

15.2.2007

Dnr 1408/4/05

**Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt**

**Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja**

## **POLISEN FÖRFOR FELAKTIGT NÄR DEN INFORMERADE OM BROTTSMISSTÄNKANDET**

### 1 KLAGOMÅL

Klaganden ber i sitt brev 4.5.2005 justitieombudsmannen undersöka Ålands polismyndighets förfarande i tre olika ärenden.

- - -

Klaganden anser bl.a. att polisledningen utan behörighet genom pressmeddelande informerat massmedia om att han var misstänkt för brott och att han sålunda oskyldigt hängts ut i massmedia. Klaganden berättar att han sedan fick åtalseftergift och inte var misstänkt för något brott. Vidare berättar klaganden att han inte hade hörts i saken före pressmeddelandet och inte underrättats om att han var misstänkt för ett brott. Slutligen berättar han att polismästaren inför polisdelegationen redogjort för vad som framkommit vid förundersökningen, trots att förundersökningen inte ännu vid den tidpunkten var offentlig.

- - -

### 3 AVGÖRANDE

- - -

#### 3.3 Meddelande om brottsmisstanke

##### 3.3.1 Pressmeddelandet

##### 3.3.1.1 Bakgrundsuppgifter

Klaganden anser att polisledningen handlade i strid med förundersökningslagen då den gav ett pressmeddelande i fallet där han var en av de misstänkta. Enligt klagandens åsikt var polismyndigheten inte behörig att ge ut informationen eftersom en åklagare skall leda förundersökningen då en polisman är misstänkt för brott.

Enligt kommissariens utredning fick han 9.5.2004 (kl. 10.30) ett meddelande om att en brottsanmälan gjorts mot tre män av vilka två var anställda vid Ålands polismyndighet. Efter att ha redogjort för brottsanmälan samt diskuterat om polisen eventuellt skulle gå ut med ett pressmeddelande (händelserapport till pressen) hade kommissarien senare samma dag (kl. 18.30) tagit del av handlingarna och sett till att brottsanmälan var komplett. Kl. 20.09 sände han per telefax över anmälan jämte bilagor till häradsåklagaren i Helsingfors.

Av de diskussioner som kommissarien förde med polismästaren fick han den uppfattningen att det vore skäl att sända ett pressmeddelande, varför han tog ett beslut om detta. Pressmeddelandet sändes per telefax till pressen strax efter att häradsåklagaren tillställts ärendet.

Kommissarien anser att han inte förfor felaktigt då han genom ett pressmeddelande informerade om händelsen, eftersom händelsen var så pass exceptionell att det inte fanns någon möjlighet att "mörka" den. Kommissarien uppger att polisen varje dygn ger pressen en s.k. händelserapport om anmälningar och andra händelser som inträffat inom polisområdet, detta i enlighet med myndigheternas öppenhet och en god informationshantering. Det som han gav var uttryckligen en händelserapport och inte förundersökningsinformation.

Enligt polismästarens åsikt var pressmeddelandet sakligt. Han anser att polisen har rätt och även en skylighet att ge händelseinformation. Däremot ges information om förundersökningen av undersökningsledaren. Också landskapsregeringen anser i sitt yttrande att informationen var saklig.

Klaganden upprepar i sitt bemötande sin åsikt att förfarandet var felaktigt och framhåller bl.a. principen att kontrollera fakta i stället för att prioritera snabbheten samt principen om minsta olägenhet och oskyldighetsprincipen.

### 3.3.1.2

#### Rättsregler

Enligt grundlagens (731/1999) 21 § har var och en rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en behörig myndighet.

Enligt 4 § 1 mom. i landskapslagen (1977:72) om allmänna handlingars offentlighet är till polismyndighet eller annan myndighet inkomna handlingar rörande brott samt av polismyndighet eller annan myndighet vid brottsundersökning upprättade protokoll, rapporter och övriga handlingar icke offentliga förrän ärendet förevarit vid domstol eller nedlagts enligt beslut av polis- eller åklagarmyndighet eller annan myndighet. Enligt 6 § 2 mom. i samma lag får ur handling som bl.a. enligt 4 § ännu icke är offentlig, uppgift lämnas endast med vederbörande myndighets tillstånd.

