



18.3.2011

## Eduskunnan oikeusasiamiehelle

### Sisäasiainministeriön kertomus poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuodelta 2010

Poliisilain (493/1995) 3 luvun ja poliisin tiedonhankinnasta annetun sisäasiainministeriön asetuksen (174/2008) mukaisesti Poliisihallitus on kerännyt poliisiyksiköiltä tiedot poliisin tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuodelta 2010. Poliisihallitus on laatinut tiedoista oman selvityksensä, jonka se on toimittanut sisäasiainministeriölle.

Sisäasiainministeriön määräyksellä (SM-2008-01401/Ri-2) poliisin yksiköt on veloitettu valvomaan yksiköidensä salaisten tiedonhankintavaltuuksien käyttöä. Määräyksellä on luotu myös valtakunnan kattava ja yhdenmukainen raportointimenettely sisäasiainministeriölle salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytöstä, niiden valvonnan toteutumisesta ja valvontahavainnoista. Valvonta on johdetumpaa, säännöllisempää ja kattavampaa kuin aikaisemmin. Keskitetyn valvontajärjestelmän käyttöönotto on sisäasiainministeriön käsityksen mukaan parantanut merkittävästi salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytön laatua, käytön valvontaa ja samalla kansalaisten oikeusturvaa.

Sisäasiainministeriö toteaa, että viimevuosien tehostamistoimet poliisin tiedonhankinnan laillisuuden valvonnassa ovat nostaneet valvonnan edellä mainitussa sisäasiainministeriön määräyksessä edellytylle tasolle.

Poliisihallituksen laatiman selvityksen alkuosassa on käsitelty tiedonhankinnan määrällisiä tietoja. Tiedoista käy ilmi, että lukumäärätiedoissa ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna. Tiedoista käy edelleen ilmi, että poliisiyksiköissä on otettu käyttöön uusi seurannan tunnusluku tiedonhankintavaltuuksien käytön ilmoittamisen siirtämisestä ja kokonaan ilmoittamatta jättämisestä.

Ohessa Poliisihallituksessa poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta valmisteltu selvitys, joka toimii samalla poliisilaissa sekä poliisin tiedonhankinnan järjestämistä ja valvontaa koskevassa sisäasiainministeriön asetuksessa tarkoitettuna sisäasiainministeriön kertomuksena eduskunnan oikeusasiamiehelle poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnasta vuonna 2010.

Poliisijohtaja

Pentti Saira

Poliisiylitarkastaja

Keijo Suuripää



Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä.  
Sisäasiainministeriö 23.03.2011 klo 14.20. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Kertomus tiedonhankinnasta valvonnasta vuonna 2010 liitteinen (salassa pidettäviä)



7.3.2011

Sisältää II turvaluokitellun salassa pidettävän osion, LIITE 1

**POLIISIHALLITUKSEN SELVITYS SISÄASIAINMINISTERIÖLLE POLIISIN  
TIEDONHANKINNASTA JA VALVONNASTA VUONNA 2010**

**- SISÄLLYSLUETTELO -**

1 YLEISTÄ.....	4
2 TIEDONHANKINNAN LUKUMÄÄRÄTIEDOT JA NIIDEN ARVIOINTIA .....	9
2.1 Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja -valvonta .....	9
2.1.1 Yleistä.....	9
2.1.2 Rikoksesta epäiltyjen ja lupien määrät .....	10
2.1.3 Telepakkokeinovaatimukset (PKL).....	14
2.1.4 Liittymät .....	18
2.1.5 Tuomioistuinten asettamat erityisehdot.....	20
2.1.6 Telepakkokeinojen kohdistuminen rikoslajeittain .....	22
2.1.7 Tutkinnanjohtajien merkitysarviot .....	25
2.1.8 Pakkokeinojen käytöstä ilmoittamisen siirtäminen ja kokonaan ilmoittamatta jättäminen ....	28
2.1.9 Kuuntelukiellot .....	29
2.2. Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta.....	29
2.3 Poliisi- ja pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu .....	29
2.3.1 Poliisilain mukainen tekninen tarkkailu.....	29
2.3.2 Pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu.....	29
2.4 Muu poliisin tiedonsaantioikeus .....	29
2.5 Peitetoiminta .....	29
2.6 Valeosto .....	29
2.7 Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen.....	29
3. SUORITETTU LAILLISUUSVALVONTA JA VALVONTAHAVAINNOT.....	29
3.1 Yleistä .....	29
3.2 Poliisihallituksen valvontahavainnot.....	29
3.2.1 Poliisin paikalliset yksiköt .....	29
3.2.2 Poliisin valtakunnalliset yksiköt .....	29
3.2.3 Telepakkokeinon hakeminen poliisin sekalaisilmoituksen perusteella .....	29
3.3 Poliisin yksiköiden valvontahavainnot.....	29
4 YHTEENVETO VIIMEVUOSIEN VALVONNAN TEHOSTAMISTOIMENPITEISTÄ.....	29
5 LOPUKSI .....	29



## 1 YLEISTÄ

Sisäasiainministeriö antaa salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja sen valvonnasta vuosittain kertomuksen, joka toimitetaan eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n (26.6.2009/497) mukaan sisäasiainministeriö vastaa vuoden 2010 alusta alkaen poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialaan kuuluvista tehtävistä. Vuoden 2010 alusta aloitti toimintansa sisäasiainministeriön alainen uusi keskushallintoviranomainen Poliisihallitus, joka toimii poliisin ylijohdona. Samassa yhteydessä lakkautettiin poliisin lääninjohdot. Poliisihallituksen tehtävänä on sisäasiainministeriön ohjauksen mukaisesti: 1) suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja; 2) vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa; 3) päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta; 4) vastata poliisiyksiköiden tulohajauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille; 5) huolehtia muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä. Poliisihallituksen alaisia valtakunnallisia yksiköitä ovat Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi ja Liikkuva poliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus. Poliisihallituksen alainen paikallishallintoviranomainen (yksikkö) on poliisilaitos. Poliisihallituksessa laillisuusvalvonnan vastuualue on sijoitettu esikuntayksikköön. Myös Poliisihallituksen muiden vastuualueiden esimiehet tukevat laillisuusvalvonnan vastuualueen toimintaa osallistumalla laillisuuden valvontaan.

Poliisin yksiköt (valtakunnalliset yksiköt ja poliisilaitokset) ovat raportoineet Poliisihallitukselle salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja siihen kohdistuvasta valvonnasta kuluneen vuoden 2010 osalta. Tämän selvityksen toteuttamiseen liittyvistä menettelyistä on yhteisesti sovittu sisäasiainministeriön poliisi-osaston ja Poliisihallituksen kesken. Selvityksen valmistelijoina Poliisihallituksessa ovat toimineet poliisiylitarkastajat Pertti Sihvonen ja Arto Hankilanoja sekä poliisitarkastajat Tarmo Lamminaho ja Juha Henttala.

Ylimpinä laillisuuden valvojina eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat poliisin toimintaa ja raportoivat siitä eduskunnalle. Eduskunnan perustuslakivaliokunta sekä ulkoasiainvaliokunta valvovat osaltaan suojelupoliisin toimintaa. Vallitsevan järjestelmän avulla poliisin salainen tiedonhankinta on kytketty osaksi parlamentaarista valvontaa.

Tämä Poliisihallituksen selvitys tiedonhankinnan käytöstä ja sen valvonnasta vuodelta 2010 käsittää:

- pakkokeinolain tarkoittaman telekuuntelun,
- televalvonnan,
- matkaviestimien sijaintitiedon hankkimisen
- teknisen kuuntelun ja
- teknisen tarkkailun käytön rangaistuslaitoksessa (PKL 5a luvun 15 §);
- poliisilain tarkoittaman telekuuntelun, televalvonnan, teknisen kuuntelun ja teknisen tarkkailun käytön rangaistuslaitoksessa (PoL 33 §);
- tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi laadittujen harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärrien asiakirjojen käytön (PoL 33a §);
- peitetoiminnan ja valeoston käytön (PoL 32a §) sekä
- tietolähdetoiminnan (PoL 36a §).

Tässä selvityksessä salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan em. valtuuksia.



Tämä Poliisihallituksen selvitys sisältää sekä julkisen että salaiseksi turvaluokitellun osion (LIITE 1.). Selvityksen julkiseen osioon on sisällytetty siinä määrin konkreettisia tietoja salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytöstä ja niiden valvonnasta kuin se valtion sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, rikosten selvittämistä tai kenenkään turvallisuutta vaarantamatta on mahdollista.

Valeoston ja peitetoiminnan raportoinnin osalta selvityksen julkista osiota on muutettu aikaisempaa 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. Selvityksen salassa pidettävässä osiossa käsitellään yksityiskohtaisemmin näiden menetelmien valvontaa ja käyttöä.

Suojelupoliisi on antanut Poliisihallitukselle oman kertomuksensa toimialueensa tiedonhankintavaltuuksien käytöstä, jota käsitellään tämän selvityksen salaisessa osiossa. Suojelupoliisin käyttämien toimenpiteiden lukumäärätietoja ei ole sisällytetty tämän selvityksen julkiseen osaan, vaan niitä käsitellään tämän selvityksen liitteenä olevassa salaisessa osiossa.

Salaisten pakkokeinojen asiankäsitely on 1.11.2004 alkaen keskitetty Keskusrikospoliisin ylläpitämän salaisten pakkokeinojen asiankäsitelyjärjestelmän (SALPA:n) kautta tapahtuvaksi. Tämän selvityksen lukumäärätiedot perustuvat tästä järjestelmästä saatuihin tietoihin.

Suojelupoliisi käyttää vastaavaa erillistä SALPA -järjestelmää, johon poliisin ylijohdon määrätyillä virkamiehillä on valvojan käyttäjäoikeudet. Tulli on tullut käyttäjäksi mukaan SALPA -järjestelmään 1.11.2004 alkaen. Rajavartiolaitokselle on luotu tekniset valmiudet SALPA -järjestelmän käyttöön 1.2.2006 alkaen.

Tulli ja rajavartiolaitos raportoivat eduskunnan oikeusasiamiehelle omaa toimialaansa koskevien tiedonhankintavaltuuksien käytöstä.

## 2 TIEDONHANKINNAN LUKUMÄÄRÄTIEDOT JA NIIDEN ARVIOINTIA

### 2.1 Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

#### 2.1.1 Yleistä

Pakkokeinolain mukaiseen telekuunteluun ja -valvontaan ei ole tullut laajennuksia vuoden 2010 aikana. Tilastolukuja käsiteltäessä vuoden 2010 tilastoluvun perässä sulkeissa oleva luku tarkoittaa vuoden 2009 vastaavaa tilastolukua.

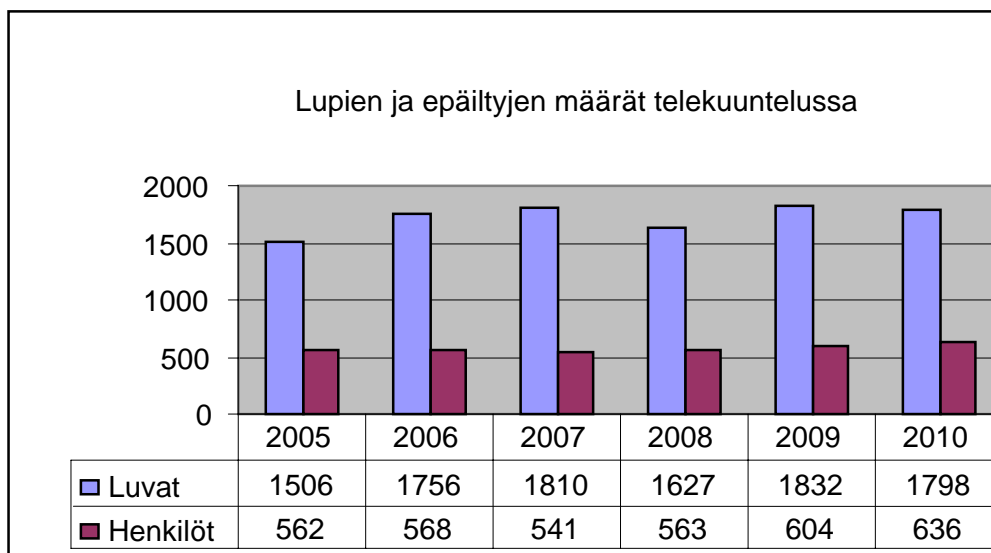
Tutkinnanjohtajat ovat ryhtyneet telekuuntelua koskevan vaatimuksen yhteydessä vaatimaan myös samanaikaista lupaa televalvonnalle. Tämä johtuu lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta eli siitä, pitääkö ja miltä osin, telekuuntelulupa sisällään myös telekuuntelun aikaiset teletunnistetiedot vai ei. Telekuuntelun ja -valvonnan tilastojen vertailtavuuden säilyttämiseksi edellisiin vuosiin, niitä tarkastellaan siten, että telekuuntelun lukumäärätietoihin sisältyy samanaikainen televalvonta.



### 2.1.2 Rikoksesta epäiltyjen ja lupien määrät

Telekuuntelun ja -valvonnan osalta merkittävin tunnusluku on näiden pakkokeinojen kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden lukumäärä, joihin toimenpide tuomioistuimen päätöksellä 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.

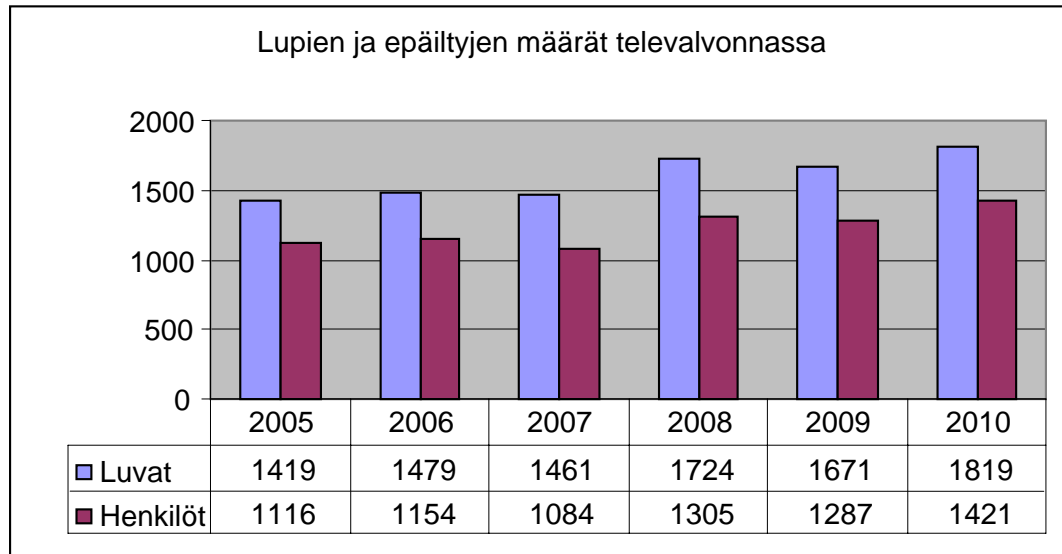
Telepakkokeinolupien ja telepakkokeinojen kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät ovat viime vuosina pysyneet samalla tasolla. Suomessa vallitsevan säännösten mukaan yhteen rikoksesta epäiltyyn, johon telepakkokeinoa kohdistetaan, voi kohdistua useita samaa pakkokeinolajia olevia lupia eli kaikki 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. Lupien ja rikoksesta epäiltyjen lukumäärät telekuuntelussa vuosina 2005 - 2010*

Viime vuosina sekä telekuuntelun kohdehenkilöiden että lupien määrät ovat pysytelleet samassa suuruusluokassa. Telekuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrä vuonna 2010 lisääntyi 636:een (604) ja lupien määrä väheni 1798:aan (1832).

Vuoden vaihteessa toistaiseksi tuntemattomien epäiltyjen määrä telekuuntelussa oli 74 (83). Alun perin tuntemattomat rikoksesta epäillyt on tilastoitu telepakkokeinovaatimuksista. Tuntemattomien epäiltyjen henkilöllisyys selviää kuitenkin valtaosassa tapauksista esitutkinnan aikana ja siten vain murto-osa jää lopullisesti tuntemattomiksi.

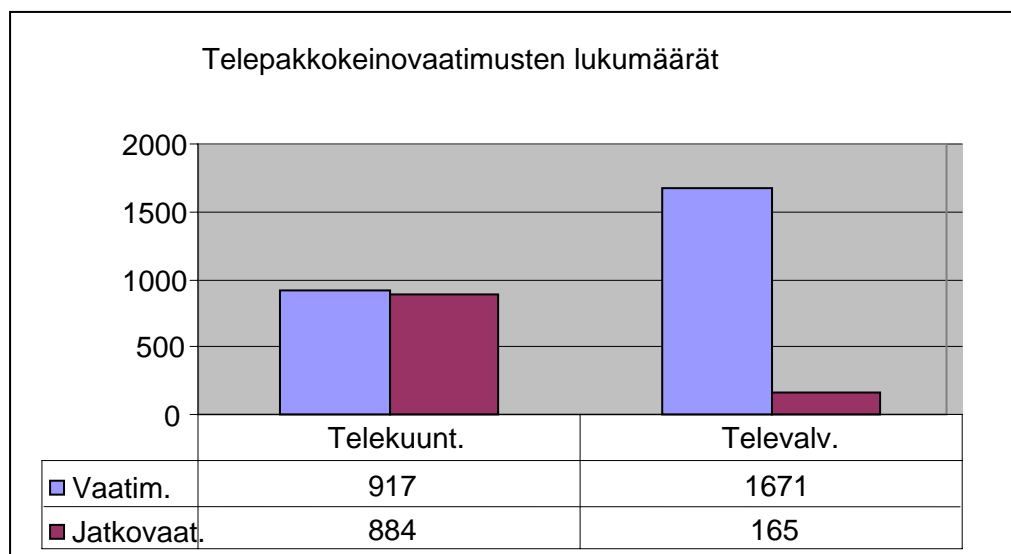


Kaavio 2. Lupien ja rikoksesta epäiltyjen lukumäärät televalvonnassa vuosina 2005 - 2010

Viime vuosina sekä televalvonnan kohdehenkilöiden että myönnettyjen lupien määrässä ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia. Televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen ja televalvontalupien määrät ovat vähentyneet vuonna 2009 edelliseen vuoteen verrattuna, mutta tämän jälkeen suuntaus on ollut nouseva. Vuonna 2010 televalvontalupia myönnettiin 1819 (1671) ja ne kohdistuivat 1421 (1287) henkilöön.

