



SISÄASIAINMINISTERIÖ
Poliisiosasto
Poliisitoimintayksikkö

28.3.2006 SM-2006-00425/Ri-2

Sisältää II turvaluokitellun salassa
pidettävän osion (LIITE 1) ja III
turvaluokitellun osion (osa
LIITTEESTÄ 2)

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHELLE

**SISÄASIAINMINISTERIÖN KERTOMUS SALAISTEN
TIEDONHANKINTAKEINOJEN KÄYTÖSTÄ VUODELTA 2005**

Postiosoite
PL 26
42924
00023 VALTIONEUVOSTO

Käyntiosoite
Säästöpankinranta 2 A
00530 HELSINKI

Puhelin
Vaihde (09) 16001

Telefax
(09) 160

Sähköposti:
etunimi.sukunimi@poliisi.fi

SISÄLLYSLUETTELO

1. YLEISTÄ	3
2. LUKUMÄÄRÄTIEDOT JA NIIDEN ARVIOINTIA	4
2.1. PAKKOKEINOLAIN MUKAINEN TELEKUUNTELU JA - VALVONTA	4
2.1.1. Rikoksesta epäiltyjen määrä	4
2.1.2. Pakkokeinovaatimusten ja lupien määrät	6
2.1.3. Tuomioistuinten asettamat ehdot	9
2.1.4. Telepakkokeinojen kohdistuminen rikoslajeittain	9
2.1.5. Tutkinnanjohtajien merkitysarviot	11
2.1.6. Telepakkokeinojen kesto	13
2.1.7. Pakkokeinojen käytöstä kokonaan ilmoittamatta jättäminen	14
2.1.8. Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto	14
2.2. POLIISILAIN MUKAINEN TELEKUUNTELU JA -VALVONTA	14
2.3. POLIISI- JA PAKKOKEINOLAIN MUKAINEN TEKNINEN TARKKAILU	16
2.4. MUU POLIISIN TIEDONSAANTIOIKEUS	17
2.5. PEITETOIMINTA	17
2.6. VALEOSTO	18
2.7. TIEDONHANKINNAN PALJASTUMISEN ESTÄMINEN	19
3. SUORITETTU LAILLISUUSVALVONTA JA VALVONTAHAVAINNOT	19
3.1. TELEPAKKOKEINOT JA TEKNINEN TARKKAILU	19
3.2. PEITETOIMINTA JA VALEOSTO	22
3.3. VALVONNAN TEHOSTAMISTOIMET	24
3.4. YKSIKKÖKATSAUKSET	31
4. LOPUKSI	37

1. YLEISTÄ

Tämä sisäasiainministeriön kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä ja niiden valvonnasta vuodelta 2005 käsittää

- pakkokeinolain tarkoittaman telekuuntelun,
- televalvonnan,
- teknisen kuuntelun ja teknisen tarkkailun käytön rangaistuslaitoksessa (PKL 5 a luvun 15 §);
- poliisilain tarkoittaman telekuuntelun, televalvonnan, teknisen kuuntelun ja teknisen tarkkailun käytön rangaistuslaitoksessa (PolL 33 §),
- tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi laadittujen väärrien rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen käytön (PolL 33a §) sekä
- peitetoiminnan ja valeoston käytön (PolL 32a §).

Lisäksi kertomukseen sisällytetään tiedot matkaviestimien sijaintitietojen käytöstä vaikka laki ei tähän velvoitakaan. Tässä kertomuksessa salaisilla tiedonhankintakeinoilla tarkoitetaan em. menetelmiä.

Tämä sisäasiainministeriön vuosikertomus sisältää sekä julkisen että salaiseksi turvaluokitellun osion (LIITE 1, Turvaluokka II). Kertomuksen julkiseen osioon on sisällytetty siinä määrin konkreettisia tietoja salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä ja niiden valvonnasta kuin se valtion sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, rikosten selvittämistä tai kenenkään turvallisuutta vaarantamatta on mahdollista.

Valeoston ja peitetoiminnan raportoinnin osalta kertomuksen julkista osiota on muutettu konkreettisempaan suuntaan. Kuitenkin julkisessa osiossa tarkkojen lukumäärätietojen esiintuomista valeoston ja peitetoiminnan käytössä rajaavat osaltaan peitetoiminta- ja valeosto-operaatioiden vähäinen määrä, törkeiden rikosten paljastamisen ja selvittämisen keskeneräisyys, taktisten ja teknisten tutkintamenetelmien paljastumisen estäminen sekä toimintaan osallistuneiden turvallisuuden takaaminen. Kertomuksen salassa pidettävässä osiossa käsitellään yksityiskohtaisemmin näiden menetelmien valvontaa ja käyttöä.

Suojelupoliisi on antanut sisäasiainministeriölle oman kertomuksensa toimialueensa salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä, jota käsitellään tämän kertomuksen salaisessa osiossa. Suojelupoliisin käyttämien toimenpiteiden lukumäärätietoja ei ole sisällytetty tämän kertomuksen yleiseen osaan.

Tullin salaisten pakkokeinojen käyttöä käsitellään tullin antamassa omassa kertomuksessa, joka on tämän kertomuksen liitteenä (LIITE 2, sisältää III turvaluokitellun osion).

Salaisten pakkokeinojen asiankäsittely on keskitetty 1.11.2004 alkaen tapahtuvaksi keskusrikospoliisin ylläpitämän SALPA-järjestelmän (Salaisten pakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmä) kautta tapahtuvaksi. Tämän kertomuksen lukumäärätiedot perustuvat tästä järjestelmästä saatuihin tietoihin.

Suojelupoliisi käyttää vastaavaa ns. kahdennettua SALPA-järjestelmää. Tulli on tullut käyttäjäksi mukaan SALPA-järjestelmään 1.11.2004 alkaen. Rajavartiolaitokselle on luotu tekniset valmiudet SALPA-järjestelmän käyttöön 1.2.2006 alkaen.

Tämän kertomuksen vastuuesittelijänä sisäasianministeriön poliisiosastolla on toiminut ylikomisario Arto Hankilanoja.

2. LUKUMÄÄRÄTIEDOT JA NIIDEN ARVIOINTIA

2.1. Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Vuoden 2004 alussa tuli voimaan pakkokeinolain osittaisuudistus, jossa yhteydessä myös telepakkokeinojen käyttöalaa laajennettiin. Televalvonta tuli mahdolliseksi rikoksissa, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta sekä tietyissä erikseen määritellyissä rikoksissa. Pakkokeinolain 5a lukuun lisättiin myös säännös matkaviestimien sijaintitiedon hankkimisesta eli ns. tolppalupa. Telekuuntelun mahdollisuus lisättiin kattamaan tietyt talousrikokset sekä terrorismiin liittyviä rikoksia. Elokuussa 2004 telekuuntelu tuli mahdolliseksi myös tutkittaessa törkeää lasta esittävän sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittämistä. Vuoden 2005 aikana ei tullut muutoksia pakkokeinolain mukaiseen telekuunteluun tai televalvontaan.

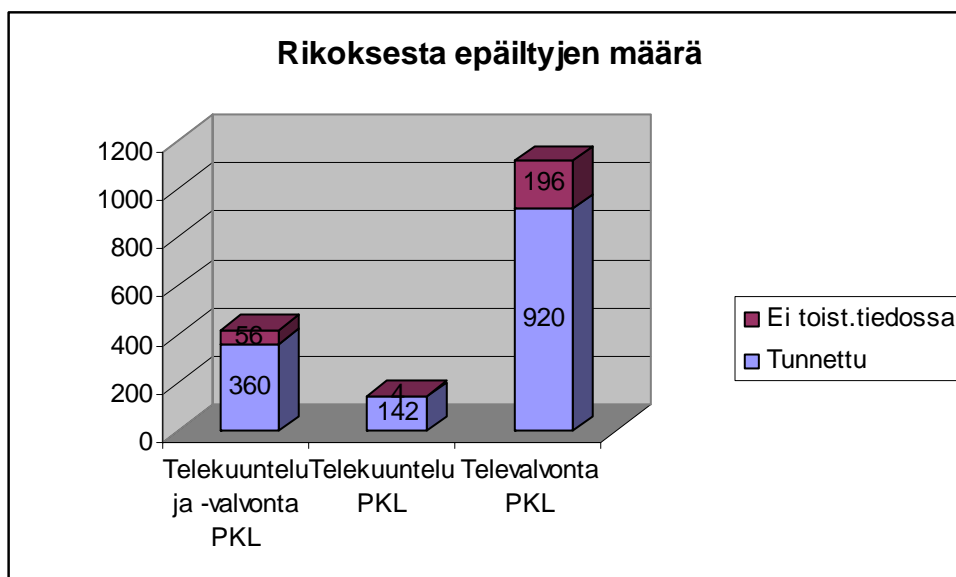
Tilastolukuja esiteltäessä sulkuihin on merkitty vuoden 2004 vastaava tieto, ellei toisin ole mainittu.

2.1.1. Rikoksesta epäiltyjen määrä

Telekuuntelun ja -valvonnan osalta merkittävin tunnusluku on näiden pakkokeinojen kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden lukumäärä, joihin tuomioistuimen päätöksellä toimenpide kohdistuu. Teleliittymiin, teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuvien lupien määrät kuvaavat pikemminkin toimintaympäristössä – erityisesti viestintäteknologiassa ja lainsäädännössä – tapahtuneita muutoksia kuin varsinaisesti rikoksesta epäiltyihin kohdistuvien telepakkokeinojen käytön määrää.

Jatkolupien määrän vuosittainen nouseva kehitys on puolestaan kuvannut törkeiden rikosten paljastamisen ja selvittämisen vaikeutumista sekä tutkinta-aikojen pidentymistä johtuen mm. rikollisen toiminnan monialaistumisesta sekä rikollisen toiminnan organisoitumisesta, jolloin samaan rikoskokonaisuuteen liittyy lukuisia rikoksesta epäiltyjä.

Telepakkokeinojen kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät eivät viime vuosina ole kasvaneet samassa suhteessa kuin telepakkokeinojen lupien määrät johtuen mm. rikoksesta epäillyn käyttämistä useista teleliittymistä, jatkoluvista, uusista televerkoista sekä lainsäädännön muutoksista, jotka ovat lisänneet telepakkokeinojen käyttöalaa. Edelliseen vuoteen verrattuna vuonna 2005, kuitenkin telepakkokeinojen lupien määrät ovat selvästi laskeneet epäiltyjen määrän noustessa. Suomessa vallitsevan käytännön mukaan yhteen rikoksesta epäiltyyn, johon telepakkokeinoa kohdistetaan, voi kohdistua useita samaa pakkokeinolajia olevia lupia eli kaikki epäillyn käytössä olevat eri liittymät, telepäätelaitteet, teleosoitteet ja lupien jatkoaikavaatimukset edellyttävät kukin aina erillisen uuden luvan. Näin ollen yhteen rikoksesta epäiltyyn voi tietyn jutun tutkinnassa kohdistua useita samanaikaisia telepakkokeinolupia.



Kaavio 1. Rikoksesta epäiltyjen lukumäärät pakkokeinoittain vuonna 2005.

Tutkinnanjohtajat ovat selvästi aikaisempaa useammin ryhtyneet telekuunteluluvan lisäksi hakemaan tuomioistuimelta myös samanaikaista televalvontalupaa. Tämä johtuu lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta eli siitä, pitääkö ja miltä osin telekuuntelupa automaattisesti sisällään telekuuntelun aikaiset teletunnistetiedot vai ei. Telekuuntelun ja -valvonnan tilastojen vertailtavuuden säilyttämiseksi edellisiin vuosiin, niitä tulisikin tarkastella siten, että telekuunteluun yhdistetään yhdeksi kokonaisuudeksi sekä samanaikainen telekuuntelu- ja valvonta että pelkkä telekuuntelu. Näin tarkasteltuna voidaan todeta, että edelliseen vuoteen (535) verrattuna vuonna 2005 telekuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrä on hiukan lisääntynyt (562).

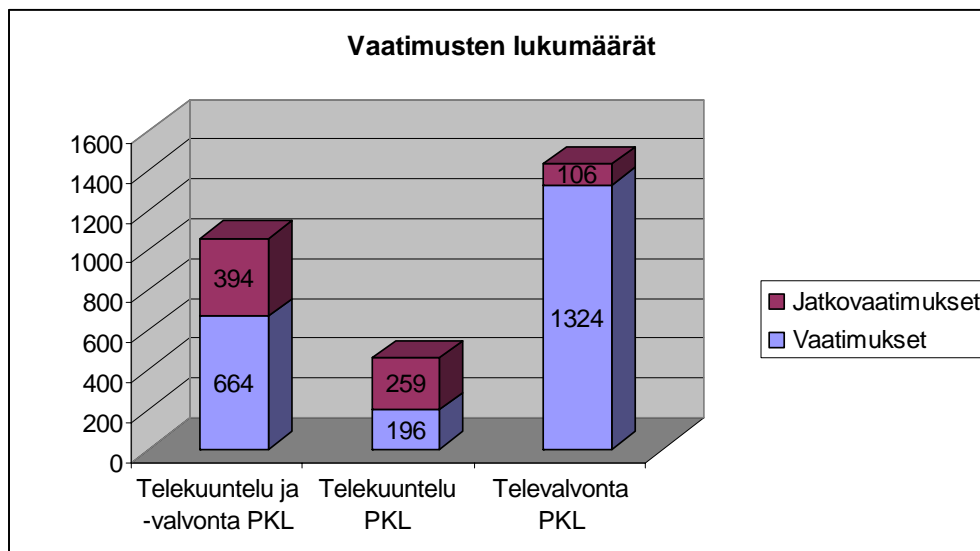
Edelliseen vuoteen (925) verrattuna vuonna 2005 televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä on jonkin verran lisääntynyt (1116).

Alunperin tuntemattomat rikoksesta epäillyt on tilastoitu telepakkokeinovaatimuksista. Alunperin tuntemattomien epäiltyjen henkilöllisyys selviää kuitenkin valtaosassa tapauksista esitutkinnan aikana ja siten vain murto-osa jää lopullisesti tuntemattomiksi. Toistaiseksi tuntemattomien tilastossa on vuodenvaihteen tilanne, joten valtaosassa näistä jutuista esitutkinta on ollut kesken. Tällöin tuntemattomia samanaikaisessa telekuuntelussa ja -valvonnassa oli 56, telekuuntelussa 4 ja televalvonnassa 196.

Telekuuntelun ja -valvonnan epäiltyjen määrän lisääntymistä osaltaan selittää vuoden 2004 alusta tullut sekä telekuuntelun että televalvonnan käyttöalan laajentuminen uusiin rikosnimikkeisiin.

2.1.2. Pakkokeinovaatimusten ja lupien määrät

Vaatimusten lukumäärät



Kaavio 2. Vaatimusten ja jatkovaatimusten lukumäärät vuonna 2005.

Em. lukuihin sisältyvät kaikki yksittäisiin liittymiin, teleosoitteisiin, ja telepäätelaitteisiin kohdistuneiden vaatimusten lukumäärät sisältäen myös uudet vaatimukset eli ns. jatkovaatimukset. Luvut eivät osoita tehtyjen vaatimusasiakirjojen määrää, koska yksi vaatimus on voinut kohdistua esim. useaan teleliittymään. Samanaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan vaatimusten määrä vuonna 2005 oli 1058, josta jatkovaatimusten osuus oli 394. Pelkän telekuuntelun osalta vaatimusten määrä oli 455, josta jatkovaatimusten määrä oli 259. Edelliseen vuoteen verrattuna (2034), telekuunteluvaatimusten lukumäärät (yhdistettynä samanaikaisen telekuuntelu- ja valvontavaatimusten sekä pelkän telekuunteluvaatimusten lukumäärät) ovat vähentyneet selvästi vuonna 2005 (1513).

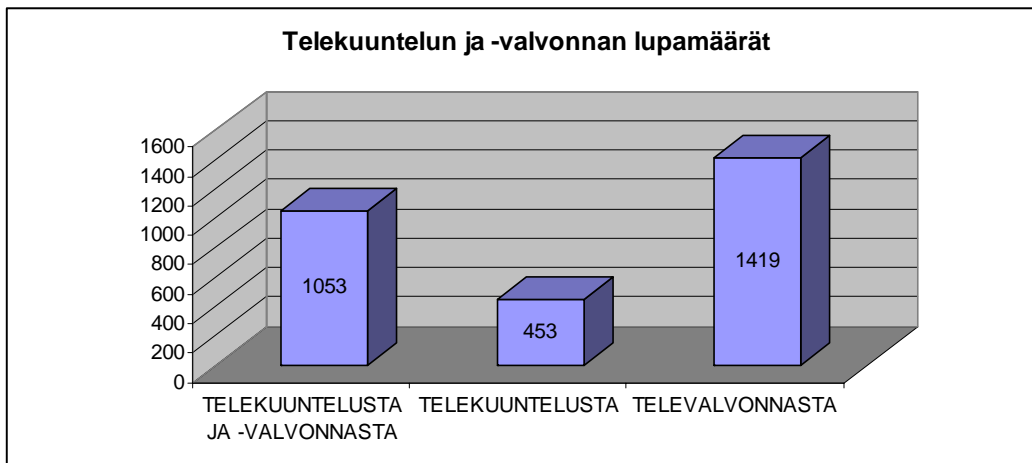
Tuomioistuin hylkäsi 3 (6) vaatimusta, jotka kohdistuivat samanaikaiseen telekuunteluun ja -valvontaan sekä yhden (1) vaatimuksen, joka kohdistui pelkkään telekuunteluun. Tuomioistuin hylkäsi 4 (21) vaatimusta, jotka kohdistuivat pelkkään televalvontaan.