Enligt 14 § 2 mom. (203/1997) i förundersökningslagen (449/1987) skall förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått alltid ledas av allmänna åklagaren med undantag för ärenden som behandlas som ett ordningsbotsärende eller i strafforderförfarande.

Enligt förundersökningslagens 49 § 1 mom. skall om förundersökning informeras så att ingen utan fog utsätts för misstankar och så att ingen i onödan orsakas skada och men. Enligt 2 mom. i samma paragraf stadgas genom förordning om den information som lämnas om förundersökning till offentligheten.

Enligt 9 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel (575/1988) har undersökningsledaren och hans förman samt andra tjänstemän som har utsetts därtill av förmannen rätt att lämna uppgifter om en förundersökning till offentligheten.

### 3.3.1.3

Bedömning av kommissariens förfarande

#### *A) Utgångspunkter för bedömningen*

Den externa informationen är en integrerad del av polisens verksamhet. Genom den främjas offentlighetsprincipen samt öppenheten och genomskinligheten i polisverksamheten. Även om offentlighetsprincipen är en av det demokratiska samhällets hörnstenar ställer lagstiftningen, beroende på ärendenas olika karaktär, vissa villkor bl.a. i sekretesshänseende. Öppenhetsprincipen gör det inte heller möjligt att åsidosätta lagens bestämmelser om fördelning av informationsansvaret. Grundlagens 21 §, om vars och ens rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt av en behörig myndighet, inkluderar rätten att bli behandlad på behörigt sätt i samband med information som gäller brottsmisstankar. Närmare bestämmelser om saken finns i lagstiftningen om förundersökning.

Om uppgifter om en förundersökning ges ut i förtid kan detta få negativa konsekvenser för den misstänkte, eftersom han kan bli stämplad. Enligt förundersökningslagens 7 § skall den misstänkte bemötas som oskyldig vid förundersökningen. Av denna anledning skall den misstänkte i princip skyddas för offentlighet, även om intresset att utreda ett brott och förhindra nya brott kan kräva att namnet och t.o.m. en bild på den misstänkte offentliggörs, så som föreskrivs i 8 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel. Förundersökningsmyndigheterna måste sålunda väga olika intressen mot varandra.

Det kan vara problematiskt att informera om förundersökning och brott framförallt i mindre samhällen av den typ som landskapet Åland representerar, där lokalpressen enligt min uppfattning noga följer vad som händer. För undvikande av grundlösa spekulationer och direkta missuppfattningar måste polisen fästa särskild vikt vid att den information som den ger är objektiv och korrekt samt vid att inte överskrida sina befogenheter i informationshänseende.

Sakligheten i polisens information har en avgörande betydelse för hur trovärdig polisens opartiskhet framstår utåt. På grund av polisverksamhetens karaktär ställs det höga förväntningar på dess opartiskhet. Polisen får inte agera på ett sätt som ger anledning till grundade misstankar om att den är partisk eller tendentiös.

#### *B) Ställningstagande*

För det första är det fråga om huruvida det finns en faktisk skillnad mellan att informera om ett händelseförlopp respektive en förundersökning. Utredningarna stöder uppfattningen att Ålands polismyndighet gjort en sådan tolkning. Vid den tidpunkt då informationen gavs hade förundersökningen egentligen inte ännu inletts, eftersom pressmeddelandet sändes strax efter att ärendet hade tillställts den åklagare som utsetts till undersökningsledare. De utredningar som jag haft tillgång till tyder på att åklagaren vid den aktuella tidpunkten inte ännu hade tagit ställning i ärendet. Från denna synpunkt förefaller det sålunda inte i ordets egentliga bemärkelse ha varit fråga om att informera om förundersökningen – såsom Ålands polismyndighet uppenbarligen hade förstått saken – eftersom inga egentliga undersökningsåtgärder ännu hade vidtagits. Vid den tidpunkt då informationen gavs hade brottsanmälan registrerats i polisens datasystem och kartor över händelseplatsen hade skaffats liksom även utdrag ut befolkningsregistret och kopior av de misstänkta vapenkort. Det var sålunda närmast fråga om en preliminär undersökning.

