

27.5.2004

2258/4/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki

ILMAISUKIELLON PURKAMINEN

1

KANTELU

A pyysi asianajajansa laatimassa, 26.3.2002 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan keskusrikospoliisin menettelyä. Erityisesti hän pyysi tutkimaan, toimiko keskusrikospoliisi laillisesti ja muutoin asiallisena pidettävällä tavalla antaessaan osalle asianosaisia tietoja, jotka häneltä oli evätty. Lisäksi hän arvosteli poliisin menettelyä asianosaisille annettujen ilmaisukieltojen purkamisessa.

3

RATKAISU

3.1

Tietojen antaminen asianosaisille

Esitutkintalain (ETL) 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tietoonsa, mitä esitutkinnassa on käynyt ilmi, niin pian kuin siitä ei voi aiheutua haittaa rikoksen selvittämiseksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Lainkohdan 2 momentissa säädetään tähän asianosaisen oikeuteen eräitä poikkeuksia, joista mainittakoon tässä seuraavat. Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua eikä myöskään esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiseksi.

Saadun selvityksen mukaan keskusrikospoliisi järjesti 12.2.2002 asiaesittelyn Suomen Tietotoimistolle (STT, edustajanaan päätoimittaja B), C:lle ja D:lle; läsnä oli myös asianomistajien avustaja. Tätä tilaisuutta pidettiin perusteltuna esitutkinta-aineiston laajuus ja prosessiekonomiset seikat huomioon ottaen.

Asiaesittelyn tarkoituksena oli pyrkiä yhdellä kertaa selvittämään asianomistajille pääpiirteet esitutkinnassa ilmi tulleesta, jotta he voisivat paremmin muodostaa kantansa ja mahdolliset vaateensa asian johdosta. Asiaesittelyn aikana oli mahdollisuus muistiinpanojen tekemiseen, mutta asianomistajille ei luovutettu esitutkimateriaalia.

Samoin asianomistajat saivat tietoja esitutkinnassa ilmi tulleista seikoista kuulustelujensa yhteydessä. Myös tällöin oli mahdollisuus muistiinpanojen tekemiseen, mutta esitutkimateriaalia ei luovutettu.

Saatujen selvitysten mukaan myös A:n useiden kuulustelujen yhteydessä käytiin läpi tutkijoiden käsityksen mukaan hänen kannaltaan oleelliset seikat.

Arviointia

Asianosaiset voivat yllä mainittujen säännösten perusteella saada tietoa ja esitutkinnassa esiin tulleista seikoista, vaikka esitutkintaa koskevat asiakirjat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla olisivatkin vielä salassa pidettäviä. Yhteinen arviointiperuste tiedon antamiselle asianosaiselle sekä ETL:n että julkisuuslain mukaan on se, voiko tiedon antamisesta aiheutua haittaa rikoksen selvittämiseksi. Tämä edellytys on varsin joustava ja jättää soveltajalleen suhteellisen paljon harkintavaltaa. Minun käsitykseni mukaan tämän perusteen vaikutus voi sitä paitsi olla eri asianosaisten kohdalla erilainen. On mahdollista, että asianomistajalle ilmaistaan tietoja, joita epäilylle ei voida katsoa voitavan antaa. Esitutkinnalta vaadittava puolueettomuus ei siten käsitykseni mukaan merkitse sitä, että kaikille asianosaisille aina annetaan esitutkinnan kaikissa vaiheissa täsmälleen samat tiedot esitutkinnasta: tietojen antamisesta aiheutuva vaara rikoksen selvittämiseksi ei välttämättä ole sama kaikilla asianosaisilla. Luonnollisesti on kuitenkin huomattava, että tällainen tilanne on herkkä epäluuloille puolueellisuudesta.

Vaikka ainakaan tarkkaa tietoa siitä, mitä tietoja kenellekin asianosaiselle esitutkinnasta on sen kuluessa annettu, pidän ilmeisenä, että asianomistajille on selvitetty A:ta laajemmin esitutkinnassa ilmitullutta. Kuten edellä on todettu, eri asianosaiset voivat rikoksen selvittämisen vaarantumista ajatellen kuitenkin olla perustellustikin eri asemassa. En katso olevan aihetta epäillä, että poliisi olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin siinä, että A:lle ja asianomistajille ei ole annettu esitutkinnan aikana tietoja samassa laajuudessa. Totean myös, että viimeistään loppulausuntovaiheessa eli ennen kuin esitutkinta päätettiin, on kaikilla asianosaisilla ollut yhtäläinen mahdollisuus tutustua aineistoon ja esittää siitä näkemyksiään.

