

14.12.2005

2073/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää

ESITUTKINNAN PÄÄTTÄMISESTÄ SAATTAMATTA ASIAA SYYTTÄJÄN HARKITTAVAKSI

1 KANTELU

Kantelija pyysi 12.7.2004 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan - - - kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisarion päätöstä esitutkinnan lopettamisesta. Rikoskomisario teki esitutkintapäätöksen 27.5.2004 epäilyssä henkilörekisteririkoksessa sillä perusteella, että asiassa ei ollut "mitään rikoksen tunnusmerkistön täyttäviä seikkoja, eikä asiassa ole kenenkään todettu tahallaan syyllistyneen lainvastaiseen tekoon".

Kantelijan mukaan rikoskomisarion päätös on ristiriidassa kantelijan saaman tietosuojavaltuutetun lausunnon ja esitutkinnassa kuultujen todistajien kertoman kanssa.

Asia koski - - - kaupungin työkeskuksen työntekijöitten palkkataulukkoa, johon oli merkitty henkilökohtainen vajaakuntoisuusprosentti. Kyseinen taulukko oli lähetetty kaupungin sisäisessä postissa avoimesti niin, että se oli ollut yleisesti nähtävillä. Kantelija oli tehnyt asiasta tutkintapyynnön - - - kihlakunnan poliisilaitokselle 4.5.2004.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Saadut selvitykset

Rikoskomisario on selvityksessään todennut, että asiassa ei ollut tapahtunut rikosta. Tätä hän perustelee mm. sillä, että mainitun palkkataulukon päällä oli saatekirjelmä, jonka vuoksi taulukkoa ei ole ollut mahdollista lukea ilman erillistä tarkoitusta. Hän kertoo keskustelleensa asiasta syyttäjän kanssa ennen päätöksen tekemistä. Syyttäjän käsityksen mukaan asia voitiin ratkaista poliisin tekemällä esitutkintapäätöksellä. Rikoskomisarion mukaan asiassa ei - - - kaupungin henkilöstön kohdalla ollut todennettavissa mitään tahallisuutta tai huolimattomuutta.

Poliisipäällikkö katsoo, että palkkataulukko, jonka tiedot lienevät kiistattomasti joutuneen ulkopuolisten henkilöiden nähtäville, sisälsi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 ja 29 kohtien mukaisia tietoja; poliisipäällikön mukaan asiaa voidaan kuitenkin pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena.

Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto toteaa, että rikoskomisarion päätöksestä ei ilmene lainkohtaa, jonka perusteella esitutkinta on lopetettu. Poliisiosaston näkemyksen mukaan rikoskomisario on katsonut, että esitutkintalain 2 §:n mukainen esitutkintakynnys asiassa on ylittynyt ja esitutkinnan lopettaminen on perustunut esitutkintalain 43 §:n 1 momentin 1 kohtaa. Poliisiosaston mukaan mainittu lainkohta edellyttää, että asiaa on selvitetty esitutkinnassa niin pitkälle kuin mahdollista ja ettei selvittelyssä ole todettu rikosta. Esitutkinnan lopettaminen tällä perusteella edellyttää poliisiosaston näkemyksen mukaan melko suurta todennäköisyyttä siitä, ettei rikosta ole tapahtunut.

Asian esitutkinta-aineistosta ilmenee mm. seuraavaa.

Todistajana kuultu työkeskuksen työnjohtaja – joka on ollut yksi niistä henkilöistä, joille palkkataulukko on lähetetty – on pitänyt asiakirjaa sellaisena, että kenellä tahansa on oikeus saada kyseinen taulukko nähtäväksi, koska kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön palkat ovat julkisia. Toisaalta hän toteaa, että osa niistä henkilöistä, joille taulukko on lähetetty, on täysin ulkopuolisia, joiden ei kuuluisi tietää työntekijöiden vajaakuntoisuusprosentteja. Todistajan mukaan vajaakuntoisuusprosentti kertoo työntekijän terveydentilan vaikutuksesta työpanokseen ja työtehoon ja kokonaistyydytykseen, joiden perusteella maksettava palkka määräytyy.

Rikoksesta epäiltynä kuultu - - - kaupungin II kaupunginsihteeri kertoo, että vajaakuntoisuusprosentilla ei pyritä ilmaisemaan henkilön terveydentilaa. Hänen mukaansa asiakirja ei sisällä salassa pidettävää tietoa.

3.2

Oikeusohjeet

Esitutkintalain 2 §:n mukaan poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Esitutkintalain 43 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnan valmistuttua asia on toimitettava syyttäjälle syyteharkinnan suorittamista tai rangaistusmääräyksen antamista varten. Esitutkinta voidaan pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan kuitenkin lopettaa saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi, jos tutkinnassa on käynyt selville, ettei rikosta ole tehty taikka ettei asiassa voida nostaa ketään vastaan syytettä tai esittää muuta rikokseen perustuvaa julkisoikeudellista vaadetta.

Nimikirjalain 7 §:n 1 momentin mukaan tiedot virkamiehelle, viran- tai

toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat julkisia. Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan mm. kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoita koskevien tietojen luovuttamiseen.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (8.6.2001/477) 8 §:n 2 momentin mukaan terveydentilaa koskevia tietoja saavat käsitellä vain ne henkilöt, jotka näiden tietojen perusteella valmistelevat tai tekevät työsuhdetta koskevia päätöksiä taikka panevat niitä toimeen. Työnantajan on nimettävä nämä henkilöt tai määriteltävä tehtävät, joihin sisältyy terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyä. Tietoja käsittelevät henkilöt eivät saa ilmaista näitä tietoja sivulliselle työsuhteen aikana eikä sen päättymisen jälkeen. Nykyisin samansisältöinen säännös on lain (13.8.2004/759) 5 §:n 2 momentissa.

