvaamisen klo 21.21, 21.23 ja 22.14.

3.2

Oikeusohjeet Hallitusmuodon 6 ':n 1 momentissa säädetään oikeudesta elämään ja muun muassa henkilökohtaisen turvallisuuden suojasta.

Hallitusmuodon 10 ':ssä turvataan kaikille sananvapaus. Sen keskeisiä tarkoituksia on taata vapaa mielipiteenmuodostus sekä joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus. Sananvapauden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää toimittajien toimintavapautta.

Julkisen vallan on hallitusmuodon 16a ':n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Poliisin toimintaa kantelussa tarkoitettussa tilanteessa arvioitaessa on lisäksi otettava erityisesti huomioon seuraavat säännökset.

Poliisilain 18 ':n mukaan poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, tutkinnan turvaamiseksi taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden, toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden tai vaaraan joutuneen omaisuuden suojaamiseksi.

Henkilö saadaan poliisilain 20 ':n 2 momentin mukaan poistaa paikalta, jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Poliisilain 26 ':n mukaan poliisimiehellä on tässä tai muussa laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja.

Edelleen poliisilain 27 §:n mukaan poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus muun muassa vastarinnan murtamiseksi taikka mahdollisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita pitää puolustettavina.

Poliisin toiminnan yleisistä periaatteista säädetään poliisilain 2 §:ssä. Sen mukaan poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Poliisin tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrkiä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta, poliisia ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen.

3.3

Kannanotto

3.3.1

Arvioinnin lähtökohtia

Oikeustoimittajat ry:n mukaan poliisi rajoitti sananvapautta ilman lain tukea. Kantelussa myönnetään, että poliisilla oli oikeus eristää ja tyhjentää alue sekä rajoittaa liikkumista poliisilain 18 §:n nojalla. Yhdistyksen mielestä poliisilla ei kuitenkaan ollut lakiin perustuvaa oikeutta rajoittaa eristysalueen ulkopuolella julkisella paikalla olevien kuvaajien työskentelyä.

Poliisi puolestaan katsoo toimineensa poliisilain nojalla ja perustelee menettelyään erityisesti sillä, että ihmisten turvallisuus vaati kuvaamisen rajoittamista. Sisäasiainministeriön poliisiosasto toteaa lausunnossaan: "koska konkreettinen uhka ihmishenkien vaarantumiselle oli olemassa, voidaan käsityksemme mukaan katsoa tiedotusvälineiden sen hetkisten tarpeiden väistyneen." Kenttäjohtajana toiminut komisario Karvonen katsoo tilanteen olleen vakava ja vaarallinen sekä piiritetyssä asunnossa olleille, sivullisille että poliisimiehille asunnossa olleen miehen erittäin ailahtelevan mielentilan johdosta, mistä syistä "tilanteen vaarallisuusarvio oli korkea".

Kantelun tarkoittamassa tilanteessa on siten viime kädessä kysymys kahden perusoikeuden - sananvapauden ja henkilökohtaisen turvallisuuden - yhteen sovittamisesta ja näiden kahden perusoikeuden keskinäisestä punninnasta. Avainkysymys on, mitä perusoikeusmyönteinen poliisilain tulkinta olisi edellyttänyt, kun sekä Oikeustoimittajat ry:n että poliisin omaksumaa kantaa voidaan puolustaa perusoikeusargumenteilla. Tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista.

Perusoikeudet eivät ole sillä tavoin ehdottomia, ettei niitä saisi missään oloissa ja millään tavoin rajoittaa. On tilanteita, joissa toisen perusoikeuden toteuttaminen voi rajoittaa toisen perusoikeuden täysimääräistä toteutumista. Perusoikeuksien ollessa vastakkain joudutaan arvioimaan niiden taustalla olevien arvojen keskinäisiä painoarvoja.

Ehdottomia arvojärjestyksiä lienee mahdotonta asettaa. Tästä huolimatta jonkinlaisia lähtökohtaisia etusijajärjestyksiä voidaan perusoikeuksien tausta-arvojen painavuuden perusteella muodostaa. Esimerkiksi hallitusmuodon 6 ' 1 momentin tarkoittaman perusoikeuden keskeistä ydintä - oikeutta elämään - tuskin voidaan ajatella minkään muun perusoikeuden toteutumisen vuoksi loukattavan. Toisaalta elämänkin jonkin asteinen vaarantaminen on yhteiskunnan toimivuuden nimissä ollut pakko hyväksyä.