Tässä tapauksessa on selvitysten mukaan annettu asianomistajille vain niitä tietoja, joilla on katsottu olevan merkitystä niiden rikosten kannalta, joissa he olivat asianomistajia. En pidä perusteettomana selvityksissä esitettyä käsitystä siitä, että esitutkinnan tulokset koskien suomalaisen maastohiihdon dopingkysymystä ajanjaksolla, joka alkoi jo ennen STT:n doping uutisointia tammikuussa 1998 ja kesti korkeimman oikeuden ns. STT-jutussa 22.3.2001 antamaan tuomioon, olivat asianomistajien kannalta merkityksellisiä tietoja. Tältä

osin rikosylikomisario E toteaa muun muassa, että epäiltyjen salakuljetusten näyttämällä katsottiin olevan merkitystä epäiltyjen väärin ilmiantojen ja ns. prosessipetoksen toteutumiseen, koska salakuljetuksia epäiltiin tapahtuneen ns. STT-jutun oikeuskäsittelyn ollessa vielä kesken. Asianomistajille ei selvitysten mukaan annettu tietoa, joka liittyisi 22.3.2001 jälkeiseen aikaan, jollei kysymys ollut esitutkintatoimenpiteestä, jolla saatiin tietoa mainittua ajankohtaa edeltävistä tapahtumista.

Julkisuuslain 11 §:n mukainen asianosaisjulkisuus on laaja – riittää, että (muunkin kuin julkisen) asiakirjan sisältö on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Tässä tapauksessa on harkittu, että rikoksen selvittäminen ei ole esteenä tietojen antamiselle asianomistajille. Muutoinkin katson, ettei asiassa ole tullut esiin aihetta epäillä, että asianomistajille olisi annettu sellaisia tietoja, joita heillä ei julkisuuslain 11 §:n 2 momentin nojalla olisi ollut oikeutta saada.

Näin ollen asia ei tältä osin anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

3.2

Ilmaisukieltojen purkaminen

3.2.1

Oikeusohjeita

Ilmaisukiellosta säädetään esitutkintalain 48 §:ssä. Tuon lainkohdan mukaan jos esitutkinnassa läsnä olevalle henkilölle ilmaistaan muita kuin häntä itseään tai hänen päämiestään koskevia, tutkintaan liittyviä seikkoja, jotka eivät ennestään ole hänen tiedossaan, tutkinnanjohtaja voi kieltää häntä ilmaisemasta niitä sivullisille esitutkinnan aikana. Edellytyksenä kiellon antamiselle on, että tällaisten seikkojen ilmitulo tutkinnan aikana voi vaikeuttaa rikoksen selvittämistä taikka aiheuttaa asianosaisille tai muille vahinkoa tai haittaa. Kielto voidaan antaa asianosaisen edustajalle ja avustajalle silloinkin, kun hän ei ole ollut läsnä tutkinnassa. Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta kerrallaan. Rangaistus ilmaisukiellon rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 21 §:n mukaan ilmaisukielto on annettava saajalleen kirjallisena todisteellisesti tiedoksi. Kiellossa on mainittava ne seikat, joita asianomaista kielletään ilmaisemasta, kiellon voimassaoloaika sekä seuraukset kiellon rikkomisesta.

3.2.2

Ilmaisukieltojen purkamisen perusteltavuus

Esitutkinnan ja asianosaisten suojaaminen

Rikosylikomisario E:n selvityksen mukaan ilmaisukiellot annettiin ensinnäkin, koska haluttiin estää esitutkinnan vaarantuminen. E kertoo halunneensa lisäksi suojata jutun asianosaisia, erityisesti A:ta.

