

30.12.2011

Dnro 1716/2/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki**

## **VIRANOMAISEN OIKEUSASIAMIEHELLE ANTAMIEN TIETOJEN TULEE PITÄÄ PAIKKANSAA**

1  
ASIA

### Lähtökohtia

Poliisilla ja eräillä muilla viranomaisilla on mahdollisuus tehdä ns. salaista tiedonhankintaa muun muassa rikosten esitutkinnassa sekä niiden estämiseksi tai paljastamiseksi. Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan lähinnä pakkokeinolain 5a luvussa säädeltyjä pakkokeinoja (erityisesti telekuuntelu, televalvonta ja tekninen tarkkailu) sekä vastaavia poliisilain 3 luvussa ja tullilain 20 a-i §:ssä säädeltyjä tiedonhankintakeinoja.

Näiden keinojen käytöstä päätetään kohteelta salassa ja hän ei ainakaan heti saa niitä tietoonsa. Tärkeä osa salaisen tiedonhankinnan kohteen oikeusturvaa onkin, että hän jossain vaiheessa jälkeenpäin saa siitä tiedon. Tämä onkin lainsäädännön lähtökohta, josta tulisi tehdä poikkeuksia vain välttämättömissä tapauksissa ja vain välttämättömässä määrin. Oikeusvaltiossa voi olla salaista viranomaistoimintaa ja varsinkaan kohteelta kokonaan salaan jäävää pakkokeinojen käyttöä vain hyvin rajoitetusti.

Keskeiset säännökset salaisesta tiedonhankinnasta ilmoittamisesta ovat pakkokeinolaissa, poliisilaissa ja tullilaissa.

Pakkokeinolain 5a luvussa säädetään telekuuntelusta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta. Mainitun luvun 11 §:n mukaan kun asia on saatettu syyttäjän harkittavaksi tai esitutkinta muuten on päätetty lopettaa, epäillylle on ilmoitettava hänen kohdistetuista tässä 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 päättää, että ilmoitus saadaan tehdä myöhemmin tai että se saadaan jättää tekemättä.

Poliisilain 33 §:n mukaan poliisilain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettu teknisestä tarkkailusta tai mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettu tekniseen tarkkailuun käytettävän laitteen sijoittamisesta päättäneen poliisimiehen taikka 32 b §:n nojalla telekuuntelusta, televalvonnasta tai teknisestä tarkkailusta päättäneen tai tuomioistuimelle vaatimuksen tehneen poliisimiehen taikka 32 c §:n nojalla televalvonnasta tai teknisestä tarkkailusta päättäneen poliisimiehen on teknisen tarkkailun, televalvonnan tai telekuuntelun päätyttyä ilmoitettava toimenpiteestä sen kohteena olleelle henkilölle, jollei ilmoittaminen vaaranna tiedonhankinnan tarkoitusta tai rikoksen esitutkintaa.

Tullilain 20 g §:n mukaan tullilain 20 d §:ssä tarkoitettua teknisestä tarkkailusta tai tekniseen tarkkailuun käytettävän laitteen sijoittamisesta päättäneen tullimiehen tai 20 f §:n 2 momentin nojalla televalvonnasta päättäneen tehtävään määrätyn tullirikostorjunnan esimiehenä toimivan tullimiehen tai tuomioistuimelle ilmoituksen tehneen tullimiehen on televalvonnan tai teknisen tarkkailun päätyttyä ilmoitettava toimenpiteestä sen kohteena olleelle henkilölle, jolle ilmoittaminen vaaranna tiedonhankinnan tarkoitusta tai rikoksen esitutkintaa.

### Ilmoittamiskäytäntöä on seurattu

Edellä olevasta käy ilmi, että lain mukaan on mahdollista, että salainen tiedonhankinta ei koskaan tule kohteen tietoon. Tällaisessa tilanteessa hänen on mahdotonta itse valvoa etuaan ja oikeuksiaan. Muun muassa tästä syystä yhtenä salaisen tiedonhankinnan valvonnan erityiskohteena oikeusasiamiehellä on ollut kohteelle ilmoittaminen ja siitä tehdyt päätökset.

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio otti useisiin ilmoittamiseen liittyviin kysymyksiin kantaa joulukuussa 2004 tekemässään päätöksessä dnro 137/2/04. Hän painotti muun muassa sitä, että kokonaan kohteelta salaan jääviä tapauksia tulisi olla mahdollisimman vähän. Olen samaa mieltä hänen kanssaan. Ilmoittamisen lykkääminen on ensisijainen keino suojata tutkinnallisia intressejä ja kokonaan ilmoittamatta jättämiseen tulisi turvautua vain erittäin perusteellisen harkinnan jälkeen.

Apulaisoikeusasiamies Raution päätöksen jälkeenkin ilmoittamiseen liittyviin kysymyksiin on laillisuusvalvonnassa kiinnitetty huomiota muun muassa tarkastuksilla käräjäoikeuksissa ja poliisissa. Tarkastuksilla on painotettu ilmoittamisen pääsääntöisyyttä ja tarkkaa harkintaa siitä, ovatko tästä lähtökohdasta poikkeamisen laissa säädetyt edellytykset täyttyneet.

Oikeusasiamiehelle tärkeä tietolähde ovat tarkastusten lisäksi olleet sisäasiainministeriön ja Tullihallituksen vuosittain antamat kertomukset salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Lisäksi esimerkiksi keskusrikospoliisiin ja Poliisihallitukseen on oltu yhteydessä salaisen tiedonhankinnan kysymyksistä.

### Omana aloitteena selvitetty kysymykset

Laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella heräsi epäily siitä, että sisäasiainministeriön oikeusasiamiehelle ilmoittamat määrät tapauksista, joissa tuomioistuin oli tehnyt päätöksen siitä, ettei epäillylle tarvitse lainkaan ilmoittaa pakkokeinon käytöstä tai että ilmoittamista siirretään, eivät pitäisi paikkaansa. Asiaa selviteltiin alustavasti keskusrikospoliisista ja epäily osoittautui perustelluksi.

Tämän johdosta otin omasta aloitteestani tutkittavaksi, mistä oli johtunut, että oikeusasiamiehelle ilmoitetut luvut eivät ilmeisestikään olleet luotettavia ja mitkä olivat todelliset puheena olevien päätösten määrät. Samalla pyysin Poliisihallitukselta lausuntoa eräistä ilmoittamiseen liittyvistä tulkintakysymyksistä.

Poliisihallitus antoi pyytämäni selvityksen ja lausuntonsa. Lisäksi olen hankkinut puhelimitse selvitystä Poliisihallituksesta, keskusrikospoliisista ja Tullihallituksesta.

## 2 RATKAISU

### 2.1

Tilastotiedot kokonaan ilmoittamatta jättämisistä

Saadun selvityksen mukaan sisäasiainministeriön oikeusasiamiehelle ilmoittamat luvut tapauksista, joissa käräjäoikeus oli päättänyt, ettei epäillylle tarvitse lainkaan ilmoittaa pakkokeinon käytöstä tai että ilmoittamista lykätään, ovat ennen vuotta 2010 koskenutta kertomusta olleet harhaanjohtavan pieniä.

Esimerkiksi vuodelta 2008 oli ilmoitettu ilmoittamisen siirtämisiä olleen telekuuntelussa kymmenen eikä televalvonnassa yhtään ja että kokonaan ilmoittamatta jättämisiä oli enää vajaa kymmenen. Sisäasiainministeriö totesi tuolloin kertomuksessa oikeusasiamiehelle, että näin ollen jo lähes kaikki kohdehenkilöt saavat jossain vaiheessa tiedon siitä, että heihin on kohdistettu telepakkokeinoja.