SALPA-järjestelmän myötä pakkokeinojen käytön laatu on olennaisesti parantunut ja tämä on ollut osaltaan omiaan myös vähentämään tuomioistuinten tekemien hylkäyspäätösten määrää. Edelliseen vuoteen verrattuna (28) vuonna 2005 tuomioistuinten hylkäyspäätökset ovat vähentyneet 20 tapauksella, jota voidaan pitää merkittävänä. Osaltaan hylkäyspäätösten vähenemiseen on ollut omiaan vaikuttamaan SALPA-järjestelmän käyttöönotto, joka varmistaa toiminnan lainmukaisuutta ja karsii jo ennakolta tietyt virhetyypit kokonaan pois. Järjestelmä mm. kontrolloi, että tiettyyn tiedonhankintakeinoon voidaan luoda vaatimus vain niiden rikosnimikkeiden osalta, jonka laki mahdollistaa. On selvää, että hylkäyspäätöksiä tulee SALPA-järjestelmästä huolimatta, koska ratkaisuihin joudutaan aina suorittamaan myös tapauskohtaista pakkokeinon käytön edellytysarviointia riittävän näytön osalta. Tutkinnanjohtajan tehtävänä on tuoda esille riittävät yleiset ja erityiset pakkokeinon käytön edellytykset.

Edelliseen vuoteen verrattuna (1843) pelkkien televalvontavaatimusten määrä on myös laskenut selvästi vuonna 2005 (1430). Jatko vaatimusten osuus pelkässä televalvonnassa oli 106.

Edelliseen vuoteen verrattuna (1212) kaikkien telepakkokeinojen jatko vaatimusten määrä on selvästi vähentynyt vuonna 2005 (759). Tämä osoittaa yksittäisten pakkokeinojen käytön yhtäjaksoisen keston keskimääräistä lyhentymistä.

Lupien määrät



Kaavio 3. Tuomioistuinten myöntämien telepakkokeinojen lupamäärät vuonna 2005.

Kaavion luvut sisältävät tuomioistuinten myöntämien lupien määrät. Edelliseen vuoteen verrattuna (2028) myönnettyjen telekuuntelulupien määrä vuonna 2005 (1506) on selvästi laskenut (522:lla). Myönnettyt telekuunteluluvat jakautuvat samanaikaiseen telekuunteluun ja televalvontaan 1053 lupaa sekä pelkkään telekuunteluun 453 lupaa.

Lasku selittyy uuteen telekuuntelujärjestelmään siirtymisestä johtuneesta käyttökatkoksesta (1,5 kk) sekä törkeiden rikosten selvittämisen ja näytönhankinnan vaikeutumisesta. Rikollisen toiminnan kansainvälisyys sitoo poliisin voimavaroja entistä enemmän, mikä ilmenee mm. lisääntyneinä oikeusapupyynnöinä telekuuntelujen toteuttamisessa. Telekuuntelussa myönnettyistä luvista oikeusaputeitse ulkomailla on toteutettu 132 kpl.

Edelliseen vuoteen verrattuna (1822) myönnettyjen pelkkien televalvontalupien määrä vuonna 2005 (1419) on myös selvästi laskenut (403:lla). Näistä luvista asianomistajan suostumukseen perustuvia televalvontalupia myönnettiin 115 kpl, tällöin televalvonta on kohdistunut asianomistajan liittymään. Osaltaan laskua selittää em. lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta johtunut tutkinnanjohtajien menettelytapamuutos, jolloin telekuuntelun lisäksi on haettu samanaikaisesti selvästi enemmän televalvontalupia.

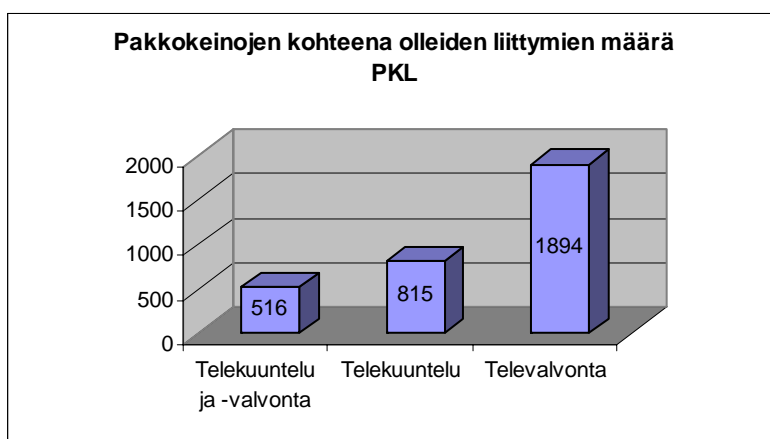
Mikäli pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa asia ei siedä viivytystä, pidättämiseen oikeutettu virkamies saa päättää toimenpiteistä siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämisestä koskevan vaatimuksen. Tällaisia pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kiirepäätöksellä aloitettuja televalvontalupia on myönnetty 21 kpl, mikä on 1,5 % televalvontaluvista.

Esitutkinnan tilanne oli muuttunut luvan myöntämisen jälkeen niin, että samanaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan osalta kahta (3) lupaa ei käytetty, pelkän telekuuntelun osalta yhtä (0) lupaa ei käytetty sekä pelkän televalvonnan osalta seitsemää (8) lupaa ei käytetty. Suluissa olevat luvut esittävät vuoden 2004 lukuja.

Vuonna 2005 myönnettyjen telekuuntelulupien määrä verrattuna rikoksesta epäiltyjen määrään on 2,7 lupaa / rikoksesta epäilty (4,5 lupaa / rikoksesta epäilty vuonna 2004).

Vuonna 2005 myönnettyjen televalvontalupien määrä verrattuna rikoksesta epäiltyjen määrään on 1,3 lupaa / rikoksesta epäilty (2,3 lupaa / rikoksesta epäilty vuonna 2004).

Edelliseen vuoteen verrattuna (107) tuomioistuimien on vuonna 2005 myöntänyt 77 lupaa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi.

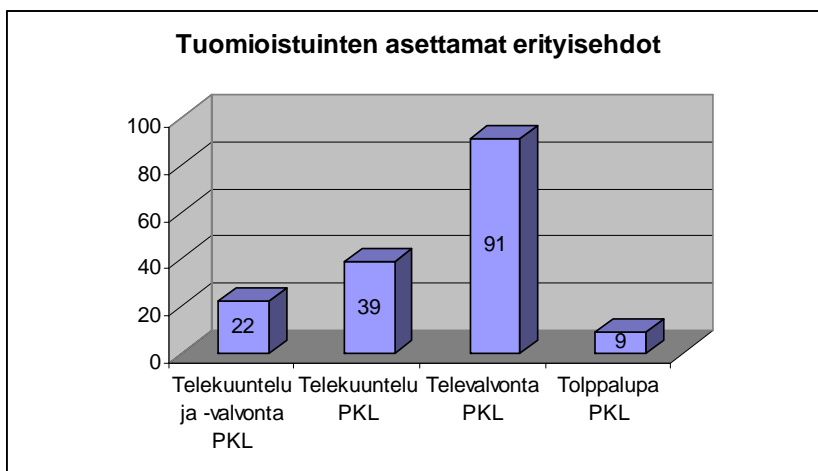


Kaavio 4. Telepakkokeinojen kohteena olleiden liittymien ja teleosoitteiden määrä.

Edelliseen vuoteen verrattuna (3109) sekä telekuuntelun että televalvonnan kohteena olleiden liittymien ja teleosoitteiden määrä on jonkin verran lisääntynyt vuonna 2005 (3225). Samanaikaista telekuuntelua ja -valvontaa kohdistettiin 516 liittymään, pelkkää telekuuntelua 815 liittymään ja pelkkää televalvontaa 1894 liittymään. Takautuva televalvonta kohdistui 2346 liittymään.

Määrän lisääntyminen selittyy osaltaan telepakkokeinojen käyttöalan laajentumisella perinteisestä puhelinnumerosta muihinkin teleosoitteisiin. Haettaessa kuuntelulupaa esimerkiksi päätelaitteeseen, on lisäksi jouduttu hakemaan kuuntelulupa tässä päätelaitteessa käytettyihin liittymiin. Epäillyillä voi olla käytössään useita viestintävälineitä ja liittymiä, mikä osaltaan lisää kuunneltavien liittymien ja teleosoitteiden lukumäärää suhteessa rikoksesta epäiltyihin.

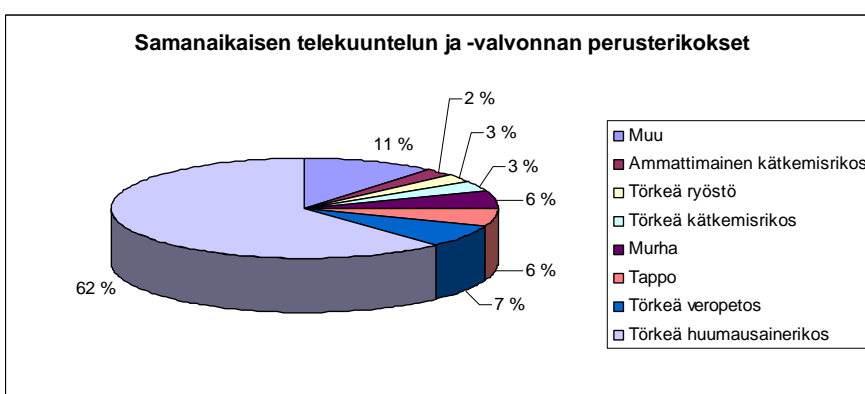
2.1.3. Tuomioistuinten asettamat ehdot



Kaavio 5. Tuomioistuinten asettamien erityisehtojen lukumäärä lupapäätöksissä vuonna 2005.

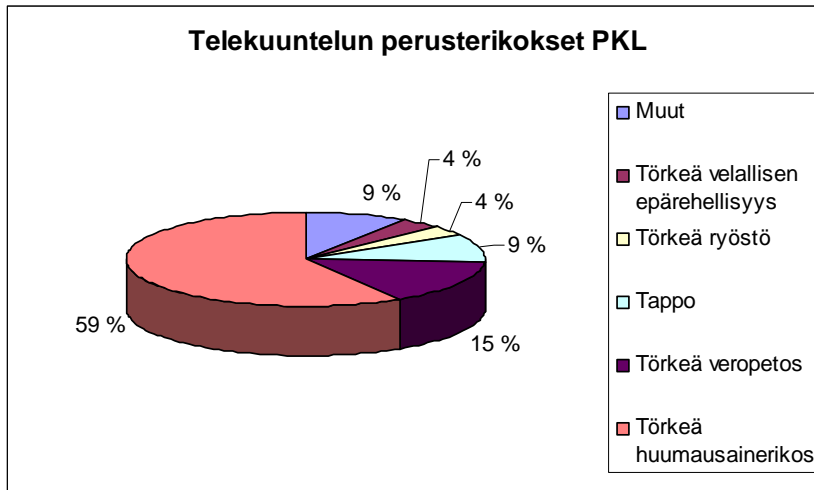
Suhteellisesti eniten tuomioistuimet asettivat erityisehtoja ns. tolppalupaa koskevissa lupapäätöksissään (12 %). Seuraavina tulivat telekuuntelu (8,5 %), televalvonta (6 %) ja samanaikainen telekuuntelu ja -valvonta 2 %. Pääsääntöisesti kyse on ollut siitä, että tutkinnanjohtajat ovat hakeneet lupaa toimenpiteen käytölle kuukaudeksi ja tuomioistuimet ovat päättäneet myöntää luvan 30 vuorokaudeksi.

2.1.4. Telepakkokeinojen kohdistuminen rikoslajeittain



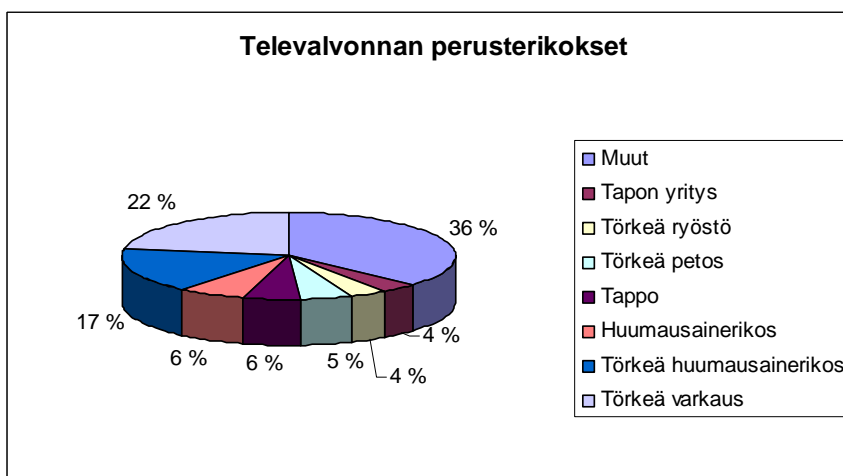
Kaavio 6. Samanaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan yleisimmät peruserikokset vuonna 2005.

Em. kaavio esittää niiden rikosten prosentuaalisen jakauman, joissa yleisimmin on käytetty samanaikaista telekuuntelua ja -valvontaa. Samanaikaista telekuuntelua ja -valvontaa käytettiin selvästi eniten törkeiden huumausainerikosten tutkintaan (62 %).



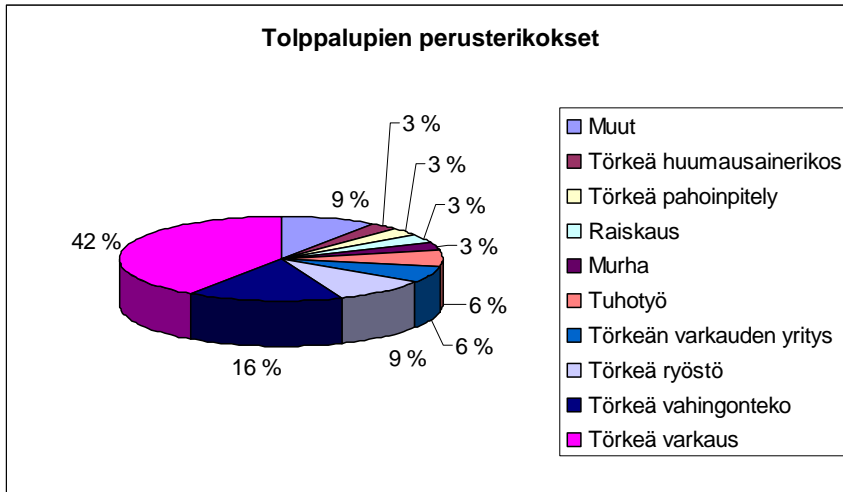
Kaavio 7. Telekuuntelun yleisimmät perusterikokset vuonna 2005.

Telekuuntelua käytetään entistä useammin muidenkin rikosten kuin törkeiden huumausainerikosten tutkinnassa. Edellisenä vuonna törkeiden huumausainerikosten osuus telekuuntelussa oli 77 %, kun vuonna 2005 samanaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan sekä pelkän telekuuntelun osalta se oli 60,5 %. Vuonna 2003 telekuuntelua ei juurikaan käytetty talousrikosten tutkinnassa, nyt esim. törkeät veropetokset ilmenevät törkeiden huumausainerikoksen jälkeen toiseksi yleisimpänä rikosnimikkeenä.



Kaavio 8. Televalvonnan yleisimmät perusterikokset vuonna 2005.

Edelliseen vuoteen verrattuna televalvonnan käyttö törkeiden varkausrikosten selvittämisessä (22 %) on ohittanut televalvonnan käytön törkeiden huumausainerikoksiin verrattuna (17 %). Edelliseen vuoteen verrattuna vuonna 2005 törkeiden huumausainerikosten selvittämisessä televalvontaa on käytetty 5 % vähemmän.