En relevant fråga är emellertid om den polismyndighet som tagit emot brottsanmälan, utan att höra undersökningsledaren och enligt sin egen prövning helt självständigt kunde offentliggöra en händelserapport om det misstänkta brottet. Eftersom det var fråga om ett polisbrott var Ålands polismyndighet inte behörig att göra förundersökningen, utan dess behörighet inskränkte sig till att ta emot och registrera brottsanmälan, inhämta preliminär utredning samt vidarebefordra ärendet till åklagaren, i detta fall till häradsåklagaren i Helsingfors. Förundersökningen gjordes sedermera av centralkriminalpolisens enhet på Åland.

I det skedet då kommissarien informerade om händelserna kände man endast till dels målsägandenas uppfattning om händelseförloppet och dels vilken uppfattning anmälandets mottagare hade om det brottsrekvisit som beskrivningen av händelseförloppet eventuellt uppfyllde. Enligt 1 § 1 mom. i förordningen om förundersökning och tvångsmedel skall en anmälan om ett brott eller en händelse som anmälanen anser vara ett brott registreras utan dröjsmål. Registreringsskyldigheten innebär att polisen inte har prövningsrätt i detta avseende. Registreringen av en anmälan innebär inte ännu ett ställningstagande för att också den i förundersökningslagens 2 § angivna tröskeln för att inleda förundersökning har överskridits, dvs. att det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts.

Om inledandet av ett brottmål inklusive beskrivningar av händelseförlopp och inledandet av en egentlig förundersökning med tillhörande åtgärder granskas som separata skeden, med informationen och fördelningen av informationsansvaret som utgångspunkt, kan situationen bli ohållbar med tanke på den misstänktes rättssäkerhet. Detta är fallet om undersökningsledaren efter att ha satt sig in i ärendet anser att ingen förundersökning skall inledas. Den misstänkte har eventuellt i och med informationen om händelseförloppet blivit stämplad på grund av målsägandens ensidiga påståenden, trots att informationen borde vara objektiv.

Enligt min åsikt är det sålunda motiverat att tolka bestämmelserna om information om förundersökning så att de täcker både mottagandet och

registreringen av brottsanmälan och de egentliga förundersökningsåtgärderna. Informationsansvaret vilar sålunda också på den som innan förundersökningen inletts har utsetts till undersökningsledare. I detta fall där det var fråga om ett polisbrott skulle sålunda åklagaren ha ansvarat för informationen. Undersökningsledare för förundersökningen gällande den tredje misstänkte var överkommisarien vid centralkriminalpolisens enhet på Åland, som sålunda i detta avseende var informationsansvarig. I en sådan situation med två undersökningsledare skulle det enligt min åsikt ha varit motiverat att informationen sköttes i samverkan mellan undersökningsledarna och inte enbart av den enhet som tagit emot anmälan.

Med anledning av det som konstateras ovan kunde Ålands polismyndighet i egenskap av brottsanmälan mottagare ha informerat massmedierna om det aktuella fallet endast på begäran av undersökningsledaren och i den omfattning som undersökningsledare uttryckligen begärt. Det skulle ha varit undersökningsledarens sak att besluta vad Ålands polismyndighet som mottagare av brottsanmälan hade fått yppa för massmedierna. Nu hade emellertid Ålands polismyndighet, dvs. framförallt kommissarien, handlat på eget initiativ efter att ha diskuterat saken med polismästaren.

Kommissarien borde sålunda ha avhållit sig från att berätta om händelsen för medierna innan undersökningsledaren hade fattat ett uttryckligt beslut om offentliggörandet. Jag anser därför att kommissarien då han informerade om ärendet handlade i strid med 9 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel.

### *C) Bedömning av graden av klandervärdhet*

Vid bedömningen av förfarandets klandervärdhet är det emellertid skäl att ytterligare granska innehållet i kommissariens pressmeddelande. Det är fråga om huruvida detta innehöll uppgifter som gjorde det möjligt att i strid med de syften som anges i 8 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel avslöja de misstänkta personernas identitet eller om pressmeddelandet i något annat avseende stred mot förundersökningslagens 49 §. I ärendet skall beaktas också om informationen i strid med vad artikel 6 i Europarådets människorättskonvention och förundersökningslagens 7 § föreskriver om oskuldspresumtionen gav en bild av att en misstänkt person betraktades som skyldig.