Vuoden vaihteessa toistaiseksi tuntemattomien epäiltyjen määrä televalvonnassa oli 262 (311).

### 2.1.3 Telepakkokeinovaatimukset (PKL)



Kaavio 3. Vaatimusten ja jatkoaikavaatimusten lukumäärät vuonna 2010

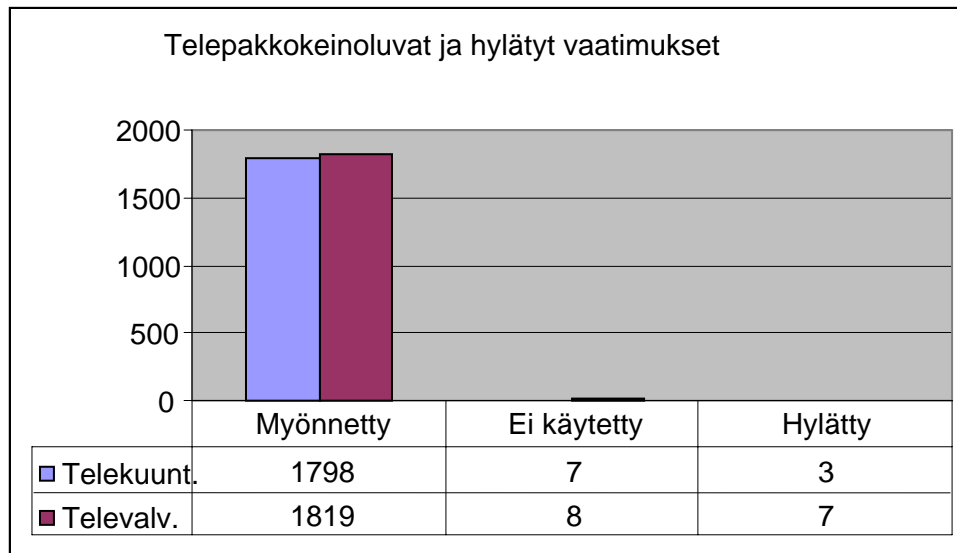




Edellä esitettyihin lukuihin sisältyvät kaikki yksittäisiin liittymiin, telesoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuneiden vaatimusten lukumäärät sisältäen myös uudet vaatimukset eli ns. jatkoaikavaatimukset. Telekuuntelussa 49 % (48 %) luvista oli ns. jatkolupia ja televalvonnassa jatkolupien osuus oli noin 9 % (14 %).

Telekuunteluvaatimusten (sisältää samanaikaisen televalvonnan) lukumäärä on edelliseen vuoteen verrattuna hieman vähentynyt ollen 2010 vuonna 1801 (1836). Telekuunteluun liittyviä jatkoaikavaatimuksia vuonna 2010 oli miltei sama määrä kuin 2009, 884 (887).

Edelliseen vuoteen verrattuna televalvontavaatimusten määrä on lisääntynyt 1836:een (1677), joista jatkovaatimusten määrä on vähentynyt 165:een (229).



Kaavio 4. Myönnettyjen ja ei käytettyjen lupien määrät ja hylätyt vaatimukset vuonna 2010

Kaavio esittää sen, mitä telepakkokeinovaatimuksille on tapahtunut vaatimuksen esittämisen jälkeen.

Myönnettyjen televalvontalupien määrä vuonna 2010 oli 1819 (1671), joista asianomistajan suostumukseen perustuvia lupia oli 136 (157). Asianomistajan suostumukseen perustuvat luvat ovat kohdistuneet asianomistajien liittymiin. Asianomistajan suostumukseen perustuvista luvista yhtä ei käytetty.

Tuomioistuimet hylkäsivät 3 (4) vaatimusta, jotka kohdistuivat samanaikaiseen telekuunteluun ja -valvontaan. Tuomioistuimet hylkäsivät 7 (6) vaatimusta, jotka kohdistuivat televalvontaan. Hylkäysten syinä ovat olleet muun muassa, että vaatimuksen tueksi ei ole esitetty konkreettisia seikkoja syytä epäillä -kynnyksen ylittymisestä tietyn rikosnimikkeen osalta sekä toimenpiteen kestoon liittyvät asiat.

Käyttämättä jättäminen tarkoittaa sitä, että myönnettyä telepakkokeinolupaa ei ole lainkaan toimitettu teleyritykselle toteuttamista varten tarvittavien kytkentöjen tekemiseksi. Syinä käyttämättä jättämiselle voivat olla muun muassa pakkokeinon käytön tarpeen poistuminen ennen pakkokeinon aloittamista tai sen selviäminen, että liittymä ei olekaan enää rikoksesta epäillyn käytössä. Esitutkinnassa tilanne oli muuttunut luvan myöntämisen jälkeen niin, että telekuuntelun osalta 7 (2) lupaa ei käytetty ja televalvonnan osalta 8 (15) lupaa ei käytetty.



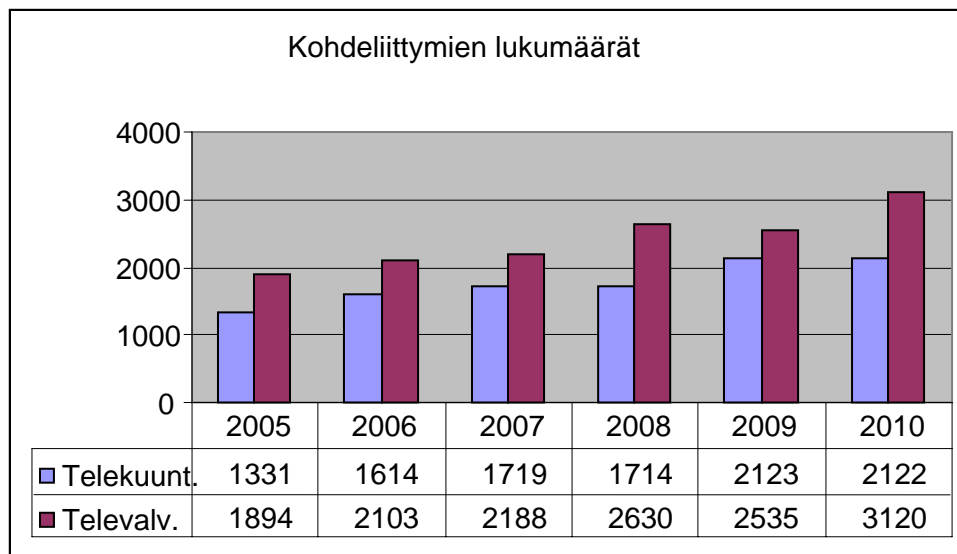
Mikäli pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa asia ei siedä viivytystä, pidättämiseen oikeutettu virkamies saa päättää toimenpiteestä siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Tällaisia pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kiirepääätöksellä aloitettuja televalvontoja on vuonna 2010 toteutettu 10 (12) kpl, mikä on 0,6 % (0,7 %) kaikista pakkokeinolain perusteella myönnettyistä televalvontaluvista.

Vuonna 2010 myönnettyjen telekuuntelulupien määrä suhteessa rikoksesta epäiltyjen määrään oli 2,8 (3,0) lupaa / rikoksesta epäilty.

Vuonna 2010 myönnettyjen televalvontalupien määrä suhteessa rikoksesta epäiltyjen määrään oli 1,3 lupaa (1,3) / rikoksesta epäilty.

Vuonna 2010 tuomioistuimet myönsivät 228 (125) lupaa (tolppalupaa) matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi.

#### 2.1.4 Liittymät



*Kaavio 5. Telepakkokeinojen kohteena olleiden liittymien ja teleosoitteiden määrä vuosina 2005 - 2010*

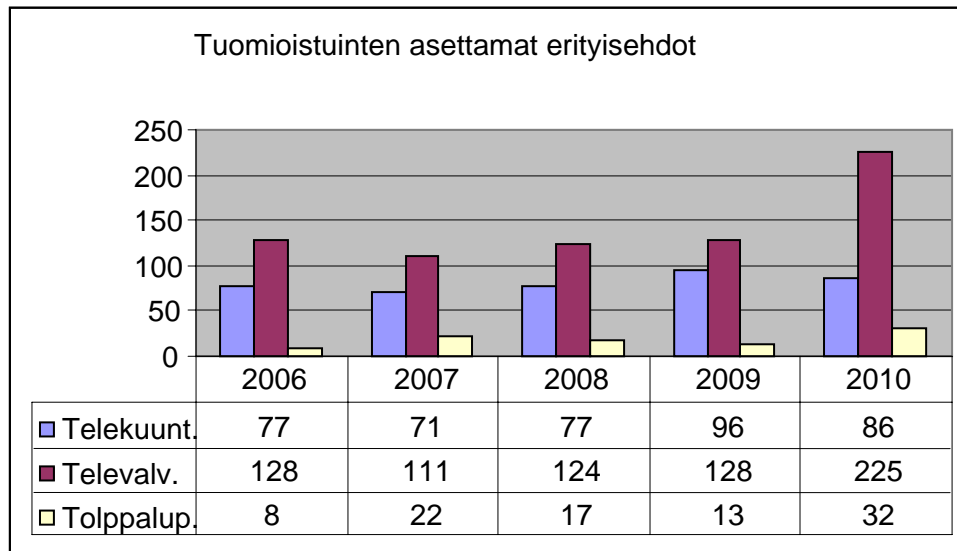
Telekuuntelua vuonna 2010 kohdistettiin 2122 (2123) liittymään. Televalvonnassa kohdelliittymien määrä lisääntyi merkittävästi määrän ollessa 3120 (2535).

Liittymien lukumääriä tarkasteltaessa on huomattava, että osasta telekuuntelun kohteena olleista liittymistä on otettu myös takautuvaa televalvontaa telekuuntelun aloittamisen yhteydessä, jolloin tämä liittymä tilastoidaan myös kohtaan televalvonta. Tällaisten takautuvien televalvontojen kohteena olleiden liittymien määrä lisääntyi edelliseen vuoteen verrattuna 4075:een (3538).

Määrän lisääntyminen selittyy osaltaan sekä kohdehenkilöiden usein tapahtuvalla viestintävälineiden vaihtamisella sekä telepakkokeinojen käyttöalan laajentumisella perinteisestä puhelinnumerosta muihinkin teleosoitteisiin. Haettaessa kuuntelulupaa esimerkiksi telepäätelaitteeseen on lisäksi jouduttu hakemaan kuuntelulupa tässä päätelaitteessa käytettyihin liittymiin.



## 2.1.5 Tuomioistuinten asettamat erityisehdot

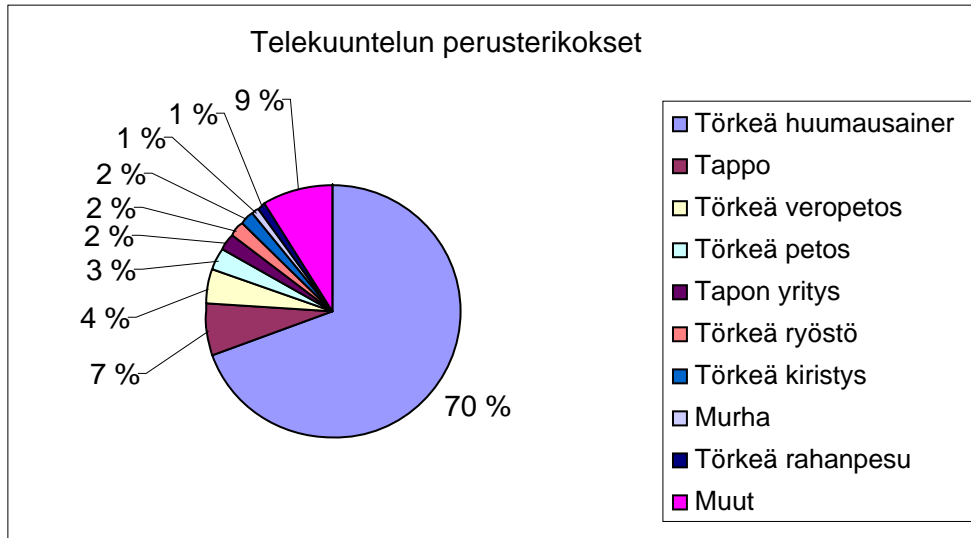


*Kaavio 6. Tuomioistuinten asettamien erityisehtojen lukumäärä lupapäätöksissä vuosina 2006 - 2010*

Tuomioistuimet asettivat 2010 erityisehtoja telekuuntelulupiin 86 (96), televalvontaan 225 (128) ja tolppalupiin 32 (13) kertaa. Erityisehtojen määrä on kasvanut oleellisesti televalvonta- ja tolppalupapäätösten kohdalla. Käytännössä kyse on ollut pakkokeinon käyttöön liittyneiden aikamääreiden ja erityisesti yhden kuukauden määräajan tulkintaeroista. Tutkinnanjohtajat ovat esimerkiksi hakeneet lupaa toimenpiteen käytölle kuukaudeksi (toisen kuukauden saman numeroinen päivä) ja tuomioistuimet ovat myöntäneet luvan 30 vuorokaudeksi. Pakkokeinojen käytön aikamääriä ei ole tarkkarajaisesti säädetty.

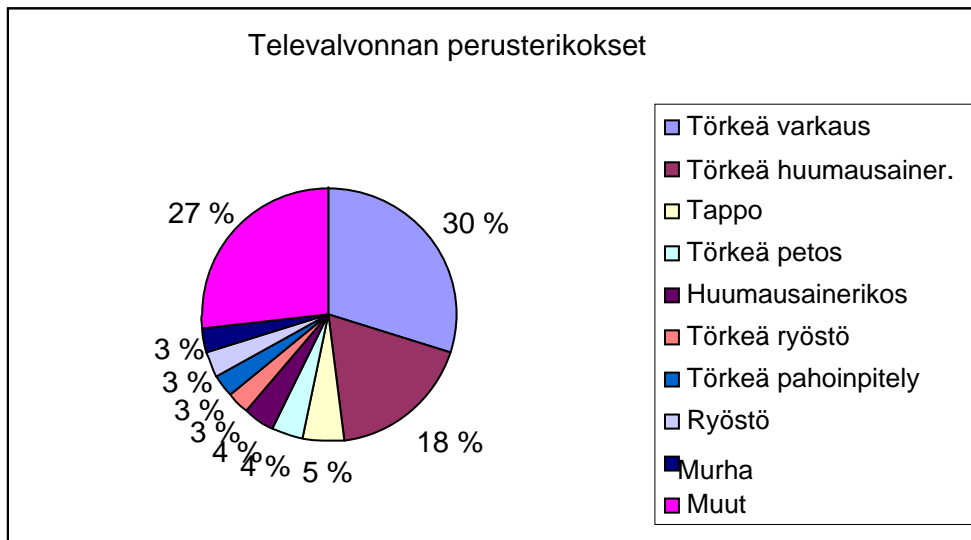


## 2.1.6 Telepakkokeinojen kohdistuminen rikoslajeittain



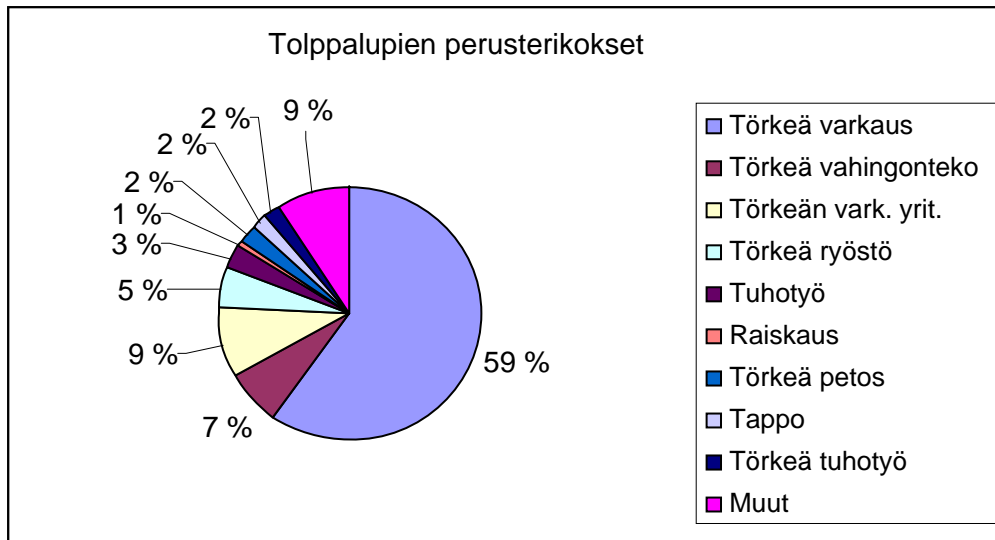
Kaavio 7. Telekuuntelun yleisimmät perusterikokset vuonna 2010

Kaavio esittää niiden rikosten prosentuaalisen jakauman, joissa telekuuntelua on yleisimmin käytetty. Telekuuntelua käytettiin selvästi eniten törkeiden huumausainerikosten tutkintaan, osuus 70 % (61 %), seuraavina ovat tappo 7 % (7 %) osuudella ja törkeä veropetos 4 % osuudella, joka ei kuulunut edellisenä vuonna yleisimpien rikosnimikkeiden joukkoon.



Kaavio 8. Televalvonnan yleisimmät perusterikokset vuonna 2010

Televalvontaa on vuonna 2010 eniten käytetty törkeiden varkauksien selvittämiseksi, osuus 30 % (27 %), seuraavina ovat rikosnimikkeet törkeä huumausainerikos 18 % (21 %) osuudella ja tappo 5 % osuudella, se ei ollut edellisenä vuonna yleisimpien rikosnimikkeiden joukossa.

