

10.9.2013

Dnro 128/2/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

VIRHEITÄ TELEPAKKOKEINOISTA ILMOITTAMISESSA

1

ASIA

Keskusrikospoliisin tarkastuksella kiinnitti huomiota tapaus, jossa Oulun poliisilaitoksen rikoskomisario A oli hakenut ja saanut Oulun kärjäoikeudelta luvan olla (kokonaan) ilmoittamatta telepakkokeinojen käytöstä rikoksesta epäillylle X:lle.

Otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi erityisesti sen, oliko asiassa perusteita tehdä päätös kokonaan ilmoittamatta jättämisestä sekä miten nyt kyseessä olevan kaltaisissa tutkinnan siirtotapauksissa olisi perusteltua menettellä. Lisäksi selvitettiin, oliko X:lle asianmukaisesti ilmoitettu telepakkokeinojen käytöstä.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumatietoja

Oulun poliisilaitos oli alkuvuonna 2009 kohdistanut törkeästä huumausainerikoksesta epäiltyyn X:ään telekuuntelua ja televalvontaa. Luvat oli myöntänyt Oulun kärjäoikeus rikoskomisario A:n vaatimuksesta.

Olosuhteiden muututtua katsottiin olevan tarkoituksenmukaista, että tutkintavastuun ottaa Länsi-Uudenmaan poliisilaitos. Näin tapahtuikin toukokuussa 2009, ja Lohjan kärjäoikeus myönsi rikoskomisario B:n vaatimuksesta luvan X:n telekuunteluun ja televalvontaan.

Syksyllä 2009 tutkinta siirtyi X:n osalta Keski-Uudenmaan poliisilaitokselle, joka teki yhteistyötä Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen kanssa, jossa esitutkinnan johto selvityksen mukaan oli.

Rikoskomisario A esitti lokakuussa 2009 Oulun kärjäoikeudelle, ettei Oulun kärjäoikeuden lupiin perustuvasta telepakkokeinojen käytöstä tarvitsisi ilmoittaa X:lle esitutkinnan vaarantumisen vuoksi. Esityksen mukaan *"X:ään kohdistuva esitutkinta on siirtynyt Vantaan poliisille. He jatkavat X:ään kohdistuvia telepakkokeinoja. Mikäli Oulun poliisi ilmoittaisi omista telepakkokeinoista X:lle, vaarantuisi Vantaan poliisin suorittama tutkinta. Vantaan poliisi ilmoittaa aikanaan X:lle häneen kohdistetuista telepakkokeinoista."*

Käräjäoikeus (käräjätuomari C) päätti 7.12.2009, että ilmoitus pakkokeinon käytöstä X:lle saadaan jättää tekemättä, koska tälle oli olemassa tärkeitä tutkinnallisia syitä. Käräjäoikeus perusteli muutoin päätöstään täsmälleen samoin kuin A esitystään.

Rikoskomisario B teki kesäkuussa 2010 Lohjan käräjäoikeudelle esityksen epäillylle ilmoittamisen lykkäämisestä 3.6.2011 saakka, koska kyseisen asiakokonaisuuden ja X:ään liittyvä esitutkinta oli kesken. Esityksessään B viittasi Lohjan käräjäoikeuden touko-elokuussa 2009 myöntämiin lukuisiin telekuuntelu- ja televalvontalupiin. Käräjäoikeus katsoi 4.6.2010 tekemässään päätöksessä (käräjätuomari D), että esitutinnan keskeneräisyyden vuoksi oli tärkeä tutkinnallinen syy myöhentää pakkokeinon käytöstä epäillylle ilmoittamista esitetyllä tavalla ja että ilmoitus oli tehtävä viimeistään 3.6.2011.

Maaliskuussa 2011 X otettiin kiinni ja hänelle ilmoitettiin 11.3.2011 kuulustelun yhteydessä, että häneen on kohdistettu telepakkokeinoja. Rikoskomisario B:n mukaan ilmoitustietoja ei tuolloin "taktisista syistä" täsmennetty.

Saadun selvityksen mukaan jutun tutkija E kävi X:n luona Vantaan vankilassa heinä-elokuun vaihteessa 2011 ja kertoi pakkokeinojen käytöstä tarkemmin ajankohtineen ja numeroineen. Saadun selvityksen mukaan tuolloin ei ilmeisesti ilmoitettu Oulun poliisilaitoksen käyttämistä telepakkokeinoista.

Oulun käräjäoikeudesta puhelimitse 29.8.2013 saadun tiedon mukaan X:ää koskevien telepakkokeinoasioiden tiedot ja asiakirjat eivät ole julkisia. Totean, että julkisuus on sidoksissa epäillylle ilmoittamiseen siten kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa säädetään.