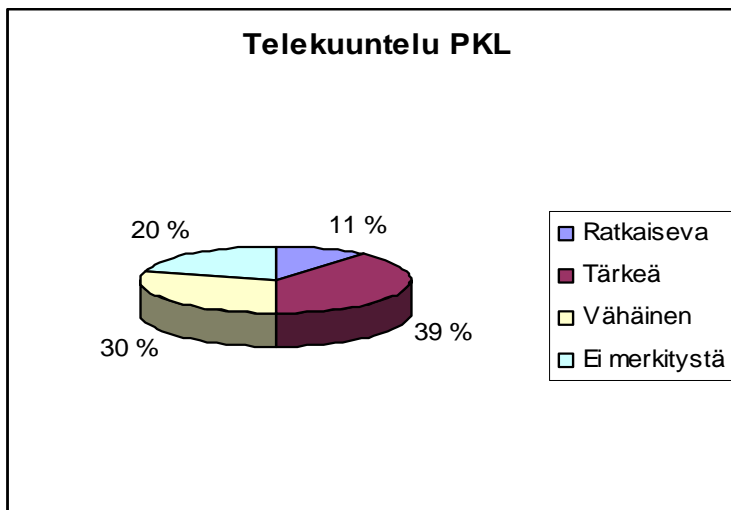


Kaavio 9. Tolppalupien yleisimmät perusterikokset vuonna 2005.

Matkaviestimien sijaintitiedon hankkimista käytettiin yli puolessa tapauksista (58 %) törkeiden varkausrikosten ja törkeiden vahingontekojen selvittämisessä.

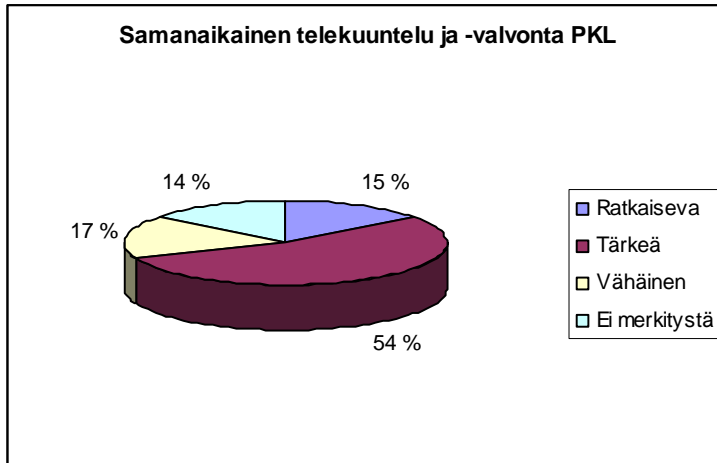
2.1.5. Tutkinnanjohtajien merkitysarviot

Telepakkokeinojen käytön merkitysarviot perustuvat tutkinnanjohtajien antamiin arvioihin omissa jutuissaan. Tutkinnanjohtajien merkitysarviot osoittavat telepakkokeinojen olevan edelleenkin merkittävä tiedonhankintakeino.



Kaavio 10. Telekuuntelun käytön merkityksellisyys vuonna 2005.

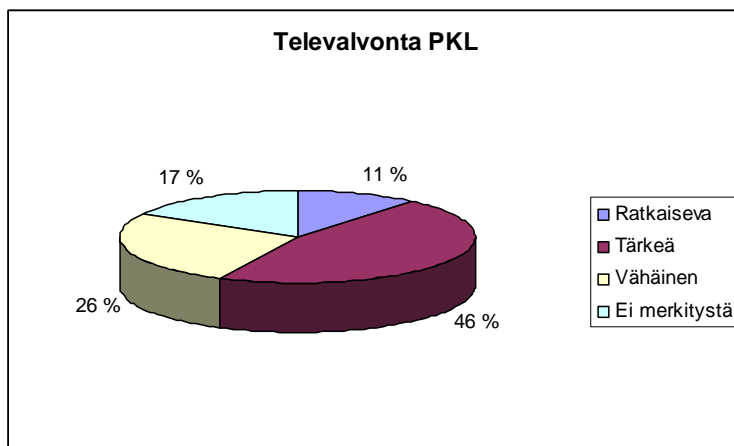
Pelkän telekuuntelun osalta puolessa tapauksista telekuuntelun merkitys on ollut joko ratkaiseva tai tärkeä vuonna 2005.



Kaavio 11. Samanaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan käytön merkityksellisyys vuonna 2005.

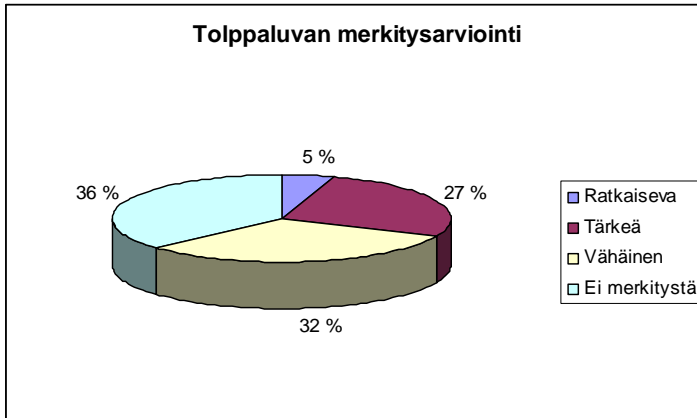
Ratkaisevien ja tärkeiden osuus samanaikaisessa telekuuntelussa ja -valvonnassa oli 69 %. Vertailtavuuden aikaan saamiseksi vuoden 2004 merkitysarviointiin, tulee pelkän telekuuntelun sekä samanaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan arviot yhdistää, jolloin ratkaisevien ja tärkeiden osuus on 59,5 %, kun se vastaavasti edellisenä vuonna oli 66 %. Telekuuntelun käytön merkitys vuonna 2005 on edelliseen vuoteen verrattuna laskenut 5,5 %.

Laskua osaltaan selittää näytönhankinnan vaikeutuminen telekuuntelun käytöllä mutta tästä huolimatta telekuuntelun käytön merkitys tiedonhankintakeinona on edelleenkin merkittävä.



Kaavio 12. Televalvonnan käytön merkityksellisyys vuonna 2005.

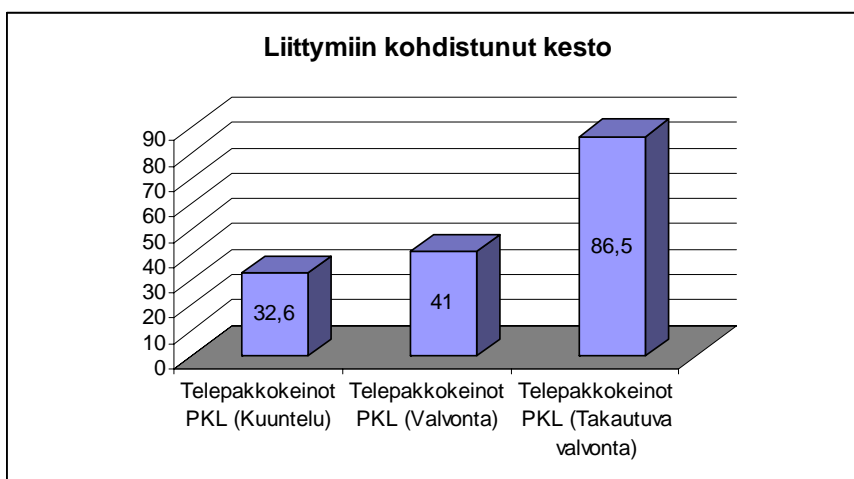
Televalvonnan käytön merkitys törkeiden rikosten selvittämisessä vuonna 2005 on hiukan vähentynyt edelliseen vuoteen verrattuna mutta on edelleen samaa suuruusluokkaa. Televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän osuus vuonna 2005 oli 57 %, kun se vastaavasti edellisenä vuonna oli 59 %.



Kaavio 13. Matkaviestimien sijaintitiedon käytön merkitys vuonna 2005.

Tutkinnanjohtajat ovat arvioineet matkaviestimien sijaintitiedon käytön merkityksen vuonna 2005 joko ratkaisevaksi tai tärkeäksi 32 %:ssa tapauksista.

2.1.6. Telepakkokeinojen kesto



Kaavio 14. Telepakkokeinojen keskimääräiset kestot vuorokausina vuonna 2005.

Em. kaavio esittää liittymiin, teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuvien telepakkokeinojen keskimääräiset kestot vuonna 2005. Telepakkokeinojen käyttöön voidaan myöntää lupa enintään kuukaudeksi kerrallaan. Tutkinnanjohtajat suorittavat telekuuntelun käytön edellytysten arviointia myös sen jälkeen, kun tuomioistuin on luvan myöntänyt, sillä he lopettavat telekuuntelun käytön, kun pakkokeinon käytön tarkoitus on saavutettu jo ennen kuin kuunteluluvan määräaika umpeutuu.

Telekuuntelun keskimääräiset kestot rikoksesta epäiltyä kohti vuorokausissa ovat vähentyneet vuodesta 2003 alkaen: vuonna 2003:111, 2004:110 ja 2005:81. Televalvonnan keskimääräiset kestot rikoksesta epäiltyä kohti vuorokausissa ovat vähentyneet vuodesta 2002 alkaen: vuonna 2002:205, 2003:170 ja 2004:174 ja 2005:107. Telepakkokeinojen käyttöala on laajentunut mutta niiden käyttö on rajoittuneempaa.

2.1.7. Pakkokeinojen käytöstä kokonaan ilmoittamatta jättäminen

Pakkokeinolain säännökset velvoittavat toimenpiteen suorittanutta ilmoittamaan pakkokeinon käytön lopettamisesta tuomioistuimelle. Rikoksesta epäillylle tulee pakkokeinon käytön kohteena olost ilmoittaa viimeistään vuoden kuluttua, ellei tutkinnanjohtajan esityksestä tuomioistuin tärkeästä tutkinnallisesta syystä päätä jatkaa tätä rikoksesta epäillylle ilmoittamisen määräaikaan tai päätä kokonaan ilmoittamatta jättämisestä.

Tuomioistuinten kokonaan ilmoittamatta jättämispäätösten osuus kaikissa pakkokeinoissa on vuosittain laskenut siinä määrin paljon, että lukumääräisesti niitä on enää vain kymmeniä. Tästä johtuen tarkemmat pakkokeinokohtaiset lukumäärät ilmoitetaan tämän kertomuksen salaisessa osassa. Kaikkien pakkokeinojen osalta tuomioistuinten tekemien kokonaan ilmoittamatta jättämispäätösten osuus on keskimäärin vähän yli prosentin luokkaa.

2.1.8. Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto

Kuuntelukieltotapausten määrä telekuuntelussa on lisääntynyt edelliseen vuoteen verrattuna 10 prosentilla. Niiden pöytäkirjojen määrä, joihin oli tehty merkintä kuuntelukiellosta vuonna 2005 oli 21 %, kun se edellisenä vuonna oli 11 %. Samanaikaisessa telekuuntelussa ja -valvonnassa kuuntelukieltotapauksia oli 53 pöytäkirjassa ja pelkän telekuuntelun osalta 19 pöytäkirjassa. Kyseessä olivat lähinnä rikoksesta epäillyn keskustelut lähiomaisen tai oikeudenkäyntiavustajan kanssa. Kasvu selittyy pääosin telekuuntelun käytön lisääntymisellä talousrikosten selvittämisessä.

Edelliseen vuoteen verrattuna (9 %) kaikista pöytäkirjoista vuonna 2005 vain noin 2 %:ssa on merkintä ylimääräisen tiedon käytöstä. Vähennystä edelliseen vuoteen verrattuna on 7 %. Em. tilastotiedot pohjautuvat vuoden 2005 aikana päättyneistä telepakkokeinoista laadittuihin pöytäkirjamerkintöihin. Merkinnät ylimääräisen tiedon käytön kirjaamisesta pöytäkirjoihin vaikuttavat siinä määrin vähäisiltä, että on aihetta epäillä, että kaikkia kirjauksia ylimääräisen tiedon käytöstä ei ole tehty pöytäkirjoihin. Valvonnassa tullaan kiinnittämään huomiota ylimääräisen tiedon käytön kirjaamiseen pöytäkirjoihin.

2.2. Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain (21/2001) osittaisuudistus tuli voimaan 1.3.2001, jonka mukaan poliisilain 31c §:ssä mainituilla edellytyksillä poliisimiehellä on oikeus suorittaa televalvontaa rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi.

Poliisilain (525/2005) osittaisuudistuksella, joka tuli voimaan 20.7.2005, laajennettiin televalvonta ulottumaan myös teleosoitteeseen. Televalvonnan käytön edellytyksiin tehtiin myös seuraavat muutokset: televalvontaa voidaan kohdistaa sellaisen rikoksen estämiseen ja paljastamiseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, aiemmin televalvontaa voitiin kohdistaa rikokseen, josta ei ollut säädetty lievempää rangaistusta kuin neljä kuukautta vankeutta; televalvontaa voidaan lisäksi käyttää parituksen, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun sekä pykälässä tarkoitettujen rikosten rangaistavan yrityksen estämiseen ja paljastamiseen.

Osittaisuudistuksen myötä tuli mahdolliseksi poliisilain mukainen telekuuntelu poliisilain 31d §:n tarkoittamissa tapauksissa sekä matkaviestimien sijaintitiedon hankkiminen. Matkaviestimien sijaintitiedon hankkimista ei kuitenkaan teknisesti ole ollut mahdollista toteuttaa.

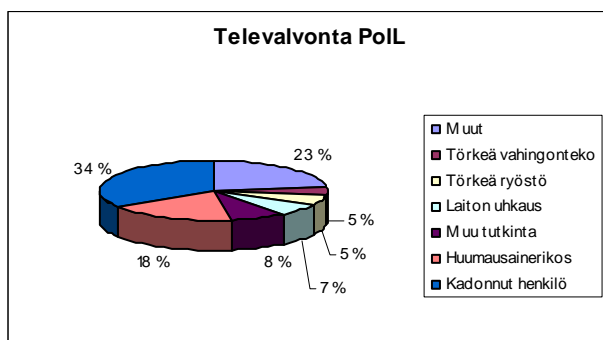
Edellisenä vuonna poliisilain mukaista televalvontaa käytettiin 77 tapauksessa ja vuonna 2005 sitä käytettiin 63 tapauksessa, joista ns. päällystään kuuluvan poliisimiehen kiirepäätoyksellä aloitettuja televalvontoja oli 29 tapausta, mikä on 46 % kaikista televalvonnoista. Vuonna 2004 vastaava suhdeluku oli 71 %.

Lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että päällystään kuuluvan poliisimiehen ns. kiirepäätoyksellä tehtävä televalvonnan käynnistäminen tulisi olla poikkeuksellista ja televalvonta tulisi pääsääntöisesti myös käynnistää tuomioistuimen päätöksellä. Käytäntö ei ole kuitenkaan aiemmin vastannut tätä tarkoitusta. Poliisin ylijohdo on kiinnittänytkin tähän erityistä huomiota mm. antamassaan poliisilain mukaista televalvontaa koskevassa ohjeessa (1.7.2004, SM-2004-01976/Ri-2). Vuonna 2005 päällystään kuuluvan poliisimiehen kiirepäätoyksellä aloitettujen televalvontojen määrä onkin vähentynyt 25 %:lla edelliseen vuoteen verrattuna.

Tuomioistuin on myöntänyt yhden luvan samanaikaiseen poliisilain mukaiseen telekuunteluun ja televalvontaan. Lupa myönnettiin sillä perusteella, että telekuuntelun käyttö on välttämätöntä henkeä ja terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Luvan myöntämisen jälkeen kuitenkin tämä välttämättömyysedellytys poistui eikä lupaa käytetty.

Tuomioistuin hylkäsi yhden poliisilain mukaisen televalvontavaatimuksen.

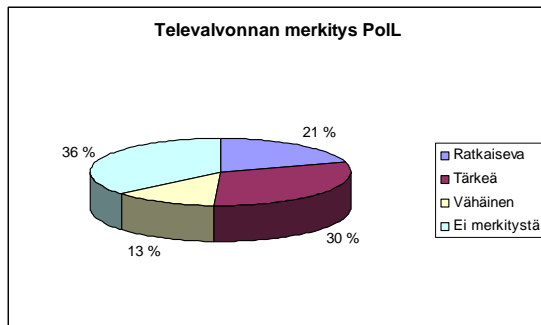
Suojelupoliisi on tiedonhankintakeinoina käyttänyt sekä poliisilain mukaista telekuuntelua että televalvontaa, mistä raportoidaan tämän kertomuksen salaisessa osiossa.



Kaavio 15. Poliisilain mukainen televalvonta asianimikkeittäin vuonna 2005.

Edellisen vuoden (45,5 %) tapaan poliisilain mukaista televalvontaa käytettiin vuonna 2005 (34 %) eniten kadonneen henkilön etsintään tilanteissa, joissa se henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi on ollut välttämätöntä. Poliisilain mukaista televalvontaa voidaan suorittaa lain 31c §:n edellyttämässä tilanteissa, jolloin tämä kadonneen henkilön osalta tarkoittaa sitä, että televalvonnan suorittaminen tulee olla välttämätöntä tämän henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Ellei tämä välttämättömyysedellytys täyty, ei televalvontaa myöskään voida suorittaa. Valvonnassa on kiinnitetty huomiota

tähän välttämättömyyседелlytyksen täyttymiseen, mikä on osaltaan vähentänyt televalvonnan käyttöä kadonneen henkilön etsinnässä.



Kaavio 16. Poliisilain mukaisen televalvonnan käytön merkitys vuonna 2005.