Lopullisesti tämänkaltaiset perusoikeuksien kollisiotilanteet ratkaistaan kussakin konkreettisessa yksittäistapauksessa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota siihen a) miten tärkeää arvoa toisen perusoikeuden toteuttaminen loukkaisi ja b) missä määrin tuota arvoa loukattaisiin. Kyse on siis punninnasta, jossa vastakkain olevia perusoikeuksia sovitetaan yhteen siten, että saavutetaan konkreettisen tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen mahdollisimman hyvä tasapainotila yhteen sovitettavien perusoikeusintressien kesken. Tässä punninnassa on myös otettava huomioon, millä todennäköisyydellä toisen perusoikeuden toteuttamisesta seuraisi toisen perusoikeuden loukkaaminen.

3.3.2

Poliisin menettelyn arviointi

Kantelussa asetetaan erityisesti kyseenalaiseksi poliisin menettely kieltää kuvaaminen sen alueen ulkopuolella, joka oli poliisilain 18 ':n nojalla eristetty.

Lähtökohta on tältä osin mielestäni selkeä. Poliisi voi poistaa paikalta (siis myös eristetyn alueen ulkopuolelta) henkilön, joka aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Jos esimerkiksi kuvaamisesta on tämänlaatuisia seuraamuksia, paikalta poistaminen on lähtökohtaisesti mahdollista, mikäli kuvaamista ei muutoin voida estää. Tämä koskee yhtä hyvin toimittajia kuin muitakin paikalla olijoita. Poliisi voi myös käyttää vaarallisen teon estämiseen voimakeinoja poliisilain 27 ':n mukaisesti.

Paikalta poistaminen tai voimakeinojen käyttö ei edellytä, että henkilön käyttäytyminen on lainvastaista, vaikka usein näin onkin asianlaita. Hallituksen esityksessä todetaan, että poliisilain 20 ' mahdollistaa sellaisen tehtävän mukaisen toiminnan, jolla esim. häiriötä tuottavan henkilön toiminta estetään vapaudenriistoa selvästi lievemmin keinoin (HE 57/1994 s.46).

Selvityksen mukaan poliisilla on tässä tapauksessa ollut syytä varautua henkirikokseen, itsemurhaan ja vaaraa aiheuttavaan voimak-

kaaseen räjähdyskseen. Se, että asunnossa ollut nainen on saatu turvaan, on ratkaissut tilanteen vain osittain. Tilanne on edelleen ollut vaarallinen.

Saadun selvityksen mukaan asunnossa ollut mies oli erittäin ailahtelevassa mielentilassa ja tiedotusvälineiden näkyvä läsnäolo on kiristänyt tilannetta. Hän olikin vaatinut tiedotusvälineiden poistamista paikalta ulostulon ehtona. Varsinkin valokuvaaminen salamavaloa käyttäen on ollut helposti havaittavissa piiritetystä asunnosta. Kun otetaan huomioon tilanteen riskit, katson, että niiden toteutumisen estämiseksi on ollut lailliset perusteet kieltää piiritettyyn asuntoon havaittavissa oleva kuvaaminen. Jos vaaraa aiheuttavaa kuvaamista olisi jatkettu, poliisilla olisi käsitykseni mukaan ollut oikeus tarvittaessa voimakeinoin lopettaa kuvaaminen ja poistaa kuvaaja paikalta. Näihin keinoihin verrattuna kuvaamiskielto oli selvästi lievempi.

Sen sijaan muun kuvaamisen osalta kysymys on ongelmallisempi. Kenttäjohtajana toiminut komisario Karvonen on puhelimitse selvittänyt, että jos kuvaaminen olisi sallittu näköyhteyden ulkopuolella, olisi tämän rajoituksen noudattamisen valvonta ollut hyvin vaikeaa. Yksittäisiä ohjeita ei käytännössä hänen mukaansa olisi voitu antaa eikä ainakaan käytettävissä olevien resurssien puitteissa valvoa. Tämän vuoksi Karvonen oli päätenyt tilanteen loppuvaiheessa kieltämään kuvaamisen kokonaan, kun eristetyn alueen laajentaminen olisi ollut ulkopuolisten kannalta kohtuutonta ja käytettävissä olevat rajalliset resurssit huomioon ottaen ongelmallista.