Nyt selvitystä pyydettyäessä Poliisihallitus (joka pitkälti tosiasiallisesti hoitaa poliisin raportointia ministeriön apuna) ilmoitti, että vuonna 2008 telepakkokeinojen käytöstä ilmoitusten siirtämisiä olikin 79 tapauksessa ja kokonaan ilmoittamatta jättämisiä 35 tapauksessa. Näin ollen luvut ovat moninkertaiset aiemmin ilmoitettuun verrattuna, vaikka otettaisiin huomioon, että lupaa ilmoittamatta jättämiseen haetaan jonkin verran myös tuntemattomille epäillyille, mikä menettely on sinänsä vastoin ohjeistusta (tästä enemmän jäljempänä).

Oikeusasiamiehelle aiemmin ilmoitetut määrät ovat siis olleet selvästi todellista tilannetta pienemmät. Tilanne on ollut varsin samanlainen tilanne koko tarkastelujaksolla vuosina 2006- 2009.

Aiempien oikeusasiamiehelle annettujen kertomusten liian pienet luvut johtuvat selvityksen mukaan siitä, että tuolloin oli vuosittain tilastoitu vain ne siirtopäätökset ja kokonaan ilmoittamatta jättämispäätökset, jotka liittyivät juuri tuona vuonna toteutettuihin telepakkokeinoihin. Kun ilmoitusaikaa on vuosi, ei suuri osa tapauksista ehtinyt tulla tilastoiduksi kyseisenä vuonna. Niitä ei tilastoitu seuraavanakaan vuonna, koska silloin puolestaan tilastoitiin vain tuon seuraavan vuoden pakkokeinoja. Näin valtaosa tapauksista oli jäänyt raportoimatta.

Oikean kuvan antaa tietenkin vain sellainen tilasto, josta käyvät ilmi kaikki tuomioistuinten tietynä vuonna tekemät päätökset riippumatta siitä, minä vuonna pakkokeino oli toteutettu. Korostan, että on ensiarvoisen tärkeää, että oikeusasiamies saa viranomaisilta oikeaa tietoa. Myös viranomaisen oman sisäisen valvonnan perusta on se, että toimintaa kuvaavat tilastotiedot ovat luotettavia.

Poliisihallituksen mukaan käyttöön on otettu uusi tunnusluku. Tämä onkin tarpeen ja ymmärtääkseni johtaa tilanteen paranemiseen. Tähän nähden pidän riittävänä, että saatan Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön tietoon käsitykseni tapahtuneesta.

Lopuksi totean tältä osin, että sinänsä näyttää siltä, että poliisissa sekä siirtojen että kokonaan ilmoittamatta jättämisten määrä on ollut suhteellisen vakaa viime vuodet. Vuosina 2006–2009 ilmoitusten siirtoja on ollut 74–86 tapauksessa ja kokonaan ilmoittamatta jättämisiä 35–55 tapauksessa. Jälkimmäiset tapaukset ovat olleet hienoisessa laskusuunnassa. Niitä on kuitenkin yllättävän paljon. Tosin ei ole tarkkaa tietoa siitä, kuinka moni tapauksista koskee tuntematonta epäiltyä; heillehän ilmoitusta ei voida tehdä.

Seuraan ilmoittamatta jättämiskäytäntöjä jatkossakin ja tulen tarvittaessa ottamaan selvitetäväksi myös yksittäistapauksia. Tässä vaiheessa pidän riittävänä, että saatan edellä

esittämäni yleiset näkökohdat ilmoittamisen lykkäämisestä ja kokonaan ilmoittamatta jättämisestä Poliisihallituksen, Tullihallituksen ja Rajavartiolaitoksen esikunnan sekä myös käräjäoikeuksien tietoon. Korostan, että jos syynä ilmoittamatta jättämisen tarpeeseen on tutkinnan keskeneräisyys, ilmoittamista on toki mahdollista lykätä, jos tähän on tärkeä tutkinnallinen syy, mutta se ei ole peruste antaa lupaa kokonaan ilmoittamatta jättämiseen. Esitutkinnan keskeneräisyys on lähtökohtaisesti senlaatuinen ilmoittamisen este, joka ajan kuluessa poistuu.

## 2.2

### Eräitä tulkintakysymyksiä

#### 2.2.1

##### Tuntematon epäilty

Tarkastuksilla on tullut ilmi useita tapauksia, että poliisi on hakenut käräjäoikeudelta lupaa, että ilmoitusta pakkokeinolain 5a luvun mukaisen pakkokeinon käytöstä ei tarvitsisi tehdä sillä perusteella, että epäilty on tuntematon. Esimerkiksi telekuuntelua ja -valvontaa on kohdistettu tietyn teleliittymän tuntemattomaan rikoksesta epäiltyyn käyttäjään. Käräjäoikeus on tehnyt asiassa päätöksen, että ilmoitusta ei tarvitse tehdä.

Lain mukaan ilmoittamatta jättäminen voi tulla kyseeseen vain tärkeästä tutkinnallisesta syystä. Se, että epäilty on jäänyt tuntemattomaksi, ei käsitykseni mukaan sinällään ole tällainen syy. Se on vain ilmoittamisen tosiasiallinen este.

Myös Poliisihallitus on lausunnossaan ollut tällä kannalla. Se on viitannut sisäasiainministeriön määräykseen poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (7.7.2008 SM-2008-01401/Ri-2). Sen mukaan

Toimenpiteen päätyttyä kuolleeseen henkilöön kohdistuneen tai tuntemattoman henkilön osalta tulee pöytäkirjata liittymittain rastittamalla liittymälomakkeelta kohta 'ilmoitusta ei voi tehdä' ja valitsemalla syyksi 'Epäilty on kuollut' tai 'Epäilty on tuntematon'. Tämän jälkeen ilmoitetaan tuomioistuimelle kirjallisesti, ettei epäillylle voida em. syistä johtuen ilmoittaa.

Toki tuntemattomankin henkilön kohdalla tilanne voi olla se, että vaikka hänen henkilöllisyytensä olisi tiedossa, niin hänelle ei voitaisi tärkeästä tutkinnallisesta syystä ainakaan heti ilmoittaa pakkokeinon käytöstä. Tällaisessa tilanteessa on nähdäkseni sinänsä mahdollista hakea esimerkiksi ilmoittamisen lykkäämistä etukäteen sen varalta, että epäillyn henkilöllisyys saadaan selville.

Joka tapauksessa katson, ettei ole oikeudellisesti perusteltua hakea ilmoittamisen lykkäämistä tai kokonaan ilmoittamatta jättämistä pelkästään sillä perusteella, että epäilty on tuntematon.

Viitataan myös hallituksen esitykseen 222/2010, jossa uuden, 1.1.2014 voimaan tulevan pakkokeinolain salaisen pakkokeinon ilmoittamista koskevaa 10 luvun 60 §:n perusteluissa (HE 222/2010 vp s. 360) todetaan seuraavaa:

Tuntemattomaksi jääneelle epäillylle ilmoitusta ei voitaisi luonnollisesti tehdä. Mikäli epäillyn henkilöllisyys myöhemmin selviäisi, tulisi ilmoitus kuitenkin tehdä. Tällaiset tilanteet saattaisivat myös muodostaa poikkeuksen pykälässä säädetyistä määräajoista, koska niitä ei joissakin tapauksissa kyetä noudattamaan. Jos henkilöllisyydeltään tunnettu epäilty olisi kateissa tai karttaisi esitutkintaa, esitutkintaviranomaiselta ei

edellyttäisi kovin laajoja toimenpiteitä pelkästään ilmoituksen tekemiseksi. Riittävää olisi, että asiasta laaditaan etsintäkuulutus (esimerkiksi olinpaikkailmoitus) ilmoituksen antamista varten.