Iltalehti kuitenkin julkaisi 23.3.2002 uutisen, jossa E:n mukaan käytiin läpi tutkinnan päälinjat ja pääasiallinen näyttö keskeisimmiltä osiltaan. STT:n päätoimittaja oli tuona päivänä soittanut E:lle ja vaatinut ilmaisukiellon purkamista. Asiaa harkittuaan E päätyi siihen, että etteivät ilmaisukiellon perusteet enää ainakaan sellaisenaan olleet voimassa. Artikkelissa oli kerrottu pääkohdittain ne seikat, joita kiellolla oli pyritty suojaamaan. Tutkinnan edistyminen oli koko ajan vähentänyt riskiä tutkinnan vaarantumisesta. Edelleen E toteaa, että A oli toistuvasti kommentoinut asiaa julkisuudessa ja E oletti Iltalehden artikkelin tietojen olevan ainakin osin peräisin A:lta. E:n arvion mukaan lähtemällä mukaan asiasta käytyyn julkiseen keskusteluun ei A enää tarvinnut ilmaisukiellon tarkoittamaa suojaa.

Minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa E:n arvioita siitä, että Iltalehdessä oli kerrottu tutkinnan päälinjat ja pääasiallinen näyttö keskeisimmiltä osiltaan. En kuitenkaan pidä perustelemattomana A:n esittämää siitä, että ilmaisukiellon purkaminen voitiin nähdä siten, että poliisi "tunnusti" uutisoinnin oikeellisuuden. Sikäli kuin kysymys on esitutkinnan vaarantumisesta, mahdollinen vahinko lienee kylläkin pitkälti tapahtunut jo artikkelin julkisuuteen tulemisella. Toisaalta esitutkinta-aineisto ymmärtääkseni vielä tuossa vaiheessa katsottiin salassa pidettäväksi eikä sitä julkistettu ennen kuin Vantaan käräjäoikeuden päätöksellä huhtikuussa 2004.

Asianosaiselle eli tässä tapauksessa lähinnä A:lle ilmaisukiellon purkamisella voi nähdä aiheutuneen vahinkoa tai ainakin haittaa. Näin hän ainakin itse tilanteen kokee. Esitutkinnan julkisuus on rajoitettua muun muassa siitä syystä, että vasta tutkittavana olevien rikosepäilyjen käsittely tiedotusvälineissä voi helposti aiheuttaa varsinkin epäillylle vaikeasti korjattavaa ja joskus peruuttamatonta vahinkoa. Kysymys on kuitenkin vasta epäilyistä, jotka voivat asian myöhemmässä vaiheessa osoittautua perusteettomiksi. Tältä osin A on viitannut mm. häneen eräässä esitutkinnan vaiheessa kohdistettuihin kavallusepäilyihin, jotka eivät johtaneet syytteen.

Tässä tapauksessa E:lle näyttää olleen selvää, että STT tulisi uutisoimaan esitutkinnasta, jos ilmaisukiello purettaisiin. Poliisi ei voisi tämän uutisoinnin sisältöön luonnollisesti vaikuttaa.

Kysymyksessä olevassa esitutkinnassa on ollut erityistä se, että tiedotusväline on ollut asianosainen, jolle asian lopputulos ei tietenkään ole ollut merkityksetön. Asianosaisena STT on saanut esitutkinnasta ja sen tuloksista paljon enemmän tietoa kuin normaalitilanteessa. Tällaisessa tilanteessa on mielestäni olemassa vaara epätasapainoiselle ja syyttömyysolettaman kannalta ongelmalliselle julkisuudelle. Tämän estäminen on ymmärtääkseni juuri ollut yksi ilmaisukiellon tavoitteista ja myös yksi ETL:n esitutkinnasta tiedottamista koskevien säännösten kantavista tausta-ajatuksista.

Korostan, että tehtäviini ei kuulu tiedotusvälineiden toiminnan arviointi sen enempää tässä kuin muissakaan tapauksissa. Pidän kuitenkin edellä esille ottamaani asetelmaa seikkana, joka on syytä ottaa päätöksenteossa huomioon.

E:kin toteaa, että STT:n tapa tiedottaa asiasta välittömästi ilmaisukiellon lakattua yllätti hänet täysin. Hän oli myös olettanut, ettei tiedottaminen olisi ollut niin yksityiskohtiin menevää. Näistä kommentteista herää kysymys, olisiko E purkanut ilmaisukiellot, jos hän olisi nämä seikat tiennyt.

