



Esitutkintapäätöksen perusteleminen

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 3.7.2024 osoittamassaan kantelussa arvostellut Helsingin poliisilaitoksen rikoskomisarion 23.9.2023 tekemää päätöstä esitutkinnan toimittamatta jättämisestä.

Kantelija oli tehnyt rikosilmoituksen siitä, että hammaslääkäri olisi käynyt katsomassa hänen hoitotietojaan ilman perustetta. Kantelija oli kertomansa mukaan ollut hoitosuhteessa kyseiseen hammaslääkäriin vuoteen 2019 saakka, mutta hammaslääkäri oli katsonut hänen sitä myöhempiä tietojaan 20.6.2022.

Tutkinnanjohtajan päätöksen mukaan asiassa ei ollut syytä epäillä tapahtuneen rikosta, koska hammaslääkäri oli antanut asiasta selvityksen tietojen käyttötarkoituksesta ja tietojen katsomiselle oli potilaslain mukainen peruste. Mainittua käyttötarkoitusta ja potilaslain mukaista perustetta ei ollut kuitenkaan päätöksen perusteluissa kerrottu. Kantelijan näkemyksen mukaan perustetta tietojen katsomiseen ei ole voinut olla.

SELVITYS

Helsingin poliisilaitos on antanut asiasta lausunnon ja rikoskomisarion selvityksen. Poliisihallitus on 10.10.2024 lausuntonaan viitannut Helsingin poliisilaitoksen lausuntoon ja todennut yhtyvänsä siinä esitettyyn.

Lausunnot ja selvitys toimitetaan tiedoksi kantelijalle tämän päätöksen liitteenä.

RATKAISU

Arviointi

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Pykälän 2 momentin mukaan ennen esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvittävä 1 momentissa tarkoitettuun rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, että ketään ei aiheuttomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan ja että asian sitä edellyttäessä voidaan tehdä 9 §:n 1 momentissa tai 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu ratkaisu esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Esitutkinnan aloittamista edeltäviin toimenpiteisiin sovelletaan soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä. Pykälän 3 momentin mukaan tutkinnanjohtaja päättää tarvittaessa siitä, toimitetaanko esitutkinta, ja päätöksen tekemiseen mahdollisesti tarvittavien seikkojen selvittämisestä.

Esitutkintalain 11 luvun 1 §:n mukaan esitutkinnan toimittamatta jättämisestä on tehtävä kirjallinen päätös, josta on ilmentävä muun ohella päätöksen perustelut ja sovelletut säännökset.

Poliisihallituksen ohjeessa ”Esitutkinnan priorisointi ja päätöksenteko” POL-2023-68548 todetaan esitutkintapäätöksen perustelujen sisällöstä seuraavaa:

”Esitutkintapäätöksen tulisi tavanomaisesti sisältää tiedot siitä, mihin oikeusohjeeseen tehty ratkaisu perustuu, mitkä ovat ne tapauksen tosiseikat, jotka vaikuttavat asian ratkaisemiseen, miten näitä tosiseikkoja on arvioitu sekä mikä on ratkaisun lopputulos. Perustelujen on siis havainnollistettava lukijalleen, miksi kyseisessä asiassa ei esimerkiksi ole ollut syytä epäillä rikosta. Perustelut osoittavat, mistä seikoista saatiin konkreettista selvitystä ja mistä selvitys mahdollisesti jäi saamatta. Perustelut osoittavat selvityksen merkityksen konkreettisessa asiassa. Perustelut osoittavat ne oikeudelliset lähtökohdat, joihin arviointi on kytketty. Perustelut osoittavat lisäksi ne edellytykset, joiden täytyessä asia voidaan arvioida uudelleen. Joka tapauksessa päätöksistä tulee ilmetä päätöksen oikeudellisen perusteen ja lopputuloksen lisäksi tosiasiaiseikat, jotka päätöksen tekijä katsoo toteuttavan laissa tarkoitettujen edellytykset päätöksen tekemiseksi. Pelkän sovelletun oikeusohjeen ja lopputuloksen ilmoittaminen ei täytä perusteluvollisuudelle asetettuja vaatimuksia. Esitutkintapäätösten osalta keskeisenä on pidetty asianosaisten tarvetta tietää, miksi esitutkintaa ei asiassa toimiteta tai miksi se on lopetettu. Tähän liittyy keskeisesti myös asianomistajan mahdollisuus arvioida päätöksen osalta sitä, käyttääkö hän mahdollisesti asiassa toissijaista syyteoikeuttaan.