Vielä on kuitenkin huomioitava laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa. Sen 5 ja 16 §:ssä on säädetty oikeudenkäyntiä koskevien perustietojen ja pakkokeinoasioiden julkisuudesta. Nyt puheena olevien salaista tiedonhankintaa koskevien asioiden perustiedot sekä ratkaisun sisältävä ja muut oikeudenkäyntiasiakirjat tulevat julkisiksi vasta, kun pakkokeinon tai toimenpiteen käytöstä on viimeistään ilmoitettava rikoksesta epäillylle taikka pakkokeinon tai toimenpiteen kohteena olevalle, jollei tuomioistuin päättä, että perustiedot tai asiakirjat tulevat julkiseksi aikaisemmin.

Julkisuus on siis kytketty epäillylle ilmoittamisen määräaikoihin. Jos tuntemattoman epäillyn osalta ei haeta ilmoittamisen lykkäämistä tai kokonaan ilmoittamatta jättämistä, esimerkiksi poliisin telekuunteluvaatimus ja sen johdosta tehty päätös tulisivat yleisöjulkisiksi vuoden kuluttua pakkokeinon käytön lopettamisesta. On nähdäkseni selvää, että tämä voisi joskus haitata tutkintaa.

Tällaisessa tilanteessa yksi ratkaisumahdollisuus on, että jos tärkeä tutkinnallinen syy vaatii, etteivät asian ratkaisu tai muut oikeudenkäyntiasiakirjat tule tällä tavoin julkisiksi, niin tutkinnanjohtaja voi vaatia ilmoittamisen lykkäämistä. Perusteena ei kuitenkaan ole se, että epäilty on tuntematon, vaan se, että tästä tosiseikasta riippumatta tärkeä tutkinnallinen syy edellyttää asian pysymistä salaisena.

Toinen mahdollinen ratkaisu on soveltaa ratkaisun ja asiakirjojen osalta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 10 ja 24 §:ää ja erikseen vaatia salassapitomääräystä oikeudenkäyntiasiakirjoista ja ratkaisusta - perustietojen julkisuushan ei voine haitata tutkintaa, jos epäilty on tuntematon.

Edellä kuvaamani tilanne on siis mahdollisesti ratkaistavissa laintulkinnalla. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton. Lähetänkin tämän päätöksen tiedoksi myös oikeusministeriölle, jotta se voi arvioida, edellyttääkö asia lainsäädäntötoimia. Totean vielä, että aiemmassa laissa tuomioistuimen harkintavaltaa pakkokeinoasiain osalta ei ollut rajattu vain julkisuuden aikaistamiseen.

## 2.2.2

### Hengen ja terveyden vaara

Tarkastusten yhteydessä on havaittu tapauksia, joissa pakkokeinosta ilmoittamatta jättämistä oli perusteltu sillä, että ilmoittaminen aiheuttaisi vakavan terveyden vaaran poliisille luottamuksellisesti tietoja antaneelle henkilölle. Käräjäoikeus oli katsonut ilmoittamatta jättämiselle olevan tärkeä tutkinnallinen syy.

Hengen tai terveyden vaara ei siis sinällään ole tämänhetkisen lain mukainen peruste lykätä ilmoitusta tai jättää se tekemättä. Jo apulaisoikeusasiamies Rautio kiinnitti tähän huomiota edellä mainitussa päätöksessään vuonna 2004. Hän katsoi säädettävän lain kannalta, että hengen ja terveyden turvaamisen voi nähdä perusteltuna syynä ainakin ilmoituksen lykkäämiselle ja tilanteen sitä vaatiessa myös kokonaan ilmoittamatta jättämiselle. Rautio saattoi havaintonsa lainsäädännön kehittämistä varten sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön tietoon.

Lainsäätävä on nyttemmin hyväksynyt tämän näkemyksen. Uusien – kylläkin siis vasta 1.1.2014 voimaantulevien - pakkokeinolain ja poliisilain mukaan tuomioistuimen päätöksellä ilmoitusta saadaan lykätä tai se saadaan jättää kokonaan tekemättä hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Ongelmaksi jää, että nykyisen lainsäädännön aikana hengen ja terveyden turvaamisen sovittaminen pakkokeinolain vaatimaan "tärkeään tutkinnalliseen syyhyn" tai poliisilain puolella "tiedonhankinnan tarkoituksen tai esitutkinnan vaarantumiseen" voi kuitenkin tuottaa vaikeuksia. Ainakin tällaiset tapaukset tulee voida perustella niin, että niillä on myös tärkeä tutkinnallinen merkitys. Edes vaara jonkun hengelle ei sellaisenaan ole tällä hetkellä lainmukainen peruste ilmoittamatta jättämiselle.

### 2.2.3

Toimenpiteen käytön lopettamisajankohta

Pakkokeinolain 5a luvun tarkoittaman pakkokeinon sekä vastaavien poliisilain ja tullilain tiedonhankintakeinojen osalta ilmoittamisen ajankohdan määrittely edellyttää tulkintaa siitä, milloin pakkokeinon/tiedonhankinnan käyttö on lopetettu.

Telekuuntelun ja teknisen tarkkailun osalta ei ymmärtääkseni ole tulkintaongelmia siitä, milloin niiden käyttö on lopetettu. Sen sijaan käytännössä on tullut ilmi erilaisia tulkintoja siitä, milloin takautuvan televalvonnan on katsottava päättyneen. Tästä ei ole erikseen säädetty. Takautuva televalvonta tarkoittaa tilannetta, jossa televalvonta kohdistuu menneisyyteen.

Edellä mainitun sisäasiainministeriön salaista tiedonhankintaa koskevan määräyksen mukaan

Televalvonnan käyttö on päättynyt, kun luvan voimassaoloaika on päättynyt tai luvan mukaiset tunnistamistiedot on saatu teleyritykseltä.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan takautuvan televalvonnan päättymistä ei voi käytännön tilanteiden pohjalta yksiselitteisesti määrittellä. Muun muassa teleyritysten eripituiset tiedon luovuttamisajat ja erilaiset luovutusmuodot entisestään vaikeuttavat määrittelyä. Toisiasiassa voi kulua viikkoja ennen kuin poliisi saa tiedot, ja niiden järjestäminen analysoitavissa olevaan muotoon vie vielä oman aikansa.

Hallituksen esityksessä 222/2010 on todettu seuraavaa.

Käytännössä epäselvyyttä on aiheuttanut se, milloin tiedonhankinta katsotaan lopetetuksi. Jos menetelmän käyttö on tosiasiallisesti lopetettu ennen luvan tai päätöksen voimassaolon päättymistä, eikä uutta lupaa ole haettu, laskettaisiin vuoden määräaika tosiasiallisesta lopettamishetkestä. Mikäli tiedonhankinta on päättynyt luvan tai päätöksen voimassaoloajan päättymiseen, laskettaisiin vuoden määräaika tästä päättymisestä. Takautuvasti käytettävissä pakkokeinoissa määräaika laskettaisiin luvan tai päätöksen tekohetkestä, vaikka tietoja ei olisi vielä saatu (HE 222/2010 vp s. 360).