Pressmeddelandet var rubricerat: Pressmeddelande angående olaga hot – polispersonal misstänkta för brott. Därefter beskrevs i meddelandet i korthet händelseförloppet, utan att närmare identifiera de delaktiga personerna och nämndes att vid den preliminära utredningen framkommit att två av de tre misstänkta var polismän vid Ålands polismyndighet. Dessutom nämndes att eftersom poliser var delaktiga i händelserna hade ärendet överförts till åklagaren.

Enligt min åsikt framgår av pressmeddelandet inte polisens ställningstagande till frågan om de misstänkta skuld och inte heller omständigheter som hade gjort det möjligt att identifiera klaganden eller någon annan, med beaktande av att ca 60 polismän är anställda vid Ålands polismyndighet och att de misstänkta polismännens tjänsteställning inte nämndes i meddelande.

Kommissarien bestrider att han utöver pressmeddelandet informerat pressen eller andra utomstående om saken. Justitieombudsmannen är inte behörig att pröva privata tidningsbolags förfarande. På basis av det material som jag har till mitt förfogande har jag inte möjlighet att ta ställning till frågan om hur tidningspressen i övrigt fått information om saken. Härmed avser jag den artikel som 10.5.2004 publicerades i Ålandstidningen.

Slutligen är det skäl att understryka vikten av att i informationssammanhang beakta också förundersökningslagens 11 § enligt vilken en part har rätt att få del av vad som kommit fram vid förundersökningen så snart detta kan ske utan men för utredningen av brottet. Även om det inte uttryckligen nämns kan utgångspunkten enligt min mening anses vara den att man i fråga om tidpunkten för informationen utgår ifrån att parterna underrättas innan ärendet offentliggörs. Detta i synnerhet när ett ärende kan väntas få stor offentlighet.

Av det material som jag haft tillgång till framgår inte att klaganden eller andra misstänkta skulle ha kontaktats innan pressmeddelandet sändes ut. Det förblir också oklart varför det ansågs nödvändigt att offentliggöra ärendet så snabbt som skedde. Eftersom brott som misstänks ha blivit begångna av en polisman i praktiken alltid väcker allmänt intresse, hade det enligt min mening varit motiverat att parterna underrättats om misstankarna mot dem innan ärendet offentliggjordes. Med beaktande av bestämmelsernas tolkbarhet anser jag emellertid att kommissarien inte i detta avseende handlat på så sätt felaktigt att denna omständighet kan beaktas till hans nackdel vid bedömningen av klandervärdheten.

#### *D) Slutsats*

Med stöd av det som anförs ovan har jag efter en helhetsbedömning beslutat att klagomålet till denna del inte föranleder andra åtgärder än att jag för framtiden meddelar kommissarien min uppfattning om det felaktiga informationsförfarandet. Samtidigt uppmärksammar jag honom på de synpunkter som jag ovan anför i fråga om förundersökningslagens 11 §.

#### 3.3.1.4

##### Bedömning av polismästarens förfarande

Eftersom polismästaren i egenskap av kommissariens förman godkände handlandet som beskrivs i avsnitt 3.3.1.3 och ansåg informationen vara saklig, uppmärksammar jag honom för framtiden på de synpunkter som jag ovan anför om informationsförfarandet.

#### 3.3.2

##### Intervjuuttalanden

Klaganden uppger att polisleddningen hade kommenterat fallet medan förundersökningen pågick. Han nämner emellertid inget speciellt informationstillfälle eller vem som kommenterat fallet. Av det material som jag har tillgång till framgår att överkommisariern intervjuades i Ålandstidningen med anledning av ärendet.

Enligt min uppfattning kunde överkommisarierns uttalanden i första hand sättas samband med hur Ålands polismyndighet i egenskap av arbetsgivare

bedömde den uppkomna situationen, där två av dess medarbetare hade brottsanmälts. Informationen avsåg sålunda inte en pågående förundersökning. Av denna anledning och eftersom uttalandena kan anses vara neutralt hållna och även så restriktiva som den pågående brottsundersökningen förutsatte, föranleder ärendet till denna del inga åtgärder från min sida.

### 3.3.3

#### Informationen till polisdelegationen

Klaganden uppger att polismästaren inför polisdelegationen, som är en politiskt tillsatt nämnd, bl.a. redogjort för vad som framkommit vid förundersökningen. Klaganden framhåller att förundersökningen vid denna tidpunkt inte var offentlig.