Käytetyn poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys vuonna 2004 oli 48 %:ssa tapauksista joko ratkaiseva tai tärkeä. Edelliseen vuoteen verrattuna televalvonnan käytön merkitys on hiukan noussut vuonna 2005 (51 %).

Käytetystä poliisilain mukaisesta televalvonnasta kohdehenkilölle on ilmoitettu 28 (21) tapauksessa. Kun hengen ja terveyden vaarassa olleen kadonneen henkilön etsintään liittyviä televalvontoja ei oteta huomioon, kohdehenkilöistä ilmoitus on tehty 67 %:lle.

2.3. Poliisi- ja pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu

Vuoden 2004 alusta alkaen teknisen kuuntelun käyttöala laajennettiin uudella säännöksellä koskemaan myös vakituiseen asumiseen tarkoitettua tilaa (ns. asuntokuuntelu), jossa rikoksesta epäilty todennäköisesti oleskelee. Tällöin otettiin uutena oikeusturvajärjestelynä käyttöön julkinen asiamies. Poliisilain (525/2005) osittaisuudistuksessa teknisen kuuntelun käyttöala laajennettiin 20.7.2005 ulottumaan terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun. Tässä osittaisuudistuksessa ns. rynnäkkötarkkailun käytön edellytyksenä ollut ”välittömästi ennen poliisitoimenpidettä tai sen aikana” poistettiin.

Vuonna 2005 *poliisilain* mukaista teknistä kuuntelua käytettiin kuudessa tapauksessa, joista kaksi tapahtui vankilassa. Teknistä kuuntelua käytettiin pääosin törkeiden huumausainerikosten torjuntaan ja niiden merkitys rikostorjunnan kannalta oli keskimäärin vähäinen.

Vuonna 2005 *pakkokeinolain* mukaisten lupien määrä teknisen kuuntelun kohdistamisesta vakituiseen asumiseen tarkoitettun tilan ulkopuolelle (PKL 5a luvun 4 § 1 mom.) oli yhteensä 59 (33) (sisältää myös teknisen kuuntelun rangaistuslaitoksissa) ja vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan (PKL 5a luvun 4 § 3 mom.) oli 11 (14) eli yhteensä 70 kpl. Kohderikoksina olivat: väkivaltarikokset 39, huumausainerikokset 18, talousrikokset 4, omaisuusrikokset 4 sekä muut 5. Kahdeksassa tapauksessa, joista kolme oli asuntokuuntelutapausta, lupia ei kuitenkaan joko taktisen tutkintatilanteen muuttumisesta tai teknisen toteutuksen ongelmista johtuen käytetty.

Asuntokuuntelun käytön merkitys oli yhdessä tapauksessa ratkaiseva ja seitsemässä tapauksessa tärkeä. Muiden kuin asuntokuuntelun käytön merkitysarviot: ratkaiseva 2,

tärkeä 23, vähäinen 18 ja ei merkitystä 8. Lukumääräisesti jäljelle jääneiden juttujen osalta merkitysarviointia ei voitu vielä tutkinnan keskeneräisyyden vuoksi arvioida.

Julkinen asiamies on ollut läsnä tuomioistuimessa käsiteltäessä asuntokuunteluun liittyviä vaatimuksia. Yhtään asuntokuunteluvaatimusta ei kuitenkaan hylätty.

Merkittävin syy teknisen kuuntelun lisääntyneeseen käyttöön on rikostorjunnallisten tarpeiden lisääntynyt kysyntä, mutta jossain määrin myös sekä valmiuksien lisääntyminen että teknisten menetelmien kehitys.

Esitutkintaviranomainen voi pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n 2 momentin perusteella suorittaa *teknistä kuuntelua ja teknistä katselua vankiloissa*. Rangaistuslaitoksessa teknistä kuuntelua suoritettiin 17 (22) tapauksessa, nämä tapaukset sisältyvät jo em. kokonaislukuun. Rangaistuslaitoksessa suoritettuna teknisen kuuntelun merkitys sisältyy edellä esille tuotuun merkitysarvioon. Tekninen kuuntelu rangaistuslaitoksessa suoritettiin pääosin epäiltyjen törkeiden huumausainerikosten perusteella. Rangaistuslaitoksessa ei toteutettu yhtään teknistä katselua.

2.4. Muu poliisin tiedonsaantioikeus

Vuonna 2005 poliisi käytti yleistä tiedonsaantioikeuttaan (PoIL 36 § ja SVTsL 36 §) teleyrityksiltä yhteensä 3056 kertaa. Ennen kuin tietojen luovutuspyyntöjä välitettiin teleyrityksille, niitä mitätöitiin valvonnan yhteydessä tai muusta syystä 425 kappaletta. Yhtään virheellistä tietojen luovutuspyyntöä ei esitetty teleyrityksille. Tiedonsaantioikeuden perusteella tiedonhankinta kohdistui 2775 liittymään.

2.5. Peitetoiminta

Poliisilain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan peitetoiminnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa henkilöön tai henkilöryhmään taikka tämän toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa soluttautumalla (PoIL 525/2005).

Laki poliisilain muuttamisesta (21/2001) tuli voimaan 1.3.2001, jolloin sekä poliisi- että pakkokeinolakiin (450/1987) sisällytettiin säännökset epäkonventionaalisista tiedonhankinta- ja rikosentorjuntakeinoista eli peitetoiminnasta ja valeostosta. Varsinainen operatiivinen valeosto- ja peitetoiminta aloitettiin vuonna 2002.

Poliisilain 54 §:n 2 momentin nojalla sisäasiainministeriö on antanut asetuksen peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä sekä valvonnasta (499/2001), joka astui voimaan 15.6.2001. Peitetoiminnan päätöksenteko on keskitettyä. Asetuksen 1 §:n mukaan päätöksen peitetoiminnasta, peitellyistä tai harhauttavista rekisterimerkinnöistä taikka väärän asiakirjan valmistamisesta ja käyttämisestä tekee keskusrikospoliisin päällikkö. Kihlakunnan poliisilaitos tekee keskusrikospoliisin päällikölle esityksen peitetoiminnan käyttämisestä sen käsiteltäväksi kuuluvassa asiassa. Suojelupoliisin päällikkö tekee edellä tarkoitetun päätöksen suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvassa asiassa.

Sisäasiainministeriön asettama työryhmä on parhaillaan uudistamassa tätä SM:n asetusta peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä sekä valvonnasta. Tarkoitus on laajentaa asetus sisällöltään kattamaan muitakin salaisia tiedonhankintamenetelmiä kuin vain peitetoimintaa ja valeostoa.

Peitetoimintaa ja valeostoja tekemään voidaan määrätä vain sisäasiainministeriön hyväksymän koulutuksen suorittanut poliisimies, joka on tehtävään vapaaehtoinen, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva ja jolla on riittävä kokemus poliisitoiminnasta.

Poliisilain (525/2005) osittaisuudistuksella 20.7.2005 laajennettiin peitetoiminnan edellytyksiä siten, että peitetoimintaa voidaan kohdistaa myös sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämisen tai sen yrityksen estämiseksi (RL 17 luvun 18 §:n 1 mom.).

Sekä peitetoiminnan että valeoston käyttö on ollut erittäin pidättyvää ja tarkkaan harkittua ja niiden käytön määrä on edelleenkin hyvin vähäistä.

Vuonna 2002 peitetoimintapäätöksiä tehtiin vain muutama ja toiminnan kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä oli alle 10 henkilöä. Vuosina 2003 ja 2004 peitetoimintapäätösten määrä lisääntyi niin, että niiden määrä oli alle 20 ja peitetoiminnan käytön kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä noin 30 henkilöä. Edelliseen vuoteen verrattuna vuonna 2005 tehtyjen peitetoimintapäätösten sekä peitetoiminnan käytön kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät vähentyivät hieman. Peitetoimintaa on eniten käytetty törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen mutta myös muiden törkeiden rikosten selvittämiseen.

Peitetoiminnan ja valeostojen merkityksellisuyttä arvioitaessa on otettava huomioon, että useissa tapauksissa esitutkinta on edelleen kesken. Tutkinnanjohtajilta saadun palautteen mukaan sekä peitetoiminta että valeostot ovat olleet keskimäärin hyvin merkityksellisiä törkeiden rikosten estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä ja operaatioille asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet.

2.6. Valeosto

Poliisilain (525/2005) osittaisuudistuksella uudistettiin valeoston määrittelyä sekä laajennettiin valeosto koskemaan myös varkausrikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä.

Poliisilain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan valeostolla tarkoitetaan rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tai rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi poliisin tekemää ostotarjousta tai näyte-erän luonteiseksi katsottavan esineen, aineen tai omaisuuden ostoa, jollei rikoksen estäminen, paljastaminen tai selvittäminen tai rikoksella saadun hyödyn takaisin saaminen välttämättä vaadi näyte-erää suuremman erän taikka esineen, aineen tai omaisuuden ostamista tietyinä kokonaisuutena.

Uudistuksella nostettiin valeoston päätöksentekoa, sillä nyt valeostosta päättää kihlakunnan poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikkö taikka hänen määräämänsä päällystään kuuluva poliisimies. Valeostosta päättäneen poliisiyksikön on myös laadittava toiminnasta selvitys sisäasiainministeriölle, joka antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen valeoston käytöstä. Uudistuksella valeosto otettiin mukaan sisäasiainministeriön raportointivelvollisuuden piiriin, tosin sisäasiainministeriö on vuosittain raportoinut myös niiden käytöstä.

Valeostotoiminta on keskitetty siten, että valeostopäätökset toimitetaan keskusrikospoliisiin, joka osaltaan valvoo valeostojen tekemistä.

Vuonna 2002 kirjattiin yli 10 valeostopäätöstä ja valeosto-operaatioiden kohteena oli alle 20 rikoksesta epäiltyä. Vuosina 2003 ja 2004 sekä tehtyjen valeostopäätösten että niiden kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät vähentyivät. Vuonna 2005 sekä tehtyjen valeostopäätösten että niiden kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät pysyivät edellisen vuoden tasolla. Valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

2.7. Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen

Poliisilain (525/2005) osittaisuudistuksen myötä poliisilakiin säädettiin uusi pykälä tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi (PoL 33a §).

Poliisi voi, silloin kun se on välttämätöntä tarkkailun, teknisen tarkkailun, valeoston, peitetoiminnan ja tietolähdetoiminnan paljastumisen estämiseksi, käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja.

Tällaisen rekisterimerkinnän tekemisestä sekä asiakirjan valmistamisesta päättää sisäasiainministeriön asetuksella säädetyn poliisiyksikön päällikkö. Rekisterimerkintöjen tekemisestä sekä asiakirjojen valmistamisesta päättäneen poliisiyksikön on pidettävä luettelo merkinnöistä ja asiakirjoista, valvottava niiden käyttöä sekä huolehdittava merkintöjen oikaisemisesta. Rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen käyttämisestä päättää päällystöön kuuluva poliisimies.

Rekisterimerkintöjen tekemisestä tai asiakirjojen valmistamisesta päättäneen poliisiyksikön ja rekisterimerkintöjen tai asiakirjojen käyttämisestä päättäneen poliisiyksikön on laadittava selvitys merkintöjen tekemisestä, asiakirjojen valmistamisesta sekä merkintöjen ja asiakirjojen käyttämisestä sisäasiainministeriölle, joka antaa asiasta vuosittain kertomuksen eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Poliisilain 33a §:n tarkoittamaa tiedonhankinnan paljastumisen estämistä poliisihallinnossa ei ole käytetty vuonna 2005. Sisäasiainministeriö on asettanut työryhmän, joka parhaillaan valmistelelee asiaan liittyvää ohjeistusta.

3. SUORITETTU LAILLISUUSVALVONTA JA VALVONTAHAVAINNOT

3.1. Telepakkokeinot ja tekninen tarkkailu

Sähköisen viestinnän tietosuojalain mukaista hätäpaikannusta on yhdessä tapauksessa käytetty ampuma-aseella tehtyyn tappoon syyllistyneeksi epäillyn ja tekopaikalta paenneen henkilön tavoittamiseksi. Hätäpaikannusta ei kuitenkaan lain mukaan voida käyttää rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi. Rikoksen selvittämiseksi voidaan laissa määritellyissä tapauksissa käyttää pakkokeinolain mukaista televalvontaa ja rikoksen estämiseksi poliisilain mukaista televalvontaa. Poliisin lääninjohto on sisäasiainministeriön kehotuksesta hankkinut tarvittavat selvitykset ja todennut asiaa koskevassa päätöksessään, että kyseessä on ollut väärä lain soveltaminen. Poliisin lääninjohto on saattanut päätöksensä virheellisestä menettelystä toimenpiteen suorittaneiden tietoon ja kehottanut

kiinnittämään huomiota oikeaan lain soveltamiseen. Tapaukseen olisi voitu soveltaa pakkokeinolain mukaista televalvontaa rikoksen selvittämiseksi.

Eräässä tapauksessa tuomioistuin ei ole kirjannut kaikkia vaatimuksessa esitettyjä liittymänumeroita lupapäätökseen, vaan vain viitannut liittymänumeroiden osalta vaatimuksessa esitettyyn.

Joissain tapauksissa on kiinnitetty huomiota poliisilain mukaisen televalvonnan aloittamisen osalta päällystään kuuluvan poliisimiehen kiireellisyysarviointiin. Neuvoteltuaan keskusrikospoliisin televiestintäyksikön kanssa, päällystään kuuluva poliisimies on tehnyt televalvontavaatimuksen tuomioistuimelle eikä televalvontaa ole aloitettukaan poliisin tekemällä kiirepäätöksellä.

Pöytäkirjoja ei ole kaikilta osin edelleenkaan laadittu viipymättä toimenpiteen päätyttyä. Aikaisempaan verrattuna tilanne on kuitenkin olennaisesti parantunut, sillä mm. pöytäkirjojen laatimista voidaan nyt erikseen valvoa SALPA-järjestelmän kautta. SALPA-järjestelmä on ohjelmoitu siten, että SALPA-valvojien ”Käsittelemättömät pöytäkirjat” - näkymään tulee merkintä sen jutun osalta, jossa pakkokeinon käytön päättymisestä on kulunut kolme viikkoa eikä pöytäkirjaa ole vielä allekirjoitettu.

Poliisilain 33 §:n tarkoittamista teknisestä tarkkailusta, telekuuntelusta, televalvonnasta ja tiedon hankkimisesta matkaviestimien sijainnista, on laadittava viipymättä pöytäkirja pakkokeinon käytön päättymisestä. Pakkokeinolaissa ei ole säädetty sitä, missä ajassa pöytäkirja tulee laatia. Pöytäkirjan laatimiseen liittyvistä seikoista niin poliisilain kuin pakkokeinolain osalta on annettu tarkemmat menettelyohjeet SALPA-määräyksessä. Siinä edellytetään, että pöytäkirja laaditaan viipymättä toimenpiteen päätyttyä.

Pöytäkirjan laatimisessa viipymättä on ongelmia, jotka liittyvät sekä allekirjoitettavan pöytäkirjan valmiusasteeseen että käytetyn toimenpiteen päättymisajankohtaan. Käytännössä ei aina voida laatia viipymättä pöytäkirjaa, joka sisältäisi kaikki ilmoitettaviksi edellytettävät tiedot. Kaikkia pöytäkirjaan sisällytettävä tietoja, ei välttämättä vielä ole tiedossa heti toimenpiteen päättymisen jälkeen, kuten esim. rikoksesta epäillylle toimenpiteen kohteena olosta ilmoittaminen (yhden vuoden määräaika), mitä tallenteita pöytäkirjaan tullaan liittämään tai toimenpiteen käytön merkitysarviointi. SALPA-järjestelmässä tämä on otettu huomioon siten, että se mahdollistaa toimenpiteestä päättäneen allekirjoittaa pöytäkirjan, joka sisältää toimenpiteen suorittamiseen liittyneet perustiedot. Tämän jälkeen saatavat tiedot lisätään viipymättä pöytäkirjaan sitä mukaa kuin ne toteutuvat tai ovat saatavissa.

Poliisin ylijohdon linjauksen mukaan pakkokeinon käyttö katsotaan päättyneeksi sillä hetkellä, kun a) tuomioistuimen luvan voimassaoloaika on päättynyt tai kytkennän purku suoritettu (esim. telekuuntelu) tai b) pakkokeinon tosiasiallinen käyttö on päättynyt (esim. takautuva televalvonta).

On myös huomattava, että pakkokeinolla hankitun aineiston määrä, joka tulee viipymättä tarkastaa, saattaa toimenpiteen päättymisen jälkeen olla huomattavan suuri (yhdessä jutussa saattaa olla kymmeniätuhansia tietueita). Tämän johdosta joudutaan käyttämään myös tapauskohtaista harkintaa sen suhteen, mitä lain tarkoittama ”viipymättä” asianomaisen jutun kohdalla merkitsee.