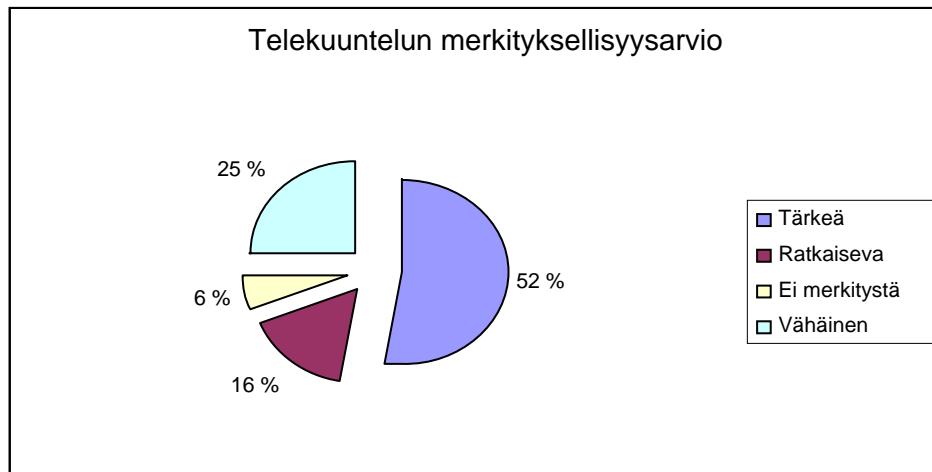


*Kaavio 9. Tolppalupien yleisimmät perusterikokset vuonna 2010*

Vuonna 2010 tolppalupia käytettiin eniten törkeiden varkausrikosten selvittämisessä, osuus 59 % (52 %), seuraavaksi yleisimpiä rikosnimikkeitä olivat törkeän varkauden yritys 9 % osuudella, se ei ollut edellisenä vuonna yleisimpien rikosnimikkeiden joukossa, ja törkeä vahingonteko 7 % (9 %) osuudella.

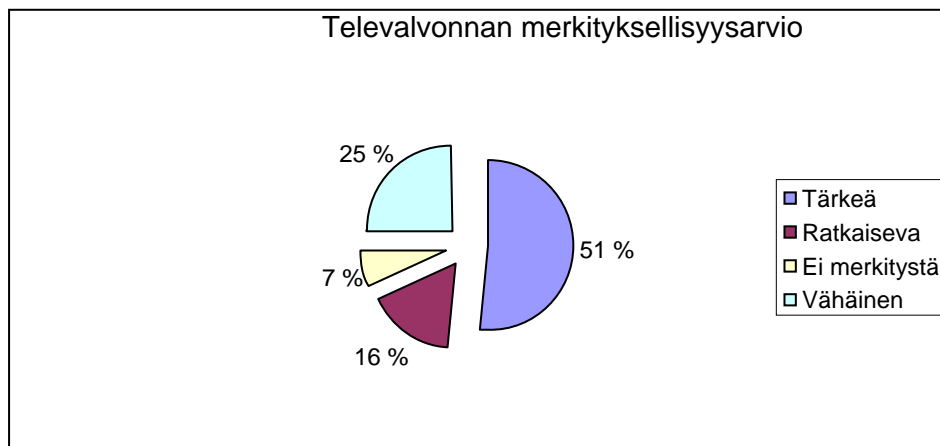
#### 2.1.7 Tutkinnanjohtajien merkitysarviot

Telepakkokeinojen käytön merkitysarviot perustuvat tutkinnanjohtajien antamiin arvioihin jutuisaan. Tutkinnanjohtajien merkitysarviot osoittavat telepakkokeinojen olevan varsin merkittävä tiedonhankintakeino.



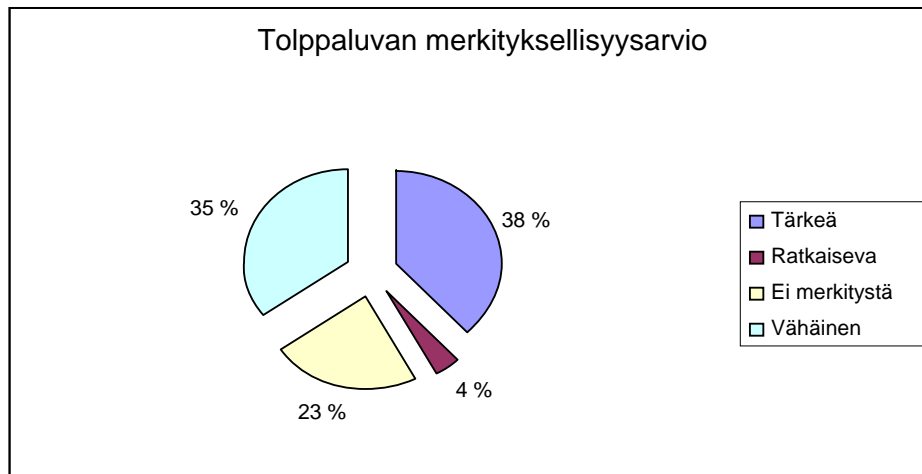
*Kaavio 10. Telekuuntelun käytön merkityksellisyys vuonna 2010*

Telekuuntelun käytön merkitys on ollut joko ratkaiseva tai tärkeä 68 % (54 %) tapauksista vuonna 2010.



*Kaavio 11. Televalvonnan käytön merkityksellisyys vuonna 2010*

Televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän osuus vuonna 2010 oli 67 % (53 %) tapauksista.



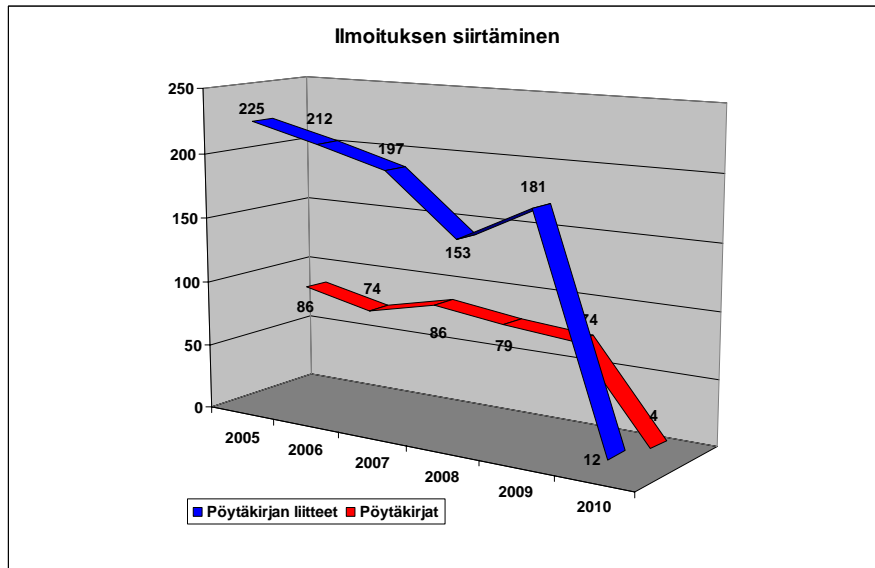
Kaavio 12. Matkaviestimien sijaintitiedon käytön merkitys vuonna 2010

Tutkinnanjohtajat ovat arvioineet matkaviestimien sijaintitiedon käytön merkityksen vuonna 2010 joko ratkaisevaksi tai tärkeäksi 42 % (20 %) tapauksista.

#### 2.1.8 Pakkokeinojen käytöstä ilmoittamisen siirtäminen ja kokonaan ilmoittamatta jättäminen

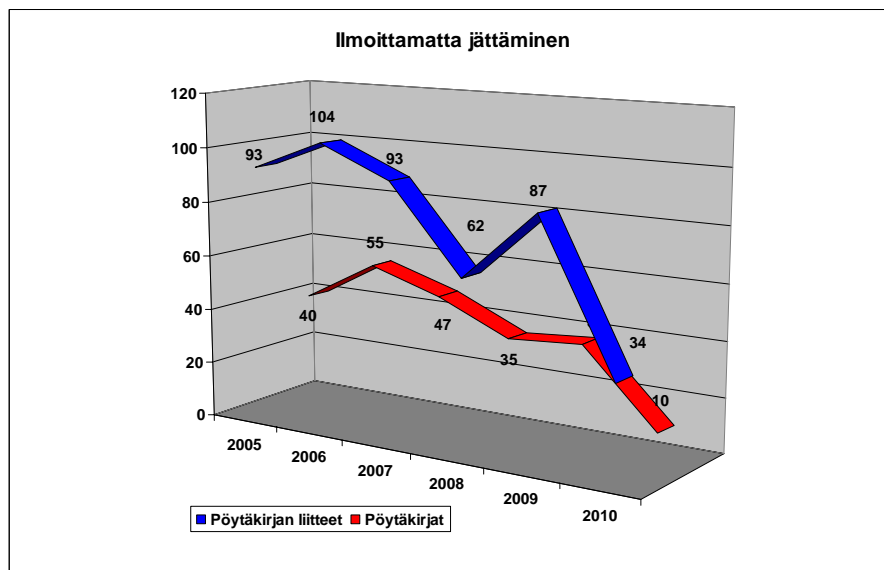
Pakkokeinolain säännökset velvoittavat toimenpiteen suorittanutta ilmoittamaan pakkokeinon käytön lopettamisesta tuomioistuimelle. Rikoksesta epäillylle tulee pakkokeinon käytön kohteena olosta ilmoittaa viimeistään vuoden kuluttua, ellei tutkinnanjohtajan esityksestä tuomioistuin tärkeästä tutkinnallisesta syystä päättää jatkaa tätä rikoksesta epäillylle ilmoittamisen määräaikaan tai päättää kokonaan ilmoittamatta jättämisestä. Viime vuosina poliisin ylijohdo on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että poliisin salaisen tiedonhankinnan kohdehenkilölle kokonaan ilmoittamatta jättäminen tulee olla poikkeuksellista ja se voi tapahtua vain laissa mainittujen kriteerien täytyessä (Ks. SM:n määräys SM-2008-01401/Ri-2). Seurantakäytännön osalta otetaan käyttöön uusi tunnusluku, jossa seurataan jo edellisinä vuosina käytettyihin telepakkokeinoihin liittyneitä päätöksiä ilmoitusten siirroista ja kokonaan ilmoittamatta jättämisistä. Aikaisempien vuosien tunnusluvut ovat koskeneet vain kertomusvuonna käytettyihin pakkokeinoihin liittyneitä ilmoitusten siirtoja ja kokonaan ilmoittamatta jättämisistä.

Alla olevassa kaaviossa ilmenevät vuosittaiset tapaukset, joissa tuomioistuimelta on haettu ilmoituksen siirtoa. Punainen viiva kuvaa telepakkokeinopöytäkirjoja ja sininen viiva pöytäkirjan liitteitä. Yhdellä pöytäkirjalla voi olla useita liitteitä, yksi jokaista pakkokeinon kohteena ollutta telesoitetta tai päätelaitetta kohden.



Kaavio 13. Ilmoituksen siirtäminen telepakkokeinoissa vuosina 2005 - 2009.

Alla olevassa kaaviossa ilmenevät vuosittaiset tapaukset, joissa tuomioistuin on poliisin vaatimuksesta tehnyt päätöksen, ettei pakkokeinon kohteena olleelle ilmoiteta lainkaan häneen kohdistetuista telepakkokeinoista. Kaavio noudattaa edellisen kaavion kriteereitä.



Kaavio 14. Kokonaan ilmoittamatta jättäminen telepakkokeinoissa vuosina 2005 - 2009.

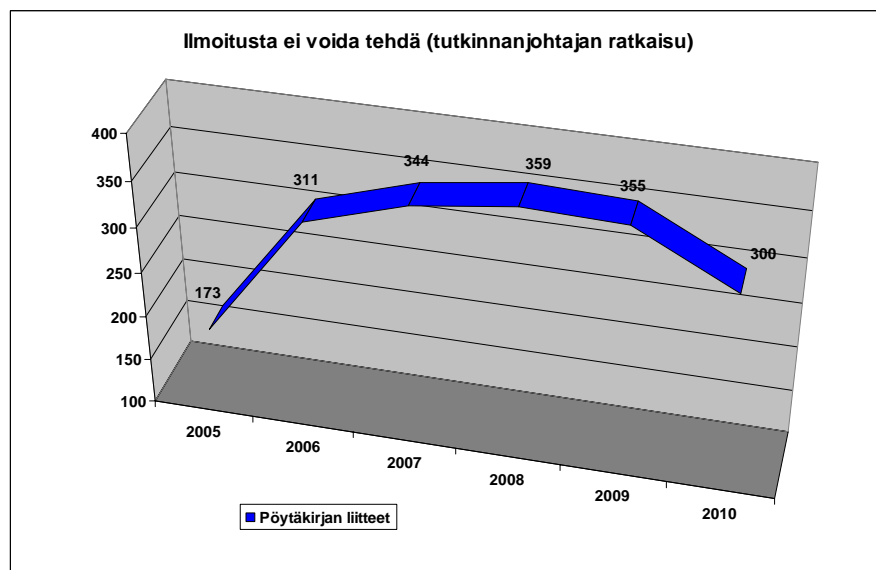




SALPA-järjestelmän telepakkokeinopöytäkirjalle lisättiin vuonna 2006 poliisin ylijohdon pyynnöstä kohta, johon tutkinnanjohtaja saattoi tehdä asianmukaisen merkinnän niissä tapauksissa, jolloin epäilylle ei voida tosiasiallisesti ilmoittaa, mutta lain mukaista lykkäystä tai ilmoittamatta jättämispäätöstä ei voida tehdä, koska syy ei ole laissa mainittu ”tärkeä tutkinnallinen syy”. ”Ei voida ilmoittaa” -merkintää SALPA:n pöytäkirjalla käytetään, kun: epäily on kuollut, tavoittamatta, tuntematon tai pakkokeinon kohde on asianomistaja, jolloin ilmoitusta ei tarvitse tehdä.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan ilmoittamatta jättämiseen hengen ja terveyden vaara saattaisi joissakin yksittäisissä tapauksissa olla myös tärkeä tutkinnallinen syy, esim. juuri tietolähteelle koituvan uhan vuoksi - erityisesti ammattimaisessa ja järjestäytyneessä rikollisuudessa, jossa rikollisen ja laittoman taloudellisen hyödyn tavoittelu on suunnitelmallista, kokoaikaista ja jatkuvaa. Näissä yhteyksissä rikollinen toiminta on useinkin eri vaiheissa olevaa - jo tehdyt rikokset, tekeillä olevat rikokset ja suunnitteilla olevat rikokset. Poliisihallituksen käsityksen mukaan tiedottajatoimintaan liittyvien henkilöiden hengen ja terveyden turvaaminen edellä kuvatussa tilanteessa voisi olla tärkeä tutkinnallinen syy olla ilmoittamatta kohteelle toimenpiteen käytöstä. Poliisihallituksen käsityksen mukaan säännöksen soveltamiseen liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisuutta, mistä syystä olisi perusteltua pohtia kyseisen säännöksen tarkentamista tältä osin ja hengen ja terveyden vaaran liittämistä lakiin yhdeksi perusteeksi olla ilmoittamatta toimenpiteiden käytöstä.

SALPA:ssa ei erikseen tilastoida ko. merkintöjä pöytäkirjoittain, vaan ainoastaan pöytäkirjojen liitteet, jolloin yhdessä pöytäkirjassa voi olla useita liitteitä, jotka sisältävät yksittäisiä liittymiä ja teleosoitteita. Alla olevasta kaaviosta ilmenevät nämä tapaukset vuosittain. Vuoden 2005 selvästi alempi luku selittyy sillä, että ko. ominaisuus otettiin SALPA:ssa käyttöön vuoden 2006 aikana, jonka jälkeen tutkinnanjohtajat ovat merkinneet aiempiin pöytäkirjoihin tietoja takautuvasti. Niissä tapauksissa, joissa epäilylle ei ole voitu ilmoittaa, ohjeistuksena on, että tuomioistuimelle lähetetään ilmoitus tästä asiasta.



Kaavio 15. Tosiasiallinen este ilmoittamiseen telepakkokeinoissa vuosina 2005 - 2009.



### 2.1.9 Kuuntelukiellot

Vuonna 2010 kuuntelukiellon alaisia keskusteluita oli yhteensä 111 (147), ne jakautuivat seuraavasti: rikoksesta epäillyn ja oikeudenkäyntiavustajan välisiä keskusteluja 81 (99), rikoksesta epäillyn ja hänen lähiomaisensa välisiä keskusteluja 30 (44). Papin ja rikoksesta epäillyn välisiä keskusteluita ei ollut. Tutkinnanjohtajat hävittävät kuuntelukiellon alaiset tallenteet.

### 2.2. Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

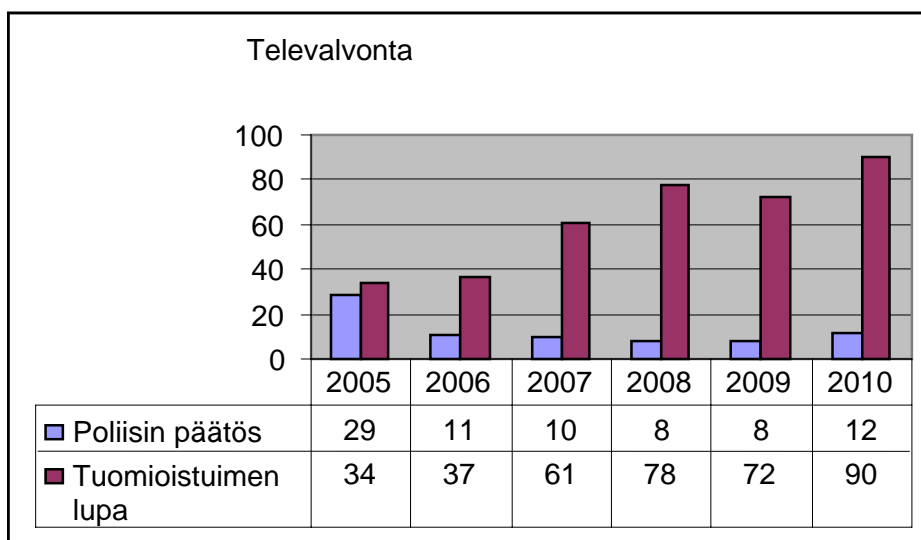
Poliisilain (21/2001) osittaisuudistus tuli voimaan 1.3.2001; sen mukaisesti 31c §:ssä mainituilla edellytyksillä poliisimiehellä on oikeus suorittaa televalvontaa rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi.

