

4.2.2015

Dnro 175/4/14

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

SYTTÖMYYSOLETTAMAA NOUDATETTAVA TIEDOTTAMISESSA

1
KANTELU

A pyysi 14.1.2014 päivätyssä kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko Helsingin poliisilaitoksen 12.1.2014 julkaisema tiedote ”Henkirikos Länsi-Pasilassa” esitutkintalain mukainen. Erityisesti hän kiinnitti huomiota seuraaviin kysymyksiin.

1. Oliko kyse esitutkinnasta tiedottamisesta vai muusta tiedottamisesta?
2. Oliko asiassa noudatettu esitutkintalain 11 luvun 7 §:n 1 momenttia?
3. Oliko tiedottamisesta päätetty asianmukaisesti?
4. Oliko tiedottamisessa huomioitu esitutkintalain 4 luvun säännökset, erityisesti syyttömyysolettama?

- - -

3
RATKAISU

3.1
Tiedote

Helsingin poliisilaitos antoi julkisuuteen sunnuntaina 12.1.2014 seuraavan sisältöisen tiedotteen.

Henkirikos Länsi-Pasilassa

37-vuotias mies tappoi 29-vuotiaan velipuolensa kerrostaloasunnossa Länsi-Pasilassa aamulla 12.1.2012.

Miesten asunnosta oli kuulunut meteliä ja avunhuutoja yhdeksän aikaan aamulla. Naapuri soitti havainnoistaan hätäkeskukseen. Poliisin tullessa asunnolle tekijä oli rappukäytävässä ja uhri asunnossa. Tekijä otettiin kiinni ja teräaseesta vakavia vammoja saanut uhri siirrettiin ambulanssiin. Uhri kuoli ambulanssissa tapahtuma-asunnon edustalla. Tapausta tutkitaan tappona.

Tiedotteen laati rikoskomisario B, joka toimi Helsingin poliisilaitoksen päivystävänä tutkinnanjohtajana 10.–13.1.2014. Tiedote annettiin julkisuuteen iltapäivällä sen jälkeen, kun suruviesti oli saatu vietyä uhrin omaisille.

3.2

Arviointi

3.2.1

Esitutkintalain 11 luvun 7 § 1 soveltaminen

Nähdäkseni on riidatonta, että tässä tapauksessa oli kysymys esitutkinnasta tiedottamisesta. Tätä mieltä ovat olleet sekä kantelija että Poliisihallitus lausunnossaan. En katso olevan aihetta käsitellä asiaa tältä kannalta enemmälti.

Esitutkinnasta tiedottamisesta säädetään esitutkintalain 11 luvun 7 §:ssä seuraavaa:

Jos esitutkinnasta on asian yhteiskunnallisen merkityksen, sen herättämän yleisen mielenkiinnon, rikoksen selvittämisen, rikoksesta epäillyn tavoittamisen, uuden rikoksen estämisen tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä tarpeen tiedottaa, tiedottaminen on tehtävä niin, että ketään ei aiheuttomasti saateta epäilyksenalaiseksi ja että kenellekään ei tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa tai haittaa.

Henkilön nimen tai kuvan saa antaa julkisuuteen vain, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi, rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi, uuden rikoksen estämiseksi tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämiseksi.

Esitutkinnasta tiedottamisessa on lisäksi otettava huomioon 4 luvussa säädetyt esitutkintaperiaatteet. Velvollisuudesta pitää salassa esitutkinnassa ilmi tulleet seikat säädetään erikseen.

Oikeus antaa tietoja esitutkinnasta julkisuuteen on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehillään sekä heidän määräämällään muulla virkamiehellä. Oikeus tietojen antamiseen on myös syyttäjällä esitutkinnan päättymisen jälkeen.

Kantelijan tulkinnan mukaan 1 momentissa listatut tilanteet ovat ainoat tilanteet, joissa esitutkinnasta tiedottaminen on mahdollista.