Asianomistajan toissijainen syyteoikeus on periaatteellisella tasolla tärkeä instituutio, joskin käytännössä varsin harvoin käytetty. Asianomistajan oikeusturvan kannalta keskiössä onkin se, että päätöksestä selviää, mitkä asiat ovat jääneet väitteenvaraisiksi eli sellaisiksi, joita mikään konkreettinen selvitys ei tue. Laadukkaat perustelut ehkäisevät myös uusia tutkintapyyntöjä samoista tapahtumista. Päätösten perustelut mahdollistavat myös ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Niillä on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista kestävyyttä. Perusteluilla on merkitystä myös viranomaisten toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.” (s. 21–22).

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus saada asiassaan perusteltu päätös kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin.

Oikeudellisten ratkaisujen perusteluilla on monia eri tehtäviä (ks. kokoavasti Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Pro & contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Talentum 2003 s. 63-99). Asianosaisten tulisi esitutkintapäätösten perusteella saada vastaus siihen, miksi esitutkintaa ei ole asiassa toimitettu tai se on lopetettu. Päätösten perusteleminen mahdollistaa myös ratkaisutoiminnan ulkoisen kontrolloitavuuden. Perustelemisselvollisuudella on merkitystä myös tutkinnanjohtajan oman itsekontrollin kannalta, sillä hän joutuu päätöksen perusteluja kirjoittaessaan arvioimaan ratkaisunsa oikeudellista kestävyyttä.

Kantelija oli tehnyt poliisille rikosilmoituksen siitä, että hammaslääkäri oli käynyt katsomassa hänen hoitotietojaan ilman perustetta. Tutkinnanjohtaja on tehnyt asiassa esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevan päätöksen. Päätöksen perusteluista ei ole pääteltävissä, että miksi tietojen katsomiselle on asiassa selvinneiden tietojen mukaan ollut tutkinnanjohtajan mukaan hyväksyttävä peruste.

Tutkinnanjohtaja on selvityksessään todennut, että tapauksessa selvisi, että hammaslääkäri oli avannut kantelijan tiedot, koska hänelle oli varattu automaattisesti jatko aika hammashoittoon. Tietojärjestelmän lokitiedot vahvistavat kirjatun käynnin, johon liittyen kantelijan tiedot oli haettu. Tutkinnanjohtajan mukaan liitteistä, jotka kantelija on voinut tilata itselleen, selviää riittävästi tietojen käyttötarkoitus. Hänen terveystietoja ei tutkinnanjohtajan mukaan ole kuitenkaan voinut liittää tutkinnan päätökseen salassa pidosta johtuen.

Esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevasta päätöksestä tulee yksiselitteisesti ilmetä, miksi asiassa ei ole syytä epäillä rikosta. Tutkinnanjohtaja on selvityksessään todennut, että tietojen käyttötarkoitus selviää liitteistä, jotka kantelija on voinut tilata itselleen. Perustelujen puutteellisuutta ei kuitenkaan korvaa se, että asianosainen voi tilata asiaan liittyviä liitteitä itselleen. Arvion siitä, miksi asiassa ei ole syytä epäillä rikosta ja perustellun päätöksen tekee tutkinnanjohtaja.

Poliisihallitus on antanut käsikirjan POL-2018-51266 ”Julkisuuskäsikirja”. Käsikirjassa todetaan, että ”esitutkintaviranomainen voi lopettaa esitutinnan viemättä asiaa syyteharkintaan esitutkintalain 3 ja 10 luvun perusteella. Tällöin esitutkinta-asiakirjojen salassapito päättyy lähtökohtaisesti, kun asian käsittelyn lopettamisesta on tehty päätös esitutkinnassa. -- Vaikka edellä kerrotulla tavalla esitutkinta- ja syyteharkinta-aineiston yleinen salassapito (JulkL 24.1 § 3 k.) on päättynyt, esitutkinta- ja syyteharkintaviranomaisessa sovelletaan edelleen aineistoa koskevaa mahdollista muuta salassapitosääntelyä.” (s.158).

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Julkisuuslain 25 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä.