3.2

Kannanotot

3.2.1

Lähtökohtia

Telekuuntelu ja televalvonta ovat ns. salaisia pakkokeinoja. Ne menettäisivät yleensä merkityksensä, jos niiden käyttö tulisi heti kohteen tietoon. Näin ollen epäilty ei pakkokeinon käyttämisen aikaan tiedä yksityisyyteensä puuttumisesta. Jotta hän saisi tiedon pakkokeinosta edes jälkikäteen, on siitä hänelle tietyssä määräjassa ilmoitettava.

Tästä säädetään pakkokeinolain 5a luvun 11 §:n 2 momentissa. Sen mukaan kun asia on saatettu syyttäjän harkittavaksi tai esitutkinta muuten on päätetty lopettaa, epäillylle on ilmoitettava häneen kohdistetuista tässä (eli 5a) luvussa tarkoitetuista pakkokeinoista. Jollei asiassa ole päätetty tutkinnan lopettamisesta tai asiaa saatettu syyttäjän harkittavaksi vuoden kuluttua pakkokeinon käytön lopettamisesta, pakkokeinon käytöstä on viimeistään tällöin ilmoitettava epäillylle. Tuomioistuin voi tutkinnanjohtajan esityksestä tärkeästä tutkinnallisesta syystä päätää, että ilmoitus saadaan tehdä myöhemmin tai että se saadaan jättää tekemättä.

Pakkokeinolain esitöissä (HE 22/1994) on tältä osin todettu, että koska nyt puheena olevista pakkokeinoista päätettäisiin pakkokeinon kohteelta salaa, hänen on saatava jälkikäteen tieto toimenpiteestä. Täten rikoksesta epäillyllä, jota on salaa tarkkailtu, on mahdollista arvioida toimenpiteiden laillisuus. Lisäksi on todettu, että jälkikäteisvalvonta menettäisi merkityksensä, jos epäilty saisi tiedon pakkokeinoin käytöstä vasta useiden vuosien kuluttua esimerkiksi, kun tutkittavana ollut rikos on vanhentunut. Pääsääntöisesti ei siis katsottu voitavan odottaa sitä,

että esitutkinta vanhentumisen kautta menettää ajankohtaisuutensa. Virkarikosten vanhentumisäännöksiin viitaten pääsäännöksi esitettiin, että ilmoitus pakkokeinosta on tehtävä viimeistään vuoden kuluessa pakkokeinon käytön lopettamisesta. Tämä ratkaisu omaksuttiin laissa.

Ilmoituksen lykkääminen tai jopa siitä kokonaan luopuminen katsottiin kuitenkin mahdolliseksi. Käsitykseni mukaan ilmoituksen lykkääminen on sinänsä hyvin tarpeellinen ja hyväksyttävä keino turvata rikostutkinnan tehokkuutta. Kaikki esitutkinnat eivät valmistu vuodessa telepakkokeinojen käytön lopettamisesta ja esimerkiksi telekuuntelusta ilmoittaminen kesken suuren huumausainerikoskokonaisuuden tutkinnan voisi viedä pohjan poliisin toiminnalta.

Joka tapauksessa pääsääntö on siis ilmoittaminen lain määräämän määräajan kuluessa. Poikkeuksia tähän pääsääntöön tulisi tehdä vain välttämättömistä syistä ja vain välttämättömissä määrin. Varsinkin ne päätökset, joilla pakkokeinon käytön sallitaan jäädä kokonaan sallaan, tulisi rajoittaa mahdollisimman vähiin. Oikeusvaltiossa voi olla salaista viranomaistoimintaa ja varsinkin kokonaan kohteelta salaista pakkokeinojen käyttöä vain hyvin rajoitetusti. Tällaistenkin pakkokeinojen käytön tulisi voida tulla arvioitavaksi, kun salassapidon tarve poistuu. Perustuslain 118 §:n mukainen jokaisen oikeus vaatia virkamiestä vastuuseen toimistaan jää vaille merkitystä, jos kohde ei edes tiedä, että hänen yksityisyyteensä on puututtu.

Ilmoittamisen tärkeyttä ja lykkäämispäätöksen ensisijaisuutta kokonaan ilmoittamatta jättämiseen on korostettu uudessa pakkokeinolaisissa (806/2011) ja sen esitöissä (hallituksen esitys 222/2010 vp). Ilmoitus on 1.1.2014 lähtien tehtävä kirjallisesti ja ilmoitusta voidaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan.