Totean myös, että E:llä ei ilmaisukielloa purkaessaan voinut olla mitään varmaa tietoa siitä, miten A mahdollisesti oli vaikuttanut Iltalehden artikkelin syntyyn. Sitä, että A on asiaansa kommentoinut julkisuudessa, ei nähdäkseni sinällään voida pitää perusteena ilmaisukieltojen purkamiseen. Lienee kohtuutonta vaatia, että A olisi täysin kieltäytynyt kommentoimasta laajasti julkisuudessa käsiteltyjä häneen kohdistettuja rikosepäilyjä. Katsonkin, että ilmaisukiellon antamisen perusteet olivat vain osittain menettäneet merkitystään Iltalehden uutisoinnin johdosta, kun ajatellaan tilannetta A:n suojaamisen kannalta.

Julkisuuslain vaikutus

E on kuitenkin selvityksessään todennut, ettei hän ilmaisukiellon kumoamisella "antanut lupaa" asioista kertomiseen ja hän on viitannut julkisuuslain 23 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. Tämä koskee paitsi asiakirjan salassa pidettävää sisältöä myös tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä. Edelleen asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi, mutta saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut.

Asianosaisjulkisuuden tarkoitus ei perustuslaissakin turvatun tiedonsaantioikeuden tavoin ole mahdollistava kenen tahansa oikeutta saada viranomaisilta tietoa. Yllä mainitun julkisuuslain säännöksen taustana on se, että asianosaisjulkisuus on tarkoitettu palvelemaan asianosaisen oikeusturvatarpeita asian käsittelyssä viranomaisessa. Koska tällaisten tietojen antaminen vapaasti ulkopuolisille kuitenkin heikentäisi salassapitojärjestelmää laajemmalti kuin asianosaisten oikeusturvan kannalta on tarpeen, on julkisuuslain 23 §:n 2 momentissa säädetty asianosaiselle salassapitovelvollisuus (Wallin-Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö s. 254). Se on siis katsottu tarpeelliseksi vastapainoksi asianosaisen tiedonsaantioikeudelle. Asianosainen saa asiasta salassa pidettäviä tietoja, mutta hän saa käyttää niitä hyväkseen vain tuossa asiassa, ei siis esimerkiksi levittääkseen niitä julkisuuteen.

Herää kuitenkin kysymys, että jos asianosaisella jo julkisuuslain nojalla on salassapitovelvollisuus asianosaisaseman perusteella saatujen (muita kuin häntä itseään koskevien) tietojen osalta, niin mikä enää on ETL:n mukaisen ilmaisukiellon merkitys.

Totean ensiksikin, että ilmaisukiellon kohteena olleen asianosaisen näkökulmasta olisi luultavasti kovin yllättävää, että ilmaisukiellon kumoamisella ei

olisikaan mitään vaikutusta. Jos tämä on ollut E:n näkemys, katsoisin hyvän viranomaiskäytännön edellyttävän, että tästä olisi ilmaisukieltojen purkamisen yhteydessä mainittu. Näin ei ilmeisestikään ole tapahtunut.

Kuitenkin E:n esittämä on huomion arvoista. Julkisuuslain esitöissä ei ole mainintoja, joista voisi päätellä, että sitä säädettäessä olisi erityisesti pohdittu (parikymmentä vuotta aiemmin säädety) ETL 48 §:n mukaisen ilmaisukiellon suhdetta julkisuuslain 23 §:n 2 momentin mukaiseen salassapitovelvollisuuteen. Näiden säännösten tarkoitus näyttää olevan sama samoin kuin seuraamukset niiden rikkomisesta. Ilmaisukielto voidaan kylläkin antaa myös esimerkiksi todistajalle, mutta minun mielestäni puheena olevien säännösten keskinäinen suhde on epäselvä.