Poliisilain (525/2005) osittaisuudistuksella, joka tuli voimaan 20.7.2005, laajennettiin televalvonta ulottumaan myös telesoitteeseen. 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 myös mahdolliseksi poliisilain mukainen telekuuntelu poliisilain 31d §:n tarkoittamissa tapauksissa sekä matkaviestimien sijaintitiedon hankkiminen.

Vuonna 2010 poliisilain perusteella telekuuntelulupia myönnettiin 21 (9) ja niiden kohteena oli 6 (6) henkilöä.

Vuonna 2010 poliisilain perusteella käytettyjä televalvontalupia oli 102 (80) ja niiden kohteena oli 79 (66) henkilöä.



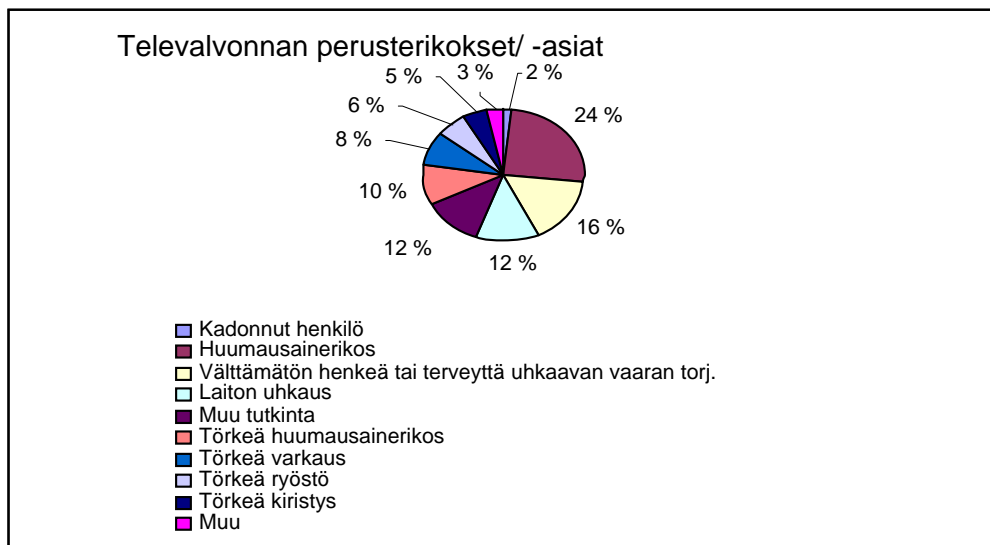
Kaavio 16. Poliisilain perusteella käytettyjen televalvontalupien määrät vuosina 2005 - 2010



Päällystään kuuluvan poliisimiehen kiirepäätöksellä aloitettujen televalvontojen määrä on vakiintunut alhaiselle tasolle. Vuonna 2010 päällystään kuuluvan poliisimiehen kiirepäätöksellä aloitettujen televalvontojen määrä oli 12 (8).

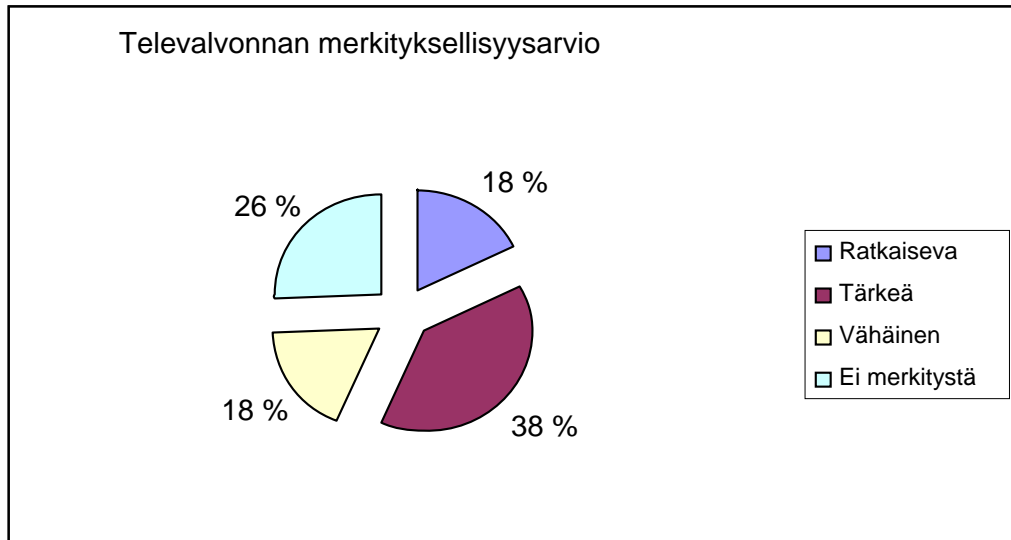
Poliisilain tarkoituksen mukaisesti päällystään kuuluvan poliisimiehen ns. kiirepäätöksellä tehtävä televalvonnan käynnistäminen tulisi olla poikkeuksellista ja televalvonta tulisi pääsääntöisesti käynnistää tuomioistuimen päätöksellä.

Vuonna 2010 tolppalupaa ei käytetty poliisilain perusteella. (Vuonna 2009 myönnettyä (1) tolppalupaa on käytetty, sen perusteena on ollut henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjuminen.)



*Kaavio 17. Poliisilain mukaisen televalvonnan jakautuminen asianimikkeittäin vuonna 2010*

Poliisilain mukaista televalvontaa käytettiin 2010 eniten huumausainerikosasioissa, osuus 24 % (14 %). Vuonna 2009 kadonneen henkilön etsinnän osuus oli 22 %, mutta 2010 ainoastaan 2 %. Välttämätön henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjuminen on ollut vuonna 2010 toiseksi yleisin peruste poliisilain mukaiseen televalvontaan osuuden ollessa 16 % (12 %).



Kaavio 18. Poliisilain mukaisen televalvonnan käytön merkitys vuonna 2010

Poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys on ollut ratkaiseva tai tärkeä 56 % (56 %) tapauksista.

### 2.3 Poliisi- ja pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu

Vuoden 2004 alusta alkaen teknisen kuuntelun käyttöalaa laajennettiin uudella säännöksellä koskemaan myös vakituiseen asumiseen tarkoitettua tilaa (ns. asuntokuuntelu), jossa rikoksesta epäilty todennäköisesti oleskelee (PKL 5a luvun 4 § 3 mom.). Poliisilain (525/2005) osittaisuudistuksessa teknisen kuuntelun käyttöalaa laajennettiin 20.7.2005 ulottumaan terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun. Tässä osittaisuudistuksessa ns. rynnäkkötarkkailun käytön edellytyksenä ollut ”välittömästi ennen poliisitoimenpidettä tai sen aikana” poistettiin. Lisäksi esitutkintaviranomaiselle on säädetty mahdollisuus pakkokeinolain 5a luvun 4 §:n 2 momentin perusteella suorittaa teknistä kuuntelua ja teknistä katselua vankiloissa.

#### 2.3.1 Poliisilain mukainen tekninen tarkkailu

Vuodelta 2010 teknisen kuuntelun vaatimuksia on 10 (6). Yhtään vaatimusta ei hylätty. Näistä vaatimuksista yhtä ei käytetty ja yksi mitätöitiin. Teknistä kuuntelua käytettiin pääasiassa talousrikosten ja huumausainerikosten torjuntaan.

Vuodelta 2010 teknisen katselun vaatimuksia poliisilain perusteella on 24 (1). Näistä vaatimuksista yhtään ei hylätty, mutta yksi mitätöitiin. Teknistä katselua käytettiin enimmäkseen huumausaine- ja omaisuusrikoksiin.

#### 2.3.2 Pakkokeinolain mukainen tekninen tarkkailu

Vuonna 2010 pakkokeinolain perusteella teknistä kuuntelua vaadittiin tuomioistuimissa 139 (79) kertaa. Yhtään vaatimusta ei hylätty (2). Myönnettyistä luvista 6 jäi käyttämättä ja 5 mitätöitiin. Asuntokuuntelua käytettiin 18 (7) tapauksessa. Ne liittyivät henki- ja huumausainerikoksiin. Vankilassa tapahtuneita kuunteluita oli 18 (25) ja ne liittyivät pääasiassa törkeisiin huumausainerikoksiin.



Pakkokeinolain mukaisesta teknisestä katselusta esitettiin tuomioistuimelle 29 (6) vaatimusta, joista yhtä ei käytetty (1) ja yksi mitätöitiin. Yhtään teknisen katselun vaatimusta ei hylätty.

## 2.4 Muu poliisin tiedonsaantioikeus

Vuonna 2010 poliisi käytti muuta kuin pakkokeinoon perustuvaa tiedonsaantioikeutta teleyrityksiin rikoksen selvittämiseksi poliisilain 36 §:n 1 momentin perusteella 1153 (1164) liittymään, poliisilain 36 §:n 2 momentin perusteella 5116 (5010) liittymään ja sähköisen viestinnän tietosuojalain perusteella 746 (580) 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 (PoL 525/2005). Lakia täydentää sisäasiainministeriön antama asetus poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta (174/2008), joka saatettiin voimaan 1.4.2008.

Peitetoiminnasta päättää Keskusrikospoliisin päällikkö. Poliisilaitos tekee Keskusrikospoliisin päällikölle esityksen peitetoiminnasta sen käsiteltäväksi kuuluvassa asiassa. Suojelupoliisin päällikkö tekee päätöksen sen käsiteltäväksi kuuluvassa asiassa. Päätös peitetoiminnasta on tehtävä kirjallisesti.

Peitetoiminnan toteuttaa Keskusrikospoliisi tai Suojelupoliisi. Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin päällikkö määräävät yksiköissään peitetoiminnan toteuttamisesta vastaavan päällystään kuuluvan poliisimiehen. Peitetoimintaa suorittamaan voidaan määrätä vain sisäasiainministeriön hyväksymän koulutuksen suorittanut poliisimies, joka on tehtävään vapaaehtoinen, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva ja jolla on tehtävän edellyttämä poliisitoiminnan tuntemus.

Peitetoiminnan toteuttamisesta on laadittava kirjallinen suunnitelma, jonka tulee sisältää peitetoimintaa koskevan päätöksenteon ja peitetoiminnan toteuttamisen kannalta oleelliset ja riittävän yksityiskohtaiset tiedot. Esitystä ja suunnitelmaa on olosuhteiden muuttuessa tarvittaessa tarkistettava.

Peitetoiminnan toteuttamisesta vastanneen päällystään kuuluvan poliisimiehen on laadittava peitetoiminnan toteuttamisesta pöytäkirja peitetoiminnan lopettamisen jälkeen ilman aiheetonta viivytyksiä.

Vuonna 2010 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja muutamia aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Peitetoimintaa on käytetty erityisesti törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen.

## 2.6 Valeosto

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 tietyntä kokonaisuutena.

Poliisilain uudistus ja 1.4.2008 voimaan astunut sisäasiainministeriön asetus tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta mahdollistaa sekä todellisen valeoston suorittamisen että poliisilain 33a §:n mukaisten tietojen, rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen käyttämisen valeoston ja valeostajan suojaamiseksi.



si. Tämä merkitsee myös valeoston ja peitetoiminnan eroavaisuuksien kaventumista entisestään. Koska valeoston käyttöedellytyksiä laajennettiin, nostettiin samalla myös valeoston päätöksentekotasoa niin, että valeostopäätöksiä voi tehdä vain poliisilaitoksen, Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin päällikkö tai hänen määräämänsä päällystöön kuuluva poliisimies. Esimerkiksi Keskusrikospoliisissa päätöksentekoa valeostosta ei ole delegoitu, vaan päätöksen tästä tekee edelleenkin Keskusrikospoliisin päällikkö.

Sisäasiainministeriö on antanut 1.4.2008 voimaan tulleen asetuksen poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta (174/2008), jonka 10 §:n mukaan valeostosta päättää sisäasiainministeriön määräämän poliisilaitoksen, Keskusrikospoliisin tai Suojelupoliisin päällikkö taikka hänen määräämänsä päällystöön kuuluva poliisimies. Sisäasiainministeriö antoi 10.12.2009 päätöksen (SMDno/2009/3783), jolla se määräsi, että kaikkien poliisilaitosten poliisipäälliköt tai heidän määräämänsä päällystöön kuuluvat poliisimiehet voivat päättää valeostosta. Valeosto toteutetaan kuitenkin edelleen em. asetuksen 7 §:n mukaisesti keskitetysti Keskusrikospoliisin tai Suojelupoliisin toimesta.

Valeoston toteuttamisesta on laadittava kirjallinen suunnitelma, jos se on tarpeen toiminnan laajuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi. Päätös valeoston toteuttamisesta on tehtävä kirjallisesti. Valeoston toteuttamisesta vastanneen päällystöön kuuluvan poliisimiehen on laadittava valeoston toteuttamisesta pöytäkirja toiminnan päättymisen jälkeen ilman aiheetonta viivytystä.

Valeostoja suorittamaan voidaan määrätä vain sisäasiainministeriön hyväksymän koulutuksen suorittanut poliisimies, joka on tehtävään vapaaehtoinen, henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva ja jolla on tehtävän edellyttämä poliisitoiminnan tuntemus.

Valeostosta päättäneen poliisiyksikön on laadittava toiminnastaan selvitys sisäasiainministeriölle. Valeostotoiminta on keskitetty siten, että valeostopäätökset toimitetaan Keskusrikospoliisiin, joka osallistuu valeostojen tekemistä. Poliisilain osittaisuudistuksella myös valeosto otettiin mukaan sisäasiainministeriön raportointivelvollisuuden piiriin, tosin sisäasiainministeriö on jo ennen lakiuudistustakin vuosittain raportoinut niiden käytöstä eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Vuonna 2010 tehtiin muutamia uusia valeostopäätöksiä. 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 (PolL 33a §). Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen ei ole sinällään uusi tiedonhankintavaltuus, vaan sen tarkoituksena on tehostaa jo käytössä olevien tiettyjen tiedonhankintavaltuuksien käyttöä estämällä niiden paljastumista.

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. Näin ollen tiedonhankinnan suojauksen käyttäminen on tullut mahdolliseksi vasta sisäasiainministeriön antaman tiedonhankintaa koskevan asetuksen myötä 1.4.2008 alkaen. Rekisterimerkintöjen tekemisestä sekä asiakirjojen valmistamisesta päättäneen poliisiyksikön on pidettävä luetteloa merkinnöistä ja asiakirjoista, valvottava niiden käyttöä sekä huolehdit-



tava merkintöjen oikaisemisesta. Rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen käyttämisestä päättää päällystään 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 mukaista harhauttavien ja peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärin asiakirjojen käyttöä on toteutettu vuonna 2010 puolenkymmentä kertaa.



### 3. SUORITETTU LAILLISUUSVALVONTA JA VALVONTAHAVAINNOT

#### 3.1 Yleistä

Poliisihallitus aloitti toimintansa vuoden 2010 alussa ja siitä tuli sisäasiainministeriön alainen keskushallintoviranomainen, joka toimii poliisin ylijohdona. Samassa yhteydessä poliisin lääninjohdot lakkautettiin. Poliisihallituksen välittömän alaisen hallinnon muodostaa 29 poliisin yksikköä, joista 24 on poliisilaitoksia ja loput valtakunnallisia yksiköitä. Tiedonhankintaa suoritetaan Keskusrikospoliisin, Suojelupoliisin ja Liikkuvan poliisin lisäksi kaikilla poliisilaitoksilla.

Organisaatiomuutosten vuoksi määräyksiä poliisin suorittamasta laillisuusvalvonnasta (SM-2006-01324/Tu-42) ja poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (SM-2008-01401/Ri-2) päivitetään ja uudistetaan.

Jälkimmäisessä määräyksessä edellytetään poliisipäälliköitä huolehtimaan salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytön laillisuusvalvonnan järjestämisestä omalla alueellaan ja raporttoimaan suoritetusta laillisuusvalvonnasta. Määräys edellyttää yhtenäistä valvonta- ja raportointimenettelyä ja siinä on tarkemmin tuotu esiin muun muassa raportoinnin sisältö. Poliisin organisaatiomuutoksen yhteydessä Poliisihallitus antoi poliisiyksiköille määräyksen, jonka mukaisesti poliisin yksiköt raportoivat valvontatiedot vuosittain suoraan Poliisihallitukselle tammikuun loppuun mennessä.

Poliisin yksiköt ovat antaneet sekä sisäasiainministeriön edellä mainittuun määräykseen että laillisuusvalvontamääräykseen pohjautuvia omia sisäiseen salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytön laillisuusvalvontaan liittyviä määräyksiä, laatineet laillisuusvalvontasuunnitelmia sekä suorittaneet tarkastuksia.

Sisäasiainministeriön määräys poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (SM-2008-01401/Ri-2) edellyttää, että poliisiyksiköt valvovat kattavasti yksiköidensä salaisten tiedonhankintavaltuuksien käyttöä.

Poliisihallitus suoritti vuonna 2010 laillisuustarkastukset kaikissa poliisin yksiköissä ja yhtenä tarkastusteemana oli SALPA -järjestelmässä suoritettavat toimenpiteet ja niiden valvonta. Tarkastushavaintojen perusteella on todettavissa, että salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta on yleisesti hyvällä tasolla, mutta yksittäisissä poliisin yksiköissä on puutteita, joiden korjaamiseen Poliisihallitus on kiinnittänyt huomiota. Yksittäisissä poliisin yksiköissä valvontajärjestelmää, tarkastusten säännönmukaisuutta ja raportointia on syytä kehittää niin, että toiminnot ovat valtakunnallisesti nykyistä yhdenmukaisempia. Osaltaan erilaisiin toimenpiteisiin on vaikuttanut laillisuusvalvonnan erilaiset painotukset. Seuraavassa tarkastellaan ensin tiedonhankinnan valvontaa Poliisihallituksen havaintojen perusteella ja tämän jälkeen poliisin yksiköiden havaintojen perusteella.

#### 3.2 Poliisihallituksen valvontahavainnot

##### 3.2.1 Poliisin paikalliset yksiköt

Poliisihallitus suoritti vuoden 2010 aikana laillisuustarkastukset kaikissa poliisin yksiköissä. Laillisuustarkastusten yhtenä teemana oli salainen tiedonhankinta ja sen valvonta. Poliisin 29 yksiköstä kahdessa (Poliisin tekniikkakeskus ja Poliisiammattikorkeakoulu) ei suoriteta salaisen tiedon hankintaa.