Tältä osin totean, että tilanteen tarkka jälkikäteinen arviointi on vaikeaa, koska käytettävissäni ei ole tapahtumapaikasta sellaista selvitystä, jonka perusteella voisin arvioida rajoitetun kuvaamisen sallimisen käytännön ongelmia. Lähtökohta kuitenkin on, että tiedotusvälineiden toiminnan rajoittaminen on pyrittävä minimoimaan välttämättömpään. Vastaavissa tilanteissa voisi ehkä harkita esimerkiksi kuvaamisen sallimista poliisin erikseen osoittamista paikoista. Kovin hienojakoisten kuvausmääräysten edellyttäminen on kuitenkin useissa tapauksissa epärealistista mm. tilanteiden nopea muuttuminen huomioon ottaen.

Kiinnitän vielä huomiota siihen, että mies saatiin ulos rakennuksesta klo 22 ja käytettävissä olevan selvityksen mukaan viimeinen kuvaamiskielto annettiin klo 22.14 eli kiinnioton jälkeen. Komisario Karvonen on puhelimitse kuultuna selvittänyt, että mm. räjähdysvaaran poissulkemiseksi oli vielä tarpeen tehdä tarkistuksia kiinnioton jälkeen ja että tilanne katsottiin loppuneeksi ja vaarattomaksi vasta klo 22.25. Tältä osin onkin otettava huomioon, että tilanteen loppuvaiheen hoitaminen asetti omat vaatimuksensa tilanteen johdossa olleille poliisimiehille. Kyse ei nähdäkseni ole viivyttelystä kuvaamiskiellon purkamisessa.

Komisario Karvonen on kuvaamiskiellon osalta viitannut myös asunnossa olleiden henkilöiden yksityisyyden suojaamiseen. Tämä on sinänsä

perusteltu näkökohta myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Poliisilain mukaan yksityisyyden suojaaminen toteutetaan kuitenkin ensisijasta 18 ' :ssä tarkoitettulla alueen eristämällä. Tämän vaihtoehdon eli eristetyn alueen laajentamisen komisario Karvonen toteaa edellä todetuista syistä hylänneensä.

Todettakoon kuitenkin, että asunnossa ollut nainen on tehnyt poliisille tutkintapyyntöä tiedotusvälineiden edustajien valokuvaamisen laillisuudesta. Asian tutkinta on saadun selvityksen mukaan vireillä.

3.4

LopputulosKun tapahtumia tarkastellaan kokonaisuutena, poliisi on käsitykseni mukaan rajoittanut tiedotusvälineiden edustajien toimintaa varsin vähän. Vain kuvaaminen on kielletty ja sekin suhteellisen lyhyeksi aikaa tilanteen ilmeisen herkässä loppuvaiheessa. Käsitykseni mukaan tällaisella kuvaamisen rajoittamisella ei ole puututtu sananvapauden keskeisimmälle ydinalueelle (ks. tästä HE 309/1995 vp. s. 56). Toimittajat ovat selvityksen mukaan saaneet muutoin tehdä työtään normaalisti ja kantelussakin todetaan poliisin hoitaneen tiedottamisen sinänsä hyvin. Kuvaamisen kieltäminen on eristysalueen laajentamiseen (jolle olisi sinänsä voitu nähdä olleen perusteita) verrattuna käsitykseni mukaan ollut tiedotusvälineidenkin kannalta lievempi toiminnan rajoitus.

Poliisi on pyrkinyt turvaamaan erityisesti asunnossa olleiden henkilöiden mutta myös muiden vaaravyöhykkeellä olleiden ihmisten henkeä, henkilökohtaista turvallisuutta sekä estämään mahdollisia laajojakin omaisuusvahinkoja. Tässä tarkoituksessa se on jonkin verran rajoittanut tiedotusvälineiden toimintaa.