Käsitykseni mukaan tätä tulkintaa takautuvien pakkokeinojen käytön päättymisestä olisi perusteltua noudattaa jo nyt. Selkeydessään se takaisi yhtenäisen käytännön. Se ei nähdäkseni olisi mitenkään kohtuuton.

### 2.2.4

Ilmoittamatta jättämisestä päättäminen poliisilain ja tullilain mukaan

Poliisilaissa ja tullilaissa ei ole nimenomaisesti säännelty sitä, kuka päättää salaisesta tiedonhankinnasta ilmoittamisen lykkäämisestä tai kokonaan ilmoittamatta jättämisestä. Poliisilain osalta apulaisoikeusasiamies Rautio totesi edellä mainitussa päätöksessään vuonna 2004 käsityksensä, että pakkokeinolaista poiketen päätöksen tekee poliisimies. Näin poliisilakia on tulkittu myös hallituksen esityksessä 224/2010 (s.60).

Tältä osin en pidä poliisilain tulkintaa epäselvänä. Lisäksi totean, että käsitykseni mukaan vastaavasti tullilain osalta päätöksen tekee tullilain 20g §:ssä tarkemmin yksilöity tullimies. Tullilaki on tältä osin (muutettavat muuttaen) käytännössä samansisältöinen kuin poliisilain 33 §.

Totean myös, että sisäasiainministeriön edellä mainitun salaista tiedonhankintaa koskevan määräyksen mukaan poliisilain mukaisen tiedonhankinnan osalta päätöksen ilmoittamatta jättämisestä tekee poliisimies, ei siis tuomioistuin. Poliisihallituksen mukaan koulutuksessa tullaan kiinnittämään tähän asiaan erityistä huomiota, koska valvonnassa oli ilmennyt epäyhtenäistä käytäntöä.

Pidän tätä tältä osin riittävänä toimenpiteenä.

Mitä tulee 1.1.2014 voimaantuleviin uusiin salaista tiedonhankintaa koskeviin säännöksiin, totean seuraavaa.

Uuden poliisilain (872/2011) 5 luvun 58 §:n mukaan ilmoittamisen siirtämisestä ja kokonaan ilmoittamatta jättämisestä päättää tuomioistuin eli tilanne muuttuu nykyisestä.

Tätä muutosta perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 224/2010) muun muassa seuraavasti.

Pakkokeinolain ja poliisilain ilmoittamatta jättämistä koskevat säännökset eivät ole yhteismitallisia. Pakkokeinolain mukaisesta ilmoituksen lykkäämisestä ja ilmoittamatta jättämisestä päättää tuomioistuin, mutta useassa tapauksessa poliisilain mukaisesta ilmoittamatta jättämisestä päättää poliisi silloinkin, kun tiedonhankintakeinon käyttämisestä on päättänyt tuomioistuin. Pakkokeinolain osalta ilmoittamisen lykkääminen ja kokonaan ilmoittamatta jättäminen on syytä jättää tuomioistuimen harkintaan, jossa eri osapuolen oikeudet ja tiedonsaantitarpeet pystytään parhaiten arvioimaan.

Lainsäätäjä siis katsoi aiheelliseksi, että päätöksentekijä tältä osin on tuomioistuin myös poliisilain mukaisessa salaisessa tiedonhankinnassa.

Kun poliisilaki uudistettiin kokonaisuudessaan, niin samalla myös tullilakia muutettiin, mutta vain hyvin pieneltä osin (lailla 879/2011).

Tullilain 20g §:n 1 ja 2 momentit - joissa säännellään ilmoittamatta jättämistä - jäivät kuitenkin ennalleen. Kuten edellä on todettu, niissä salaisesta tiedonhankinnasta ilmoittamisesta säädetään samaan tapaan kuin nykyisessä poliisilaissa. Myös 1.1.2014 jälkeen tullilain 20g §:n mukaan esimerkiksi tullilain mukaisesta teknisestä tarkkailusta ja televalvonnasta tulee ilmoittaa kohteelle, "jollei ilmoittaminen vaaranna tiedonhankinnan tarkoitusta tai rikoksen esitutkintaa" ja päätöksen tästä tekee tullimies. Tämä sääntely siis poikkeaa poliisia koskevasta uuden poliisilain 5 luvun 58 §:stä.

Toisaalta 1.1.2014 voimaantulevan tullilain 20f §:n mukaan

Pakkokeinolain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu tuomioistuin päättää 20 e §:ssä tarkoitetusta televalvonnasta sekä teknisestä kuuntelusta ja teknisestä katselusta 20 d §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, joissa tekninen kuuntelu tai katselu edellyttää tarkkailuun käytettävän laitteen sijoittamista tarkkailtavan käyttämän kulkuneuvon sisälle taikka huoneeseen tai tilaan, jossa tarkkailtava oleskelee. Asia ratkaistaan kuulematta kuunneltavan tai katseltavan tilan haltijaa. Asian käsittelystä on lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä poliisilain 5 luvun 2 §:n 3 momentissa, 10, 18, 20, 45, 51, 52 ja 58–60 §:ssä säädetään.

Tässä siis viitataan myös uuden poliisilain 5 luvun 58 §:nään, jonka mukaan ilmoittamisen lykkäämistä ja kokonaan ilmoittamatta jättämistä koskeva päätös tekee tuomioistuin.

Epäselväksi jää, kumpaa näistä erisisältöisistä säännöksistä olisi 1.1.2014 jälkeen noudatettava: nimenomaisesti ilmoittamista sääntelevää 20g §:n 1 momenttia vai ilmoitusvelvollisuutta sääntelevään poliisilain 5 luvun 58 §:ään yleisesti viittaavaa 20f §:n 1 momenttia. Hallituksen esityksen perusteluista ei tähän kysymykseen saa vastausta.

Tämän asian esittelijä kiinnitti lausunnoissaan kyseisestä hallituksen esityksestä 224/2010 perustuslaki-, laki- ja hallintovaliokunnille tähän epäselvyyteen huomiota, mutta hallituksen esitys hyväksyttiin tältä osin sellaisenaan.

Käsitykseni mukaan myös tullilaisissa tulisi selkeästi säätää ilmoittamatta jättämisen perusteet ja päätöksentekijä samoin kuin vuonna 2014 voimaantulevissa poliisilaisissa ja pakkokeinolaisissa. Ilmoituksen lykkäämistä ja kokonaan ilmoittamatta jättämisestä päättämisen tulisi kuulua tuomioistuimelle.

Ylipäätään tullilain salaista tiedonhankintaa koskevia säännöksiä tulisi tarkastella kokonaisuutena ja ne tulisi kokonaisuudessaan uudistaa vastaamaan uutta pakkokeinolakia ja poliisilakia. Käsitykseni mukaan lähtökohtana tulee olla, ettei tullilla ole rikostorjunnassa poliisia laajempia tai enemmän harkintavaltaa antavia toimivaltuuksia.

Saamani tiedon mukaan tullin salaista tiedonhankintaa koskeva lainvalmistelu on jo käynnissä. Saatankin edellä esittämäni käsitykset valtiovarainministeriön tietoon.

## 2.2.5

### Muuta

Poliisihallitus toimitti pyytämäni selvityksen tapauksista, joissa tutkinnanjohtajat olivat itse tehneet pakkokeinolain 5a luvun 11 §:n tarkoittamia päätöksiä pakkokeinosta ilmoittamatta jättämisestä, vaikka tällaiset päätökset lain mukaan kuuluvat tuomioistuimelle.