Enligt det till klagomålet bifogade mötesprotokollets 7 § redogjorde polismästaren för vad som framkommit vid förundersökningen i ärendet angående olaga hot där poliser varit inblandade. Vidare redogjorde polismästaren enligt protokollet för undersökningsledarens ställningstagande i ärendet. Ärendet hade överförts till landskapsåklagaren som skulle ta ställning till åtalsfrågan före sin semester.

Polismästaren hänvisar i sin utredning bl.a. till 9 § i landskapsförordningen (2000:34) om Ålands polismyndighet enligt vilken polisdelegationen skall följa polisens verksamhet samt handlägga till delegationens kännedom inkomna ärenden. Med beaktande av den stora uppmärksamhet händelsen väckt i massmedia ansåg delegationens ordförande att information borde ges i ärendet till delegationens medlemmar.

Polismästaren uppger i sin utredning att han fått muntlig information av landskapsåklagaren som skulle verkställa åtalsprövning i ärendet. Landskapsåklagaren informerade polismästaren om att undersökningsledaren överfört ärendet för åtalsprövning i slutet av maj samt att han avsåg att snabbt göra åtalsprövning i saken. I utredningen understryker polismästaren att hans information till delegationen endast var allmän eftersom ärendet inte ännu var offentligt. Delegationen informerades främst om vilka åtgärder Ålands polismyndighet gjort gällande eventuell omplacering, samt tidtabellen i ärendet. Enligt polismästarens åsikt hade delegationen rätt att få sådan information.

Enligt landskapsregeringens yttrande hade inga fel förekommit vid skötseln av ärendet.

Jag konstaterar för det första att enligt 5 § 1 mom. i landskapslagen (2000:26) om Ålands polismyndighet biträds Ålands polismyndighet av en polisdelegation för främjande och effektiverande av polisens verksamhet. Enligt 2 mom. i samma paragraf utfärdas närmare bestämmelser om polisdelegationens uppgifter och sammansättning genom landskapsförordning. Enligt 9 § i förordningen, som också polismästaren hänvisar till i sin utredning, ankommer på polisdelegationen särskilt att följa polisens verksamhet, att ta initiativ till att utveckla polisens verksamhet, att avge utlåtanden i ärenden som gäller polisen samt att handlägga till delegationens kännedom inkomna ärenden.

Min uppfattning är den att polisdelegationen enligt de ovan nämnda bestämmelserna kan betraktas som en del av Ålands polisorganisation, även om den inte i egentlig mening kan hänföras till tillsynen över polisväsendet, som det föreskrivs om i förordningen (1998:118) om polisförvaltningen i landskapet Åland. I de ovan nämnda författningarna föreskrivs inte uttryckligen om delegationens rätt att få information. Enligt 8 § 7 mom. i förordningen om Ålands polismyndighet gäller angående delegationen i övrigt i tillämpliga delar bestämmelserna om landskapskommittéer.

För att delegationen skall kunna sköta sina stadgade uppgifter kan den anses ha rätt att få information åtminstone i ärenden som har betydelse för skötseln av uppgifterna. Som ett exempel kan enligt min åsikt nämnas vilka interna åtgärder polisen har vidtagit i ett visst ärende. Om delegationen inte uttryckligen enligt lagstiftningen har rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna få information, borde polismästaren enligt min uppfattning till övriga delar ha beaktat de begränsningar som sekretessbeläggningen av en pågående förundersökning innebär. Detta anser han sig också ha gjort. Det material som jag har tillgång till ger mig inte anledning att ifrågasätta polismästarens uttalande.

Min slutsats är den att det inte har framkommit någon anledning att misstänka polismästaren för felaktigt förfarande till denna del. Klagomålet föranleder därför inga åtgärder från min sida.

- - -

#### 4 ÅTGÄRDER

- - -

3. Jag meddelar för kännedom kommissarien min uppfattning om hans felaktiga förfarande i samband med informationen om brottmålet (avsnitt 3.3.1.3).

4. I anslutning till den föregående punkten uppmärksammar jag polismästaren i egenskap av kommissariens förman på det korrekta förfarandet vid extern information.

- - -

I det syfte som nämns ovan sänder jag en kopia av detta beslut till polismästaren och kommissarien samt till Ålands landskapsregering.

Bilagorna till klagomålet returneras härmed.