Helsingin poliisilaitos on lausunnossaan todennut, että päätöksessä ei ole tuotu esille niitä konkreettisia seikkoja, joihin päätös on tutkinnanjohtajan selvityksen mukaan perustunut. Poliisilaitoksen mukaan nämä perustelut olisi ollut perusteltua tuoda esiin tutkinnan päätöksen perusteissa. Edelleen poliisilaitos on todennut lausunnossaan, että tutkinnan päätös ei poikkea muusta esitutkinta-aineistosta siltä osin, etteikö siihen voisi ja tulisi tarvittaessa sisällyttää salassa pidettäviäkin tietoja salausmerkinnöin. Poliisilaitoksen mukaan tutkinnanjohtajan selvityksestä ilmenevät seikat ovat olleet keskeisiä arvioitaessa sitä, onko asiassa syytä epäillä rikosta. Tämän vuoksi poliisilaitos katsoi, että tiedot olisi ollut perusteltua sisällyttää tutkinnan päätöksen perusteluihin ja merkitä asiakirja tarpeellisilta osin salassapitomerkinnoin.

Yhdyn poliisilaitoksen lausunnossaan esittämään näkemykseen. Pidän ongelmallisena tutkinnanjohtajan selvityksestä ilmenevää toteamusta, ettei hän voinut kirjoittaa syytä kantelijan potilastietojen avaamiselle esitutkintapäätöksen perusteluihin salassapidosta johtuen. Päätökseen oli kuitenkin kirjattu tieto kantelijan hoitosuhteesta lääkäriin sekä viitattu kantelijan onnettomuuteen ja sen jälkeiseen sairaalahoitoon. Selvityksestä ei ilmennyt, miksi tutkinnanjohtaja oli katsonut, että edellä mainitut tiedot oli mahdollista kirjata päätökseen, mutta syytä kantelijan potilastietojen avaamisen taas ei voinut kirjata. Esitutkintapäätöksen perusteluihin on tarvittaessa kirjoitettava salassa pidettävääkin tietoa niiden ollessa päätöksen perusteena. Tällöin tulee luonnollisesti huomioida asiakirjojen salassapitoa koskeva sääntely.

Pidän tutkinnanjohtajan esitutkintapäätöstä puutteellisena eikä päätöstä ole perusteltu esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla. Esitutinnan toimittamatta jättämistä ei ole perusteltu asianmukaisesti eikä päätöksestä ilmene ne konkreettiset tosiseikat, joihin päätös on selvityksen mukaan perustunut.

Tutkinnanjohtaja on toimittanut selvityksensä liitteenä lisäksi asian esiselvityksessä poliisin hammaslääkärille lähettämän sähköpostin, jossa hammaslääkäriltä on pyydetty asiassa selvitystä.

Tässä sähköpostissa ei näytettäisi informoidun epäillyn oikeuksia. Poliisihallitus on antanut 1.1.2024 voimaantulleen ohjeen POL-2023-37804 ”Rikosten esikäsittelytoiminta poliisissa”. Ohjeessa todetaan esiselvitykseen liittyen seuraavaa:

”Esiselvityksen yksityiskohtaista sisältöä ja laajuutta ei ole lainsäädännössä määritelty. Kovin pitkälle meneviä ja pitkään kestäviä alustavia tutkimuksia ei voida kuitenkaan tehdä ilman, että kyse olisi jo tosiasiallisesti varsinaisista esitutkintatoimista ja siten jo aloitetusta esitutkinnasta. Alustavat puhuttelut ovat esiselvitykseen liittyviä keskeisiä toimia, mutta kuulustelut ovat jo aloitettuun esitutkintaan liittyviä tutkintatoimenpiteitä. Esiselvityksessä voidaan edellä mainitun mukaisesti tehdä puhutuksia, pyytää asiakirjaselvityksiä asiasta ja pyytää lausuntoja eri tahoilta sekä tehdä selvityksen kannalta tarpeellisia tiedusteluita ja rekisterikyselyitä. Myös epäillyksi ilmoitetulta voidaan pyytää esimerkiksi kirjallista selvitystä. *Jos tällaista selvitystä pyydetään, selvityksen antajaan sovelletaan tällöin rikoksesta epäillyn oikeuksia (esitutkintalaki 4 luku) ja hänelle tulee ne informoida*” (s. 9).

Poliisihallitus on ohjeistanut rikoksesta epäillyksi ilmoitetulle tehtävien oikeuksien informoimisesta asian esiselvityksessä. Nyt käsiteltävässä tapauksessa asian esiselvitys on kuitenkin tehty ennen edellä mainitun Poliisihallituksen ohjeen voimaantuloa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Helsingin poliisilaitoksen rikoskomisarion huomiota esitutkintapäätösten perustelemiseen.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijä

Marianne Mettovaara