Kun otetaan huomioon näitä tapauksia selvitellessä esiin tulleet seikat ja ne toimenpiteet, joihin kyseisissä tapauksissa oli selvityksen mukaan jo ryhdytty, katson, ettei asia tältä osin anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

## 3

### TOIMENPITEET

Saatan vastaisen varalle Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön tietoon kohdassa 2.1 esittämäni käsityksen siitä, että on ensiarvoisen tärkeää, että oikeusasiamiehelle annettavat tiedot ovat paikkansapitäviä.

Lisäksi kiinnitän Poliisihallituksen, Tullihallituksen, Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Pääesikunnan huomiota kohdissa 2.1, 2.2.1, 2.2.2 ja 2.2.3 salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten tulkinnasta esittämiini näkökohtiin. Lähetän päätökseni tiedoksi myös käräjäoikeuksille, jotka ratkaisevat salaista tiedonhankintaa koskevia asioita.

Vielä saatan oikeusministeriön tietoon kohdassa 2.2.1 esittämäni näkemyksen oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain tulkintaan liittyvästä ongelmasta mahdollisia toimenpiteitä varten. Samoin saatan valtiovarainministeriön tietoon kohdassa 2.2.4 esittämäni käsityksen tullilain salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten uudistustarpeesta.

Näistä syistä lähetän päätökseni Poliisihallituksen lisäksi sisäasiainministeriölle, oikeusministeriölle, valtiovarainministeriölle, Tullihallitukselle, Rajavartiolaitoksen esikunnalle, Pääesikunnalle ja kaikille käräjäoikeuksille.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aihetta.

30.12.2011

Dnr 1716/2/09

**Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jussi Pajuoja**

**Föredragande: Referendarieråd Juha Haapamäki**

## **MYNDIGHETERNAS INFORMATION TILL JO BÖR VARA KORREKT**

1  
ÄRENDET

### Utgångspunkter

Polisen och vissa andra myndigheter har möjlighet att göra s.k. hemlig informationshämtning bl.a. i samband med förundersökning av brott samt för att förhindra eller avslöja brott. Med hemlig informationshämtning avses närmast tvångsmedel som regleras i tvångsmedelslagens 5 a kap. (i synnerhet teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation) samt motsvarande metoder för inhämtande av information enligt polislagens 3 kap. och tullagens 20 a-i §.

Beslut om användning av dessa metoder fattas i hemlighet för objektet, som åtminstone inte genast får vetskap om dem. Ett viktigt element i den persons rättssäkerhet som är föremål för informationshämtning är att denne underrättas om saken i ett senare skede. Detta är utgångspunkten för lagstiftningen och det är meningen att undantag ska göras endast om det är nödvändigt och då endast i nödvändig utsträckning. I en rättsstat får det endast i ytterst begränsad utsträckning förekomma hemlig myndighetsverksamhet och i synnerhet användning av tvångsmedel som hemlighålls för den misstänkte.

De centrala bestämmelserna om hur den misstänkte ska underrättas om hemlig informationshämtning finns i tvångsmedelslagen, polislagen och tullagen.

I tvångsmedelslagens 5 a kap. föreskrivs om teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation. I 11 § i det nämnda kapitlet föreskrivs att när ärendet har överlämnats till åklagaren för prövning eller när det annars har beslutats att förundersökningen ska avslutas, ska den misstänkte underrättas om att tvångsmedel som avses i detta kapitel har riktats mot honom eller henne. Om beslut att avsluta undersökningen inte har fattats i ärendet eller om ärendet inte har överlämnats till åklagaren för prövning när ett år har förflutit sedan användningen av tvångsmedel upphörde, ska den misstänkte senast då underrättas om användningen av tvångsmedel. Domstolen kan på framställning av undersökningsledaren av viktiga skäl som har samband med utredningen besluta att den misstänkte ska underrättas senare eller inte alls.

I polislagens 33 § föreskrivs att en polisman som har fattat beslut om teknisk observation enligt 31 § 1 mom. eller om placering av anordning som används för teknisk observation enligt 31 § 2 mom., en polisman som med stöd av 32 b § beslutat om teleavlyssning, teleövervakning eller teknisk observation eller framställt yrkande om detta till domstol eller en polisman som med stöd av 32 c § beslutat om teleövervakning eller teknisk observation, ska efter att den tekniska observationen, teleövervakningen eller teleavlyssningen har avslutats

underrätta den person som varit föremål för åtgärden, om detta inte äventyrar det ändamål för vilket information inhämtas eller förundersökningen av ett brott.

I tullagens 20 g § föreskrivs att den tullman som har fattat beslut om teknisk observation eller om placering av en anordning som används för teknisk observation enligt 20 d §, eller den till uppgiften förordnade tullman som tjänstgör som chef för tullbrottsbekämpningen och som med stöd av 20 f § 2 mom. beslutat om teleövervakning eller den tullman som gjort anmälan till domstol, ska efter att teleövervakningen eller den tekniska observationen har avslutats underrätta den person som varit föremål för åtgärden, om detta inte äventyrar det ändamål för vilket information inhämtas eller förundersökningen av ett brott.

### Informationspraxis följs upp

Av det ovanstående framgår att lagen är så utformad att den som varit föremål för hemlig informationshämtning eventuellt aldrig får veta detta. Föremålet för åtgärden kan i så fall omöjligtvis själv bevaka sina intressen och rättigheter. Bland annat av denna anledning har justitieombudsmannen i sin tillsyn över hemligt inhämtande av information fäst särskilt avseende vid att föremålet underrättas och vid besluten om saken.

Biträdande JO Ilkka Rautio tog i sitt beslut dnr 137/2/04 i december 2004 ställning till flera frågor som gällde underrättelse i sådana fall som det här är fråga om. Han underströk bl.a. vikten av att minimera antalet fall där den som varit föremål för hemliga åtgärder inte över huvud taget underrättas om saken. Jag är av samma åsikt som Rautio. Underrättelsen skjuts i första hand upp för att skydda intressen som har samband med utredningen och alternativet att helt avstå från att underrätta vederbörande borde tillgripas endast efter synnerligen grundligt övervägande.

Också efter biträdande JO Rautios beslut har relaterade frågor diskuterats inom ramen för laglighetskontrollen, bl.a. i samband med inspektioner av tingsrätter och polismyndigheter. Under inspektionerna har det understrukits att föremålet för en åtgärd i regel ska underrättas och att frågan om de i lagen angivna förutsättningarna för avvikelse från huvudregeln är uppfyllda kräver noggrant övervägande.

En för justitieombudsmannen viktig informationskälla har, utöver inspektionerna, varit inrikesministeriets och Tullstyrelsens årliga berättelser om användning och övervakning av hemlig informationshämtning. Dessutom har t.ex. centralkriminalpolisen och Polisstyrelsen kontaktats angående frågor om hemlig informationshämtning.

### Frågor som JO utrett på eget initiativ

På basis av iakttagelser i samband med laglighetskontrollen väcktes misstanken om fel i de siffror som inrikesministeriet meddelat JO om antalet fall där domstolar beslutat att misstänkta personer inte över huvud taget behövde underrättas om användning av tvångsmedel eller att underrättelsen kunde skjutas upp. En preliminär utredning som baserades på uppgifter från centralkriminalpolisen visade att misstanken var befogad.