Rikoskomisario B:n mukaan kyseinen säännös antaa oikeuden tiedottaa melko väljästi poliisin oman harkinnan mukaan. B kertoo katsoneensa, että tapauksesta oli tarpeen tiedottaa sen alueen asukkaissa ja toimittajissa herättämän yleisen mielenkiinnon takia ja toisaalta, jotta vähennettäisiin aiheuttomia pelkoja ja epätietoisuutta alueen asukkaissa. Viimeksi mainitun osalta B viittasi tapahtumapaikan ja sen ympäristön verijälkiin ja uhrin avunhuutoihin parvekkeelta, jotka olivat johtaneet useisiin soittoihin hätäkeskukseen.

Helsingin poliisilaitos katsoi rikoskomisario B:n toimineen harkintavaltansa puitteissa.

Poliisihallituksen mukaan esitutkintalain 11 luvun 7 §:n 1 momentissa mainitut seikat eivät rajoita poliisin tiedottamismahdollisuutta, vaan ne toimivat vain tiedotustarpeen arviointia ohjaavina kriteereinä. Poliisihallitus katsoi, että tiedottamiseen oli tässä tapauksessa perusteltua ryhtyä.

Puheena olevan lainkohdan esitöissä (hallituksen esitys 222/2010 vp) todetaan yleisperusteluissa seuraavaa.

Tiedottamista ja tietojen julkistamista koskevien pykälien osalta ei ole ilmennyt merkittäviä muutostarpeita. Lain säännöksen lähtökohtaa voidaan pitää perusteltuna. Ei voida asettaa esitutkintaviranomaiselle oikeutta tai velvollisuutta tiedottaa tietyissä tapauksissa. Tiedottamiseen vaikuttaa tapauskohtainen tarve. Tiedottamisella edistetään julkisuusperiaatteen toteutumista sekä poliisitoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Olennaista tiedottamisen käytännön toteuttamisessa on se, että ketään ei saa aiheuttomasti saattaa epäilyksenalaiseksi ja että kenellekään ei saa tarpeettomasti aiheuttaa vahinkoa tai haittaa. Näihin näkökohtiin liittyen laissa voitaisiin korostaa esitutkintaperiaatteiden merkitystä. Lisäksi voitaisiin säätää suuntaa antavasti sellaisista

esimerkkitapauksista, joihin tiedottamistarvetta yleensä liittyy. Tiedottamistarve saattaa liittyä esimerkiksi asian yhteiskunnalliseen merkitykseen, sen herättämään yleiseen mielenkiintoon, rikoksen selvittämiseen, rikoksesta epäillyn tavoittamiseen, uuden rikoksen estämiseen ja rikoksesta aiheutuvan vahingon estämiseen.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan vielä muun muassa, että

Pykälässä säädettäisiin tietojen antamisesta esitutkinnasta julkisuuteen tavalla, joka osittain vastaisi nykyisin esitutkintalain 49 §:ssä sekä esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 8 ja 9 §:ssä olevaa sääntelyä. Tiedottamisella tarkoitettaisiin yksittäisen tapauksen saattamista yleisön tietoon. Tiedottamisesta on erotettava yleisten esitutkintaa koskevien tilastotietojen ja muiden vastaavien tietojen julkistaminen.

Pykälän 1 momentin mukaan, jos esitutkinnasta on asian yhteiskunnallisen merkityksen, sen herättämän yleisen mielenkiinnon, rikoksen selvittämisen, rikoksesta epäillyn tavoittamisen, uuden rikoksen estämisen tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä tarpeen tiedottaa, tiedottaminen olisi tehtävä niin, että ketään ei aiheettomasti saateta epäilyksenalaiseksi ja että kenellekään ei tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa tai haittaa.