Yhteenveto

Olen edellä esittänyt eräitä näkökohtia, joiden perusteella rikosylikomisario E:n päätöksen perusteita voidaan pitää ongelmallisina. On kuitenkin myönnettävä, että myös E:n päätöksen puolesta puhuvia seikkoja on esitettävissä. Lisäksi on otettava huomioon edellä toteamani lainsäädännön tulkinnanvaraisuus. En katsokaan, että E olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin, kun hän päätti purkaa puheena olevat ilmaisukiellot. Kiinnitän kuitenkin vastaisen varalle hänen huomiotaan edellä esittämiini näkökohtiin.

Asian lopputulos huomioon ottaen en katso, että minun on aihetta tässä yhteydessä tarkemmin selvittää ETL 48 §:n ja julkisuuslain 23 §:n 2 momentin suhdetta. Katson kuitenkin, että asia on siinä määrin merkittävä, että olen ottanut tämän kysymyksen omana aloitteena erikseen tutkittavaksi. Tämä asia tullaan ratkaisemaan myöhemmin, kun asiassa on saatu tarvittavat selvitykset.

3.2.3

A:n kuulematta jättäminen

Ilmaisukiellon purkamisesta ei ole säännöksiä eikä siten myöskään asianosaisten kuulemisesta tässä yhteydessä. Sinänsä kuulemisperiaate on keskeinen viranomaistoimintaa koskeva periaate. Esimerkiksi hallintolaissa (ja sitä edeltävässä hallintomenettelylaissa) asian ratkaiseminen kuulematta asianosaista on vain poikkeuksellisesti mahdollista. Myös tuomioistuimissa asianosaisten kuuleminen on yksi keskeinen periaate.

Nyt on kuitenkin kysymys esitutkinnasta, johon ei esimerkiksi sovelleta hallintolakia (eikä aiempaa hallintomenettelylakia). Rikosylikomisario E ei ole kaan menetellyt lainvastaisesti, kun hän on purkanut ilmaisukiellot kuulematta A:ta.

Totean kuitenkin, että vaikka laki ei velvoita kuulemaan asianosaisia ilmaisukieltoa purettaessa, näin silti voi menetellä. Tässäkin tapauksessa yksi syy ilmaisukieltoon oli selvityksen mukaan A:n suojaaminen. Tähän nähden on mielestäni nähtävissä perusteita myös sille, että häntä olisi kuultu ilmaisukiellon purkamisasiassa. Saatu selvitys ei viittaa siihen, että tämä olisi merkittävästi

viivytännyt ratkaisua. Mutta kuten edellä on todettu, ei E:n valitsema menettelytapa ole lainvastainen.

3.3

Esitutinnan käynnistäminen "tietovuodosta"

A:n mukaan poliisi on menetellyt virheellisesti, kun se ei ole oma-aloitteisesti ryhtynyt tutkimaan mahdollista ilmaisukiellon rikkomista.

A:n mukaan Iltalehdessä lauantaina 23.3.2002 julkaistussa lehtiartikkelissa oli niin yksityiskohtaisia tietoja esitutinnasta, että ilmaisukiellon rikkomista oli aihetta epäillä. A teki asiasta rikosilmoituksen 26.3.2002. Tämän ilmoituksen johdosta poliisi aloitti esitutinnan.

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

Tässä tapauksessa ei mielestäni ole ollut kysymys sellaisesta rikosepäilystä, joka olisi edellyttänyt poliisilta reagointia viikonloppuna tai muutoinkaan erityisen kiireellisesti, vaikka Iltalehden uutisointi on varmasti tullut poliisin tietoon heti. A on itse tehnyt asiassa rikosilmoituksen varsin pian eli kolme päivää kyseisen lehtiartikkelin julkaisemisesta. En katso, että poliisiviranomaiset olisivat laiminlyöneet velvollisuuksiaan tai muutoinkaan menettelleet lainvastaisesti, kun asiaa ei ole ryhdytty tutkimaan ennen A:n omaa rikosilmoitusta.

4

TOIMENPITEET

Saatan nykyisen rikoskomisario E:n tietoon edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni näkökohdat ilmaisukiellosta päätettäessä huomioon otettavista seikoista. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Otan omana aloitteena erikseen tutkittavakseni kohdassa 3.2.2 mainitun lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden.

Muihin toimenpiteisiin kantelu ei anna aihetta. Sen liite palautetaan ohessa.