Henkilörekisteririkosta koskeva rikoslain 38 luvun 9 § kuuluu:

"Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta

1) käsittelee henkilötietoja vastoin henkilötietolain (523/1999) käyttötarkoitussidonnaisuutta, käsittelyn yleisiä edellytyksiä, henkilötietojen tarpeellisuutta tai virheettömyyttä, arkaluonteisia tietoja, henkilötunnusta tai henkilötietojen käsittelyä erityisiä tarkoituksia varten koskevia säännöksiä taikka rikkoo henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä,
2) antamalla rekisteröidylle väärän tai harhaanjohtavan tiedon estää tai yrittää estää rekisteröityä käyttämästä hänelle kuuluvaa tarkastusoikeutta tai
3) siirtää henkilötietoja Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisiin valtioihin henkilötietolain 5 luvun vastaisesti ja siten loukkaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai aiheuttaa hänelle muuta vahinkoa tai olennaista haittaa, on tuomittava henkilörekisteririkoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi."

Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetään virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta:

"Jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti

1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka
2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi."

3.3

Kannanotto

Esitutkintalain 43 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen päätös lopettaa esitutkinta saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi edellyttää mielestäni lääninhallituksen poliisiosaston lausumin tavoin, että esitutkinnassa on käynyt varsin selväksi, ettei rikosta ole tehty. Jos esitutkinnan kohteena olevaa tapausta koskevat säännökset ovat oikeuskysymyksen osalta tulkinnanvaraisia – eli täyttääkö tietty, tiedossa oleva toiminta tunnusmerkistön vai ei – pitäisin oikeampana, että asia saatettaisiin syyttäjän harkittavaksi. Sama koskee käsitykseni mukaan näytön arviointia; mikäli esitutkinnassa on kertynyt niin syyllisyyttä puoltavaa kuin sitä vastaan puhuvaa aineistoa, kuuluu asia käsitykseni mukaan syyttäjän harkittavaksi.

Lääninhallituksen poliisiosasto on lausunnossaan katsonut, että esitutkinta asiassa olisi tullut suorittaa loppuun, jonka jälkeen esitutkintapöytäkirja olisi tullut lähettää syyttäjälle syyteharkintaa varten. Voin yhtyä poliisiosaston näkemykseen asiassa. Muun muassa aiemmin selostettujen säännösten perusteella voidaan asiaa pitää oikeudellisesti ainakin siinä määrin tulkinnanvaraisena, että asian syyteharkintaan siirtäminen olisi esitutkinnan loppuun suorittamisen jälkeen ollut perusteltua. Tämä koskee esimerkiksi sitä, onko kyseinen tieto sellainen, että se on lain mukaan julkinen vai salattava. Rikoskomisario on lisäksi perustellut päätöstään sillä, että asiassa ei ole kenenkään todettu tahallaan syyllistyneen lainvastaiseen tekoon ja että taulukko on lähetetty erehdyksessä ilman kuorta. Totean, että käsillä olevaa juttua olisi käsitykseni mukaan tullut tarkastella myös mahdollisen tuottamuksen näkökulmasta (vrt. edellä selostetun rikoslain 40 luvun 5 §:n tunnusmerkistö; samoin rikoslain 40 luvun 10 §).

Rikoskomisario on selvityksessään kertonut keskustelleensa ennen päätöksensä tekemistä asiasta syyttäjän kanssa, jonka mielestä esitutkintapäätöksen tekeminen asiassa oli oikea ratkaisu. Syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen väliset keskustelut ja neuvottelut esitutkinnan aikana ovat käsitykseni mukaan hyödyllisiä ja välttämättömiäkin vähänkin laajemmissa tai hankalammissa asioissa. Esitutkintaviranomainen kuitenkin vastaa esitutkintalain 43 §:n mukaisten päätösten tekemisestä, eivätkä syyttäjän kanssa käydyt keskustelut käsitykseni mukaan korvaa sitä, että tulkinnanvaraiset asiat olisi edellä kerrotuin tavoin siirrettävä syyttäjän syyteharkintaan. Vasta täydellisen esitutkinta-aineiston perusteella suoritettu syyteharkinta täyttää käsitykseni mukaan ne menettelylliset ja sisällölliset vaatimukset, joiden vuoksi on vakiintuneesti katsottu, että oikeudellisesti tai näytöllisesti tulkinnanvarainen asia on toimitettava syyttäjän syyteharkintaan.

Toimenpiteitä harkitessani olen ottanut huomioon, että käsitykseni mukaan rikoskomisarion menettelyä ei ole pidettävä suoranaisesti lainvastaisena. Poliisilla on joka tapauksessa jossakin määrin harkintavaltaa sen suhteen, toimitetaanko asia esitutkinnan valmistuttua syyttäjälle syyteharkintaa varten. Asiassa olisi kuitenkin voitu päätyä toiseenkin lopputulokseen. Omasta mielestäni asiassa olisi ollut perustellumpaa menetellä niin, että asia olisi esitutkinnan valmistuttua toimitettu syyttäjälle syyteharkintaa varten.

Pidän riittävänä, että saatan käsitykseni esitutkintalain 43 §:n tulkinnasta ja asian toimittamisesta syyteharkintaan rikoskomisarion tietoon lähettämällä hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosastolle ja - - - kihlakunnan poliisipäällikölle.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen rikoskomisarion tehtävää hoitaneen rikoskomisarion menettelystä hänen tietoonsa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni rikoskomisariolle. Lähetän jäljennöksen myös Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosastolle ja - - - kihlakunnan poliisipäällikölle.

Kirjeen liitteet palautetaan oheisena.