Poliisihallituksen laillisuustarkastuskäynneillä käytiin läpi edellisenä vuonna yksiköissä havaitut tiedonhankintaan liittyvät puutteet ja epäkohdat, laillisuustarkastussuunnitelma ja siinä ilmenevä tiedon-





hankintaan liittyvä osio sekä vuonna 2010 suoritettut tarkastustoimet ja havainnot. Lisäksi laillisuustarkastuskäynneillä käytiin läpi satunnaisesti valittuja salaisen tiedonhankinnan toimenpiteitä ja tarkastusmerkintöjä. Käytännössä salaisen tiedonhankinnan laillisuustarkastus suoritettiin niin, että poliisin yksión nimetty SALPA -valvoja esitteli ja haki pyydyt tiedot.

Yleisesti todettuna poliisin yksiköissä laillisuustarkastussuunnitelmaan on sisällytetty SALPA -valvonta ja se on huomioitu riittävästi; SALPA -valvontaa pidetään keskeisenä oman laillisuusvalvonnan kohteena.

Poliisihallituksen laillisuustarkastuskäynneillä kiinnitettiin erityistä huomiota yksiköiden omaan laillisuustarkastustoimintaan. Valtaosa poliisin yksiköistä suorittaa kiitettävästi laillisuustarkastustoimintaa, jonka osana on SALPA -valvonta, ja voidaan todeta, että poliisin yksiköiden valvontarakenteet ovat kunnossa. Poliisin hallintorakenteen uudistamiseen liittyvistä syistä valvonta on vaatinut käytännön uudelleen järjestelyjä, joita on toteutettu jo vuoden 2009 aikana. Poliisiyksiköiden valvojat ovat puuttuneet havaitsemiinsa puutteellisuuksiin ja edellyttäneet tutkinnanjohtajilta korjaustoimenpiteitä. Poliisiyksiköiden suorittamissa tarkastuksissa esille tulleista puutteellisuuksista on pääsääntöisesti ilmoitettu sekä vastuussa olevalle tutkinnanjohtajalle että poliisilaitoksen poliisipäällikölle ja poliisilaitoksen SALPA -valvojalle. Lisäksi järjestelmässä olevaan valvojan kenttään on tehty merkintöjä toimenpiteistä. Joissain yksiköissä SALPA -havainnot ovat yksityiskohtaisia ja seikkaperäisiä ja joissain ne ovat suppeita, vaikka ilmenee, että valvontaa on suoritettu runsaasti.

Edellisenä vuonna havaituista puutteista yleisin oli SALPA -pöytäkirjojen keskeneräisyys. Tutkinnanjohtajilla on epäselvyyttä siitä, milloin pöytäkirja tulee allekirjoittaa SALPA -järjestelmässä. Luonnosasteelle jätettyjä pöytäkirjoja on todettu olevan avoimna tarpeettomasti, mutta kuitenkin aikaisempia vuosia vähemmän.

Poliisihallituksen tarkastuskäynneillä kiinnitettiin niin ikään huomiota SALPA -valvojan ja tutkinnanjohtajan vaihtuessa tapahtuvaan käyttäjä- ja valvojaoikeuksien vaihtoon. Tarkastuskäynneillä ilmeni muutamia poliisilaitoksia, jotka eivät olleet huolehtineet siitä, että valvojaa vaihdetaan saumattomasti ja valvojien käyttöoikeudet ovat valvonnan edellyttämällä tasolla sekä tutkinnanjohtajien osalta niin, että tutkinnanjohtajatiedot ovat ajan tasalla tutkinnanjohtajan vaihtotilanteissa. Poliisihallitus kehotti korjaamaan epäkohdat.

SALPA -havainnoista raportointiin on kiinnitetty Poliisihallituksen tarkastuskäynneillä huomiota, koska puutteellisten raporttien perusteella valvonnan arvioiminen on hankalaa tai mahdotonta. Muutamissa poliisin yksiköissä SALPA -havainnoista raportointi oli vähäistä ja hajanaista. Yksiköitä kehoitettiin korjaamaan raportointimenettely niin, että valvonta on todennettavissa riittävällä tarkkuudella jälkikäteen.

Poliisihallituksen laillisuustarkastuskäynneillä tarkastettiin muutamia SALPA -asioita yksiköittäin. Yleisesti todettuna SALPA -vaatimukset ovat hyvin laadittuja ja niissä ei ole merkittäviä puutteita. Tarkastetut SALPA -asiat olivat pääasiassa pakkokeinolain mukaisia telekuuntelu ja -valvonta-asioita, televelvonta-asioita ja poliisilain 36 §:n mukaisia tiedonhankinta-asioita. Suurimpana puutteena havaittiin pöytäkirjojen keskeneräisyys, ja yksittäisinä asioina ilmoittamisten viivästyminen epäillylle ja tuomioistuimelle. Poliisilain mukainen vaatimus pöytäkirjan laatimisesta viipymättä toimenpiteen päättymisestä on osoittautunut vaikeaksi toteuttaa erityisesti silloin, kun tiedonhankintakeinolla saadun aineiston määrä on suuri tai aineiston käsittely vaatii erityistoimenpiteitä, kuten aineiston kääntämistä vieraalta kieleltä suomen kielelle. Sisäasiainministeriö on halunnut varmistaa pöytäkirjan laatimisen viipymättömyyden toteutumisen asettamalla SALPA -järjestelmään toimenpiteen käytön päättymisestä



kuukauden määräajan, minkä jälkeen tieto pöytäkirjan laatimattomuudesta tulee laillisuusvalvojille tietoon SALPA -järjestelmän kohtaan ”käsittelemättömät pöytäkirjat”. Mikäli toimenpiteen päättymisestä pöytäkirjan laatiminen viivästyy kuukauden, on poliisin ylijohdo antanut linjauksen, että viivästymisen syy tulee kirjata SALPA -järjestelmän valvojan kenttään. Pöytäkirjojen sisältöä sääntelee sisäasiainministeriön asetus tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta. Myös sisäasiainministeriön määräyksessä poliisin salaisesta tiedonhankinnasta on kirjauksia pöytäkirjan laatimisesta. Poliisin yksiköiden valvontatoimenpiteistä on todettavissa, että pöytäkirjojen viivästymisiin on yleensä puututtu. SALPA -valvojat ovat tehneet runsaasti kirjauksia pöytäkirjapuutteista.

Valvonnassa on kiinnitetty huomiota tallenteiden tarkastamiseen lain tarkoittamassa määräajassa, ”ensi tilassa”. Pakkokeinolain tallenteiden tarkastamista koskeva pykälä (PKL 5a 12 §) on osoittautunut käytännössä joissain laajoissa jutuissa ongelmalliseksi noudattaa määrittelyssä ajassa.

Poliisihallituksen suorittamien laillisuustarkastuskäyntien aikana todettiin, että SALPA -järjestelmä on erityisesti SALPA -valvojan kannalta erittäin hidas. Tämä ilmenee erityisesti hitaana SALPA- yhteenvedonäkymän avautumisena. Järjestelmän hitaus hidastaa Poliisihallituksen tarkastustoimintaa, ja on saadun tiedon perusteella epäkohta myös poliisin yksiköiden omassa SALPA -tarkastustoiminnassa.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa samalla tutkinnanjohtajalla oli kolme pakkokeinolain perusteella suoritettua teknistä seurantaa, joissa tutkinnanjohtaja oli itse päättänyt olla ilmoittamatta toimenpiteen käytöstä niiden kohteille. Antamassaan selvityksessä tutkinnanjohtaja on perustellut näitä päätöksiään tärkeillä tutkinnallisilla syillä. Tutkinnanjohtaja ilmoitti, että hän ei ollut epähuomiossa hakenut toimenpiteisiin päätöksiä tuomioistuimelta vaan oli tehnyt päätökset itse. Saatuaan tiedon menettelynsä virheellisyydestä tutkinnanjohtaja ryhtyi välittömiin toimenpiteisiin asiantilan saattamiseksi lainmukaiseksi. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen teknistä seurantaa koskeneissa tapauksissa Poliisihallitus on kiinnittänyt tutkinnanjohtajan huomiota lainmukaiseen menettelyyn pakkokeinolain mukaisen teknisen seurannan käytön ilmoittamatta jättämistä koskevassa asiassa.

Salpa-valvonnan yhteydessä ilmeni, että Helsingin poliisilaitoksen päällystään kuuluva poliisimies oli asiakirjojen mukaan toteuttanut kaksi pakkokeinolain perusteella tehtyä teknistä seurantaa eikä niistä ollut ilmoitettu toimenpiteiden kohteena olleille henkilöille. Päätöksen ilmoittamatta jättämisistä oli tehnyt päällystään kuuluva poliisimies. Antamassaan selvityksessä päällystään kuuluva poliisimies kertoi näiden kahden teknisen seurannan tosiasiallisesti tapahtuneen poliisilain (3 luvun 31 §:n 1 mom.) perusteella ja että hän oli epähuomiossa kirjannut toimenpiteen perusteeksi pakkokeinolain. Tekninen seuranta oli selvityksen mukaan toteutettu päällystään kuuluvan poliisimiehen määräyksestä ennen varsinaisen esitutkinnan aloittamista. Päällystään kuuluva poliisimies oli tärkeisiin tutkinnallisiin syihin vedoten tehnyt päätöksen olla ilmoittamatta poliisilain mukaisten toimenpiteiden käytöstä kohteelle. Helsingin poliisilaitoksen teknistä seurantaa koskeneissa tapauksissa Poliisihallitus on kiinnittänyt päällystään kuuluvan poliisimiehen huomiota huolellisuuteen toimenpiteiden perustepyykälien kirjaamisessa.

Siltä osin, kun kyse on takautuvasta televalvonnasta, käytön päättymisen ajankohtaa ei ole laissa säännelty. Poliisihallituksen käsityksen mukaan takautuvan televalvonnan päättymistä ei voi käytännön tilanteiden pohjalta yksiselitteisesti määrittellä. Mm. teleyritysten eri pituiset tiedon luovuttamisajat, erilaiset luovutusmuodot ja tapauksittain televalvonnalla saadun tiedon määrien vaihtelut entisestään vaikeuttavat määrittelyä siitä, milloin televalvonnan käytön voidaan katsoa päättyneen. Siitä päivämäärästä, kun teleyritykseltä pyydetään teletunnistetietoja, voi kulua useita päiviä, jopa viikkoja ennen kuin poliisi saa pyytämiään tietoja. Tämän jälkeen aineisto on vielä järjestettävä sellaiseen muotoon, että analyysia voidaan suorittaa. Salpa-järjestelmä on ohjelmoitu laskemaan vuoden ilmoittamisen



määräajan alkamaan siitä päivämäärästä, kun kytkentäpyyntö teleyritykselle tehdään. Tosiasiallisesti tämä on kuitenkin liian varhainen vaihe, koska kyseessä on vasta televalvonnan käynnistävä toimenpide eikä tietoja ole vielä saatu poliisin haltuun. Koska televalvonnalla puututaan kohdehenkilöiden viestinnän suojaan, Poliisihallituksen käsityksen mukaan olisi perusteltua pohtia sitä, että takautuvan televalvonnan käytön päättymisajankohdasta säänneltäisiin lakitasolla.

### 3.2.2 Poliisin valtakunnalliset yksiköt

Poliisihallitus tarkasti toiminnan lainmukaisuuden poliisin valtakunnallisissa yksiköissä vuoden 2010 aikana. Tiedonhankinta-asioiden osalta toiminnan lainmukaisuutta tarkastettiin Keskusrikospoliisissa, Suojelupoliisissa ja Liikkuvassa poliisissa. Tässä esityksessä käsitellään tiedonhankinta-asioita Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin toiminnassa, koska Liikkuvan poliisin toiminnassa niitä on vähän ja saatujen havaintojen perusteella ne ovat paikallispoliisin SALPA -asioiden kaltaisia.

Poliisihallituksen laillisuustarkastukset Keskusrikospoliisissa ja Suojelupoliisissa painoutuivat peite-toiminnan ja valeostotoimenpiteiden tarkastamiseen ja Suojelupoliisissa tämän lisäksi poliisilain 3 luvun mukaisiin muihin tiedonhankintatoimenpiteisiin. Laillisuustarkastukset toteutettiin sekä Keskusrikospoliisissa että Suojelupoliisissa kahden päivän aikana niin, että ensimmäisenä tarkastuspäivänä suoritettiin toimenpiteitä koskeva ns. esitarkastus ja toisena päivänä varsinainen tarkastus, jonka yhteydessä käytiin läpi edellisen vuoden laillisuustarkastuspöytäkirja, -tarkastussuunnitelma ja yksikön omat tarkastustoimenpiteet ja havainnot.

Molempien yksiköiden laillisuustarkastuksissa todettiin, että edellisen vuoden tarkastushavainnot eivät sisältäneet merkittäviä epäkohtia. Laillisuustarkastussuunnitelmat ovat asianmukaisia ja molempien yksiköiden toiminnan luonne huomioiden tiedonhankinta-asioiden huomioiminen omassa laillisuustarkastustoiminnassa on ollut hyvällä tasolla. Molemmissa yksiköissä omaa valvontaa suoritetaan runsaasti.

Käytännössä peitetoimintaa ja valeostoa on käytetty vasta viimeisenä keinona törkeiden rikosten paljastamiseksi ja selvittämiseksi, kun muita keinoja ei enää ole ollut käytettävissä. Peitetoimintailmoituk-sien käsittelyssä Keskusrikospoliisi korostaa toimenpidettä pyytäneelle vielä muiden vaihtoehtoisten tiedonhankintakeinojen käytön mahdollisuutta. Valmisteluvaiheen menettely jo sinällään karsii päätöksentekoprosessiin vietäviä tapauksia. Esityksiin peitetoiminnan käyttämisestä on tehty myös kielteisiä päätöksiä ja myönteisiin tapauksiin on sisällytetty rajoituksia tai ehtoja peitetoiminnan käyttämiselle muun muassa kotisuojaan piiriin kuuluvilla alueilla.

Toimenpiteiden toteuttamista varten on luotu 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 mukaan, kun valvonnan ja kokemuksen kautta kehittämisen kannalta tärkeä tieto on lisääntynyt.

Keskusrikospoliisissa on 2.10.2006 annettu ohje valeostoa koskevasta päätöksentekomenettelystä. Ohjeella valeostotoiminta on peitetoiminnan lisäksi saatettu erillisen valmistelu- ja esittelymenettelyn piiriin ennen varsinaista päätöksentekoa. Esitykseen liitetään myös toteuttajatahon laatima erillinen asiakirja, josta käy ilmi käytännön toiminnalle asetetut ehdot ja rajoitukset. Valeostopäätöksen tekemistä keskusrikospoliisissa ei ole delegoitu vaan sen tekee keskusrikospoliisin päällikkö.



Keskusrikospoliisissa on (2.10.2006) valeoston ja peitetoiminnan laatukäsikirja, jossa on osiot laatupoliitikasta, organisaatiosta, yksikön toiminta-ajatuksista 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.

Peitetoimintaa koskeva kirjallinen toimintasuunnitelma ja peitetoimintapäätös tehdään tilanteessa, jossa ei voida vielä tietää, miten peitetoiminta tulee käytännössä etenemään. Tämän vuoksi on otettu käyntöön menettely, jossa operatiivisen toiminnan edetessä annetut toimintaa koskevat linjauspäätökset kirjataan. Poliisihallituksen laillisuustarkastushavaintojen perusteella on todettavissa, että operatiivisia toimintoja on tarkasteltu niiden edetessä ja tiettyihin ongelmallisiin asioihin on kiinnitetty huomiota.

### 3.2.3 Telepakkokeinon hakeminen poliisin sekalaisilmoituksen perusteella

Poliisihallituksen laillisuustarkastuskäynnillä Keskusrikospoliisissa käsiteltiin tilannetta, kun poliisilaitos oli hakenut poliisin sekalaisilmoituksen perusteella telepakkokeinoa syytä epäillä rikosta - tilanteessa. Keskusrikospoliisi kieltäytyi toteuttamasta telepakkokeinoa sekalaisilmoituksen perusteella, koska sen kannan mukaan toteuttaminen olisi edellyttänyt rikosilmoitusta. Poliisihallitus vastasi asiassa Keskusrikospoliisille ja telepakkokeinoa hakeneelle poliisilaitokselle. Poliisihallituksen kannan mukaan poliisin sekalaisilmoituksen perusteella ei voida hakea telepakkokeinoa ja mikäli on syytä epäillä rikosta esitutkintalain 2 §:n mukaisesti, asiasta on kirjattava sekalaisilmoituksen sijaan rikosilmoitus.

### 3.3 Poliisin yksiköiden valvontahavainnot

Poliisin yksiköiden keskeisenä tehtävänä on uskottavan oman laillisuusvalvonnan luominen ja ylläpitäminen. Tähän kuuluu keskeisenä osana tiedonhankintaan liittyvien toimenpiteiden valvonta. Poliisin yksiköissä valvonta on järjestetty erilaisten järjestelyiden avulla niin, että SALPA -valvojat eivät tarkasta omia asioitaan.

Poliisin yksiköissä, joissa käytetään SALPA -järjestelmää, on vähintään yksi SALPA -valvoja. SALPA -valvoja/-t suorittavat tarkastuksia SALPA -järjestelmässä laillisuustarkastussuunnitelman mukaisesti ja pistokoeluonteisesti. Poliisihallitus on kiinnittänyt huomiota yksittäisten poliisin yksiköiden SALPA- valvojamenettelyn saumattomaan jatkuvuuteen, kun SALPA -valvoja on vaihtunut; uusi valvoja on syytä nimetä hyvissä ajoin ja tämän lisäksi tulee varmistaa valvojaoikeuksien saaminen niin, että SALPA -valvonnassa ei tapahdu pitkäaikaisia taukoja.