Suoritettaessa esimerkiksi takautuvaa televalvontaa, on ongelmallista tarkkaan määrittellä, milloin tämän toimenpiteen käyttö on päättynyt. Poliisin ylijohdo on linjannut asiaa siten, että voidaan keskimäärin lähteä siitä, että varataan yksi viikko aikaa aineiston haltuun saamiseksi, yksi viikko aineiston läpikäyntiin ja analysointiin sekä yksi viikko aikaa tehdä johtopäätöksiä sen suhteen mitä tallenteita liitetään esitutkintapöytäkirjaan.

Poliisin ylijohdo on mm. toimittanut näitä ”Käsitlemättömät pöytäkirjat” - näkymässä olleiden juttujen ”rästilistoja” sekä läänien rikostorjuntavastaaville että poliisiyksiköiden esimiehille tarpeellisia toimenpiteitä varten.

SALPA-valvojat voivat tehdä tarkastushavaintomerkintöjä järjestelmään ja tätä mahdollisuutta onkin hyödynnetty. On kuitenkin vielä poliisiyksiköitä, joiden osalta merkintöjä ei ole tehty eikä kaikkien osalta toimenpiteiden valvonnan kattavuus ei ole vielä täysin toteutunut.

Valvonnassa on havaittu, että joillain poliisilaitoksilla on toiminut johtovalmiudessa sellaisia päällystöön kuuluvia poliisimiehiä, joilla ei ole ollut SALPA-järjestelmän käyttäjäoikeuksia. SALPA-määräys edellyttää, että poliisipäälliköt huolehtivat järjestelmän käyttäjä- ja valvoja-oikeuksien kattavuudesta sekä niiden ajantasaisuudesta.

Huomiota on kiinnitetty siihen, että luvan käyttämättä jättäminen tulee myös dokumentoida. Pöytäkirjaan tehdään merkintä, että pakkokeinoa ei ole käytetty.

Aikaisemman TEPA-järjestelmän tutkinnanjohtajat eivät kaikilta osin kirjanneet tuomioistuinten hylkäämispäätöksiä lainkaan järjestelmään. Niitä koskevat tiedot saatiin ajantasaisiksi edelliseen vuosiraporttiin. Hylkäämispäätösten seuranta varten SALPA-järjestelmään on luotu laillisuusvalvojille näkymä ”Käsitlemättömät vaatimukset”. SALPA-järjestelmä on ohjelmoitu siten, että tähän näkymään ilmestyvät viiden vuorokauden kuluttua ne vaatimukset, joihin järjestelmässä ei ole tehty merkintää siitä, mitä vaatimukselle on tapahtunut. Näin tuomioistuinten hylkäämispäätöksistä saadaan ajantasaiset tiedot eikä hylkäämispäätöksiä jää enää pimentoon.

Lainsäädäntö ei ole yksiselitteinen sen suhteen sisältääkö telekuunteluvalla saatavat tiedot samalla myös telekuuntelusta syntyneet teletunnistetiedot. Tämä on johtanut siihen, että tutkinnanjohtajat yhä enemmän telekuunteluvuon lisäksi hakeneet samalle ajanjaksolle myös erillisen televalvontaluvan.

Matkaviestintä on tutkittu laatimatta menettelystä mitään dokumentaatiota. Poliisin ylijohdo on antanut ohjeen, että matkaviestimen haltuun ottamiseen sovelletaan takavarikkoa koskevia pakkokeinolain säännöksiä, joten toimenpiteistä on laadittava pöytäkirja.

Poliisihallinnon ja teleyritysten välillä on ilmennyt tulkintaero siitä, tuleeko teleyrityksille maksaa poliisilain 36 §:n tiedonsaantioikeuden perusteella pyydettyjen tietojen luovutuksesta. Asia on vireillä hallintoriita-asiana korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sisäasiainministeriö on asettanut kustannusten korvaamista selvittämään laajapohjaisen työryhmän.

Pakkokeinojen käytön valvonnan kannalta on ongelmallista, ettei poliisi ei saa automaattisesti tietojärjestelmien kautta tietoa tuomioistuinten päätöksistä ja niiden lainvoimaisuudesta. Tämä aiheuttaa ongelmia poliisin tietojärjestelmissä olevien tiettyjen

tietojen lakimääräisten poistojen sekä asiakirjojen salassa pitämisen osalta. Keskusrikospoliisi on jo vuonna 2004 ollut yhteydessä oikeusministeriöön ja saattanut epäkohdan tietoon. Kehitystyö on selvityksen alla.

Uuteen telekuuntelujärjestelmään siirtymisestä johtuen kuuntelujärjestelmässä on ollut noin puolentoista kuukauden mittainen käyttökatkos.

Teknisessä kuuntelussa on ollut teknisiä ongelmia tallenteiden tarkastamisessa, säilyttämisessä ja hävittämisessä, joiden osalta asiaa selvitetään tarkemmin kertomuksen salassa pidettävässä osiossa. Ongelmien ratkaisemiseksi ja uusien teknisten ratkaisujen aikaansaamiseksi on jo ryhdytty alustaviin toimenpiteisiin.

3.2. Peitetoiminta ja valeosto

Suomessa peitetoimintaan ja valeostoon liittyvä lainsäädäntö on varsin uusi (tullut voimaan 1.3.2001, 21/2001). Toimenpiteiden toteuttamista varten on jouduttu luomaan uudet hallinnolliset ja toiminnalliset rakenteet sekä operatiiviset toimintamallit. Keskusrikospoliisi on peitetoiminnan osalta luonut monivaiheisen ja määrämuotoisen hallinnollisen valmistelu-, päätöksenteko- ja valvontaprosessin, jonka tarkoituksena on käytettävien toimintamallien yhdenmukaistaminen sekä toiminnan lainmukaisuuden, turvallisuuden ja salassa pysymisen varmistaminen. Sekä hallinnollisia rakenteita että toimintamalleja on kehitetty sitä mukaa, kun valvonnan ja kokemuksen kautta on saatu palautetietoa.

Käytännössä peitetoimintaa ja valeostoa on käytetty vasta viimeisenä keinona törkeiden rikosten paljastamiseksi ja selvittämiseksi, kun muita keinoja ei enää ole ollut käytettävissä. Peitetoimintailmoituksen saatuaan, keskusrikospoliisi korostaa toimenpidettä pyytäneelle vielä muiden vaihtoehtoisten tiedonhankintakeinojen käyttöä. Valmisteluvaiheen menettely jo sinällään karsii päätöksentekoprosessiin vietäviä tapauksia. Esityksiin peitetoiminnan käyttämisestä on tehty myös kielteisiä päätöksiä ja myönteisiin tapauksiin on voitu sisällyttää rajoituksia tai ehtoja peitetoiminnan käyttämiselle.

Vaikka valeostojen käytön ja peitetoiminnan kehittäminen valvonnan ja saadun operatiivisen kokemuksen perusteella on ollutkin jatkuvaa ja esiintyneisiin ongelmiin on löydetty ratkaisumalleja, siitä huolimatta uusia ja haasteellisia kysymyksiä esiintyy sekä lainsäädännön tulkinnassa että toiminnan toteutuksessa, erityisesti toiminnan rajauksissa ja reunaehdoissa.

Operatiivinen toiminta on osoittanut, että lain säännökset eivät kaikilta osin ole yksiselitteisiä vaan ne mahdollistavat erilaisia tulkintoja. Oikeuskäytännöstä tai lain valmistelun esitöistäkään ei juuri saa tulkintatukea. Tämä on lainkäyttäjien kannalta epätydyttävä tilanne. Peitetoiminnan ja valeoston seuranta varten perustettu ohjausryhmä on myös osaltaan käsitellyt näiden menetelmien käyttöön liittyviä juridisia ongelmia.

Uudet poliisilain säädökset, jotka tulivat voimaan 20.7.2005, mahdollistavat sekä todellisen valeoston suorittamisen että poliisilain 33a §:n mukaisten tietojen, rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen käyttämisen valeoston ja valeostajan suojaamiseksi. Tämä merkitsee valeoston ja peitetoiminnan eroavaisuuksien kaventumista entisestään ja on nostanut esiin kysymyksen myös valeoston luonteesta tiedonhankintamenetelmänä.

Onko valeosto varsinainen tiedonhankintamenetelmä, kuten esimerkiksi peitetoiminta vai vain pelkkä toimenpide, osto tai ostotarjous? Peitetoiminnan ja valeoston seuranta varten perustetun ohjausryhmän näkemys on, että valeosto on tiedonhankintamenetelmä.

Valvonnassa on kiinnitetty huomiota seuraaviin valeosto- ja peitetoiminnassa havaittuihin ongelmakohtiin, joihin on puututtu ja joiden johdosta on jo ryhdytty tarvittaviin toimenpiteisiin:

Peitetoimintaa koskeva kirjallinen toimintasuunnitelma ja peitetoimintapäätös tehdään tilanteessa, jossa ei voida vielä tietää, miten peitetoiminta tulee käytännössä etenemään. Tämä on operatiivisen toiminnan edetessä johtanut siihen, että suullisesti saadun tiedon pohjalta on tehty suullisia toimintaa koskevia linjauspäätöksiä. Operaation aikana tehtävistä toimintaa ohjaavista päätöksistä tullaan jatkossa laatimaan kirjallinen dokumentointi.

Esitutkintalain 4 § mahdollistaa esitutkinnan toimittamatta jättämisen poliisin päätöksellä tietyissä tilanteissa. Mikäli valeosto- tai peitetoiminnan yhteydessä paljastunutta rikosta ei esimerkiksi sen vähäisyyden perusteella saateta esitutkintaan, ulkoisen luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta poliisiin tulisi pidättäytyä tämän pykälän soveltamisesta ja saattaa asia syyttäjälle (valtakunnansyyttäjänvirasto) arviointia ja mahdollisia toimenpiteitä varten. Poliisilain 5 §:n 1 momentin mahdollisuus toimenpiteiden siirtämisestä ei edelleenkään sellaisenaan koske esitutkinnan aloittamisen siirtämistä.

Peitetoimintapäätöksessä tulisi ilmetä toiminnalle asetettavat ehdot ja rajoitukset, nyt ne ilmenevät asian esittelymuistiossa. Valeostopäätös ja toiminnasta laadittava pöytäkirja tulisi erottaa toisistaan eri asiakirjoiksi. Peitetoimintaa ja valeostoa koskevaa asiakirjakäytäntöä ja niiden sisältöä tullaan valvontahavaintojen pohjalta laajemminkin uudistamaan.

Peitetoimintaesityksen tehneen tutkinnanjohtajan tulisi sopivin määräajoin tarkastella uudelleen jo tehtyä esitystä ja sen perusteita sekä uudistaa esitys tilanteen mukaisesti joko sellaisenaan, jollei muutoksia ole tapahtunut ja edellytykset ovat edelleen olemassa tai päivitettyinä uusilla muutoksilla, jotta voitaisiin varmistua toiminnan edellytysten olemassa olosta myös operaation kestäessä.

Valeosto-operaation toteutuksen hoitavat poliisimiehet ovat ratkaisevassa asemassa päätettäessä valeostopäätöksen täytäntöönpanosta. Tämä on omiaan aiheuttamaan vastuuepäselvyyttä valeostopäätöksen tehneen ja sen toteuttamisesta päättäneen henkilön välillä. Tämän vuoksi tullaan arvioimaan, voitaisiinko valeoston päätöksenteon osalta siirtyä esittelymenettelyyn peitetoiminnan tapaan.

Niin peitetoiminnan kuin valeoston osalta menetelmien salaamistarpeiden ei tulisi johtaa siihen, että rikoksen selvittämisestä kokonaan luovuttaisiin. Menetelmien salaaminen tulee tehdä vain oikeudellisin perustein.

Valvontahavaintojen pohjalta keskusrikospoliisissa on jo ryhdytty toimiin peitetoiminnan ja valeoston käytön kattavan ja säännöllisen valvonnan aikaansaamiseksi.

Koska peitetoimintaan ja valeostoon liittyvien ongelmatilanteiden käsittely tuo esille seikkoja, jotka sisältävät julkisuuslain (24 § 1 mom. 5 kohta) perusteella salassa pidettävää

tietoa, käsitellään niitä tarkemmin tämän kertomuksen salaisessa osiossa. Valvontahavainnot ja esiin tulleet juridiset ongelmat otetaan huomioon niin poliisihallinnon sisäisen toiminnan kehittämisessä kuin poliisilain uudistuksia käsittelevissä työryhmissä ja niiden valmisteltavina olevissa asetuksissa, määräyksissä ja ohjeissa sekä peitetoiminnan ja valeoston ohjausryhmässä.

Sisäasiainministeriön asetus peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta edellyttää keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin pitävän luetteloja peitetoiminnan rekisterimerkinnöistä ja vääristä asiakirjoista sekä valvovan niiden käyttöä ja huolehtivan merkintöjen oikaisemisesta. Keskusrikospoliisi ohjaa ja valvoo valeostojen tekemistä asetuksen 7 §:n tarkoittamalla tavalla. Vaikka säännökset eivät sitä erikseen edellytäkään, poliisin ylijohdo on ottanut salaisten pakkokeinojen lisäksi valeoston ja peitetoiminnan erityiseen valvontaansa. Tämä sisältää myös aikaisempia operaatioita koskevan tarkastuksen.

3.3. Valvonnan tehostamistoimet

Salaisten pakkokeinojen käyttö on sisäasiainministeriön erityisvalvonnassa. Yleisen poliisitoimen suunnittelu-, kehittämis- ja johtamisvastuun lisäksi poliisin ylijohdo toteuttaa sille säädettyä laillisuusvalvontavelvoitetta sekä omin toimenpitein että esimiesvirastona poliisihallinnon ohjaus- ja johtamisrakenteiden kautta.

Poliisin ylijohdo on 9.1.2004 antanut *määräyksen poliisihallinnossa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta* (SM-2003-03730/Tu-42). Määräyksen tarkoituksena on edistää poliisille asetettujen päämäärien ja tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja vahvistaa kansalaisten luottamusta poliisin toiminnan laillisuuteen. Määräys luo peruspuitteet poliisin laillisuusvalvonnan toiminnan suunnittelulle, toteutukselle ja raportoinnille. Poliisin toiminnan laillisuusvalvonnassa korostuu yksiköiden päälliköiden, päällystön ja lähiesimiesten rooli ja oma esimerkki, sillä heillä on parhaimmat mahdollisuudet havaita ja puuttua mahdollisiin lainvastaisiin tai muutoinkin virheellisiin tai sopimattomiin toimintatapoihin. Tätä laillisuusvalvontamääräystä ollaan päivittämässä.

Poliisin ylijohdo on antanut 1.7.2004 voimaan tulleen *ohjeen poliisilain mukaisesta televalvonnasta ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnan* järjestämisestä (SM-2004-01976/Ri-2). Ohjeella mm. keskitettiin poliisilain mukaiset televalvonnat tapahtuvaksi KRP:n kautta.

Salaisten pakkokeinojen *keskitetty asiankäsitelyjärjestelmä (SALPA)* otettiin käyttöön 1.11.2004. SALPA-järjestelmään on keskitetty sekä poliisi- että pakkokeinolain mukaiset salaiset pakkokeinot sekä erikseen määritellyt tiedonhankintamuodot (PoIL 36 § ja SVTsL 36 §) pois lukien valeosto- ja peitetoiminta.

Poliisin ylijohdo ja keskusrikospoliisi käynnistivät vuonna 2003 SALPA-projektin, jonka tehtävänä oli toteuttaa keskitetty ns. salaisten pakkokeinojen asiankäsitelyjärjestelmä. SALPA-järjestelmä on rakennettu siten, että siinä on toiminnan lainmukaisuutta varmistavia toimintoja ja se ohjaa toimenpiteiden lainmukaiseen käyttöön sekä mahdollistaa käytettävien toimenpiteiden sekä reaaliaikaisen että jälkikäteisen laillisuusvalvonnan. SALPA-järjestelmästä voidaan seurata mm. laillisuusvalvonnan ja tilastoinnin kannalta merkittäviä tunnuslukuja reaaliajassa. SALPA-järjestelmä tuottaa myös yhdenmukaiset lomakkeet ja menettelytavat.

SALPA-järjestelmän käyttöönoton myötä on voitu luopua poliisiyksiköiden paperimuotoisten pöytäkirjojen lähettamisestä sisäasiainministeriöön valvontaa varten. Näin ollen on päästy eroon myös siitä valvonnallisesta epäkohdasta, että poliisin ylijohdo on aikaisemmin ollut valvonnassaan keskeisesti riippuvainen poliisiyksiköiden lähettämistä pöytäkirjoista.

Koska poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä on keskitetty SALPA-järjestelmän kautta tapahtuvaksi, poliisiyksiköt eivät voi enää suoraan pyytää teleyrityksiä luovuttamaan itselleen tietoja. Poikkeuksen muodostavat salaiset puhelinnumerot. Teleyrityksiä on myös informoitu siitä, että ne eivät enää luovuta hallussaan olevia tietoja muiden poliisiyksiköiden kuin keskusrikospoliisin televiestintäyksikön pyynnöstä. Keskusrikospoliisi suorittaa näin sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaa tukevaa toimintaa suorittamalla salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen laadun tarkkailua ennen kuin toimenpidepyyntöjä esitetään teleyrityksille.