Därför beslöt jag på eget initiativ undersöka vad det berodde på att de siffror som meddelats JO uppenbarligen inte var tillförlitliga och hur många beslut det faktiskt var fråga om. Samtidigt bad jag Polisstyrelsen ge ett yttrande om vissa tolkningsfrågor.

Polisstyrelsen gav på min begäran en utredning och ett yttrande. Dessutom har jag per telefon inhämtat utredning från Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen och Tullstyrelsen.

2

## AVGÖRANDE

2.1

Statistiken över fall där misstänkta inte underrättats

Av utredningen framgår att de siffror som inrikesministeriet gett JO över fall där tingsrätten beslutat att misstänkta inte över huvud taget behöver underrättas om användning av tvångsmedel eller att underrättelsen ska skjutas upp, var vilseledande låga före berättelsen som gällde år 2010.

Exempelvis för år 2008 hade det meddelats att underrättelsen om teleavlyssning hade skjutits upp i tio fall och om teleövervakning inte i ett enda fall och att ingen underrättelse alls hade getts i färre än tio fall. Inrikesministeriet hade då i sin berättelse till JO konstaterat att så gott som samtliga misstänkta i något skede underrättats om att de varit föremål för teletvångsmedel.

Av den utredning som Polisstyrelsen (som de facto i stor utsträckning bistår ministeriet med rapportering om polisverksamhet) på begäran gav framgick det att underrättelsen om användning av teletvångsmedel i själva verket hade skjutits upp i 79 fall och att den misstänkte inte över huvud taget hade underrättats i 35 fall. Siffrorna var sålunda mångfaldigt större än de som tidigare uppgivits, även med beaktande av att tillstånd att inte underrätta den misstänkte i någon mån söks också när det är fråga om okända misstänkta. Detta förfarande strider i och för sig mot reglerna (mera om detta nedan).

De siffror som tidigare meddelats JO var uppenbarligen så låga att de inte gav en korrekt bild av verkligheten. Situationen var sålunda i stort sett densamma under hela den granskade perioden 2006–2009.

Enligt utredningen är orsaken till de alltför låga siffrorna i de tidigare berättelserna som överlämnats till JO att man varje år under den nämnda perioden hade statistikfört endast sådana beslut om att skjuta upp och helt avstå från underrättelser, som hade samband med teletvångsmedel som genomfördes just det året. Då rapportperioden var ett år hade man inte hunnit statistikföra en stor del av fallen under det aktuella året. De hade inte statistikförts heller följande år, eftersom man då förde statistik endast över det årets tvångsmedel. Detta ledde till att merparten av fallen inte hade blivit rapporterade.

En korrekt bild ger naturligtvis endast statistik som visar domstolarnas samtliga beslut under ett visst år, oberoende av vilket år tvångsmedlet genomförts. Jag understryker att det är av största vikt att JO får korrekt information av myndigheterna. Också myndigheternas egen interna kontroll ska bygga på tillförlitlig statistik över verksamheten.

Polisstyrelsen uppger att man börjat använda nya nyckeltal. Detta kommer sannolikt att leda till en förbättring av situationen. Det kan sålunda anses vara en tillräcklig åtgärd att jag delger Polisstyrelsen och inrikesministeriet min uppfattning om förfarandet.

Slutligen konstaterar jag att det i och för sig förefaller som om både antalet fall där polisen skjutit upp underrättelsen och antalet fall där polisen inte över huvud taget underrättat den

misstänkte har varit relativt stabilt under de senaste åren. Åren 2006–2009 sköts underrättelsen upp i 74–86 fall medan den uteblev i 35–55 fall. De sist nämnda fallen visar en sjunkande trend men är dock överraskande många. Det finns visserligen inga exakta uppgifter om antalet fall där det är fråga om en okänd misstänkt, som naturligtvis inte kan underrättas.

Jag kommer fortsättningsvis att följa praxis när det gäller fall där den misstänkte inte underrättas och vid behov kommer jag att undersöka också enskilda fall. I detta skede anser jag det vara en tillräcklig åtgärd att delge Polisstyrelsen, Tullstyrelsen och Staben för gränsbevakningsväsendet mina ovan framförda allmänna synpunkter på förfarandet att skjuta upp underrättelsen respektive helt avstå från att underrätta misstänkta personer som varit föremål för tvångsmedel. Jag understryker att om orsaken till att en misstänkt inte underrättas är att undersökningen inte slutförts, kan underrättelsen visserligen skjutas upp av ett viktigt skäl som har samband med utredningen, men detta är inte någon grund för ett tillstånd att helt avstå från att underrätta den misstänkte. Den omständigheten att förundersökningen inte har slutförts är visserligen ett hinder för att underrätta den misstänkte, men ett hinder som förr eller senare upphör.

## 2.2

### Vissa tolkningsfrågor

#### 2.2.1

##### Okänd misstänkt

Under inspektionerna har det framkommit flera fall där polisen hos tingsrätten ansökt om tillstånd att med stöd av tvångsmedelslagens 5 a kap. inte behöva underrätta någon om användning av tvångsmedel, med motiveringen att den misstänkte är okänd. Som exempel kan nämnas fall där teleavlyssning och -övervakning har riktats mot en okänd misstänkt som använt en viss teleanslutning. Tingsrätten har då beslutat att ingen underrättelse behöver ges.

Enligt lagen kan domstolen endast av viktiga skäl som har samband med utredningen besluta att den misstänkte inte ska underrättas alls. Den omständigheten att den misstänkte har förblivit okänd är enligt min uppfattning inte i sig ett sådant skäl, utan endast ett faktiskt hinder.

Också Polisstyrelsen intar denna ståndpunkt i sitt yttrande. Den hänvisar till inrikesministeriets föreskrift om organisering, användning och övervakning av polisens hemliga metoder för inhämtande av information (7.7.2008 SM-2008-01401/Ri-2):

Efter att en åtgärd som avser en avliden eller okänd person upphört ska åtgärden protokollföras per anslutning genom att på blanketten kryssa i rutan 'ilmoitusta ei voi tehdä' ('underrättelse kan inte ges') och som orsak välja 'Epäilty on kuollut' ('Den misstänkte har avlidit') eller 'Epäilty on tuntematon' ('Den misstänkte är okänd'). Därefter ska till domstolen skriftligen meddelas att den misstänkte av ovan nämnda skäl inte kan underrättas.

Också när det är fråga om en okänd person kan situationen vara den att denne, trots att dennes identitet är känd, av skäl som har samband med utredningen inte kan underrättas om användningen av tvångsmedel, åtminstone inte genast. I en sådan situation är det enligt min uppfattning i och för sig möjligt att på förhand ansöka t.ex. om uppskov med att underrätta den misstänkte, för den händelse att dennes identitet kan utredas.

Jag anser i varje fall att det från rättslig synpunkt inte är motiverat att ansöka om tillstånd att skjuta upp underrättelsen eller avstå från att underrätta en misstänkt enbart på den grunden att denne är okänd.

Jag hänvisar också till regeringens proposition (RP 222/2010 rd, s. 373) och motiveringen till den nya tvångsmedelslagens 10 kap. 60 § som gäller underrättelse om användning av hemligt tvångsmedel. Den nya tvångsmedelslagen ska träda i kraft 1.1.2014. I motiveringen konstateras följande:

En misstänkt person som förblivit okänd kan naturligtvis inte underrättas. Om den misstänktes identitet senare klarnar ska han eller hon emellertid underrättas. Sådana situationer kan också utgöra undantag från de tider som föreskrivs i paragrafen, eftersom de inte kan iakttas i vissa fall. Om en misstänkt med känd identitet är försvunnen eller håller sig undan förundersökning, ska det inte förutsättas några särskilt omfattande åtgärder från förundersökningsmyndighetens sida enbart för att göra underrättelsen. Det ska räcka med att det görs en efterlysning (t.ex. meddelande om vistelseort).