3.2.2

Oulun poliisilaitoksen käyttämät telepakkokeinot

Pakkokeinolain 5a luvun 7 §:n 3 momentin mukaan telekuuntelua ja televalvontaa koskevissa luvissa ja päätöksissä on mainittava tutkinnanjohtaja, joka johtaa ja valvoo toimenpiteiden suorittamista ja vastaa siitä, että niiden yhteydessä noudatetaan mitä tuossa luvussa säädetään tai sen nojalla määrätään.

Käytettävissäni olevan selvityksen mukaan Oulun käräjäoikeuden telepakkokeinopäätösten osalta tämä tutkinnanjohtaja on rikoskomisario A ja Lohjan käräjäoikeuden päätösten osalta rikoskomisario B.

A on tehnyt käräjäoikeudelle esityksen kokonaan ilmoittamatta jättämisestä sillä perusteella, että Vantaalle (po. Länsi-Uudellemaalle) siirretty ja kesken oleva esitutkinta vaarantuisi, jos ilmoitus tehtäisiin. On kuitenkin mielestäni selvää, että jos syynä ilmoittamatta jättämisen tarpeeseen on esitutkinnan keskeneräisyys, ilmoittamista pitäisi lykätä, jos tähän on tärkeitä tutkinnallisia syitä – mutta ei antaa lupaa kokonaan ilmoittamatta jättämiseen. Esitutkinnan keskeneräisyys on lähtökohtaisesti vain väliaikainen ilmoittamisen este.

Toisaalta A:n esitys (ja myös käräjäoikeuden päätös) on sisäisesti ristiriitainen, kun annetaan lupa olla kokonaan ilmoittamatta, mutta samalla todetaan, että Vantaan (po. Länsi-Uudenmaan) poliisi ”ilmoittaa aikanaan X:lle häneen kohdistetuista telepakkokeinoista”. Toisin sanoen A:nkaan mukaan ei näyttäisi olleen tarvetta sille, että X:lle ei koskaan ilmoitettaisi Oulun poliisilaitoksen käyttämistä telepakkokeinoista ja hän selvittää ajatelleensa, että päätöksen tekeminen ilmoittamisesta siirtyi jutun mukana Lohjalle. Myös käräjätuomari C toteaa olleensa siinä käsityksessä, että esitutkintaa jatkava Vantaan (po. Länsi-Uudenmaan) poliisi tulisi aika-

naan ilmoittamaan telepakkokeinojen käytöstä, jolloin myös Oulussa käytetyt telepakkokeinot tulevat epäilyllä tietoon.

Käsitykseni mukaan rikoskomisario A:n olisi tullut esittää vain telepakkokeinojen käytöstä ilmoittamisen lykkäämistä. Myös käräjäoikeuden olisi ollut perusteltua tehdä vain lykkäämispäätös. Tätä mieltä on lausunnossaan ollut myös Poliisihallitus.

Käytettävissä olevan selvityksen mukaan A ei ole myöskään ilmoittanut Oulun käräjäoikeuden joulukuussa 2009 tekemästä kokonaan ilmoittamatta jättämisestä koskevasta päätöksestä Länsi-Uudenmaan poliisilaitokselle. Tämä olisi mielestäni ollut perusteltua.

Joka tapauksessa A:n olisi tullut pakkokeinolain 5a luvun 7 §:n 3 momentin tarkoittamana tutkinnanjohtajana varmistaa se, että myös Oulussa käytetyistä telepakkokeinoista ilmoitetaan asianmukaisesti X:lle. Nyt kyseessä olevan kaltaisissa tutkinnan siirtotapauksissa tutkinnanjohtajien yhteistyö on tärkeää. Kuten edellä on todettu, X:lle ei ole ilmoitettu Oulussa käytetyistä telepakkokeinoista, vaikka saadusta selvityksestä ei käy ilmi, että estettä ilmoittamiselle enää olisi.

Sinänsä asia on muodollisesti kunnossa: Oulun käräjäoikeushan on antanut luvan olla ilmoittamatta kyseisistä telepakkokeinoista. Kuitenkin, vaikka tuomioistuimien olisi myöntänyt luvan olla ilmoittamatta pakkokeinon käytöstä, niin olosuhteet voivat muuttua siten, ettei ilmoittamatta jättämiselle enää ole perusteita. Jos tämä tulee tutkinnanjohtajan tietoon, olisi mielestäni perusoikeuksien toteutumisen ja puheena olevan sääntelyn tarkoituksen kannalta perusteltua, että hän tuomioistuimen päätöksestä huolimatta tällaisessa tilanteessa ilmoittaa pakkokeinon käytöstä epäilylle. Kysymyksen on vain poliisille annetusta "oikeudesta" poiketa ilmoitusvelvollisuudesta.