Pykälän 1 momentissa olisi voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna uutta tiedottamisen tarpeeseen liittyvä osa. Säännöksessä säädettäisiin suuntaa antavasti niistä seikoista, joiden perusteella tiedottaminen saattaa olla tarpeen. Tiedottaminen riippuisi kuitenkin tapauskohtaisesta harkinnasta. Kuten voimassa olevan säännökset, momentti ei asettaisi esitutkintaviranomaiselle tiedottamisvelvollisuutta missään tapauksessa. Lisäksi momentissa vahinko ja haitta tehtäisiin toisiinsa nähden vaihtoehtoisiksi käyttämällä niiden välissä sanaa "tai", koska kummankin mahdollista aiheutumista ei ole aiheetta edellyttää arvioinnissa.

Yhteiskunnallista merkitystä rikoksella saattaa olla epäillyn merkittävän aseman kautta tai sen vuoksi, että rikoksen vaikutukset ulottuvat laajalle. Nämä seikat voivat olla vaikuttamassa myös yleisen mielenkiinnon heräämiseen. Mielenkiintoa saattaa herättää myös esimerkiksi poikkeuksellinen yksittäinen henkirikos uhriin liittyvien seikkojen tai uhrien suuren lukumäärän vuoksi. Muut momentissa mainitut tapaukset olisivat sellaisia, joissa poliisi tyypillisesti tarvitsee yleisön apua tai joissa on tarpeen varoittaa yleisöä rikoksen haitallisista seurauksista. Esimerkkinä momentissa tarkoitettu muusta vastaavasta syystä voitaisiin mainita sinällään harvinainen tilanne, jossa asianomistajia tiedotusvälineiden kautta kehoitetaan ilmoittautumaan esitutkintaviranomaiselle kuulustelemista varten.

Kannanotto

Itsestään selvää on, että esitutkinnasta tiedottamista rajoittaa se, että tiedottaa ei voi seikoista, jotka ovat salassa pidettäviä esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan. Sellaisista ei tässä tapauksessa kuitenkaan ole kyse.

Kuten kantelija ja Poliisihallitus toteavat, puheena olevan esitutkintalain 11 luvun 7 §:n 1 momentin muotoilu ei ole erityisen yksiselitteinen. Sen perusteluista käy mielestäni kuitenkin selvästi ilmi ensinnäkin, että tältä osin esitutkinnasta tiedottamisen sääntelyä ei ollut tarkoitus merkittävästi muuttaa.

Aiemmin voimassa ollut esitutkintalain 49 § kuului seuraavasti:

Esitutkinnasta on tiedotettava siten, ettei ketään aiheettomasti saateta epäluulon alaiseksi ja ettei kenellekään tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa ja haittaa.

Esitutkintaa koskevien tietojen antamisesta julkisuuteen säädetään asetuksella.

Tältä osin laissa ei siis ollut edellä kerrottua enemmän säännöksiä esitutkinnasta tiedottamisesta. Toki esitutkintaa ja poliisia koskevat yleiset säännökset tulivat sovellettaviksi ja myös esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetussa asetuksessa oli säädelty tiedottamista. Kuitenkaan mitään nykyisen esitutkintalain 11 luvun 7 §:n 1 momentin kaltaisia tiedotustarpeen tilanteita ei laissa tai asetuksessa mainittu. Jos siis omaksuttaisiin kantelijan

tulkinta, tämä merkitsisi huomattavaa muutosta verrattuna ennen 1.1.2014 vallinneeseen tilanteeseen poliisin tiedottamista koskevien säännösten nähdäkseni vakiintuneesta tulkinnasta. Tämä ei näytä olleen lainsäätäjän tarkoitus.

Tämä käy vielä selvemmin ilmi siitä, että hallituksen esityksessä nimenomaisesti todetaan, että säännöksen 1 momentissa ”säädetäisiin suuntaa antavasti niistä seikoista, joiden perusteella tiedottaminen saattaa olla tarpeen (alleviivaus tässä). Tiedottaminen riippuisi kuitenkin tapauskohtaisesta harkinnasta.”

Näin ollen pidän perusteltuna Poliisihallituksen tulkintaa siitä, että esitutkintalain 11 luvun 7 §:n 1 momentissa mainitut seikat eivät rajoita poliisin tiedottamismahdollisuutta, vaan ne toimivat vain tiedotustarpeen arviointia ohjaavina kriteereinä.