SALPA-järjestelmä on olennaisesti parantanut käytettyjen salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen laatua sekä antanut laillisuusvalvonnalle erinomaisen työkalun, jolla pystytään suorittamaan myös todellista valvontaa. Salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen kirjalliset perustelut ovat SALPA-järjestelmän myötä parantuneet merkittävästi. Toimintojen keskittäminen keskusrikospoliisin kautta tapahtuvaksi on olennaisesti parantanut myös teleyrityksille suoritettavien toimenpidepyyntöjen laatua ja karsinut virheelliset toimenpidepyynnöt.

Voimavarojen asettaessa rajoituksia järjestelmän kehittäminen aloitettiin ensin niiden tiedonhankintakeinojen osalta, joissa olivat suurimmat käyttömäärät, tämän vuoksi esim. teknisen tarkkailun osalta järjestelmän kehittämistyö aloitettiin myöhemmin kuin telepakkokeinojen. Marraskuusta 2005 alkaen voitiin teknisen tarkkailun osalta järjestelmässä ottaa käyttöön käyttäjän kannalta merkittäviä parannuksia. Sen sijaan teknisen tarkkailun tilasto-ominaisuutta ei täysin saatu käyttöönotettua ennen tämän vuosikertomuksen valmistumista. Tämän vuosikertomuksen teknisen tarkkailun lukumäärä- ja tunnuslukutiedot onkin kerätty manuaalisesti SALPA-järjestelmään syötetyistä tiedoista.

Poliisiyksiköiden sisäasiainministeriölle suorittaman raportoinnin yhteydessä on myös annettu palautetta SALPA-järjestelmästä: ”SALPA-järjestelmä on todellinen parannus sekä pakkokeinojen käyttöön että niiden valvontaan.” ”SALPA-järjestelmän käyttöönotto mahdollistaa riittävän ja asianmukaisen valvonnan.” ”Poliisilaitosten salaisten pakkokeinojen käytön tuntemus ja varmuus niiden käytössä on selvästi parantunut SALPA-järjestelmän käyttöönoton jälkeen.” ”SALPA-järjestelmä tukee reaaliaikaisesti järjestelmän kautta käsiteltävien tiedonhankintakeinojen käytön lainmukaisuuden valvontaa.”

SALPA-järjestelmän luominen, käyttöönotto, kehittäminen ja koulutuksen järjestäminen on ollut erityisen haastava ja voimavaroja vaatinut hanke. SALPA-järjestelmä ei kokonaisuudessaan ole vielä täysin valmis ja sen kehitystyötä, samoin kuin koulutusta sen käyttöön tullaan edelleenkin jatkamaan.

Sisäasiainministeriö on antanut 1.7.2005 alkaen voimaan tulleen SALPA-määräyksen: Salaisten pakkokeinojen (SALPA) asiankäsitelyjärjestelmän kautta käsiteltävien tiedonhankintamuotojen käytöstä ja valvonnasta (SM-2005-00644/Ri-2).

Määräyksellä on määrätty, että keskitetyn SALPA-järjestelmän kautta tulee tapahtua kaikkien niiden salaisten pakkokeino- ja tiedonhankintakeinojen asiankäsittely ja asiakirjatuotanto, jotka järjestelmässä on otettu käyttöön. Seuraavien tiedonhankintakeinojen asiankäsittely ja asiakirjatuotanto tapahtuu SALPA-järjestelmän kautta:

1) Sekä poliisi- että pakkokeinolain mukaiset salaiset pakkokeinot:

- Telekuuntelu, televalvonta, matkaviestimien sijaintitiedon hankkiminen ja tekninen tarkkailu

2) Teleyrityksiin kohdistuva poliisin tiedonsaantioikeus:

a) Poliisilain 36 §:n perusteella suoritettavat tietojen luovutuspyynnöt, pois lukien salaiset puhelinnumerot:

- PUK-koodit, aikaisemmat omistajat/haltijat, tukiaseman sijainnit, liittymän sopimustiedot, IMEI (päätelaitenumero), IMSI (liittymä), liittymän muu yksilöivä tieto (IP) ja ICC:n perusteella haettavat liittymätiedot

b) Sähköisen viestinnän tietosuojalain (SVTsL) 36 §:n perusteella suoritettavat tietojen luovutuspyynnöt:

- Lähestymiskiello, kotirauhan rikkominen, ilkivalta ja anastettu liittymä / matkaviestin

Määräyksessä salaisilla pakkokeinoilla tarkoitetaan em. 1) kohdassa mainittuja tiedonhankintakeinoja.

SALPA-järjestelmän pääsivulta löytyvät kaikki SALPA-järjestelmän käyttämiseen tarvittavat linkit, kuten esim. voimassa olevat määräykset ja ohjeet. Määräyksellä on määrätty myös SALPA-järjestelmän kautta käsiteltävien tiedonhankintakeinojen kirjaamisesta järjestelmään, niiden käytöstä, valvonnasta ja raportoinnista. Määräyksellä edellytetään, että SALPA-järjestelmän asiakirjalomakkeet tulee laatia sillä tarkkuudella, että ne mahdollistavat toimenpiteen oikeudellisen arvioinnin suorittamisen toimenpiteen lainmukaisuuden edellytysten täyttymisestä. Poliisiyksiköiden päälliköiden tulee huolehtia siitä, että jokaisessa poliisiyksikössä on riittävä määrä henkilöitä, joilla on oikein kohdenneet ja ajantasaiset käyttäjäoikeudet SALPA-järjestelmään.

Keskusrikospoliisi ylläpitää ja kehittää SALPA-järjestelmää sekä huolehtii osaltaan siitä, että järjestelmää käytetään sekä tämän määräyksen että järjestelmää koskevan käyttöohjeen mukaisesti. Keskusrikospoliisi suorittaa SALPA-järjestelmän avulla sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaa tukevaa toimintaa. Niissä tapauksissa, joissa pakkokeinon käytön edellytyksenä on tuomioistuimen lupa, tulee keskusrikospoliisiin tarkistaa ennen toimenpiteisiin ryhtymistään, että tuomioistuimen lupa on hankittu ja se on voimassa oleva. Toimenpiteitä toteutettaessa tulee huomioida lupaan mahdollisesti liittyvät rajoitukset ja ehdot.

Kunkin operatiivisen poliisiyksikön tulee vastuualueellaan säännöllisesti tarkastaa salaisten pakkokeinojen käyttö siten, että niiden käyttö tulee vuosittain kattavasti tarkastetuksi. Poliisin lääninjohdot valvovat alueellaan salaisten pakkokeinojen käyttöä ja poliisilaitosten sisäisen valvonnan toteutumista sekä SALPA-järjestelmän kautta että suorittamalla tarkastuskäyntejä poliisilaitoksiin. Tämä valvontavelvoite koskee myös poliisin valtakunnallisia yksiköitä niiden omalla vastuualueellaan.

Poliisin lääninjohdot sekä kihlakuntien poliisilaitosten, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköt valvovat yleisen johtamisvastuun lisäksi salaisten pakkokeinojen käyttöä vastuualueillaan ja raportoivat suorittamastaan valvonnasta omalle esimiesvirastolleen.

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaa tukevia SALPA-järjestelmän valvojan käyttöoikeuksia on poliisin ylijohdon lisäksi annettu myös poliisin lääninjohdoille, kihlakuntien poliisilaitoksille, keskusrikospoliisille sekä suojelupoliisille. Sekä poliisin lääninjohtojen että suoraan sisäasiainministeriön alaisten poliisiyksiköiden päälliköiden tulee huolehtia siitä, että jokaisessa poliisiyksikössä on riittävä määrä SALPA-järjestelmän valvontavastuuhenkilöitä, joiden tehtävänä on järjestelmän kautta käsiteltävien tiedonhankintakeinojen käytön laillisuusvalvonta. Valvonnan uskottavuuden kannalta vain erityisestä syystä SALPA-järjestelmän kautta laillisuusvalvontaa suorittava voi itse toimia operatiivisissa tehtävissä.

Valvontahavainnoista tehdään merkintä kyseisen tapauksen kohdalle valvojan kenttään. Valvonnan yhteydessä havaittuihin epäkohtiin tulee puuttua viipymättä epäkohdan poistavalla tavalla.

Salaisten pakkokeinojen käytöstä, niihin kohdistuvasta valvonnasta sekä valvontahavainnoista tulee kihlakunnan poliisilaitosten raportoida vuosittain poliisin lääninjohtoon tammikuun 15. päivään mennessä. Poliisin lääninjohtojen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin tulee vastaavasti raportoida vastuualueensa salaisten pakkokeinojen käytöstä sisäasiainministeriöön vuosittain tammikuun loppuun mennessä. Laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä seikoista tulee kuitenkin viipymättä ilmoittaa omaan esimiesvirastoon, joka raportoi asiasta viipymättä sisäasiainministeriöön.

SALPA-järjestelmän *laillisuusvalvojen käyttäjäoikeuksia on edelleen lisätty* niin, että järjestelmän laillisuusvalvojan käyttäjäoikeuksia on yli 200:lla päällystöön kuuluvalla henkilöllä.

Sisäasiainministeriö asetti *poliisin tiedonhankintaa teleyrityksiltä selvittävän työryhmän* (SM087:00/2004). Työryhmän tehtävänä oli selvittää poliisihallinnon ohjeistuksen nykytila ja kattavuus liittyen tiedonhankintaan teleyrityksiltä, laatia tyypillisimpiä tiedonhankintatilanteita varten suositukset yhtenäisiksi menettelyohjeiksi ja lomakkeiksi sekä koota menettelyohjeet yhdeksi kokonaisuudeksi. Työryhmä kartoitti ja selvitti sellaisia menettelyjä, joiden avulla voidaan edistää poliisin ja teleyritysten keskinäistä yhteistoimintaa ja joilla varmistetaan menettelyjen lainmukaisuus. Työryhmä laati helmikuussa 2005 lopputuotoksenaan viranomaisten ja teleyritysten toimintaa ohjaavan *käsikirjan tiedonhankinnasta teleyrityksiltä*, joka on jaettu sekä viranomaisille että teleyrityksille. Em. työryhmä laati toimeksiantonsa lisäksi vielä tiedonhankintaa koskevista *lainsäädännön kehittämistarpeista* erillisen asiakirjan.

Sisäasiainministeriö on antanut 21.2.2005 voimaan tulleen *määräyksen vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan kohdistuvan teknisen kuuntelun käytöstä* (SM-2005-00117/Ri-2). Tämä määräys käsittelee pakkokeinolain nojalla tapahtuvaan vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan kohdistuvan teknisen kuuntelun käyttöä ja järjestämistä poliisihallinnossa. Määräyksellä on keskitetty vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan kohdistuva tekninen kuuntelu toteutettavaksi keskusrikospoliisin kautta.

Maaliskuussa 2005 otettiin keskusrikospoliisissa käyttöön *valeoston ja peitetoiminnan laatukäsikirja*, jossa on osiot laatupolitiikasta, organisaatiosta, yksikön toiminta-ajatuksesta ja tehtävistä, henkilöstöstä ja vastuualueista, toimintaympäristöstä ja yksikön toimitiloista, valeosto- ja peitetoimintaan liittyvästä päätöksentekoprosessista, toiminnan valvonnasta ja raportoinnista, hallintokäytännöstä ja toiminnan hallinnoinnista, hankinnoista, kehittämisestä ja testauksesta, laadusta sekä julkisuudesta.

Vuoden 2005 aikana on päivitetty sisäasiainministeriön *määräys poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta* sekä luotu poliisihallinnon *laillisuusvalvontavastaavien verkosto*, minkä avulla mm. pyritään menettelyjen yhdenmukaistamiseen ja valvonnan tehostamiseen.

Sisäasiainministeriön peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta antaman asetuksen 8 §:n perusteella sisäasiainministeriö on 7.12.2005 asettanut *peitetoimintaa ja valeostojen tekemistä seuraamaan ohjausryhmän* (SM-2005-02418/Ri-2).

Ohjausryhmän seurattavaan tehtäväalueeseen kuuluvat lisäksi kaikki poliisilain 33a §:n tarkoittamat tiedonhankintakeinot, joiden paljastumisen estämiseksi voidaan käyttää peitteitä, myös tarkkailu, tekninen tarkkailu sekä tietolähdetoiminta. Entiseen peitetoiminnan ja valeoston ohjausryhmään verrattuna sekä ryhmän kokoonpanoa että toimintasisältöä on uudistettu ja laajennettu. Ryhmään on kutsuttu edustaja valtakunnansyyttäjänvirastosta.

Ohjausryhmän tehtävät: Poliisin peitetoiminnan, valeoston, tietolähdetoiminnan, tarkkailun sekä teknisen tarkkailun käytön ja koulutuksen seuranta sekä ohjaus. Toiminnassa havaituista laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan kannalta tärkeistä seikoista raportointi poliisin ylijohdolle. Laintulkintakysymysten käsitteleminen sekä ratkaisu- ja kehittämis ehdotusten tekeminen. Eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavan selvityksen valmisteluun osallistuminen. Sellaisten erikseen sovittavien ohjausryhmän tehtävälleen kuuluvien työryhmien ohjaus, joiden tehtävänä on valmistella asetuksia, määräyksiä, ohjeita tai perustaa rekistereitä.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti 28.9.2005 (SM-2005-02327/Ri-2) kuusi eri työryhmää, joiden tehtävänä on valmistella asetus-, määräys- ja ohjelunokset sekä rekisterimäärittelyt uuden poliisilain (525/2005) edellyttämänä 24.3.2006 mennessä. Asetus-työryhmä, valmistele *uudistusta sisäasiainministeriön asetukseen* peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä sekä valvonnasta (7.6.2001/499). Annettavan asetuksen soveltamisala tulee entisestään laajenemaan ja siinä tullaan huomioimaan laillisuusvalvonnalla esiin tuodut ongelmalliset seikat. Peite-työryhmä valmistele poliisihallinnolle ohjeistusta poliisilain 33a §:n mukaisen *tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi*.

Sisäasiainministeriö on kohdistanut erityistä *valvontaa keskusrikospoliisin peite- ja valeostotoimintaan*. Valvontahavaintojen johdosta on jo ryhdytty useisiin kehittämistoimenpiteisiin. Valvontahavainnot tullaan ottamaan huomioon niin peite- ja valeostotoimintaa kehitettäessä kuin em. työryhmien työskentelyssä sekä peitetoiminnan ja valeoston ohjausryhmässä.

Oikeus- ja sisäasiainministeriöiden yhteinen työryhmä on valmistellut työryhmämietinnön (2005:5) koskien *anonyymia todistelua* sekä peitepoliisin oikeutta *osallistua rikollisryhmän toimintaan*.

Sisäasiainministeriö on valmistellut *ohjeistuksen telepäätelaitteen tutkinnasta*. Harkinnassa on vielä se, tullaanko ohjeistus samalla ulottamaan koskemaan myös kaikkien digitaalista tietoa sisältävien laitteiden tutkintaan, koska kehittyneet telepäätelaitteet voivat samalla olla myös tietokoneita. Ohjeistuksella tullaan yhtenäistämään päätelaitteen tutkinnan käytäntö ja varmistetaan riittävä dokumentointi. Matkaviestimen tutkinnan osalta poliisin ylijohdo on antanut kentälle yleislinjauksen, että edellytysten täytyessä matkaviestin tulee takavarikoida ja riittävän tarkasti dokumentoida, mitä tietoja matkaviestimestä on tutkittu.

Salaisten pakkokeinojen käyttöön ja valvontaan liittyvää *koulutusta on lisätty*. Salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyvää koulutusta ja ohjausta on vuoden aikana annettu useissa seminaareissa ja tilaisuuksissa (mm. telepakkokeino-, tutkinnanjohtaja- ja huumerosseminaarit), poliisiyksiköissä suoritettujen valvontakäyntien yhteydessä sekä kohdetorjunnan valintakokouksissa. Keskusrikospoliisi on järjestänyt telepakkokeinojen käyttöön liittyviä kursseja. Salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyvää koulutusta on annettu poliisin virkatutkintoihin liittyvänä koulutuksena sekä sektorikohtaisilla kursseilla. Telepakkokeinoin liittyvää koulutusta on annettu myös syyttäjille ja tuomareille. Vuonna 2005 järjestettiin useita SALPA-koulutustilaisuuksia niin käyttäjille kuin laillisuusvalvojille. Poliisin lääninjohdot ovat järjestäneet salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyviä koulutustilaisuuksia omalla vastuualueellaan ja myös poliisilaitokset ovat pitäneet omia työpaikkakoulutuksia. Salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyvää koulutusta ovat antaneet poliisin ylijohdo, keskusrikospoliisi, poliisin lääninjohdot sekä kihlakuntien poliisilaitosten päällystö työpaikkakoulutuksissa. Koulutuksen antamista kentälle tullaan edelleenkin jatkamaan kaikkien tahojen toimesta.