Näin ollen katson, että rikoskomisario A:n tulisi pakkokeinolain 5a luvun 7 §:n 3 momentin tarkoittamana tutkinnanjohtajana arvioida tilanne ja jos ilmoittamatta jättämiselle ei enää ole tosiasiallisia esteitä, huolehtia siitä, että X:lle ilmoitetaan Oulun poliisilaitoksen käyttämistä telepakkokeinoista. Pyydänkin häntä 11.11.2013 mennessä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

3.2.3

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen menettely

Asiassa ei ole tullut ilmi perustetta katsoa, että Länsi-Uudenmaan poliisilaitos olisi menetellyt lainvastaisesti, vaikka se ei ole ilmoittanut X:lle Oulun poliisilaitoksen käyttämistä telepakkokeinoista. Näin on varsinkin, kun saatu selvitys ei viittaa siihen, että rikoskomisario A olisi asiasta ollut sinne yhteydessä ja kun Oulun käräjäoikeus oli tehnyt päätöksen, ettei noista telepakkokeinosta tarvitse X:lle ilmoittaa.

Sinänsä ilmoittamisvelvollisuus voi nähdäkseni siirtyä varsinkin tutkinnan siirtotapauksissa, joissa on kyse samasta rikosepäilystä. Tässä tapauksessa tästä ei ole juurikaan selvitystä, enkä katso olevan tarpeen tätä kysymystä enemmälti arvioida. Huumausainerikoksissa rikosten yksiköityminen ei ylipäätään aina ole mitenkään selkeää. Joka tapauksessa tutkinnanjohtajien tulisi keskustella ilmoittamisesta siirtotilanteissa. Tässä tapauksessa olisi myös ollut mahdollista, että Länsi-Uudenmaan poliisilaitos olisi ollut tutkintaa siirrettäessä aktiivinen ja ottanut A:n kanssa esille kysymyksen Oulun poliisilaitoksen käyttämine telepakkokeinoista ilmoittamisesta.

Lohjan käräjäoikeuden myöntämien lupien perusteella käytettyjen telepakkokeinojen osalta rikoskomisario B on asianmukaisesti hakenut lykkäystä ilmoittamiselle. Käräjäoikeuden päätöksen mukaan ilmoitus on tullut tehdä viimeistään 3.6.2011.

X:lle on tuon määräajan kuluessa eli 11.3.2011 ilmoitettu, että telepakkokeinoja on käytetty. Ilmoitusta ei selvityksen mukaan ole tämän enempää yksilöity.

Pakkokeinolaissa ei täsmennetä, mitä ilmoituksen tulee sisältää. Kuitenkin sisäasiainministeriön salaista tiedonhankintaa koskevan määräyksen (tapahtuma-aikaan SM-2008-01401/Ri-2, nyt Poliisihallituksen määräys 2020/2012/4852) mukaan *"toimenpiteen kohteena olleelle henkilölle ilmoitetaan toimenpide (tiedonhankintamenetelmä) ja sen käytön peruste (epäilty rikosnimike), kohteena ollut liittymä (sähköpostiosoite, teleliittymä, teleosoite, yms.) sekä toimenpiteen ajankohta ja kesto."*

Saadun selvityksen mukaan X:lle on ilmoitettu telepakkokeinoista tämän määräyksen edellyttämällä tarkkuudella vasta yli kuukausi käräjäoikeuden asettaman määräajan jälkeen. Kuulustelun yhteydessä 11.3.2011 tehty ilmoitus ei ole ollut sisäasiainministeriön määräyksen mukainen. Laki eikä kyseinen määräys salli sitä, että poliisi voisi omalla päätöksellään tinkiä määräajasta tai ilmoituksen sisällöstä "taktisista" tai muistakaan syistä.

Jää epäselväksi, keneltä ja tarkalleen millaisia ohjeita vanhempi konstaapeli E oli telepakkokeinoista ilmoittamisesta saanut. Rikoskomisario F:n ja E:n kertomukset poikkeavat toisistaan, mihin voi olla syynä tapahtumista kulunut aikakin. F on kiistänyt ohjeistaneensa E:tä mitenkään telepakkokeinoista ilmoittamisesta.