Poliisin yksiköissä valvontaa suoritetaan säännönmukaisesti ja useita kertoja vuodessa. Määrällisesti eniten valvotaan pakkokeinolain mukaisia telekuuntelu- ja televalvontatoimenpiteitä ja televalvontatoimenpiteitä. Tarkastettujen SALPA -asioiden määrä vuositasolla yksikköä kohden vaihtelee muutamasta kymmenestä reiluun sataan asiaan. Valvontatoimenpiteiden määrän vaihteluun vaikuttaa oleellisesti poliisin yksikön koko. Laadullisesti eniten valvontaa kohdistetaan Keskusrikospoliisiin ja Suojelupoliisin toimenpiteisiin.

Poliisin yksiköissä yleisimpänä valvontahavaintona on SALPA -pöytäkirjojen keskeneräisyys. Tämä epäkohta on ollut keskeinen valvontahavainto jo usean vuoden ajan. Poliisin yksiköissä on esitetty yksittäisiä kommentteja mahdollisuudesta pidentää pöytäkirjojen valmistumismääräaika kuukautta pidemmäksi. Yleisesti todettuna SALPA -valvojat ovat ilmoittaneet keskeneräisistä pöytäkirjoista tutkinnanjohtajille ja rästissä olleet pöytäkirjat on saatu tämän seurauksena valmis-tilaan. Poliisin yksiköiden



havaintojen perusteella epäillylle ja tuomioistuimelle ilmoittamismenettelyssä on vähän määräaikojen ylityksiä.

SALPA -järjestelmä estää useiden virheiden tekemisen sillä, että järjestelmään ei pysty syöttämään vääriä tietoja. Tätä pidetään poliisin yksiköissä hyvänä asiana. Sen sijaan järjestelmän toiminnallinen hitaus erityisesti valvojan kannalta katsottuna on hankaloittanut valvontatoimenpiteiden suorittamista. Esimerkiksi SALPA -yhteenvedonäkymän avautuminen saattaa kestää pitkään. SALPA -järjestelmään on suunniteltu muutoksia, kun SALPA -järjestelmän kokonaisuudistus saadaan toteutettua. Yksittäisenä epäkohtana valvojan kannalta pidetään lisäksi, että SALPA -asioita on mahdollista katsoa poliisilaitos- ja tutkinnanjohtajakohtaisesti, mutta ei yksikkökohtaisesti.

Poliisin yksiköt ovat järjestäneet yksiköiden sisäisiä SALPA -koulutustilaisuuksia ja osallistuneet valtakunnallisiin koulutustilaisuuksiin. Keskusrikospoliisi on järjestänyt vuoden 2010 aikana useita yleis- ja erityiskursseja telepakkokeinoasioissa. Teknisen koulutusosion lisäksi kursseilla on kiinnitetty huomiota toiminnan lainmukaisuuteen ja sen valvontaan.

#### 4 YHTEENVETO VIIMEVUOSIEN VALVONNAN TEHOSTAMISTOIMENPITEISTÄ

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

Sisäasiainministeriö on 16.1.2003 antanut *ohjeen telekuuntelusta ja pakkokeinolain 5a luvun mukaisesta televalvonnasta (SM-2002-02731/Ri-2, 20.1.2003–19.1.2008)*. Ohjeessa on mm. tarkennettu poliisiyksiköiden tehtäviä telekuuntelun ja -valvonnan järjestämisessä sekä poliisin ylijohdon laillisuusvalvontaa tukevia vastuita.

Kesällä 2003 käynnistettiin sisäasiainministeriön ja keskusrikospoliisin yhteistyönä *SALPA -projekti*, jonka tarkoituksena oli luoda salaisen tiedonhankinnan keskitetty asiantuntijajärjestelmä, joka tukee sekä toiminnallisia että laillisuusvalvonnan tarpeita.

Sisäasiainministeriö lähetti 13.11.2003 *kirjeet pohjoismaiden poliisiylijohtoihin* ja pyysi saada tietoja telekuuntelu- ja televalvontalupien määrästä, niiden tilastointiperusteista ja kehityksestä sekä valvontamekanismeista. Saatuja tietoja verrattiin Suomen tilanteeseen ja niitä hyödynnettiin soveltuvin osin toiminnan kehittämisessä.

Tammikuussa 2004 poliisin ylijohdo on tarkistaakseen lain kirjaimen toteutumisen pöytäkirjojen toimitamisen osalta sisäasiainministeriöön, pyytänyt *teleyrityksiltä vertailutiedot* vuoden 2003 aikana suoritetuista poliisilain mukaisista televalvontapyyntöistä. Teleyrityksiltä saadut vertailutiedot osoittivat, että poliisilain perusteella tehtyjä televalvontapyyntöjä oli suoritettu enemmän kuin mitä sisäasiainministeriöön oli vastaavasti lähetetty pöytäkirjoja. Poliisin ylijohdo pyysi vertailutietoja myös keskusrikospoliisilta sen poliisiyksiköille antamista teknisen kuuntelun virka-avuiista ja havaitsi, että kaikista vuoden 2003 aikana suoritetuista *teknisistä kuunteluista* ei ollut myöskään toimitettu pöytäkirjoja sisäasiainministeriöön. SALPA -järjestelmän käyttöönotolla on voitu poistaa nämä sisäasiainministeriön valvontatoimilla paljastetut epäkohdat kokonaan.

Sisäasiainministeriö on kirjeellään 22.4.2004 kehottanut poliisiyksiköitä ryhtymään toimenpiteisiin *koulutuksen järjestämiseksi* em. tiedonhankintavaltuuksien käytön osalta.



Sisäasiainministeriö asetti 1.6.2004 Jaakko Jonkan selvityshenkilöksi *selvittämään poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa*. Asettamispäätöksen mukaan tavoitteena oli, että poliisin johtamisjärjestelmä on selkeä, toimiva ja tukee poliittista ohjausta ja että poliisin valvontajärjestelmällä voidaan ennakolta ehkäistä poliisin lain tai määräysten vastainen toiminta. Valmistuneen selvityksen (SM:n julkaisuja 48/2004) pohjalta on laadittu toimenpidesuosituksen, jotka on toimeenpantu.

Vuonna 2003 käynnistetty *telekuuntelua koskeva seurantatutkimus* on valmistunut kesällä 2004 (PAKK:n tiedotteita 30/2004). Telekuuntelun seurantatutkimuksessa on käsitelty telekuunteluun liittyviä erityiskysymyksiä, kuten mm. ylimääräisen tiedon käyttöä, kuuntelukieltoja, kohdehenkilöille kuuntelusta ilmoittamista ja kuuntelun merkityksellisyyttä. Seurantatutkimus on saatettu eduskunnan oikeusasiamiehen tietoon.

Sisäasiainministeriö on antanut 1.7.2004 voimaan tulleen *ohjeen poliisilain mukaisesta televalvonnasta ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnan järjestämisestä* (SM-2004-01976/Ri-2). Ohjeella keskitettiin näin myös poliisilain mukaiset televalvonnat tapahtuvaksi KRP:n kautta. Ohjeella on 1.7.2004 alkaen poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä ohjeistettu *myös muiden kuin pakkokeinoluonteisten tiedonhankintapyyntöjen osalta*.

Sisäasiainministeriö tehosti omaa laillisuusvalvontaansa perustamalla sisäasiainministeriön poliisiosastolle 1.7.2004 *alkaen laillisuusvalvonnan vastuualueen*, jota myös muut poliisiosaston vastuualueet tukivat omalla toiminnallaan ja osaamisellaan. Poliisiosaston 1.6.2005 voimaan tulleen organisaatiouudistuksen yhteydessä laillisuusvalvonta eriytettiin poliisin toiminnallisesta ohjauksesta siirtämällä laillisuusvalvonnan vastuualue poliisitoimintayksiköstä esikuntaan.

Syksyllä 2004 sisäasiainministeri Kari Rajamäki käynnisti *neuvottelut poliisin ja teleyritysten välillä* poliisin tiedonhankintaan liittyvän toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi ja edellytti työryhmän perustamista asiaa selvittämään. Em. toimeksiannon pohjalta poliisin ylijohto toteutti syksyllä 2004 neuvottelut keskeisten teleyritysten kanssa viranomaisten ja teleyritysten välisen yhteistoiminnan kehittämiseksi ja tiedonhankinnan lainmukaisuuden varmistamiseksi. Mahdollisten poliisin toimenpidepyyntöjen puutteiden ja virheiden kartoittamiseksi *sisäasiainministeriö 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. Toimenpidepyynnöissä ilmenneet epäkohdat on rakenteellisesti voitu kokonaan poistaa käyttöön otetulla SALPA -järjestelmällä.

Sisäasiainministeriö asetti 25.10.2004 *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 koskevasta *lainsäädännön kehittämistarpeista* erillisen asiakirjan.



Salaisten pakkokeinojen *keskitetty asiankäsittelyjärjestelmä (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 §).

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. Järjestelmä on rakennettu laillisuusvalvojen läpinäkyväksi. SALPA -järjestelmästä voidaan seurata mm. laillisuusvalvonnan ja tilastoinnin kannalta merkittäviä tunnuslukuja reaaliajassa. SALPA -järjestelmä tuottaa yhdenmukaiset lomakkeet ja menettelytavat.

SALPA -järjestelmän käyttöönoton myötä on voitu luopua poliisiyksiköiden paperimuotoisten pöytäkirjojen lähettämisestä sisäasiainministeriöön valvontaa varten. Näin ollen on päästy eroon myös siitä valvonnallisesta epäkohdasta, että poliisin ylijohdo on aikaisemmin ollut valvonnassaan keskeisesti riippuvainen poliisiyksiköiden lähettämisestä 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 muutoin kuin keskusrikospoliisin televiestintäyksikön välittämänä SALPA -järjestelmän kautta. Keskusrikospoliisi suorittaa näin sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaa tukevaa toimintaa suorittamalla salaisten pakko- ja tiedonhankintavaltuuksien laadun tarkkailua ennen kuin toimenpidepyyntöjä esitetään teleyrityksille.

SALPA -järjestelmä on olennaisesti parantanut käytettyjen salaisten tiedonhankintavaltuuksien laatua sekä antanut laillisuusvalvonnalle erinomaisen työkalun, jolla pystytään suorittamaan myös todellista valvontaa. Toimenpiteiden käytön 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. Poliisin yksiköt ovat antaneet myönteistä palautetta SALPA- järjestelmän sekä toiminnallisista että valvonnallisista hyödyistä. SALPA -järjestelmää kehitetään edelleen ja selvitetään mahdollisuutta laajentaa sen käyttöä myös muihin tiedonhankintavaltuuksiin.

*Sisäasiainministeriö on antanut 1.7.2005 alkaen voimaan tulleen SALPA -määräyksen: Salaisten pakkokeinojen (SALPA) asiankäsittelyjärjestelmän kautta käsiteltävien tiedonhankintamuotojen käytöstä ja valvonnasta (SM-2005-00644/Ri-2). Tämä SALPA- määräys on kumottu 7.7.2008 voimaan astuneella uudella poliisin salaista tiedonhankintaa koskevalla määräyksellä (SM-2008-01401/Ri-2), johon on viety SALPA -määräyksen keskeiset kirjaukset.*

SALPA -järjestelmän *laillisuusvalvojen käyttäjäoikeuksia on lisätty* niin, että niitä on yli 200:lla päällystään kuuluvalla henkilöllä. Laillisuusvalvojan käyttäjäoikeuksia on jaettu kaikille poliisihallinnon hierarkiatasoille: sisäasiainministeriössä toimivaan poliisin ylijohdosta, poliisin lääninjohtoihin, kihlakuntien poliisilaitoksiin sekä poliisin valtakunnallisiin yksiköihin.

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. Määräys on kumottu 7.7.2008 voimaan astuneella uudella poliisin salaista tiedonhankintaa koskevalla määräyksellä (SM-2008-01401/Ri-2).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksessään 13.5.2005 (DNRO 1844/2/03) telepakkokeinojen käyttöä ja valvontaa koskevassa asiassa todennut mm., että poliisihallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa on viime aikoina *toteutettu merkittäviä uudistuksia*: ”Erityisesti SALPA -järjestelmää pidän edistyksekköisenä ja merkittävänä tekijänä salaisten pakkokeinojen käytön lainmukaisuudesta varmistumisessa ja asiantilan seuraamisessa.”

Kesällä 2005 siirryttiin käyttämään *uutta telekuuntelujärjestelmää*, mikä osaltaan paransi myös toiminnan laillisuuden varmistamista.

Vuoden 2005 aikana on luotu poliisihallinnon *laillisuusvalvontavastaavien verkosto*, minkä avulla mm. varmistetaan menettelyjen yhdenmukaisuus ja valvonnan tehostaminen.

Sisäasiainministeriön määräys poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta (SM-2005-1645/Ri-2) on päivitetty 2.12.2005.

Oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön yhteinen työryhmä on valmistellut työryhmämietinnön (2005:5) koskien anonyymia todistelua sekä peitepoliisin oikeutta osallistua rikollisryhmän toimintaan.

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). Aikaisempaan ohjausryhmän toimintaan verrattuna, sen toimiala on suunniteltu laajennettavan kattamaan salainen tiedonhankinta ja jäseneksi on kutsuttu poliisihallinnon ulkopuolelta valtakunnansyyttäjänviraston edustaja.

Ohjausryhmän seurattavaan tehtäväalueeseen kuuluvat lisäksi kaikki poliisilain 33a §:n tarkoittamat tiedonhankintavaltuudet, joiden paljastumisen estämiseksi voidaan käyttää suojausta kuten tarkkailu, tekninen tarkkailu sekä tietolähdetoiminta.

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 ylijohtolle; laintulkintakysymysten käsitteleminen sekä ratkaisu- ja kehittämissuositusten tekeminen; eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavan selvityksen valmisteluun osallistuminen sekä sellaisten erikseen sovittavien ohjausryhmän tehtävälään kuuluvien työryhmien ohjaus, joiden tehtävänä on valmistella asetuksia, määräyksiä, ohjeita tai perustaa rekistereitä.

Yhteistyö sisäasiainministeriön ja eduskunnan oikeusasiamiehen välillä valvonnan kehittämisessä on ollut rakentavaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa työskentelevä virkamies on ollut sisäasiainministeriön poliisiosastolla virkamiesvaihdossa 1.8.2005 – 31.1.2006 välisen ajan, jolloin hän tutustui poliisin toimintaan sen eri tasoilla sekä mm. salaisten tiedonhankintavaltuuksien käyttöön ja niiden valvontaan. Vuosittain annettavan kertomuksen lisäksi sisäasiainministeriö on pitänyt yhteyttä





eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan raportoimalla laillisuusvalvonnan kannalta merkittävistä seikoista. Valvontatoimintaan liittyvä yhteydenpito on ollut molemmin puolista.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti 28.9.2005 (SM-2005-02327/Ri-2) useita työryhmiä, joiden tehtävänä oli valmistella asetus-, määräys- ja ohjeluonnoksia poliisilain osittaisuudistuksen (525/2005) johdosta. Sisäasiainministeriössä on virkatyönä jatkovalmisteltu tiedonhankintaan liittyvä asetus ja määräys.

Sisäasiainministeriö on valmistellut *ohjeistuksen telepäätelaitteen tutkinnasta*. Matkaviestimen tutkimuksen osalta poliisin ylijohdolla on antanut kentälle yleislinjauksen, että edellytysten täytyessä matkaviestin tulee takavarikoida ja riittävän tarkasti dokumentoida, mitä tietoja matkaviestimestä on tutkittu. Sisäasiainministeriön poliisin salaista tiedonhankintaa koskevaan määräykseen, joka astui voimaan 7.7.2008 (SM-2008-01401/Ri-2), on viety matkaviestimen tutkimukseen liittyvät keskeiset kirjaukset.

Sisäasiainministeriö asetti 11.1.2006 *työryhmän selvittämään kustannusten korvaamista* viranomaisten ja teleyritysten välillä (SM004:00/2006). Työryhmän tehtävänä oli 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. Työryhmä luovutti loppuraportin sisäasiainministeri Kari Rajamäelle tammikuussa 2007.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti 11.1.2006 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 oli 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 tuli kartoittaa nykyllä lainsäädännöllä systematiikka, ongelmat ja muutostarpeet, tarpeet lainsäädännön selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi sekä arvioida esitutkintaviranomaisten rooleja. Omana osa-alueenaan selvityksessä tuli huomioida toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvät valvonta- ja oikeussuojajärjestelyt. Selvityksessä tuli ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat, mukaan lukien niihin liittyvä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntö. Selvityksessä tuli tehdä ehdotus siitä, miten tarvittavat lainsäädäntömuutokset voidaan toteuttaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja nopeasti.

Selvitystyö ”Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet” on julkaistu 3.7.2006 (Sisäasiainministeriön julkaisusarja 32/2006). Vuoden 2007 alussa asetettiin laajapohjainen lakikomitea valmistelemaan toimivaltasäännösten (esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolaki) kokonaisuudistusta.



Sisäasiainministeriö on 17.5.2006 antanut *määräyksen poliisihallinnossa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta* (SM-2006-01324/Tu-42), jolla kumottiin aikaisempi määräys (SM-2003-03730/Tu-42, 9.1.2004).

Määräyksen tarkoituksena on edistää poliisille asetettujen päämäärien ja tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja vahvistaa kansalaisten luottamusta poliisin toiminnan laillisuuteen. Määräys luo puitteet poliisin laillisuusvalvonnan suunnittelulle ja toteutukselle sekä valvonnan tuloksista raportoinnille. Poliisin toiminnan laillisuusvalvonnassa korostuu yksiköiden päälliköiden, päällystön ja lähiesimiesten rooli ja oma esimerkki, sillä heillä on parhaimmat mahdollisuudet havaita ja puuttua epäasianmukaisiin, virheellisiin tai lainvastaisiin toimintatapoihin osana päivittäistä johtamistyötä. Poliisin yksiköiden tulee vuosittain laatia tarkastussuunnitelma. Tarkastussuunnitelmassa tulee mm. painottaa poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolaeissa poliisille annettujen toimivaltuuksien laillisen käytön sekä poliisin ylijohdon antamien määräysten ja ohjeiden noudattamisen valvontaa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää sellaisten poliisin toimivaltuuksien käyttämiseen, joilla puututaan henkilön perusoikeuksiin ja varsinkin silloin, kun toimenpiteet eivät välittömästi tule niiden kohteena olevan henkilön tietoon.