Det är emellertid skäl att också beakta lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. I dess 5 och 16 § föreskrivs när de grundläggande uppgifterna om en rättegång blir offentliga och om offentligheten i tvångsmedelsärenden. De grundläggande uppgifterna om ärenden som gäller hemligt inhämtande av information samt om rättegångshandlingar som innehåller bl.a. avgöranden blir offentliga först då den misstänkte eller den som varit föremål för ett tvångsmedel eller en åtgärd senast ska underrättas om användning av tvångsmedlet eller åtgärden, om inte domstolen beslutar att de grundläggande uppgifterna eller handlingarna ska bli offentliga tidigare.

Offentligheten har sålunda kopplats till tidfristerna då den misstänkte ska underrättas. Om det i fråga om en okänd misstänkt inte ansöks om uppskov med underrättelsen eller om tillstånd att inte underrätta denne över huvud taget, skulle t.ex. polisens yrkande om teleavlyssning och beslutet med anledning därav bli offentliga för allmänheten ett år efter att användningen av tvångsmedlet upphört. Det är enligt min mening klart att detta i vissa fall kan inverka negativt på utredningen.

En möjlig lösning i en sådan situation är att om ett viktigt skäl som har samband med utredningen kräver att avgörandet eller andra rättegångshandlingar inte blir offentliga på detta sätt, kan undersökningsledaren kräva att underrättelsen skjuts upp. Orsaken är emellertid då inte att den misstänkte är okänd utan att ett viktigt skäl som har samband med utredningen, trots detta faktum, förutsätter att saken hålls hemlig.

Ett annat alternativ är att i fråga om avgörandet och rättegångshandlingarna tillämpa 10 och 24 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar och uttryckligen kräva ett sekretessförordnande gällande rättegångshandlingarna och avgörandet – att de grundläggande uppgifterna blir offentliga torde inte inverka negativt på undersökningen, om den misstänkte är okänd.

Den situation som jag beskriver ovan kan således eventuellt lösas med hjälp av lagtolkning. Sådan tolkning är emellertid inte helt oproblematiske. Jag kommer därför att sända detta beslut för kännedom också till justitieministeriet, för att ministeriet ska kunna bedöma om ärendet förutsätter lagstiftningsåtgärder. Jag konstaterar dessutom att domstolens prövningsrätt i tvångsmedelsärenden enligt den tidigare lagen inte inskränktes till att gälla enbart tidigareläggning av offentligheten.

## 2.2.2

### Fara för liv och hälsa

I samband med inspektioner har det kunna konstateras fall där förfarandet att inte underrätta misstänkta om tvångsmedel har motiverats med att sådan information skulle innebära att personer som konfidentiellt lämnat uppgifter till polisen skulle löpa risk att utsättas för ett allvarligt hot. Tingsrätten ansåg i sådana fall att det fanns viktiga skäl som hade samband med utredningen att inte underrätta den misstänkte om tvångsmedel.

Enligt den gällande lagen är emellertid fara för liv eller hälsa inte i sig ett skäl att skjuta upp underrättelsen eller att inte ge någon underrättelse alls. Redan biträdande JO Rautio uppmärksammade detta i sitt ovan nämnda beslut år 2004. De lege ferenda ansåg han att trygghet av liv och hälsa kan ses som en motiverad anledning att åtminstone skjuta upp underrättelsen och, om situationen kräver det, att också helt avstå från att underrätta den misstänkte. Rautio delgav inrikesministeriet och justitieministeriet sina iakttagelser, för utveckling av lagstiftningen.

Lagstiftaren har numera omfattat detta synsätt. Enligt den nya tvångsmedelslagen och den nya polislagen – som visserligen träder i kraft först 1.1.2014 – får underrättelsen till den misstänkte, om domstolen så beslutar, i syfte att skydda liv eller hälsa skjutas upp eller helt utebli.

Ett problem som kvarstår medan den nuvarande lagstiftningen gäller är hur uttrycket "trygghet av liv och hälsa" ska ses i relation till tvångsmedelslagens "viktiga skäl som har samband med utredningen" respektive polislagens "äventyran det ändamål för vilket information inhämtas eller förundersökningen av ett brott". Åtminstone måste sådana fall kunna motiveras då de också har en viktig betydelse för utredningen. Inte ens fara för någons liv är för närvarande i sig en laglig grund för att inte underrätta den misstänkte.

## 2.2.3

### Tidpunkten då användningen av tvångsmedel upphör

För att tidpunkten för underrättelse om tvångsmedel enligt tvångsmedelslagens 5 a kap. och motsvarande metoder för inhämtande av information enligt polislagen och tullagen ska kunna fastställas förutsätts det tolkning av när användningen av tvångsmedlet/informationshämtningen har upphört.

När det gäller teleavlyssning och teknisk observation föreligger veterligen inga tolkningsproblem gällande tidpunkten då användningen har avslutats. Däremot har det i praktiken förekommit olika tolkningar av när retroaktiv teleövervakning ska anses ha upphört. Det finns inga uttryckliga bestämmelser om saken. Retroaktiv teleövervakning avser en situation där teleövervakningen riktas bakåt i tiden.

I inrikesministeriets ovan nämnda föreskrift om hemligt inhämtande av information konstateras följande:

Teleövervakningen har upphört då giltighetstiden för tillståndet har gått ut eller då de identifieringsuppgifter som tillståndet avser har erhållits från teleföretaget.

Enligt Polisstyrelsens yttrande är det inte möjligt att utifrån praktiska situationer entydigt fastställa när retroaktiv teleövervakning har upphört. Detta försvåras ytterligare bl.a. av

teleföretagens varierande tider för informationsutlämning och av de olika utlämningsförfarandena. Det kan de facto gå flera veckor innan polisen får informationen. Bearbetningen av informationen i en sådan form att den kan analyseras tar också sin egen tid.

I regeringens proposition 222/2010 konstateras följande:

I praktiken har det förekommit oklarhet beträffande när inhämtandet av information anses ha avslutats. Om användningen av metoden de facto har avslutats innan tillståndets eller beslutets giltighetstid löper ut och något nytt tillstånd inte har sökts, ska tiden på ett år räknas från den tidpunkt då användningen faktiskt avslutades. Om inhämtandet av information har avslutats i och med att tillståndets eller beslutets giltighetstid har löpt ut, ska tiden på ett år räknas från detta. I fråga om retroaktiv användning av tvångsmedel ska tiden räknas från den tidpunkt då tillståndet eller beslutet gjordes, trots att ingen information har fått än (RP 222/2010 vp s. 373).

Enligt min uppfattning skulle det vara motiverat att redan nu följa denna tolkning av när användningen av retroaktiva tvångsmedel har upphört. På grund av sin tydlighet skulle tolkningen garantera en enhetlig praxis och den skulle enligt min åsikt inte i något avseende vara oskälig.

#### 2.2.4

Beslut om att inte underrätta misstänkta personer, enligt polislagen och tullagen

I polislagen och tullagen regleras inte uttryckligen vilken instans som ska besluta att underrättelse om hemlig informationshämtning ska skjutas upp eller att den misstänkte inte alls ska underrättas. I fråga om polislagen konstaterade biträdande JO Rautio i sitt nämnda beslut från 2004 som sin uppfattning att ett sådant beslut, med avvikelse från tvångsmedelslagen, ska fattas av en polisman. På detta sätt har polislagen tolkats också i regeringens proposition 224/2010 (s. 60).