En katso olevan aihetta selvittää tätä kysymystä tarkemmin, koska nyt puheena olevien, Lohjan käräjäoikeuden luvalla toteutettujen pakkokeinojen osalta pakkokeinolain 5a luvun 7 §:n 3 momentin tarkoittama tutkinnanjohtaja eli rikoskomisario B oli viimeistään 24.3.2011 (antaessaan minulle selvityksensä tässä asiassa) tiennyt, että ilmoitusta ei taktisista syistä yksilöity edellä kerrottua enempää ja hän on maininnut myös, että *"myöhemmin ilmoitus tullaan tekemään kattavasti"*. B:n on siis täytynyt ollut tietoinen, että ilmoitusta ei vielä tuolloin tehty sisäasiainministeriön määräyksen edellyttämällä tarkkuudella. Hänen olisi tullut huolehtia siitä, että ilmoitusta täsmennetään käräjäoikeuden asettaman määräajan puitteissa eli viimeistään 3.6.2011. Yksilöity ilmoitus on kuitenkin tehty vasta heinä-elokuun vaihteessa 2011. Tästä asianmukaisen ilmoituksen myöhästymisestä on vastuussa rikoskomisario B.

3.2.4

Muuta

Saadut selvitykset viittaavat siihen, että puheena olevan kaltaisissa tutkinnan siirtotapauksissa menettelytavat eivät ole selvät. Katsonkin, että Poliisihallituksen olisi aihetta harkita, tulisiko salaista tiedonhankintaa koskevaa määräystä täydentää tältä osin.

Totean myös, että jälkikäteinen ilmoittaminen on osa telepakkokeinojen oikeusturvajärjestelmää. Ilmoittaminen mahdollistaa sen, että pakkokeinon kohde voi halutessaan saada viranomaisten toiminnan laillisuuden arvioitavaksi. Pakkokeinolain 5a luvun 6 §:n 3 momentin mukaan mm. telekuunteluluvan ja televalvontaluvan myöntämistä koskevasta päätöksestä saa ilman määräaikaa kannella. Vastaava säännös on 1.1.2014 voimaan tulevan uuden pakkokeinolain 10 luvun 43 §:n 5 momentissa. Toisin sanoen vaikka itse pakkokeinon käytöstä olisi kulunutkin jopa vuosia, on epäilyllä ilmoituksen saatuaan mahdollisuus kannella käräjäoikeuden lupapäätöksestä hovioikeuteen.

Tämä mahdollisuus ei ilmeisestikään ole erityisen laajalti tiedossa, eikä mielestäni ole realistista olettaa, että kaikki tuntisivat pakkokeinolain tällä tarkkuudella. Kun lainsäätäjä on tällaisen oikeuden katsonut aiheelliseksi säätää, niin lienee tarkoitus, että sitä saisivat käyttää kaikki, jotka pitävät sitä aiheellisena eivätkä vain pakkokeinolain hyvin tuntevat henkilöt. Se, että pakkokeinojen kohteeksi joutuville henkilöille nimenomaisesti annetaan tieto heidän oikeuksistaan, on perusoikeusmyönteistä viranomaistoimintaa. Tähän viranomaisia velvoittaa jo perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Katsonkin, että samalla, kun epäillylle ilmoitetaan häneen kohdistetuista telepakkokeinoista, olisi perusteltua antaa hänelle myös tieto mahdollisuudesta kannella lupapäätöksestä hovioikeuteen. Tämä olisi varsin helppoa varsinkin, kun 1.1.2014 alkaen ilmoitus telepakkokeinojen käytöstä tulee uuden pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n 1 momentin mukaan tehdä kirjallisesti. Kyse olisi vain lomakepohjaan lisättävästä vakiomuotoisesta ilmoituksesta. Tämä voitaisiin toteuttaa ainakin ensi vaiheessa salaista tiedonhankintaa koskevaa määräystä uudistettaessa.

4

TOIMENPITEET

Saatan kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen rikoskomisario A:n ja käräjätuomari C:n menettelystä heidän tietoonsa. Lisäksi saatan kohdassa 3.2.3 esittämäni käsityksen virheellisestä menettelystä telepakkokeinoista ilmoittamisessa rikoskomisario B:n tietoon. Lisäksi pyydän rikoskomisario A:ta 11.11.2013 mennessä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään telepakkokeinojen käytöstä X:lle ilmoittamisen suhteen.

Näistä syistä lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lisäksi kiinnitän Poliisihallituksen huomiota kohdassa 3.2.4 esittämäni telepakkokeinoista ilmoittamisen ohjeistamisesta.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aihetta.

Rikoskomisario A ilmoitti, että hän oli 5.11.2013 kirjallisesti ilmoittanut X:lle telepakkokeinojen käytöstä.