Laillisuusvalvonnassa tai muutoin havaittuihin laiminlyönteihin ja virheisiin tulee puuttua viipymättä. Vaikka menettely ei olisikaan nimenomaisesti säännösten, määräysten tai ohjeiden vastaista, siihen on syytä puuttua, jos näin voidaan edistää hyvän hallinnon periaatteiden tai perusoikeuksien toteutumista taikka muutoin parantaa poliisitoiminnan laatua ja luottamusta poliisiin. Tällöin voidaan käyttää - ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten käytäntöjen tapaan - toimenpiteenä huomion kiinnittämistä paremmin mainittuja tavoitteita palvelemaan menettelyyn.

Mikäli asiassa esiin tulevat seikat viittaavat siihen, että olisi mahdollisesti syytä epäillä poliisimiestä rikoksesta, tulee noudattaa poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnasta annettua sisäasiainministeriön ohjetta (SM-2005-1645/Ri-2, 2.12.2005). Tutkinnanjohtajaksi määrättyllä syyttäjällä on yksinomainen toimivalta ratkaista, onko asiassa syytä epäillä rikosta ja toimitaanko asiassa esitutkinta ja onko asia esitutkinnan päätyttyä saatettava syyteharkintaan.

Tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä voi päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai esitutkinnan jälkeen, ettei asiaa ole saatettava syyteharkintaan. Muussa tapauksessa syyteharkinnan tekevä syyttäjä ja viime kädessä tuomioistuin ratkaisevat asian. Tällöin se on käsitelty rikosoikeudelliselta kannalta. Näissä tapauksissa poliisiyksikön johdon on tehtävä päätös siitä, onko asiassa lisäksi perusteita edellä mainittuihin hallinnollisiin toimenpiteisiin.

Poliisin ylijohdo on 2.6.2006 käynnistänyt toimenpiteet tiedonhankinnan suojaukseen ja tietolähteiden käyttöön liittyvien *keskitettyjen rekistereiden luomiseksi* (SM-2006-01800/Ri-1).

Poliisin ylijohdo suorittaa säännöllisesti kaksi kertaa vuodessa *suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan käyttöön kohdistuvat laillisuustarkastukset*, niin että toimenpiteiden käyttö tulee kattavasti tarkastetuksi. Salaiseen tiedonhankintaan liittyvien kahden tarkastuksen lisäksi sisäasiainministeriö suoritti syksyllä 2007 suojelupoliisin hallussa olevaan ns. Stasi-aineistoon kohdistuvan laillisuustarkastuksen, josta laadittiin tarkastuskertomusraportti (SM/PO, 22.8.2007). Kahden varsinaisen tarkastuksen lisäksi poliisin ylijohdo suoritti kesällä 2009 Suojelupoliisin kenttätoimintaan laillisuusvalvontakatselmuksen, johon osallistuivat oikeuskanslerinvirastosta oikeuskansleri sekä osastopäällikkö. Suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan käyttöä ja sen valvonnan läpinäkyvyyttä on SALPA -järjestelmän käyttöönoton lisäksi lisätty saattamalla sisäasiainministeriön suorittaman suojelupoliisin salaiseen tiedonhankintaan kohdistuneen valvonnan tulokset toiminnan laillisuuden edellytysten osalta julkisiksi.



*Valeostoon ja peitetoimintaan liittyviä valmistelu-, esittely- ja päätöksentekomenettelyä sekä niiden sisältöä on uudistettu* näiden tiedonhankintavaltuuksien käytön laillisuuden varmistamiseksi. Keskusrikospoliisissa on 2.10.2006 annettu erillinen valeostoa koskeva ohje sekä uudistettu valeoston ja peitetoiminnan laatukäsikirja, jossa on osiot laatupolitiikasta, organisaatiosta, yksikön toiminta-ajatuksista 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.

Poliisiylijohtaja Markku Salmisen päätöksellä vuoden 2007 rikostorjunnan kehittämisen *painopistealueeksi valittiin huumausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta.*

Poliisiylijohtaja asetti huumausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostamista selvittävän asiantuntijatyöryhmän, jonka loppuraportti valmistui maaliskuussa 2007 (Poliisin ylijohtajan julkaisusarja 6/2007). Loppuraportti sisältää 19 toimenpide-esitystä, joista keskeiset esitykset on tulostettu ja koulutuksen kautta siirretty osaksi poliisin toimintaa. Tiedonhankintaan liittyvät salaiset toimivaltuudet on tarkoitettu järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden torjuntakeinoiksi. Järjestäytyneen ja muun vakavimman rikollisuuden torjunnassa erityistä huomiota on kiinnitetty tehokkaan rikosten paljastamisen ja selvittämisen lisäksi myös samanaikaiseen oikeusvarmaan tiedonhankintamenetelmien käyttöön.

Sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö asettivat yhdessä 12.3.2007 *esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolain kokonaisuudistusta selvittävän toimikunnan* (OM 15/021/2006), joka antoi mietintönsä keväällä 2009.

Sisäasiainministeriössä *valmisteltu sisäasiainministeriön asetus* (174/2008) poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta saatettiin voimaan 1.4.2008.

Asetus sääntelee tiedonhankinta- ja suojauskeinojen järjestämistä, päätöksentekoa, käyttöä ja valvontaa. Asetuksen soveltamisala on laajennettu koskemaan peitetoiminnan ja valeoston lisäksi muutakin salaista tiedonhankintaa. Asetuksen soveltamisalana ovat tarkkailu, tekninen tarkkailu, peitetoiminta, valeosto, televalvonta, telekuuntelu, tietolähdetoiminta sekä tiedonhankinnan suojaus. Asetuksella kumottiin sisäasiainministeriön asetus peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta.

Asetuksen voimaan tulo mahdollistaa säännösten avulla suojauskeinojen käyttämisen poliisilain 33a §:n mukaisten tiedonhankintamenetelmien käytössä, koska tässä pykälässä on viittaus siihen, että suojausten tekemisestä ja valmistamisesta päättää sisäasiainministeriön asetuksella säädetyn poliisiyksikön päällikkö.

Asetus velvoittaa sisäasiainministeriön lisäksi tiedonhankintaa suorittavia poliisiyksiköitä valvomaan asetuksessa tarkoitettua poliisin tiedonhankintaa.

Sisäasiainministeriössä on vuodesta 2001 alkaen toiminut valeoston ja peitetoiminnan ohjausryhmä, johon vuodesta 2005 alkaen on osallistunut edustaja valtakunnansyyttäjänvirastosta. Asetuksen mukaan sisäasiainministeriö asettaa avukseen erityisesti peitetoimintaa, valeostoa, tietolähdetoimintaa ja tiedonhankinnan paljastumisen estämistä seuraamaan ryhmän, jonka jäseniksi määrätään poliisin ylijohtajan, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja Helsingin poliisilaitoksen edusta-



jat. Salaisen tiedonhankinnan seurantaryhmän kokoonpanoa on asetuksella laajennettu niin, että sen jäseniksi kutsutaan oikeusministeriön nimeämä tuomioistuinlaitoksen edustaja, valtakunnansyyttäjän nimeämä syyttäjälaitoksen edustaja, Tullihallituksen nimeämä tullilaitoksen edustaja ja rajavartiolaitoksen esikunnan nimeämä rajavartiolaitoksen edustaja.

Ryhmän tehtävänä on toiminnan ja koulutuksen seuranta; toiminnassa havaittujen lainsäädännön tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportointi sisäasiainministeriölle; kehittämissuositusten tekeminen sekä osallistuminen eduskunnan oikeusasiamiehelle laadittavan salaisen tiedonhankinnan käyttöä koskevan vuosikertomuksen valmisteluun.

Tiedonhankinnan suojausten asiankäsitteilyä varten on *luotu uusi järjestelmä*, joka on osa SALPA -järjestelmää.

Sisäasiainministeriössä valmistettu *sisäasiainministeriön määräys* poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (SM-2008-01401/Ri-2) on saatettu voimaan 7.7.2008.

Tiedonhankintaa koskevan määräyksen tavoitteena on yhdenmukaistaa sekä poliisilain (493/1995) että pakkokeinolain (450/1987) nojalla tapahtuvan tiedonsaantioikeuden, telekuuntelun, televalvonnan, tarkkailun, teknisen tarkkailun, tietolähdetoiminnan sekä tiedonhankintamenetelmien suojausten käyttöä, niiden valvontaa ja raportointia. Lisäksi tavoitteena on yhdenmukaistaa poliisin tiedonhankintaan käyttämien menetelmien ja laitteiden hankintaa, niiden käyttöä ja koulutusta.

Sisäasiainministeriön määräykseen tiedonhankinnasta on koottu yhteen yksittäisiä tiedonhankintavaltuuksia koskevat menettelyt ja kumottu aiemmat yksittäisiä tiedonhankintakeinoja koskevat sisäasiainministeriön erilliset määräykset ja ohjeet (6 kpl). Määräyksen soveltamisalalla tulee noudattaa poliisitoiminnan yleisiä periaatteita, kuten tarkoitussidonnaisuus-, objektiivisuus-, suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteita sekä tarvittaessa toimenpiteistä luopumista koskevia säännöksiä.

Salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttäminen merkitsee puuttumista kansalaisten perustuslailla turvattuihin yksityisyyden, kotirauhan ja luottamuksellisen viestinnän suojaan. Näiden tiedonhankintamenetelmien erityisluonteeseen kuuluu, että niitä koskeva asian käsittely, päätöksenteko ja toteuttaminen tapahtuvat kohdehenkilön tietämättä. Tällöin korostuu kohdehenkilön oikeussuojatakeiden turvaaminen, joka toteutuu vain lain määrämuotojen huolellisella noudattamisella. Mikäli tiedonhankintamenetelmien käytössä esiintyy tulkinnanvaraisia seikkoja, lakia tulee tulkita siten, että käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista valitaan sellainen, joka parhaiten vastaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vaatimuksia. Lain soveltamisessa ei tule suorittaa laajentavaa tulkintaa.

Määräykseen on viety matkaviestimen tutkintaan liittyvät keskeiset kirjaukset.

SALPA -järjestelmä on tarkoitettu salaisten tiedonhankinta- ja suojausmenetelmien asiankäsitteilyyn sekä toimenpiteiden käytön valvontaan. SALPA -järjestelmän käytössä tulee noudattaa määräyksessä esille tuotuja menettelytapoja sekä huomioida järjestelmän käyttöohjeet.

Seuraavien tiedonhankinta- ja suojausmenetelmien asiankäsitteilyn ja asiakirjatuotannon tulee tapahtua SALPA -järjestelmän kautta:



1) Sekä poliisi- että pakkokeinolain mukaiset tiedonhankintamenetelmät:

- Telekuuntelu (PoL 31d § ja PKL 5a: 2 §), televalvonta (PoL 31c ja PKL 5a: 3 §), tiedon hankkiminen matkaviestimien sijainnista (PoL 31f § ja PKL 5a: 3a §) ja tekninen tarkkailu (PoL 31 § ja PKL 5a: 4, 4a ja 4b §)

2) Tiedonhankinnan suojaaminen (PoL 33a §):

- Tarkkailu (PoL 30 §), tekninen tarkkailu (PoL 31 § ja PKL 5a: 4, 4a ja 4b §) ja tietolähdetoiminta (PoL 36a §)

3) Poliisin oikeus saada tietoja teleyrityksiltä:

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

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

b) Sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 36 §:n perusteella tehtävät tietojen luovutuspyynnöt:

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

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaa tukevia SALPA -järjestelmän valvojan käyttöoikeuksia on poliisin ylijohdon lisäksi annettu myös poliisin lääninjohtoille, 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 tiedonhankintavaltuuksien käytön laillisuusvalvonta. Valvonnan uskottavuuden kannalta vain erityisestä syystä SALPA -järjestelmän kautta laillisuusvalvontaa suorittava voi itse toimia operatiivisissa tehtävissä.

Kunkin käyttäjän käyttäjäoikeudet on järjestelmässä rajattu vain niihin tietoihin, joihin hänellä on oikeus, esimerkiksi tutkinnanjohtajat näkevät vain omat juttunsa ja laillisuusvalvojat vain omaan vastualueeseensa kuuluvien toimenpiteiden asiankäsittelyn.

SALPA -järjestelmään on luotu valmiit asiakirjalomakepohjat, jotka täytetään järjestelmässä ja tuotetaan sen kautta. Määräyksellä edellytetään, että SALPA -järjestelmän asiakirjalomakkeet tulee laatia sillä tarkkuudella, että ne mahdollistavat toimenpiteen arvioinnin suorittamisen toimenpiteen lainmukaisuuden edellytysten täyttymisestä. Järjestelmään on luotu toimintoja, jotka ohjaavat asiakirjojen oikeaa täyttämistä, asiankäsittelyprosessin etenemistä sekä varmistavat toimenpiteiden lainmukaisuutta. Järjestelmä lähettää käyttäjälle muistutuksia lähestyvistä toimenpiteiden suorittamisen määräaajoista sekä ilmoittaa SALPA -laillisuusvalvojille mm. viipyvistä tai kirjaamattomista toimenpiteistä.

Toimenpiteen päätyttyä tulee järjestelmään laatia pöytäkirja ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa ja allekirjoittaa perusmuotoinen pöytäkirja. Pöytäkirjan si-



sällöstä määrätään tarkemmin sisäasiainministeriön asetuksessa tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta (174/2008). Pöytäkirjan laatimisesta vastaa vaatimuksen tehnyt päällystään kuuluva poliisimies tai tutkinnanjohtaja, jonka tehtävänä on johtaa ja valvoa toimenpiteiden suorittamista.

Keskusrikospoliisi ylläpitää ja kehittää SALPA -järjestelmää, tukee suojelupoliisia erillisen SALPA -järjestelmän ylläpitämisessä sekä huolehtii osaltaan siitä, että järjestelmää käytetään tämän määräyksen mukaisesti ja huomioidaan järjestelmää koskevan käyttöohjeen mukainen menettely. Keskusrikospoliisi välittää keskitetysti SALPA -järjestelmän kautta toimenpidepyynnöt teleyrityksille.

Keskusrikospoliisi suorittaa SALPA -järjestelmän kautta sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaa tukevaa toimenpiteiden käytön valvontaa siltä osin, kun se välittää toimenpidepyyntöjä teleyrityksille tai antaa asiantuntija-apua poliisiyksiköille. Niissä tapauksissa, joissa toimenpiteiden käytön edellytyksenä on päällystään kuuluvan poliisimiehen päätös tai tuomioistuimen lupa, keskusrikospoliisiin tulee ennen toimenpiteisiinsä ryhtymistään tarkastaa, että päätös tai lupa on hankittu, se on voimassa oleva, kohdistuu oikeaan liittymään ja on myönnetty ajallisesti enintään vaaditun ajan pituiseksi. Erityistä huomiota tulee kiinnittää vaatimusten ja lupien kellonaikoihin niin, että lähtevät kytkentäpyynnöt vastaavat em. kellonaikoja. Toimenpiteitä toteutettaessa tulee ottaa huomioon lupaan mahdollisesti liittyvät rajoitukset ja ehdot. Mikäli päätöksessä tai luvassa havaitaan seikka, jonka perusteella päätös tai lupa on ilmeisen lainvastainen, keskusrikospoliisi ottaa yhteyttä toimenpiteiden pyytäjään mahdollisen epäkohdan korjaamiseksi ja lainmukaisuuden varmistamiseksi.

Kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikkö sekä keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköt nimeävät yksiköissään tiettyjen tiedonhankintamenetelmien käytöstä (telekuuntelu ja -valvonta, tarkkailutoiminta, tekninen tarkkailu, järjestelmällinen tietolähdetoiminta ja tiedonhankinnan suojaus) käytöstä vastaavan päällystään kuuluvan poliisimiehen, jonka tehtävänä on huolehtia tämän määräyksen mukaisten menettelytapojen toteutumisesta toimialueella, kehittää ja koordinoita toimintaa sekä ylläpitää toimintavalmiuksia. Keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköt määräävät yksiköissään valeoston ja peitetoiminnan toteuttamisesta vastaavan päällystään kuuluvan poliisimiehen.

Kunkin poliisiyksikön tulee vastuualueellaan huolehtia siitä, että tässä määräyksessä tarkoitettujen tiedonhankinta- ja suojauskeinojen käyttö tulee vuosittain kattavasti tarkastetuksi toiminnan laillisuuden edellytysten osalta. Poliisin lääninjohdot valvovat alueellaan näiden toimenpiteiden 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 poliisilaitosten, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköt valvovat yleisen johtamisvastuun lisäksi näiden toimenpiteiden käyttöä vastuualueellaan ja raportoivat suorittamastaan valvonnasta poliisin ylijohdolle.

Poliisin lääninjohdot, poliisilaitokset, keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi tukevat osaltaan sisäasiainministeriön suorittamaa laillisuusvalvontaa. SALPA -järjestelmän laillisuusvalvojan käyttäjäoikeuksia on sisäasiainministeriön lisäksi poliisin lääninjohdoilla, poliisilaitoksilla, keskusrikospoliisilla sekä suojelupoliisilla. Sekä poliisin lääninjohtojen että poliisilaitosten, keskusrikospo-



liisin ja suojelupoliisin päälliköiden tulee huolehtia siitä, että jokaisessa poliisiyksikössä on riittävä määrä SALPA -järjestelmän laillisuusvalvojia.

Poliisin lääninjohtajien sekä poliisilaitosten, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päälliköiden tulee vastuualueellaan varmistaa henkilöstön riittävä osaaminen sekä järjestelmän että sen kautta käsiteltävien toimenpiteiden käytössä. Em. yksiköiden tulee osaltaan järjestää koulutusta, jossa erityistä huomioita kiinnitetään sekä ennakollisiin että jälkikäteisiin oikeusturvatakeisiin sekä valvonnassa havaittuihin epäkohtiin.

Salaisten tiedonhankinta- ja suojauskeinojen käytöstä, niihin kohdistuvan valvonnan suorittamisesta sekä valvontahavainnoista tulee poliisilaitosten raportoida vuosittain poliisin lääninjohtoon tammikuun 15 päivään mennessä. Poliisin lääninjohtojen, Helsingin poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin tulee vastaavasti raportoida näiden toimenpiteiden käytöstä sisäasiainministeriöön vuosittain tammikuun loppuun mennessä.

Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin tulee laatia selvitykset peitetoiminnan käytöstä. Poliisin ylijohdon määräämän poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin tulee laatia selvitys: valeoston käytöstä, harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen tekemisestä ja väärin asiakirjojen valmistamisesta ja niiden käytöstä sekä järjestelmällisestä tietolähdetoiminnasta. Selvityksistä tulee ilmetä sisäasiainministeriön tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta antaman asetuksen määräämät seikat.

Määräys velvoittaa keskusrikospoliisia huolehtimaan tiettyjen tiedonhankintamenetelmien käsi- kirjokirjojen (valeosto- ja peitetoiminta, järjestelmällinen tietolähdetoiminta, tekninen tarkkailu) päivittämisestä yhteistyössä poliisilaitosten ja suojelupoliisin edustajien kanssa.

Laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä seikoista tulee poliisin yksiköiden viipymättä ilmoittaa esimiesviraston kautta sisäasiainministeriölle.

Tiedonhankintamenetelmien suojaukset ovat määräyksessä jaettu kolmeen suojausluokkaan, joita kutakin koskevat erilliset menettelyprosessit. Suojausluokkia ovat:

**I-luokka:**

Viranomaisen ylläpitämään rekisteriin tehtävä harhauttava tai peitelty rekisterimerkintä ja viranomaisen antaman väärän asiakirjan (tms.) valmistaminen, joista päättää keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikkö.

**II-luokka:**

Muuhun kuin viranomaisen ylläpitämään rekisteriin tehtävä harhauttava tai peitelty rekisterimerkintä ja muun kuin viranomaisen antaman väärän asiakirjan valmistaminen, joista päättää poliisilaitoksen päällikkö tai hänen määräämänsä.

**III-luokka:**

Muu harhauttava tai peitelty tieto, joista päättää poliisipäällikön nimeämä tiedonhankinnan suojauksesta vastaava päällystön kuuluva poliisimies.

Hyväksytyjen suojausten käyttämisestä operatiivisella tasolla päättää tiedonhankinnan suojauksesta vastaava päällystön kuuluva poliisimies.



Ensimmäisessä vaiheessa sen tarkoituksena oli laatia selvitys ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan nykytilasta. Toisessa vaiheessa työryhmän tarkoituksena on toimia ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvontatehtäviä hoitavien yhteistoimintaelimenä ja parantaa laillisuusvalvojien asiantuntemusta, kehittää laillisuusvalvonnallista lainsäädäntöä ja sisäisen ohjeistuksen sisältöä.

Toisessa vaiheessa työryhmän tehtävänä on

- laillisuusvalvonnan toimeenpanon seuranta,
- ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan yhteensovittaminen,
- ministeriön osastojen ja yksikköjen oman laillisuusvalvonnan tukeminen,
- ajankohtaisista laillisuusvalvonnallisista asioista tiedottaminen,
- laillisuusvalvonnan laadun parantaminen,
- lainsäädännön ja sisäisen ohjeistuksen kehittäminen ja parantaminen,
- laillisuusvalvojien koulutustarpeiden selvittäminen sekä koulutusmateriaalin suunnitteleminen,
- yhteiskunnallisesti merkittävien virkamies- ja rikosoikeudellisten ratkaisujen seuraaminen.

Sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä on julkaissut väliraportin 6.3.2009 (Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä, Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet, Sisäasiainministeriön julkaisu 11/2009). Työryhmän loppuraportti valmistui joulukuussa 2009.

Valtakunnansyyttäjä ja poliisiylijohtaja asettivat 2.12.2008 *työryhmän* (VKSV dnro 45/34/08), jonka tehtävänä oli kokonaisvaltaisesti selvittää *poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten* ilmoittamisenmenettely ja tutkinnan nykytilan toimivuus sekä laatia suositus poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelmän kehittämiseksi. Loppuraportti valmistui 8.6.2009. Poliisirikostutkinnan työryhmä ehdottaa loppuraportissaan mm., että poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkinnasta päättämistä keskitettäisiin entisestään siten, että kaikki mahdolliset rikosepäilytapaukset siirrettäisiin valtakunnansyyttäjänvirastoon. Tapauksissa, joissa selvästi ei ole syytä epäillä rikosta, voitaisiin tehdä heti päätös esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Mahdollisesti esitutkintaa edellyttävät asiat jaettaisiin valtakunnansyyttäjänvirastosta pääsääntöisesti kentällä toimivien erikseen nimettyjen syyttäjätutkinnanjohtajien ratkaistaviksi. Tämän lisäksi erityisen vaativat jutut voitaisiin tutkia valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivan syyttäjätutkinnanjohtajan johdolla. Menettelyn etuina olisivat esimerkiksi tutkinnan aloittamiskynnyksen yhdenmukaistuminen ja tutkinnan ripeämpi aloittaminen. Työryhmä ei ehdottanut erillisen poliisirikosten tutkintayksikön perustamista, vaan painopiste olisi ilmoitettujen poliisirikosepäilyjen osalta keskitetyssä käsittelyssä valtakunnansyyttäjänvirastossa. Työryhmän keskeisten suositusten toimeenpano käynnistettiin uusilla järjestelyillä vuoden 2010 alusta alkaen niin valtakunnansyyttäjänvirastossa kuin poliisihallituksessa.

Keskusrikospoliisiin on sisäasiainministeriön antaman poliisin salaisen tiedonhankinnan määräyksen (SM-2008-01401/Ri-2) johdosta 16.12.2008 perustettu *erityinen salaista tiedonhankintaa käsittelevä työryhmä*. Työryhmän tehtävänä on selvittää salaisten tiedonhankintakeinojen laaja-alainen seurannan kehittäminen kehittämisen turvaaminen. Työryhmä huolehtii määräyksen mukaisten toimenpiteiden toteutumisesta, kuten mm. tiettyjen tiedonhankintamenetelmien käsikirjojen päivittämisestä.





Poliisihallinnon rakenneuudistukseen liittyen sisäasiainministeriö on päätöksellään 28.11.2008/SM086:00/2007 asettanut PORA II -hankkeen valtakunnallisen hankeryhmän toimikaudeksi 28.11.2008–31.12.2010 ja valmisteluryhmän toimikaudeksi 28.11.2008–13.12.2009. Edellä mainitun päätöksen mukaan valmistelutyöryhmän avuksi on poliisin ylijohdon päätöksellä *perustettu* erillisiä alatyöryhmiä, joista yksi on laillisuusvalvonta- ja tarkastustoimintatyöryhmä. Tämän työryhmän työskentelyn aikana työryhmän nimi on muutettu *sisäisen valvonnan työryhmäksi*. Sisäisen valvonnan työryhmä teki esityksen sisäisen valvonnan prosesseista, tehtävistä, tarvittavasta henkilömäärästä sekä sisäisen valvonnan organisoimisesta perustettavassa uudessa keskusvirastossa (Poliisihallitus) 1.1.2010 alkaen. Laillisuusvalvonnan vastuualue on Poliisihallituksessa sijoitettu esikuntaan.

Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunta luovutti 17.4.2009 oikeusministeriölle ja sisäasiainministeriölle laatimansa mietinnön esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilainsäädännön uudistamiseksi (Esitutkintalain, poliisilain ja pakkokeinolain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2009:2, 20.5.2009). Mietinnössään toimikunta ehdottaa uusia lakeja, joissa viranomaisten toimivaltuuksia säänneltäisiin nykyistä täsmällisemmin ja kattavammin ottaen huomioon niin perus- ja ihmisoikeuksien suoja kuin toisaalta rikostorjunnan tarpeet. Kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevaa sääntelyä nostettaisiin myös asetuksista lakeihin. Mietinnön yhtenä keskeisenä tavoitteena on yhtenäistää salaisia tiedonhankintavaltuuksia koskevia pakkokeinolain ja poliisilain säännöksiä. Toimikunta esittää mietinnössään, että esitutkintalakiin voitaisiin ottaa myös poliisirikostutkintaa koskevia säännöksiä. Tämä olisi omiaan selkeyttämään niin vastuu- kuin oikeusturvakysymyksiä. Mietinnön mukaan tuomioistuimen päätettäväksi siirtyisivät oikeusturvavaikutuksiltaan ongelmallisimpien tiedonhankintavaltuuksien eli peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen. Peitetoiminnan ja valeoston käynnistäminen edellyttäisivät tuomioistuimen luvan. Peitetoimintaa voitaisiin enää kohdistaa vain henkilöön eikä henkilöryhmään. Peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen toimivaltuuksista säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Lähtökohtana olisi, että peitetoimintaa suorittava poliisi ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen, hän kuitenkin voisi erittäin tiukoin ehdoin ja rajoitustusti vaikuttaa järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan esimerkiksi hankkimalla ryhmälle kulkuvälineitä. Edellytyksenä olisi mm. se, että toimenpide edistää merkittävästi peitetoiminnan tavoitteen saavuttamista. Peitepoliisi voisi tällöin olla rangaistusvastuusta vapaa, vaikka teko sinänsä olisi rangaistava rikollisryhmän toimintaan osallistumisena.

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 tutustuneet SALPA -järjestelmän käyttöön.

Poliisin ylijohdo järjesti 7.5.2009 Poliisiammattikorkeakoululla *laillisuusvalvonta-seminaarin*, johon osallistuivat ylimpien laillisuusvalvojien edustajat sekä eri viranomaisten laillisuusvalvontatyötä tekevät henkilöt. Seminaarissa käsiteltiin laillisuusvalvonnan ajankohtaisia asioita sekä mm. salaisen tiedonhankinnan käyttöä ja siihen liittyvää valvontaa.

Vuoden 2009 aikana poliisiyksiköt nimesivät *laillisuusvalvonnasta vastaavan* henkilön, jotka yhdessä poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen kanssa muodostavat laillisuusvalvontavastaavien verkoston.

Salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöön ja valvontaan liittyvää *koulutusta ja ohjausta* on annettu poliisin virkatutkintoihin liittyvänä koulutuksena sekä sektorikohtaisilla kursseilla, useissa seminaareissa ja tilaisuuksissa (mm. telepakkokeino-, tutkinnanjohtaja- ja huumerikosseminaarit), poliisiyksiköissä suoritettujen valvontakäyntien yhteydessä sekä kohdetorjunnan valintakokouksissa. SALPA -järjestelmään liittyviä koulutustilaisuuksia on järjestetty niin käyttäjille kuin laillisuusvalvojille. Salais-



ten pakkokeinojen käyttöön liittyvää koulutusta ovat antaneet poliisin ylijohdolle, keskusrikospoliisi, poliisin lääninjohdot sekä kihlakuntien poliisilaitosten päällystö työpaikkakoulutuksissa. Koulutuksen antamista kentälle tullaan edelleenkin jatkamaan kaikkien tahojen toimesta. Hätäkeskuspäivystäjäkoulutuksessa oleville annettiin hätäpaikannukseen liittyvää koulutusta.

Sisäasiainministeriö on mainittujen toimenpiteiden lisäksi suorittanut *jatkuvaa laillisuusvalvontaa* mm. valvomalla salaisten tiedonhankintavaltuuksien käyttöä SALPA -järjestelmän kautta, antamalla opastusta ja neuvontaa kentälle sekä suorittamalla tarkastuksia poliisiyksiköihin. Valvontaa on kohdistettu sekä Suojelupoliisin että Keskusrikospoliisin peite-, valeosto- ja tietolähdetoimintaan suorittamalla tarkastuskäyntejä ja mm. tarkastamalla toiminnasta syntyneitä asiakirjoja.

Valvonnan tehostamista on toteutettu viemällä toiminnan laillisuuden varmistavia ja valvonnan tehostamista koskevia linjauksia *tulosohjauksen kautta* poliisin yksiköiden tulossopimuksiin.

Poliisin yksiköt laativat vuosittain laillisuusvalvontasuunnitelmat ja toimittavat poliisin ylijohdolle laillisuusvalvontaan liittyvät kertomukset.

Laillisuusvalvontaa on suoritettu sisäasiainministeriön poliisiosastolla sekä *laillisuusvalvonnan että rikostorjunnan vastuualueiden* toimesta. Rikostorjunnan vastuualueen suorittama valvonta on laillisuusvalvonnan vastuualueen suorittamaa valvontaa tukeva. Havaittuihin epäkohtiin on puututtu ja niiden johdosta on ryhdytty tarvittaviin toimiin.

Poliisihallinnon rakenneuudistuksessa 1.1.2010 alkaen poliisin ylijohdolle kuuluva poliisin valtakunnallinen operatiivinen ohjaus siirrettiin uuteen keskusvirastoon, *Poliisihallitukseen* ja samalla lakkautettiin poliisin lääninjohdot. Näin poliisihallinnosta tuli kaksiportainen: poliisin ylijohdona toimiva Poliisihallitus ja sen alaisena toimivat poliisilaitokset sekä poliisin valtakunnalliset yksiköt. Poliisihallituksessa esikuntayksikköön on sijoitettu laillisuusvalvonnan vastuualue, jota muut yksiköt tukevat omalla substanssiosaamisellaan.

Poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta annettua sisäasiainministeriön *asetusta (174/2008) muutettiin 1.1.2010 alkaen* poliisin organisaatiouudistusta vastaavaksi. Rakennemuutoksen johdosta Poliisihallitus valvoo osaltaan asetuksessa tarkoitettua tiedonhankintaa ja raportoi siitä sisäasiainministeriöön. Poliisiyksiköt on velvoitettu asetuksen mukaan valvomaan ja raportoimaan näiden toimenpiteiden käytöstä Poliisihallitukselle. Asetus määrää Poliisihallituksen avukseen asettaman salaista tiedonhankintaa seuraavaan ryhmään sisäasiainministeriön edustajan.

## 5 LOPUKSI

Julkisuudessa vuosina 2007 - 2010 esillä olleessa ns. huumeepoliisijupakassa, joka osin liittyi epäilyksiin siitä, että salaisia tiedonhankintavaltuuksia olisi käytetty väärin, käräjäoikeus ei tuominnut ketään poliisimiestä rangaistukseen. Helsingin huumeepoliisin haarassa kahden osalta rikosprosessi eteni käräjäoikeuden tuomioon saakka mutta käräjäoikeus jätti heidätkin rangaistukseen tuomitsematta kohtuuttomuuden perusteella. Keskusrikospoliisin haarassa käräjäoikeus katsoi salaista tiedonhankintaa koskeneiden säännösten olleen epäselviä ja syytteet hylättiin. Kumpikaan tapaus ei ole saanut lainvoimaa.

Viimevuosien aikana poliisin tiedonhankintamenettely ja sen valvonta on täsmentynyt lakia alemman tason ohjauksen avulla, mutta ohjauksen tarve tulee jatkumaan, koska poliisi-, pakkokeino- ja esi-



tutkintalain uudistustyön aikana poliisin tiedonhankinta ja siihen liittyvä valvonta on herättänyt vilkasta keskustelua ja sääntely tulee muuttumaan.

Tämän selvityksen alkuosassa on käsitelty tiedonhankinnan määrällisiä tietoja. Yleisesti todettuna lukumäärätiedoissa ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia edelliseen vuoteen verrattuna, huomioiden kuitenkin käyttöön otettu uusi seurannan tunnusluku tiedonhankintavaltuuksien käytön ilmoittamisen siirtämisestä ja kokonaan ilmoittamatta jättämisestä.

Poliisihallituksen laillisuustarkastuskäyntien ohjelmaan (2010) kuului SALPA -järjestelmän ja yksittäisten juttujen tarkastaminen poliisin yksiköissä. Voidaan todeta, että SALPA -valvonta on hyvällä tasolla ja valvontaa suoritetaan säännönmukaisesti. Mahdollisimman tehokkaan SALPA -valvonnan varmistamiseksi on tärkeää, että Poliisihallituksen suorittaman valvonnan lisäksi poliisin yksiköissä tapahtuva valvonta on säännönmukaista ja tehokasta. Keskitetty SALPA -järjestelmä on todettu hyväksi, mutta viimeaikoina erityisesti SALPA -valvontaa on hankaloittanut järjestelmän toiminnallinen hitaus

Keskitetyn valvontajärjestelmän käyttöönotto on parantanut merkittävästi salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytön laatua, käytön valvontaa ja samalla kansalaisten oikeusturvaa. SALPA -järjestelmän käytöstä saadut kokemukset niin toiminnan kuin valvonnan puolelta ovat olleet hyviä. Sekä salaisten pakkokeinojen käytön että poliisin tiedonsaantioikeuksiin perustuvien toimenpiteiden laatu on parantunut ja tietyt virhetyypit on saatu kokonaan poistettua. SALPA -järjestelmä karsii jo ennakolta vaatimusta tehtäessä tietyt virheellisyudet kokonaan pois. SALPA -järjestelmän käyttöönotto on ollut omiaan vähentämään myös tuomioistuinten pakkokeinovaatimuksiin kohdistamia hylkäyspäätöksiä. Viranomaisten tietojärjestelmien kokonaisuudistuksessa huomioidaan SALPA:aan liittyvät kehittämistarpeet.

Sisäasianministeriön määräyksellä (SM-2008-01401/Ri-2) poliisin yksiköt on veloitettu valvomaan yksiköidensä salaisten tiedonhankintavaltuuksien käyttöä. Määräyksellä on luotu myös valtakunnan kattava ja yhdenmukainen raportointimenettely sisäasiainministeriölle salaisten tiedonhankintavaltuuksien käytöstä, niiden valvonnan toteutumisesta ja valvontahavainnoista. Valvonta on johdetumpaa, säännöllisempää ja kattavampaa kuin aikaisemmin.

Viimevuosien tehostamistoimet salaisen tiedonhankinnan laillisuuden valvonnassa, mm. luomalla uusia valvontarakenteita ja -välineitä sekä kouluttamalla laillisuusvalvojia, ovat nostaneet valvonnan sille tasolle, jonka avulla pystytään aikaisempaa paremmin paljastamaan mahdolliset epäkohdat. On tärkeää, että esille tulleet epäkohdat korjataan, niitä käsitellään poliisin yksiköissä ja ne otetaan huomioon koulutuksessa, koska ennakoiva kehittäminen on tärkeä lainmukaisen ja laadukkaan poliisitoiminnan osa-alue.

Poliisiylijohtaja

Mikko Paatero

Poliisiylitarkastaja

Arto Hankilanoja



LIITE 1. **Kertomuksen salassa pidettävä osio**