Tätä lopputulosta voidaan pitää perusteltuna myös edellä mainitussa hallituksen esityksessä esille otetun julkisuusperiaatteen kannalta. Viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuus on turvattu perusoikeutena perustuslain 12 §:ssä. Viranomaisilta myös edellytetään mahdollisimman avointa ja aktiivista tiedottamista. Asiakirjojen ja ylipäätään viranomaisen hallussa olevien tietojen julkisuutta voidaan lailla rajoittaa, mutta vain välttämättömistä syistä.

Toki esitutkintalain 11 luvun 7 §:n 1 momenttia on syytä tulkita niin, että kaikkea julkista tietoa ei ole syytä tiedottaa, vaan ottaa harkinnassa huomioon po. lainkohdassa mainitut seikat. Kuten edellä on todettu, ne ovat kuitenkin vain suuntaa antavia. Samantyyppistä pohdintaa voi edellyttää esitutkinta-asiakirjojen julkisuutta koskeva julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohta, kun arvioidaan tuon lainkohdan tarkoittamaa painavaa syytä.

Korostan myös, että nyt on kyse tiedottamisesta, jossa epäillyn tai muun asianosaisen nimeä ei ole annettu julkisuuteen. Esitutkintalain 11 luvun 7 §:n 2 momentissa on 1 momentista poiketen tyhjentävä luettelo niistä edellytyksistä, joilla nimen voi julkistaa.

Kantelun tarkoittamassa tapauksessa on ollut kyse hyvin vakavasta rikoksesta, joka on tullut ympäristön asukkaiden tietoon. Merkittävä tieto yleisölle on nähdäkseni myös se, että poliisi on ottanut epäillyn kiinni. Tapahtumat ovat herättäneet myös tiedotusvälineiden huomiota ja poliisi on saanut toimittajilta useita soittoja. Sikäli kuin kyse ei ole ollut salassa pidettävistä tiedoista, poliisilla ei ole ollut perusteita kieltäytyä antamasta tietoja niitä kyselleille tiedotusvälineille. Vaikka tämä on eri asia kuin aktiivinen tiedottaminen, on tämäkin mielestäni puolestani puoltanut tiedottamista.

Katson, että rikoskomisario B on esittänyt hyväksyttävät perusteet tiedottamiselleen. Tiedote ei ole sisältänyt salassa pidettäviä tietoja. Asia ei tältä osin anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

3.2.2

Tiedottamisesta päättäminen

Kuten edellä on todettu, esitutkinnan aikana oikeus antaa tietoja esitutkinnasta julkisuuteen on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehillään sekä heidän määräämällään muulla virkamiehellä.

Rikoskomisario B kertoo toimineensa tapahtuma-aikaan Helsingin poliisilaitoksen päivystävänä tutkinnanjohtajana. Poliisilaitoksen pysyväisohjeen mukaan päivystävä tutkinnanjohtaja vastaa virka-ajan ulkopuolella tutkinnassa olevien asioiden tiedottamisesta.

Kantelijan mukaan esitutkinnasta tiedottamisesta päättää tutkinnanjohtaja, eikä tätä toimivaltaa voi siirtää kuin tapauskohtaisesti ja nimetylle henkilölle. Poliisilaitoksen pysyväisohjeen kaltainen määräys ei tämän tulkinnan mukaan olisi mahdollinen.

Poliisihallitus katsoo, että on tarkoituksenmukaista, että jutun varsinainen tutkinnanjohtaja vastaa tiedottamisesta mahdollisimman pitkälle. Myös puheena olevan kaltainen poliisilaitoksen sisäinen ohjeistus on kuitenkin mahdollinen, eikä tiedottamisesta ole tarpeen antaa erillistä juttukohtaista määräystä.

Asiassa ei ole selvitystä siitä, oliko asialle määrätty tiedottamisen aikaan jo joku muu tutkinnanjohtaja. Jäljempänä lausutun perusteella tätä seikkaa ei ole tarpeen selvittää.