Till denna del anser jag inte att tolkningen av polislagen är oklar. Dessutom konstaterar jag att beslutet enligt min uppfattning på motsvarande sätt ska fattas av en tullman, enligt vad som närmare föreskrivs i tullagens 20 g §. Tullagen stämmer i detta avseende (*mutatis mutandis*) i praktiken överens med polislagens 33 §.

Jag konstaterar också att enligt inrikesministeriets ovan nämnda föreskrift om hemligt inhämtande av information ska beslutet att inte underrätta den misstänkte när det är fråga om informationshämtning enligt polislagen fattas av en polisman, således inte av en domstol. Enligt Polisstyrelsen ska denna omständighet ägnas särskild uppmärksamhet i utbildningen, eftersom det har förekommit oenhetlig praxis i fråga om övervakningen.

Till denna del anser jag detta vara en tillräcklig åtgärd.

Vad beträffar de nya bestämmelser om hemligt inhämtande av information som träder i kraft 1.1.2014 konstaterar jag följande.

Enligt den nya polislagens (872/2011) 5 kap. 58 § är det domstolen som beslutar att underrättelsen får skjutas upp eller ska utebli. Detta innebär en förändring jämfört med den nuvarande situationen.

Denna ändring motiverades i regeringens proposition (RP 224/2010 rd) bl.a. på följande sätt.

Tvångsmedelslagens bestämmelser om möjligheten att inte göra anmälan är utformade på ett annat sätt än polislagens motsvarande bestämmelser. Enligt tvångsmedelslagen ska en domstol besluta om att skjuta upp meddelandet och om att inte meddela, medan sådana beslut enligt polislagen i flera fall ska fattas av polisen, också då en domstol har beslutat om informationshämtning. När det gäller tvångsmedelslagen är det skäl att låta domstolen avgöra saken eftersom parternas rättigheter och behov av information bäst kan bedömas på detta sätt.

Lagstiftaren anser sålunda det vara skäl att beslutet till denna del fattas av domstolen, också när det är fråga om hemlig informationshämtning enligt polislagen.

I samband med totalrevideringen av polislagen gjordes också vissa mindre ändringar i tullagen (lagen 879/2011).

Tullagens 20 g § 1 och 2 mom. – där det föreskrivs om möjligheten att inte underrätta den misstänkte – ändrades dock inte i det sammanhanget. Såsom konstateras ovan stämmer de bestämmelserna om underrättelse om hemlig informationshämtning överens med den nuvarande polislagen. Också efter 1.1.2014 ska enligt tullagens 20 g § den person som enligt tullagen varit föremål för t.ex. teknisk observation och teleövervakning underrättas "om detta inte äventyrar det ändamål för vilket information inhämtas eller förundersökningen av ett brott" och beslutet ska fattas av en tullman. Denna reglering avviker sålunda från vad som i den nya polislagens 5 kap. 58 § föreskrivs om polismän.

Tullagens 20 f § som träder i kraft 1.1.2014 lyder å andra sidan på följande sätt:

Beslut om teleövervakning som avses i 20 e § samt om teknisk avlyssning och optisk observation i sådana i 20 d § 2 mom. avsedda fall där den tekniska avlyssningen eller optiska observationen förutsätter att en anordning som används för observationen placeras i ett fordon som den som ska observeras använder eller i ett rum eller utrymme i vilket den som ska observeras vistas, ska fattas av en domstol som avses i 3 kap. 1 § i tvångsmedelslagen. Ärendet avgörs utan att innehavaren till det utrymme som ska avlyssnas eller observeras hörs. Angående behandlingen av ärendet gäller dessutom i tillämpliga delar 5 kap. 2 § 3 mom., 10, 18, 20, 45, 51, 52 och 58—60 § i polislagen.

Här hänvisas sålunda också till den nya polislagens 5 kap. 58 §, enligt vilken beslut om att skjuta upp eller avstå från att underrätta den misstänkte ska fattas av domstolen.

Det förblir oklart vilken av dessa på olika sätt utformade bestämmelser som ska tillämpas efter 1.1.2014: tullagens 20 g § 1 mom. som uttryckligen reglerar underrättelseförfarandet eller tullagens 20 f § 1 mom. och dess allmänna hänvisning till polislagens 5 kap. 58 § som reglerar skyldigheten att underrätta den misstänkte. Motiveringen till regeringens proposition ger inget svar på denna fråga.

Föredraganden i detta ärende uppmärksammade denna oklarhet i sina yttranden om regeringens proposition 224/2010 till grundlagsutskottet, lagutskottet och förvaltningsutskottet, men propositionen godkändes till denna del utan ändringar.

Enligt min uppfattning är det skäl att också i tullagen tydligt föreskriva om grunderna för att inte underrätta den misstänkte och om beslutsfattaren, liksom i polislagen och tvångsmedelslagen som träder i kraft 2014. Det borde vara domstolens sak att besluta om att skjuta upp underrättelsen eller helt avstå från att underrätta den misstänkte.

Tullagens bestämmelser om hemlig informationshämtning borde över huvud taget betraktas som en helhet och harmoniseras med den nya tvångsmedelslagen och den nya polislagen. Enligt min uppfattning ska tullens brottsbekämpningsbefogenheter i princip inte ge den mera omfattande eller större prövningsrätt än polisen har.

Enligt vad jag fått veta pågår redan beredningen av bestämmelser om tullens hemliga inhämtande av information. Jag delger finansministeriet de uppfattningar som jag framför ovan.

### 2.2.5 Övrigt

Polisstyrelsen har på min begäran inkommit med utredning om fall där undersökningsledarna själva i enlighet med tvångsmedelslagens 5 a kap. 11 § har fattat beslut om inte underrätta den misstänkte om användning av tvångsmedel, trots att sådana beslut enligt lagen ska fattas av en domstol.

Med beaktande av de omständigheter som framkommit vid utredningen av dessa fall samt de åtgärder som enligt utredningen redan vidtagits i fallen anser jag att ärendet till denna del inte föranleder ytterligare åtgärder från min sida.

## 3 ÅTGÄRDER

Jag delger för framtiden Polisstyrelsen och inrikesministeriet min uppfattning som framgår i punkt 2.1, dvs. att det är av största vikt att information som lämnas till justitieombudsmannen är korrekt.

Dessutom uppmärksammar jag Polisstyrelsen, Tullstyrelsen, Staben för gränsbevakningsväsendet och Huvudstaben på de synpunkter som jag i punkterna 2.1, 2.2.1, 2.2.2 och 2.2.3 framför om tolkningen av bestämmelserna om hemlig informationshämtning. Jag sänder mitt beslut för kännedom också till tingsrätterna, som avgör ärenden som gäller hemlig informationshämtning.

Vidare delger jag justitieministeriet min åsikt som framgår i punkt 2.2.1 om problem i samband med tolkningen av lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Jag delger också finansministeriet min åsikt som framgår i punkt 2.2.4 om behovet att revidera tullagens bestämmelser om hemlig informationshämtning.

Av dessa orsaker sänder jag mitt beslut till Polisstyrelsen och dessutom till inrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, Tullstyrelsen, Staben för gränsbevakningsväsendet, Huvudstaben och till samtliga tingsrätter.

Ärendet föranleder inga andra åtgärder.