Poliisi on toiminut tapahtuma-aikaisiin tietoihinsa perustuvan vaarallisuusarvion varassa. Selvityksen valossa poliisin arviota tilanteen vaarallisuudesta ei voida pitää virheellisenä.

Kun otetaan huomioon myös edellä 3.3 kohdassa todettu, katson, ettei kantelun tarkoittamassa tilanteessa menetelty lainvastaisesti, kun kuvaamista edellä kerrotulla tavalla rajoitettiin.

Tapahtunut antaa kuitenkin aiheen eräisiin yleisempiin toteamuksiin.

Tiedonvälityksen keskeinen piirre nykyaikana on nopeus. Erityisesti sähköiset tiedotusvälineet voivat tarjota yleisölle reaaliaikaista kuvaa tapahtumista, myös esimerkiksi onnettomuus- ja piiritystilanteista. Yhtäältä reaaliaikaisen tiedonvälityksen sinänsä perustellut tarpeet ja toisaalta poliisitoiminnan vaatimukset nyt kysymyksessä olevan kaltaisissa vaarallisissa tilanteissa voivat helposti ajautua ristiriitaan. Tällaisen ristiriitatilanteen ratkaisuperiaatteita ei mielestäni ole järkevää jättää kussakin yksittäistapauksessa ja "tilanteen ollessa päällä" harkittavaksi. Jos näin tapahtuu, korostuu vaara, että tällaisessa perusoikeuksien kannalta usein vaikeassa punnintatilanteessa kaikki asiaan vaikuttavat näkökohdat eivät tule otetuiksi huomioon ja painotetuksi hyväksyttävällä tavalla.

Tämän vuoksi on tärkeää, että poliisin ja tiedotusvälineiden pelisäännöt on jo ennakkoon linjattu mahdollisimman selkeiksi. Tähän tähtäävien neuvottelujen aloittamiseen Espoon kihlakunnan poliisipäällikkö Olli Vuorio onkin lausunnossaan viitannut. Pidän tätä toimenpidettä laillisuusvalvonnankin näkökulmasta kannatettavana.

Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston lausunnossa tuodaan myös esiin toimittajien toimintavapauden rajoitusten perustelemisen merkitys. Tässä kohdin poliisiosasto on nähnyt puutteita. Yhdyn tähän näkemykseen. Poliisilain 4 §:ssä säädetty velvollisuus toimenpiteen perusteen ilmoittamiseen on korostunut poliisin joutuessa puuttumaan perusoikeuksiin. Tämä tosin saattaa nopeita toimenpiteitä vaativassa poliisin kenttätoiminnassa olla joskus vaikeaa. Tässäkin suhteessa etukäteen pohditut selkeät pelisäännöt voivat olla avuksi.

3.5

Toimenpiteet Poliisin ei ole todettu tässä tapauksessa menetelleen lainvastaisesti. Olen kuitenkin edellä esittänyt joitakin yleisiä näkökohtia, joita mielestäni vastaavien tilanteiden varalta olisi perusteltua ottaa huomioon. Tämän vuoksi lähetän jäljennöksen tästä vastauksestani tiedoksi paitsi komisario Ari Karvoselle ja apulaispoliisipäällikkö Kari Aholalle myös sisäasiainministeriön poliisiosastolle.

Kantelun liite palautetaan ohessa.

Apulaisoikeusasiamies

Jaakko Jonkka

Nuorempi
oikeusasiamiehensihteeri

Juha Haapamäki

2633/4/98

Lausuntonne 26.2.1999 1/032/99

Sisäasiainministeriön poliisiosasto

LÄHETELähetän ohessa tiedoksi jäljennöksen päätöksestäni Oikeustoimittajat r.y:n kanteluun. Toiset jäljennökset pyydän toimittamaan tiedoksi Espoon kihlakunnan apulaispoliisipäällikölle Kari Aholalle ja komisario Ari Karvoselle siinä tarkoituksessa, joka ilmenee päätöksestä. Pyydän antamaan tiedon asian lopputuloksesta myös muille lausunnonantajille.

Apulaisoikeusasiamies

Jaakko Jonkka

Nuorempi
oikeusasiamiehensihteeri

Juha Haapamäki