Aikaisemmasta sääntelystä tai nykyisen esitutkintalain esitöistä ei löydy kannanottoa, joka käsittelee ainakaan suoraan tätä kysymystä. Esitutkintalaki ei nähdäkseni estä Helsingin poliisilaitoksella omaksuttua järjestelyä. Kyse on tutkinnanjohtajan esimiehen määräämästä muusta virkamiehestä, joka voi tiedottaa esitutkinnasta.

Tällaisen järjestelyn sallittavuutta puoltavat mielestäni myös vahvat käytännölliset näkökohdat. Tutkinnanjohtajat eivät voi olla töissä 24/7. Lisäksi tutkinnan alkuvaiheissa voidaan joutua tekemään ratkaisuja, kun tutkinnanjohtajaa ei ole vielä edes nimetty. Vaatimus siitä, että määräys voitaisiin antaa vain tapauskohtaisesti ja vain nimetylle henkilölle, johtaisi arvioni mukaan mitä ilmeisimmin samaan lopputulokseen kuin nykyinen järjestelmä eli määräykset annettaisiin automaattisesti päivystävälle tutkinnanjohtajalle. On vaikea nähdä erityisiä hyötyjä tällaisesta järjestelystä.

Katson, että asiassa ei ole menetelty esitutkintalain vastaisesti.

3.2.3

Tiedottamisen sisältö

Kantelija on tältä osin maininnut esitutkintalain 4 luvun säännöksistä vain syyttömyysolettaman, jota hänen mukaansa ei ole noudatettu. Keskitynkkin seuraavassa tiedotteeseen tältä kannalta.

Esitutkintalain 4 luvun 2 §:n mukaan rikoksesta epäiltyä on kohdeltava esitutkinnassa syyttömänä. Tämä koskee myös esitutkinnasta tiedottamista.

Syyttömyysolettama on myös osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.

Lähtökohta on siis, että syyllisyyden arviointi kuuluu tuomioistuimelle. Poliisin tehtävä on tutkia epäiltyä rikosta ottaen huomioon sekä epäiltyä vastaan että hänen puolestaan puhuvat seikat. Poliisin tehtäviin ei kuulu ottaa kantaa syyllisyyskysymykseen.

Vaikka syyttömyysolettama koskee ennen kaikkea tuomioistuimia, se velvoittaa myös muita viranomaisia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut viranomaisten sanavalintojen merkitystä. Syyttömyysolettamaa rikotaan, jos epäilyistä tai syytetystä annettu virkamiehen lausuma heijastaa mielipidettä tämän syyllisyydestä ennen kuin syyllisyys on näytetty lain säätämässä järjestyksessä toteen. Tällöin muodollisen toteamuksen puuttuessaakin riittää se, että on perusteita uskoa virkamiehen pitävän syytettyä syyllisenä ("there is some reasoning to

suggest that the official regards the accused as guilty”, ks. esim. Daktaras v. Liettua). Poliisin tuleekin välttää antamasta lausuntoja, jotka voivat leimata rikoksesta epäiltyä etukäteen.

Tässä tapauksessa tiedotteessa on epäilystä koko ajan käytetty nimitystä ”tekijä” ja todettu yksiselitteisesti esimerkiksi, että ”37-vuotias mies tappoi 29-vuotiaan”.

En sinänsä epäile sitä, että jo tiedotteen laatimisen aikaan poliisilla oli hyvin vahvaa näyttöä epäillyn syyllisyydestä. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä poliisia velvoittavan syyttömyysolettaman kannalta. Tästä näkökulmasta ei myöskään ole ratkaisevaa, että epäillyn nimeä ei ole annettu julkisuuteen.

Tiedote antaa joka tapauksessa julkisuuteen kuvan siitä, että poliisi pitää epäiltyä syyllisenä. Tämä ei ole syyttömyysolettaman mukaista.

Saatan käsitykseni rikoskomisario B:n virheellisestä menettelystä hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aiheutta.