Sisäasiainministeriö on 11.1.2006 asettanut *työryhmän selvittämään kustannusten korvaamista* viranomaisten ja teleyritysten välillä (SM004:00/2006). Työryhmän tehtävänä on selvittää viranomaisten rikostorjuntaan liittyvästä tiedonhankinnasta teleyrityksiltä aiheutuvien kustannusten määräytymisperusteita, jakautumista sekä korvaamista viranomaisten ja teleyritysten välillä sekä tehdä näitä koskevia esityksiä kustannusvastuiden selkeyttämiseksi, kustannusten korvausten yhdenmukaistamiseksi sekä yhteistoiminnan ja tehokkuuden edistämiseksi kustannusten korvaamista koskevissa asioissa.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on 11.1.2006 asettanut oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Klaus Helmisen suostumuksensa mukaisesti *selvityshenkilöksi* selvittämään esitutkintaviranomaisten toimivaltuussäännöksiä (SM003:00/2006).

Eduskunta ja laillisuusvalvojat ovat useaan otteeseen kiinnittäneet huomiota siihen, että rikosten estämiseen ja selvittämiseen liittyviä viranomaisten toimivaltuuksia koskevasta lainsäädännöstä on lukuisten osittaisuudistusten myötä tullut epäyhtenäinen, vaikeaselkoinen ja systematiikaltaan epäselvä kokonaisuus. Tämä on ollut omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä ja laintulkintaongelmia niin tiedonhankintakeinojen käyttäjille, laillisuusvalvojille kuin tuomioistuimille.

Selvityshenkilön tehtävänä on laatia selvitys siitä, mitä muutoksia tulisi tehdä poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolakiin sekä asiasisällöltään niihin liittyviin muihin säädöksiin ja miten tämän lainsäädäntökokonaisuuden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä voitaisiin parantaa esimerkiksi muuttamalla normien sijoittelua ja ryhmittelyä. Selvityksessä tulee kartoittaa nykylainsäädännön systematiikka, ongelmat ja muutostarpeet, tarpeet lainsäädännön selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi sekä arvioida esitutkintaviranomaisten rooleja. Omana osa-alueena työssä tulee huomioida toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvät valvonta- ja oikeussuojajärjestelyt.

Selvityksessä tulee ottaa huomioon myös perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat, mukaan lukien niihin liittyvä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö. Selvityshenkilön tulee tehdä ehdotus siitä, miten tarvittavat lainsäädäntömuutokset voidaan toteuttaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja nopeasti.

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja ja näkemyksiä on hyödynnetty niin toiminnan ohjauksessa kuin sen kehittämisessä. Myös SALPA-järjestelmän kehittämisessä on huomioitu ylimpien laillisuusvalvojien näkemyksiä ja tarpeita. He ovat myös käyneet tutustumassa SALPA-järjestelmän käyttöön.

Poliisin ylijohdo on edellisten toimenpiteiden lisäksi suorittanut *jatkuvaa laillisuusvalvontaa* mm. valvomalla salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöä SALPA-järjestelmän kautta, antamalla opastusta ja neuvontaa kentälle sekä suorittamalla valvonta- ja katselmuskäyntejä poliisiyksiköihin. Laillisuusvalvontaa on suoritettu sisäasiainministeriön poliisiosastolla sekä laillisuusvalvonnan että rikostorjunnan vastuualueiden toimesta. Rikostorjunnan vastuualueen suorittama valvonta on laillisuusvalvonnan vastuualueen toimintaa tukeva. SALPA-valvojan käyttäjäoikeuksia on annettu kolmelle henkilölle laillisuusvalvonnan vastuualueella ja kolmelle henkilölle rikostorjunnan vastuualueella. Havaittuaan epäkohtia sisäasiainministeriö on niihin puuttunut ja ryhtynyt tarvittaviin toimiin. Valvonnassa tullaan erityistä huomiota kiinnittämään valvonnassa havaittujen ongelmakohtien poistamiseksi.

Vuosittain annettavan kertomuksen lisäksi poliisin ylijohdo on pitänyt yhteyttä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan raportoimalla laillisuusvalvonnan kannalta merkittävistä seikoista.

Vertailutietoaineisto

Poliisin ylijohdo on tarkistaakseen lain kirjaimen toteutumisen pöytäkirjojen toimittamisen osalta sisäasiainministeriöön, pyytänyt tammikuussa 2004 teleyrityksiltä vertailutiedot vuoden 2003 aikana suoritetuista poliisilain mukaisista televalvontapyynnöistä.

Teleyrityksiltä saadut vertailutiedot osoittivat, että poliisilain nojalla tehtyjä televalvontapyyntöjä oli suoritettu enemmän kuin mitä sisäasiainministeriöön oli lähetetty pöytäkirjoja. Poliisin ylijohdo on pyytänyt vertailutietoja myös KRP:ltä sen poliisiyksiköille antamista teknisen kuuntelun virka-avusta ja havainnut, että kaikista vuoden 2003 aikana suoritetuista teknisistä kuunteluista ei ollut myöskään toimitettu pöytäkirjoja sisäasiainministeriöön.

Vertailutietojen hankinta teleyrityksiltä osoitti mm. sen, että poliisin osaamisessa liittyen tiedonhankintaan teleyrityksiltä, on ollut puutteita. Erityisesti puutteita ilmeni lain säännösten tuntemisessa ja niiden soveltamisessa. Em. epäkohtien vuoksi poliisin ylijohdo on kirjeellään 22.4.2004 kehottanut poliisiyksiköitä ryhtymään toimenpiteisiin koulutuksen järjestämiseksi asiassa.

Poliisin ylijohdo neuvotteli syksyllä 2004 keskeisten teleyritysten kanssa viranomaisen ja teleyritysten välisen yhteistoiminnan kehittämiseksi ja tiedonhankinnan lainmukaisuuden varmistamiseksi. Mahdollisten poliisin toimenpidepyyntöjen puutteiden ja virheiden kartoittamiseksi poliisin ylijohdo pyysi teleyrityksiltä vähintään vuoden 2004 alusta alkaen tiedot niistä poliisin toimenpidepyynnöistä, joissa teleyritys katsoi olleen sellaisia puutteita tai virheellisyyksiä, joiden perusteella teleyritykset eivät olleet hallussaan olevia tietoja

luovuttaneet. Poliisin ylijohdo toimitti 7.2.2005 molemmat em. aineistot ulkopuolisen arvioitaviksi valtakunnansyyttäjänvirastoon (SM-2001-828/Ri-2).

Valtakunnansyyttäjän nimeämä kihlakunnansyyttäjä on 20.4.2005 antanut asiassa ratkaisunsa, jossa todetaan mm. seuraavasti: ”Kyseisten säännösten sekä niiden keskinäisten suhteen tulkitseminen on osoittautunut varsin vaikeaksi. En katsoisi, että kukaan poliisimies olisi rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Vaikka katsottaisiinkin, että joissain tapauksissa näin olisi tehty, niin katsoisin kuitenkin, että teko olisi huomioonottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Katsoisin, että asiassa ei ole ketään poliisimiestä syytä epäillä rikoksesta.”

Poliisin ylijohdo on kehottanut poliisiyksiköitä kiinnittämään huomiota epäkohtien paljastumisen jälkeen annettuun SALPA-määräyksen (SM-2005-00644/Ri-2) mukaiseen menettelyyn, niin valvonnan toteuttamisen kuin järjestelmän käyttämisen osalta sekä edelleen antamaan koulutusta tiedonhankintakeinojen käyttöön liittyen.

Siltä osin, kuin pöytäkirjoja jätettiin lähettämättä sisäasiainministeriöön, on kyse ollut poliisilain 33 §:n vastaisesta menettelystä. SALPA-järjestelmän käyttöönotto 1.11.2004 alkaen on poistanut em. lainvastaisen menettelyn mahdollisuuden, sillä pöytäkirjojen lähettäminen sisäasiainministeriöön tapahtuu täyttämällä pöytäkirja tähän järjestelmään.

Siltä osin, kun kyse on ollut virheellisistä tai puutteellisista tietojen luovutuspyynnöistä teleyrityksille, on kyseessä ollut osaamattomuus ja lain säännösten puutteellinen tuntemus. SALPA-järjestelmään on luotu valmiit lomakepohjat ja järjestelmä itsessään ohjaa luovutuspyyntöjen oikein täyttämistä ja varmistaa toiminnan lainmukaisuutta sekä muistuttaa määräaikaisten umpeutumisesta. Lisäksi eri tietoihin liittyvien luovutuspyyntöjen osalta järjestelmässä on valmiita mallilomakkeita. Sekä sisäasiainministeriön ohje poliisilain mukaisesta televalvonnasta ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnan järjestämisestä, SALPA-järjestelmän käyttöönotto 1.11.2004 alkaen sekä sisäasiainministeriön antama SALPA-määräys ovat poistaneet ne virhetyypit, jotka molemmat vertailutietopyynnöt vuosien 2003 ja 2004 osalta paljastivat.

3.4. Yksikkökatsaukset

Sisäasiainministeriö on 16.6.2004 antanut ohjeen poliisilain mukaisesta televalvonnasta ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnan järjestämisestä (SM-2004-01976/Ri-2), jossa mm. edellytetään poliisipäälliköitä huolehtimaan salaisten pakkokeinojen käytön laillisuusvalvonnan järjestämisestä omalla alueellaan ja raportoimaan suoritetusta laillisuusvalvonnasta esimiesviraston kautta sisäasiainministeriöön niin, että poliisilaitokset raportoivat omista tarkastuksistaan poliisin lääninjohdolle 15. päivä tammikuuta mennessä ja poliisin lääninjohdot, Helsingin poliisilaitos ja valtakunnalliset yksiköt raportoivat sisäasiainministeriölle 30. päivä tammikuuta mennessä. Tämä valvonta- ja raportointimenettely on 1.7.2005 vahvistettu SALPA-määräyksellä. SALPA-määräys edellyttää yhtenäistä valvonta- ja raportointimenettelyä ja siinä on tarkemmin tuotu esille mm. raportoinnin sisältö.

Poliisin lääninjohdot, Helsingin poliisilaitos, keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi ovat SALPA- määräyksen mukaisesti toimittaneet sisäasiainministeriölle omat raporttinsa salaisten tiedonhankintakeinojen käytön laillisuusvalvonnasta ja sen toteutumisesta vastuualueellaan. Joiltain poliisiyksiköiltä kuitenkin vielä puuttui raportoinnistaan SALPA-

määräyksen edellyttämiä sisältötietoja. Em. poliisiyksiköt ovat antaneet sekä sisäasiainministeriön laillisuusvalvonta- että SALPA-määräykseen pohjautuvia omia sisäiseen salaisten pakkokeinojen käytön laillisuusvalvontaan liittyviä määräyksiään, laatineet laillisuusvalvontasuunnitelmia sekä suorittaneet tarkastuskäyntejä operatiivisiin poliisiyksiköihin. SALPA-järjestelmän valvontavastuuhenkilöt on nimetty ja he ovat suorittaneet tiedonhankintakeinojen valvontaa tämän järjestelmän kautta.

Em. poliisiyksiköiden välillä ilmenee edelleenkin jonkin verran tasoeroja salaisiin pakkokeinoihin kohdistuvan laillisuusvalvonnan intensiteetissä ja valvonnan kattavuuden toteuttamisessa samoin kuin raportoinnin sisällössä.

Seuraavassa joitain havaintoja em. poliisiyksiköiden valvonnan toteutumisesta:

Lapin lääninhallituksen poliisiosasto

Poliisilaitokset ovat tammikuussa 2006 raportoineet salaisten pakkokeinojen valvonnastaan poliisin lääninjohtoon. Vuoden 2005 aikana poliisilaitoksissa on käynnistetty poliisitoimintaa koskeva oma sisäinen laillisuusvalvonta, johon yhtenä osana kuuluu salaisten pakkokeinojen käytön valvonta.

Poliisilaitosten raporttien mukaan valvontaa on tehty säännöllisin määräajoin. Valvontakeinoina on käytetty itse SALPA-järjestelmää sekä erillistä kansioita, johon salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevat asiakirjat on juttukohtaisesti kerätty. Poliisilaitosten toimittamassa valvonnassa ei ole havaittu virheellistä menettelyä.

Poliisin lääninjohtoon keskeisin valvontamuoto on ollut poliisilaitoksiin suunnatut laillisuusvalvontakäynnit. Niiden yhtenä teemana on ollut se, miten poliisilaitosten oma sisäinen laillisuusvalvonta on järjestetty ja johdettu. Laillisuusvalvontatarkastukset on suoritettu kaikkiin poliisilaitoksiin.

Laillisuusvalvonnan organisoinnin suhteen poliisilaitoksissa on vielä kehittämistä. Poliisilaitosten oma valvonta salaisten pakkokeinojen osalta on kuitenkin suhteellisen hyvällä tasolla, joka johtunee pääosin siitä, että SALPA-järjestelmä on hyvä työkalu valvonnan toteuttamiseen ja salaisten pakkokeinojen käyttömäärät ovat pieniä.

Poliisilaitosten laillisuusvalvonnassa on käyty läpi kaikki salaiset pakkokeinot ja niistä laaditut asiakirjat. Ne eivät ole antaneet aihetta enempään toimenpiteisiin. Muutamassa tapauksessa on keskusteltu pöytäkirjamerkinnöistä. Poliisin lääninjohto on lisäksi suorittanut muutaman kerran ajon SALPA-järjestelmästä. Niissä ei ole havaittu sellaista, joka olisi aiheuttanut toimenpiteitä.

Oulun lääninhallituksen poliisiosasto

Oulun lääninhallituksen poliisiosasto on 24.2.2004 määrännyt, että poliisipäälliköiden tulee suorittaa yksikkönsä laillisuustarkastus kaksi kertaa vuodessa ja että erityistä huomiota tarkastuksissa on kiinnitettävä pakkokeinojen käyttöön. Poliisipäälliköiden on pidettävä tarkastuksistaan tarkastuspäiväkirjaa, johon kirjataan tarkastustapahtuma ja valvontahavainnot.

Poliisin lääninjohto on saanut 15.1.2006 mennessä valvontaraportit jokaiselta Oulun läänin poliisilaitokselta. Poliisin lääninjohto on laillisuustarkastuksissa vuoden 2005 aikana käynyt läpi SALPA – asiat jokaisen poliisilaitoksen kanssa. Oulun läänin poliisilaitosten SALPA-valvojat saivat koulutuksen vuoden 2005 aikana. Valvojien toimintaan ja valvontamerkintöihin on kiinnitetty huomiota entistä enemmän.

Lääninjohto kiinnitti laillisuustarkastuksessa yhden poliisilaitoksen huomiota luonnoksina olevien pöytäkirjojen määrään ja korostettiin pöytäkirjan tekemistä viipymättä pakkokeinon käytön päättymisen jälkeen. Poliisilaitosta kehoitettiin tarkistamaan valvojajärjestelmänsä niin, että SALPA-järjestelmän tosiasiallinen käyttäjä ei ole valvoja vaan sen on oltava eri henkilö, joko rikososaston johtaja tai poliisipäällikkö. Poliisilaitos on korjannut menettelyn. Poliisilaitoksista yksi raportoi virheellisistä pöytäkirjamerkinnöistä, jotka on jo korjattu asianmukaisiksi.

Yleisenä valvontahavaintona poliisin lääninjohto toteaa, että valvojakoulutuksen myötä SALPA -valvonnan laatu paranee edelleen ja valvojat ryhtyvät tekemään valvontamerkintöjä. Vuoden 2006 laillisuustarkastusten yhteydessä käydään poliisilaitosten SALPA -valvonta tarkasti läpi ja tullaan mm. edellyttämään valvojamerkintöjen tekemistä SALPA-järjestelmään.

Poliisilaitosten salaisten pakkokeinojen käytön tuntemus ja varmuus niiden käytössä on selvästi parantunut SALPA-järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Kaikki poliisilaitokset olivat käyttäneet jotakin SALPA-toimintoa.

Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto

Itä-Suomen poliisin lääninjohto on suorittaessaan laillisuusvalvontaa poliisilaitoksissa, kiinnittänyt erityistä huomiota salaisten pakkokeinojen käyttöön. Salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevia säännöksiä ja käytön valvontaa koskevia menettelytapoja on käyty läpi läänin kaikissa poliisilaitoksissa kenttäkäyntien yhteydessä ja yksiköiden kanssa joulukuussa 2005 käydyissä tuloskeskusteluissa. Lisäksi laillisuusvalvontaa on suoritettu jatkuvana valvontana SALPA-järjestelmän kautta.

Kenttäkäynneillä, joita kuhunkin poliisilaitokseen tehtiin kaksi vuonna 2005, on tarkastuksen kohteena ollut poliisilaitoksen sisäisen valvonnan toteuttaminen; mukaan lukien salaisten pakkokeinojen käytön valvonta. Kenttäkäynneillä on käyty läpi valvontaprosessit, joissa ei ole vuonna 2005 ollut poliisilaitoksien omien tarkastussuunnitelmien kehittymisen takia huomauttamista.

Salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyvän laillisuusvalvonnan yhteydessä ei ole havaittu väärinkäytöksiä. Muutamassa tapauksessa on kiinnitetty huomiota vähäisiin,

SALPA-järjestelmässä olevia kirjauksia koskeviin puutteisiin ja annettu kehoitus täydentää kirjauksia.

Poliisilaitoksissa valvonta on järjestetty siten, että salaisten pakkokeinojen vastuuhenkilöksi nimetty päällystötasoinen poliisimies, yleensä poliisipäällikkö, tarkastaa salaiset pakkokeinot poliisilaitoksen oman sisäisen tarkastussuunnitelman (laillisuusvalvontaohjeen) mukaisesti neljännesvuosittain, puolivuositain tai kerran vuodessa. Käytännössä poliisipäällikön suorittama valvonta ei rajoitu tarkastussuunnitelman mukaiseen valvontaan, vaan valvonta on jatkuvaa. Telekuunteluista jutun tutkinnanjohtaja informoi poliisipäällikköä jo ennen kuuntelun aloittamista. Poliisipäällikkö tekee vuosittain yhteenvetdon tarkastustoiminnasta ja toimittaa tarkastusraporttinsa poliisin lääninjohtoon.

Poliisilaitosten suorittama salaisten pakkokeinojen käytön valvonta toteutuu osana yksikön omavalvontaa, joka on järjestetty poliisin lääninjohtoon ohjeistamalla ja hyväksymällä tavalla. Yksiköiden valvontarakenteet ovat kunnossa ja valvontaa on suoritettu riittävästi sekä asianmukaisella tavalla. Valvonnassa esiin tulleet puutteet on korjattu ja ne ovat olleet lähinnä teknisiä ja arkistointiin liittyviä.

Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto

Länsi-Suomen poliisin lääninjohtoon SALPA-valvoja on SALPA-järjestelmän kautta valvonut kuukausittain pistokokein jokaisen poliisilaitoksen käyttämiä salaisia pakkokeinoja ja näistä tarkastuksista on tehty merkinnät järjestelmän valvojien kenttään.

Poliisin lääninjohto suoritti syksyllä 2005 laillisuustarkastuksen 22 poliisilaitoksessa, joiden yhteydessä mm. käytiin läpi SALPA-määräys. Valmistautuessaan poliisilaitostarkastukseen poliisin lääninjohtossa tarkastettiin pistokokein SALPA-järjestelmässä olevat tarkastettavan poliisilaitoksen tutkinnanjohtajien pakkokeinot. Poliisilaitostarkastuksen yhteydessä korjausta edellyttävät havainnot annettiin tiedoksi poliisilaitoksen valvojalle ja edelleen tutkinnanjohtajan tietoon saatettavaksi.

Jokaisessa läänin poliisilaitoksessa on annettu oma laillisuusvalvonnan ohje, jossa on määritelty salaisten pakkokeinojen valvontavastuu. Poliisilaitosten valvojat ovat tarkastaneet SALPA-järjestelmän kautta joko kaikki poliisilaitoksen salaiset pakkokeinot tai pistokokein osan.

Poliisin lääninjohto järjesti läänissä kahdeksan maakunnallista SALPA-järjestelmän koulutustilaisuutta, jotka oli tarkoitettu poliisipäälliköille ja poliisipäällystölle, jotka työssään käyttävät SALPA-järjestelmää. Koulutusta jatketaan vuonna 2006.

Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto

Etelä-Suomen poliisin lääninjohto on 29.10.2004 antanut määräyksen laillisuusvalvonnan järjestämiseksi Etelä-Suomen läänin kihlakunnan poliisilaitoksissa ja edellyttänyt mm. telepakkokeinojen käytön valvontaa. Poliisin lääninjohto on toteuttanut valvontaa laillisuusvalvontasuunnitelmansa mukaisesti. Kaikissa poliisilaitoksissa on laadittu laillisuusvalvontasuunnitelmat ja niissä on otettu yhdeksi valvontakohteeksi salaisten pakkokeinojen valvonta. Poliisilaitoksissa

on kiinnitetty huomiota salaisten pakkokeinojen laillisuusvalvontaan ja sitä on kehitetty saadun palautteen perusteella.

Poliisin lääninjohdolla on suorittanut salaisten pakkokeinojen valvontaa poliisilaitoksiin kohdistuvilla tarkastuskäynneillä. Valvonnan kohteena ovat olleet salaisten pakkokeinojen käytön menettelyn ja kirjaamisen toimenpiteet sekä siinä syntyneet asiakirjat ja poliisilaitosten suorittamat omat valvontajärjestelyt. Vuoden 2005 tammi-maaliskuussa on tarkastettu 14 poliisilaitosta ja vuoden 2005 loka-joulukuussa on tarkastettu 8 poliisilaitosta.

Kaikki poliisilaitokset ovat raportoineet poliisin lääninjohdolle salaisten pakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta mutta niiden raportointi ei vielä kaikilta osin sisällä niitä tietoja, joita SALPA-määräys edellyttää.

Poliisin lääninjohdon näkemyksen mukaan joidenkin poliisilaitosten valvontarakenteissa on vielä korjaamisen varaa, koska jotkut poliisilaitokset eivät ilmeisesti vielä olleet hankkineet SALPA-järjestelmän valvojaoikeuksia. On vielä joitain pieniä poliisilaitoksia, joissa operatiivisessa toiminnassa oleva päällystö suorittaa valvontatoimenpiteet käytännössä ja poliisipäällikkö suorittaa valvontaa ainoastaan hänelle asiassa tehdyn selvityksen perusteella. Niissä poliisilaitoksissa, joissa on tehty vain yksi tarkastus vuodessa, valvontaa ei voida pitää riittävänä. Poliisin lääninjohdolla on ryhtynyt asiantilaa korjaaviin toimenpiteisiin.

Niissä poliisilaitoksissa, joissa valvonta on ollut todellista ja valvoja on tiennyt miten asioita pitää hoitaa, on puututtu erittäin hyvin havaittuihin puutteellisiin. Useimmat puutteellisuudet koskevat pöytäkirjan laatimista viipymättä pakkokeinon käytön päättymisen jälkeen.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos on antanut 15.7.2005 laillisuusvalvontaa koskevan määräyksen. Salaisten pakkokeinojen käsittelyjärjestelmään kirjattuja pakkokeinoja valvotaan kattavasti. Rikososaston yksiköissä tutkinnanjohtajat on määrätty itse tekemään pakkokeinovaatimukset asiantarkastusjärjestelmään. Salaisiin pakkokeinoihin liittyvät asiakirjat säilytetään keskitetysti. Toimintayksiköihin on nimetty SALPA-vastuuhenkilöt, jotka tarkastavat viikoittain toimintayksikön suorittamat salaiset pakkokeinot ja raportoivat havainnoistaan kuukausittain poliisilaitoksen esikuntaan. SALPA-vastuuhenkilöiden lisäksi salaisten pakkokeinojen valvontaa suorittavat koko poliisilaitoksen osalta esikunnan SALPA-valvojan oikeudet omaavat poliisimiehet. Poliisilaitoksen suorittama valeostotoiminta on kattavasti tarkastettu.

Huomiota on kiinnitetty siihen, että kaikilta osin pöytäkirjoja toimenpiteiden suorittamisesta ei oltu laadittu riittävällä riipeydellä. Tarkastuksissa on todettu toimenpiteiden laillisuusedellytysten olleen kunnossa.

Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisi on toimittanut sisäasiainministeriölle vuoden 2005 laillisuusvalvontaan liittyvät raportit ja yhteenvedot, jotka sisältävät: suoritettut

laillisuusvalvontatarkastukset, telepakkokeinot, teknisen tarkkailun sekä valeosto- ja peitetoiminnan.

Keskusrikospoliisi on säännöllisesti vuosittain suorittanut sisäisiä laillisuusvalvontatarkastuksiaan. Keskusrikospoliisin päällikkö on 28.10.2005 antamallaan määräyksellä nimennyt henkilöt, joiden velvollisuutena on valvoa salaisten pakkokeinojen käyttämistä virastossa. Valvontavastuuhenkilöitä ovat koko viraston osalta apulaispäälliköt, esikunnan rikosylitarkastaja ja rikostarkastaja sekä tulosyksiköiden osalta kunkin tulosyksikön päällikkö.

Keskusrikospoliisin päällikkö on antanut 1.11.2005 voimaan tulleen määräyksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta, joka velvoittaa tulosyksiköiden päälliköt raportoimaan suorittamastaan valvonnasta viraston johdolle. SALPA-järjestelmän avulla suoritetusta laillisuusvalvonnasta raportointi tulee tehdä tammikuun 15. päivään mennessä.

Valvonnassa on todettu joitain luonteeltaan vähäisiksi luokiteltavia pöytäkirjaamiseen liittyviä epäkohtia.

Suojelupoliisi

Suojelupoliisi on toimittanut sisäasiainministeriölle raportin salaisten pakkokeinojen sekä valeoston ja peitetoiminnan käytöstä ja valvonnasta sekä sisäisen tarkastustoiminnan tarkastuskertomukset vuodelta 2005.

Suojelupoliisissa on vuoden 2005 aikana kiinnitetty huomiota sekä laillisuusvalvonta- ja raportointimenettelyjen kehittämiseen yleisesti, että erityisesti salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja koskevan valvonnan tehostamiseen.

Suojelupoliisin päällikkö on 4.11.2004 antanut päätöksen salaisia pakkokeinoja sekä peitetoimintaa ja valeostoa koskevasta tarkastustoiminnasta virastossa. Päätöksellä on mm. määrätty, että sisäiset tarkastukset suoritetaan neljä kertaa vuodessa. Suojelupoliisin sisäinen laillisuusvalvonta on 1.10.2005 alkaen keskitetty esikuntayksikköön. Suojelupoliisin sisäisissä tarkastuksissa on tarkastettu kattavasti kaikki salaiset pakko- ja tiedonhankintakeinot vuodelta 2005. Vuonna 2005 poliisin ylijohdolla on kahdella eri tarkastuskäynnillä tarkastanut kattavasti em. tiedonhankintakeinot. Suoritettujen tarkastusten yhteydessä havaittiin luonteeltaan vähäisiksi katsottavia epäkohtia mutta puutteita toiminnan laillisuusedellytyksissä ei havaittu.

Suojelupoliisi raportoi toiminnastaan säännöllisesti suoraan eduskunnalle sekä poliisiylijohdajalle.

Kihlakuntien poliisilaitokset

Poliisilaitosten välillä on keskinäisiä eroja salaisten pakkokeinojen valvonnan toteuttamisessa. Kihlakuntien poliisilaitokset ovat raportoineet lääninjohdoille salaisten pakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta mutta kaikilta osin niitä tietoja, joita SALPA-määräys edellyttää, ei ole raportoitu. Kihlakuntien poliisilaitosten oma sisäinen salaisten pakkokeinojen käyttöön kohdistuva laillisuusvalvonta ei kaikilta

osin ole vielä sillä tasolla, jolla sen tulisi olla toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi.

Laillisuusvalvonnassa havaitut epäkohdat salaisten pakkokeinojen käytössä heijastavat vielä puutteita poliisiyksiköiden esimiestyössä ja johtamisessa, joiden kautta pakkokeinojen käytön laatu ja lainmukaisuus tulisi ensisijaisesti varmistaa. Poliisiyksiköiden esimiestyössä ja johtamisessa ei vielä kaikilta osin ole riittävästi kiinnitetty huomiota oikeudellisiin kriteereihin tapahtuvaan salaisten tiedonhankintakeinojen laadun valvontaan. Esimiestyöhön kuuluu erottamattomasti ja sen keskeisenä osana, myös toiminnan laillisuuden varmistaminen ja seuranta. Oikeudellisiin kriteereihin tapahtuva toiminnan laadun varmistaminen tulee olla erityisen toimivaa ja tehokasta juuri siellä, missä operatiivinen toimintakin tapahtuu.

4. LOPUKSI

Salaisten pakkokeinojen käyttäminen merkitsee puuttumista kansalaisten perustuslailla turvattuun yksityisyyden ja luottamuksellisen viestinnän suojaan. Salaisten pakkokeinojen erityisluonteeseen kuuluu, että niitä koskeva pakkokeinoasian käsittely, päätöksenteko ja pakkokeinon toteuttaminen tapahtuvat rikoksesta epäillyn tietämättä. Tällöin nousee korostuneesti esille rikoksesta epäillyn niin ennakkollisten kuin jälkikäteisten oikeussuojatakeiden turvaaminen, mikä toteutuu vain lain muotomääräysten huolellisella noudattamisella. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön koulutukseen tuleekin poliisin oppilaitoksissa kiinnittää erityistä huomiota.

Poliisille uskotut salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvät uudet toimivaltuudet ovat entisestään lisänneet uskottavan valvonnan merkitystä. Kun poliisi on saanut käyttöönsä uusia toimivaltuuksia ja uutta teknologiaa rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, tulee myös huolehtia siitä, että valvonta pysyy mukana kaikilla tasoilla.

Vuosi 2005 oli ensimmäinen täysi vuosi, kun SALPA-järjestelmä on ollut käytössä. Järjestelmän myötä sekä salaisten pakkokeinojen että teleyrityksiltä hankittavien tietojen käyttö on keskitetty tämän järjestelmän kautta tapahtuvaksi. SALPA-järjestelmä toimii sekä toiminnallisena työkaluna että laillisuusvalvonnan ja tilastoinnin välineenä. SALPA-järjestelmä on rakennettu siten, että järjestelmä ohjaa ja varmistaa toimenpiteiden lainmukaista käyttöä sekä mahdollistaa toimenpiteiden reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan. Tiedonhankintakeinojen käyttö ja asiankäsittely SALPA-järjestelmässä on tehty laillisuusvalvojille läpinäkyväksi. SALPA-järjestelmä on vastaus laillisuusvalvonnassa paljastettujen epäkohtien ja systeemivirheiden poistamiseksi sekä oikeusturvatekijöiden varmistamiseksi. SALPA-järjestelmästä voidaan ajaa reaaliaikainen tilastotieto salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä niin valtakunnallisesti, läänikohtaisesti kuin poliisiyksikötasolla. Valtakunnallisesti keskitettynä SALPA-järjestelmä on kansainvälisestikin ainutlaatuinen.

SALPA-järjestelmän käyttöönotto on olennaisesti parantanut salaisten tiedonhankintakeinojen käytön lainmukaisuudesta varmistumista, niiden käytön valvontaa ja kansalaisten oikeusturvaa. Sekä salaisten pakkokeinojen käytön että poliisin tiedonsaantioikeuksiin perustuvien toimenpiteiden laatu on olennaisesti parantunut ja tietyt virhetyypit ovat kokonaan poistuneet. SALPA-järjestelmä karsii jo ennakolta vaatimusta tehtäessä tietyt virheellisyudet kokonaan pois. Esimerkiksi järjestelmä ei hyväksy sellaista rikosnimikettä vaatimukseen, johon tiedonhankintakeinoa ei voida soveltaa. SALPA-

järjestelmän käyttöönottoaminen on ollut omiaan vähentämään myös tuomioistuinten pakkokeinovaatimuksiin kohdistamia hylkäyspäätöksiä, jotka pakkokeinolain osalta vuonna 2005 ovat vähentyneet kahdellakymmenellä tapauksella edelliseen vuoteen verrattuna. Tätä hylkäyspäätösten vähenemisen määrää voidaan pitää merkittävänä laadun parannuksena.

Ennen kuin toimenpidepyyntöjä on esitetty teleyrityksille, keskusrikospoliisi on kohdistanut niihin vielä omaa valvontaansa. Yhtään laitonta tietojen luovutuspyyntöä ei esitetty teleyrityksille vuonna 2005.

SALPA-määräyksellä operatiiviset poliisiyksiköt on velvoitettu kattavasti valvomaan yksiköidensä salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä. Määräyksellä on luotu myös valtakunnan kattava ja yhdenmukainen raportointimenettely sisäasiainministeriölle salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä, niiden valvonnan toteutumisesta ja valvontahavainnoista. Poliisiyksiköiden suorittama laadunvalvonta on sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaa tukevaa ja sitä täydentävää.

Johtamiseen ja esimiestyöhön kuuluu erottamattomasti myös toiminnan laadun valvonta oikeudellisin kriteerein. Koulutus ja valvonta toiminnan laillisuuden varmistamiseksi tulee olla erityisen toimivaa ja tehokasta juuri siellä missä operatiivinen toimintakin tapahtuu. Salaisten toimivaltuuksien käytössä havaittuihin epäkohtiin tulee esimiesten viipymättä puuttua ja ryhtyä asian vaatimiin tarpeellisiin toimenpiteisiin. Esimiesten haastavana tehtävänä on pitää työyhteisön osaaminen ja ammattitaito sellaisella tasolla, joka sinällään jo ennalta estää virheelliset menettelyt.

Sisäasiainministeri

Kari Rajamäki

Poliisiylijohtaja

Markku Salminen

- LIITE 1. Kertomuksen salassa pidettävä osio
- LIITE 2. Tullin kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle vuodelta 2005 (osin luottamuksellinen)